

Parte VII

## Problemas socioeconómicos y *debates sobre sustentabilidad*



## La Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Suramericana y su importancia en el modelo de desarrollo Argentino ¿Desarrollo sustentable o acumulación por desposesión? Análisis del eje Hidrovía Paraguay - Paraná

ÁLVAREZ, Álvaro.<sup>1</sup>

### Introducción

La problemática del desarrollo es crucial para América Latina y constituye un eje de discusión teórica fundamental en las Ciencias Sociales. En la actualidad atravesamos un periodo de rediscusión y reconfiguración de las teorías del desarrollo motivadas por las transformaciones de los modelos productivos de la región.

Las relaciones económicas internacionales son prioritarias para los países en desarrollo ya que de ella dependen para sus flujos de comercio, capital y tecnología. Sin embargo, a medida que más crecían los vínculos de los países de América Latina con la economía mundial, en una creciente integración con las economías centrales, los vínculos entre los países miembros de la región, sobre todo en los ámbitos comerciales y financieros, se mostraron escasos.

En este contexto latinoamericano de creciente integración a la economía mundial y escasos vínculos regionales la Argentina ha atravesado a lo largo de su historia económica transformaciones de importancia significativa, pasando en los años 70 de un intento de industrialización por sustitución de importaciones a políticas de desregulación económica y apertura comercial y financiera provocando una importante transformación en el modo de acumulación.

Estas políticas encontraron su apogeo en los años 90 y eclosionaron a principios del siglo XXI en una de las crisis sociales y políticas más profundas de la historia nacional, con índices de pobreza del 50% y desocupación del 25%.

La imposibilidad de garantizar la reproducción sostenida del capital en un contexto de profunda inestabilidad llevó al Estado a implementar políticas para el restablecimiento de las variables macroeconómicas golpeadas por la profunda crisis.

Con el abandono de la convertibilidad y la devaluación del peso en el año 2002 la economía Argentina comenzó una paulatina recuperación que se sustentó fundamentalmente en las oportunidades de un contexto internacional proclive a la demanda de materias primas. La reinserción Argentina en la economía internacional exige la readaptación de la infraestructura existente, y la construcción de nueva infraestructura, acorde a los actuales patrones de intercambio. Energía, transporte y comunicaciones son los tres ejes priorizados en los proyectos de infraestructura existentes en América Latina.

Este trabajo es una primera aproximación al estudio de la Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Suramericana, analizando su importancia luego de la redefinición del modelo de desarrollo argentino pos crisis del 2001.

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Geográficas CIG-IGECHS-FCH-CONICET/UNCPBA [alvaroa22@yahoo.com.ar](mailto:alvaroa22@yahoo.com.ar)

## La Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

En busca de una mayor y mejor inserción de las economías nacionales en la economía mundial los países de la región, hoy nucleados políticamente en la UNASUR, se han propuesto una serie de medidas tendientes a resolver el déficit estructural en la interconexión en infraestructura.

“La integración regional es el proceso mediante el cual diversas economías nacionales incrementan su complementación, buscando aumentar sus mutuos beneficios” (CEPAL-UNASUR, 2011, pp.50).

Los Estados inician proyectos de integración regional, por considerarlos beneficiosos para las economías nacionales, en busca de la extensión del mercado interno, menor vulnerabilidad económica ante factores externos, mayor poder de negociación en instancias internacionales, mayor atracción de inversiones externas, mayor aprovechamiento de las economías de escala en la producción, menos vulnerabilidad, entre otras. (CEPAL, UNASUR, 2011)

En América Latina, las experiencias recientes de los espacios de integración regional buscan constituirse en herramientas para un mayor aprovechamiento de la economía mundial, y en términos generales estos procesos de integración revisten tres dimensiones interrelacionadas: en primer lugar, la integración económica y comercial en sus diversos niveles y etapas (acuerdos de preferencia comercial, área de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica y monetaria). En segundo lugar, la integración política, que implica la profundización en la coordinación de políticas gubernamentales e institucionales. Y finalmente, la integración física, que está supeditada a los objetivos definidos por la integración económica y política, pero atendiendo a que sin ella la implementación de esos objetivos sería inviable.

Son las dos primeras dimensiones de la integración las que determinan el carácter de la integración física, ya que la infraestructura es desarrollada siempre en pos de intereses económicos y políticos. En la literatura sobre la temática la integración en infraestructura también ha estado supeditada al estudio de la integración económico – comercial y política. Este trabajo busca aportar al estudio de la integración física en la región desde el nacimiento de la Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Suramericana, sin desconocer estos determinantes antes enunciados y teniendo en cuenta que como afirma Raúl Grien:

“aunque no necesariamente la integración económica debe ser antes una integración física, difícilmente tendrán lugar los efectos que se esperan del intercambio y del mercado ampliado si las conexiones internas de la unión no existen o no pueden hacerse viables” (Grien Raúl, 1994, pp.237).

Uno de los rasgos más importantes en la conformación de un área común suramericana, encarnada en lo que sería el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), es el énfasis en el desarrollo de la infraestructura regional. Esta idea fue puesta en discusión por primera vez en el marco de la cumbre de Brasilia, en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000.

La promoción de un proyecto común que integre a los doce países de América del Sur como un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales, fue propuesta en Brasilia, con el objetivo concreto de “*construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones*” y fue designada con el nombre de IIRSA.

La IIRSA sería implementada a partir de diciembre del año 2000 a través de su Plan de Acción acordado en la Reunión Ministerial de Montevideo y coordinado por el Banco Interamericano de

Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FON- PLATA). Estas tres instituciones compondrían lo que luego se denominaría Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa (CCT).

En la segunda reunión de presidentes, 2 años después de la cumbre celebrada en Brasilia, los mandatarios firmaron el “*Consenso de Guayaquil sobre la Integración, seguridad e Infraestructura para el desarrollo*” en donde remarcaban que “es voluntad de América Latina construir de manera coordinada un espacio integrado mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios”. En el anexo III del Informe del CCT se enuncian los principios ordenadores de una visión estratégica de América del Sur.

El Comité define la relevancia de la infraestructura en su Plan Estratégico:

“La visión de la infraestructura como un elemento clave de la integración sudamericana está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de barreras geográficas, el acercamiento de mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas en los países de la región, siempre que se mantenga e incremente un contexto de apertura comercial y de inversiones, de armonización y convergencia regulatoria y de cohesión política creciente.

El desarrollo de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones puede ser entendido esencialmente como un tema de articulación del territorio para facilitar el acceso a mercados en dos dimensiones: por un lado, acceso de materias primas e insumos a centros de producción (incluyendo recursos naturales, energía, productos intermedios, información y servicios, y fuerza laboral); y por otra parte, acceso de la producción a centros de consumo nacionales e internacionales” (CCT, 2002, pp. 5).

En estos párrafos el CCT dejaba claro en Guayaquil las intenciones y el carácter general de la integración latinoamericana y del IIRSA como herramienta al servicio de esta integración regional y de la región con el mundo.

### **Los principios ordenadores de la IIRSA**

Bajo el subtítulo Principios Orientadores para una Visión Estratégica de América del Sur el CCT definen las pautas generales que guiarán las acciones de los gobiernos y las Instituciones Financieras. Estos principios orientadores, ratificados durante la III Reunión del CDE, celebrada en Brasilia el 27 de mayo de 2002, son:

*Regionalismo abierto*: Este es sin dudas el principio rector de los proyectos de integración vigentes en la región, y el IIRSA se fundamenta en ésta idea de una región abierta al mundo, concibiendo a la integración como una herramienta que mejore la inserción de las economías nacionales, como un bloque, en el mercado mundial.

“América del Sur es concebida como un espacio geo-económico plenamente integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional” (CCT, 2002, pp.6)

*Ejes de Integración y Desarrollo:* En concordancia con una visión netamente geo-económica de la región, el espacio sudamericano fue organizado en torno a franjas multinacionales atendiendo exclusivamente a flujos de comercio actuales y potenciales, buscando desarrollar el soporte de infraestructura adecuado a las necesidades productivas desarrolladas en cada región en las áreas de transportes, energía y telecomunicaciones.

Se identificaron 10 ejes: 1 – Eje Andino, 2- Eje Andino del Sur, 3- Eje de Capricornio, 4- Eje Hidrovía Paraguay-Paraná, 5- Eje del Amazonas, 6- Eje del Escudo Guayanés, 7- Eje del Sur, 8- Eje Interoceánico Central, 9- Eje del Mercosur-Chile, 10- Eje Perú-Brasil-Bolivia.

*Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional:* Desde la declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992) todos los proyectos de integración agregan como principio ordenador el desarrollo sostenible, en el caso del IIRSA, pone en primer lugar la sostenibilidad económica de los proyectos. El principio de sostenibilidad social, ambiental y político institucional han sido incorporados atendiendo a las controversias existentes por el impacto de las obras de infraestructura sobre los territorios donde se encuentran emplazadas y sobre las actividades económicas tradicionales de las poblaciones que habitan dichos territorios.

*Convergencia Normativa:* este tipo de proyectos de integración regional exigen la compatibilización de las normas y parámetros regulatorios para una armonización de los requerimientos y requisitos de inversión.

“Como parte de los requisitos para viabilizar las inversiones en infraestructura regional, es necesaria la voluntad política de los gobiernos para promover y facilitar el diálogo entre las autoridades reguladoras y de planificación de los países con el fin de lograr compatibilidad entre las reglas que rigen y orientan las actuaciones de la iniciativa privada en la región”. (CCT, 2002, pp.7)

*Coordinación Público-Privada:* el gran peso que en las economías nacionales tienen las grandes corporaciones obliga a pensar en un principio ordenador que garantice el financiamiento compartido de estas obras de infraestructura.

“Los desafíos del desarrollo de la región plantean la necesidad de coordinación y liderazgos compartidos entre los gobiernos (en sus distintos niveles) y el sector empresarial privado, incluyendo tanto la promoción de asociaciones estratégicas público-privadas para el financiamiento de proyectos de inversión, así como consultas y cooperación para el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado para la participación significativa del sector privado en las iniciativas de desarrollo regional e integración”. (CCT, 2002, pp.8)

Finalmente el *Aumento del Valor Agregado de la Producción* y el uso intensivo de *Tecnologías de la Información*, son dos principios ordenadores considerados también de importancia en el marco de la integración física desde la cumbre de Brasilia.

Durante más diez años de trabajo, la Iniciativa IIRSA se constituyó como un foro de los doce países para la planificación de la infraestructura del territorio suramericano cuyo éxito más notorio es una Cartera consensuada de más de 500 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, organizada en diez Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y la conformación de la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) que consiste en un conjunto de 31 proyectos prioritarios con fuerte impacto en la integración física del territorio.

“En agosto de 2009, en la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada en Quito, se creó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN). Por medio de la decisión que creó el COSIPLAN, el Comité de Dirección Ejecutiva de la IIRSA se incorporó al referido Consejo, como foro técnico asesor, siendo reconocidos los resultados alcanzados en el ámbito de la iniciativa; al mismo tiempo, se reiteró la decisión de “profundizar y perfeccionar los avances logrados en la identificación, evaluación e implementación de proyectos de integración en el marco del proceso de planeamiento de escala regional que realizan los países de América del Sur” (Declaración de Cochabamba, 9 de diciembre de 2006). El papel del Consejo es obtener un importante respaldo político para las actividades y proyectos que generen desarrollo económico y social sustentable para América del Sur. De este modo, se renueva el mandato de prioridad de la integración física, reforzándose la legitimidad de los esfuerzos de integración de la infraestructura regional, al incluir el tema en la agenda común de la UNASUR”. (CEPAL- UNASUR, 2011, pp. 55 ).

A partir del año 2011, la Iniciativa IIRSA se incorpora definitivamente al trabajo de Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR como su foro técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana iniciándose una nueva etapa en el trabajo de la Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Suramericana. (<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=28>) y profundizando los avances en materia de integración física en la región, pese a la heterogeneidad estructural<sup>2</sup> de los países suramericanos.

Algunos autores como es el caso de Silvia Álvarez (2012) hablan de un regionalismo pos neoliberal, una renovada configuración regional a partir de las críticas al regionalismo abierto puestas de manifiesto a inicios del siglo XXI y tomando como instancia inicial la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata (noviembre de 2005), en medio de protestas populares y en paralelo a la III Cumbre de los Pueblos con la presencia del presidente de Venezuela Hugo Chávez y de una gran cantidad de Movimientos Sociales de diferentes países de la región. Estos cambios se habrían reflejado por ejemplo en la conformación de la Alternativa Bolivariana (ALBA) primero y, más tarde, en la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). Pero resulta indispensable contrastar estas críticas al regionalismo abierto y al paradigma neoliberal con las prácticas concretas de reinserción de las economías nacionales en la economía internacional.

El desarrollo de los proyectos de infraestructura en nuestro país tuvo en las últimas semanas del mes de octubre del 2013 novedades significativas, pues se han producido dos hechos que visibilizan la estrategia de la banca regional y nacional en América Latina: el préstamo del Banco Mundial a la Argentina y el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

3.000 millones dólares le prestará el Banco Mundial a nuestro país en un acuerdo que se incluyó en la negociación de la “Alianza Estratégica 2014/2016” destinada a las áreas de salud, protección social, infraestructura y medio ambiente. Por otro lado, el 30 de octubre se anunció un nuevo préstamo del BID por 300 millones de dólares destinados a obras del IIRSA. Dicho paquete complementa los Programas de Infraestructura Vial del Norte Grande I y II, aprobados

---

<sup>2</sup> Para la teoría cepalina la heterogeneidad estructural que caracteriza a la periferia se define como una situación en la que existen amplias diferencias en los niveles de productividad del trabajo entre sectores de la economía y al interior de cada sector, así como también explica las disparidades en el desarrollo económico de los países de las regiones y subregiones atendiendo a esas asimetrías en la productividad del trabajo.

en 2007 y 2012, respectivamente, y también busca contribuir a una mayor integración territorial y regional de esa zona de Argentina. Estos dos anuncios develan el rol de los organismos financieros internacionales en el diseño geoestratégico de América Latina, la política de financiamiento a proyectos de infraestructura, la articulación de los instituciones financieras con los procesos de integración de la región y con la inserción de las economías latinoamericanas a la economía internacional.

### **El eje Hidrovía Paraguay - Paraná**

La Hidrovía Paraguay - Paraná es uno de los mayores sistemas navegables del planeta y se ha constituido en el mayor factor de cohesión histórica, humana y económica de los países sudamericanos que la conforman.

Este sistema hídrico comienza en el extremo norte en el Puerto de Cáceres (Brasil), sobre el río Paraguay y está conformado por el Río Paraguay, Paraná y Río de la Plata con una extensión de 3.442 km desde su comienzo en el mencionado puerto de Brasil hasta el puerto de Nueva Palmira (Uruguay).

Se trata entonces de la mayor arteria de comunicación fluvial y de transporte para los países que la comparten: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Las mayores mercaderías que se transportan son commodities: granos, cereales, maderas, etc.

Granos: 49,7% - Maderas: 17,7% - Cargas pesadas: 12,3% - Otras: 20,3% (combustibles, fertilizantes, líquidos y combustibles gaseosos)

En la actualidad en la hidrovía circulan alrededor de 500 embarcaciones por mes con una carga aproximada de entre 12.000 y 18.000 toneladas.

Según los anuncios oficiales de la IIRSA hay ya 97 proyectos para este eje. 33 relacionados con infraestructura portuaria, 18 fluvial, 16 ferroviaria, 20 de transporte vial, 1 aérea; 1 hidroeléctrica, 2 centrales termoeléctricas, 1 gasoducto, 1 estación transformadora, 1 proyecto de trasposición de Itaipú, y 3 relacionados con las tecnologías de la información (TICs).

El mayor impacto buscado en estas obras es mejorar y optimizar la conexión inter regional. La reducción de los tiempos de transporte con la adaptación de la hidrovía es realmente significativa, pues pasará, de 36 a 16 días para el trayecto Corumbá - Río de la Plata- Corumbá (5.500 km.). Asimismo, la posibilidad de conectar fluvialmente Sao Paulo con Buenos Aires, los dos grandes centros económicos de la región, se abre con el tramo Paraná-Tieté, que es considerado por IIRSA como un proyecto-ancla. (Cecaña, 2007).

Los proyectos de la Hidrovía Paraguay-Paraná han sido definidos en Agosto del 2007. La adecuación de esta vía navegable inicia aparentemente sus trabajos a pesar de que provocará un daño irreparable a la sociedad y al medio ambiente destruyendo los humedales y, con ello, afectando también la recarga del acuífero Guaraní. José Da Cruz (2007) advierte que “existe un serio riesgo de desecación del Pantanal...”

Es sin dudas la actividad agroindustrial quien marca la dinámica económica de la zona, y la región, es motor de la hidrovía, que se construye sin dudas para beneficio del capital y el deterioro general de las condiciones de vida (naturaleza y sociedad).

La concentración de grandes empresas, por ejemplo en el área de Rosario [Argentina], tuvo en los últimos años una inversión millonaria para todo lo que es el complejo aceitero basado en la soja, lo cual ha traído aparejado impactos ambientales de consideración por la utilización de agrotóxicos, la repercusión de los mismos sobre el cuidado del suelo y del agua, pérdida de nutrientes, las transformaciones en las áreas urbanas y por lo tanto el

deterioro de la calidad de vida de las personas que viven cerca de estos emprendimientos. (Stancich, 2006).

### **Las características de la estructura económica latinoamericana**

Como se afirmó ya, la integración en infraestructura está determinada por los proyectos económicos y políticos. Son estos quienes marcan los objetivos y la infraestructura es una herramienta indispensable para su consecución. Las características estructurales de las economías nacionales son un factor decisivo a la hora de analizar el carácter de la integración económica.

Es posible identificar rasgos comunes en las economías latinoamericanas pero es posible también visualizar una enorme disparidad en el desarrollo de los países miembros del bloque subrayando el dominio regional de Brasil quien es un fuerte promotor de la integración marcando las características salientes de los proyectos. En tal sentido es necesario decir que es este país quien ha promovido la IIRSA.

La re-primarización de las economías y la extranjerización de los aparatos productivos parecen ser las dos características fundamentales que condicionan la inserción de la región en la economía mundial. Según el último informe de la CEPAL la región recibió en 2012 un monto récord de inversión extranjera directa (IED) de 173.361 millones de dólares (6,7% más que en 2011). Estas cifras se explican por el sostenido crecimiento económico de la región, los altos precios de las materias primas y la elevada rentabilidad de las inversiones asociadas a la explotación de recursos naturales. Como afirma la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, al difundir el último informe sobre IED:

"Los resultados obtenidos en materia de inversión extranjera directa dan cuenta del buen momento que atraviesa la economía de América Latina. Sin embargo, no vemos indicios muy claros de un aporte relevante de la IED a la generación de nuevos sectores o a la creación de actividades de alto contenido tecnológico, considerando que uno de los principales desafíos que enfrenta la región es un cambio en su estructura productiva", (Comunicado de Prensa CEPAL, 2013, pp.1).

Según el informe, la IED se va orientando cada vez más hacia la explotación de recursos naturales, en particular en América del Sur. El peso de la manufactura es bastante limitado en las entradas de IED, con la excepción de Brasil y México.

“Lo dicho toma relevancia si se observa que América Latina cuenta con minerales de gran uso e importancia en y para la economía mundial. Por ejemplo, el 46% de las reservas mundiales de bauxita (estimadas entre 55 y 75 mil millones de toneladas métricas) se localizan en Sudamérica (24%) y el Caribe (22%). Entre las más importantes de cobre están las chilenas con cerca de 360 millones de toneladas métricas o el 35-40% de las reservas base en el mundo. Otras son las peruanas con 120 millones y las mexicanas con unos 40 millones de toneladas métricas. En cuanto al zinc, el 35% de las reservas base mundiales ó 168 millones de toneladas métricas, corresponden al continente Americano. Y en lo que respecta al níquel, vale señalar que las mayores reservas base en el continente y del mundo están en Cuba con unos 23 millones de toneladas métricas. Le sigue Canadá con 15 millones de toneladas y, aún más lejos, Brasil con 8,3 millones y Colombia con 2,7 millones de toneladas métricas. Ante tal riqueza natural, denota una creciente transferencia hacia EUA, pero también hacia otros países ricos y hacia emergentes como

China cuyas importaciones, tanto de petróleo como de minerales, han aumentado con creces” (Delgado Ramos, 2012, pp. 72)

Por otra parte, las utilidades de las transnacionales en América Latina y el Caribe se incrementaron 5,5 veces en 9 años, pasando de 20.425 millones de dólares en 2002 a 113.067 millones de dólares en 2011. En promedio, estas empresas repatrian una proporción de sus utilidades superior (55%) a la que reinvierten en los países de la región donde fueron generadas (45%). Por lo cual el crecimiento tan marcado de estas utilidades tiende a neutralizar el efecto positivo que produce el ingreso de la inversión extranjera directa sobre la balanza de pagos (CEPAL, 2013).

### **Las características de la estructura económica argentina reciente**

La re-primarización productiva, la concentración económica y extranjerización del aparato productivo parecen ser rasgos comunes a la mayoría de los países de América Latina, en mayor o menor medida, de acuerdo a su peso relativo en la economía internacional. El modelo económico seguido por nuestro país desde la recomposición de la acumulación capitalista luego de la crisis del año 2001 no escapa a esta caracterización.

#### ***La concentración***

La concentración económica en Argentina es posible de ser analizada a partir del estudio de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas del INDEC quien mide el comportamiento de las 500 corporaciones más grandes del país. Según la encuesta se deduce que en el 2011 el valor agregado generado por las 500 empresas más grandes representó el 23,2% del valor agregado total de la economía. Comparando con las cifras de 2010, surge que el valor agregado creció 27,3%; el consumo intermedio 31,2% y el valor bruto de producción 29,7%.

En términos brutos, el valor agregado de las 500 corporaciones más grandes del país llegó a \$ 387.151 millones. Las 100 más grandes explican casi el 70% de ese total de valor añadido; las 50 más grandes el 52,1% y las cuatro más grandes el 14,8%.

Es decir, en términos de concentración podemos aseverar que 500 empresas explican aproximadamente un tercio de la producción en nuestro país. Las utilidades de estas firmas pasaron de \$ 101.401 millones en 2010 a \$ 116.816 millones en 2011 es decir, crecieron un 15,2%

Debe destacarse aquí, que pese a las cuantiosas ganancias de las empresas transnacionales su comportamiento solo explica el 5,7% de la generación de empleos asalariados en el 2011.

#### ***La re-primarización productiva***

Caracterizaremos al modelo de desarrollo argentino, como al de muchos países de la región, como primario - extractivo exportador. Los indicadores del la ENGE comprueban esas caracterización.

Dentro de las 500 corporaciones más grandes, 37 pertenecen al sector de minas y canteras; 284 a la actividad manufacturera, liderada por los sectores de alimentos, bebidas y tabaco y el de combustibles, químicos y plásticos; 41 son del sector de la electricidad, gas y agua, gestión de residuos y saneamiento público y 20 del de servicios de información y comunicaciones.

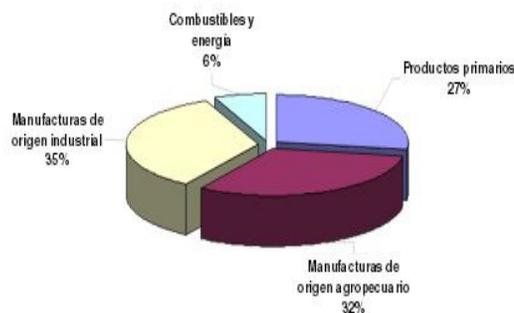
Si tenemos en cuenta los datos del Ministerio de Economía de la Nación (abril de 2013), según el informe de exportaciones en grandes rubros del primer cuatrimestre del 2013 podemos sacar las siguientes conclusiones:

El mayor ascenso interanual en valores absolutos de exportaciones correspondió a los Productos Primarios, confirmando el sesgo agroexportador del modelo productivo nacional, que subieron el 43% debido a un incremento conjunto de las cantidades (26%) y de los precios (13%). Le siguió el aumento de las Manufacturas de origen agropecuario (20%) debido a una suba de precios (5%) y cantidades (15%). Las Manufacturas de origen industrial registraron una suba del 7% producto de un aumento en las cantidades vendidas (8%), mientras los precios bajaron el 2%. Por último, las ventas de Combustibles y energía disminuyeron el 61% debido a la baja de precios (-20%), y de cantidades exportadas (-51%).

El destino de las exportaciones nos demuestra el peso de las importaciones asiáticas de productos primarios argentinos. El incremento en las exportaciones se observó por las mayores ventas de semillas y frutos oleaginosos (porotos de soja hacia China y Egipto, entre otros); Residuos y desperdicios de la industria alimenticia (harina y pellets de soja hacia Vietnam, Indonesia y Argelia); y cereales (maíz en grano hacia República de Corea, Argelia y Japón).

En resumen el 65% de las exportaciones del país están compuestas por productos primarios y manufacturas de origen agropecuarios y el destino de estas exportaciones se concentra mayoritariamente en países asiáticos.

Gráfico 2. Composición de las exportaciones. Primer cuatrimestre 2013



1.7.575

3/21

INDEC - ICA

**Fuente:** Gráfico elaboración del MECON, abril de 2013, pp.3

**La extranjerización**

Según los datos de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE) realizada en el 2011, casi 7 de cada 10 de las empresas más grandes del país son extranjeras.

**Cuadro 13.** Empresas por sector de actividad principal, según origen del capital. Años 2010-2011\*

Sector de actividad principal	Origen del capital			
	Nacional		Con Participación Extranjera	
	2010*	2011*	2010*	2011*
Total	176	178	324	322
Minas y canteras	4	4	35	33
Industria Manufacturera	92	93	191	191
Alimentos, bebidas y tabaco	48	43	57	57
Combustibles, químicos y plásticos	15	16	63	62
Maquinarias, equipos y vehículos	9	9	36	38
Resto de industria	20	25	35	34
Resto de actividades (1)	80	81	98	98

(1) Incluye Electricidad, Gas, Agua, Gestión de residuos, Saneamiento público, Servicios de información, Comunicaciones, Construcción, Comercio, Transporte y Otros servicios

**Fuente:** Cuadro elaboración de la ENGE, INDEC, 2012, pp.15

Dentro de las 500 corporaciones más grandes solo 178 son empresas de capitales nacionales y 322 de capital extranjero. Las empresas nacionales explicaron sólo 13,1% de las utilidades mientras que las extranjeras dieron cuenta del 86,9% restante. En la generación de valor, las extranjeras también lideran (80,4%) contra el 19,6% aportado por las nacionales.

La extranjerización de la estructura productiva resulta una traba al desarrollo si se asume que el poder de decisión está fuera del alcance del poder político nacional, y que el origen del capital (foráneo) determina su destino (la repatriación de utilidades).

Estos no son datos menores a la hora de analizar los proyectos de integración física del país con América Latina ya que el poder de decisión de Estado se encuentra condicionado en una doble vertiente, por un lado, que es lo que ofrece al mercado internacional, por otro lado que es lo que el mercado internacional demanda y que es lo que los organizamos internacionales de crédito y los actores privados (grandes empresas) están dispuestos a financiar e invertir.

**Conclusiones**

Los países de la región, agrupados políticamente en la UNASUR, en busca de una mayor y mejor inserción de las economías nacionales en la economía mundial han propuesto una serie de medidas tendientes a resolver el déficit estructural en la interconexión en infraestructura. Esa serie de medidas constituyen lo que se conoce como la Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Suramericana.

Estos proyectos han logrado notables avances (que no han sido objeto directo de estudio en este trabajo pero que requieren un exhaustivo abordaje) pese a la disparidad económica de los países latinoamericanos y a la heterogeneidad ideológica de los gobiernos de la región. Algunos autores refieren hoy a una integración pos neoliberal, haciendo alusión a nuevas lógicas de integración regional. Sin embargo, los modelos productivos de la región están atravesados por una profunda re-primarización, reafirmando el rol histórico que los países periféricos han asumido en la

economía internacional, condicionante fundamental de las obras de infraestructura y de la interconexión física.

Del desarrollo de esta primera aproximación al estudio de la integración en infraestructura en nuestro país podemos deducir tres conclusiones que será necesario abordar en mayor profundidad en futuros trabajos:

La primera es que esta re-primarización económica está marcada por el dominio en la arena política de las empresas transnacionales. La extranjerización de la estructura productiva resulta una traba al desarrollo si se asume que el poder de decisión está fuera del alcance del poder político nacional y que el origen del capital transnacional determina su destino a partir de la repatriación de utilidades.

La segunda es que es de destacar también, como lo afirma Juan Fal (2013), que el financiamiento de los proyectos de infraestructura incluidos en el programa de la IIRSA es reflejo de la actual política geo-estratégica de los grandes poderes políticos y económicos del sistema internacional hacia América Latina. En los últimos 20 años el Banco Mundial sólo en Argentina ha financiado 24 proyectos por un monto de 4.411 millones dólares destinados a llevar a cabo el control territorial, social y productivo consolidando una plataforma agroexportadora.

La tercera es la escasa complementariedad de los modelos económicos de los diferentes países de la región. En Argentina el comercio con el MERCOSUR (incluida la República Bolivariana de Venezuela) -principal socio comercial-, concentró solo 26% de las exportaciones en el primer cuatrimestre del año (MECON, 2013). Mucho de este intercambio se explica por el aumento del rubro “Material de transporte terrestre” destacándose las ventas de vehículos para el transporte de personas hacia Brasil. Es decir, la complementariedad de la economía argentina con América del Sur es escasa y la especialización productiva fortalece esta tendencia en el marco de modelos de desarrollo que siguen “mirando hacia afuera”.

Como se deja claro en la propia letra de la IIRSA: manteniendo la apertura comercial y de inversiones, la armonización y la convergencia regulatoria, el desarrollo de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones puede ser entendido esencialmente como un tema de articulación del territorio para facilitar el acceso a mercados en dos dimensiones: por un lado, acceso de materias primas e insumos a centros de producción (incluyendo recursos naturales, energía, productos intermedios, información y servicios, y fuerza laboral); y por otra parte, acceso de la producción a centros de consumo nacionales e internacionales” (CCT, 2002, pp. 5)

El rumbo seguido por el modelo económico argentino con posterioridad a la crisis del 2001 ratifica esta tendencia, profundizando una inserción en la economía internacional como abastecedores de bienes primarios, cuyos precios actualmente se mantienen en alza, direccionando el destino de las inversiones en infraestructura y condicionando el futuro desarrollo de la economía nacional y la integración regional.

Finalmente y a modo de reflexión podemos decir que frente a esta lógica geoeconómica, determinada por la actual dinámica de acumulación del capital que David Harvey caracteriza como de “acumulación por desposesión” (2004) promovida por las empresas transnacionales y sustentada en la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas fuentes de recursos y trabajo en formaciones sociales preexistentes, emerge una política del lugar, del tiempo y del espacio, legitimando reglas plurales y democráticas de convivencia social, basada en el respeto a las identidad cultural de los pueblos y encarnada en los movimientos sociales y en las diversas formas y concepciones del buen vivir.

**Bibliografía**

ÁLVAREZ, Silvia (2012), “Las soberanías en el MERCOSUR”, en Bernal Meza Raúl y Álvarez Silvia (editores), Asuntos de América Latina, Santiago, Universidad de Santiago de Chile.

ARCEO Enrique y DE LUCCHI Juan Matías (Mayo de 2012) “Estrategias de desarrollo y regímenes legales para la inversión extranjera” CEFIDAR Documento de Trabajo N° 43.

BRUCKMANN, Mónica (2011); “Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana” *ALAI, América Latina en Movimiento* 2011-04-12 <http://alainet.org/active/45772&lang=es>

CECEÑA Ana Esther (2007); “Territorialidad de la dominación” Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, Bs. As.

CEPAL, (2013); “comunicado de prensa” documento digital disponible: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/7/49847/P49847.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xslt>

CEPAL, (2013); “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012” documento digital disponible en: <http://www.cepal.org>

CEPAL-UNASUR, (2011); “Infraestructura para la Integración Regional” documento digital disponible en: <http://www.eclac.cl>

DA CRUZ, José (2007); “Transportes en la región: hidrovía Paraguay-Paraná” en Peripecias N°48 documento digital disponible en: [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com)

DELGADO RAMOS Gian Carlo, (enero- febrero 2012); “Extractivismo minero, conflicto y resistencia social” realidad económica N°265.

FAL Juan, (2013); “Las operaciones del Banco Mundial en Argentina: Injerencia en el sector agrícola” Revista Periferias (Buenos Aires: FISyP) N° 21

FERNÁNDEZ EQUIZA Ana María, (2013); “Desarrollo y conflictos socioambientales. Indagaciones para construir nuevos posibles” en: Territorios, Economía Internacional y Conflicto Socioambiental, UNCPBA, Tandil. E-Book disponible en: <http://www.cig.org.ar/docs/LIBROS/Territorios,%20Econom%C3%ADa%20Internacional%20y%20conflictos%20socioambientales.pdf>

FRECHERO Jorge Ignacio, (2013); “Neoextractivismo e inserción internacional. Hacia una argentina económica y ecológicamente dependiente” en Fernández Equiza Ana Maria: Territorios, Economía Internacional y Conflicto Socioambiental, UNCPBA, Tandil. E-Book disponible en:

<http://www.cig.org.ar/docs/LIBROS/Territorios,%20Econom%C3%ADa%20Internacional%20y%20conflictos%20socioambientales.pdf>

GRIEN Raúl, (1994); “La integración económica como alternativa inédita para América Latina” FCE, México.

GUDYNAS, Eduardo, (2003) “Ecología, economía y ética del Desarrollo sostenible”. Bolivia, Instituto para la Conservación y la Investigación de la Biodiversidad (ICIB)/Academia Nacional de Ciencias de Bolivia.

GUDYNAS, Eduardo;(2011); “Buen Vivir, germinando alternativas al desarrollo”. ALAI febrero de 2011. Disponible en: [www.uv.mx/personal/.../2011/08/alai462-Buen-vivir-y-Gudynas.pdf](http://www.uv.mx/personal/.../2011/08/alai462-Buen-vivir-y-Gudynas.pdf)

HARVEY David, (2004), “El nuevo Imperialismo. La acumulación por desposesión. Socialism Register, CLACSO”

INDEC, (2013); “Grandes empresas en Argentina” documento digital disponible en: <http://www.indec.gov.ar/>

IIRSA, (2002); “Anexo II: Informe del comité de coordinación Técnica” documento digital disponible en: <http://www.iirsa.org>

IIRSA, (2000); “Comunicado de Brasilia” documento digital disponible en: <http://www.iirsa.org>

LUCITA Eduardo y ARONSKIND Ricardo, (2012); “Debate sobre Neoliberalismo y Neodesarrollismo”. Jueves, 18 de octubre de 2012 Disponible en: <http://barricadav.blogspot.com.ar/2012/10/debate-eduardo-lucita-ricardo-aronskind.html>

Ministerio de Economía de la Nación, (abril de 2013); “Informe Intercambio Comercial Argentino” documento digital disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/comercioexterior/docs/ica\\_05\\_13.pdf](http://www.mecon.gov.ar/comercioexterior/docs/ica_05_13.pdf)

SANTARCÁNGELO Juan Eduardo, (enero – julio de 2012); “Concentración, rentabilidad y extranjerización en Argentina. Una mirada desde la cúpula empresarial”. Ensayos de Economía N°40, Buenos Aires.

SEOANE José (segundo semestre 2012); “Neoliberalismo y ofensiva extractivista” Theomai 26, UBA, Buenos Aires.

STANCICH, Elba; (2006) “La Hidrovía Paraguay-Paraná, IIRSA, soja y el modelo de extracción de recursos” documento digital disponible en: <http://www.proteger.org.ar/documento.php?id=567>



## Gestión del hábitat desde los actores sociales. El caso de dos barrios de Comodoro Rivadavia

AYROLDI CHENOT, María Gracia <sup>1</sup>

### Materiales y Métodos

El borde costero de la ciudad de Comodoro Rivadavia se caracteriza en general por presentar playas constituidas por gravas y acantilados. A excepción de dos playas de la ciudad, las cuales se constituyen de arenas. Las mismas corresponden a los dos barrios analizados en el presente trabajo, ya que, a pesar de presentar características para su uso balneario son las que exhiben mayor degradación, con presencia de residuos sólidos urbanos dispersos, escombros, descarga de pluviales y efluentes.

El borde costero urbanizado del barrio Stella Maris se localiza en el Sureste del ejido municipal de la ciudad de Comodoro Rivadavia. Su playa, es una de las pocas de la ciudad que cuentan con predominio de arena, asimismo su orientación al Sureste implica una posición estratégica de reparo a los vientos dominantes del cuadrante Oeste. Estas condiciones de sitio podrían constituirla en una excelente opción para el uso balneario pero el escenario dominante de deterioro y contaminación lo hacen imposible.

Por su parte, el borde costero del barrio Restinga Alí, se localiza al noreste del ejido municipal. A partir de la caracterización establecida por Raimondo (2010), esta playa recibe la desembocadura de un arroyo, que según la autora, evidencia la contaminación del mismo por aguas servidas. Este efluente mencionado por Raimondo (2010) es el que aporta mayor contaminación a la playa de arena que tiene el barrio, la que en época estival a pesar de su degradación es utilizada como balneario.

Las problemáticas mencionadas en los párrafos anteriores y que presentan ambos espacios costeros, son las que generan la degradación del mismo. Estos problemas son ambientales, por lo que según Pace et al (1992), hacen referencia fundamentalmente al hábitat. Es decir, toda problemática ambiental afecta directamente el hábitat del espacio considerado, en este caso costero y a sus habitantes en particular.

El objetivo es identificar los actores clave que intervienen en dichos barrios costeros, sus modos de gestión de las problemáticas del hábitat costero, como así también su participación para colaborar en la gestión costera local.

La metodología utilizada es cualitativa e inductiva, ya que a través de entrevistas guiadas a los vecinos de ambos barrios y a referentes de las organizaciones sociales, sumado a la búsqueda en los diarios locales, como así también en los registros de denuncia presentes en el Municipio, se identificarán los actores sociales siguiendo dos clasificaciones, por un lado la propuesta por Sorensen, McCreary y Brandani (1992) quienes parten del nivel de organización, y la de Simioni (2003) según su compromiso con la problemática. Así mismo, se identificarán sus formas de participación y/o intervención, es decir su Gestión Local, siguiendo a Fernández (2000). Esta gestión, según Lavell y Argüello (2003), tiene una correlación temporal, por un lado la gestión prospectiva o de prevención y la gestión compensatoria o mitigación.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. GECOS. IGEOPAT [mariagracia22@gmail.com](mailto:mariagracia22@gmail.com)

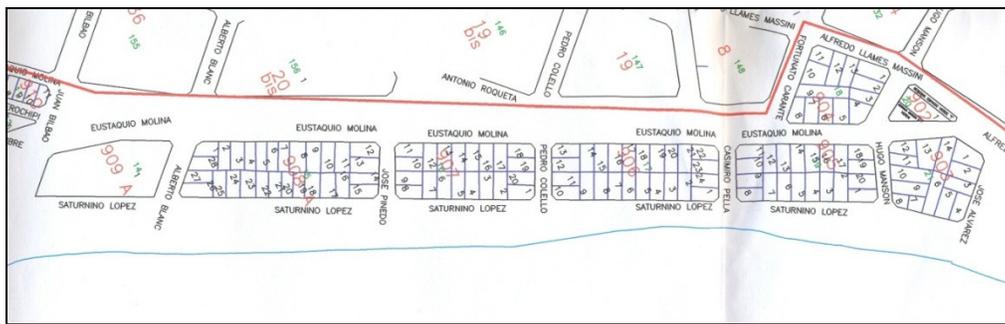
## Resultados

Como se plantea en líneas anteriores, el presente trabajo es un avance de investigación, en el cual sólo se ha logrado cumplimentar el análisis de los artículos periodísticos de un diario local, que hacen referencia a los barrios abordados. En cuanto a las entrevistas en profundidad, hasta el momento solo se ha logrado realizarlas a los habitantes de la primera línea costera del barrio Stella Maris.

La identificación de los actores sociales que intervienen en ambos barrios se estableció a partir del análisis de los artículos periodísticos de un diario local. Este trabajo de gabinete fue desarrollado por Raimondo y Malerva (2006) tomando el periodo 1985 - 2005, del diario *Crónica* de la localidad de Comodoro Rivadavia. Las planillas fueron cedidas para la identificación del presente trabajo.

Las entrevistas se realizaron durante los primeros meses del año 2011 en el barrio Stella Maris, a los vecinos cuyas viviendas se asientan en la primera línea costera, como se observa en la Imagen N° 1.

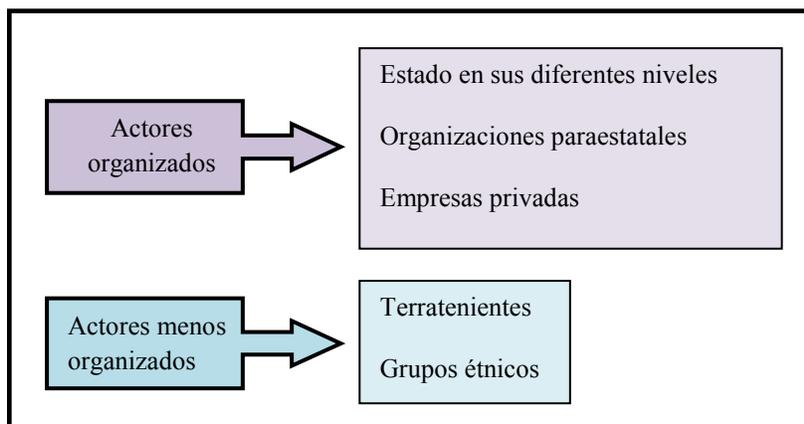
**Imagen N° 1. Manzanas costeras del barrio Stella Maris en las que se entrevistó a sus habitantes**



**Fuente:** Extraído del plano urbano del Barrio Stella Maris Escala 1:25.000 MCR

Los actores mencionados por los entrevistados como así también por los artículos periodísticos que hacen referencia a ambos barrios, se clasificaron bajo dos formas. En primer lugar la establecida por Sorensen, McCreary y Brandani (1992), quienes mencionan dos tipos de actores, por un lado, los actores organizados, en ellos se encuentran las agencias de gobierno, organizaciones paraestatales y organizaciones de la industria privada, científicas y conservacionistas. Por otro lado, están los grupos de actores menos organizados incluye a los terratenientes, grupos étnicos y clases sociales. Los participantes de estos grupos menos organizados pueden participar en grupos organizados como en partidos políticos u otras organizaciones formales. La clasificación establecida por Sorensen *et al* (1992) se visualiza en el Cuadro N° 1.

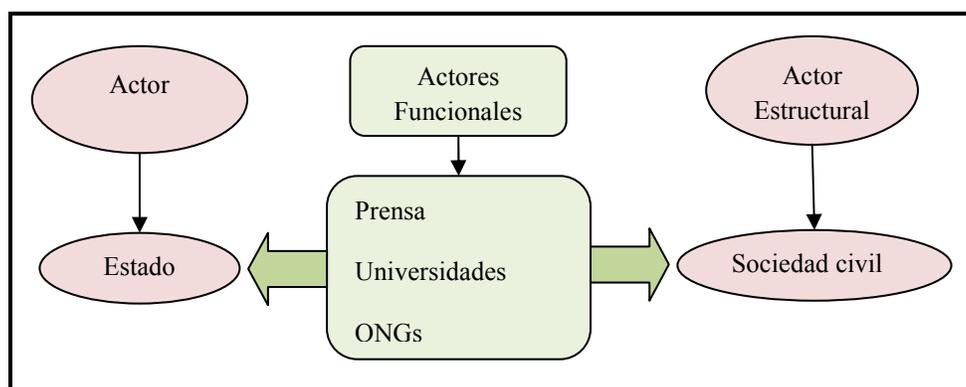
**Cuadro N° 1. Clasificación de actores sociales según Sorensen *et al* (1992)**



En segundo lugar la establecida por Simioni (2003) quien los clasifica a los actores según el compromiso de los mismos ante las problemáticas. La autora los divide en dos grupos, los primeros los denomina actores estructurales, debido a su compromiso directo con las acciones, estos actores son según la autora el Estado, en sus diferentes instancias, y la sociedad civil, en sus diferentes componentes, “se caracterizan por hallarse ligados directamente a la evolución y desenlace del fenómeno (...), y su comportamiento resulta valioso para explicar cambios sensibles en su mejora” (Simioni, 2003: 105).

En el segundo grupo están los actores funcionales, cuya función es actuar facilitando la ligazón entre los actores estructurales, estos actores comprenden la prensa, las universidades, las ONG, los partidos políticos, entre otros. Son actores cuyo rol fundamental es servir de nexo entre los ámbitos y los actores estructurales. La división y vinculación que establece Simioni (2003) se observa en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2. Clasificación de actores según Simioni (2003)**



Ambas clasificaciones fueron trabajadas por Monti (2012) como Richeri (2011) y Ali y Richeri (2010) en diversos espacios costeros de la Argentina.

Tanto los actores sociales mencionados por los artículos periodísticos, como por los vecinos entrevistados, se organizaron siguiendo ambas clasificaciones y se plasman en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1. Identificación y clasificación de actores sociales intervinientes en ambos barrios costeros

Nivel de Organización (Sorensen, et al., 1992)	Rol (Simioni, 2003)	Tipología de Actores	Barrio Stella Maris		Barrio Restinga Alí
			Artículos Periodísticos	Entrevistados	
ACTORES ORGANIZADOS	ESTRUCTURALES	Organismos de Gobierno	UNAVE (Unión de Asociaciones Vecinales) Municipalidad de Comodoro Rivadavia (MCR) BID Justicia Federal SCPL Laboratorio de aguas (MCR) DPA MCR Concejo Deliberante CR	Autoridades Prefectura Policía MCR SCPL Provincia Consejo Deliberante CR Juzgado	ATE Laboratorio de aguas MCR Subsecretaría de Medio Ambiente Prefectura MCR Provincia DPA MCR Policía Vialidad Provincial
		Sector Empresarial	Empresas Plantas pesqueras Siracusa Astra Industrias Frigoríficos YPF	Frigoríficos Clear Empresas	Guilford Petroquímica
	FUNCIONALES	Sector Académico	Instituto Martín Rivadavia Esc. Mariano Moreno Esc. 745 UNPSJB (FCN)	Colegio Biología Marina Escuela “Estrella de Mar” UNPSJB	UNPSJB (FCN)
		ONGs	-----	-----	Fundación Patagonia Natural Asociación Arroyo Belgrano
		Medios de Comunicación	Diario Crónica	Canal 9 Diario Crónica	Diario Crónica
	ACTORES MENOS ORGANIZADOS	ESTRUCTURALES	Sector Comunitario	Unión Vecinal	Unión Vecinal Iglesia
Habitantes			Vecinos Ramon Salgueiro (Vecino) Ivon Barracosa (vecina) Nicolas Reynoso (Vecinalista) Echaniz (Vecinalista)	Vecinos	Vecinalista Sonia Melión Vecinalista Aade Rogel Vecinos

De la mención de los actores tanto por parte de los artículos periodísticos como de las entrevistas realizadas particularmente en el barrio Stella Maris, hay actores organizados según Sorensen *et al* (1992) y estructurales según Simioni (2003) que se repiten, como es el caso de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia en su diversidad de organismos que la componen, la SCPL, Consejo Deliberante de Comodoro Rivadavia, y el Juzgado federal.

De las entrevistas, los actores organizados según Sorensen *et al* (1992) y funcionales según Simioni (2003), aparecen actores pertenecientes a los medios de comunicación como Canal 9, y otros diarios locales.

Así mismo, a partir del análisis de las entrevistas se deduce que la función que Simioni (2003) atribuye a los actores funcionales es claramente visible, ya que los mismos se constituyen como referentes para canalizar las denuncias de la diversidad de problemáticas ante los actores estructurales, siendo estos los medios de comunicación, la universidad local y diversidad de asociaciones u ONGs.

### ***Modos de gestión***

Las formas de afrontar las problemáticas ambientales por parte de los actores sociales locales es lo que Fernández (2000) denomina Gestión local, y la entiende como la gestión que surge en el seno de lo que se denomina una “democracia ambiental” relacionada con los problemas y sujetos concretos de cada unidad o comunidad. Es decir en palabras del autor es “la capacidad endógena de una comunidad para mejorar o paliar sus problemáticas del hábitat.” (Fernández, 2000: 45) En este sentido, en la gestión del riesgo se habla de dos tipos de gestión que tienen una correlación temporal, la gestión prospectiva o de prevención y la gestión compensatoria o mitigación. Estas dos formas son impulsadas, según Lavell y Argüello (2003) por los actores sociales.

Estas formas de gestión se han determinado a partir del análisis de los artículos periodísticos, quienes son actores que canalizan la información (funcionales) hacia los actores estructurales organizados y menos organizados.

A lo largo de los veinte años de análisis de artículos, se observa que los vecinos han recurrido a este actor funcional, según Simioni (2003), para canalizar las demandas del hábitat de sus respectivos barrios. Del total de artículos periodísticos que hacen mención a los barrios abordados en el presente trabajo, sólo diecinueve corresponden al barrio Restinga Alí, y cuarenta y nueve al barrio Stella Maris.

Quince de los artículos, mencionan la demanda o denuncia por parte de los vecinos y unión vecinal del barrio Restinga Alí o la universidad local ante las siguientes problemáticas, derrame de petróleo, extracción de áridos, efluentes, erosión costera, e infraestructura para el barrio y para el sector costero particularmente. Estas demandas o denuncias no se vinculan con las formas de gestión establecidas, ya que estos actores no elaboran sus propias herramientas para afrontar las problemáticas, sino que vinculan a la gestión de las mismas a los actores organizados y estructurales. Es así, que se observan tres artículos que mencionan la gestión compensatoria o de mitigación llevada a cabo por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a través de sus diferentes secretarías.

Por su parte el barrio Stella Maris, que cuenta con mayor difusión mediática que el anterior, veintinueve corresponde a diversas denuncias o pedidos de ayuda efectuado tanto por actores menos organizados como por actores organizados y funcionales, estos últimos son tanto la universidad local, el diario Crónica, y varias escuelas públicas y privadas. Al igual que el anterior barrio, estas demandas o denuncias no se vinculan con formas de gestión. En particular a las formas de gestión que se han aplicado, se mencionan las llevadas a cabo por los actores

organizados y estructurales, estos han efectuado tareas de saneamiento y limpieza del sector costero, ambas medidas son compensatorias, como así también el control y la firma para el diseño y ejecución de varias infraestructuras, como ser las plantas de tratamiento de efluentes. Al igual que las antes mencionadas, estas últimas también corresponden a medidas compensatorias.

En este espacio costero, al igual que Restinga Alí, los vecinalistas a pesar de ser actores menos organizados, cumplen el rol de canalizar las demandas de los vecinos a los actores estructurales y organizados, es decir que se los puede considerar como funcionales.

Hasta el momento, sólo se ha entrevistado a los habitantes de la primera línea costera del barrio Stella Maris. De dichas entrevistas se obtuvo no sólo mayor cantidad de actores involucrados, sino que también permitió ver como canalizan las problemáticas, y si elaboran formas de gestión local. La mayoría de los entrevistados mencionaron la gestión de los actores organizados, ya sea estructurales como funcionales, con medidas de mitigación, particularmente, saneamiento y limpieza del sector costero. Así mismo, sus demandas son presentadas a los medios de comunicación o la unión vecinal, quienes publican sus denuncias o canalizan las demandas. Varios vecinos, comentaron que el mejoramiento del barrio a partir de la llegada de los servicios básicos, como el agua o gas, se debió al trabajo conjunto entre los mismos vecinos.

### **Conclusión y discusión de los resultados**

La hipótesis planteada para el trabajo es la siguiente, la mejora del hábitat inmediato hasta el momento se realiza con medidas compensatorias, a cargo de los actores organizados o estructurados, es decir el Estado y sus distintas jerarquías que al no incorporar la participación de la sociedad civil, no alcanzan el éxito en la aplicación y continuidad de las mismas. Por el momento no se puede corroborar, ya que el presente trabajo es un avance de una investigación, en la cual todavía no se han realizado las entrevistas en profundidad a los vecinos del barrio Restinga Alí.

Si podemos concluir, a partir del análisis de los artículos periodísticos y de las entrevistas a los vecinos del barrio Stella Maris, que los actores organizados y funcionales particularmente, son los receptores de las demandas que hacen los vecinos, cumpliendo su función de vínculo entre los actores menos organizados con los organizados.

Respecto de las medidas de gestión aplicadas por parte de los actores sociales, sólo se observaron las medidas de mitigación por parte del Estado. Estas medidas, son las solicitadas por los vecinos de los respectivos barrios. Pero las mismas, no son continuas en el tiempo y no buscan abordar las causas de las problemáticas ambientales.

Si bien hasta el momento sólo se ha entrevistado a los vecinos del barrio Stella Maris, muchos de ellos mencionan que gracias a la unión de los vecinos se lograron mejoras en el hábitat del barrio. Asimismo, mencionan que los responsables de los problemas es el Estado en sus diversas estructuras, ya que no ejercen el control sobre los privados. Además los vecinos mencionan que están cansados de la situación y que deben ser los jóvenes quienes deben buscar las soluciones, esto se correlaciona con las edades de los entrevistados, en su mayoría son personas que habitan hace más de treinta años en el barrio.

Hasta el momento podemos decir que en ambos barrios no hay una “democracia ambiental” según Fernandez (2000), ya que hay en ambos hábitat ausencia de la gestión local para la solución de las problemáticas. Sólo se visualizó actores locales que sirven de articuladores con los actores estructurales, para transmitir sus inquietudes y demandas.

Las medidas de gestión encaradas son compensatorias o de mitigación según Lavell y Arguello (2003), no se han observado ningún tipo de medida prospectiva.

**Bibliografía:**

- ALÍ, F. M.; RICHERI, P. E. (2010) “Tejiendo redes en nuestro litoral”. En *Gestores Costeros. Una propuesta de Voluntariado Universitario a la Educación Ambiental en Áreas Litorales*. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata. 113 – 161 pp.
- AYROLDI CHENOT, M. G; (2012) “Residuos sólidos en áreas costeras. El caso del frente costero del barrio Stella Maris. Comodoro Rivadavia. Chubut.” Tesis de Grado de la Carrera Lic. en Gestión Ambiental FHCS. UNPSJB. (Inédito) 168 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2003) *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la Planificación y gestión Integradas*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cadiz. Cadiz. 301 pp.
- DI PACE, M; FEDEROVISKY, S; HARDOY, J.E.; MAZZUCHELLI, S. (1992) *Medio ambiente urbano en la Argentina*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 202 pp.
- FERNANDEZ, R. (2000) *La Ciudad Verde. Teoría de la Gestión Ambiental Urbana*. Editorial Espacio. Argentina. 517 pp.
- GARCIA, M; RAIMONDO, A. M. (2010) Ciudad y costa en Comodoro Rivadavia – Rada Tilly - Caleta Olivia. Usos, actividades y conflictos. Aportes para la gestión ambiental. Informe final de Proyecto de Investigación. (Inédito) 57 pp.
- GARCIA, M. (2010) “Algunas experiencias de participación social en la gestión de problemas costeros en ciudades argentinas”. En revista electrónica del IGEOPAT Vol.9 N°1 ISSN 1666-5783. 37 – 62 pp.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R; FERNÁNDEZ COLLADO, C; BAPTISTA LUCIO, P; (2010) *Metodología de la Investigación*. Editorial Mc Graw Hill. Quinta Edición. Perú. 613 pp.
- LARA, A. (2008) “Los espacios litorales y el Mar Argentino.” En Roccatagliata, J.A. (Coord) *Argentina. Una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial*. Editorial Emecé. Capital federal. Argentina. 923 – 984 pp.
- LAVELL, A.; ARGÜELLO, M. (2003) *Gestión de Riesgos: un enfoque prospectivo*. Colección Cuadernos de Prospectiva 3. PNUD. 37 pp.
- LIMA, M.L. (2009) “Sostenibilidad y participación social”. En GARCIA MIRA, R. Y VEGA MARCOTE, P. (Dir) *Sostenibilidad, valores y cultura ambiental*. Editorial Pirámide. Madrid. España. 209 – 224 pp.
- MONTI, A. (2012) “Geografía de los riesgos aplicada a los espacios litorales: una mirada sobre pequeñas comunidades costeras patagónicas”. En MONTI, A; ALCARAZ, G; FERRARI, M.P. (Coord) *Miradas Geográficas de la Patagonia: Encuentros con la investigación y la docencia*. UNPSJB e IGEOPAT. Trelew. 85 – 102 pp.
- RAIMONDO, A. M.; MALERVA, S. (2006) “Intervención de las gestiones Municipales en el espacio costero de Comodoro Rivadavia. Periodo 1983 – 2005.” VI Jornadas Patagónicas de Geografía. Trelew.
- RAIMONDO, A. (2010) “Propuesta para una definición de la franja costera, usos y actividades en la costa de C. Rivadavia. Chubut. Patagonia Argentina.” En revista electrónica del IGEOPAT Vol.9 N°1 ISSN 1666-5783. 66 – 100 pp.

RICHERI, P. E. (2011) “Actores sociales involucrados en las lagunas de la bahía de Mogotes”. En *Actas Congreso Nacional de Geografía 72 ° semana de Geografía*. Mar del Plata. 325 – 334 pp.

SIMIONI, D. (Comp) (2003) *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana*. CEPAL. Santiago de Chile. 279 pp.

SORENSEN, J.C.; McCREARY, S.T.; BRANDANI, A. (1992) *Costas: arreglos institucionales para Manejar Ambientes y Recursos Costeros*. Centro de Recursos costeros. Universidad de Rhode Island. 185 pp.

Diario Crónica. Comodoro Rivadavia. Periodo 1983 – 2005.

## Características y consecuencias de la megaminería metalífera en la Argentina

CACACE, Graciela Patricia<sup>1</sup>

GÓMEZ, María Esther<sup>2</sup>

MORINA, Jorge Osvaldo<sup>3</sup>

### 1. Algunas consideraciones introductorias

Esta ponencia es parte de los resultados del P.I. “Geografías regionales, perfiles productivos y extractivismo en la Argentina, 1995-2015. Explotación de recursos naturales y resistencias sociales”, en el marco del Instituto de Investigaciones Geográficas del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján. Teniendo como marco la extendida transnacionalización de la economía mundial, y siendo que la Argentina presenta varios perfiles productivos orientados a la exportación, con alto grado de extranjerización, el objetivo de este trabajo es reconocer y cuestionar algunas características de la actividad, identificando algunos problemas ambientales y conflictos sociales que se derivan de ella.

Los países de América Latina se convirtieron en uno de los principales destinos de las Inversiones Extranjeras Directas (IED), sobre todo en la extracción de recursos naturales no renovables para el comercio internacional. Entre los objetivos de estas inversiones está satisfacer la creciente demanda desde países centrales que, en los últimos años, han aumentado su dependencia de las importaciones de recursos estratégicos como los combustibles, los minerales, los alimentos y hasta el agua<sup>4</sup>. Esta necesidad imperante lleva a una verdadera “*geopolitización*” de los recursos (Delgado Ramos, 2009), con el fin de garantizar que los países desarrollados y algunos “emergentes” accedan sin restricciones a ellos, posibilitando la continuidad de los procesos productivos que sustentan el poder y la hegemonía. La geopolitización de los recursos lleva a la pérdida de “*seguridad ecológica*” (Delgado Ramos, op.cit.), de *soberanía alimentaria* y de *soberanía ambiental*<sup>5</sup>. En otras palabras, grandes corporaciones multinacionales se apropian diferencialmente de recursos naturales de los países periféricos, en el contexto de la reproducción ampliada del capital a escala mundial. En ese marco, Argentina ha sido seleccionada como uno de los países de los cuales se puede extraer minerales metalíferos (entre otros recursos) con altos márgenes de rentabilidad. Cabe agregar que los precios internacionales de los minerales metalíferos, del petróleo, de los principales granos alimentarios, no responden sólo a la oferta y la demanda, sino que están afectados por un fuerte componente especulativo vinculado a las llamadas “transacciones a futuro”<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> División Geografía, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján [cacacegraciela@gmail.com](mailto:cacacegraciela@gmail.com)

<sup>2</sup> División Geografía, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján [megomez1@gmail.com](mailto:megomez1@gmail.com)

<sup>3</sup> División Geografía, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján [morina@sinectis.com.ar](mailto:morina@sinectis.com.ar)

<sup>4</sup> Se registra un acelerado aumento de lo que Delgado Ramos llama *metabolismo social*. Entre 1900 y el 2000, la población creció cuatro veces pero el consumo de materiales y energía aumentó en promedio hasta diez veces. También se amplió la brecha social: el 10% de la población mundial más rica acapara el 40% de la energía y el 27% de los materiales (Delgado Ramos, 2012).

<sup>5</sup> Se producen en la naturaleza relaciones complejas entre la extracción creciente de recursos y el desecho de grandes cantidades de residuos como nunca antes se había registrado en la historia. Se alteran los ecosistemas de manera casi irreversible. Así, la “naturaleza” termina siendo funcional a las dinámicas de la acumulación de capital.

<sup>6</sup> La actual coyuntura económica ha estimulado que buena parte de las inversiones y la especulación se dirijan a los mercados financieros de las industrias de la energía, de los minerales y de los granos. Se acuerdan grandes transacciones con fechas y valores determinados, incidiendo en los precios internacionales de los commodities y exacerbando la apropiación y exportación de bienes primarios a gran escala, sin mayor valor agregado, con la aceptación acrítica del rol histórico asignado a América Latina como una región de “sociedades exportadoras de Naturaleza”.

Los minerales de la cordillera de los Andes atraen a corporaciones extranjeras determinando un espectacular crecimiento del sector minero latinoamericano que cuenta con inmensas ventajas, apoyo internacional y la menor injerencia posible del Estado y la sociedad civil<sup>7</sup>. Casi todos los gobiernos de los países latinoamericanos apuestan a profundizar aún más la estrategia económica neoextractivista. Incluso Brasil, que se presenta como una economía industrializada, mantiene un perfil exportador donde la mitad de los productos que vende son materias primas (51% en 2011). En plena 2° década del siglo XXI el extractivismo sigue siendo uno de los ejes del estilo de desarrollo en nuestros países de América latina. Tal es el compromiso de los gobiernos de la región con estos esquemas socio-productivos, que se habla de un “neoextractivismo progresista”, con viejas y nuevas características (Gudynas, 2011). Pero este nuevo extractivismo no implica la exclusión de las corporaciones multinacionales sino su afianzamiento con nuevas formas de asociación. Los gobiernos buscan atraer inversiones ya no sólo de EEUU, Canadá, Europa Occidental, Japón, sino también de otros países asiáticos, especialmente China. La coalición de intereses suele mostrar a las autoridades gubernamentales alineadas con las empresas en contra de los trabajadores, comunidades de campesinos o pequeños productores, asambleas ambientalistas, vecinos afectados o toda aquella organización que aparezca como un obstáculo a las propuestas extractivas en curso (Veltmeyer, 2012).

## 2. Gran minería, problemas socio-ambientales y cambios territoriales en la Argentina

Los datos estadísticos de la Secretaría de Minería, acerca del crecimiento de la actividad entre 2002 y 2011, son más que elocuentes: las inversiones crecieron 1.948%; la producción aumentó 841%; el número de proyectos un 3.311%; las exportaciones, 434%; la exploración, 664% (Secretaría de Minería de la Nación, 2012).

La mayoría de los proyectos, están dirigidos a la extracción de oro y, en menor medida, de plata, cobre, metales estratégicos y sales de muy alto valor utilizados en la industria de alta tecnología de los países desarrollados. Con más de 80 destinos en los 5 continentes, en 2011 las exportaciones de minerales y productos derivados sumaron 16.310 millones de pesos (Secretaría de Minería de la Nación, op. cit.), posicionando al sector minero como uno de los líderes en materia de comercio exterior<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Como reflejo de este proceso se pueden recordar algunos datos de la evolución de las exportaciones de países sudamericanos seleccionados, entre 2000 y 2009: Ecuador pasó de 4.927 millones de dólares a 14.000 millones de dólares (184, 15%); Perú pasó de 7.028 a 27.000 (284, 18%); Chile pasó de 19.210 a 54.000 millones de dólares (181, 10%); Bolivia pasó de 1.230 a 5.000 millones de dólares (306, 50%); Argentina exportó por 26.341 millones en 2000 y por 56.000 en 2009 (112, 60%); Paraguay pasó de 869 a 3.000 millones de dólares (245, 22%). En ese lapso, las exportaciones mundiales crecieron un 88, 63%, al pasar de 6.456.000 a 12.178.000 millones de dólares. En el caso de Ecuador, el 91,3 % de las ventas externas en 2009 fueron productos primarios, con claro predominio de los hidrocarburos; en Bolivia, también con fuerte peso de los hidrocarburos, más el avance de la explotación sojera en su zona oriental, el porcentaje de bienes primarios fue de 91, 9 %; en Perú, el 87, 4% fueron productos primarios, con alta incidencia de los minerales metalíferos, reconociendo el fuerte incremento de los precios del cobre, oro, zinc y plomo entre otros (450% promedio entre 2003 y 2008); en Chile, el peso de los productos primarios llegó al 89, 6%, con gran influencia de los precios del cobre. En el caso de Paraguay cabe destacar la expansión de la soja transgénica a expensas de la deforestación y las producciones campesinas (Lión, 2011). En Argentina (que en 2011 superó los 81.000 millones de dólares en sus exportaciones), es marcada la importancia del complejo sojero, con indudable ascenso de las ventas externas de minerales metalíferos. Durante esa primera década del siglo XXI (sobre todo hasta 2006) no debemos ignorar la exportación de hidrocarburos que, como fuera advertido por especialistas durante años, terminaría por provocar un déficit sectorial que hoy nos cuesta miles de millones de dólares.

<sup>8</sup> Para el año 2011, las exportaciones argentinas por grandes rubros quedan conformadas en un 26% de productos primarios (PP), un 33 % de manufacturas de origen agropecuario (MOA), un 33% de manufacturas de origen industrial (MOI) y un 8% de combustibles y energía. En el rubro PP, el complejo minero representó el 22% y dentro de ello, las exportaciones de dicho complejo se encuentran concentradas entre las provincias de San Juan, Catamarca, y Santa Cruz, las que en su conjunto aportaron

Los proyectos *Bajo La Alumbra* (cobre y oro), *Salar del Hombre Muerto* (litio) en Catamarca y Salta y *Cerro Vanguardia* (oro y plata) en Santa Cruz pusieron en marcha, sucesivamente, la megaminería argentina. En pocos años, en esas provincias y en otras como Chubut, Río Negro, Neuquén, Mendoza, San Juan, Jujuy, Córdoba, nuevos emprendimientos ingresaron en la etapa de construcción y/o comenzaron la extracción de minerales, aprovechando la continuidad y hasta profundización en el presente siglo, del marco regulatorio específico a medida de las multinacionales puesto en vigencia en la década de 1990. Esto incluye la Ley 26.418, llamada “Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial”, que fue vetada mediante el Decreto 1837/08 del PEN, del 10/11/2008, esto es antes de cumplirse tres semanas de la sanción. También la Ley 26.639, denominada “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial”, sancionada el 30/09/2010, promulgada y publicada en el Boletín Oficial el 28/10/2010. Esta ley fue reglamentada muy parcialmente, siendo inaplicable hasta la fecha [2014], a través del Decreto (PEN) 207/11 del 28/02/2011, publicado en el Boletín Oficial el 01/03/2011<sup>9</sup>.

A diferencia de la minería tradicional, las grandes explotaciones constituyen casi exclusivamente *minas a cielo abierto* que utilizan métodos hidroquímicos, en procesos altamente contaminantes que plantean el riesgo cierto de catástrofes ambientales. Los cambios técnicos permiten trabajar en zonas que, de otro modo, no serían rentables económicamente<sup>10</sup>. La actividad minera requiere un uso desmesurado de recursos como el agua<sup>11</sup> y la energía eléctrica<sup>12</sup> destruyendo economías locales y reconfigurando nuestros territorios. Todo esto bajo la protección jurídica que torna lícitas estas actividades. La minería moderna se asemeja más a la industria química, pero no está regulada como tal y como en otras actividades extractivas, la concentración del capital es cada vez mayor. Las empresas mineras funcionan como enclaves económicos, espacios cercados y militarizados, donde anulan las normas del territorio, no permitiendo siquiera el tránsito de los antiguos pobladores de la zona. En los enclaves se construye territorialidad con significaciones y valoraciones diferentes según los actores: las estrategias de las empresas transnacionales que privilegian la rentabilidad, el Estado que promueve un “modelo” de “desarrollo” y las resistencias de las comunidades locales que no comparten el “modelo”, ni los estilos de vida que impone. Se generan así tensiones entre la “eficiencia” y la rentabilidad de las empresas y los intereses locales colmados de desesperación, exclusión y pérdida de futuro.

La actividad minera ocupa escasa mano de obra, incorporando pautas propias de la flexibilización y precariedad laboral y generando una progresiva desintegración social. Según la OIT (Organización Internacional del Trabajo) los trabajadores mineros en el mundo representan tan solo el 0,9% de la población empleada, pero un porcentaje alto de ellos padecen muertes

---

en 2011 el 94 % de las exportaciones minerales del país (Fuente de los datos: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación).

<sup>9</sup> Para una lectura detallada sobre la expansión de la gran minería en el territorio argentino, incluyendo una reseña de las características de los grandes emprendimientos, con reservas, compañías controlantes, producción y períodos de explotación programados, niveles de utilización de insumos, etc., recomendamos consultar, entre otros trabajos, los siguientes: Machado, Svampa, Viale, Giraud, et al, 2011; Gómez Lende, Velázquez, 2008; Cacace, Gómez, Morina, 2013. Sobre la normativa sancionada y reglamentada (o no) para favorecer a los grandes capitalistas del sector se puede recurrir a: Fernández, Gómez, 2006; Cacace, Gómez, Morina, op. cit.

<sup>10</sup> La mayor parte de los minerales metalíferos en explotación en el mundo se encuentran diseminados y poseen una muy baja ley, como porcentaje del mineral buscado en la masa rocosa intervenida. Sólo esta nueva modalidad de extracción justifica las inversiones en los emprendimientos.

<sup>11</sup> En *La Alumbra* se usan 100 millones de litros de agua diarios. Pueblos pastores y agricultores ven como mueren sus animales y cultivos por falta de agua y por derrames tóxicos.

<sup>12</sup> Por ejemplo, cada gramo de oro que sea extraído de Pascua Lama, requerirá remover 4 toneladas de roca, consumir 380 litros de agua y 43,6 kw/h de electricidad –similar al consumo semanal de un hogar argentino medio), además de 2 litros de gasoil, 1,1 kg. de explosivos y 850 gramos de cianuro de sodio (Machado; Svampa; Viale; Giraud; et al, 2011).

laborales, muchas no reportadas, y alta morbilidad por accidentes o por enfermedades que, a veces, se manifiestan tardíamente. En Argentina, mientras los volúmenes de los minerales extraídos aumentaron en promedio un 150% entre 1990 y 2004, el total de ocupados del país en minería se redujo en más del 50%, al pasar del 1,34% del total en 1990 a 0,67% en 2004. Sin embargo, el informe “Minería en Números” de la Secretaría de Minería, afirma que en 2011 se llegó a un nuevo record histórico de 517.500 empleos (directos e indirectos) con un crecimiento acumulado 2002 – 2011 del 431%. Pero esos datos son tan poco confiables como las mediciones del IPC, por el INDEC, desde 2007.

A pesar del crecimiento exponencial de la actividad minera argentina, la empresa Barrick Gold responsable del proyecto binacional argentino chileno Lama Pascua, por problemas financieros y legales con la Justicia chilena por la destrucción y contaminación probada de glaciares, está en proceso de desaceleración y ajuste de costos<sup>13</sup>. A fines de 2013 decidió reducir el personal de 5.000 a 3.500 empleados. Los 3.500 empleados que quedaron son sanjuaninos y no serán despedidos hasta abril 2014 (acuerdo entre la empresa y la provincia de San Juan). La empresa planifica quedarse con 500 trabajadores. Una reducción drástica si se tiene en cuenta que cuando comenzó el proyecto contaba con 12 000 trabajadores. Queda a la vista el espejismo del empleo minero difundido por el Estado y las empresas.

### 3. Breve reseña sobre conflictos y resistencias sociales

Lo sucedido en Esquel (Chubut), constituyó un caso emblemático. La comunidad de Esquel se movilizó contra la explotación de una mina de oro a cielo abierto adjudicada a la empresa minera canadiense Meridian Gold y los vecinos organizaron un plebiscito en marzo de 2003. El 81 % de los consultados se expresó por el “NO” a la minería tóxica<sup>14</sup>. El caso, que tuvo efectos multiplicadores hacia otras regiones donde ya se habían instalado o se proyectan emprendimientos mineros de gran envergadura, es retomado hacia el final del apartado.

Son numerosas las resistencias sociales en diferentes localidades y provincias. Según Svampa, Antonelli, 2009, “*existen unas setenta asambleas contra la megaminería a cielo abierto, nucleadas en la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC)*”. Entre ellas se encuentran las emblemáticas asambleas de Chilecito y Famatina, en La Rioja, cuyos vecinos luchan desde 2006 contra la instalación de la empresa transnacional Barrick Gold, en el antiguo distrito minero La Mejicana. En 2011, el gobernador Beder Herrera firmó un convenio con la compañía canadiense Osisko, con la intención de reinstalar la explotación de ese yacimiento, después que años antes fuera impedida la propuesta de la Barrick. Estas luchas llevan implícita otra, la del agua como bien escaso de esta zona semiárida que hace incompatible la convivencia de una actividad extractiva con las agroindustrias (olivícola, vitivinícola, nogales y hortalizas) que dan sustentabilidad económica a la población (Giarracca; Hadad, 2009). Los pobladores no quieren continuar con la contaminación ni permitir el avance de otros emprendimientos mineros, algunos de los cuales (como Agua Rica o Pilciao 16, en Andalgalá) amenazan con terminar expulsando a

---

<sup>13</sup> Debido al abrupto descenso del precio de los metales y a la acuciante situación financiera que aqueja a toda la industria minera a nivel internacional, Barrick, el mayor productor de oro del planeta, está buscando un socio estratégico de origen chino para robustecer su solvencia crediticia y económica. El gran objetivo es reactivar la construcción de Pascua Lama que es considerado como la joya de la empresa a futuro. La designación de John Thornton (experto en negocios en Oriente) como nuevo chairman de la compañía en reemplazo de Peter Munk, líder histórico de Barrick, se explica en esa sintonía.

<sup>14</sup> Pese a los once años de movilizaciones, la Municipalidad de Esquel sigue apoyando los intereses de la gran minería, mientras Minas Argentinas/Yamana Gold insiste con un proyecto rechazado masivamente por la comunidad (Otra vez el municipio de Esquel cubre a la minera. 5 de noviembre de 2013. No a la mina [www.noalamina.org](http://www.noalamina.org)).

la población de sus tierras e incluso de su ciudad<sup>15</sup>. En algunas provincias como en Catamarca, La Rioja o San Juan se criminaliza y reprime duramente la protesta. En enero de 2012, en Famatina, La Rioja, se produjo una gran pueblada con represión, que permitió dar visibilidad a conflictos en otras provincias del país y colocó la problemática en la agenda política nacional, intentando promover una democratización de las decisiones (consultas públicas, audiencias, plebiscitos). Ante las reiteradas protestas contra la minería a cielo abierto, el Gobierno nacional decidió convocar a mandatarios provinciales, cámaras empresariales y comisiones directivas de sindicatos de trabajadores mineros, para enfrentar los reclamos ambientales, políticos, económicos y sociales. Como parte de la estrategia general se impulsó la creación de la OFEMI - Organización Federal de Estados Mineros -, un organismo articulador entre el Estado nacional, los estados provinciales y las empresas del sector con el objetivo declarado de propiciar una “minería sustentable” (Gandini, 2012). Las provincias integrantes de la OFEMI<sup>16</sup> firmaron el “Acuerdo Federal Minero” que les otorga la potestad de constituir empresas públicas mineras provinciales, generando mecanismos para participar de la renta minera. Las legislaturas provinciales han ido tratando y aprobando estas cuestiones, siguiendo la senda iniciada por Santa Cruz años atrás<sup>17</sup>. En simultáneo a las protestas riojanas, vecinos de Andalgalá realizaron bloqueos en Belén y Santa María, en las rutas de acceso a *La Alumbraera*. También se sumaron cortes en Amaicha del Valle (Tucumán) contra Alumbraera y en rechazo a Agua Rica<sup>18</sup>. Soledad Sede, integrante de la Red de Asistencia Jurídica contra la Megaminería (REDAJ), creada en 2009, expresó: “[...] registramos un preocupante proceso de persecución y criminalización de la protesta social en contextos de conflictividad por el desarrollo de la megaminería”, explicando que son cotidianas las amenazas y detenciones ilegales. Afirmó además, que existe una “vulneración sistemática de los derechos ciudadanos y, en particular, la violación al derecho de manifestarse legítimamente, que se ha puesto en jaque luego de la sanción de la ley Antiterrorista” ([www.noalamina.org](http://www.noalamina.org), 31/01/2012).

La provincia de Catamarca, desde los años noventa y cada vez más en el siglo XXI, ha tenido gestiones políticas sensibles a las compañías mineras. Después de la feroz represión al denominado “Andalgalazo”, del 15 de febrero de 2010, es evidente que la asunción de la gobernadora Lucía Corpacci no modificó esas políticas de Estado. En julio de 2012, la policía provincial actuó junto a grupos de choque pro-Alumbraera para desalojar con gran violencia un corte de ruta selectivo en Cerro Negro. En esa ocasión se aplicó un estricto “control jurisdiccional”, expulsando a los assembleístas y militantes que habían llegado desde otros puntos del país, en solidaridad con una causa que, con acierto, entienden de escala nacional. De hecho,

---

<sup>15</sup> Sobre los conflictos provocados por Agua Rica, a 17 km. de Andalgalá y cerca de las nacientes del río homónimo, y los derivados de Pilciao 16 (que de ponerse en marcha llevaría a ejecutar la concesión de las tierras sobre las que se erige la localidad de Andalgalá, de 17.000 habitantes), se puede consultar: Aranda, 2010; Berardi, 2011.

<sup>16</sup> Las provincias integrantes de la OFEMI son 9: Jujuy, San Juan, Salta, Catamarca, La Rioja, Río Negro, Mendoza, Santa Cruz y Chubut. Siendo pertinente no olvidar, consignamos que la Organización fue ideada en el Ministerio de Planificación, a cargo de Julio De Vido, y presentada en la Casa de Jujuy en la ciudad de Buenos Aires. Eduardo Fellner actuó como anfitrión, secundado por José Luis Gioja (San Juan), Lucía Corpacci (Catamarca), Luis Beder Herrera (La Rioja), Martín Buzzi (Chubut) y Alberto Weretilneck (Río Negro).

<sup>17</sup> En respaldo a la gran minería, el juez federal Daniel Herrera Piedrabuena suspendió la ordenanza 4.930 que declara a La Rioja capital como “Municipio no tóxico, no nuclear y ambientalmente sustentable”, permitiendo el reinicio de las actividad de exploración en busca de uranio, en la zona de “El Cantadero”, ubicada a 15 kilómetros del centro de la ciudad. A través de una resolución, con fecha 07/11/13, dio lugar a la medida cautelar presentada por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) contra la comuna de Capital (“Suspenden la ordenanza de municipio no tóxico”, 20 de Noviembre de 2013, [www.noalamina.org](http://www.noalamina.org)).

<sup>18</sup> Directivos de la compañía transnacional Minera La Alumbraera anunciaron que para Agua Rica utilizarán la misma infraestructura que hoy utiliza La Alumbraera incluido el mineraloducto tucumano. También utilizando la misma infraestructura Glencore-Xstrata internacional, Yamana Gold, y Goldcorp explorará y explotará el reservorio Bajo del Durazno, un yacimiento en un área marginal de la empresa estatal Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD). ([www.noalamina.org](http://www.noalamina.org), 28/01/2014).

puede afirmarse que secuestraron el micro con sus ocupantes, obligándolo a ingresar a territorio cordobés. Se contó para ello con la colaboración de la policía de La Rioja<sup>19</sup>.

Las irregularidades de los poderes político y judicial resultan bastante comunes, lamentablemente, en Catamarca. En esa jurisdicción, por ejemplo, se ejercita la “vigilancia del pensamiento” que se expresa en las redes sociales, como facebook. Así, el Intendente de Belén, en julio de 2012 envió una Carta Documento al asambleísta Mariano Cervantes, imputándole los delitos de calumnias e injurias por el hecho de haber denunciado las políticas que el funcionario despliega abiertamente a favor de las empresas mineras. Más allá que las denuncias de Cervantes fueron verificadas, la intimación parecía ignorar que la Ley 26.551 fue modificada en 2009, dejándose de aplicar ese “delito” a expresiones referidas a los asuntos de interés público. En esa oportunidad, el Estado argentino debió cumplir con una Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el ámbito judicial, han sido elocuentes las declaraciones a la prensa de la propia presidente de la Corte de Justicia catamarqueña al señalar, ante uno de los cortes selectivos: “Los ambientalistas son gente que está dispuesta a exigir que se cumpla con sus derechos. Esa gente habrá que sacarla y llevarla a la cárcel” (Comunicación Ambiental, 29/07/2012, op. cit.). Las palabras de Amelia Sesto de Leiva insinúan que reclamar por los derechos constitucionales es un delito. El contexto fue el mismo en el que el poder político nacional y el provincial, defendieron las fuertes represiones de febrero de 2012. Apoyando el proyecto Agua Rica, más grande que Bajo La Alumbrera y muy resistido con conocimiento de causa por el pueblo de Andalgalá, la mandataria provincial Lucía Corpacci llegó al extremo de decir que “el agua no está perjudicada por el desarrollo minero” (Comunicación Ambiental, 29/07/2012, op. cit.).

La oposición de los pueblos a la megaminería se ha extendido por distintas regiones de la Argentina. También se hace frecuente la respuesta represiva contra aquellos movimientos sociales que denuncian el saqueo planificado, que asocia a las corporaciones multinacionales, tanto con empresarios del país como con funcionarios de escala provincial y nacional, generalmente ávidos de participar de las ganancias de esta actividad. Así ocurrió también en Rawson, Chubut, el 27 de noviembre de 2012, cuando frente a la Legislatura Provincial, decenas de asambleístas del movimiento “No a la Mina” fueron atacados y heridos por una numerosa agrupación armada y solventada por empresarios mineros que se identifica como parte de la U.O.C.R.A. (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina). Representantes de “No a la Mina” expresaron: “Hacemos responsables por lo sucedido y por lo que pueda suceder al diputado Carlos Eliceche y al gobernador Martín Buzzi por haber liberado la zona” y por la represión tercerizada, concretada mediante patotas sindicales. (Comunicado de la Unión de Asambleas Patagónicas, 28/11/2012).

Lo anterior se explica porque el gobierno provincial de Chubut, junto al gobierno nacional, pretenden habilitar la gran minería mediante un marco regulatorio que permita violar la Ley 5001, que la prohíbe. La función represiva del Estado es ejercida a través de patotas “sindicales”. Como siempre, el Estado capitalista cumple simultáneamente las funciones económica, político-ideológica y represiva (Quiroga, 1985).

---

<sup>19</sup> Un asambleísta de El Algarrobo (de Andalgalá), Sergio Rojas, expresó que era “la primera vez que la policía actúa abiertamente en conjunto con las patotas”. Rojas es conocido como uno de los “eco-terroristas” detenido el 27 de enero de 2012 por participar de un corte selectivo en el departamento Santa María. Para ejecutar la orden, Julio Landívar, Fiscal subrogante, los imputó por el artículo 213 bis del Código Penal, que la nueva Ley Antiterrorista destaca al derogar el artículo 213 ter. En esta Ley se tipifica con más claridad qué es un “terrorista”. Antes se señalaba que debía disponer de armas y ahora basta con el criterio del fiscal de turno (Comunicación Ambiental, 28/01/2012; 29/07/2012).

Ante estas evidencias del siglo XXI, no está de más volver sobre algunas preguntas que se hacía Pasukanis en la tercera década del siglo XX: “Detrás de todas estas controversias se oculta una misma y fundamental cuestión: ¿Por qué la dominación de clase no continúa siendo lo que es, a saber, la sumisión de una parte de la población a la otra? ¿Por qué reviste la forma de un poder estatal oficial; o lo que es lo mismo, por qué el aparato de coacción estatal no se constituye como aparato privado de la clase dominante? ¿Por qué se separa aquél de esta última y reviste la forma de un aparato de poder público impersonal, separado de la sociedad” (Pasukanis, 1923: 128). Para este autor, el Estado aparece como un poder público impersonal, “un poder que no pertenece a nadie en particular, que se sitúa por encima de TODOS y que se dirige a TODOS” (Op. Cit.: 136). Por supuesto, esa “apariencia” del Estado como expresión de la “voluntad general”, el fetichismo del Estado, ese poder por encima de las clases sociales, tiene límites bien marcados.

Otra clara demostración de resistencia social a la megaminería se expresa en la comarca andina patagónica de Chubut y Río Negro. Así, el 19 de diciembre de 2012, se realizó en San Carlos de Bariloche, una importante marcha contra las corporaciones mineras y por la restitución de la Ley 3981, conocida como Ley Anticianuro, promulgada en Río Negro en 2005 como resultado de las luchas de las poblaciones de Bariloche y El Bolsón, entre otras localidades. Pocos días después, al cumplirse un año de la derogación de la citada Ley<sup>20</sup>, San Carlos de Bariloche volvió a ser escenario de una enorme movilización, que contó con el apoyo de cientos de turistas y culminó con dos comunicados: el primero fue la Carta al Pueblo de Río Negro y el otro consistió en el Primer Decreto Popular de Bariloche (o “La ley de la Vida”). “Sancionada y promulgada” el 30/12/2012, reinstala la Ley 3981 “que protege a la población de la contaminación y el abuso del agua por parte de las corporaciones”, desconoce “la capacidad e integridad de estos políticos que deciden a espaldas del pueblo, quienes derogaron la Ley...[...]”. En los artículos 4º, 5º y 6º declara a los legisladores que votaron la derogación como traidores al pueblo de Río Negro, al medio ambiente y a las industrias productivas tradicionales. El artículo 9º reza “Nómbrese a los traidores”, transcribiendo los nombres y apellidos de cada uno de los legisladores que un año antes votaron en función de los intereses de las empresas multinacionales y nacionales mineras, tomados como propios por las autoridades nacionales y provinciales (Prensa de Vecinos Autoconvocados de Bariloche contra la Megaminería, 30/12/2012). En enero de 2014 se concretó en San Carlos de Bariloche la marcha N° 43 exigiendo la restitución de la ley de marras.

La organización y coordinación de las resistencias se torna más fuerte. Así, entre el 24 y 26 de noviembre de 2012, en el Departamento Albardón, en un campamento a 12 km. de la ciudad de San Juan, la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) realizó su XIX encuentro, con asambleístas de numerosas provincias argentinas y del Uruguay. Se concretaron talleres, plenarios, transmisiones radiales, una movilización y se estrenó un documental, denominado “Desiertos de Piedra”. En la movilización, la policía intervino tanto uniformada como de civil, cruzando todo el tiempo la columna de manifestantes. Además de rechazar la gran minería contaminante, impulsada a nivel provincial y nacional por el gobernador, José Luis Gioja, repudiaron las fumigaciones con glifosato y otros agrotóxicos aplicados en la agricultura transgénica, la instalación de cementeras, transformadores eléctricos y los emprendimientos inmobiliarios en perjuicio de espacios verdes o en el Delta de Tigre (Comisión Ambiental de COB-La Brecha, 28/11/2012).

---

<sup>20</sup> La derogación de la Ley 3981 fue impulsada por el gobernador Carlos Soria pocos días después de haber asumido como tal y se concretó el 29/12/2011. Dos días después, por motivos particulares que constan en el expediente judicial, Carlos Soria fue muerto por su esposa, desde entonces su viuda.

En Neuquén, tres meses antes de finalizar su mandato, el entonces gobernador Jorge Sobisch, otorgó en forma directa el área minera de “Campana Mahuida”, 13 Km. al sur de Loncopué, a la empresa de capitales chinos Emprendimientos Mineros S. A. Esta empresa pretendía extraer cobre, para lo cual debería volar, literalmente, el cerro Tres Puntas. Gobierno y empresa no consideraron de interés que el territorio involucrado perteneciera a la comunidad mapuche Mellao Morales, liderada por el lonko Pedro Beroiza. Hacia 2009, la batalla judicial y la de las calles llegó a su apogeo. La movilización social fue acompañada por el grueso de la población y el Tribunal Superior de Justicia determinó que no se pudiera avanzar en la explotación hasta determinar si el contrato que le daba lugar era legal. Además, se reconoció la legislación internacional (Convenio 169 de la OIT) que obliga a realizar una Consulta Previa, Libre e Informada, antes de iniciar cualquier tipo de actividad en territorio de comunidades indígenas. Organizaciones y vecinos en general siguieron alertas, convocando en junio de 2012 al primer referéndum vinculante del país. Participó el 70% del padrón y ocho de cada diez votantes eligieron “Sí a la Vida. No a la Megaminería”. Pocos días después, el gobierno neuquino encabezado por Jorge Sapag presentó una impugnación para desconocer el referéndum popular (Comisión Ambiental de COB-La Brecha Comahue, 11/12/2012).

El 23 de marzo de 2013, la población de Esquel celebró el décimo aniversario del plebiscito realizado el 23 de marzo de 2003, cuando el 81% votó por el “No a la Mina”. Luego de una década de resistencia ininterrumpida, una marcha multitudinaria partió pasadas las 19 hs., desde la Plaza San Martín, encabezada por las clásicas banderas argentinas con la misma frase “No a la Mina”, simple y clara. Hubo también otras banderas que expresaban “Fracking y Minería son Riqueza para Pocos y Contaminación para Muchos” o “Aquí se Respira Lucha”. Más de seis mil manifestantes de todas las edades, desde abuelas y abuelos hasta los más pequeños. Muchas parejas jóvenes con hijos. Segunda y tercera generación caminando para decidir sobre su futuro (Aranda, 2012). Mujeres y hombres que han sufrido persecución y acosos por haber fundado y consolidado la Asamblea de Vecinos estuvieron allí para seguir oponiéndose al asedio de las multinacionales. Si hace diez años se enfrentaban a Meridian Gold, hoy lo hacen con Yamana Gold, pero eso implica enfrentarse al gobierno de Chubut y al gobierno nacional. En todos los casos el sentimiento agridulce es similar: por un lado, muestran el agobio por tanta insistencia por instalar la gran minería en el Cordón Esquel, próximo a la ciudad; por otro, están convencidos de ser cada vez más, de haber elegido una forma de vida, tienen la satisfacción de saber que “no pasarán”.

Gustavo Macayo, activista y abogado de la Asamblea, resume uno de esos componentes: “Es muy fuerte la presión de estas multinacionales y la acción desvergonzada de los gobiernos municipal, provincial y nacional que se ponen del lado de las empresas”. Por su parte, Silvana Villivar pronunció uno de los discursos más conmovedores. Se trata de una joven madre, humilde, que hace una década firmó el amparo para frenar a la minera por vía judicial (ratificado en segunda instancia y también por la Corte Suprema de Justicia de la Nación). Recordó cuando empresas y funcionarios recorrían su barriada, Ceferino, tratando de “comprar voluntades” entre los vecinos. Con voz quebrada y llorando afirmó que todo lo hecho fue por sus hijos, que estaban junto a ella al decir: “Cuando me muera quiero poder mirar a mis hijos a los ojos, que sepan que hice todo lo posible...”. Finalmente, tomó aire y gritó “¡A seguir adelante carajo. No a la mina” (Aranda, 2012, op. cit.). Es de destacar que toda la movilización se desarrolló sin banderas de partidos políticos. Es una lucha que se reconoce construida desde abajo, siempre con la oposición y las trabas “tanto de radicales como peronistas que siempre estuvieron al servicio de la minera...”, declara Maximiliano Masquijo, docente y vecino de Trevelín durante la marcha (Aranda, 2012, op. cit.). Luego de su recorrido, la marcha volvió al punto de partida y en la

glorieta central de la Plaza se leyó el Documento Final. El texto es conceptualmente muy rico y profundo en toda su extensión. En uno de sus fragmentos plantea: “Creemos que la verdadera democracia es ésta, la que construimos cada día comprometidos de verdad con nuestra propia historia y no participando un domingo cada tanto en un ritual electoral con el que algunos consiguen llegar a un puesto de poder con el que hacen lo que se les antoja, como si nuestros votos los convirtieran de repente en condes y marqueses de la política. Señores funcionarios: ¡Su único título nobiliario debería ser el de servir al pueblo, y no a los poderes económicos de turno!” (Comunicación Ambiental, 24/03/2013).

A pesar de la masividad y la fuerza de la manifestación de Esquel ningún medio de comunicación de alcance nacional se hizo eco de las voces que diez años antes frenaron un negocio ecocida. Voces de un pueblo que luchó y lucha contra las empresas mineras, contra los gobiernos y contra medios de comunicación. Un pueblo que pudo. Once mil sesenta y cinco personas votaron contra la gran minería y lo hicieron posible hace diez años y lo hacen posible hoy, mientras siguen organizándose, creciendo de manera horizontal y madurando cada una de las acciones que llevan a cabo. Sin embargo, el 23 de marzo de 2013 de Esquel, para gran parte del país no sucedió.

Cada vez más se evidencia la “acumulación por desposesión”, característica de la actual etapa de expansión del capital (Harvey, 2004). La población pierde sus derechos comunales porque los dominios están privatizados. Pierde aquello que poseía, que le pertenecía, que era propiedad común. La resistencia de los movimientos sociales frente a estos procesos constituye, formalmente, una indudable expresión de la lucha de clases.

#### **4. Palabras finales y/o conclusiones preliminares**

La gran minería involucra a más de quince provincias argentinas donde se desprecian valores sociales, ambientales y éticos; valores con impactos económicos de trascendencia para la sociedad actual y para las generaciones futuras. Las consecuencias negativas de esta actividad extractiva ya no son meras suposiciones. La megaminería es un gran negocio para las multinacionales y algunos socios vernáculos, no para el país. El Estado Nacional con la complicidad de los poderes políticos provinciales avanza en la justificación del neoextractivismo como clave para el crecimiento económico. Frente a esta realidad y como una forma de lucha y de cambio, de reconstrucción y de revalorización del espacio geográfico, aparecen las organizaciones sociales a escala local. Sus propuestas, más que válidas, serán de muy difícil concreción mientras el extractivismo siga siendo una política de Estado, tanto para los gobiernos del “nuevo progresismo” en América del Sur, como para aquellos otros gobiernos de cuño ultraliberal. La generación de tramas discursivas favorables a la gran minería, la plena vigencia de las normativas creadas a la medida de las corporaciones del sector, la persecución, el procesamiento y las violencias aplicadas contra los movimientos sociales organizados para resistir definen el neocolonialismo del siglo XXI.

#### **5. Bibliografía**

ARANDA, Darío. “Andalgalá, la ciudad que fue concesionada”. En Diario Página 12, Buenos Aires, 29/03/10, Sección 2, p. 11.

ARANDA, Darío. “Esquel sigue haciendo historia”. En Comunicación Ambiental, [www.comambiental.com.ar](http://www.comambiental.com.ar), 24/03/13.

BERARDI, Ana Laura. “El día que Andalgalá dijo Basta...”. *GeoEcon- Revista de Geografía Económica*, Buenos Aires, 2011, Año 3, Nro. 2: 145-156.

CACACE, Graciela; GÓMEZ, María; MORINA, Jorge. “La megaminería en la Argentina del siglo XXI: saqueo extractivista neocolonial”, en Cacace, Graciela; Gómez, María; Morina, Jorge; Suevo, Graciela (Compiladores). *Geografías Regionales y Extractivismo en la Argentina de los Bicentenarios*. Publicaciones del PROEG N° 14, Instituto de Investigaciones Geográficas, Departamento de Ciencias Sociales, UNLu, Luján, 2013.

COMISIÓN AMBIENTAL de COB-La Brecha. “UAC contra el saqueo y la contaminación”. En ANRed-A ([redaccion@anred.org](mailto:redaccion@anred.org)), 28/11/12.

COMISIÓN AMBIENTAL de COB La Brecha Comahue. “Loncopué y Mellao Morales, el freno a la mina a cielo abierto”. En ANRed-Sur ([redaccion@anred.org](mailto:redaccion@anred.org)), 11/12/12.

COMUNICACIÓN AMBIENTAL. “Estrenan Ley Antiterrorista contra asambleístas de Catamarca”. [www.comambiental.com.ar](http://www.comambiental.com.ar), 28/01/12.

COMUNICACIÓN AMBIENTAL. “Catamarca Mega Minera: Están pasando demasiadas cosas raras para que todo pueda seguir tan normal. Informe Especial”. [www.comambiental.com.ar](http://www.comambiental.com.ar), 29/07/12.

COMUNICACIÓN AMBIENTAL. “La dignidad es un derecho humano. Documento de la Asamblea ‘No a la Mina’ de Esquel, leído en público en ocasión del X Aniversario del Plebiscito” [fecha el 21/03 y leído el 23/03/13]. [www.comambiental.com.ar](http://www.comambiental.com.ar), 24/03/13.

COMUNICADO de UAP, Unión de Asambleas Patagónicas. “Violenta represión en Chubut a manifestantes que se oponen a la megaminería”. En ANRed-A ([redaccion@anred.org](mailto:redaccion@anred.org)), 28/11/12.

DELGADO RAMOS, Gian Carlo. “Deuda ecológica y ecología política minera en América Latina”. En *Realidad Económica*, Buenos Aires: IADE, 2009, Nro. 246: 7-20.

DELGADO RAMOS, Gian Carlo. “Extractivismo, fronteras ecológicas y geopolítica de los recursos”. En *Revista América Latina en movimiento*, Quito, marzo 2012. Nro. 473: 1-4.

FERNÁNDEZ, Susana; GÓMEZ, María. “La lógica del ordenamiento impuesto: la normativa minera de los noventa en la provincia de Catamarca”, en Morina, Jorge Osvaldo (Editor y Director). *Neoliberalismo y problemáticas regionales en Argentina. Interpretaciones geográficas*. Programa de Estudios Geográficos (PROEG), Departamento de Ciencias Sociales, UNLu, Luján, 2006.

GANDINI, Nicolás. “Reacción a los conflictos en Famatina y en Tinogasta. En Medio de la Polémica, la Minería Lanza por Primera Vez una Defensa en Conjunto del Sector”. En *El Inversor Energético y Minero*, Año 6, Nro. 64, Buenos Aires, febrero de 2012.

GIARRACCA, Norma; HADAD, Gisela. “Disputas manifiestas y latentes en La Rioja minera. Política de vida y agua en el centro de la escena”, en Svampa, Maristella, Antonelli, Mirta (Ed.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2009: pp. 229-253.

GÓMEZ LENDE, Sebastián; VELÁZQUEZ, Guillermo. “Orden global y territorio, verticalidades y horizontalidades. El caso de la minería metalífera en Argentina (1998- 2007)”, en Morina, Jorge Osvaldo (Dir. y comp.) *Cuestiones regionales en la Argentina al comenzar el siglo XXI. Consecuencias sociales, económicas y ambientales de la explotación de recursos naturales*.

Buenos Aires-Luján, Serie Publicaciones del Programa de Estudios Geográficos (PROEG) N°5, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján-Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT),2008: pp.55-102.

GUDYNAS, Eduardo. “El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones”. En *VVAA: Colonialismo del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*. Barcelona, Icaria, 2011.

HARVEY, David. *El Nuevo Imperialismo*. Madrid: Akal, 2004.

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. Leyes 26.418/08 y 26.639/10. Boletín Oficial, Buenos Aires.

LIÓN, Nicolás. “La crisis mundial y su impacto en América Latina”. En *GeoEcon, Revista de Geografía Económica*. Buenos Aires, 2011. Año 3, Nro. 2: 5-15.

MACHADO, Horacio; SVAMPA, Maristella; VIALE, Enrique; GIRAUD, Marcelo; et al. *15 Mitos y Realidades de la Minería Transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo-Ediciones Herramienta, 2011.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACION. Complejos Exportadores Provinciales Informe Anual 2011. Marzo de 2012

NIEVA, Héctor Oscar. *Variación de parámetros geoquímicos, río VisVis, Catamarca, Argentina. Causas y consecuencias*. Tesis de Maestría en Problemática Ambiental Minera, Instituto Politécnico de Lorraine, Escuela de Minas de Nancy-Centro de Estudios Superiores para el Tratamiento de Evoluciones y Mutaciones Industriales (CESTEMIN), Francia, 2002.

PASUKANIS, Eugeny. *La Théorie Général et le marxisme*. París, Edition EDI, 1923.

PODER EJECUTIVO NACIONAL. Decretos 1837/2008 y 207/2011. Boletín Oficial. BsAs.

PODER EJECUTIVO NACIONAL. Resolución 305/2012. Boletín Oficial. Buenos Aires.

PRENSA de VECINOS AUTOCONVOCADOS de BARILOCHE contra la MEGAMINERÍA. En ANRed-A ([redacción@anred.org](mailto:redacción@anred.org)), 30/12/12.

QUIROGA, Hugo. *Estado, crisis económica y poder militar (1880-1981)*. Biblioteca Política Argentina, 105, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina,1985.

SECRETARÍA de MINERÍA de la NACIÓN. “Minería en números, 2011”. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2012.

SVAMPA, Maristella; ANTONELLI, Mirta. “Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto”, en Svampa, M. y Antonelli, M. (Ed.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009: pp. 15-27.

VELTMEYER, Henry. “The Natural Resource Dynamics of Post-Neoliberalism in Latin America: New Developmentalism or Canadian Extractivist Imperialism?”, En *Global Capital, Global Rights workshop*, SFU-UBC, May 3-4, 2012.

[www.noalamina.org](http://www.noalamina.org) : 31/01/2012; 5 y 20/11/2013; 28/01/2014.



## Energías renovables para abastecer los mercados rurales dispersos. Políticas públicas e iniciativas locales

CLEMENTI, Luciana Vanesa<sup>1</sup>  
JACINTO, Guillermina Paula<sup>2</sup>  
CARRIZO, Silvina Cecilia<sup>3</sup>

### Introducción

El desarrollo económico y las exigencias del consumo impulsan una demanda creciente y sostenida de generación de energía que va de la mano del agotamiento de los combustibles fósiles y la aceleración de la degradación ambiental. En las sociedades actuales, la energía es un insumo imprescindible para la mayoría de las actividades personales y productivas, por lo que disponer de un servicio moderno y seguro de energía se ha convertido en un elemento esencial para el bienestar de las poblaciones e incluso en un recurso estratégico para los países y sus territorios. Por eso, *“la forma en que la sociedad produce, distribuye y consume la energía necesaria para su subsistencia y desarrollo, define la calidad de vida de las personas que la integran y el nivel de sustentabilidad que cada sociedad puede alcanzar”* (Bermann, 2003, p.7).

Sin embargo, la demanda de energía, la disponibilidad de los recursos energéticos como las condiciones para acceder a los mismos, distan de ser equitativas, lo que explica que ciertos sectores de la población como determinadas regiones, no tengan acceso a las redes de abastecimiento eléctrico, incluso pudiendo agravar situaciones de injusticia social y marginación territorial. *“Las redes son técnicas pero también sociales; son materiales pero también están vivas; son estables y, al mismo tiempo, dinámicas por el movimiento que le imprime la sociedad; son concentradoras y dispersoras; integran y desintegran”* (Santos, 2000, p. 234-235).

En Argentina, a pesar de la extensión de las redes de gas y electricidad, las condiciones para acceder a los recursos energéticos -como diferencias en cantidad, calidad y costo- reproducen problemas de exclusión y precariedad. En cuanto al acceso al sistema eléctrico por ejemplo, si bien el desarrollo de las redes alcanza alrededor del 96% de la población del país, existe un 4% de la misma (aproximadamente 2.000.000 de personas) que aún no goza del servicio, siendo las áreas rurales las que presentan las condiciones más desfavorables, donde las inversiones en las redes de electricidad han quedado relegadas (Russo, 2009).

En las últimas décadas, con el fin de encontrar soluciones sustentables a estos déficits y reducir riesgos de faltantes, desde diversos sectores y ámbitos de la sociedad, se busca reforzar el sistema a través de la incorporación de energías renovables. Éstas, además de ser menos contaminantes, propician la producción distribuida y contribuyen a avanzar hacia un modelo más eficiente energéticamente y más equitativo geográfica, social y económicamente.

A partir de la utilización de técnicas documentales sobre la base de archivos públicos, documentos legislativos, producciones bibliográficas especializadas y páginas web, este trabajo plantea por un lado, estudiar políticas públicas tendientes a favorecer la adopción de energías no convencionales y por otro lado, identificar iniciativas locales que buscan aprovechar esas fuentes, haciendo especial hincapié en el territorio bonaerense como recorte territorial. El objetivo es reflexionar acerca de unas y otras, observando las barreras que aparecen en la implementación de

---

<sup>1</sup> Becaria CONICET, CESAL.UNCPBA [clementiluc@gmail.com](mailto:clementiluc@gmail.com)

<sup>2</sup> Investigador adjunto CONICET, CESAL. Profesor adjunto UNCPBA [guillermina.jacinto@gmail.com](mailto:guillermina.jacinto@gmail.com)

<sup>3</sup> Investigador adjunto CONICET, CEUR. Profesor adjunto UNNOBA [scarrizo@conicet.gov.ar](mailto:scarrizo@conicet.gov.ar)

los cambios, y las oportunidades que se abren para viabilizar estas energías, que se plantean cada vez más como herramientas de desarrollo productivo, bienestar social y equidad territorial.

*“Es necesario arrojar alguna luz sobre una problemática que es, a su vez compleja, técnico-política y que impacta sobre toda la estrategia de desarrollo del país”* (García Delgado, 2007, p.1). Ante esta necesidad, este trabajo es una primera aproximación, en la que se bosquejan algunos de los resultados que han surgido del análisis y que invitan a “seguir pensando” en la complejidad de esta problemática socioterritorial.

## 1. Los espacios rurales: los territorios relegados por las redes

La disponibilidad de electricidad constituye un factor estratégico para el desarrollo socioproductivo de los territorios. Tal es así, que las redes de infraestructura energética junto a las de transporte y telecomunicaciones, constituyen un elemento vertebrador de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico determinado, y de éste con el exterior (Rozas, 2004).

En lo que respecta a la prestación del servicio eléctrico en el territorio nacional, la existencia de grandes distancias entre los centros de producción y los centros de transformación y consumo, más la imposibilidad de almacenar la electricidad producida, hace necesario el desarrollo de una red técnica que permita su circulación (Benedetti, 1997). Es por eso, que en el Sistema Argentino De Interconexión (SADI)<sup>4</sup>, las redes de distribución de electricidad constituye un eslabón clave a la hora de vincular los sistemas de transporte con los puntos físicos donde los usuarios requieren la electricidad.

Sin embargo, en el país las redes no han crecido de forma proporcional con las demandas energéticas sino que su desarrollo manifiesta limitaciones en las capacidades de producción, transporte y distribución, habiendo regiones favorecidas y otras marginadas, donde la falta de inversiones en las redes de electricidad y gas repercuten en el aprovisionamiento de las localidades, provocando faltantes de energía o inestabilidad en el sistema (Carrizo, 2010).

Pueden diferenciarse diferentes momentos en el proceso de formación y expansión de la red técnica del servicio eléctrico nacional. La primera etapa se inicia hacia la década de 1880, cuando capitales privadas de origen nacional e internacional instalan las primeras usinas para la iluminación de varias ciudades, limitándose las redes a los más importantes centros urbanos (Liernur y Silvestri, 1993).

Fue recién a partir de la década del 1940 cuando comienza una segunda etapa, en la que el Estado se hizo cargo de la prestación del servicio, a través de la implementación de un explícito programa de políticas orientadas al desarrollo del sector eléctrico para acondicionar el territorio. Desde el Estado nacional, se llevó adelante un amplio programa de acciones directas e indirectas, tendientes a expandir, densificar y cualificar el equipamiento eléctrico territorial a diferentes escalas. En el territorio bonaerense, la participación del Estado provincial en el sector eléctrico también se incrementó, cuando a partir de 1947 comenzó a desempeñarse como prestador directo del servicio y delegó en la Dirección de Servicios de Electricidad, la definición de la política energética urbana, rural e industrial. Diez años más tarde, se creó la Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA) por el Decreto-ley 21202/57, marcando un nuevo hito en la consolidación del Estado provincial como actor mayor del proceso de electrificación, quien

---

<sup>4</sup> Principal red de transporte de energía eléctrica en el país que integra todas las plantas generadoras que aportan energía, las líneas de transmisión de esa energía en alta tensión hacia los grandes centros de consumo y los sistemas de redes o mallas que finalmente la distribuyen en media y baja tensión entre los usuarios.

además de cumplir con la función de prestador del servicio, debía ejercer como autoridad de aplicación y de control del servicio, por no ser el único prestador.

A partir de 1962, cuando la electricidad fue declarada servicio público esencial, el Estado nacional debió garantizar su flujo continuo, regular, general, obligatorio y sujeto a control, proporcionándolo de manera directa (vía empresas públicas) u organizando un sistema de concesiones para que el servicio fuera provisto por otros (vía cooperativas y/o empresas distribuidoras). Así fue, que en esta etapa se produjo la mayor expansión de la red, aunque limitada aún a las regiones con mayor dinamismo económico. Los progresos registrados en materia de interconexión junto a la construcción de nuevas estaciones de transformación, la incorporación de infraestructura de mayor capacidad y potencia, fueron los principales desafíos para ir acompañando una demanda en constante crecimiento. De esa manera, las acciones del Estado se encauzaron hacia la instalación de un servicio eléctrico universal: la electricidad en todo el territorio y para todos sus habitantes, con una lógica de equidad espacial y social, tendiente a reducir la brecha de las condiciones de vida entre las áreas urbanas y rurales. Pese a esto, las acciones hacia la universalidad del servicio fueron dirigidas hacia los mercados urbanos; mientras que la electrificación rural permaneció como un campo problemático (Carrizo, 2013).

No obstante, el posicionamiento del Estado al interior del sistema, no obstaculizó el accionar cooperativo -activo desde la década de 1920 sobre todo en la provincia de Buenos Aires- sino que por el contrario, fue particularmente significativo el estímulo al desarrollo del cooperativismo eléctrico así como su reconocimiento institucional. En este contexto, las cooperativas de distribución de electricidad comenzaron a desempeñar un papel fundamental en territorios donde -debido a la dispersión de usuarios y los bajos niveles de consumo, los costos de ejecución, operación y de gestión de redes- el Estado no intervino y las grandes empresas de distribución encontraron poco atractivo brindar sus servicios.

El inicio de la década de los '90, abrió una tercera etapa en la que se avanzó hacia la privatización del servicio y la transformación del marco regulatorio eléctrico, donde el Estado pasó de su condición de prestador a regulador del servicio. La Ley N° 24.065 promulgada en enero de 1992, promovió la creación de un nuevo marco regulatorio eléctrico, y tuvo como objetivo central privatizar las actividades de generación, transporte y distribución de electricidad. Estas medidas, desembocaron en una crisis energética a fines de los '90 -consecuencia de las nulas inversiones de las empresas privadas- que sacó a la luz los problemas estructurales de la red de transporte y distribución que impidieron un desarrollo armónico del mercado y el abastecimiento de energía a las diferentes regiones del territorio nacional (Gayo, 2009). Más tarde, si bien la concreción de diferentes obras destinadas principalmente a aumentar la red de alta tensión existente (de 9.000 a 14.500 kilómetros de extensión), removieron restricciones y garantizaron un mejor abastecimiento, entre las provincias, no ocurrió lo mismo con las líneas de jurisdicción provincial que conectan e introducen la energía eléctrica a los asentamientos dentro de los territorios provinciales (CAMMESA, 2012).

Por lo tanto, la expansión y consolidación del sistema eléctrico nacional, no fue suficiente para eliminar ciertas asimetrías aún existentes en el desarrollo de las redes de transporte energético, sino que persisten importantes "aglomerados de exclusión" (Haesbaest, 1995), áreas rurales principalmente compuestas por comunidades campesinas, aborígenes, y pobladores rurales dispersos, para los cuales la electricidad mantiene una contribución aún secundaria y en muchos casos es aún inexistente. La baja densidad demográfica, la dispersión geográfica de la demanda, el alto costo de implementación y de operación, la dificultad de facturación, mantenimiento y servicio, y la baja capacidad de pago de estas comunidades, son parte de las dificultades técnicas

o económicas que hacen que llevar hasta áreas rurales las redes de suministro eléctrico no sea atractivo para las grandes empresas suministradoras.

Para Benedetti (1997) esta situación de exclusión en la accesibilidad es resultado de un patrón de indiferencia en el diseño de políticas públicas de expansión del servicio eléctrico que se ha venido profundizando con el correr de los años. Por eso, la energía debe ser vista no sólo como un problema técnico, sino fundamentalmente político, económico, social y ambiental (García Delgado, 2007).

## 2. Energías renovables para sistemas aislados

En la provincia de Buenos Aires, al igual que en la mayoría de los territorios provinciales, mientras la electrificación avanzó en los espacios urbanos, por fuera de las ciudades cabeceras de los Partidos, la electricidad por red llegó excepcionalmente a espacios próximos a los centros, distribuida por alguna empresa provincial u organización cooperativa. Particularmente en el territorio bonaerense, según un estudio que llevo a cabo la Secretaría de Energía en el año 2004<sup>5</sup>, aproximadamente 40.000 viviendas rurales carecían de abastecimiento eléctrico. En la actualidad, si bien no se cuenta con una cifra que permita analizar si este valor ha variado, la dispersión geográfica, las dificultades de accesibilidad, la escasa densidad de población y los bajos niveles de consumo -como aspectos característicos de las áreas rurales bonaerenses que no han variado significativamente- siguen siendo obstáculos para atraer a la iniciativa privada, ya que determinan una rentabilidad insuficiente en relación a los elevados costos de la inversión. Esta situación, obliga a gran parte de la población rural -sobre todo a la de menores recursos- a utilizar formas de energía tradicionales como la leña, querosén, pilas o baterías. Es por eso, que la electrificación rural aún permanece como un desafío en tanto las bajas densidades y las grandes distancias imponen restricciones a la expansión de los tendidos, alentando el uso de fuentes de energías alternativas, o de electricidad producida de manera autónoma, sin dependencia ni conexión a una red.

En los últimos años, con el fin de encontrar soluciones sustentables a estos déficits energéticos y reducir riesgos de faltantes en el sistema eléctrico, se busca reforzar el sistema a través de la incorporación de energías renovables, aquellas que no utilizan recursos finitos sino otros capaces de recuperarse como el sol, el viento, el agua y cuyo impacto ambiental es de menor magnitud por no generar emisiones de gases efecto invernadero.

En la actualidad, en que la electricidad se convierte en un importante elemento del proceso de desarrollo socioeconómico rural, no como fin en sí misma sino a través de los servicios que permite ofrecer, para las actividades productivas agrícolas y no agrícolas (la industria artesanal y los servicios comerciales) como así también para los servicios sociales (Van Campen, 2000), la posibilidad de emplear este tipo de energías en las áreas rurales abre nuevas posibilidades para que sus habitantes tengan acceso al disfrute de la energía eléctrica y con ella a una mayor cantidad y variedad de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

---

<sup>5</sup> Estudio de factibilidad del abastecimiento eléctrico a la población rural dispersa de la Provincia de Buenos Aires. Proyecto PERMER. Secretaría de Energía.

## 2.1. Políticas públicas

Históricamente, el Estado ha tenido distintos grados de participación en las actividades energéticas. A partir del siglo XXI, el Estado nacional tiende a reposicionarse en el sector frente a un nuevo desafío: asegurar el abastecimiento haciendo frente a una demanda que crece fuertemente, con alternativas de bajo impacto ambiental. Como respuesta, las políticas actuales a nivel nacional, refuerzan el sistema dependiente de los hidrocarburos pero apoyan el aprovechamiento de fuentes alternativas; a nivel local, iniciativas públicas y privadas buscan explotar energías renovables (hidroeléctrica, biomasa, geotérmica, eólica o solar) (Carrizo, 2010). En lo que respecta a políticas públicas para dar respuesta a la falta de acceso al servicio eléctrico en los espacios rurales, se destaca un programa que el Estado Nacional puso en marcha desde la Secretaría de Energía denominado PERMER (Programa Energías Renovables en Mercados Eléctricos Rurales), el cual tiene como antecesor el Programa de Abastecimiento Eléctrico de la Población Rural Dispersa (PAEPRA). El PAEPRA surge a fines de 1995 como complemento del programa de privatización de las empresas de servicios eléctricos provinciales, que hasta el presente no contemplaban adecuadamente la situación de abastecimiento eléctrico en las áreas rurales de baja densidad. Este programa propuso a los organismos provinciales una metodología por la cual se organizaron los mercados provinciales en dos áreas de concesión: una corresponde a las áreas que tradicionalmente han contado con suministro eléctrico por redes interconectadas al sistema nacional y/o provincial de distribución: Área de Concesión del Mercado Concentrado, y otra, correspondiente al resto del territorio provincial, el que históricamente no contó con abastecimiento eléctrico, al que se dio a llamar Área de Concesión del Mercado Eléctrico Disperso (Fabris, 1995). En relación a este último mercado, el PAEPRA propuso el concesionamiento de las áreas de baja densidad de usuarios a prestadores privados de servicios eléctricos por períodos similares a los de las concesiones eléctricas normales, con contratos alineados con las posibilidades técnicas y económicas que impone la tecnología disponible. Dado que una gran cantidad de casos los costos de estos servicios estaban por encima de las posibilidades económicas de los usuarios a quienes estaban destinados, se previó la aplicación de subsidios que permitirían a los concesionarios una recaudación alineada con los costos reales del suministro. Cabe destacar, que como condición para satisfacer las necesidades de iluminación y comunicación de los usuarios rurales y servicios públicos dispersos, se propuso la utilización de tecnologías que usen fuentes de energías renovables (fotovoltaica, eólica, microhidráulica), y generación diesel donde el concesionario lo considerara oportuno.

El PAEPRA al igual que otros programas nacionales contó con la ventaja de una implementación descentralizada a nivel de las provincias, supervisada por la Nación, lo que permitió cierta flexibilidad posibilitando la adaptación a diferentes características geográficas y particularidades locales de cada provincia. No obstante, en el diagnóstico general del problema no contempló como instancia obligatoria el debate con las empresas eléctricas, los beneficiarios del mismo, ni formalmente con las provincias (Benedetti, 1993). Por eso, si bien, la incorporación de usuarios de servicios eléctricos individuales y de suministro a la mayoría de las escuelas, centro de salud, etc. en áreas rurales dispersas, eran los resultados esperados, el programa no pudo ser implementado con éxito, con independencia de la voluntad circunstancial de uno o más actores (Fuente y Álvarez, 2004).

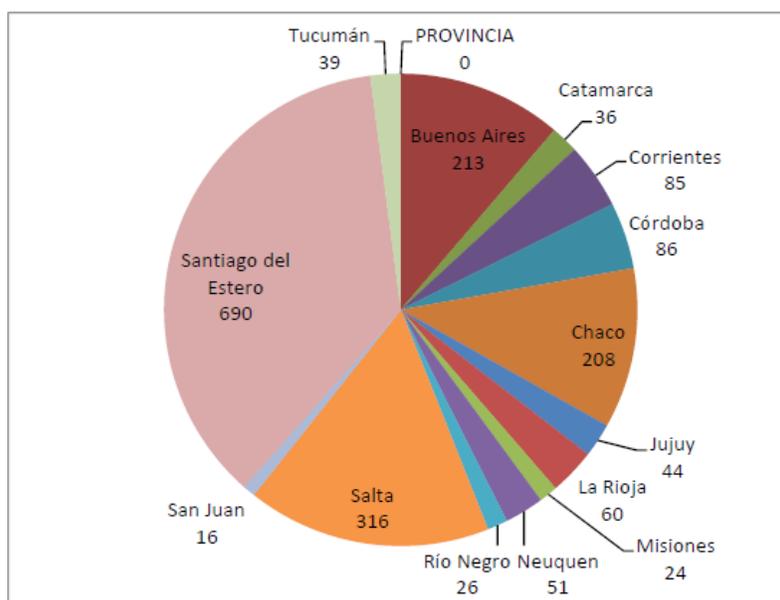
No obstante, la continuidad de los lineamientos promovidos por este programa se materializaron en otro proyecto: el PERMER. Así fue, como en el año 1999, la Secretaría de Energía lanza este nuevo programa acorde con el anterior, el cual persiguió el objetivo de posibilitar el abastecimiento de energía eléctrica a viviendas rurales alejadas de las redes, aprovechando los

flujos energéticos disponibles en cada zona, y garantizando la sustentabilidad del servicio en el largo plazo y la mínima afectación del ambiente por medio de la instalación de sistemas fotovoltaicos y eólicos.

El programa contó con el financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del Global Environmental Facility (GEF) -a partir de un contrato de préstamo firmado en 1999- y del aporte local. Sin embargo, a poco de iniciar sus actividades el programa debió transitar la crisis del 2001, lo cual obligó a reformular su diseño para pasar de una lógica de mercado a otra de servicio público y subsidios al consumo. Según el informe elaborado por la Auditoría General de la Nación (AGN), hasta 2009 se ejecutaron sólo el 37% de las obras estipuladas, siendo las provincias de Jujuy, Chaco, Chubut y Salta las que concentraron el 80 % de los equipos distribuidos.

Las constantes modificaciones en el presupuesto asignado, la extensión de los plazos de ejecución preestablecidos y las revisiones de sus metas, además de afectar la cantidad de viviendas en las que se instalaría el servicio, hicieron que el plazo de terminación estimado para el 2005 se extendiera hasta 2011. Pese a esto, la ejecución del PERMER a lo largo de estos 15 años ha permitido la electrificación de parte de la población rural dispersa antes relegada, a través de la energía solar y eólica, favoreciendo por ejemplo el aprovisionamiento eléctrico a 1894 escuelas ubicadas en estas áreas.

**Gráfico N° 1. Total de Escuelas rurales electrificadas con energía solar. PERMER**



**Fuente:** Secretaría de Energía. Año 2012

No obstante, cabe aclarar que si bien la ejecución de los préstamos asociados al financiamiento del proyecto PERMER finalizó en diciembre del 2012, aún en la actualidad continúan las actividades en las Provincias. En el caso de la provincia de Buenos Aires, según el subsecretario de Servicios Públicos, Daniel Guastavino, en el año 2010 se mandó a licitación internacional para adjudicar el abastecimiento a través de un sistema con paneles solares fotovoltaicos a 238 escuelas rurales aisladas de las redes convencionales de energía eléctrica de 44 distritos bonaerenses. De acuerdo a la información del Gráfico1, son 213 las escuelas rurales bonaerenses que habrían sido beneficiadas por este programa.

Asimismo, existen otras escuelas seleccionadas por el programa cuyas instalaciones han sido recientemente concretadas, como el caso de la Escuela Primaria Rural N° 30 en Juan N. Fernández del partido de Necochea cuya instalación ha sido finalizada en 2013, y otras en cambio que aún no han tenido avances significativos.

**Foto N° 1. Instalación de energía eléctrica en la Escuela Primaria N°30 "Paraje San Cala" de Juan N. Fernández, Necochea, Buenos Aires.**



Fuente: [www.lanuevacomuna.com/11/03/2013](http://www.lanuevacomuna.com/11/03/2013)

## 2.2 Iniciativas locales

### 2.2.1 Cooperativismo y proyectos de generación de energía renovable

Desde 1920 las cooperativas se erigieron como actores fundamentales de la distribución de energía eléctrica (obtenida primero por generación propia y luego a través de la conexión al sistema nacional o a los sistemas regionales) y su actuación resultó clave para pequeñas localidades y zonas rurales. En la actualidad, las cerca de 600 cooperativas de servicios eléctricos que existen en el país distribuyen el 10% de la electricidad consumida en Argentina, atendiendo al 58% de los usuarios rurales para uso residencial fundamentalmente ([www.face.coop](http://www.face.coop) 2014).

Buenos Aires, es una de las 3 provincias que concentran la mayor cantidad de cooperativas eléctricas, contando en la actualidad con 199 Cooperativas de servicios eléctricos y 1 Sociedad de Economía Mixta, por lo que las cooperativas siguen desempeñando un papel fundamental en los espacios rurales bonaerenses donde las empresas se han resistido a atender por encontrarlo poco rentable (Vitale, 2010).

En los últimos años, la generación de energía que constituyó una de las principales actividades en el origen del movimiento cooperativo eléctrico, vuelve a representar un factor preponderante en el servicio que comienzan a prestar las cooperativas, ya que además de la distribución a los usuarios, vuelven a participar en la generación de energía a través de procesos térmicos, hidroeléctricos y eólicos. Así por ejemplo, a mediados de la década de los '90 las cooperativas desarrollaron iniciativas locales que comenzaron a privilegiar la producción descentralizada. Este

es el caso de 7 parques eólicos impulsados por cooperativas eléctricas, en el sur de bonaerense, en su mayoría próximas al litoral atlántico. En la Foto N° 2, se puede observar uno de los primeros parques eólicos impulsados por una cooperativa eléctrica rural compuesto por 2 aerogeneradores de eje horizontal con 800 Kw de potencia, emplazado a 280m en el Paraje La Vasconia del partido de Tandil.

**Foto N° 2. Parque Eólico Cooperativa Rural Eléctrica Tandil-Azul Limitada (CRETAL).  
Tomada en Febrero 2014.**



Pero sus deseos de incentivar propuestas de generación de energía que preserven el medio ambiente, siguen avanzando, ya que durante el año 2007, Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Servicios públicos Limitada (FACE) lanzó el programa de *Generación Eléctrica de Cooperativas Integradas* (GECI), el cual tiene por objeto desarrollar centrales de generación de energía eléctrica que posibiliten el abastecimiento de los importantes incrementos de demanda de energía eléctrica con la utilización preferencial de recursos energéticos regionales, renovables y no contaminantes. Así, mediante esta iniciativa se busca conformar un grupo de cooperativas que con su compromiso y esfuerzo emprendan la tarea de retomar la actividad de generación de energía eléctrica en forma mancomunada y solidaria utilizando las potencialidades energéticas de cada región.

En el marco de este programa, y ante la necesidad de un suministro eléctrico para satisfacer la demanda de las poblaciones en emplazamientos alejados de la red de distribución eléctrica por ejemplo, se ha desarrollado una estrategia de generación aislada de energía eléctrica a través del proyecto *SAER Coop.* (Sistema Autónomo de Energía Renovables Cooperativos). Este proyecto nace en el marco de uno de los convenios que FACE propone con la empresa INSAER (Ingeniería en Sistemas de Energías Renovables), e integra las dos fuentes de generación eléctrica renovable más utilizadas en la actualidad: solar fotovoltaica y eólica. SAER coop. se convierte en una alternativa nueva que integra a usuarios alejados de las redes eléctricas, y que busca ofrecer a las cooperativas asociadas a FACE la posibilidad de conocer nuevas alternativas de generación de energía eléctrica, brindando capacitación y acompañamiento a cada una de las cooperativas que consideren aplicable esta posibilidad en el ámbito rural.

### 3. Vías y barreras a la implementación de los cambios

En los últimos 30 años, a fin de encaminar el sector energético hacia un sendero de desarrollo sustentable, el Estado ha sancionado una serie de leyes vinculadas al desarrollo de energías renovables. Entre ellas se encuentran: el Decreto Nacional N° 2247 en 1985 que impulsó una política de desarrollo de las energías no convencionales a través de la Dirección Nacional de Conservación y Nuevas Fuentes de la Secretaría de Energía, la Ley 25.019 de 1998, la cual sancionó el Régimen Nacional de la Energía Eólica y Solar, las Leyes N° 26.190 de Energías Renovables y N° 26.093 de Biocombustibles, y en 2007 la Ley N° 26.334 de Bioetanol. Por su parte, la Provincia Buenos Aires, en el año 2000, dictó la Ley 12.603 que declaró el interés provincial en la generación y producción de energía eléctrica a través del uso de fuentes de energía renovable estableciendo beneficios impositivos y tarifarios para quienes la generen como la exención de impuestos inmobiliarios por 10 años; la compensación tarifaria por cada kw generado por fuentes alternativas que comercialicen a través de la red pública, el otorgamiento de subsidios y líneas de crédito blandas para obras de electrificación rural y nuevas obras de generación. La sanción de este conjunto de normativas sin duda representa un importante impulso para vehicular los proyectos y las iniciativas que desde diferentes ámbitos surjan para fomentar la utilización de nuevas fuentes de energía.

Por otra parte, el lanzamiento del Estado Nacional del programa Generación Eléctrica a partir de Fuentes Renovables (GENREN) en el año 2009, a partir del cual se autoriza a la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) a licitar la compra de energía eléctrica proveniente de diversas fuentes renovables para entregarla a CAMMESA -la compañía administradora del mercado mayorista eléctrico- representa otro un paso a favor para la introducción de las energías renovables. A escala provincial, la Dirección de Energía impulsó el Programa Provincial de Incentivos a la Generación de Energía Distribuida (PROINGED), el cual busca promover proyectos de generación basado en energías renovables asegurando el financiamiento a través de subsidios, además de brindar asistencia técnica, promover la investigación y financiar estudios. Incentivadas por este programa, son varias las cooperativas eléctricas que han desarrollado y presentado proyectos de generación de electricidad a partir de fuentes renovables. Los mismos se encuentran en diferentes etapas de concreción (estudios de prefactibilidad, factibilidad y ejecución de obras).

Sin embargo, a pesar de estos incentivos, también se presentan barreras que dificultan la penetración de los usos sostenibles de la energía, entre ellas se destacan las económicas-financieras, como las dificultades ante el financiamiento de las inversiones que son de alto riesgo o la falta de créditos accesibles, y las políticas-institucionales, la insuficiencia y la incertidumbre general del contexto normativo para reglamentar las nuevas fuentes de energía, lo que dificulta la viabilidad de tales inversiones a largo plazo (Guzowski y Recalde, 2008). Así mismo, existen obstáculos de información, falta de promoción; falta de infraestructura local de instalación y mantenimiento, e incluso hasta obstáculos sociales o culturales que tienen que ver con las conductas de aprovechamiento de la población. Por eso, si bien la presencia de estos obstáculos para la introducción y el desarrollo de este tipo de energías es una realidad indiscutible, también es cierto que en su mayoría se tratan de barreras posibles de superar, por lo que no deben ser consideradas como un problema estructural sino más bien coyuntural. (Sanchez Albavera, 2007).

## Reflexiones finales

La disponibilidad de energía constituye un factor estratégico para el desarrollo socio-productivo de los territorios. No obstante, la electricidad es un servicio cuyo acceso es limitado para un amplio sector de la población, especialmente para aquellas que pertenecen a áreas rurales.

En los últimos años, la difusión de nuevas fuentes para la producción y el uso más eficiente y sustentable de la energía en el país, evoluciona desde una mera expresión de deseo, a políticas, iniciativas y proyectos que avanzan. Tal es así, que desde el sector público -mediante políticas- como de iniciativas privadas, se buscan incorporar fuentes alternativas que favorezcan un desarrollo inclusivo y sustentable para las poblaciones dispersas y/o alejadas de las fuentes energéticas convencionales.

Pero, pensar en el acceso y la equidad distributiva de los recursos energéticos presupone construir las condiciones para que eso sea posible. Tal es así, que el desarrollo de las energías alternativas en el país dependerá de la capacidad para superar los obstáculos cumpliendo con un marco regulatorio en el mediano y largo plazo, con instrumentos económicos que incentiven su generación y que permita a los inversores realizar evaluaciones de los proyectos, asumir riesgos razonables y acceder a financiamiento (Straschnoy, 2010).

A modo de conclusión, se puede sostener como afirma García Delgado, que *“en la cuestión energética y las opciones que se tomen al respecto, también está en juego (...) un desarrollo territorial más armónico y desconcentrado del país”* (2007, p.9), y así mismo, que la geografía de las redes se convierte en el vehículo de articulaciones y tensiones que obligan a repensar las miradas sobre el territorio (Santos, 2000).

## Bibliografía

BENEDETTI, Alejandro Gabriel (1997) “¿Redes de energización o redes de exclusión? Electricidad y reproducción social en la Puna jujeña: un estudio de caso”. 1º Congreso Internacional Pobre y pobreza en la Sociedad Argentina. Universidad Nacional de Quilmes, Noviembre.

BERMANN, Célio (comp.) (2003) “Desafíos para la sustentabilidad energética en el Cono Sur”. Programa Cono Sur Sustentable. ISBN: 956-7889-16-3, pp.7-8

CARRIZO, Silvina et. al. (2010) “Transformaciones en las redes eléctricas del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Desafíos, realidades y proyectos”. Ciencia Trópico. Recife. ISSN 0304-2685. Vol. 34 N°1, pp. 155-174

CARRIZO, Silvina; JACINTO, Guillermina; CLEMENTI, Luciana (2013) “Cooperativas y energía en la Provincia de Buenos Aires. Nuevos escenarios, nuevos desafíos”. VII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. XIV Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales del Plan Fénix. Instituto de Investigaciones Geohistóricas. UNNE. Resistencia. Disponible en CD.

FABRIS, Aldo. et. al. (1995) "Programa de abastecimiento eléctrico de la población rural dispersa de Argentina". Seminario sobre desarrollo sostenible en áreas rurales- Electrificación descentralizada, Marrakech.

FUENTE, Manuel Y ALVAREZ, Marcelo (2004). “Modelos de Electrificación Rural Dispersa mediante energías renovables en América Latina. Un planteo alternativo basado en el Desarrollo Rural”. Cuaderno Urbano N° 4, pp. 203-229, Resistencia, Argentina, Diciembre.

GARCÍA DELGADO, Daniel (2007) “Crisis energética y desarrollo con inclusión social. Desafíos para una nueva etapa”. Publicación institucional FLACSO, Agosto.

GAYO, Ricardo, J. (2009) “Sistema Interconectado Nacional”. Petrotecnia, Agosto. pp76-82

GUZOWSKI, Carina; RECALDE, Marina. Barreras a la entrada de las Energías Renovables: el caso argentino. ASADES. Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente Vol. 12, 2008. pp. 31-38.

HAESBAEST, Rogério (1995) "Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão". en: Elias de Castro, Iná; Paulo Cesar da Costa Gomes, Roberto Lobato Côrrea, Geografia: conceitos e Temas, Bertrand, Rio de Janeiro.

Informe de Auditoría General de la Nación sobre el “Proyecto de energías renovables en mercados rurales dispersos (PERMER)”. Contrato de préstamo BIRF N° 4454/AR al 31/12/09. Convenio de donación GEF TF N° 020548/AR

LIERNUR, Jorge; SILVESTRI, Graciela (1993) “El torbellino de la electrificación”. En El umbral del metrópolis. Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires (1870-1930), Sudamericana, Buenos Aires.

ROZAS, Patricio; SÁNCHEZ, Ricardo (2004) “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”. CEPAL SERIE 75, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, Octubre.

RUSSO, Víctor Santiago (2009) “El Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER)”. Petrotecnia, Agosto. Pp 40-46.

SANCHEZ ALBAVERA, Fernando (2007) “Eficiencia energética, Energías renovables y Bioenergía en América Latina” IV Foro del sector privado de la OEA. “Energía para el Desarrollo de las Américas: El Rol de las Alianzas Público-Privadas” CEPAL, Panamá, Junio

SANTOS, Milton (2000) “La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción”. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 348pp.

STRASCHNOY, Julieta; et. al. (2010) “Energía, Estado y sociedad. Situación energética argentina” Revista Científica UCES. Vol. XIV N° 2

VAN CAMPEN, B; et. al. (2000) “Energía solar fotovoltaica para la agricultura y desarrollo rural sostenibles”. Documento de Trabajo sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, No. 3 FAO, Roma.

VITALE, Mario (2010) “La problemática de las cooperativas prestadoras del servicio eléctrico en la Argentina”. Movimiento Productivo Argentino. Seminario de Actualización de Políticas Públicas. Buenos Aires <http://www.mpargentino.com.ar/wp-content/uploads/2010/04/20100413-Expo-VITALE.pdf>

#### **Páginas web consultadas:**

COMPAÑÍA ADMINISTRADORA DEL MERCADO MAYORISTA ELÉCTRICO S.A. (CAMMESA) <http://portalweb.cammesa.com/>

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE LA ENERGÍA. MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA <http://www.dpe.mosp.gba.gov.ar/>

FEDERACIÓN ARGENTINA DE COOPERATIVAS DE ELECTRICIDAD Y OTROS SERVICIOS PÚBLICOS LIMITADA (FACE) <http://www.face.coop>

FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE ELECTRICIDAD Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES LIMITADA (FEDECOPA). <http://www.fedecoba.com.ar>

PROGRAMA PROVINCIAL DE INCENTIVOS A LA GENERACIÓN DE ENERGÍA DISTRIBUIDA (PROINGED) <http://www.proinged.org.ar/actividades.html>

SECRETARÍA DE ENERGÍA DE LA NACIÓN ARGENTINA.  
<http://www.energia.mecon.gov.ar>

**Nota:** Las leyes y resoluciones aquí mencionadas pueden ser consultadas en el sitio del Ministerio de Economía de la Nación [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar) en el link Infoleg.

## Territorios volátiles: rupturas y continuidades en nuevas áreas de explotación petrolera en La Pampa (Argentina)

DILLON, Beatriz Susana <sup>1</sup>

### A modo introductorio

Por las características de su organización, el proceso productivo del petróleo es una de las actividades económicas que deja mayor impronta en el espacio geográfico en un tiempo relativamente breve; ya que encarna, a escala local y regional, una de las formas de acumulación que afecta –directa o indirectamente– componentes estructurales y simbólicos de la realidad social. En todo el proceso productivo, se generan dinámicas que provocan un ritmo acelerado en la movilidad de las personas, los capitales y la tecnología dando lugar a multiterritorialidades con mayor o menor permanencia.

Los yacimientos hidrocarburíferos en la provincia de La Pampa integran el borde norte de la cuenca neuquina, una de las mayores reservas petrolíferas y gasíferas del país. La zona aldeaña al río Colorado comenzó a explotarse, con mayor intensidad, a principio de la década de los '90 y significó el ingreso de las provincias de Neuquén y Río Negro, primero, y La Pampa, después, al grupo de las provincias petroleras argentinas. Específicamente, en La Pampa, los primeros cateos hidrocarburíferos se realizaron entre 1916 y 1921 y en 1968, se produjeron los primeros hallazgos en el área de Colonia Chica. Las zonas adyacentes a la ciudad de 25 de Mayo, Gobernador Ayala, Colonia Chica y Casa de Piedra, se fueron incorporando progresivamente a la exploración y explotación del recurso (Figura N° 1).

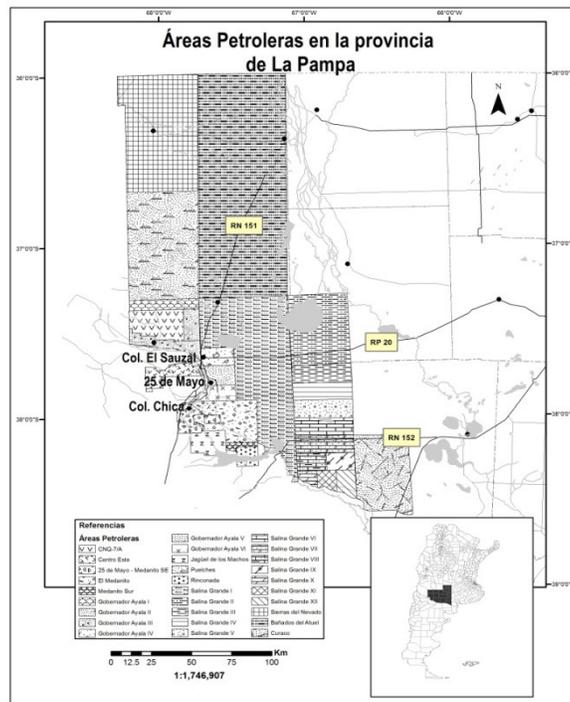
La explotación de los recursos hidrocarburíferos se intensificó a mediados de los 2000. Las primeras concesiones privadas fueron otorgadas por el gobierno nacional en la década de los '90. A partir del año 2006, luego de la sanción de la Ley N° 26.197, la provincia de La Pampa ejerció el dominio y la administración de los yacimientos de hidrocarburos situados en su territorio.

Desde el momento de la aplicación de estas normativas y la transferencia de derechos a las provincias, La Pampa otorgó permisos de exploración y concesionó áreas para la explotación de hidrocarburos a partir de licitaciones públicas nacionales e internacionales (Figura N° 2).

---

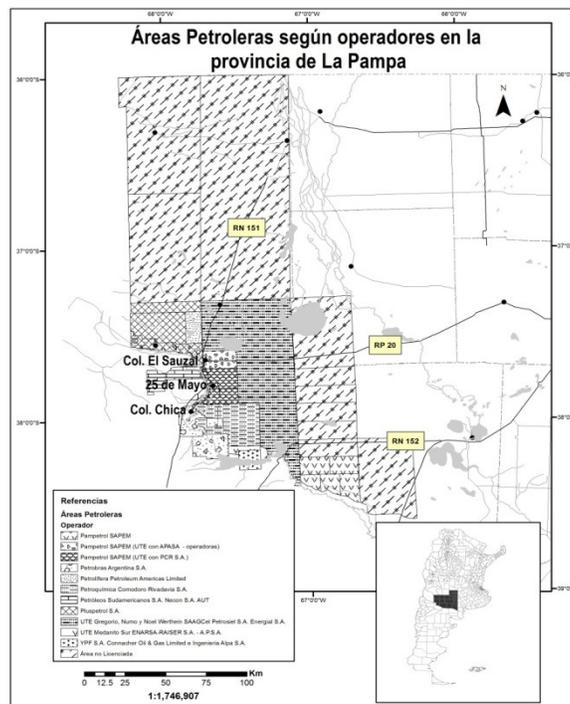
<sup>1</sup> Instituto de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa [dillonbeatriz@gmail.com](mailto:dillonbeatriz@gmail.com)

Figura N° 1. Áreas petroleras en el sudoeste de la provincia de La Pampa



Fuente: Elaboración Daila Pombo – *Atlas Geográfico y Satelital de la Provincia de La Pampa* –FCH-UNLPam 2013 con datos de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería de La Pampa.

Figura N° 2. Áreas petroleras según operadoras en el sudoeste de la provincia de La Pampa



Fuente: Elaboración Daila Pombo – *Atlas Geográfico y Satelital de la Provincia de La Pampa* –FCH-UNLPam 2013 con datos de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería de La Pampa.

Según datos de la Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería de La Pampa, en la actualidad se localizaban en la zona 24 yacimientos que cubren una extensión superior a los 27.000 Km<sup>2</sup>, las que se encuentran en distinta situación de exploración/explotación.

Este trabajo reúne los avances de investigaciones que se vienen realizando desde hace varios años en el área mencionada. El mismo intenta analizar cómo los cambios generados por el incremento de las actividades hidrocarburíferas y la aparición de nuevos agentes y sujetos sociales y sus relaciones de poder repercuten sobre los territorios más íntimos de la vida cotidiana, alterando los modos de vida y las estrategias de producción/reproducción, edificando multiterritorialidades tanto imaginadas como reales, permanentes o volátiles.

Para ello, se retoma el componente ideológico manifestado en el lugar que provoca una adecuación y readecuación de los territorios a los procesos que integran el circuito de la explotación petrolera –básicamente exploración, explotación y transporte- así como su reflejo en el aumento de la movilidad y el impacto cultural en la población. A su vez, se indaga en los imaginarios sociales y las acciones colectivas de protesta que generan multiterritorialidades. Se trata de rescatar las representaciones colectivas que, a lo largo del proceso histórico, dieron marco a las particularidades que se generaron en el espacio geográfico y orientaron acciones específicas, por parte de agentes y actores.

Metodológicamente, se aplicaron técnicas cualicuantitativas a efectos de abordar integradamente los componentes de una realidad socioterritorial intensa y en permanente conflictividad.

### **Breve referencia a la situación petrolera argentina**

La historia contemporánea del capitalismo moderno tiene al petróleo como uno de sus protagonistas, no solo como generador de acontecimientos vinculados con lo económico, lo político y lo científico-tecnológico, sino como provocador de “rupturas y desarrollos del dominio de la cultura en el sentido social más amplio” (Martín Frechilla y Texera Arnal, 2004, p. 23). Los autores consideran que dichos acontecimientos se manifiestan en las transformaciones que generan en el espacio, en la estructura administrativa e institucional, en los patrones de asentamiento, en la cultura y en el consumo de los lugares. Es decir, la dinámica de la actividad penetra como una cuña en la vida cotidiana de las personas y en la estructura productiva de los lugares.

Los territorios petroleros producen y reproducen la formación social y económica (perspectiva cultural marxista) a la vez que conllevan a la formación, en la vida cotidiana, de significados connotados por lo ideológico, las representaciones y las acciones (giro cultural en geografía). En el marco de las teorías geográficas contemporáneas, la noción de territorialidad se funda en la significación que adquieren las relaciones sociales en las que opera el poder, las culturas y las identidades de los individuos, de las organizaciones, de las empresas y del Estado. De esta manera, se reconoce la capacidad diferencial –real y potencial- de dichos agentes y actores de crear, recrear y apropiarse del territorio de manera desigual (Haesbaert, 2012).

Principalmente, después de la Segunda Guerra Mundial, la producción petrolera adquiere relevancia política y económica estratégica, tanto sea por la necesidad de asegurar su disponibilidad como por sus réditos económicos. Estos elementos han sido generadores de luchas por la hegemonía y por la apropiación del recurso provocando tensiones geopolíticas a nivel mundial. Las consecuencias son evidentes, tanto en los procesos sociales (económicos, políticos, demográficos, culturales e ideológicos) como en la organización espacial.

A diferencia de otros países de América Latina (Venezuela, por ejemplo), en Argentina la producción petrolera, no formó ni forma parte central de su economía. Sin embargo, en algunas

provincias, regiones y ciudades su desarrollo supera las fases político-económicas “para adentrarse hacia tramas mucho más amplias que lo convierten en un componente esencial de la cultura” (Martín Frechilla y Texera Arnal, 2004, p. 25).

La reestructuración económica argentina puesta en práctica en la década de los ‘90, significó cambios e impactos sociales en los espacios geográficos destinados a la actividad<sup>2</sup>. Durante la dictadura militar (1976-1983) se pusieron en marcha políticas que dieron como resultado el *vaciamiento* de la empresa estatal y el impulso del sector privado (Favaro, 2001). El modelo neoliberal noventista se tradujo en la liberalización y desregulación del sector de hidrocarburos de manera que “la acción de la gestión política pública se volvió muy limitada a partir del proceso de privatización de la petrolera estatal y los cambios, no solo afectaron a la propiedad sino que significaron una reestructuración integral que alcanzó las formas de producción lo que impactó sobre la estructura social y laboral de las áreas concesionadas” (Rofman, 1999 p. 95). La transferencia al capital privado incluyó, en una primera etapa, a las áreas de explotación y, en la segunda, al capital accionario mayoritario, conservando el Estado una limitada participación. La transferencia de los activos supuso que, en el proceso de negociación, “... se produjera una fuerte desvalorización y debilitamiento del capital físico y simbólico” que en los ámbitos regionales, “poseía una presencia central en la modalidad de ocupación del territorio que no se circunscribía sólo a la explotación del recurso natural sino que abarcaba una amplia red de equipamientos sociales, culturales, recreacionales y residenciales...” (Rofman, 1999, p. 99).

Es decir que YPF estatal representaba, a nivel local, mucho más que una empresa comercial y, su impacto regional y urbano, tenía amplia vinculación con la sociedad generando verdaderos territorios petroleros. La privatización no incluyó a la comunidad de YPFni a los habitantes de las zonas donde se realizaba el proceso de extracción, pero sí, ellos fueron los más impactados por ella (Tobío, 2009).

La sanción de la Ley N° 24.145 de 1992, llamada de la federalización de hidrocarburos, permitió el otorgamiento del dominio de los recursos a las provincias las que comenzaron a intervenir en los permisos de concesión, las reservas y el poder de policía, entre otras cuestiones. En el marco de las privatizaciones de las empresas del Estado, las provincias se reservaron dos atribuciones: la intervención en los trámites de adjudicación de futuras áreas y la fijación de los criterios para la determinación de los porcentajes de regalías. Hacia 1997, solo el 4,99% del capital accionario era de efectivo poder de los gobiernos provinciales. Esta situación apartó definitivamente a las provincias de cualquier incidencia en la definición de las estrategias empresariales y las consecuencias más graves, sin duda, recayeron en la falta de control sobre la prevención del perfil ambiental de la producción (Rofman, 1999).

Durante la década de los ‘90 fueron concesionadas en La Pampa las áreas Medanita, 25 de Mayo y Jagüel de los Machos a las empresas Petrobrás SA y Petroquímica Comodoro Rivadavia (PCR).

---

<sup>2</sup>. En Argentina, la producción petrolera estuvo, tradicionalmente, concentrada en la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) cuya conformación, “escapaba a las leyes generales de un ente privado ya que incluía acciones sociales que distorsionaban cualquier cálculo tradicional de rentabilidad empresarial” (Rofman, 1999, p. 91). Con la privatización de YPF se colocaron en manos privadas la totalidad de las etapas de la explotación de los bienes hidrocarburíferos. El Estado no sólo dejó de intervenir en este sector estratégico de la economía nacional sino que también se desligó de las funciones de control y regulación de la gestión privada (Sabbatella, 2012). La empresa española REPSOL SA, adquirió casi todas las acciones de YPF S.A. en 1999 y se convirtió en el principal operador del país. Además, las empresas Pan American Energy (asociación de BP y Bidas), Total, Chevron y Petrobrás se repartieron el resto de las áreas de producción. Fundamentada en condiciones de “depredación, desinversión y desabastecimiento” (Informe Mosconi, 2012), en el mes de mayo de 2012 se promulgó la Ley N° 26.741 que declara de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y sujeto a expropiación del 51% del patrimonio de YPFSA, en manos de la mencionada empresa española.

En el año 2006, la sanción de la Ley 26.197 introdujo algunas modificaciones a la denominada Ley de federalización de hidrocarburos y las provincias comenzaron a tener injerencia directa en las concesiones. En dicho año, la provincia otorgó en concesión a la empresa Petro Andina Resources (hoy Pluspetrol) las áreas correspondientes a los yacimientos de Gobernador Ayala.

### **Imaginarios petroleros y territorios volátiles en el sudoeste de La Pampa**

Sobre la base de lo investigado por Juan José Martín Frechilla y Yolanda Texera Arnal (2004), y adaptado al caso estudiado, la producción petrolera provocó y provoca una serie de impactos regionales que pueden resumirse en:

1. Modificación –más o menos violenta- del paisaje tradicional y cultural;
2. Manifestación de las políticas de concesiones privadas o de empresas mixtas con participación del Estado.
3. Crecimiento y cambios demográficos, cuyo ritmo entra en sintonía con el de la actividad, tanto en el aumento como en el descenso.
4. Conformación de una cultura del petróleo reflejada en la construcción de simbolismos, realidades y territorialidades particulares.
5. Discriminación social y laboral al amparo de la diferenciación de los empleos, la capacitación y las remuneraciones, estableciendo una jerarquía ocupacional verticalista.
6. Percepción, en el resto de la comunidad, de *salarios elevados* y estándares de vida superiores, que generan, por un lado, factores de atracción de la población y, por otro, una nueva dinámica de precios acorde con estos ingresos.
7. Conformación de “imaginarios petroleros” construido por el discurso hegemónico, las representaciones y acciones locales.
8. Oposición al poder movilizad por manifestaciones espontáneas y/o principalmente por las agrupaciones sindicales como expresión de rebeldía o lucha gremial.
9. Acciones colectivas –prácticas- que interfieren en los puntos clave de la actividad y se manifiestan en cortes de rutas (efectos directos sobre el transporte y la comercialización), cortes en los accesos a los pozos impidiendo el control (efectos sobre la explotación y básicamente sobre los niveles de producción).

Seguidamente se retoman, en este trabajo, los tres últimos componentes, en tanto dimensiones analíticas, a efectos de analizar la situación particular de las áreas petroleras en la provincia de La Pampa.

Las transformaciones provocadas por la actividad petrolera afectaron el espacio geográfico en forma directa e indirecta. La primera –tangible- resultante de la materialización del propio proceso (exploración, explotación y transporte). “Paisajes florecidos de bombas extractoras” - cigüeñas o guanacos-, una intensa red de caminos de penetración a las baterías, tendido de oleoductos y gasoductos, grandes chimeneas de venteo de gas, es decir una “*costra adherida a la geografía*” que avanzó en la medida que se concesionan nuevas áreas y penetró en el carácter más íntimo de las comunidades (en nuestro caso, en el espacio peridoméstico de los puestos pastoriles). La segunda se corresponde con las inversiones públicas y privadas en la construcción y la aceleración que ellas imprimen a la inversión en los espacios urbanos (Martín Frechilla y Texera Arnal, 2004, p. 50).

De este modo, la inversión en la construcción se visualizó en el acelerado proceso de urbanización, por el cual se produjo un crecimiento urbano acelerado y una movilidad

poblacional heterogénea con relaciones complejas –a veces traumáticas y convulsivas- con los pobladores locales, sobre todo de aquellos cuyos empleos se corresponden con el sector público o cuyos ingresos están asociados a la actividad productiva agrícola (Martín Frechilla y Texera Arnal, 2004).

Las manifestaciones del conflicto enmarañaron y enmarañan decisiones políticas -posturas ideológicas- que se exteriorizan en territorialidades de adaptación y resistencias. En este sentido, el boom petrolero reprodujo y reproduce sus formas tradicionales de interacción con los lugares y su gente, en el marco de nuevas intencionalidades ideológicas y económicas. Las representaciones iniciales comenzaron a generar un “imaginario petrolero” que, muchas veces, no resultó ser el esperado y los impactos negativos comenzaron a visualizarse en representaciones del desencanto, estimulando movimientos de protesta y acciones colectivas que dan lugar a territorios en permanente conflictualidad.

### **Nuevos actores, nuevos impactos, nuevos conflictos, nuevos territorios**

A principios del siglo XXI, la organización y los cambios repentinos provocados por un nuevo referente simbólico: el petróleo; encontró, en el área pampeana, una territorialidad adecuada para la manifestación de nuevas, renovadas e integradas acciones colectivas. Dicho impulso, generó la intervención de nuevos actores que fueron modelando una estructura social cambiante, heterogénea y conflictiva que modificó las relaciones y, por ende, las representaciones y las prácticas socioespaciales. La conflictiva convivencia entre las actividades agrícolas bajo riego y la producción de hidrocarburos encontró en la zona el ámbito propicio para la acción colectiva y, su sentido más acotado, la protesta social.

En un contexto de crisis nacional y pre-eleccionario (2001-2002), las oportunidades políticas y los procesos enmarcadores, resultaron adecuados para reactivar acciones colectivas de protesta con la incorporación de nuevos actores más organizados, institucionalizados y portadores de experiencia en actos de reclamos y protestas<sup>3</sup> (Tobío, 2009).

El desarticulado espacio de conflicto de la actividad agrícola tradicional, se reavivó a partir de la actividad petrolera y, a su vez, generó nuevos espacios de conflicto entre ambos grupos (uno en franco descenso social y otro mostrando, ostensiblemente, los síntomas del ascenso). Todas estas revelaciones de los conflictos, manifestaron nuevas territorialidades de adaptación y resistencias.

Las prácticas espaciales se vincularon con la percepción de que el desarrollo de la actividad petrolera daría impulso a una nueva dinámica de la actividad en el ámbito urbano: generación de empleo, circulación de capitales, multiplicación de la actividad comercial, inversión inmobiliaria. Los nuevos actores sociales incorporados (profesionales, transportistas, empleados y obreros petroleros) junto a los flujos de las relaciones, darían un nuevo impulso y contendrían las desesperanzas de los productores-colonos, ahora residentes urbanos.

En muy poco tiempo, las representaciones del espacio se manifestaron, en la práctica, en la forma de interacciones cotidianas cuyo referente simbólico: el petróleo, dio lugar a relaciones sociales espacializadas conformando un nuevo rol en los contextos políticos de organización y movilización.

Sintéticamente, la movilidad territorial, la circulación de personas, bienes y líquido mineral no fueron las esperadas y las movilizaciones y acciones de protesta se hicieron cada vez más evidentes. Las movilizaciones y las acciones de protesta tuvieron origen en los siguientes

---

<sup>3</sup>Específicamente se incorporaron agentes institucionalizados en los gremios y sindicatos del sector que reproducen formas de acción ya manifestadas y legitimadas en los movimientos piqueteros de Plaza Huincul y Cutral Có, entre tantos otros.

componentes: Reclamos por empleo petrolero de origen local y circulación obligatoria por el centro urbano de 25 de Mayo; enfrentamientos sindicales por la agremiación y reclamos por el derecho a la propiedad de los campos, pago de las servidumbres e impacto ambiental de los puesteros pastoriles.

La protesta, si bien tuvo y tiene varias formas de representación, se expresa en la capacidad de movilizar intereses y/o necesidades a través de formas de acción de carácter público (visible) o directo hacia quienes son sus destinatarios. “Tiene carácter directo cuando se expresa mediante algún tipo de acción que implica la interrupción de la actividad cotidiana o habitual de los participantes y/o cuando interrumpe el funcionamiento normal de la vida pública (huelgas, ocupaciones de establecimientos, cortes de ruta, actos y movilizaciones callejeras, etc.”. A su vez, puede tener carácter discontinuo cuando consiste en una acción episódica, aun cuando sea parte de una lucha más amplia o devenga en modalidades de acción y expresión más permanentes (Tobío, 2009, p. 2). Analizaremos estas consideraciones, en nuestra área de estudio.

Las estrategias de la acción colectiva se materializaron en: cortes de ruta y del paso por el Puente-Dique Punto Unido; clausura de una pasarela sobre el río Colorado que evitaba el paso de los camiones por el centro urbano de 25 de mayo; cortes al acceso a la ciudad; cortes totales o parciales a los accesos a los pozos petroleros. La serie de reclamos y acciones de protesta generaron *multiterritorialidades en conflicto*.

### ***Reclamos por empleo petrolero de origen local y circulación obligatoria por el centro urbano de 25 de Mayo***

El Puente dique “Punto Unido” sobre el río Colorado conecta, mediante la Ruta Nacional N° 151 las localidades de 25 de Mayo (La Pampa) y Catriel (Río Negro), siendo el corredor principal entre las regiones de Cuyo y los valles de los ríos Negro y Neuquén. Desde los inicios de las manifestaciones, el puente se constituyó en el principal referente simbólico de los itinerarios y, en el punto de encuentro, cualquiera fuera el motivo o condición de la reunión. Su carácter de *blanco* predilecto había sido legitimado desde los años noventa por las marchas de los *Colonos Unidos* (movimiento en defensa de los derechos de los colonos dedicados a la actividad agrícola bajo riego).

El reclamo por la contratación de empleo local fue y es una de los reclamos con mayor participación colectiva (gremios y población local)<sup>4</sup>. En el año 2004, simultáneamente con otras manifestaciones y cortes del puente dique, trabajadores desocupados bajo el amparo de la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) protagonizaron una de las acciones de mayor trascendencia, impacto y resultados para la zona. En el marco de un reclamo por empleos locales, realizado a la empresa Petrobrás, generaron el corte de la pasarela Medanitos, ubicada sobre el río Colorado a 25 km al sur de 25 de Mayo. Mediante este corte se interrumpían todos los pasos para el transporte del combustible hacia las áreas de concentración en las inmediaciones de Colonia Catriel<sup>5</sup>. Asimismo se cortaron caminos de servicio de acceso a los pozos, por lo que

---

<sup>4</sup>. Los reclamos fueron encabezados por trabajadores desempleados y por jóvenes en búsqueda de primeras alternativas laborales de origen local, a los que se sumaron representantes institucionalizados –locales y extralocales– de los sindicatos petroleros y de otros gremios vinculados con las actividades asociadas a la actividad (de la construcción y de camioneros).

<sup>5</sup>. Esta pasarela, acortaba las distancias desde los yacimientos hacia las áreas de almacenamiento e industrialización localizadas en la provincia de Río Negro. Al pasar por ella, se evitaba el paso de los camiones por 25 de Mayo y el cruce por el puente dique. Esta situación generaba descontento en los pobladores de 25 de Mayo, por lo que consideraban, limitaba las posibilidades de desarrollo de la ciudad al evitarse el paso por la misma. Se trataba de una antigua pasarela construida por el Estado nacional en la década de los cuarenta y apropiada por las empresas Petrobrás y PCR para atravesar el río Colorado, con un ahorro de 50 Km. de recorrido.

muchos de ellos debieron ser desactivados con la interrupción completa de la producción. Otro grupo cortaba el acceso a la localidad de 25 de Mayo y el puente-dique.

Dos elementos enmarcadores se rescatan de estas acciones de protesta: la promesa de generación de empleo local y la disposición a proveerse de bienes y servicios de empresas y comercios pampeanos, especialmente de la zona de 25 de Mayo. La firma del acta acuerdo entre las empresas petroleras concesionarias y el Estado provincial, estableció que el 80% de los empleos recaería en residentes pampeanos de la localidad de 25 de Mayo. Las reformas se orientaron a satisfacer de forma explícita la demanda de los manifestantes a partir de medidas sectoriales puntuales, eliminando la base del conflicto, suspendiendo los reclamos y desactivando la movilización

Neutralizada la protesta de 2004, la situación actual indica que solo una empresa cumple con la carta acuerdo de contratar el 90% de mano de obra residente en 25 de Mayo, dos empresas emplean el 55% y el resto son inferiores al 20%, tal como se ha explicado en el Capítulo anterior. El 90% del empleo esta terciarizado y, por lo tanto, no incluido en el acuerdo. Sin embargo la territorialidad de la protesta fue desarticulada y no se registraron nuevas acciones al respecto.

En 25 de Mayo, la acción colectiva retomó dos componentes básicos de las acciones previas ocurridas en otros lugares y contextos: por un lado la oposición al poder de las empresas, movilizadas por manifestaciones espontáneas y/o por las agrupaciones sindicales como expresión de rebeldía y mediante acciones colectivas –prácticas- que interfirieron los puntos clave de la actividad (*blancos territoriales*), manifestadas en cortes de rutas (transporte y comercialización), cortes en los accesos a los pozos impidiendo su control (cortes de producción) y corte de ingreso a la ciudad (provisión de servicios básicos).

### ***Enfrentamientos sindicales por la agremiación***

Hasta el 2004, la participación de los gremios petroleros fue desigual debido a su débil presencia en la zona la que se activó a partir del año 2006 debido al aumento del empleo petrolero. Nuevos actores se incorporaban a la territorialidad de los conflictos. La estructura jerárquica de los gremios expresó una nueva racionalidad, ahora organizada, de las acciones colectivas.

Si bien el Sindicato del Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa<sup>6</sup>, tenía presencia en la zona ya que nucleaba a los trabajadores del área rionegrina y neuquina, su intervención más contundente se hizo notar a partir del año 2006 y con mayor profundidad hacia el año 2008. El contexto político de ocurrencia de los hechos no era sencillo. Por un lado, las diferencias internas entre los gremios que conformaban la Federación Argentina Sindical del Petróleo, Gas y Biocombustibles (FASPyGP)<sup>7</sup>, provocó la desafiliación del Sindicato de Río Negro, Neuquén y Mendoza y el apoyo de la Federación para que el Sindicato del Petróleo, gas y biocombustibles de Bahía Blanca y La Pampa registrará residencia fija en 25 de Mayo.

Esta situación provocó el germen de una serie de enfrentamientos gremiales que, más allá de contener las luchas demandadas por los trabajadores se centró en las diferencias internas y en la

---

<sup>6</sup>. El de Río Negro es un poderoso gremio que concentra más del 30% de los afiliados petroleros del país. En el año 2006 se había alejado de la Federación Argentina del Petróleo y conformó un sindicato independiente.

<sup>7</sup>. El 12 de Octubre del año 1944 en la ciudad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, fue fundada la Unión Obrera del Petróleo constituida por los sindicatos de primer grado de Avellaneda, Bahía Blanca, Campana y Capital Federal, siendo su primer presidente el Comodoro. Manuel Fontan. En 1946, se convierte en Unión Petrolera Argentina y en 1950 pasa a ser Federación Argentina Sindical de Petroleros, y al incluirse a los trabajadores del gas vuelve a cambiar su denominación por la de Federación Argentina Sindical del Petróleo y Gas Privados (FASPyGP). La Federación nuclea, actualmente 17 gremios y sindicatos petroleros a nivel nacional (<http://www.petroleoygas.com.ar/historia.asp>, consultada el 17 de diciembre de 2011).

puja por las afiliaciones<sup>8</sup>, que ocasionaron sangrientas luchas internas cuyo resultado fue un obrero muerto y varios heridos y posibles implicaciones de funcionarios locales. El nuevo *far-west pampeano*, como lo denominó la prensa nacional, mostró, más que nunca la heterogeneidad territorial, que vinculó realidades, ideales, intereses y acciones de los grupos sociales.

Los enfrentamientos fueron varios y ocuparon territorios estratégicos. Cabría la pregunta ¿Por qué los enfrentamientos se produjeron en 25 de Mayo y no en otro lugar?, la respuesta pareciera obvia. Sin embargo la puja era también por cooptar territorios. El asentamiento del sindicato de Bahía Blanca y La Pampa en 25 de Mayo era un avance importante sobre un área en expansión productiva. El hecho de que los sucesos acaecieran en el canal matriz<sup>9</sup>, también recuperan un componente simbólico elemental asociado con la construcción y control de los imaginarios colectivos a efectos de provocar un impacto que fuera mucho más allá de lo estrictamente sectorial. El impacto debía ser general a modo de llamar la atención a todos los sectores. La comunidad en general sufrió el impacto del miedo, el Estado provincial debió intervenir en forma rápida, lo que no había hecho hasta ahora y los gremios, si bien sienten que parte de la misión está cumplida, saben que éste no es el fin, que existen conflictos latentes y una muerte en el medio y sin resolver.

### ***Reclamos por el pago de las servidumbres y deterioro ambiental por parte de los puesteros pastoriles***

La situación irregular y no reconocimiento de la propiedad de la tierra a los puesteros pastoriles registra antecedentes desde principios de siglo. Los puesteros que hoy habitan las apetecibles tierras petroleras han demostrado la ocupación efectiva desde finales de 1800 e incluso desde antes de la mencionada campana de fines del siglo XIX. Si bien las demandas al Estado provincial por el reconocimiento del derecho a la propiedad son de larga data los mismos se intensificaron a partir del auge de la actividad petrolera amparados en el reclamo por el cobro de las servidumbres de paso y el fuerte impacto ambiental provocado por el movimiento de suelos, las perforaciones, el tendido de los ductos y redes de electrificación entre otras. El no reconocimiento del derecho de propiedad, afectaba otros derechos como el de usar y disponer la propiedad y por ello, sufrieron constantes derrames de líquidos con petróleo lo que afectó sus producciones y provocó mortandad de animales. También, los viaductos y cámaras transformadoras de electricidad provocaron la muerte de animales por electrocución. En las tierras ocupadas por los campesinos de localizan, también, las baterías de concentración del crudo antes de pasar al área rionegrina.

Los territorios conformaban la componente fundamental de las protestas y de las acciones familiares de los grupos afectados. De tal manera, las acciones fueron territorializadas y éstos adquirieron significatividad, en la medida que representaban los ámbitos de la acción. En este sentido, las acciones de protesta de los puesteros pastoriles fueron las que mayor impacto

---

<sup>8</sup>. En La Pampa el sindicato de Bahía Blanca y La Pampa tiene alrededor de 300 afiliados mientras que el otro gremio es mucho mayor ya que opera en provincias petroleras tradicionales y con más años de permanencia. Según los testimonios recogidos para esta investigación y lo consignado en la prensa local, provincial y nacional, los enfrentamientos se produjeron entre activistas del Sindicato del Petróleo de Bahía Blanca y La Pampa junto con la Unión Obreros de la Construcción de la República Argentina de Mendoza (UOCRA), de un lado, contra el Sindicato del Petróleo de Río Negro, Neuquén y La Pampa, del otro. La tensión comenzó a fines de noviembre de 2008, cuando los afiliados al sindicato de petroleros de Río Negro, Neuquén y La Pampa ingresaron en el yacimiento El Corcovo -compartido por Mendoza y La Pampa-, donde tienen mayor presencia la UOCRA Mendoza y el Sindicato del Petróleo de Bahía Blanca y La Pampa.

<sup>9</sup>. El cuerpo del sindicalista muerto fue arrojado al canal matriz, revestido de hormigón y que da origen a las obras de infraestructura para el riego del Sistema de Aprovechamiento Múltiple de 25 de Mayo.

económico provocaron a las empresas operadoras, puesto que provocaron cortes totales de acceso a las pozos impidiendo el mantenimiento de las bombas y frenando toda la circulación. Las acciones de protesta duraron varios días a punto tal que las empresas amenazaron al Estado provincial con iniciar acciones legales por el daño económico generado.

Si bien el derecho a la propiedad de la tierra no fue reconocido totalmente, más de 90 puesteros ubicados en zonas petroleras consiguieron cobrar como compensación por sus pérdidas económicas. Si bien este conflicto parece solucionado las acciones colectivas están latentes y la organización permanece activa ya que reinician los cortes cada vez que se producen demoras en los pagos por las compensaciones.

En definitiva, la explotación petrolera, independientemente de sus efectos productivos, introdujo una variante cultural significativa que modificó los componentes simbólicos de la realidad e incentivó la conformación de un imaginario petrolero cuyos “paisajes” producen y reproducen significatividades connotadas ideológicamente. Se trata de un imaginario afín con interpretaciones sobre la compleja y no pocas veces conflictiva relación entre la explotación del hidrocarburo –como fuente de renta y de abundancia de divisas–; el Estado –como propietario del recursos y agente de fiscalización y regulación en la concesión de las áreas, las compañías petroleras y los grupos sociales que superponen y combinan formas de vida de acuerdo a las reconfiguraciones que genera la actividad (Darwich Osorio, 2009).

### **Consideraciones finales**

En La Pampa, la intensificación de la explotación hidrocarburífera dió lugar a procesos de territorialización que, por un lado, reprodujeron y reproducen ciertas relaciones ocurridas en las áreas petroleras tradicionales de Argentina y, por otro, ponen en evidencia, a escala local, nuevas formas de apropiación y acciones colectivas que se enmarcan en relaciones de poder diferenciales. Sintéticamente, la irrupción vertiginosa de los componentes de la actividad petrolera, modificaron y modifican las bases de sustentación tradicional, generando conflictualidades territoriales y nuevas estrategias de adaptación y resistencias por parte de los sujetos que configuran y construyen territorios lábiles y volátiles. Como componente esencial de la cultura, la actividad petrolera es generadora de hegemonías y de tensiones que ponen en evidencia relaciones de poder diferenciadas que se manifiestan en actos y acciones también diferenciadas en consonancia con la magnitud –económica y cultural- en el ejercicio del poder.

El componente cultural-ideológico petrolero, produce una adecuación de los territorios –desterritorialización/reterritorialización- a los procesos que integran el circuito hidrocarburífero, y su dinámica estimula rupturas y desarrollos del dominio de la cultura que organizan, involucran y reactivan convivencias tensiones en territorios de conflicto.

En líneas generales y a modo de cierre parcial puede concluirse que el territorio analizado se presenta abierto y dinámico con presencia de la multiactividad. El proceso histórico ha permitido contener, por un lado, la persistencia de una base tradicional pastoril de producción/consumo con algunos rasgos precapitalistas, con la planificación desde arriba, a instancias del Estado que permite la producción agraria bajo riego. Por otro lado, la minería hidrocarburífera se introduce como una cuña de enclaves empresariales con fuerte modificación en la estructura socioeconómica, así como en la construcción de un nuevo imaginario petrolero que socava los cimientos de la formación social preexistente.

## Bibliografía

- DARWICH Osorio, G. (2009). Institucionalidad e imaginarios petroleros en Venezuela: el movimiento de las ideas y las acciones originarias. En *Sociedad Hoy*, 17 (pp. 89-101), Concepción: Universidad de Concepción- Chile.
- DE JONG, G.(1995). Cambios estructurales en la fruticultura del Alto Valle. En *Revista Realidad Económica* N° 136. Buenos Aires.
- DILLON, B. (2013) *Territorios empetrolados. Las geografías del suroeste de La Pampa en la ribera del río Colorado*. Santa Rosa: EdUNLPam, en prensa.
- DILLON, B. (2004). Riesgo, recurso hídrico y producción de hidrocarburos. El caso especial de los derrames de petróleo en el Río Colorado, La Pampa - Argentina. En *Anuario de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de LaPampa*, EdUNLPam – REUN, Santa Rosa.
- FAVARO, O. (2001). Estado, Política y Petróleo. La historia política neuquina y el rol del petróleo en el modelo de provincia, 1958-1990. Tesis Doctoral, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.131/te.131.pdf>, on line.
- HAESBAERT, R. (2012) Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM. Disponible en [www.revistas.unam.mx/index.php/crs/article/download/41590/37807](http://www.revistas.unam.mx/index.php/crs/article/download/41590/37807).
- MARTÍN FRECHILLA, J. Y TEXERA ARNAL, Y. (2004) (Comp.) *Petróleo nuestro y ajeno. La ilusión de la modernidad*, Caracas: Universidad Central de Venezuela – Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- PALERMO, H. (2013) Apuntes para pensar la nacionalización de YPF; relaciones laborales y tensiones sociales en Comodoro Rivadavia. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131218095129/1.pdf>.
- Provincia de La Pampa, Dirección General de Estadísticas y Censos (2013) Anuario Estadístico de la Provincia de La Pampa 2013. Santa Rosa.
- Provincia de La Pampa, Subsecretaría de Hidrocarburos y Minería de La Pampa.
- ROFMAN, A (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires: Ariel.
- SABBATELLA, I. (2012). “La ecología política del petróleo argentino: de recurso estratégico a commodity (1989-2001). En: ISA FORUM, Agosto 1-4, Buenos Aires, Argentina.
- TOBÍO, O (2009). Protesta social y condiciones estructurales en el norte de Salta. Una exploración sobre la noción de masa marginal. En, *Actas del XXVII Congreso Alas* Buenos Aires: UBA.



## Gestión costera en la ciudad de Comodoro Rivadavia. Un análisis desde la prensa escrita

ESTIVEZ, Débora Ruth <sup>1</sup>  
SANDE, Héctor Nadir <sup>2</sup>

### Justificación

Este trabajo constituye un aporte al proyecto de investigación “*Educación ambiental y vulnerabilidad educativa en la zona costera del barrio Stella Maris*” de Comodoro Rivadavia. El objetivo es analizar la gestión costera en las distintas gestiones de gobierno considerando las diferentes intervenciones realizadas, tomando como fuente la prensa escrita local entre los años 2005 al 2013. Este trabajo da continuidad al iniciado en el 2006 denominado “*Intervención de las gestiones municipales en el espacio costero de Comodoro Rivadavia. Período 1983-2005*”. Permitiendo continuar con el análisis de los tipos de intervenciones y su evolución en el tiempo. La investigación tiene como fin un análisis cuantitativo y cualitativo de las noticias relacionadas a cuestiones costeras publicadas, sistematizando la información en planillas de relevamiento que permitan realizar comparaciones entre los tipos de gestiones logrando identificar qué propuestas de trabajo se repiten, cuáles se olvidan y cuáles quedan solo es enunciados. Además, se observan las áreas costeras de la ciudad que presentan mayor interés tomando como indicador el número de intervenciones, de noticias publicadas, y la participación ciudadana en las problemáticas.

### Objetivos del trabajo

- Relevar y sistematizar los artículos periodísticos en el período 2005–2013 del diario Crónica de Comodoro Rivadavia para clasificar la información según los tipos de intervenciones, actores y subsistemas en los que se llevan a cabo.
- Vincular al trabajo ya existente y aportar a una base de datos para futuras investigaciones.
- Determinar qué tipos de intervenciones se concretan, perduran en el tiempo y cuales quedan pendiente.

### Marco teórico

Se tomó como marco conceptual, la clasificación de diferentes intervenciones que pueden darse en espacios costeros determinada por Raimondo y Malerba (2006). Las cuales consisten en las siguientes:

**Intervención coercitiva:** apunta a remediar o corregir ciertos comportamientos de los agentes que, por sus propias actividades, inciden negativamente en la calidad del medioambiente. El control se realiza a través de la fijación de *normas* que preservan la calidad ambiental aplicando multas o sanciones a los que transgreden.

---

<sup>1</sup> Facultad de Humanidades y Cs. Sociales. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Lic. en Gestión Ambiental. Grupo GECOS. IGEPAT [deboraestivz@hotmail.com](mailto:deboraestivz@hotmail.com)

<sup>2</sup> Facultad de Humanidades y Cs. Sociales. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Lic. en Gestión Ambiental. Grupo GECOS. IGEPAT [nadirsande\\_0904@hotmail.com](mailto:nadirsande_0904@hotmail.com)

**Intervención restauradora:** que intenta componer o recuperar ciertas degradaciones ambientales históricas, sobre todo cuando ponen en peligro de manera significativa la salud y el bienestar de las personas, o el desarrollo de ciertas actividades productivas o de servicios.

**Intervención preventiva:** no buscan resolver un problema ambiental actual, sino que se orientan a evitar que en el futuro se produzcan situaciones similares.

**Intervención paliativa:** no busca resolver el problema sino intervenir en el mismo una vez acaecido tratando de minimizar las tensiones sociales que generó, ya sea en la infraestructura urbana o en el desenvolvimiento de las actividades de la población. Si el problema es histórico será aún más necesario generar estas intervenciones que tienden a la pacificación o a la respuesta para “calmar” momentáneamente la demanda social.

**Intervención de contingencia:** se realiza ante un problema ambiental imprevisto (marejada, deslizamiento, inundación). Busca minimizar el impacto causado con acciones inmediatas pero no definitivas (Raimondo 2012). Estos eventos ambientales además muestran con crudeza la no ejecución de obras de infraestructura.

**Demanda:** Si bien no constituye una categoría de intervención, la misma se considera en el análisis como una reacción ante la falta de intervenciones. Podría clasificarse como NO INTERVENCION y surge desde el reclamo de la población o de diferentes instituciones que intentan llamar la atención o requerir soluciones definitivas a los problemas.

**Otras intervenciones:** Aquellas provenientes de actores institucionales, profesionales, asociaciones y otras organizaciones sociales. Asimismo involucran las intervenciones y propuestas emanadas de otros organismos del Estado a escala provincial y nacional.

Dentro de esta última se desglosaron las siguientes sub-categorías: intervenciones llevadas a cabo por vecinos, ONG's, instituciones educativas; o acciones sociales, para aquellas intervenciones en las que se reúnen grupos sociales por auto-convocatoria para buscar soluciones a determinadas problemáticas. Y por último, se incorporaron las intervenciones a futuro, para aquellas que aún se encuentran en proyectos de realización.

Por otro lado, se tomo como base la clasificación de la costa de Comodoro Rivadavia en los subsistemas definidos por Raimondo (2010) los cuales están definidos en el cuadro 01 (Ver Anexo). Para el desarrollo del trabajo, solo se tomaron en cuenta los subsistemas pertenecientes a la localidad de Comodoro Rivadavia, por lo que no se tuvieron en cuenta los subsistemas concernientes a la localidad vecina de Rada Tilly.

## Metodología

La tarea de investigación consistió en una búsqueda de noticias que hicieran referencia sobre la gestión costera y las diferentes intervenciones que se generaron entre los años 2005–2013. Para ello se empleó la prensa escrita utilizando el diario *Crónica*, uno de los diarios más destacados de la ciudad provistos por la hemeroteca de la Biblioteca Municipal y la hemeroteca de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

La información recopilada está sistematizada en una planilla confeccionada para cada año, la cual contiene fecha, página, tema, actores principales, comentarios, tipo de intervención y el subsistema. Posteriormente, se comprimió esta información en planillas resumen para cada año, que incluyen el tipo y cantidad de intervenciones en los diferentes subsistemas, a modo de

ordenar, sistematizar y agilizar la decodificación de los resultados de la búsqueda. La planilla resumen se presenta como anexo.

Por último, se confeccionó una tabla de resultados totales de las diferentes intervenciones para cada año con el fin de comparar y ver la evolución de las mismas en los distintos subsistemas en las gestiones de gobierno.

La descripción de los resultados analiza las diferentes intervenciones en espacios costeros teniendo en cuenta su contexto, el momento en que se realizan, vinculación entre las intervenciones, y los diferentes actores que se involucran no solo del ámbito público y privado sino también de la participación ciudadana.

## **Resultados**

### **2005**

En el año 2005 hay un total de 17 intervenciones, de las cuales prevalecen las del tipo restauradora centradas en los subsistemas 9 y 3 con obras de saneamiento y construcción de emisarios, existe una puesta en marcha para las plantas de tratamiento en los barrios más críticos como por ejemplo, Restinga Alí y Stella Maris. También se efectuaron tareas de limpieza de playas, todas las intervenciones son llevadas a cabo por funcionarios municipales de la Secretaria de Desarrollo Urbano.

La intervención del tipo paliativa se debe a la reunión efectuada de la Sociedad Cooperativa Popular Limitada con los vecinos de los subsistemas 2, 5 y 9, la misma tuvo como eje central la infraestructura necesaria para las plantas de tratamiento que son un tema pendiente ante los reclamos de los usuarios.

Las demandas efectuadas en este año, se deben a los vecinos del subsistema 2 y 3, pertenecientes al Barrio Restinga Alí por la destrucción de los gaviones ubicados en las proximidades del camping producto de las fuertes marejadas, y por la contaminación de un arroyo que desemboca en el mar.

Dentro de la clasificación otras intervenciones solo se encuentran las realizadas por instituciones educativas, como por ejemplo la intervención de la UNPSJB que realizó un estudio del fondo marino del puerto local e investigaciones que dan cuenta que la playa Stella Maris es la costa más contaminada de la ciudad. Se efectuaron tareas de limpieza llevadas a cabo por el Instituto Modelo Martín Rivadavia, en la playa 99 (Stella Maris) perteneciente al subsistema 9.

De las intervenciones de tipo coerción, preventiva y contingencia no se encontraron registros en la prensa escrita.

Como cierre de este año 2005, se identificó como futura intervención por parte de la Asociación Vecinal del barrio Stella Maris, convertir este sector en un barrio residencial a futuro con el mejoramiento de obras e infraestructuras para mejorar la calidad ambiental del mismo.

### **2006**

En el año 2006 el número de intervenciones es de tan solo 17 en toda la zona costera de Comodoro Rivadavia, las cuales pertenecen a 2 restauradoras, la remediación del Arroyo Belgrano en el subsistema 5, y la remoción de escombros en el Stella Maris a partir de obras de recolección de aves muertas y algas. Tan solo una intervención preventiva, que consistió en la colocación de cartelera y cestos de basura en la costa del Stella Maris.

Entre las paliativas pueden identificarse la inauguración de fogones para uso en la costa de km4 ante la necesidad de pescadores y usuarios. Como así también, la investigación a empresas que pudieran tener vinculación con vertido de hidrocarburos en el Arroyo Belgrano que desemboca en el mar. Esta última detectada por demandas de vecinos de la zona, ambos pertenecientes al subsistema 5. Por otro lado, la pavimentación del camino costero J.D. Perón que une la localidad de Comodoro Rivadavia con la localidad balnearia Rada Tilly para minimizar la demanda de accesibilidad al centro de la ciudad. En este período, se identificó tan solo una limpieza de la costanera céntrica. Sin embargo, es de destacar la mortandad de más de 200 aves en la costa del barrio Stella Maris, movilizadora de siete intervenciones de distinta categoría, en lo que refiere a limpiezas, demandas de los vecinos por la cantidad de aves muertas en las calles y en la costa, la peligrosidad de los niños y perros jugando con las mismas e incorporando reclamos por efluentes cloacales, los cuales hacen propicio la presencia de aves, y el trabajo de instituciones que intentan determinar la causa de tan alta mortandad.

Como futuras intervenciones se establecen contratos y proyectos para la realización de obras de defensa costera tanto en la costa de km 3, perteneciente al subsistema 6 y a Caleta Córdoba perteneciente al subsistema 1.

## **2007**

En el año 2007 se registraron en la prensa escrita unas 138 intervenciones, siendo las de mayor frecuencia las del tipo restauradora, preventiva y otras intervenciones.

Las intervenciones coercitivas fueron 3, de las cuales una pertenece al subsistema 1 debido al derrame de petróleo en Caleta Córdoba, se pretende llegar al responsable para la aplicación de la pena económica y penal. Las otras dos injerencias fueron por parte de un buque taiwanés que realizaba maniobras prohibidas en cercanías al puerto local. Dichas intervenciones fueron llevadas a cabo por la Prefectura Naval Argentina.

Dentro de las 31 intervenciones restauradoras, predominan en los subsistemas 1, 6 y 9 abocadas a diferentes acciones como por ejemplo en el subsistema 1 en la reparación del muelle y valorización de la Ruta N° 1, siendo los actores principales la administración portuaria y el intendente de la ciudad como impulsor de las obras. Para el subsistema 6 los trabajos se basaron en la reparación del camino costero por la importancia del acceso al Hospital Alvear, calzada deteriorada castigada por las fuerte marejadas, también se efectuó limpieza de la playa ubicada en km 3 de la ciudad. Los actores que intervinieron fueron el intendente de la ciudad y la Asociación Arroyo Verde para la limpieza de la costa. Para el subsistema 9 las actividades se centraron en la remediación del basural que afecta directa e indirectamente la costa del sector. Por otra parte, los subsistemas 2, 4, 5 y 7 no presentaron intervenciones restauradoras.

Las 4 intervenciones paliativas se centraron en la remediación del basural y el traslado de la terminal en cercanías del barrio Stella Maris a través de los funcionarios municipales de las áreas de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. Otras de las intervenciones por parte del gobierno local consistieron en comunicar y explicar sus aportes con respecto al área de Medio Ambiente en el último año.

En cuanto a las intervenciones de contingencia, sobre un total de 14 injerencias la mayor parte se efectuaron en Caleta Córdoba por el derrame de petróleo, con propuestas para mitigar el impacto debido a nivel de urgencia. Las acciones fueron llevadas desde el municipio principalmente y ONG que colaboraron en el rescate de la flora y fauna local. En el subsistema 7 se efectuaron maniobras en consecuencia del incendio de un buque pesquero siendo prefectura y bomberos los actores principales.

Las demandas para el año 2007, se deben a la solicitud de obras de contingencia y remediación ante el derrame de hidrocarburo en la costa de Caleta Córdova, en un lapso de corto tiempo debido a la eventualidad de los hechos. Por otra parte, son continuos los reclamos en el subsistema 9, el barrio Stella Maris solicita obras de infraestructura para la planta de tratamiento, remediación del basural y limpieza de costa. Los subsistemas 6 y 3 pertenecientes a los barrios Restinga Alí y Gral. Mosconi, solicitan ante el deterioro de la costa tareas de limpieza.

Con respecto a otras intervenciones, se relevaron por parte de vecinos del subsistema 6 la aprobación del paseo costero ya que el mismo contribuye al turismo del sector. Por otra parte, se observa en su mayoría trabajos de investigación, jornadas, proyectos vinculados con las costas de Comodoro Rivadavia donde prevalece la participación de instituciones educativas.

Por último, como futuras intervenciones para el año 2007 se impulsa la utilización del biodiesel producto de las algas locales, proyectos de maricultura, obras de infraestructuras para mitigar la erosión marina sobre las costas y la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Sustentable, planificación del desarrollo urbano de la ciudad.

## **2008**

A diferencia de los años anteriores, en el período 2008 la mayoría de las intervenciones fueron condicionadas por el derrame de hidrocarburos que se ocasionó en el puerto de carga de combustible de Caleta Córdova a fines del año anterior y vigente en el 2008. Por este motivo, pudieron identificarse 10 intervenciones por contingencia por diferentes actores estatales y privados, con mayor participación de empresas de servicios petroleros dedicadas a la remediación del área, debido a la constante aparición de manchas de hidrocarburos en el mar, la costa, y especialmente aves de la zona completamente afectadas. La problemática se presentó intensamente en los meses estivales volviendo a ocurrir esporádicamente en meses otoñales y en los meses de Noviembre y Diciembre.

En relación a la problemática, se pudieron identificar combinaciones en las intervenciones, entre ellas, intervenciones coercitivas y paliativas por contingencia, como las acciones legales a buques y empresas responsables e indemnizaciones a afectados. Por otro lado, se identificaron 7 intervenciones de demanda por contingencia llevadas a cabo por los mismos vecinos de Caleta Córdova. Es notorio destacar la creciente participación ciudadana y de instituciones en la colaboración voluntaria en dicha contingencia.

En relación a las demás zonas, en los subsistemas 5, 7 y 9, se identificaron 7 demandas de vecinos en lo que respecta a aguas estancadas y contaminadas, limpieza de playas, y especialmente al barrio Stella Maris. Con solo dos intervención preventiva en el subsistema 7 (zona de costanera céntrica) de conciencia a usuarios y limpieza e infraestructuras en la costa. Y por último solo dos intervenciones restauradoras, correspondiente a históricas destrucciones de Av. Ducos por mareas extraordinarias en el subsistema 8, y la remediación del basural en el subsistema 9, quedando nuevamente como una intervención a futuro, además del proyecto Comodoro Ciudad del Conocimiento, relleno en tierras ganadas al mar de la costanera céntrica.

## **2009**

En el año 2009 continúan intervenciones en el subsistema 1 que incluye el barrio Caleta Córdova, por la contingencia del año anterior, en relación a coerciones tales como, embargo a responsables e indemnizaciones por daño ambiental; restauradoras como limpieza de la costa afectada; además

de programas de monitoreo, construcciones de obras compensatorias, pero especialmente las demandas de vecinos por contaminación y pérdida de maricultura desde el 2007.

Por otro lado, en el presente año se identificaron seis intervenciones de restauración en lo que respecta a la utilización de colectores máximos para líquidos cloacales en los subsistemas 3 y 6; la restauración del paseo costero del subsistema 7, costanera céntrica; y el camino peatonal de la Av. Ducos del subsistema 8 deteriorado por mareas extraordinarias. En esta última se aplican constantemente planes de contingencia momentáneos ante estas eventualidades por Defensa Civil y Vialidad.

En relación a las demandas, se identificaron 6 casos, de los cuales, solo uno corresponde al subsistema 3 por falta de infraestructura en servicios de costa de uso recreativo, y los 5 restantes al subsistema 9, por aguas servidas, desperdicios de pescados y sangre por industrias aledañas, humo, olores nauseabundos y la consecuente afección a localidad vecina de Rada Tilly.

Es notorio destacar entre las intervenciones de acciones sociales, el programa “Comodoro Limpia” campaña de saneamiento de barrios incluidos en los subsistemas 1, 3, 7 y 9. Comenzando como futura intervención el proyecto “Costanera Shopping”.

## **2010**

El año 2010 presenta un total de 64 intervenciones, de las cuales 10 son de tipo restauradoras presentes entre los subsistemas 4 al 7 con tareas de limpieza de costas y fondo marino en km 3. La mayoría de las intervenciones preventivas están abocadas a la advertencia de marea roja a través de la prensa escrita.

Las intervenciones paliativas se encuentran en el subsistema 9, ante los continuos reclamos de vecinos del sector por los diferentes conflictos como basural a cielo abierto, trabajos de limpieza en el sector costero e infraestructura para la planta de tratamiento.

Para este año, las 3 medidas de contingencia fueron abocadas al subsistema 8 a la reparación de la avenida Ducós debido a las fuertes marejadas.

Las demanda prevalecen en el subsistema 1, producto de los vecinos de Caleta Córdoba ante el derrame de hidrocarburos; por otra parte, el subsistema 8 los lugareños continúan con los reclamos para la remediación de la costa. En el subsistema 8 sobre el cual se lleva a cabo el emprendimiento de Costanera Shopping, los comodorenses reclaman la presentación del Estudio de Impacto Ambiental.

Por otra parte, las otras intervenciones están enfocadas en la acción social sobre la convocatoria de vecinos para reclamar la preservación de la playa 99, (subsistema 8).

## **2011**

Sobre un total de 25 intervenciones para el año 2011, 3 pertenecen al tipo restauradoras abocadas a las tareas de limpieza de playas para los subsistemas 5 - 6 y al mal funcionamiento del desagüe cloacal del subsistema 3.

En cuanto a las intervenciones de prevención se basaron en la divulgación de marea roja en las costas y el control en cuanto a la seguridad en época estival del subsistema 7, llevados a cabo por la Policía Federal y la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.

Se presentó una intervención paliativa entre los vecinos del subsistema 3 del barrio Restinga Alí y la Sociedad Cooperativa Popular Limitada ante el mal funcionamiento de efluente cloacal producto de varios inconvenientes en el sector costero.

Las demandas se centran en el subsistema 9, barrio Stella Maris por los focos de contaminación que rodea al mismo haciendo énfasis en el desagüe cloacal. Por otra parte, prosiguen los reclamos de vecinos del subsistema 3 del Barrio Restinga Alí por el deterioro de la costa en consecuencia de efluentes cloacales y basura. Asimismo, hay un alerta de vecinos del subsistema 6, por el vertido de efluentes al mar, solicitando tareas de remediación y tratamientos de los mismos.

Como otras intervenciones, se relevan por parte de vecinos del subsistema 1 la primera feria de maricultores con instalaciones del Paseo Frutos del Mar, y en el subsistema 3 una campaña de limpieza y concientización sobre la contaminación de la costa llevada a cabo por la Asociación Vecinal del barrio Restinga Alí.

Para el año 2011 no se registraron intervenciones del tipo coercitiva y de contingencia en relación a la gestión costera, ya que el trabajo estuvo abocado a remediar las situaciones de emergencias en diferentes puntos de la ciudad causadas por las fuertes precipitaciones y aludes de barro. Por otra parte, la ONG Fundación Patagonia Natural realiza una divulgación del nuevo calendario ambiental donde se incorpora la concientización sobre aves y mamíferos. En el subsistema 9, se registran intervenciones por parte del voluntariado universitario de la UNPSJB, con el objetivo de trabajar con la gente del barrio Stella Maris sobre la concientización en el cuidado de la playa. Por último, hay intervenciones llevadas a cabo por instituciones educativas presentes en el Seminario Internacional de Desarrollo Costero Sustentable y el III Seminario Internacional del Golfo San Jorge y Mar Austral, el intendente manifiesta la valorización del recurso y las estrategias para el crecimiento de la ciudad.

## **2012**

Para el año 2012 pudo identificarse un número de intervenciones en ascenso a los anteriores, con un total de 33 y más distribuidas en la costa comodorense. Con un predominio de restauraciones, entre ellas, 5 acuerdos para plantas de tratamiento de efluentes líquidos desde el subsistema 3 al subsistema 6. Lo que incluye alrededor de cinco barrios de la ciudad con un uso recreativo alto en los meses estivales, y el perteneciente al barrio Stella Maris del subsistema 9. En cuanto a la costanera céntrica se realizan refacciones en el puerto local.

Como intervenciones paliativas, se identifica el relevamiento de playas km3 y costanera céntrica en respuesta a la demanda de tareas de limpieza, y la reubicación de viviendas en escenarios de riesgo del subsistema 9.

En lo que respecta a la prevención, el Laboratorio de Aguas Municipal determino en este año que las playas no se encontraban aptas para uso recreativo por cantidad de bacterias debido a la falta de tratamiento de efluentes líquidos. Como consecuencia, se colocan carteles en cada una, a excepción de la costanera céntrica, perteneciente al subsistema 7, la cual es apta para el uso. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en los meses estivales, estas costas presentan una alta demanda para el uso recreativo y la consecuente presencia de usuarios pese a su inhabilitación.

Por otro lado, se pudo identificar una combinación de intervenciones de restauración por contingencia, ya que se abren licitaciones para restauración de murallón derrumbado por la constante erosión marina frente al hospital Alvear, perteneciente al subsistema 5.

En relación a las demandas, se identificaron 5 en diferentes subsistemas de la costa, entre ellas, reclamos de los vecinos de Caleta Córdova por paseo costero abandonado en el 2011, reclamos para la reconstrucción de calles destruidas por mareas extraordinarias en el barrio Presidente Ortiz y arrojado de escombros en el mismo subsistema, un solo reclamo por mejores condiciones de limpieza y contenedores en la costanera céntrica, y por último, la histórica demanda de abandono de playa del barrio Stella Maris y la contaminación por efluentes y residuos domiciliarios.

En relación a la acción social, se identificaron dos limpiezas de la costanera céntrica por las demandas de mejores condiciones, y la participación de los vecinos del barrio Stella Maris, junto a instituciones educativas y el voluntariado universitario en la creación de un mural en la avenida principal.

Al igual que los históricos reclamos de los vecinos del barrio Stella Maris, se encuentra como futura intervención el traslado del basural municipal hace ya dos gestiones de gobierno municipal.

## **2013**

Para el año 2013 se registro un total de 39 intervenciones, en su mayoría pertenecientes a la categoría de otras intervenciones, con un total de 17. Las mismas pertenecen a la acción social convocadas por redes sociales con el objetivo de efectuar limpiezas de playas, abarcando entre los subsistemas 5 al 8, la campaña “Cuidemos nuestro mar” se difundió a nivel mundial por varios medios de comunicación. Otra categoría son las instituciones educativas, a través de voluntariado universitario y proyecto de extensión “Monitoreo Ambiental Ciudadano” por parte de la UNPSJB. Como futuras intervenciones se manifiestan la inauguración del Paseo Costanera para el 2015 y continua postergación de la planta de clasificación de RSU en barrio Stella Maris pertenecientes a los subsistemas 7 y 9.

Las demandas pertenecen al reclamo de vecinos por la contaminación ambiental de las playas de Km5 y Km3 y Stella Maris pertenecientes a los subsistemas 5, 6 y 9. En la costa de Caleta Córdova se vieron reclamos de la Cooperativa Frutos del Mar por la realización de instalaciones para los puestos de la feria “Frutos del Mar”.

Las intervenciones de restauración pertenecen en su mayoría a la limpieza de costa, de los subsistemas 5, 6, 7, 8 y 9, llevadas a cabo por funcionarios municipales y la participación de buzos deportivos. Por otra parte, se realizó la reconstrucción del desmoronamiento de la Av. Ducos producto de la erosión de las fuertes marejadas.

En cuanto a las intervenciones preventivas, se encuentran las recomendaciones de guardavidas en la época estival para la toma de conciencia de los usuarios a la hora de desechar los residuos, el relevamiento por parte de la municipalidad para obras de defensa costera. El simulacro de derrames de hidrocarburos en el Arroyo Belgrano por parte de YPF, Subsecretaría de Medio Ambiente, empresas de servicios vinculadas; y el diagnóstico socio sanitario en Stella Maris, sobre la población y animales con parásitos, trabajos de prevención, tratamiento y tenencia responsable de mascotas.

Las intervenciones paliativas se deben por la consecuente demanda en diferentes subsistemas, entre los cuales está la finalización del paseo “Frutos del Mar” en Caleta Córdova iniciado en el 2011; el avance de la obra Paseo Costanera para la recuperación como un espacio sociocultural y la finalización de las obras efectuadas en la Av. Ducós por parte de Secretaría de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos. Y a su vez, el otorgamiento de subsidios a trabajadores del basural municipal hasta la posibilidad de un puesto de trabajo con la planta de clasificación de RSU en el Stella Maris.

Las contingencias identificadas, se debieron al desmoronamiento de la Av. Ducos por la constante erosión marina, en respuesta inmediata ante la eventualidad, y la entrega de antiparasitarios a vecinos del barrio Stella Maris ante la presencia de parásitos.

## Conclusiones

Finalizando el presente trabajo se concluye que en el período 2005 al 2013 se realizaron un total de 370 intervenciones en el espacio costero en la ciudad de Comodoro Rivadavia, relevados en la prensa escrita del Diario Crónica.

El subsistema más destacado por la sumatoria de noticias es el número 9, abarcando el barrio Stella Maris con un total de 100 intervenciones. Entre las cuales predomina la categoría de demanda por parte de vecinos y de la Asociación Vecinal. Esto se debe a que el barrio se encuentra ambientalmente degradado por diferentes focos infecciosos, entre ellos, efluentes cloacales, escombros, basural a cielo abierto y contaminación por residuos domiciliarios e industriales sobre la costa, lo que ha motivado el histórico reclamo de los vecinos. En este subsistema se observa un mayor número de intervenciones restauradoras acompañadas por otras intervenciones de acción social por parte de instituciones educativas, ONG's y vecinos.

El siguiente subsistema destacado es el número 1 que cuenta con 86 intervenciones, de las cuales se destacan las de contingencia, restauración y demanda. Esto se debe, al crecimiento poblacional y económico del barrio de Caleta Córdova y la realización de obras de infraestructura en el área portuaria. Las intervenciones de contingencia y demanda están vinculadas al derrame de hidrocarburos ocurrido a finales del año 2007, teniendo influencia hasta el 2008 con la exigencia a las autoridades de construir un paseo costero para la feria de Frutos del Mar hasta el año 2012.

El subsistema 7 que incluye la costanera céntrica presenta mayores intervenciones del tipo restauradora y preventiva, debido a las tareas de limpieza y concientización en época estival para su uso recreativo. Como así también, se destaca la categoría demanda producto de los continuos reclamos de los usuarios por mayor infraestructura y mejoras en los servicios.

Entre los subsistemas intermedios se encuentran los 3, 5, 6 y 8 en los cuales predominan las restauraciones en tareas de limpieza de costa y mantenimiento de infraestructuras de protección costera en el muelle de descarga de km 3 y acceso al Hospital Alvear, y la constante reparación de la Av. Ducós producto de las fuerte marejadas que provocan la erosión del frente costero. En el subsistema 3, perteneciente al barrio Restinga Alí el mayor número es el de demandas producto de los continuos reclamos de vecinos del lugar respecto del deterioro de la costa por basurales clandestinos y efluente cloacal. Entre ellos, el subsistema 5 presenta mayor demanda de los vecinos por la contaminación del Arroyo Belgrano. En el subsistema 6 prevalecen las intervenciones por parte de instituciones educativas y las acciones sociales para la limpieza de la costa.

Los subsistemas que presentan menores intervenciones corresponden al 2 y 4, debido a que no son áreas urbanizadas y de uso recreativo.

Por último, se concluye que la mayoría de las intervenciones de restauración se deben en consecuencia a contingencias y demandas, siendo en el primer caso las que se llevan a cabo en acción inmediata postergando las soluciones en plazos indefinidos. Se puede destacar el incremento de acción social en lo que respecta a limpiezas de playas y actividades de concientización, no solo en espacios costeros sino en diferentes temáticas socio ambientales de la ciudad. Por otro lado, la mayoría de las intervenciones municipales corresponden a la época estival producto de los reclamos de usuarios. Resulta llamativo que no se registraron muchas intervenciones paliativas, a pesar de que la zona costera de Comodoro Rivadavia es un lugar de conflicto de intereses por la diversidad de usos y actividades.

Como futuros reclamos publicados, destacamos en el subsistema 9 la erradicación del basural municipal a cielo abierto intervenido hace dos gestiones municipales, y la solicitud de funcionamiento de las plantas de tratamiento de efluentes líquidos. Se continúa con el Plan de

Desarrollo Costero de la Ciudad ganando tierras al mar con fines de ordenamiento territorial localizados en el subsistema 8.

### **Bibliografía**

RAIMONDO, A., MALERBA S. Intervenciones de la gestión municipal en el espacio costero de Comodoro Rivadavia. Período 1983 – 2005. Trabajo presentado en las VI Jornadas Patagónicas de Geografía. Trelew 23 al 25 de Agosto de 2006.

RAIMONDO A. 2010. *Propuesta para una definición de la franja costera, usos y actividades en la costa de C. Rivadavia. Chubut. Patagonia Argentina* IGEPAT Vol.9 N°1 ISSN 1666-5783. 35pp.

RAIMONDO A. M. 2012 *La zona costera de Comodoro Rivadavia. Usos, actividades y conflictos*. En Furlan, A.; Hernández, F y Ordoqui, J. (Comp.) Turismo, Ambiente y Sociedad en nuestras costas. Universidad Nacional de Mar del Plata - Editorial Suárez. ISBN: 978-987-544-395-2.(187-219)

Diario Crónica Comodoro Rivadavia período 2005 – 2013.

Anexo Cuadro 01 – Planilla resumen de relevamiento de noticias

Subsistemas		Subsistema 1 - Pta. Novales a Pta. Pando (incluye Caleta Córdova)	Subsistema 2 - Pta. Pando a C <sup>o</sup> San Jorge (entre C. Córdova y Restinga Ali)	Subsistema 3 - C <sup>o</sup> San Jorge a limite sur de Restinga Ali	Subsistema 4 - Limite sur de Restinga Ali a limite norte de barrio presidente Ortiz	Subsistema 5 - barrio Presidente Ortiz, Km4, hasta hospital Alvear	Subsistema 6 - de hospital Alvear a muelle de descarga de combustibles (incluye km3)	Subsistema 7 - de muelle de descarga de combustible a Pta. Borja (Costanera céntrica)	Subsistema 8 - Pta. Borja a limite Juan B. Justo y Ruta 3 (previo barrio Stella Maris)	Subsistema 9 - de Juan B. Justo y Ruta 3 a A <sup>o</sup> La Mata (incluye Stella Maris)
		Intervenciones								
Coordinación	Tema									
	Actor									
	Total									
Restauración	Tema									
	Actor									
	Total									
Preventiva	Tema									
	Actor									
	Total									
Paliativa	Tema									
	Actor									
	Total									
Contingencia	Tema									
	Actor									
	Total									
Demanda	Tema									
	Actor									
	Total									
Otras	Vecino	Tema								
		Actor								
		Total								
	ONG's	Tema								
		Actor								
		Total								
	Acción social	Tema								
		Actor								
		Total								
	Instituciones educativas	Tema								
		Actor								
		Total								
Futuras intervenciones	Tema									
	Actor									
	Total									
Total										



# Mobilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina

## La heterogeneidad de los mapeos provinciales y la institucionalización de la problemática ambiental

GAUTREAU, Pierre <sup>1</sup>  
LANGBEHN, Lorenzo <sup>2</sup>  
RUOSO, Laure-Élise <sup>3</sup>

### Introducción

En este artículo proponemos un análisis geográfico del papel social y político que juega la información ambiental en la implementación de sistemas de regulación de los avances de la frontera agropecuaria en América del Sur, tomando como caso de estudio la “Ley de Bosques” argentina. Ésta obliga a todas las provincias a realizar ordenamientos territoriales de bosques nativos, con el fin de limitar la deforestación. La “información” a la que aludimos corresponde a los datos utilizados para realizar esos ordenamientos: se trata de conjuntos de datos sistematizados referidos a dimensiones biofísicas (vegetación, biodiversidad, potencial agrícola...) o sociales (formas de apropiación, existencia de áreas protegidas...) del ambiente en cada provincia, manipulados bajo la forma de informes, mapas y bases de datos estadísticas o espaciales (capas georreferenciadas). Lejos de ser un elemento neutro en los procesos de ordenamiento, la información ambiental puede ser considerada como un mediador de relaciones sociales, un revelador de conflictos y formas de negociación entre actores, un marcador del grado de institucionalización de la gestión ambiental en un país (Mol, 2009). Mediante el análisis de las formas de “movilización” social de la información en dichos procesos, o sea, estudiando cómo fue seleccionada, procesada, puesta en discusión, intentamos explicar en este artículo algunos aspectos de los procesos de ordenamiento territorial no tomados en cuenta por trabajos anteriores (Langbehn, 2014; Schmidt, 2010; Silveti et al., 2013).

La “Ley de Bosques” (Ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos, 2007) es una de las primeras leyes argentinas que hacen uso del mecanismo de las “normas de presupuestos mínimos de protección” previsto en el artículo 41 de la Constitución Nacional de 1994. Según ese artículo, todos los habitantes del país gozan del derecho a un ambiente sano, y las autoridades nacionales pueden imponer a las provincias pautas mínimas de protección ambiental para garantizar el ejercicio de ese derecho. No obstante, las provincias conservan el dominio originario sobre sus recursos naturales (art. 124 CN), de manera que Nación y provincias ejercen poderes concurrentes en materia ambiental; el alcance de la competencia nacional es objeto de disputas.

La sanción de la Ley de Bosques (como de otras leyes de presupuestos mínimos) implica, por ende, un proyecto nacional de hacer converger y de armonizar políticas públicas provinciales muy dispares de gestión de recursos naturales. El principal mecanismo previsto para este fin es la exigencia de que cada provincia establezca un ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN), clasificándolos en tres categorías: la categoría I (rojo), que corresponde a bosques de “alto valor de conservación”, donde no se autoriza ningún tipo de transformación; la categoría II

---

<sup>1</sup> Profesor (Phd), Universidad Paris 1 Panthéon Sorbonne, Laboratorio PRODIG [pierre.gautreau@univ-paris1.fr](mailto:pierre.gautreau@univ-paris1.fr)

<sup>2</sup> Departamento de Filosofía. Universidad Nacional de Santiago del Estero [lorenzolan@hotmail.com](mailto:lorenzolan@hotmail.com)

<sup>3</sup> Universidad Paris 1 Panthéon Sorbonne. University of technology, Sydney, Australia [laure-elise.ruoso@hotmail.fr](mailto:laure-elise.ruoso@hotmail.fr)

(amarillo), que corresponde a bosques de valor de conservación medio, donde se autorizan “los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica”; y la categoría III (verde), donde se autorizan los desmontes. Para establecer dicho ordenamiento, se deben evaluar los bosques de cada provincia en base a diez “criterios de sustentabilidad” (Anexo B), y se deben prever mecanismos de participación social. Una innovación importante de la ley es la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, que establece transferencias anuales del presupuesto nacional a las provincias como compensación por los “servicios ambientales” que brindan los bosques: el 30% de este monto se destina al fortalecimiento institucional de las administraciones encargadas de aplicar localmente el OTBN; el 70% restante a compensaciones monetarias para los propietarios cuyos predios estén situados en las categorías I o II.

Entre 2009 y 2012 la mayoría de las provincias implementó un OTBN, que podemos llamar de “primera generación” ya que la ley prevé su revisión periódica (Anexo C y Figuras N° 1 y N° 2). La heterogeneidad de los mapas presentados fue señalada por varios actores e investigadores (REDAF, 2009; García Collazo et al., 2013), que la interpretan como una señal de las fuertes limitaciones de una ley que no ha logrado ni que converjan las políticas provinciales en materia de bosques, ni que se reduzcan sensiblemente las tasas de deforestación (UMSEF, 2012, REDAF 2012, Greenpeace Argentina, 2011).

En este artículo nos interrogamos sobre el sentido político que se le puede atribuir a esta heterogeneidad. Más allá de la cuestión de la “eficacia” de la ley respecto a sus objetivos, ¿qué nos enseña la heterogeneidad de sus expresiones cartográficas acerca de las formas en que se relacionan nivel federal y niveles provinciales en la implementación de un sistema legal complejo? Nuestra hipótesis es que esta heterogeneidad es el fruto de una “negociación” entre Nación y gobiernos provinciales, en un contexto de fuerte debilidad institucional de aquélla para hacer cumplir leyes de presupuestos mínimos, y de fuertes reticencias de éstos a plegarse a esas nuevas obligaciones. Si existen OTBN tan dispares, es porque el Estado federal admitió que las provincias interpretaran de forma muy laxa los criterios establecidos por la ley, y en base a informaciones sumamente incompletas y heterogéneas.

En este sentido, actores interesados en una regulación de la deforestación, en particular dentro de la autoridad nacional de aplicación, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SayDS), habrían apostado a que los mecanismos institucionales previstos en la ley y, en concreto, la transferencia de fondos a las autoridades de aplicación locales, generen un “círculo virtuoso” de fortalecimiento de los OTBN, con una creciente mejora en cuanto a la calidad de información que los sustenta, dado que el 30% de los fondos recibidos por la provincias está teóricamente destinado a fortalecer su base de conocimientos (generación de información sobre los bosques) y sus capacidades gerenciales (evaluación, monitoreo y adjudicación de fondos a planes de manejo y de conservación). La vaguedad de los criterios de la ley otorga a la SAYDS un margen de maniobra político, ya que le permite validar OTBN provinciales “de primera generación” formulados con información escasa y débil respaldo científico, permitiendo así el ingreso de estas provincias al sistema de transferencia de fondos, para dar arranque a un ciclo de “traspaso de fondos – fortalecimiento institucional y cognitivo” y enrollar políticamente a los gobiernos provinciales para que no debiliten o hagan colapsar el conjunto del proceso. La “actualización” periódica de los OTBN prevista en la ley permitiría que se vuelquen al ordenamiento nuevos conocimientos adquiridos en el interín, o que se afinen las metodologías de definición de categorías.

Para evaluar el papel de la información como factor de diferenciación entre los OTBN de primera generación (heterogeneidad), analizamos primero geográficamente los mapas producidos en cada

provincia, con el fin de identificar las lógicas espaciales de delimitación de categorías. En segundo lugar, seleccionamos siete provincias del norte de la Argentina (Chaco, Corrientes, Formosa, Mendoza, Salta, Santiago del Estero, Tucumán) y analizamos las fuentes cartográficas utilizadas para responder a los diez criterios de la ley. Pudimos determinar así la disponibilidad y las formas de selección de información en cada provincia (Anexos A y B)<sup>4</sup>. Reconstituir procesos sociales complejos y largos de movilización de información a partir de documentos finales (los mapas OTBN) es sumamente difícil, debido a la sistemática práctica de no documentar institucionalmente las múltiples etapas de formulación de estos documentos. Estimamos, no obstante, que el material reunido permite echar una luz interesante sobre aspectos generalmente mal estudiados de los procesos de elaboración de ordenamientos territoriales ambientales.

## **1. Las lógicas espaciales de ordenamiento de la protección de los bosques: un análisis geográfico de los OTBN provinciales**

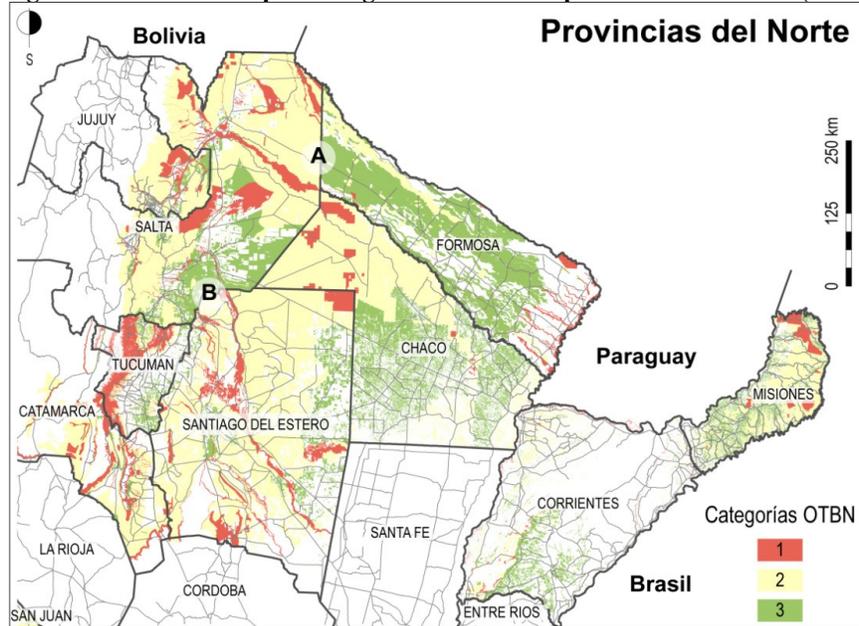
### **1.1. Continuidades y discontinuidades inter-provinciales entre mapas de OTBN**

El criterio 5 para la definición de los OTBN dispone que se tomen en cuenta las “ecorregiones”. Esto supone desarrollar una reflexión regional y transprovincial a la hora de delimitar las diferentes categorías, ya que las ecorregiones no se ajustan, evidentemente, a los límites administrativos. Las provincias que establecieron continuidades fronterizas de sus categorías corresponden a las del Cuyo, con presencia de las ecorregiones del Monte y del Espinal (San Juan, Mendoza, San Luis, a las que hay que añadir La Pampa), así como las provincias patagónicas situadas al sur del Río Negro (Figura N° 2). Inversamente, las provincias del norte, en su mayoría situadas en la ecorregión del Parque Chaqueño, se caracterizan por fuertes discontinuidades fronterizas, precozmente denunciadas por observadores del proceso (REDAF, 2009) y estudiadas pormenorizadamente por García Collazo et al. (2013). La cuenca superior del Río Bermejo, por ejemplo, está categorizada como amarillo en Salta y como verde en Formosa (letra A en la Figura N° 1); la cuenca superior del Río Salado está en verde en Salta y en amarillo en Santiago del Estero (B). Esta situación de fuertes discontinuidades fronterizas señala una ausencia de coordinación entre provincias, pero también divergencias de criterio, al atribuir categorías diferentes a bosques situados en situaciones ecológicas similares. Veamos ahora cuáles fueron, a nivel intra-provincial, las lógicas de delimitación de categorías.

---

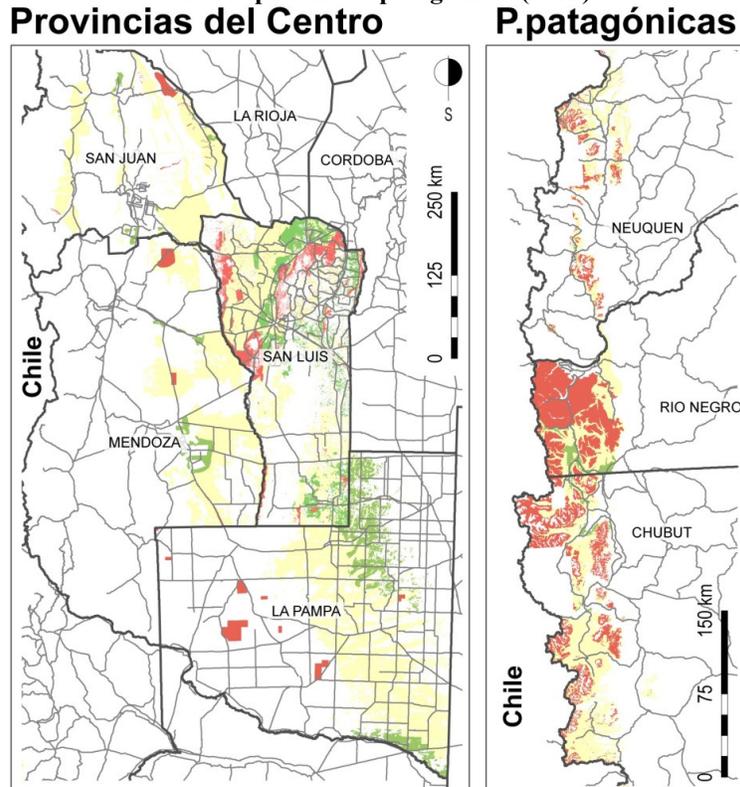
<sup>4</sup> La base de datos para este estudio fue inicialmente reunida en el marco de la tesis de maestría de Laure-Elise Ruoso (Ruosó, 2012), a partir de los informes enviados por las provincias a la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y entrevistas a participantes de los procesos de OTBN en las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Corrientes. Fue complementada para Salta y Santiago del Estero por entrevistas realizadas por Lorenzo Langbehn en el marco de su tesis doctoral.

Figura N° 1. OTBN de primera generación en las provincias del Norte (2012)



**Fuente:** realización de los autores en base a coberturas espaciales existentes en la Dirección de Bosques (SAyDS) a febrero de 2014. Para esta fecha, no estaba establecido el OTBN de La Rioja, Córdoba, Santa Fé y Entre-Ríos

Figura N° 2. OTBN de primera generación en las provincias del Centro y en tres provincias patagónicas (2012)

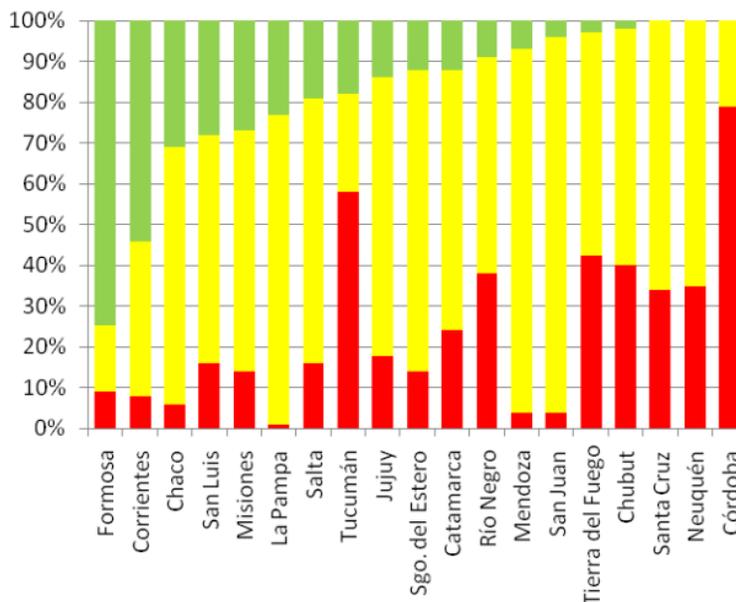


**Fuente:** ver figura anterior

## 1.2. Principales lógicas de localización de categorías de ordenamiento

Para caracterizar las lógicas espaciales de delimitación y diferenciarlas entre provincias, es necesario considerar dos parámetros: los porcentajes atribuidos a cada categoría en cada provincia, y la morfología de las áreas dedicadas a estas categorías.

Tabla N° 1. Proporción de cada categoría en los mapas OTBN de primera generación (Manghi et al. 2013)



### Categoría I (roja)

Esta categoría corresponde en la ley a zonas “de alto valor de conservación” que no pueden ser transformadas. Las lógicas de selección y delimitación de estas zonas difieren notablemente entre dos grupos de provincias. Las del norte y del centro del país generalmente crearon zonas rojas acotadas y aisladas unas de otras, que corresponden en su mayoría a unidades de conservación preexistentes (parques, reservas, etc). Estas provincias también atribuyeron el color rojo a corredores situados a lo largo de cursos de agua. En algún caso, como en Salta, estas franjas riparias operan como corredores ecológicos entre áreas rojas aisladas<sup>5</sup>, pero esta situación es excepcional: lo que domina es la fragmentación y desconexión de las áreas en rojo. Las provincias patagónicas, inversamente, crearon amplias zonas categorizadas en rojo, generalmente conectadas entre ellas, destacándose al respecto las provincias de Río Negro, Santa Cruz y Chubut. Son criterios topográficos, como la pendiente, los que determinan fundamentalmente la superficie clasificada en rojo<sup>6</sup>; otro factor que explica la amplitud de las superficies atribuidas a esa categoría es la antigüedad y dimensión excepcional de las áreas de conservación presentes en Patagonia, como el Parque Nacional Nahuel Huapi con sus 190.200 has, que incluyen casi un tercio de los bosques de la provincia de Río Negro.

<sup>5</sup> Las áreas unidas por corredores riparios corresponden a la Reserva Nacional Pizarro, al Parque Nacional El Rey, y al Parque Provincial Los Palmares.

<sup>6</sup> La provincia de Chubut clasifica en rojo todos los bosques situados en suelos de pendiente mayor a 60%, Río Negro con pendientes superiores a 25%.

La dicotomía morfológica corresponde en líneas generales a una oposición en cuanto a porcentaje de la superficie boscosa clasificada en rojo. Las provincias norteñas y centrales suelen proteger con esta categoría menos del 18% de sus bosques, mientras que las patagónicas adjudican este color a más de un tercio de sus bosques (tablas 1 y 2). Por regla general, las provincias con un alto porcentaje de categoría I poseen reducidas superficies de bosques, sea naturalmente (como en Patagonia), sea por una intensa historia de desmontes durante el siglo XX (Córdoba, Tucumán).

### **Categoría verde**

Los bosques categorizados en verde deben tener según la ley un “bajo valor” de conservación y pueden ser transformados parcialmente o en su totalidad. El patrón geográfico en cuanto a porcentaje atribuido a la categoría verde está relacionado con la historia agrícola de las provincias (ver tabla 1). De manera general, el porcentaje en verde es mayor en las provincias del norte de Argentina marcadas simultáneamente por un fuerte dinamismo actual de la frontera agrícola, y la existencia de grandes espacios boscosos con potencial agrícola: Chaco, Misiones, San Luis, Salta y Santiago del Estero tienen entre 31% y 12% de sus bosques en verde. Formosa y Corrientes pertenecen a este primer grupo a pesar de un desarrollo aún muy incipiente de la frontera agrícola: llegan a clasificar en este color respectivamente 74% y 54% de sus bosques. Inversamente, las provincias que no conocen un avance fuerte de la frontera agrícola, ya sea por haber sido deforestadas de larga data, ya sea por el bajo potencial agrícola de sus bosques, dedican un porcentaje netamente menor a la categoría verde. Es el caso, por ejemplo, del Chubut, de Mendoza, de Río Negro o de San Juan, con porcentaje que oscilan de 7.5% a 2%.

Dos dimensiones importantes de la lógica espacial expuesta sugieren que los motivos de la categorización en verde no respondieron a consideraciones ecológicas (el “bajo valor” de conservación), sino a consideraciones meramente productivas. Primero, en las provincias con fuerte dinamismo de la frontera agrícola, la categoría verde está representada por grandes extensiones ubicadas en continuidad con las zonas agrícolas actuales, con el objetivo obvio de mantener el potencial actual de avance de esa frontera. Por otra parte, en estas mismas provincias, tanto las zonas en amarillo como las zonas en verde forman grandes bloques homogéneos: no hay, por ejemplo, pequeñas zonas en amarillo dentro de las regiones en verde, y viceversa. Esto sugiere que la lógica de clasificación en estas provincias del norte del país respondió prioritariamente a una división funcional del territorio basada en diferentes grados de prioridad para el desarrollo agrícola, y no a consideraciones ecológicas basadas en los valores de conservación.

### **Categoría amarilla**

La categoría amarilla es mayoritaria en casi todas las provincias —excepto Tucumán, Formosa, Córdoba y Corrientes— ocupando desde el 56% del espacio boscoso de San Luis hasta el 92% en San Juan (Tabla N° 1). Corresponde según la ley a bosques de “mediano valor de conservación”, o a bosques degradados que con adecuadas actividades de restauración pueden volverse bosques de alto valor de conservación. Allí las actividades productivas autorizadas son únicamente las de “aprovechamiento sostenible”, sin que la ley indique cuáles son estas actividades<sup>7</sup>. La ausencia de criterios estrictos tanto para la definición de este “mediano valor de conservación” como del

<sup>7</sup> Las otras actividades autorizadas en la categoría II son “turismo, recolección e investigación científica”.

“aprovechamiento sostenible” llevó a una gran divergencia de interpretación acerca de qué espacios incluir en ella. Muchas provincias categorizaron en amarillo bosques no degradados cuando éstos no pertenecían a áreas protegidas. Otras, como Mendoza, categorizaron en amarillo zonas deforestadas, pero donde el bosque podría reimplantarse<sup>8</sup>, o determinaron “de manera precautoria” que los territorios reclamados por comunidades indígenas fueran en amarillo, como en el caso de Salta<sup>9</sup>.

En el Anexo A (columna 2) se puede observar que la divergencia es también fuerte en cuanto a las actividades autorizadas en esta categoría, según las provincias. Las que definen usos posibles de forma más precisa que lo que determina la ley federal bajo el rótulo de “uso sustentable” autorizan en algunos casos desmontes parciales (Chaco, Santiago del Estero) o no (Salta). La diversidad es aun mayor si nos fijamos en las formas de delimitación de zonas en amarillo (Anexo A, columna 1): éstas varían desde zonas “buffer” o de “amortiguación” en torno a sectores categorizados en rojo, hasta áreas de conservación de menor jerarquía relativa, o en la selección de sectores provinciales sin mayor detalle sobre las razones que llevaron a clasificarlos en amarillo. Esta situación de extrema heterogeneidad de bosques clasificados en la categoría amarilla sugiere que ésta fue delimitada en espacios de indefinición, situados entre zonas rojas y verdes. De cierta forma, no habrían sido delimitados “positivamente”, por valores identificados como tales, sino “por defecto”, una vez establecidas las dos otras. Es por ende esta indefinición inicial de la categoría amarilla la que sería la principal responsable de la muy fuerte heterogeneidad entre los OTBN provinciales.

**Tabla N° 2. Síntesis de los elementos de heterogeneidad espacial entre mapas OTBN**

Grupos de provincias *	Norte	Centro	Patagonia
<b>A. Continuidad transfronteriza</b>	Baja	Alta	Alta
<b>B. Morfología de la delimitación</b>	Rojo : unidades aisladas correspondientes a áreas de conservación preexistentes; corredores riparios.	Rojo : unidades aisladas.	Rojo: áreas extensas y conectadas entre ellas, definidas en base a criterios físicos (pendiente).
<b>C. Proporción de categoría Roja</b>	< 18%	< 5%	> 32%
<b>D. Proporción de categoría amarilla</b>	> 50%	> 50%	> 50%
<b>Excepciones</b>	<b>A</b> : frontera Salta-Jujuy (continua) <b>B</b> : Tucumán (amplia zona roja continua, cercana a 60% de la superficie boscosa). <b>C</b> : Tucumán (58% en rojo) y Catamarca (24%). <b>D</b> : Tucumán (24%), Formosa (16%), Corrientes (38%).	<b>C</b> . San Luís (16% en rojo); Córdoba (79%).	

\* **Norte**: Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Santa Fé.

**Centro**: San Juan, Mendoza, San Luís, La Pampa, Córdoba (Entre-Ríos y Buenos Aires: sin información).

**Patagónicas**: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego.

<sup>8</sup> En Chubut, se incluyeron en el amarillo plantaciones de árboles exóticos, con el supuesto que podrían volverse bosques de alto valor si se implantaran proyectos de reimplantación.

<sup>9</sup> Decreto 2789/09 (3/7/2009).

## 2. Formas de movilización de información en los OTBN del Norte Argentino

Otro elemento importante para diferenciar los mapas OTBN realizados en cada provincia refiere a la diversidad y a la naturaleza de la información espacial movilizada, así como a los modos de producción del mapa final, sea en cuanto a métodos adoptados, sea en cuanto al tipo de autor responsable de su realización. El conjunto de estos parámetros permite caracterizar a la vez el nivel de capacidad intra-provincial para generar los mapas, y la importancia que se le otorgó al conocimiento científico para la determinación de cada categoría. En este apartado, analizamos esta heterogeneidad –no visible en los mapas mismos pero subyacente a su realización– en base a datos brindados por siete provincias del norte de Argentina a la Dirección de Bosques a la hora de enviarle su mapa e informe de definición de la ley. El anexo B representa la información reunida para evaluar cada uno de los 10 criterios de sustentabilidad previstos, para siete provincias<sup>10</sup>.

### 2.1. Diversidad y origen de la información utilizada para formular los OTBN

Salvo excepciones de poca significación<sup>11</sup>, las provincias de nuestro corpus recurrieron básicamente a documentación ya editada en otros contextos y para otros objetivos, por lo cual este criterio no es diferenciador de los procesos provinciales. Se destaca un primer grupo de provincias que fueron simultáneamente de las primeras en votar o decretar su OTBN, ya en el 2009, lo elaboraron con un número reducido de informaciones producidas en el marco de otros proyectos, respondieron sólo a algunos criterios de sustentabilidad<sup>12</sup>, y donde la elaboración del proyecto estuvo a cargo de personal del estado, con mayor o menor apoyo de consultores externos: éstas son Santiago del Estero, Formosa y el Chaco<sup>13</sup>. Un segundo grupo de provincias se diferencia por su intento de reunir datos para cada criterio de la ley, bajo la supervisión directa de la administración pública. Es el caso de Corrientes y Mendoza, donde la Autoridad Local de Aplicación fue autora directa del mapa. Mendoza se singulariza por la abundancia de la documentación utilizada, y por el protagonismo de organismos de investigación existentes en la provincia en el conjunto de documentos utilizados. Un tercer grupo de provincias se distingue del segundo por recurrir a actores no estatales para elaborar el mapa, aunque intentando también reunir datos para cada criterio: en Salta, el diseño final del OTBN fue confiado a la Fundación

<sup>10</sup> A pesar de nuestros esfuerzos para sistematizar dicha información, ésta puede ser incompleta, ya que los equipos encargados de realizar los OTBN pocas veces detallan el origen de los datos y los análisis a los que fueron sometidos. Las carpetas enviadas a la Dirección de Bosques contienen por ejemplo capas georreferenciadas, que en muchos casos carecen de metadatos. En algunos casos, se completó la información del anexo B mediante entrevistas a los equipos técnicos encargados de la realización de los mapas.

<sup>11</sup> Es por ejemplo el caso de la delimitación de zonas tampón o de amortiguación en torno a ciertos “objetos” particulares, como cauces de ríos y áreas de conservación, que difícilmente puede ser asimilada a la producción de información original.

<sup>12</sup> No reunieron datos sobre los criterios de conectividad con otras comunidades naturales, sobre el estado de conservación de los bosques y sobre el potencial de conservación de cuencas.

<sup>13</sup> Santiago del Estero adaptó un mapa del uso del suelo establecido en el marco de una ley de ordenamiento territorial anterior (ley N° 6.841 de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales de Santiago del Estero, de enero de 2007), y establece los límites del área boscosa en base a un mapa de la deforestación ocurrida entre 1999 y 2007. Su mapa OTBN está por ende fundamentado principalmente en los datos agroclimáticos con los que se construyó el mapa de uso del suelo anterior. Formosa utilizó para su OTBN varios mapas utilizados o creados en el marco del Programa de Ordenamiento Territorial de los ambientes rurales de la Provincia de Formosa (discutido desde el 2004 e implementado en el 2008): un mapa de unidades de vegetación (10 categorías), un mapa de corredores de conservación, un mapa de zonas productivas, otro de comunidades indígenas y uno de tierras cultivadas y proyectos de cambio del uso del suelo. Completó esta información con un mapa de “áreas de importancia para la conservación de las aves” (AICAs). El Chaco utilizó los mismos datos ecológicos que Formosa para corredores y AICAs, a las que añadió un mapa de las especies emblemáticas de la fauna salvaje, y otro de áreas de prioridad para la conservación de la biodiversidad. Completó el conjunto con información agroclimática en base a mapas de uso del suelo, de riesgo climático y de riesgo hidrológico.

ProYungas, en Tucumán fue a la ONG Fundefma, y en Misiones se retomó una propuesta de la ONG Fundación Vida Silvestre Argentina.

Más allá de estas diferencias, pueden identificarse algunas grandes tendencias comunes, relativas a una escasez generalizada de información para algunos criterios (Anexo B). La primera y más conspicua es el uso extremadamente reducido de información de biodiversidad: sólo Mendoza y Salta movilizan información para el criterio 2 (“Vinculación con otras comunidades naturales”) y para el 6 (“Estado de conservación de los bosques”). El “potencial forestal” de los bosques de la provincia, criterio 7, no es evaluado en cuatro de las siete provincias estudiadas (Corrientes, Formosa, Santiago del Estero y Tucumán), y el “potencial de conservación de cuenca” (criterio 8), sólo se informa en Mendoza, Salta y Tucumán. Esta situación demuestra en líneas generales una ausencia de reflexión sobre las dimensiones ecológicas de los bosques, en un sentido amplio: ni su biodiversidad, ni sus vínculos con el resto de los ecosistemas, en particular su rol en la regulación hidrológica de las cuencas, fueron tomadas en cuenta. Los datos analizados no nos permiten establecer las razones de la escasa reflexión ecológica en procesos de ordenamiento donde esta dimensión, supuestamente, debería ser central. ¿Ausencia generalizada de estudios sobre estos temas; ausencia de capacidad de los actores encargados de los OTBN para analizar la información disponible; voluntad expresa de no tomarla en cuenta?

En contraste con la ausencia de reflexión ecológica en la mayoría de los OTBN estudiados cabe resaltar el uso sistemático, en todas las provincias, de información sobre el potencial agrícola del espacio (criterio 8, “Potencial de sustentabilidad agrícola”): esta información fue probablemente la que tuvo mayor peso a la hora de tomar decisiones sobre la delimitación de categorías. En efecto, la mayoría de las provincias optaron por consolidar el frente agrícola, asegurándole un gran margen de expansión. Como muestran Adámoli et al. (2011), esto implica que se protegen áreas no amenazadas por el avance agrícola, mientras que las zonas adyacentes a las áreas agrícolas actuales se categorizan como de “bajo valor de conservación”. Por otra parte, el uso sistemático de información sobre el potencial agrícola de las tierras también refleja una mayor experiencia de las provincias en esta materia. Como se aprecia en el Anexo B, gran parte de la información utilizada para el criterio 8 fue producida por el INTA u otros actores con presencia provincial (texto en **negrita**), mientras que para otros criterios relativos a dimensiones ecológicas (4 y 5), se recurrió básicamente a información producida por actores exteriores a las provincias (texto en **negrita e itálica**).

Más que un factor de convergencia entre OTBN, esta escasez generalizada de información constituye un factor evidente de diferenciación de los procesos de mapeo, en la medida en que amplía el margen para la valoración de los criterios. Es, por ejemplo, el caso de la ausencia de un documento de referencia a escala nacional que fije el límite entre bosques y zonas no boscosas. Se aprecia en el Anexo B (criterio 1), que cada provincia recurrió para delimitar sus bosques a documentos realizados con métodos y objetivos dispares, en fechas diferentes, redundando en grandes diferencias en cuanto a lo que se define como “bosque” en cada provincia<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Existe conciencia de esta heterogeneidad, y la la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación organizó en marzo del 2012 un taller sobre “Pautas para la consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos en el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos”, tendiente a establecer criterios homogéneos de delimitación de las áreas de bosques a incluir en los OTBN.

## 2.2 Los métodos de mapeo

Los métodos de mapeo de las categorías no son detallados, ni a veces siquiera mencionados, en la documentación de los OTBN. Las provincias que movilizaron la menor cantidad de información (Formosa, Santiago del Estero) retomaron para establecer sus OTBN categorizaciones previas que adaptaron, con mínimos cambios, a las tres categorías exigidas por la ley, sin exponer cómo estos documentos anteriores habían sido elaborados<sup>15</sup>. En solo dos provincias se formuló una metodología formal de análisis espacial que permitiera una calificación sistemática y homogénea de los espacios boscosos, en base a una ponderación de criterios mediante el uso de sistemas de información geográfica<sup>16</sup>. Pero tanto en Salta como en Corrientes, los documentos producidos mediante estas metodologías no fueron retomados en el mapa final, y sus autores no participaron de la elaboración de éste<sup>17</sup>. En todas las otras provincias, incluida Salta, el mapa final del OTBN parece haber respondido fundamentalmente a lógicas de negociación territorial, en las que predominó el objetivo de mantener el potencial de avance de la frontera agrícola. Como ejemplo y prueba de esta ausencia generalizada de métodos formales y explícitos de mapeo, el Anexo A muestra que para definir las áreas en amarillo, muy pocas provincias establecieron criterios con carácter sistemático, es decir, que establecieran una regla homogénea aplicable al conjunto del espacio provincial (texto en negrita en la tabla). Al contrario, dominó una lógica de selección de “objetos” marcados por alguna particularidad.

Otro elemento significativo que demuestra que las consideraciones metodológicas fueron marginales es que en el material transmitido a la Dirección de Bosques nacional se omite permanentemente mencionar la escala de los recursos cartográficos utilizados (ver Anexo B). En los pocos casos donde se menciona esta escala, observamos que las provincias usaron mapas preexistentes realizados a escalas menores que la exigida por la Ley de Bosques (1/250.000), sin explicar los métodos que permitieron pasar de informaciones recabadas a escalas comprendidas entre el 1/400.000 hasta 1/1.000.000, a un mapa a escala 1/250.000<sup>18</sup>. Esta situación muestra que el mapeo de los OTBN consistió esencialmente en una compilación débilmente formalizada de informaciones muy heterogéneas y difícilmente compatibles.

## 3. Discusión y conclusiones

El enfoque adoptado aquí, basado en el estudio de la movilización de información ambiental, demuestra que la heterogeneidad de los OTBN es mucho más importante de lo que un simple análisis formal de los mapas realizados podría sugerir. Esto no significa que la heterogeneidad “formal” (en cuanto a lógicas de categorización) no sea importante. Es mayor allí donde las amenazas a los bosques son mayores, en las provincias del norte. Allí, podemos suponer que el contexto de competencia por atraer productores agrícolas y favorecer el avance de los cultivos y de la ganadería, fomentado por los mismos gobiernos, obstruyó procesos de coordinación y convergencia entre las autoridades provinciales encargadas de implementar los OTBN. En cambio, las provincias del centro y del sur, donde las amenazas sobre los bosques están ausentes

<sup>15</sup> Ver nota anterior (13).

<sup>16</sup> Fue también el caso en Mendoza, pero no se explicitan en el informe a la SAyDS el método adoptado.

<sup>17</sup> En Salta, se aplicó este tipo de metodología para la formulación de una primera versión del mapa OTBN, posteriormente rechazada por los legisladores (detalle de la información y de los métodos utilizados en Somma et al., 2011). En Corrientes, el INTA realizó una propuesta semejante (Kurtz et al., 2011), que fue sólo parcialmente retomada en el OTBN final (se mantuvo el enfoque por ponderación de criterios, pero modificando el valor de ponderación de cada criterio).

<sup>18</sup> Refinar la escala de un mapa para llegar a una escala menor es generalmente imposible, o debe al menos responder a una metodología precisamente expuesta para ser científicamente validada.

o son menos apremiantes, lograron coordinarse en mayor medida<sup>19</sup>. Pero se puede afirmar que la heterogeneidad en cuanto a movilización de información es aun mayor que esta heterogeneidad “formal”. De cierta forma, podemos afirmar que tendencias compartidas por la mayor parte de las provincias potenciaron esta heterogeneidad: la suma escasez de información ecológica movilizada, el recurrir para los OTBN casi únicamente a informaciones ya producidas en otros ámbitos y para otros fines, el hecho de haber respaldado las decisiones básicamente en datos agronómicos. El hecho de que no se usaran conjuntos de datos de alcance nacional (que habrían brindado elementos comunes de información en todas las provincias) y la escasez generalizada de información utilizada, fueron sin duda un factor suplementario para que divergieran tanto los OTBN realizados, al menos en el norte del país.

Queda ahora por discutir el significado político de esta situación “informativa” en esta primera etapa de implementación de la Ley de Bosques. A nuestro entender, aporta interesantes elementos para discutir tanto el nivel de institucionalidad de las cuestiones ambientales en el país como las estrategias desarrolladas por un organismo federal para implementar una ley de presupuestos mínimos.

### **3.1. Lo que indica la débil movilización de información ecológica: acerca de la incapacidad para dar espacio político a discusiones de fondo sobre medio ambiente**

La falta de análisis ecológicos específicos en los OTBN no solo refleja las endeble capacidades técnicas de los organismos competentes<sup>20</sup>, sino que responde en igual medida a su escaso poder para imponer cualquier tipo de regulación efectiva sobre el uso de los recursos. Si tomamos como ejemplo la manera en la que se definieron las áreas de categoría I, que en la mayoría de las provincias incluyen únicamente zonas de conservación preexistentes y corredores riparios, parece claro que este criterio no responde a la apreciación de que la red de áreas protegidas existentes baste para cubrir las zonas de valor ecológico. Antes bien, refleja una incapacidad para detectar otras zonas de alto valor y legitimar con solvencia técnica la necesidad de incluirlas en esa categoría, pero también la falta de poder político para imponer las restricciones correspondientes a los propietarios, y la insuficiente capacidad económica para indemnizarlos, pese al Fondo de Conservación<sup>21</sup>. Ambos aspectos hablan en definitiva de un bajo nivel de institucionalización de la problemática ambiental.

Al mismo diagnóstico se puede arribar también si se consideran las razones que explican la escasa discusión pública acerca de la metodología empleada para formular los ordenamientos. A pesar de que la ley disponga expresamente que los OTBN deben realizarse mediante procesos participativos, no se han generado foros en los que pudieran discutirse estas metodologías. Esto

---

<sup>19</sup> Esta mayor coordinación se debió también a la existencia desde 1988 de un instituto de investigación fundado por iniciativa de las cuatro provincias del sur argentino (Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego) en 1988, el CIEFAP (Centro de investigación y extensión forestal andino patagónico). Este, con un financiamiento de la cooperación alemana (GTZ), participó de la coordinación interprovincial cuando fueron elaborados sus respectivos OTBN.

<sup>20</sup> Como señalan García Collazo et al. (2013), ni la nación ni las provincias tienen la capacidad de medir servicios ecosistémicos, cuya compensación está prevista por la Ley 26331, sin definir a estos servicios de forma precisa y sin avanzar en su cuantificación; según estos autores, la falta de incentivos oficiales para el análisis de los servicios ecosistémicos y su incorporación en la toma de decisiones retrasa el desarrollo de estrategias de mitigación o reversión. En efecto, los OTBN provinciales no están contruidos a partir de la premisa de maximizar esos servicios, y el fondo de compensación se distribuye entre las provincias simplemente en función de la superficie de bosques clasificados en las categorías de conservación I o II.

<sup>21</sup> Por cierto, desde la aprobación de la Ley de Bosques el Fondo estuvo permanentemente subfinanciado: por ejemplo, la composición del Fondo de conservación prevista en la ley hubiera requerido que en el año 2013 se le asignaran como mínimo mil quinientos millones de pesos; el presupuesto aprobado por el Congreso, en cambio, le destinaba apenas 230 millones (Greenpeace, FARN y FVSA 2013).

puede atribuirse, primero, al supuesto compartido todavía por muchos funcionarios y técnicos a cargo de los OTBN de que el público no está en condiciones de mantener una discusión suficientemente informada acerca de los problemas ambientales, a pesar de que diversos actores demuestran su voluntad y su capacidad de intervenir en la discusión con argumentos técnicamente informados, en la medida en que logran contar con asesores especializados o movilizar saberes contraexpertos<sup>22</sup>. En segundo lugar, es evidente que en la mayoría de las provincias del norte existen sectores poderosos, vinculados principalmente a los agronegocios, que rechazan la idea misma del OTBN como limitación al derecho de propiedad y que, en lugar de ensayar argumentos específicos o apuntar a un refinamiento metodológico, intentan desbordar el debate público mediante acciones de *lobby* sobre el sistema político. Los actores que sí están interesados en la sanción del OTBN, por su parte, no logran abrir un debate acerca de la metodología del ordenamiento, sea porque no ven su importancia estratégica o porque carecen del poder para modelar la agenda de discusión pública. Sin duda, una definición más transparente de la metodología de asignación de clases de conservación sería un paso crítico para la legitimación social de los mapas provinciales de OTBN (García Collazo et al., 2013). No obstante, es claro que esa definición misma supone ya la existencia no solo de capacidades técnicas, sino de un grado de afianzamiento político de la problemática ambiental que superan el nivel que se verificaba en la mayoría de las provincias en el momento de la formulación de la primera generación de ordenamientos de bosques nativos.

### 3.2. La información ambiental: ¿una variable de negociación entre actores?

Cabe preguntarse, ahora, si la dinámica posterior a la sanción de los ordenamientos contribuye a revertir la situación de endeble institucionalización de la problemática de los bosques, en particular a un fortalecimiento del uso y de la discusión de información que sustente la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial. Esta expectativa es expresada por varios participantes, especialmente funcionarios de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)<sup>23</sup>, que conciben la inyección de los fondos previstos por la ley como condición de posibilidad de un círculo virtuoso, en el cual las capacidades técnicas irían en aumento y contribuirían a legitimar la propia regulación, justificando así la asignación de mayores recursos y redundando en una regulación más eficaz. A su vez, la necesidad de consensuar criterios para la distribución del Fondo ha dado lugar a instancias de negociación entre las provincias, ya que una distribución equitativa parecía depender de la existencia de soluciones relativamente homogéneas en los diferentes territorios. De esta manera, a partir de la sanción de los OTBN y de la inclusión de los recursos correspondientes en el presupuesto nacional podría teóricamente darse una dinámica de progresivo fortalecimiento técnico y de convergencia entre las provincias.

<sup>22</sup> Así, el director técnico del primer proyecto de OTBN de Salta afirma, en un artículo retrospectivo, que “la comprobada incapacidad de los grupos de interés para analizar de manera eficaz los múltiples canales de información” hace necesaria la mediación de los técnicos, munidos de “métodos de análisis de decisión multicriterio” que les permiten abarcar la complejidad del escenario de decisión (Somma et al., 2011). Este supuesto, sin embargo, es desafiado por las presentaciones escritas que varios actores (organizaciones indígenas, ONG, asociaciones empresariales) elevaron a las autoridades de esa provincia para expresar su posición con respecto al OTBN (ver Anexo I, cuerpo 02, de la ley de OTBN de Salta (ley 7543), que contiene documentos presentados por: Consorcio de usuarios dique El Tunal; Greenpeace; Tabacal Agroindustria; las ONG Tepeyac, Asociana y Fundapaz; un conjunto de organizaciones wichi; la organización Quillamarca; la Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño/ FAA y la Organización de Familias Criollas de los Lotes 55 y 14).

<sup>23</sup> Entrevistas S. La Rocca (entonces subsecretario de política ambiental de la SAyDS), 27/1/2010; E. Manghi (funcionario de la SAyDS), 18/8/2011.

Esta expectativa se apoya también en el hecho de que los OTBN están sujetos a una actualización periódica (ley 26331, art. 6), lo que daría ocasión de que esa dinámica ascendente se inscriba en una normativa progresivamente más elaborada y eficaz. Sin embargo, la exigencia de actualización de los ordenamientos encierra una profunda ambigüedad, ya que en muchos casos ha sido utilizada como argumento para desactivar conflictos en torno a los OTBN de primera generación. Si la validez de éstos OTBN no se extiende más allá de unos tres a cinco años<sup>24</sup>, los actores descontentos con la versión inicial, y en particular los que la consideran excesivamente conservacionista, pueden contar con la posibilidad de revertirla en la siguiente actualización.

### **3.3. Controlar y homogeneizar los OTBN: acerca de la capacidad del Estado nacional para ubicarse como árbitro de nuevos procesos de regulación ambiental**

En este incipiente proceso de convergencia se observa un cierto liderazgo de la SAyDS, a través de la Dirección Nacional de Bosques, que se basa en buena medida en que este organismo controla efectivamente el flujo de los recursos del Fondo de Conservación a las provincias. Esta función de control no está prevista en la Ley de Bosques ni en su decreto reglamentario, pero en los hechos las provincias han aceptado este arreglo, de manera que la transferencia de los fondos a las provincias dependió inicialmente de que éstas elevaran a la SAyDS sus OTBN aprobados por ley, y luego, de que presentaran los planes de manejo de los predios beneficiados por la compensación prevista en la Ley de Bosques. Sin embargo, la capacidad de fiscalización del organismo nacional en lo que se refiere al cumplimiento efectivo de los OTBN y de los planes de manejo es todavía precaria. Así, pese a los esfuerzos para lograr criterios uniformes y una distribución equitativa de los fondos, existen trabajos que demuestran incumplimientos flagrantes de las normas (REDAF 2012; UMSEF, 2012) y la impresión de muchos actores es que la eficacia de la ley es, en el mejor de los casos, relativa.

Después de aprobados los ordenamientos en las provincias se produjeron en el ámbito del COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente) diversas negociaciones tendientes a la homogeneización de las normativas provinciales. En tal sentido, se realizaron “talleres” para establecer criterios comunes de identificación de bosques y de definición de actividades silvopastoriles, con vistas a la futura revisión de los ordenamientos, y para definir criterios uniformes en cuanto a las actividades permitidas en los bosques clasificados en la categoría II<sup>25</sup>. Se creó, por otra parte, una Comisión de Bosques dependiente del COFEMA e integrada por técnicos de las autoridades locales de aplicación de la Ley de Bosques, lo que confiere mayor autonomía y capacidad de convocatoria a la SAyDS para discutir a un nivel técnico las herramientas y directrices a consensuar entre provincias. La conformación de este ámbito de negociación, a pesar de tener únicamente un poder propositivo (siendo el COFEMA el ámbito de decisión), permite más fácilmente establecer pautas comunes de interpretación y aplicación de la ley al no estar directamente supeditada a consideraciones políticas.

---

<sup>24</sup> la Ley de Bosques no define la periodicidad de la revisión, pero estos son los plazos que se han manejado. Ver el Anexo C, con las fechas teóricas para las cuales las provincias deberían haber adoptado un OTBN actualizado.

<sup>25</sup> En un taller realizado en el 2012, las autoridades provinciales de aplicación de la ley OTBN y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación afirman la necesidad de hacer converger los 22 ordenamientos del país a través del intercambio de información y la consensuación de criterios: este taller tenía por meta “homogeneizar a escala nacional o regional los criterios utilizados para la consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos”, y el enfoque global se basaba en “el entendimiento de que el ordenamiento de los bosques nativos es un objetivo a alcanzar a través de un proceso continuo y progresivo” (texto final del taller, 20 de marzo del 2012). Un segundo taller, en octubre del 2013, permitió la redacción de un documento de pautas para el “manejo de bosque con ganadería integrada en concordancia con la Ley N° 26.331”.

Merece destacarse, desde una perspectiva interesada en la movilización de información, que el liderazgo de la SAyDS parece reposar en buena medida en el hecho de que ella centraliza la información de todas las provincias y cuenta con la capacidad de producir un análisis de las superficies de bosques que pone en evidencia las falencias de la aplicación de los ordenamientos. Un ejemplo de esto lo proporciona el informe UMSEF (2012), que muestra el avance de la deforestación después de la ley de bosques y coteja los desmontes recientes con los mapas de OTBN; este informe es retomado por actores que presionan por un control más eficaz de la deforestación (Greenpeace, FARN y FVSA 2013; Los Verdes 2013<sup>26</sup>). Estudios sobre la construcción del Estado en Argentina mostraron que mecanismos de centralización y estandarización de la información fueron claves en el fortalecimiento y la legitimación del control de los recursos naturales por parte de la administración pública, como en el caso del Catastro de la provincia de Buenos Aires durante el siglo XIX (Gautreau and Garavaglia, 2012). En un contexto de endeble institucionalidad ambiental, la incipiente concentración de información sobre bosques por la SAyDS, ligada a su rol de verificación y fiscalización de los OTBN, podría indicar una tendencia a su fortalecimiento.

La Ley de Bosques es una de las primeras leyes de presupuestos mínimos, y en cierto modo constituye un laboratorio para entender los complejos mecanismos de articulación de actores en la construcción de formas colectivas de regulación de lo que Brannstrom (2009) denomina “fronteras agrícolas neoliberales”. El papel que juega en esta articulación la disponibilidad y la movilización de información ambiental es a la vez un revelador de las debilidades propias de dichos procesos y un signo de las peculiares estrategias desarrolladas por instancias del Estado en contextos adversos al control estatal del uso de los recursos naturales. En este marco, la heterogeneidad de propuestas de ordenamiento no puede interpretarse solamente como un signo de debilidad intrínseca de la regulación ambiental en el país, sino también, al menos en esta etapa inicial, como condición de la puesta en marcha de un proceso tendiente a su fortalecimiento.

## Bibliografía

- BRANNSTROM, C., 2009. South America's Neoliberal Agricultural Frontiers: Places of Environmental Sacrifice or Conservation Opportunity? *Ambio* 38, 141–149.
- COLLAZO, M.A., PANIZZA, A., PARUELO, J.M., 2013. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología austral* 23, 97–107.
- FVSA, TNC, WCS, 2005. Evaluación Ecorregional del Gran Chaco Americano.
- GAUTREAU, P., GARAVAGLIA, J.C., 2012. The weak-state cadastre: administrative strategies to build territorial knowledge in post-colonial Argentina (1824 to 1864). *Cartographica* 47, 13–33.
- GREENPEACE ARGENTINA, 2011. Ganadería intensiva: nueva amenaza para nuestros últimos bosques nativos.
- KURTZ, D.B., NAVARRO RAU, M.F., LIGIER, H.D., 2011. Ordenamiento territorial de los bosques nativos en Corrientes, in: *Aportes Al Desarrollo Sustentable. Logros Y Avances En El Período 2006-2009*. INTA, Estación Experimental Agropecuaria Corrientes, Centro Regional Corrientes, Corrientes, Argentina, pp. 96–103.

<sup>26</sup> "Bosques Nativos Balance 2012. La destrucción no se detiene". <http://losverdes.org.ar/nuevo/bosques-nativos-balance-2012-la-destruccion-no-se-detiene/> (accedido 17 marzo 2014).

LANGBEHN, L., 2014. Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio, in: Merlinsky, G. (Ed.), Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. CICCUS, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, pp. 223–254.

MANGHI, E., et al., 2013. Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe resumen de estado de implementación. Dirección de Bosques de la Nación, Área de Ordenamiento Territorial, Buenos Aires, Argentina.

MOL, A.P.J., 2009. Environmental governance through information: China and Vietnam. Singapore Journal of Tropical Geography 114–129.

REDAF, 2009. Ley de Bosques: Panorama en la Región Chaqueña Argentina Panorama en la Región Chaqueña Argentina. Tercer Informe de Monitoreo Red Agroforestal Chaco Argentino. Red Agroforestal Chaco Argentino, Buenos Aires, Argentina.

REDAF (Red Agroforestal Chaco Argentina), 2012. Monitoreo de Deforestación de los Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina. Informe No 1: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia de Salta. Reconquista, Argentina.

RUOSO, L.-E., 2012. Stratégies de protection de la forêt et production de savoirs environnementaux: Etude cartographique de la loi 26.331 d'aménagement des forêts natives argentines. Tesis de maestría, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris.

SCHMIDT, M., 2010. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Definiciones y debates en la provincia de Salta. Proyección 27.

SILVETTI, F., SOTO, G., CÁCERES, D., CABROL, D., 2013. ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. Mundo agrario 13, 21.

SOMMA, D., et al., 2011. Aplicación de análisis multicriterio-multiobjetivo como base de un sistema espacial de soporte de decisiones para la planificación del uso sustentable del territorio en regiones forestales. caso de estudio: los bosques nativos de la provincia de salta, in: Larterra, P., Jobbágy, E., Paruelo, J. (Eds.), Valoración de Servicios Ecosistémicos. Conceptos, Herramientas Y Aplicaciones Para El Ordenamiento Territorial. INTA, Buenos Aires, Argentina, pp. 409–440.

UMSEF, 2004. Atlas de los bosques nativos argentinos, Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas BIRF 4085-AR. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable., Buenos Aires, Argentina

UMSEF, 2012. Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina, Período 2006-2011. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana. Dirección de Bosques-SAyDS, Buenos Aires, Argentina.

## ANEXO A. Criterios de definición y actividades autorizadas en la categoría II (amarillo) para siete provincias

Provincia	Categoría amarilla (II)	
	1. Criterios de definición en la provincia	2. Actividades autorizadas
<b>Chaco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porciones de los departamentos Almirante Brown, General Güemes, San Lorenzo, Tapenaga, Presidencia de La Plaza, Sargento Cabral.</li> <li>- Zona RAMSAR "Humedales del Chaco"</li> <li>- <b>Perímetro en torno a parques nacionales y provinciales.</b></li> <li>- <b>Franja de 100m en torno a los principales cursos de agua.</b></li> <li>- <b>Corredor de 20km de ancho en el "Chaco deprimido".</b></li> <li>- Colonia aborígen del Chaco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo Sostenible para:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Aprovechamiento forestal" (producción sostenible de productos madereros).</li> <li>2. "Aprovechamiento pastoril" : se autoriza el desmonte de hasta el 20% del padrón. Debe clausurarse el 30% de la superficie del padrón.</li> </ol> </li> <li>- Turismo e investigación (términos de la ley Federal).</li> </ul>
<b>Corrientes</b>	No se informa acerca de los criterios utilizados.	Marco definido por la ley federal (« uso sustentable »).
<b>Formosa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Albardones del Arroyo Lindo (ruta provincial 5), en la zona Litoral.</li> <li>- Bosques inundables del bañado La Estrella.</li> <li>- Areas "tampón" y de "transición" de la reserva de Biósfera Riacho Teuquito.</li> <li>- Ciertas áreas de la reserva de Biósfera Laguna Oca.</li> <li>- <b>Formaciones boscosas localizadas en tierras sujetas a propiedad comunitaria de comunidades aborígenes.</b></li> </ul>	Marco definido por la ley federal (« uso sustentable »).
<b>Mendoza</b>	- <b>Áreas de vegetación nativa que actualmente no tienen cobertura boscosa pero poseen el potencial de recuperarla.</b>	Marco definido por la ley federal (« uso sustentable »).
<b>Salta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Áreas boscosas con pendientes inferiores al 15%</b> que "por razones de conservación de la biodiversidad, servicios ambientales, por su potencial forestal y/o presencia de comunidades locales, deben mantener la cobertura boscosa actual" (Bosque chaqueño y áreas planas de Yungas).</li> <li>- <b>Áreas con pendientes superiores al 15% no sometidas actualmente a transformación</b>, por limitaciones topográficas (Yungas y Chaco serrano).</li> <li>- <b>Inmuebles fiscales con cobertura boscosa de propiedad de la Provincia de Salta.</b></li> <li>- <b>Incorporación de espacios naturales y semi-naturales en el marco de la Ley 7.107 del Sistema Provincial de Áreas Protegidas de Salta.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo Sostenible de bosques nativos ("explotación forestal y prácticas silvícolas racionales" mediante presentación de un "Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos" y obtención de "Certificado de Aptitud Ambiental").</li> <li>- Sistemas de Ganadería Silvo-Pastoril ("exclusivamente mediante la introducción de ganado y retiro de ramas muertas del bosque nativo").</li> <li>- Turismo e investigación (términos de la ley Federal).</li> </ul>
<b>Santiago del Estero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas protegidas de categoría provincial (Reserva Provincial Copo).</li> <li>- Algunos sectores de los márgenes del Río Salado, no inundables, con tapiz herbáceo que permite el silvopastoreo.</li> <li>- Zona sudeste del departamento Atamisqui por el "valor que le otorgan las comunidades indígenas y campesinas", y aunque la cobertura "no corresponderse técnicamente con la definición de bosque nativo de la Ley N° 26.331".</li> </ul> <p><i>PARTICULARIDADES</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asignación de "puntos amarillos" en ciertas áreas protegidas de categoría I (permitiendo algunas actividades previstas para la categoría II).</li> <li>- Existe la posibilidad de desmontes parciales, para ciertas parcelas en categoría II ("puntos verdes").</li> </ul>	<p>Se distinguen dos zonas en la categoría II, con diferentes grados de desmontes autorizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zona C : se autoriza desmontar hasta el 10% para producir forraje, manejar 40% para silvopastoreo. El 50% restante debe manejarse como bosque.</li> <li>- Zona D : se autoriza desmontar hasta el 20% para producir forraje.</li> </ul>

	- Las zonas en amarillo con potencial de riego pueden ser recategorizadas en verde si se concretan las obras necesarias.	
<b>Tucumán</b>	No se informa acerca de los criterios utilizados.	Marco definido por la ley federal (« uso sustentable »).

Legenda: en la columna 1, se resaltan en negrita los criterios que tienen forma de definiciones generales (y no de simple enumeración de sitios).

**Fuente:** informes y datos georreferenciados (capas de información espacial) brindados por las provincias a las Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a la fecha de junio del 2011.

### ANEXO B. Información cartográfica utilizada para responder a los criterios de sustentabilidad en siete provincias.

Se creó esta tabla en base a los informes y datos georreferenciados (capas de información espacial) brindados por las provincias a las Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a la fecha de junio del 2011. Se clasificaron los documentos citados en este material en función de los 10 criterios de la ley.

- Ausencia de referencia de la información utilizada para responder a un criterio: cuando se desconoce cual fue el documento utilizado para responder a uno de los criterios de sustentabilidad de la ley, se menciona “información utilizada desconocida”.

- Autor de los documentos utilizados para realizar el OTBN: los documentos realizados por actores provinciales se indican con un título en negrita, los producidos por actores extra-provinciales en itálica y negrita. Cuando existe una duda acerca de este origen, el título se presenta entre corchetes. En ciertos casos donde un actor provincial reutilizó documentos producidos fuera de la provincia, sin modificarlos significativamente, se consideró que los documentos eran de origen extra-provincial, y se los mantuvo en itálica/negrita (caso de los documentos utilizados por la ONG Fundefma en Tucumán).

- Siglas: DRNR (Mendoza, Dirección de recursos naturales renovables); IADIZA (Mendoza, Instituto argentino de investigaciones de las zonas áridas); IANIGLA (Mendoza, Instituto argentino de nivología, glaciología y ciencias ambientales); IBONE (Corrientes, Instituto de botánica del Nordeste).

Criterio	Chaco	Corrientes	Formosa	Mendoza	Salta	Santiago del Estero	Tucumán
<b>1. Superficie mínima.</b>	Información utilizada desconocida	<b>Mapa de formaciones boscosas nativas de Corrientes.</b> (INTA, 2011; Escala desconocida; Incluye todos los parches de más de 10 has donde los árboles cubren más del 10% del suelo. Mapa producido por el INTA en el marco del "Plan Argentina 2016" y publicado en (Kurtz et al., 2011)).	<i>Mapa de vegetación de la provincia de Formosa.</i> (Adamoli, Torella et Ginzburg (Universidad de Buenos Aires), 2006; Escala: 1/250.000).	[ <b>Mapas por sectores boscosos: Traviesa de Guanacache, Traviesa de Tunuyan, Traviesa de la Varita</b> ] (Autores no mencionados; Escala desconocida; Uso de imágenes landsat TM y TM+ fechadas de 1989 a 2006).	<b>a. Distribución de unidades ambientales de las ecoregiones de Yungas y bosque chaqueño, en la provincia de Salta.</b>  <b>b. Distribución latitudinal de las Yungas en el noroeste de Argentina.</b> (Fundación ProYungas, sin fecha ; Escala desconocida).	<b>Determinación multitemporal del Uso de la tierra en la provincia de Santiago del Estero hasta el año 2007.</b> (Consultora GEONOA, sin fecha ; Escala desconocida).	<i>Atlas de los Bosques Nativos Argentinos</i> (UMSEF, 2004. Escala: 1/250.000)
<b>2. Vinculación con otras comunidades</b>	Información utilizada desconocida	Información utilizada desconocida	Información utilizada desconocida	[ <b>Ubicación del Sitio RAMSAR lagunas de Guanacache</b> ]. (Sin autor, sin fecha;	<b>a. Propuesta de corredores para las áreas naturales de la Provincia de Salta.</b>	Información utilizada desconocida	Información utilizada desconocida

naturales				Escala desconocida).	(Gobierno de la Provincia de Salta; Sin fecha y escala).  <b>b. Areas prioritarias de conservación en la Selva pedemontana de las Provincias de Salta y Jujuy.</b> (Brown et Cristóbal, 2008; Escala desconocida).  <b>c. Areas de riesgo en la Selva pedemontana de las provincias de Salta y Jujuy.</b> (Brown & Malizia, 2004; Escala desconocida).		
<b>3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional</b>	<b>Sistema provincial de áreas naturales protegidas (ley 4358).</b> (Provincia del Chaco, ley promulgada en 1996; Escala desconocida).	<i>Mapa de los bosques nativos vinculados con áreas protegidas.</i> (Sin autor, sin fecha ; se mapean las zonas boscosas de la provincia situadas a menos de 5 km de un área protegida; Escala desconocida).	Información utilizada desconocida	<b>a. Mapa de distribución del Bosque actual de la provincia de Mendoza.</b> (IANIGLA, sin fecha; Escala desconocida).  <b>b. Vinculación con áreas protegidas.</b> (DRNR y Comité de Gestión de intereses jurisdiccionales de Guanacache, Desaguadero, y Bebedero ; Sin fecha; Escala desconocida).	<b>Ubicación de áreas protegidas de jurisdicción nacional y provincial en la provincia de Salta.</b> (Gobierno de la provincia de Salta, sin fecha; Escala desconocida).	Información utilizada desconocida	<b>Sistema de áreas protegidas.</b> (FUNDEFMA, 2009, escala 1.250.000).

<p><b>4. Existencia de valores biológicos sobresalientes</b></p>	<p><b>a. Mapa del diseño de una estrategia regional de corredores de conservación el Gran Chaco Americano.</b> (Parques Nacionales y provinciales Chaco-Formosa, 2007, escala 1/3.250.000).</p> <p><b>b. Mapa de las áreas importantes para la conservación de las aves en Argentina.</b> (Asociación ornitológica de La Plata, 2007, 1/250.000).</p> <p><b>c. [Mapa de áreas de distribución de especies de fauna silvestre emblemática]</b> (autor probable pero no citado: FVSA et al., 2005; Escala desconocida).</p> <p><b>d. [Mapa de los sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad].</b> (autor probable pero no citado: FVSA et al., 2005; Escala desconocida).</p>	<p><b>a. Mapa de los bosques nativos vinculados con valores biológicos sobresalientes.</b> (IBONE y Facultad de ciencias exactas, sin fecha ; Escala desconocida).</p> <p><b>b. Mapa de las áreas de interés para la conservación de avestruces AICAs de Corrientes.</b> (Asociación ornitológica de La Plata, 2007, 1/250.000).</p>	<p><b>a. Mapa del diseño de una estrategia regional de corredores de conservación el Gran Chaco Americano.</b> (Parques Nacionales y provinciales Chaco-Formosa, 2007, escala 1/3.250.000).</p> <p><b>b. Mapa de las áreas importantes para la conservación de las aves en Argentina.</b> (Asociación ornitológica de La Plata, 2007, 1/250.000).</p>	<p><b>Mapa de la riqueza de especies de la provincia de Mendoza estimadas a partir de las distribuciones potenciales generadas con los modelos predictivos.</b> (Corbalán &amp; Debandi, 2008; Escala desconocida).</p>	<p><b>a. Ubicación de las áreas prioritarias de conservación del Gran Chaco Americano.</b> (The National Conservancy, 2005; Escala desconocida).</p> <p><b>b. Ubicación de Humedales en las distintas ecoregiones del noroeste de Argentina.</b> (Cristóbal et al, 2003; Escala desconocida).</p> <p><b>c. Ubicación de las áreas prioritarias de conservación en las Yungas del noroeste de Argentina.</b> (Brown et al, 2002 ; Escala desconocida).</p> <p><b>d. Ubicación de las áreas de importancia para la conservación de las aves en la provincia de Salta.</b> (Asociación ornitológica de La Plata, 2007, 1/250.000).</p>	<p>Información utilizada desconocida</p>	<p><b>a. Mapa de las áreas importantes para la conservación de las aves en Argentina.</b> (Asociación ornitológica de La Plata, 2007, 1/250.000).</p> <p><b>b. Celdas complementarias de mamíferos.</b> (Tabeni et al, 2004; Escala 1/250.000).</p> <p><b>c. Mapa especies paraguayas.</b> (Tabeni et al, 2004; Escala 1/250.000).</p>
<p><b>5. Conectividad entre ecorregiones</b></p>	<p><b>Subregiones ecológicas de la provincia del Chaco.</b> (Morello &amp; Adámoli, 1974; Escala desconocida).</p>	<p><b>[Mapa de la conectividad entre ecoregiones]</b> (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida; Se mapearon los bosques ribereños y el área de bosques comprendida a menos de 5000m del límite entre ecorregiones)</p>	<p>Información utilizada desconocida</p>	<p><b>Mapa de la conectividad entre ecoregiones.</b> (Roig et al., IADIZA, 1992; Escala desconocida).</p>	<p><b>a. [Ubicación de corredores biológicos entre las ecoregiones de Yungas y Bosque chaqueño].</b> (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida).</p> <p><b>b. Mapa del diseño de una estrategia regional de corredores de conservación el Gran Chaco Americano.</b></p>	<p>Información utilizada desconocida</p>	<p><b>Subunidades de ecoregiones .</b> (FUNDEFMA, 2009 ; Escala 1/250.000).</p>

criterio	Chaco	Corrientes	Formosa	Mendoza	Salta	Santiago del Estero	Tucumán
<b>6. Estado de conservación</b>	Información utilizada desconocida	Información utilizada desconocida	Información utilizada desconocida	<b>Mapa del estado de conservación de los bosques de Mendoza</b> (IANIGLA, INTA, IADIZA, DRNR, sin fecha ; Escala desconocida).	<b>a. Distribución de unidades de bosques nativos en el área de concentración de la actividad forestal en las provincias de Salta y Jujuy.</b> (Fundación ProYungas, sin fecha; Escala desconocida).  <b>b. Ubicación de pedidos de aprovechamientos forestales en la provincia de Salta y Jujuy en el periodo 2001-2006.</b> (Gobiernos de las provincias de Salta y Jujuy, Fundación ProYungas, sin fecha; Escala desconocida).	Información utilizada desconocida	Información utilizada desconocida
<b>7. Potencial forestal</b>	<b>Inventario forestal provincial.</b> (Gobierno del Chaco, 2005; Escala desconocida).	Información utilizada desconocida	Información utilizada desconocida	<b>Mapa del potencial forestal.</b> (IANIGLA, INTA, IADIZA, DRNR, sin fecha ; Escala desconocida).	<b>Mismos mapas que para el criterio 6.</b>	Información utilizada desconocida	Información utilizada desconocida

<p><b>8. Potencial de sustentabilidad agrícola</b></p>	<p>a, b, c. Mapa de capacidad de uso de los suelos (para 7 departamentos); Mapa de riesgo agrícola; Mapa de riesgo hídrico. (Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentos, INTA Chaco-Formosa, 2006 ; Escala : 1/400.000).</p> <p>d, e, f. [Mapa de capacidad de uso de las tierras (21 departamentos)]; [Mapa de riesgo agrícola]; [Mapa de riesgo hídrico]. (sin autor, sin fecha; Escala : 1/1.000.000).</p> <p>g. Mapa de isohietas anuales promedio (1994-2007). (Dirección de suelos y agua del Chaco, 2008 ; Escala desconocida).</p>	<p>Mapa de la clasificación de los bosques en base al potencial de sustentabilidad agrícola. (INTA Corrientes, sin fecha ; Escala desconocida).</p>	<p>a. [Mapa de las zonas productivas de la provincia de Formosa] (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida).</p> <p>b. [Mapa de las zonas productivas, áreas transformadas y proyectos de cambio de uso del suelo]. (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida).</p>	<p>a. [Mapa de la potencialidad agrícola] (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida; Se mapearon las zonas situadas a menos de 10km de zonas agrícolas irrigadas).</p> <p>b. Mapa de la receptividad ganadera en la llanura de la Provincia de Mendoza. (IADIZA, 1996; Escala desconocida).</p>	<p>a. Distribución de lluvias en el noroeste de Argentina. (INTA Cerrillos, sin fecha; Escala desconocida).</p> <p>b. Distribución de los tipos de suelos de la provincia de Salta, de acuerdo a su índice de productividad. Atlas de suelos de la republica de Argentina del Inta. (INTA; Escala: 1/500.000).</p>	<p>a, b, c. [Mapa de isohietas ;Mapa de isoterms ; Mapa planialtimétrico] (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida).</p> <p>d. Mapa de capacidad de uso de la tierra. (Dirección General de Minería, Geología y Suelos, 2008. Escala: 1/500.000)</p> <p>[Mapa de uso del suelo actual] (Sin autor, 2003; Escala desconocida).</p>	<p>Mapas producidos por FUNDEFMA a partir de mapas preexistentes :</p> <p>a. Mapa de suelos. (INTA, sin fecha; Escala desconocida).</p> <p>b. Mapa agroecológico. (sin autor, sin fecha; Escala: 1/250.000).</p> <p>c, d, e. Precipitación media anual; Mapa Temperaturas media mínimas; Mapa de temperaturas medias y máximas. (Fuente : DIVA GIS, grilla 900m, sin fecha).</p> <p>f. Mapa del riesgo erosivo actual en Tn/Ha/año de pérdida de suelo. (Sayago et al, 2009; Escala desconocida).</p> <p>g, h, i. Distribución geográfica de los principales cultivos. Campaña 2006-2007; Areas inculcas con potencial agropecuario ; Area ocupada con cultivos de soja y maíz. (Ministerio de Desarrollo Productivo, CFI, CONAE, sin fecha; Escala desconocida).</p>
--	---	---	---	---	--	--	---

<p>9. <b>Potencial de conservación de cuencas</b></p>	<p>Información utilizada desconocida</p>	<p>Información utilizada desconocida</p>	<p>Información utilizada desconocida</p>	<p>a. [Mapa del potencial de conservación de cuencas : distancia a cauces de agua]. (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida).  b. [Mapa del potencial de conservación de cuencas : pendiente]. (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida).</p>	<p>a. <b>Delimitación de cuencas hidrográficas en la provincia de Salta.</b> (Gobierno de la provincia Salta, sin fecha; Escala desconocida).  b. <b>Cuencas hidrográficas y su relación con las precipitaciones medias anuales en la provincia de Salta.</b> (Gobierno de la provincia Salta, INTA Cerrillos, sin fecha; Escala desconocida).</p>	<p>Información utilizada desconocida</p>	<p>a. <b>Cuencas e hidrografía.</b> (Provincia de Tucumán, sin fecha; Escala : 1/250.000).  b. <b>Mapa red hidrográfica.</b> (Recursos hídricos de la provincia de Tucumán, sin fecha; Escala: 1/250.000).</p>
<p>10. <b>Valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a los bosques</b></p>	<p>a. <b>Información sobre tierras fiscales.</b> (Instituto de Colonización y desarrollo rural, sin fecha; Escala desconocida).  b. <b>Catastro actualizado.</b> (Dirección de catastro y cartografía, sin fecha; Escala desconocida).</p>	<p><b>Mapa de antropología ecológica.</b> (Gabinete de investigaciones antropológicas, sin fecha; Escala desconocida).</p>	<p>[Mapa de la ubicación de las comunidades aborígenes y áreas buffer de 500m alrededor] (Sin autor, sin fecha; Escala desconocida).</p>	<p>[Mapa de las Comunidades originarias del Departamento de Lavalle]. (Rabida &amp; Rabida 2006; Rabida et al. 2008).</p>	<p>a. <b>Uso del espacio por comunidades indígenas del Chaco salteño.</b> (Asociana, sin fecha; Escala desconocida).  b. <b>Ubicación de comunidades indígenas en el departamento San Martín y Rivadavia.</b> Asociana (pas d'échelle, pas de date).  c. <b>Ubicación de etnias en las provincias de Salta y Jujuy.</b> (García Moritán, sin fecha; Escala desconocida).</p>	<p><b>Catastro.</b> (no se brindan más datos sobre las fuentes).</p>	<p>Información utilizada desconocida</p>
<p><b>Criterio</b></p>	<p><b>Chaco</b></p>	<p><b>Corrientes</b></p>	<p><b>Formosa</b></p>	<p><b>Mendoza</b></p>	<p><b>Salta</b></p>	<p><b>Santiago del Estero</b></p>	<p><b>Tucumán</b></p>

ANEXO C. Tabla de vencimiento de los OTBN de primera generación por provincia (Manghi et al., 2013)

Jurisdicción	Acto administrativo que vale para la actualización	Fecha de sanción	Fecha de vencimiento
Salta	Decreto N° 2785/09	13/07/2009	13/07/2014
Santa Fe	Decreto provincial N° 42	26/01/2009	26/01/2014
Santiago del Estero	Ley provincial N° 6.942	17/03/2009	17/03/2014
Chaco	Ley provincial N° 6.409	24/09/2009	24/09/2014
San Luis	Res. N° 216-PBD-2012	27/04/2012	27/04/2017
Corrientes	Ley provincial N° 5.974	26/05/2010	26/05/2015
Tucumán	Ley provincial N° 8.304	16/06/2010	16/06/2015
Chubut	Ley provincial N° XVII-92	17/06/2010	17/06/2015
Formosa	Ley provincial N° 1.552	09/06/2010	09/06/2015
Río Negro	Ley provincial N° 4.552	08/07/2010	08/07/2015
Santa Cruz	Ley provincial N° 3.142	17/08/2010	17/08/2015
Mendoza	Ley provincial N° 8.195	14/07/2010	14/07/2015
Córdoba	Ley provincial N° 9.814	05/08/2010	05/08/2015
Misiones	Ley provincial XVI - N° 105	02/09/2010	02/09/2015
Catamarca	Ley provincial N° 5.311	09/09/2010	09/09/2015
San Juan	Ley provincial N° 8.174	11/11/2010	11/11/2015
Jujuy	Ley provincial N° 5.676	14/04/2011	14/04/2016
La Pampa	Ley provincial N° 2.624	16/06/2011	16/06/2016
Neuquén	Ley provincial N° 2.780	09/11/2011	09/11/2016
Tierra del Fuego	Ley provincial N° 869/12	19/04/2012	19/04/2017
La Rioja	Ley provincial N° 9.188	26/06/2012	26/06/2017



## Caracterización del estancamiento demográfico de Entre Ríos durante el periodo 1947-1970

GÓMEZ, Néstor Javier <sup>1</sup>  
PERETTI, Gustavo Diego <sup>2</sup>

### 1. Introducción

El período considerado en el presente trabajo -1947 a 1970- se sitúa en un contexto económico-social nacional marcado por la implementación de estrategias de acumulación basadas en un proceso de ‘desarrollo industrial sustitutivo de importaciones’. Previamente, el periodo entre 1930 y 1945, estuvo signado por la crisis del ‘modelo agroexportador’: estancamiento de la actividad agropecuaria tradicional y estímulo a la actividad industrial, que se constituirá en el objetivo central del nuevo proceso de desarrollo. Susana Torrado (1992), establece para la etapa de ‘industrialización’, dos ‘estrategias’: la de ‘acumulación justicialista’ que abarca los años comprendidos entre 1945 y 1955 y la ‘desarrollista’ entre 1958 y 1972.

En el marco del ‘modelo de acumulación justicialista’, se buscó impulsar una industrialización sustitutiva basada en el incremento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno. El principal mecanismo para lograr estos objetivos fue la reasignación de recursos para la producción a través de la acción del Estado. Ello se logró mediante la expropiación parcial de la renta agraria a través de la nacionalización del comercio exterior de productos agropecuarios, transfiriendo los recursos así obtenidos al financiamiento del desarrollo industrial centrado en industrias productoras de bienes finales. Del mismo modo, la demanda de tales productos se aseguró mediante la implementación de políticas sociales que promovieron el ingreso de los asalariados.

Entre 1958 y 1972, accede al poder un nuevo bloque caracterizado por una alianza de la burguesía industrial nacional y el capital extranjero, primordialmente norteamericano. Esta nueva estrategia de corte “concentrador”, la industria también constituye el objetivo central del proceso de desarrollo. Pero, a diferencia del modelo justicialista, se impulsó una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable, en la que el incremento de la demanda está asegurado por la inversión, el gasto público y el consumo suntuario del reducido estrato social urbano de altos ingresos. El proceso de incorporación de capital multinacional en la economía, aprovechando la existencia de mercados altamente oligopólicos, si bien pudo haber tendido a modificar la configuración territorial, finalmente generó procesos de industrialización y modernización que llegaron con lentitud a ciertas regiones del territorio. Estas disparidades impulsaron aún más el proceso de urbanización y despoblamiento rural (Aroskind, 2007:75, 76). Así, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Patagonia crecieron al ritmo de la expansión industrial, en tanto las provincias del Norte del país y Cuyo (excepto Mendoza) vivieron una situación de relativo estancamiento.

En cuanto a los balances sectoriales de mano de obra, durante los dos modelos de acumulación mencionados se verificó una notable transferencia de mano de obra agropecuaria hacia los sectores “urbanos”, a través de la creación de puestos asalariados tanto de clase obrera como de clase media (Torrado, 1992: 52 a 58). En el sector agropecuario, se manifiesta una fuerte disminución absoluta de mano de obra (tasa anual de crecimiento de -0.9%, contra 1,4% de la

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Entre Ríos. Universidad Nacional del Litoral-CONICET [javiergomez100@yahoo.com.ar](mailto:javiergomez100@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> Universidad Nacional del Litoral. Universidad Autónoma de Entre Ríos [gperetti@fhuc.unl.edu.ar](mailto:gperetti@fhuc.unl.edu.ar)

mano de obra total), que tendría su correlato con el reemplazo de la producción de cereales y oleaginosas por la ganadería vacuna en la zona pampeana, particularmente hasta principios de la década del 1950. José Nun (1987) afirma que mientras en 1947 de cada 100 personas ocupadas, 26 trabajaban en el campo, 24 en la industria y las otras 50 en construcción, comercio y servicios; en 1980 las estadísticas indican que apenas 13 de cada 100 trabajaban en el campo, 23 en la industria y las 64 restantes en construcción, comercio y servicios. El área sembrada con los principales cultivos –trigo, maíz y lino- descendió de 18 millones de hectáreas en 1940 a 10 millones en 1949. En este sentido, la migración de la población rural afectó fundamentalmente a la agricultura, que demanda mayor mano de obra que la agricultura ganadería (Ferrer, 2012: 335 a 337).

En este contexto, la industria y los servicios fueron en el nuevo proceso de desarrollo las principales fuentes generadoras de empleo. Concurrentemente, se aceleró el proceso de urbanización, debido a que la mayor parte de esas actividades se desarrollan en los centros urbanos, siendo el Gran Buenos Aires el de principal atracción.

Dentro del esquema de relaciones centro-periferia se registran diversas experiencias en cada una de las regiones del interior. Aquellas que tuvieron posibilidades de generar productos primarios para la zona industrializada, transformarlos e iniciar un proceso de transformación industrial interno registraron ritmos de crecimiento económico apreciables y lograron crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población. El caso típico de esta experiencia es Cuyo y particularmente Mendoza, cuya producción vitivinícola sirvió como correa de transmisión al desarrollo provincial. Otras provincias quedaron fuera de las corrientes dinámicas del sistema de relaciones centro-periferia. Son aquellas que no desarrollaron actividades de exportación significativas hacia la zona industrial, como es el caso de la provincia de Entre Ríos (Ferrer, A. 2012, 362).

Puntualizando en el impacto de los modelos económicos justicialista y desarrollista en los cambios demográficos de la población, cabe mencionar que entre 1947 y 1970 la población de Argentina crece de 15.894.000 habitantes a 23.364.000 habitantes. Para el caso de la provincia de Entre Ríos, se destaca el estancamiento demográfico que registra, teniendo en cuenta de alcanzar 787.362 habitantes en 1947 pasó a tener sólo 811.691 veintitrés años después. En dicho período el país pasa de 15.894.000 a 23.364.000 habitantes.

Como rasgos demográficos destacados del período para Argentina, Javier Auyero y Rodrigo Hobert (2007:218) enumeran: a) desaceleramiento del crecimiento vegetativo, extinción de la migración europea en 1930, b) aumento del flujo de migrantes limítrofes con predominio de trabajadores manuales calificados y no calificados y emigración neta de argentina con preponderancia de personal técnico y profesional. Se produce además un marcado incremento de la población que habita en grandes conglomerados urbanos, alimentado en gran medida por las migraciones internas desde las zonas rurales a las urbanas. Hasta mediados de la década del 60 el destino final de casi el 70% de los migrantes internos será el área de Buenos Aires.

En Argentina, la población rural disminuye drásticamente en términos absolutos en 404.000 personas (tasa de crecimiento de -5,6 por mil) entre 1947 y 1960 y en 698.000 personas entre 1960 y 1970. Desde el punto de vista regional, los principales flujos migratorios (en valores absolutos) se originan en las áreas rurales de la región Pampeana y, en menor medida, en las regiones del NOA y NEA -aunque para estas últimas, en términos relativos, la emigración tenga un peso excepcional- (Torrado, 85 y 86). Esta transferencia de población, según Vapñarsky y Gorojovsky (1986), se dirige hacia aglomerados urbanos de diverso tamaño, con frecuencia en corrientes escalonadas que culminan en las aglomeraciones mayores.

## 2. Aspectos metodológicos

El abordaje del estancamiento demográfico de la provincia de Entre Ríos requiere básicamente de dos fuentes de información: los Censos Nacionales de Población y Viviendas y de las Estadísticas Vitales. En cuanto a la primera, este trabajo toma en consideración la población total provincial y por departamentos de los censos de 1947, 1960 y 1970. En un contexto temporal de cambio de paradigma productivo del país y, como es conocido, en el cual es significativo el movimiento migratorio, hace necesaria la consideración de la desagregación de la población total según tipo de asentamiento (urbano y rural). A su vez, buscando caracterizar los cambios en la composición de la población entrerriana se trabajó con la variable ‘población por departamentos según grupos etarios quinquenales’ correspondientes al censo de 1960; no pudo contarse con los correspondientes a los años 1947 y 1970. En segundo lugar, en cuanto a las estadísticas vitales, su rastreo resultó dificultoso, pero se pudo obtener la serie 1960-1970 por departamentos y para el período 1947-1959 se contó con totales generales de la provincia. Por medio de proyecciones, y utilizando como control los totales provinciales y la proporcionalidad de nacimientos y defunciones acaecidas en el período 1960-1970, se reconstruyó la serie departamental entre 1947- y 1959. Seguidamente, se calcularon los crecimientos vegetativos absolutos, y por diferencia con el crecimiento total, se obtuvieron los saldos migratorios y, a continuación, las tasas migratorias. El saldo migratorio global obtenido para la provincia fue cotejado con el dato existente en una publicación del INDEC del año 1972 (circa), encontrándose notoria similitud a pesar de los recorridos metodológicos diferentes. Finalmente, se calcularon las tasas de natalidad y de mortalidad por departamentos entre 1947 y 1970.

## 3. Dinámica demográfica provincial entre 1947 y 1970

La provincia de Entre Ríos experimentó en los períodos intercensales 1947/60 y 1960/70 un bajo crecimiento poblacional, siendo su ritmo anual del 1,7‰ y de 0,6‰ respectivamente (Cuadro N° 1). Comportamiento similar manifiestan la mayoría de las provincias ubicadas en el NOA, NEA y Cuyo. En este sentido, las provincias de Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero (NOA), de San Luis (Cuyo) y de Entre Ríos y Corrientes (Litoral), con el 20% del territorio nacional, disminuyeron su participación en la población del país del 14% en 1947 al 10% en 1970, y en 1968 sólo generaban el 4% del producto bruto interno. Su ingreso por habitante era del 60% inferior al del promedio del país (Ferrer, A. 2012, 362).

Al focalizar la atención en el crecimiento poblacional de la provincia de Entre Ríos según los tipos de asentamiento –urbano y rural-, queda expuesto que mientras en el ámbito rural el ritmo de crecimiento resultó negativo a lo largo de los 23 años analizados, con tasas anuales de -8,3‰ y -9,1‰, para 1947/60 y 1960/70 respectivamente; en las áreas urbanas de la provincia la población se incrementó a un ritmo de 9,4‰ a 10,2‰ respectivamente para los períodos intercensales mencionados.

En suma, si bien en una visión de conjunto el crecimiento demográfico provincial acusó un bajo incremento, la población rural registró una pérdida de efectivos, mientras la urbana aumentó, aunque este incremento quizá sea menor al aporte que logra por el crecimiento vegetativo, ocultando de esta manera saldos migratorios negativos.

En un análisis intraprovincial, los datos obtenidos permiten distinguir dos características destacables del crecimiento demográfico total: la coexistencia de valores positivos y negativos y su marcada heterogeneidad. En consonancia, sólo cuatro departamentos lograron crecimientos totales positivos en los dos períodos analizados: Colón, Concordia, Federación (situados sobre la

costa del río Uruguay) y Paraná (sobre el río homónimo). Seis departamentos manifestaron decrecimientos en ambos períodos: Feliciano, Villaguay, Tala, Nogoyá, Victoria y Gualeguay, situados de norte a sur en el eje central de la provincia. Mientras, cuatro, alternaron crecimiento y decrecimiento. Uruguay, Gualeguaychú (ribera del Uruguay) y Diamante (ribera del Paraná) crecieron entre 1947 y 1960 y decrecieron entre 1960 y 1970. La Paz fue el único que expuso una tendencia inversa. Si se analiza la población por tipo de asentamiento, ya sea urbano o rural, se destaca que la población urbana de Feliciano decreció en ambos periodos y la de Gualeguay y Victoria lo hizo en al menos uno de los dos. En cuanto a la población rural, el panorama es marcadamente negativo, dado que en 11 departamentos el volumen poblacional decreció a lo largo de los 23 años bajo estudio. Sólo Colón, Concordia y Diamante escaparon a la disminución de su población rural al menos durante uno de los periodos analizados.

En cuanto a la heterogeneidad numérica de los valores, Concordia y Paraná fueron los departamentos de mayor tasa de crecimiento medio anual entre 1947/60 –con 10,6 y 12,9 ‰–, también lo fueron entre 1960/70 –con 7,9 y 6,2‰–, período al cual cabe agregar al departamento Colón (6,3‰). Los dos primeros departamentos mencionados albergan a las mayores ciudades provinciales, y son los más urbanizados. Ello podría explicar las relativamente bajas tasas de decrecimiento medio que experimentaron estos departamentos en cuanto a la población rural (Cuadro N° 1). Lo mismo, en el caso de Colón, si bien con la particularidad de que no albergaba una gran ciudad. Mientras, en situación opuesta, los departamentos Feliciano, Tala, Nogoyá y Villaguay (centro-norte provincial) son los de mayor decrecimiento demográfico total. Como se evidencia en los apartados siguientes, se trata de departamentos con importante incidencia de población rural.

Colón, Concordia, Diamante y Paraná son los departamentos cuya población urbana manifestó los mayores crecimientos relativos. Feliciano, Tala, Nogoyá, Tala, Victoria y Villaguay son los que manifestaron las mayores tasas negativas de crecimiento de la población rural.

**Cuadro N° 1. Crecimiento de la población total y según tipo de asentamiento de la Pcia. de Entre Ríos. Período 1947/70**

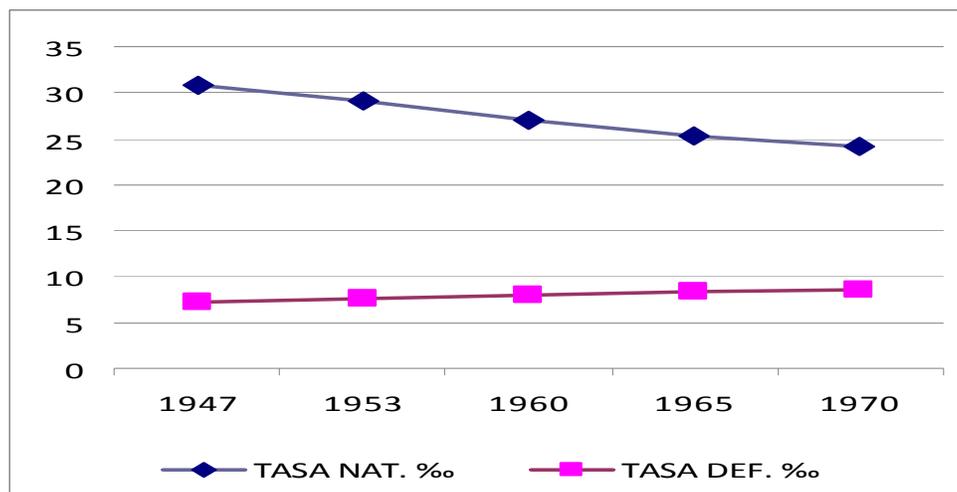
DEPARTAMENTO	POBLACION TOTAL		POBLACION URBANA		POBLACION RURAL	
	TCMA % 47-60	TCMA % 60-70	TCMA U % 47-60	TCMA U % 60-70	TCMA R % 47-60	TCMA R % 60-70
Colón	1,6	6,3	16,7	8,1	-16,2	2,6
Concordia	10,6	7,9	10,7	17,4	0,9	-6,1
Diamante	5,6	-4,3	7,8	13,6	0,1	-19,7
Federación	6,0	0,5	8,2	7,9	-0,6	-6,9
Feliciano	-22,0	-6,6	-10,2	-4,0	-37,7	-6,9
Gualedguay	-8,4	-0,5	-1,4	6,3	-11,1	-8,2
Gualedguaychú	0,3	-2,7	4,7	4,2	-5,3	-9,6
La Paz	-5,5	1,0	4,1	11,8	-16,0	-8,1
Nogoyá	-9,6	-9,4	4,4	2,5	-30,7	-16,6
Paraná	12,9	6,2	18,4	16,5	-4,0	-7,6
Tala	-11,1	-9,0	1,0	1,0	-25,8	-15,4
Uruguay	2,4	-0,3	11,3	6,8	-9,5	-7,2
Victoria	-5,0	-9,6	2,4	-2,5	-12,4	-14,4
Villaguay	-8,4	-8,2	2,6	3,1	-28,6	-15,4
<b>Total</b>	<b>1,7</b>	<b>0,6</b>	<b>9,4</b>	<b>10,2</b>	<b>-8,3</b>	<b>-9,1</b>

Fuente: Elaboración personal sobre la base de Censos Nacionales de 1947, 1960 y 1970.

#### 4. Comportamiento de la natalidad y la mortalidad entre 1947 y 1970

A fin de poder conocer rasgos de los factores demográficos causales de las tendencias de las tasas de crecimiento trabajadas en el punto anterior, se pasa a analizar el comportamiento de las tasas de natalidad y de mortalidad para el total provincial y para cada una de los 14 departamentos de la provincia existentes al momento de realizar el estudio. En efecto, la provincia de Entre Ríos manifestó tasas de natalidad con tendencias descendentes, ya que alcanzan los valores del 30,9 por mil hacia 1947 y de 24,1 por mil en 1970. En cuanto a la mortalidad, la tendencia es inversa, pasando del 7,2 % al 8,6 % en dicho período (Gráfico N° 1 y Cuadro N° 2).

**Gráfico N° 1. Entre Ríos. Tendencias de la Tasa de natalidad y de mortalidad (1947/70)**



Fuente: Elaboración personal sobre la base de Gobierno de Entre Ríos (1971).

Si bien el comportamiento descendente de la natalidad, como así también el incremento de mortalidad provincial se expresa con parámetros similares en la mayoría de los Departamentos, se constatan destacadas diferencias en cuanto a la magnitud de las tasas. Las tasas de natalidad más elevadas, superiores al 30 por mil para 1947, se dan Federación, en los norteños de Feliciano y de La Paz y en los más urbanizados como Paraná y Concordia. Por otra parte, los valores más bajos se registran en Departamentos del centro provincial –Nogoyá, Villaguay, Tala, entre otros-, que podría explicarse por la sangría emigratoria primordialmente de jóvenes acontecida a lo largo del período. En el transcurso del lapso analizado se puede observar además, una mayor convergencia de los datos entre los Departamentos, teniendo en cuenta que se acercan los valores extremos en 1970. Esta situación de convergencia se observa también en el comportamiento de la mortalidad, cuyo incremento en la mayoría de los Departamentos se podría explicar por el aumento de la esperanza de vida que redundaría en una participación creciente de los adultos mayores en la población total. Esta mayor participación se produce también por el descenso de la fecundidad lo cual repercute en la reducción del grupo de bajas edades y por los procesos de emigración que afectaron principalmente a los segmentos etarios jóvenes o de adultos jóvenes.

**Cuadro N° 2. Tasas de Natalidad y de mortalidad (por mil) según trienios, por departamentos**

	1947/49		1959/61		1968/70	
	NAC	DEF	NAC	DEF	NAC	DEF
Colón	25,8	4,4	26,5	7,2	24,9	8,2
Concordia	34,2	8,8	29,9	10,2	27,0	10,2
Diamante	30,2	7,7	23,9	7,8	21,7	8,6
Federación	45,1	7,1	34,1	8,0	27,8	8,6
Feliciano	34,6	5,4	36,8	9,0	31,8	10,4
Gualedguay	31,7	7,3	29,5	9,4	24,4	9,9
Gualedguaychú	29,1	7,4	26,1	8,1	24,5	8,5
La Paz	37,5	6,1	33,9	7,3	28,5	7,6
Nogoyá	23,8	8,2	22,6	7,5	22,0	6,7
Paraná	33,2	7,1	26,1	7,2	22,6	8,4
Tala	26,5	7,9	24,9	8,4	23,0	8,3
Uruguay	27,3	7,0	<b>22,9</b>	7,6	<b>20,3</b>	8,1
Victoria	26,2	9,3	23,4	9,2	22,5	9,4
Villaguay	25,5	6,2	23,6	6,9	22,1	7,4
Provincia	30,9	7,2	26,9	8,0	24,1	8,6

**Fuente:** Elaboración personal sobre la base de Gobierno de Entre Ríos (1971).

## 5. El comportamiento migratorio entre 1947 y 1970

El saldo migratorio de Entre Ríos durante el período analizado revistió un valor negativo cifrado en 335.000. Los saldos migratorios se calcularon a través de la aplicación de técnicas indirectas, donde aparecen estimados como residuo, en términos de migración neta, luego de tener en cuenta las otras componentes del crecimiento (nacimientos y defunciones). Tratándose de un saldo neto, quedan ocultos otros cambios de residencia ocurridos en el período. En efecto, se hace necesario destacar que también están ausentes los movimientos circulares del período bajo estudio. Sin

embargo, las cifras previamente mencionadas adquieren significación si se tiene en cuenta que refieren tanto a los movimientos interdepartamentales como hacia fuera de la provincia. De hecho, es claro que los movimientos migratorios se ven impulsados por focos de atracción externos a la provincia (INDEC, circa 1972).

La provincia de Entre Ríos pertenece para los períodos intercensales 1947/60 y 1960/70 al grupo de provincias con fuerte emigración. En el primer período mencionado se ubicó, luego de La Pampa, en la jurisdicción provincial con mayor tasa migratoria anual (-1,9% anual); y en el segundo período con una cifra similar (-1,6% anual), luego de Chaco, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero y La Rioja. Mientras, el Gran Buenos Aires representó claramente el área de mayor atracción migratoria entre 1947 y 1960 (+ 2% anual). Durante el período siguiente, la tasa media anual de crecimiento migratorio se ubicó en 1,1%, siendo superada sólo por Tierra del Fuego (+ 3,3%) y Santa Cruz (+ 2,9%) (Torrado, 1992).

Como señalábamos, se denota una tendencia levemente declinante de la tasa migratoria negativa entre el período 1947/60 y el de 1960/70, cifras que dan lugar a argumentar que esa disminución podría atribuirse a una mejora de las expectativas o bien de la realidad de la estructura económica provincial. Sin embargo, no es menor la circunstancia de que luego de una consecución de décadas con saldos migratorios negativos, el volumen potencialmente migrante (primordialmente conformado por jóvenes) sea absoluta y relativamente menor. De hecho, según el Cuadro N° 3 el saldo migratorio absoluto negativo disminuyó, más allá de la diferente amplitud de los dos períodos analizados. Sin embargo, según Torrado (1992), las corrientes migratorias internas argentinas se intensificaron en la etapa desarrollista, aunque se modifica la geografía de la migración. En efecto, por una parte, el porcentaje de personas que vivían fuera de su provincia de nacimiento había aumentado al 24% entre 1960 y 1970. Por otra parte, se acelera el ritmo de transferencia de población desde las áreas rurales hacia las urbanas: el número absoluto de residentes rurales disminuye en 698.000 personas entre 1960 y 1970 y la tasa anual de crecimiento es negativa (-13,6 por mil). Desde el punto de vista regional, los principales flujos migratorios continúan generándose en la región Pampeana, aunque ahora son más significativas las transferencias desde el NOA y NEA (Torrado, 1992: 83).

Retornando al contexto provincial, es posible señalar que la determinación de departamentos que ganaron o perdieron población a expensas de la migración neta se efectúa a partir de los datos que se presentan en el Cuadro 3, considerándose los saldos negativos como indicativos de áreas de expulsión de población. De esta manera se observa que la totalidad de los departamentos entrerrianos, en ambos períodos, manifestaron saldos negativos, posibilitando argumentar que la expulsión de población es generalizada en toda la geografía provincial.

Es posible, aunque no puede comprobarse con estos datos, que en el caso de Paraná, Concordia o Uruguay el balance neto esté subestimando la importancia de la inmigración, que puede resultar considerable. Es sabido que por ejemplo en una determinada área suele ocurrir que llegan migrantes con ciertas características económicas y sociales y al mismo tiempo emigran personas pertenecientes a otros grupos (INDEC, cfr 1972). Es dable pensar que a la par del proceso expulsor, se habría producido una redistribución interna de la población provincial, desde los departamentos más ruralizados a los más urbanizados.

**Cuadro N° 3. Saldos migratorios y tasas migratorias medias anuales (por mil) por Departamentos. Períodos 1947/60 y 1960/70**

Departamento	Población 1960	Saldos migratorios			Tasas migratorias		
		1947/60	1960/70	1947/70	1947/60	1960/70	1947/70
Colón	42027	-10203	-4040	-14243	-18,9	-9,3	-28,2
Concordia	99666	-14277	-8609	-22886	-11,8	-8,3	-20,1
Diamante	37286	-6406	-7282	-13688	-13,7	-20,1	-33,8
Federación	35513	-11626	-7792	-19418	-26,2	-21,9	-48,1
Feliciano	12938	-9986	-4180	-14166	-50,9	-33,8	-84,7
Gualedguay	38218	-16329	-6440	-22769	-31,1	-17	-48,1
Gualedguaychú	83796	-21398	-16631	-38029	-19,7	-20,3	-40
La Paz	54634	-25636	-12272	-37908	-34,8	-22,4	-57,2
Nogoyá	41289	-14268	-10990	-25258	-25	-28,3	-53,3
Paraná	175124	-19958	-15216	-35174	-9,5	-8,4	-17,9
Tala	26636	-10777	-6956	-17733	-28,9	-27,7	-56,6
Uruguay	73974	-14666	-10246	-24912	-15,5	-14	-29,5
Victoria	32578	-9049	-8054	-17103	-20,7	-26,4	-47,1
Villaguay	51678	-18917	-13157	-32074	-26,6	-26,9	-53,5
<b>PROVINCIA</b>	805357	<b>-203499</b>	<b>-131865</b>	<b>-335364</b>	<b>-19,7</b>	-16,4	-36,1

**Fuente:** Elaboración personal sobre la base de Censos Nacionales de 1947, 1960 y 1970, y Gob de Entre Ríos (1971).

Las cifras absolutas, de tendencia general descendente, identifican un primer grupo de cuatro departamentos que lideraron en ambos períodos el ranking de saldos migratorios negativos: La Paz, Gualedguaychú, Paraná y Villaguay. Totalizaban aproximadamente el 40 por ciento de la emigración neta provincial y lo llamativo es que las unidades políticas mencionadas acusan diferente grado de urbanización. En una situación de menor cuantía migratoria, que podríamos señalar como 'intermedia' destacan Uruguay, Concordia, Federación, Tala, Nogoyá. Entre los de menor volumen migratorio: Colón, Feliciano y Diamante.

Sin embargo, el análisis mediante el cotejo de las tasas migratorias porcentuales, puede evidenciarse el impacto de los volúmenes migratorios ya comentados sobre las poblaciones departamentales respectivas. Los departamentos del interior de la provincia, localizados en el centro-norte, se destacan por sus altas tasas migratorias negativas. Feliciano encabeza la serie en ambos períodos, mientras los puestos siguientes los disputan Tala, Villaguay y Nogoyá. En todos los casos mencionados las tasas superan el -26% en ambos períodos, expresando que más de un cuarto de su población ha emigrado. Otro grupo destacable es el de aquellos departamentos con tasas intermedias: Federación, Gualedguay, Victoria o La Paz, quienes no presentan un patrón de ubicación definido como en el grupo anterior. Por otra parte, los departamentos de tasas migratorias negativas más bajas -Uruguay, Concordia y Paraná-, se ubican en las riberas de los ríos Paraná y Uruguay y albergan las ciudades más pobladas del territorio provincial.

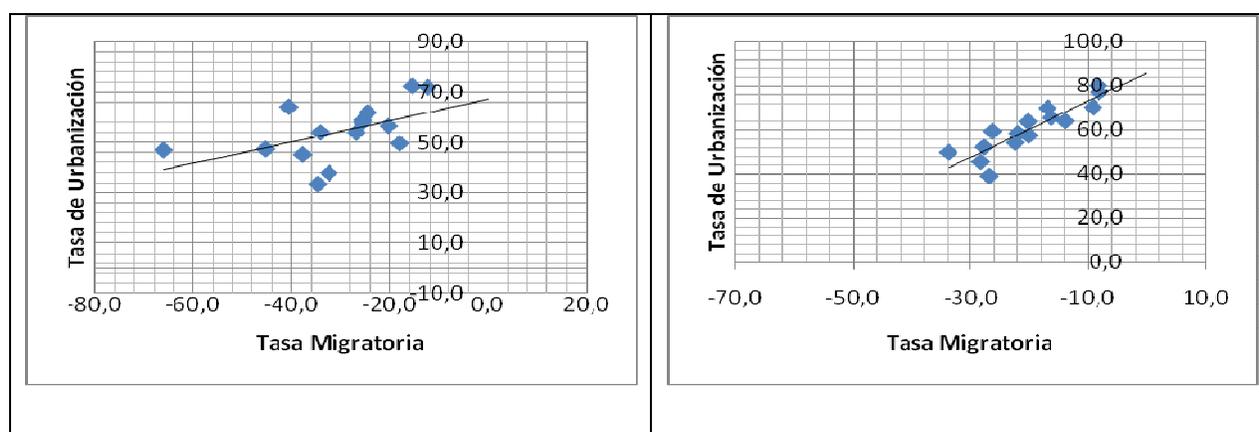
## 6. Diferenciales por patrón de asentamiento: urbano o rural

Es conocido el hecho de que los migrantes no provienen en la misma medida de áreas urbanas o rurales, una de las regularidades empíricas observadas a lo largo del S. XX en América Latina es la referida a la selectividad por patrón de asentamiento de los migrantes (Lattes, 1993 actualizado). En general, la población de las áreas rurales ha jugado un importante papel en los

desplazamientos, en el contexto de urbanización creciente de la población latinoamericana en general, y argentina en particular. Ello como consecuencia de estructuras agrarias insuficientes para dar cabida a los contingentes rurales y a las menores posibilidades de diversificación económica de la ruralidad, primordialmente durante el período estudiado en este trabajo.

Una forma de poner en evidencia las tendencias de las tasas migratorias es cotejarlas mediante un análisis de dispersión con el nivel de ruralidad de las unidades departamentales. En el Gráfico N° 2 (a la izquierda) se puede observar la tendencia para el período 1947/60. Los valores de nivel de urbanización oscilan entre el 30y el 70 %. Mientras, los de las tasas migratorias, entre -66 y -12%. La tendencia verifica que en efecto, los departamentos con menor expulsión relativa de la población son los que poseen mayor nivel de urbanización. Los casos testigo son Paraná y Concordia. Seguidos por Diamante y Uruguay.

**Gráfico N° 2. Nivel de urbanización y tasas migratorias. Períodos 1947/60 y 1060/70**



**Fuente:** Elaboración personal sobre la base de Censos Nacionales de 1947, 1960 y 1970, y Gob de Entre Ríos (1971).

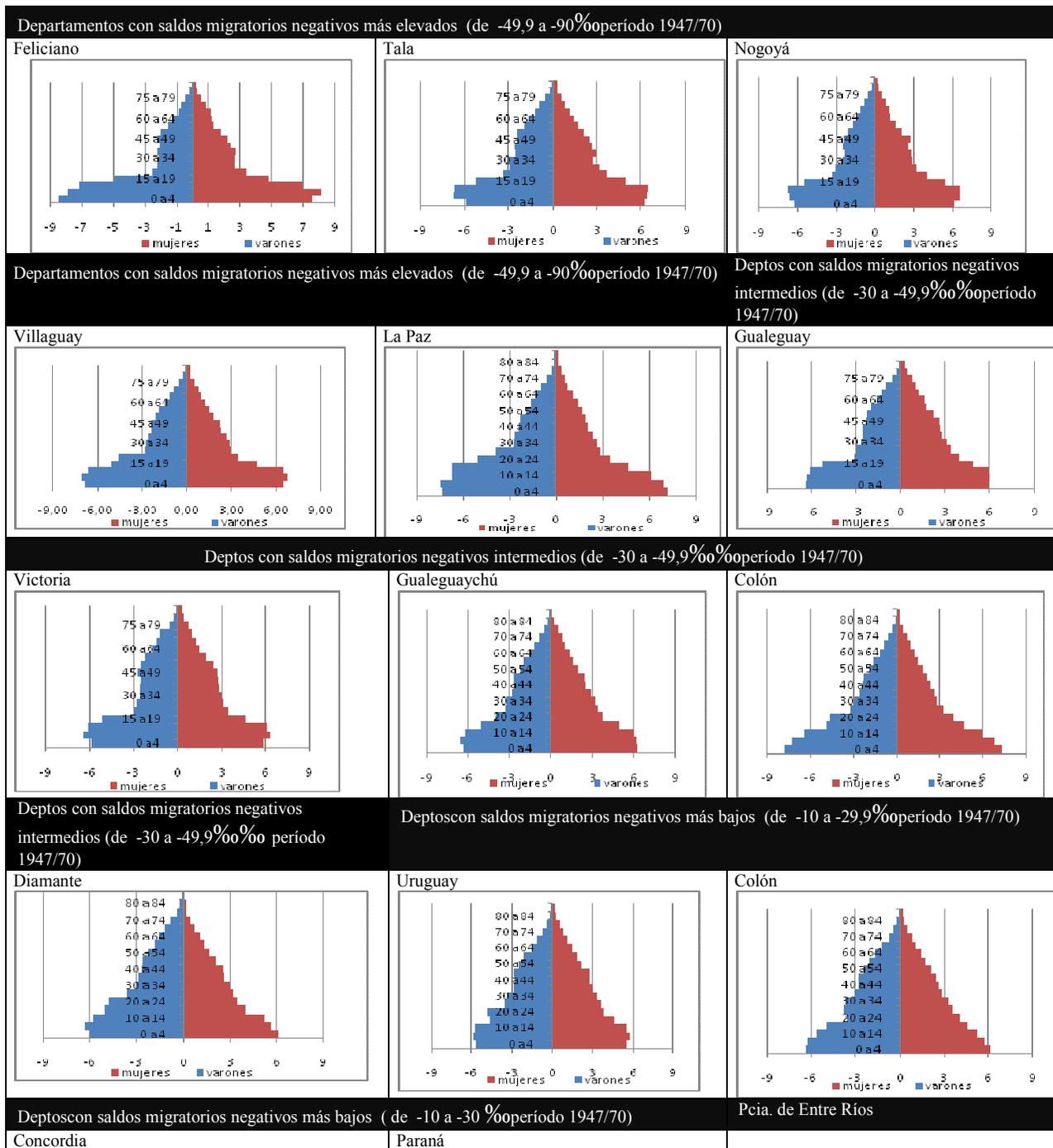
En el mismo gráfico (a la derecha) se puede constatar que durante el período 1960/70, los niveles de urbanización oscilan entre el 40 y el 80%. Mientras, los de las tasas migratorias, entre -34 y -8%, son notablemente menos negativas que en el período anterior. La tendencia resultante es similar al periodo anterior, pero queda expuesta de modo más marcado. Se ve como claramente los casos analizados se sitúan muy próximos a la línea de tendencia general con mayor pendiente que en el período 1947/60, indicando de esta forma una estrecha relación entre nivel de urbanización y los saldos migratorios, siendo más pronunciada la expulsión poblacional a medida que la ruralidad es más importante.

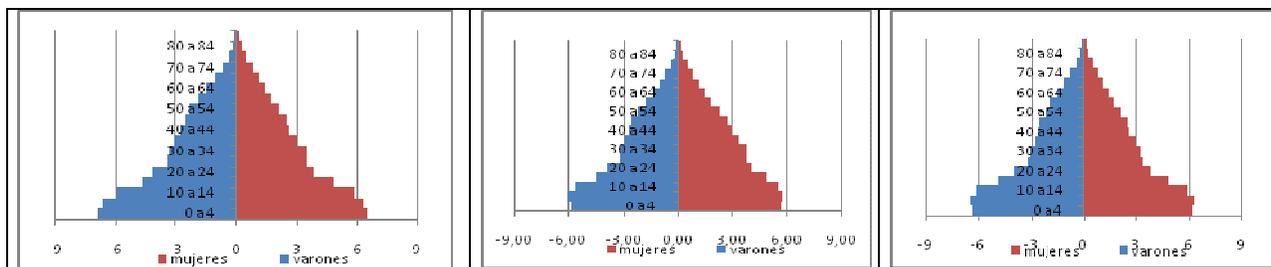
## 7. Impacto de las migraciones en la composición de la población

Con el propósito de analizar de manera sucinta el impacto que producen las migraciones de personas en la composición poblacional, se procedió a confeccionar las pirámides poblacionales de los diferentes departamentos para el año 1960 (Gráfico N° 3). En los departamentos donde la pérdida poblacional se manifestó de manera más aguda durante el período analizado (Feliciano, Tala, Nogoyá, Villaguay y La Paz), se puede observar que se produce un fuerte estrechamiento de la pirámide a partir de los 19 años, situación que podría atribuirse a que son los jóvenes quienes en mayor medida se desplazaron. Esta movilidad se daría en valores similares tanto en

los varones como en las mujeres. Por otra parte, los departamentos menos afectados por la pérdida poblacional (Paraná, Concordia, Uruguay y Colón) presentan una pirámide de tipo estacionaria con una configuración que anticipa el inicio de un proceso de envejecimiento.

Gráfico N° 3. Composición de la población de los departamentos. Año 1960





Fuente: Elaboración personal sobre la base de Censo Nacional de Población y Vivienda 1960

## Conclusiones

A través del presente trabajo se pudo realizar una aproximación acerca del impacto demográfico que produjo en la provincia de Entre Ríos de la etapa caracterizada por la crisis del ‘modelo agroexportador’ y la implementación de estrategias de acumulación basadas en un proceso de ‘desarrollo industrial sustitutivo de importaciones’, en la cual se produjo una notable transferencia de mano de obra agropecuaria hacia los sectores “urbanos”, a través de la creación de puestos asalariados tanto de clase obrera como de clase media.

Como puntos destacados merece mencionarse que: a) los saldos migratorios se comportaron de manera negativa en todo el territorio provincial durante 1947 y 1970, siendo más aguda esta situación en aquellos departamentos con mayor población rural, b) durante el período considerado fue entre los censos de 1947 y 1960 donde se manifestó la mayor pérdida poblacional, c) la emigración tuvo su correlato en la composición de la población según edades, ya que impactó en un estrechamiento de la pirámides poblaciones a partir de los 19 años, d) durante los 23 años considerados se da una tendencia de disminución de la natalidad y de incremento de la mortalidad, situaciones que se podrían atribuir, además de la influencia que pudieron haber tenido factores de tipo culturales y sanitarios, a la reducción de la población de jóvenes y de adultos-jóvenes, lo que repercutió en reducir el grupo con mayores potencialidades de procrear y al consecuente envejecimiento de la población por mayor peso relativo de los adultos mayores.

## Bibliografía

AROSKIND, Ricardo (2007) **El país del desarrollo posible**, James, Daniel, Nueva Historia Argentina Tomo IX, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

AUYERO, Javier y HOBERT, Rodrigo (2007) **¿Y esto es Buenos Aires? Los contrastes del proceso de urbanización** en James, Daniel, Nueva Historia Argentina Tomo IX, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

FERRER, Aldo (2012) **La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI**. Fondo de la Cultura Económica. Buenos Aires.

GOBIERNO DE ENTRE RÍOS (1971) **Diagnóstico de Población**. Secretaría del Consejo Provincial de Desarrollo/Dirección de Planificación y Coordinación. Paraná.

INDEC. Censos Nacionales de Población de los años 1947,1960 y 1970. Población de Entre Ríos por departamentos, según asentamiento rural y urbano y por grupos quinquenales de edad.

INDEC (circa 1972) **La migración interna en la Argentina. 1960/70**. Serie Investigaciones demográficas. N° 5. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires.

LATTES, A. E. (1993-actualizado). **Urbanización, Crecimiento Urbano y Migraciones en América Latina**. CENEP. Buenos Aires.

NUN, José (1987) **Cambios en la estructura social argentina**, en Nun, José y Portantiero, Juan Carlos, Ensayos sobre la transición democrática en Argentina, Puntosur, Buenos Aires.

TORRADO, Susana (1992) **Estructura Social de la Argentina: 1945-1983**. Ediciones de la Flor. Buenos Aires.

VAPÑARSKY y GOROJOVSKY (1990) El crecimiento urbano en la Argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

VAPÑARSKY, César (1968) **La población urbana argentina. Revisión crítica del método y los resultados censales de 1960**. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Editorial del Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

## Condiciones sociodemográficas: inequidad y fragmentación social en el territorio argentino<sup>1</sup>

LABEY, *Maria del Carmen*<sup>2</sup>  
LEDUC, *Stella Maris*<sup>3</sup>

### Introducción

El presente trabajo es el inicio de una propuesta teórico-metodológica que pretende brindar herramientas conceptuales a los estudiantes de Geografía Económica Argentina de la Carrera Contador Público Nacional, para el tratamiento de problemáticas socio-económicas y estudios de casos sobre producciones a diferentes escalas.

Para ello es importante incorporar datos, indicadores y estudios sobre la población argentina con el propósito de abordar desde un enfoque multidimensional, las cuestiones sociales que se visibilizan en los territorios a través de las decisiones, acciones e intereses de los actores sociales.

A fin de lograr el objetivo propuesto sobre el análisis de la situación de transición económica producida en el período 1990–2010, y teniendo en cuenta el comportamiento de algunas variables socio- demográficas que articulan las relaciones población y trabajo en las regiones seleccionadas, Noreste, Cuyo y Patagónica, se considera necesario incorporar los datos correspondientes a la Región Pampeana para su contrastación.

En este sentido, este trabajo intenta a través del análisis sociodemográfico aportar relaciones para profundizar la comprensión sobre la situación económica actual, las desigualdades regionales y la fragmentación socio- territorial, a partir de reconocer que se aplicaron diferentes medidas políticas y económicas, sin embargo persisten problemas estructurales en la Argentina.

### Metodología de trabajo

La metodología de investigación utilizada incluye el análisis y comparación de datos censales de población y economía. Este trabajo de carácter preliminar, pretende aportar algunas consideraciones sobre la situación socio-económica actual a partir de la incidencia que tuvo la aplicación del modelo de hegemonía financiera sobre la población económicamente activa y sus consecuencias en las economías regionales.

En esta instancia se seleccionan las regiones del Noreste (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis) y Patagonia (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) según los criterios de regionalización establecidos por el INDEC. Asimismo, se incorporan datos de la región Pampeana (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe) para un análisis comparativo. Por lo tanto, cabe aclarar que en el Censo 2010 el alcance geográfico que corresponde a los datos de NBI de la provincia de Buenos Aires, se

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte del proyecto “Sociedad, economía y ambiente. Perspectivas teóricas, análisis de casos y estrategias didácticas”, enmarcado en el Programa “Contextos territoriales contemporáneos: abordajes desde la Geografía”. Instituto de Geografía. FCH. UNLPam.

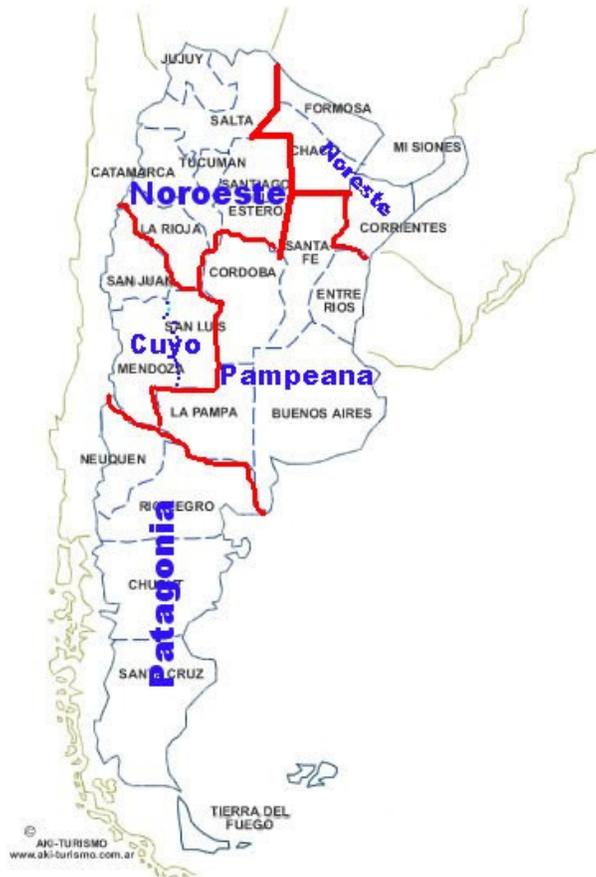
<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas. Instituto de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de La Pampa [mariadelcarmenlabey@gmail.com](mailto:mariadelcarmenlabey@gmail.com)

<sup>3</sup> Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas. Instituto de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de La Pampa [stellamarisleduc@yahoo.com.ar](mailto:stellamarisleduc@yahoo.com.ar)

divide en 24 partidos del Gran Buenos Aires y el Interior de Buenos Aires mientras que, en las demás variables analizadas dicho alcance ocupa el total de la provincia.

Se consultaron como fuente de datos los Censos Nacionales de Población, Viviendas y Hogares de 1991, 2001 y 2010.

**Mapa N°1. Localización de las regiones según INDEC**



**Fuente:** <https://sites.google.com/site/32regiogeograficasargent/criterios-de-regionalizacion->

Las variables de análisis consideradas son la población de 14 años o más, activos: ocupados y desocupados (PEA), inactivos, tasas de: actividad, empleo y desempleo y hogares con población con necesidades básicas insatisfechas, que incluye al total de la población censada.

El INDEC establece que la PEA está integrada por las personas que trabajaron y/o trabajan como mínimo una hora en la semana anterior a la realización del censo, los que realizan alguna changa, ventas, trabajo con familiares o amigos, los que no están trabajando por razones de salud, conflicto laboral, vacaciones o permisos especiales pero mantienen su empleo.

Los desocupados incluyen a los que buscan trabajo porque finalizó el que tenía o porque nunca habían trabajado antes y a los que no trabajaron ni buscaron trabajo en las últimas cuatro semanas anteriores al censo.

De este modo, con los datos de la PEA se calculan las tasas de actividad, empleo y desempleo.

*“...Tasa de actividad: se obtiene como un porcentaje entre la población económicamente activa y la población de 14 años y más. Provee información sobre el peso relativo de la oferta de trabajo, entendiendo a ésta, en el período de referencia considerado por el censo, como la suma de los ocupados más los desocupados.*

*Tasa de empleo: se obtiene como un porcentaje entre la población ocupada y la población de 14 años y más. Aporta información sobre el porcentaje de personas que se encuentran trabajando actualmente.*

*Tasa de desocupación: se obtiene como un porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. Brinda información sobre la proporción de personas que están buscando trabajo y no lo consiguen...” (INDEC, 2011: 154)*

Al analizar las variables relacionadas con las características económicas de la población y su trabajo, se posibilita la relación con las políticas económicas imperantes en cada período.

### **Algunas consideraciones sobre el contexto socio económico nacional**

En las últimas décadas del siglo XX, el proceso de globalización y el ajuste estructural de la economía argentina provocaron cambios en la estructura productiva que se reflejaron en la situación socio económica de la población.

La década del noventa fue el punto de inflexión en la aplicación de políticas neoliberales que agudizaron los problemas existentes en el territorio y generaron la ruptura social. Entre las consecuencias de este modelo se pueden mencionar, la reprimarización de la economía, una mayor concentración económica, las dinámicas desindustrializadoras, el alto grado de endeudamiento de los pequeños y medianos productores, la persistencia de altos índices de desocupación y subocupación, la precarización laboral e inseguridad económica, el deterioro de la calidad de vida y la falta de crecimiento sostenido en las economías regionales, entre otros.

La profundización de la ruptura consolida los niveles de deterioro y desigualdad de las distintas regiones del país que amplía la brecha entre las áreas dinámicas y las áreas marginales que dan cuenta de las fracturas a diferentes escalas.

La configuración del actual territorio argentino está relacionada a procesos históricos de dependencia de las demandas de los mercados internacionales. De este modo, cambiaron los centros de abastecimiento de materias primas y de explotación de recursos y como consecuencia unas regiones crecieron y otras quedaron relegadas, esto impidió la articulación e integración a escala nacional.

Históricamente las regiones metropolitana y pampeana muestran el fenómeno de concentración de actividades, población, capitales financieros y decisiones que resultan difíciles de superar. En tanto, el resto de las regiones sufre las consecuencias de un doble proceso de marginalidad interna y externa.

*“... El análisis regional y su cruce con variables estructurales pone en evidencia la marcada desigualdad de oportunidades que brindan nuestras diversas geografías. Así el NOA y el NEA, formaciones históricamente proveedoras de mano de obra se constituyen en epicentros de la adversidad, en tanto que las restantes regiones argentinas (Cuyo, Pampeana, Metropolitana y Patagónica) aparecen en posición más favorable...” (Velázquez, 2008: 44)*

Los desequilibrios que aún persisten, obstaculizan la planificación y la gestión de un modelo equitativo social y económicamente que posibilite la disminución de población con NBI y genere fuentes de empleo genuino.

En síntesis, el proceso histórico consolidó territorios que heredaron una estructura productiva que la globalización y los ciclos económicos no pudieron superar a pesar de las estrategias que se

implementan a partir del 2003 para dar respuesta a las demandas de una economía mundial emergente.

### Selección de variables y análisis

En este apartado se trabaja a partir de la selección de las variables mencionadas y se procede a realizar un análisis que responde a las relaciones entre datos totales de los censos, datos intrarregionales y cruzamiento de datos nacionales y regionales.

La comparación de los valores absolutos de la población económicamente activa (PEA) muestra su incremento según los datos censales 1991, 2001 y 2010, respectivamente. Aunque es importante señalar que la diferencia es más notoria entre 2001 y 2010. Si bien la población total, en los períodos intercensales analizados tuvo un incremento similar, los valores absolutos de PEA manifiesta un aumento considerable en el período 2001-2010. La variación porcentual de la PEA, entre los tres censos de referencia, 40,47% (1991), 42,09% (2001) y 49,39% (2010) dan cuenta de su incremento.

Teniendo en cuenta la tasa de actividad, los valores porcentuales indican un crecimiento de 0,51% entre 1991 y 2001, y 8,4% entre 2001 y 2010. Mientras la tasa de empleo visibiliza la crisis económica del 2001 a través de una disminución -12,2% entre 1991 y 2001, y del mismo modo la reactivación económica en el período 2001-2010 con un incremento de 20,1% en dicha tasa. La tasa de desocupación refleja los procesos enunciados, en tanto entre 1991 y 2001 se incrementa un 22,18% y disminuye un 22,6% entre 2001 y 2010. En este período intercensal 1991-2010, la tasa de desocupación supera positivamente el valor inicial en 0,41%.

**Cuadro N° 1. Condición de actividad económica de la población total de 14 años o más según los Censos 1991, 2001 y 2010**

Año	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
1991 (1)	23.288.242	12.368.328	833.872	10.086.042
2.001	26.681.048	10.913.187	4.351.596	11.416.265
2.010	30.224.329	18.643.267	1.174.153	10.406.909

(1) Se considera en la categoría Inactivos a lo que en el cuadro original figura más la categoría "ignorada"

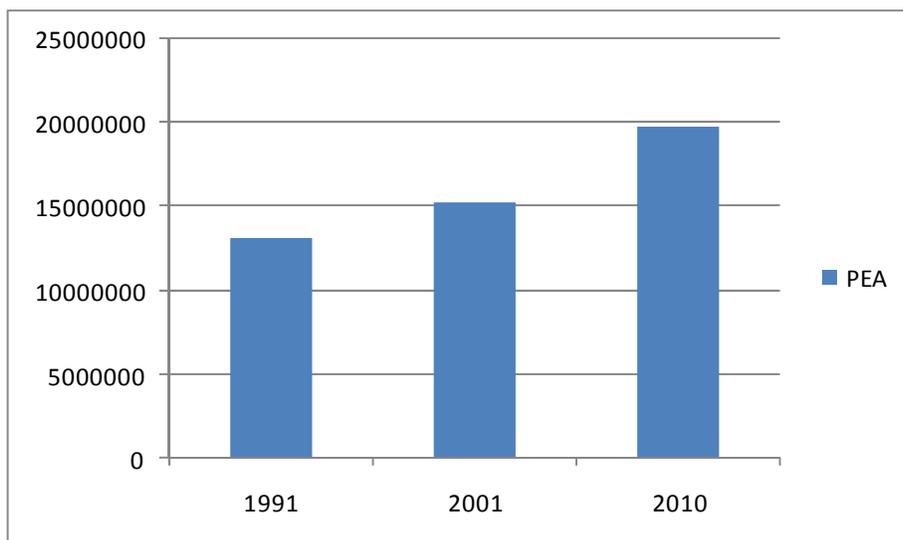
**Fuente:** Elaboración propia según datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda 1991, 2001 y 2010.

Las variables analizadas, permiten dar cuenta de las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal y su incidencia en la PEA, con altos índices de desempleo, quiebre de las pequeñas y medianas empresas, privatizaciones y ausencia del Estado como generador de mano de obra.

Las variables seleccionadas para el análisis comparativo de los censos 2001 y 2010, muestran en la región del NEA una variación inferior al 1%. A escala nacional los datos estadísticos del NEA tienen una significación relativa comparados con los de la Región Pampeana, sin embargo superan los valores de las regiones analizadas en este estudio.

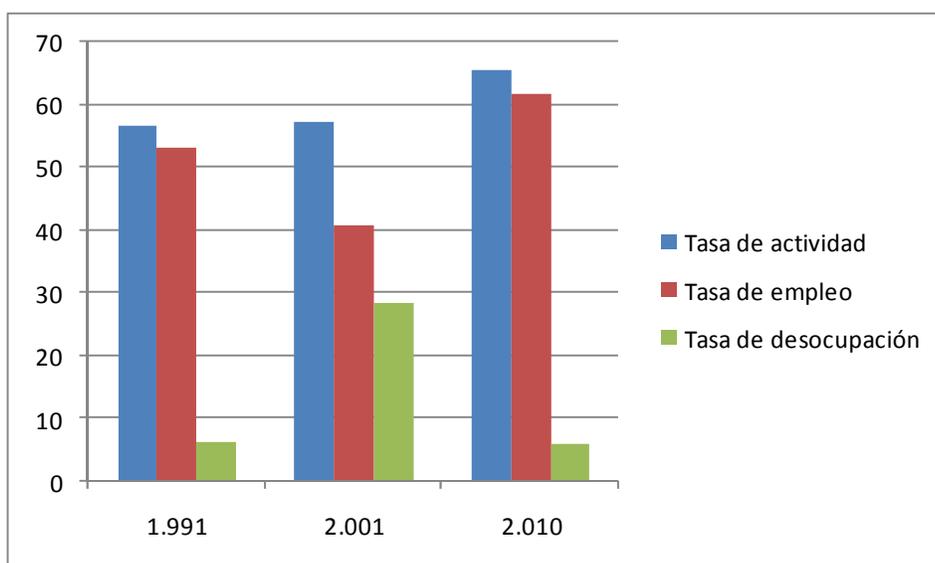
Asimismo, en la comparación hacia el interior de la región, los valores no indican un predominio de una provincia sobre otra. La situación menos favorable se manifiesta en la provincia de Formosa, cuyos valores porcentuales de PEA, ocupados, desocupados y PNEA, oscilan entre el 12 y el 14%, en tanto que las demás provincias fluctúan entre el 26 y el 30%.

**Gráfico N° 1. Comparación de Población Económicamente Activa en valores absolutos, según datos censales 1991 – 2010**



**Fuente:** Elaboración propia según datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda 1991,2001 y 2010.

**Gráfico N° 2. Comparación entre tasas de actividad, empleo y desocupación en porcentajes, según Censos 1991, 2001 y 2010.**



**Fuente:** Elaboración propia según datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda 1991,2001 y 2010

En relación al comportamiento de la tasa de desocupación, a modo de ejemplo se cita la variación de Chaco que pasa de 14,32 a 3% y de Formosa, que varía de 12,97 a 2,5%, entre 2001 y 2010 respectivamente. Esto significa una intensificación en las políticas de empleo.

**Cuadro N° 2. Condición de actividad económica de la población de 14 años o más. Región del Noreste argentino (NEA) según datos del Censo 2001**

Provincias Región NEA	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
Chaco	651.224	238.986	93.313	318.925
<b>%</b>	<b>29,35</b>	<b>28,34</b>	<b>30,86</b>	<b>29,72</b>
Corrientes	629.783	232.076	85.413	312.294
<b>%</b>	<b>28,38</b>	<b>27,52</b>	<b>28,24</b>	<b>29,10</b>
Formosa	314.593	117.364	40.805	156.424
<b>%</b>	<b>14,18</b>	<b>13,92</b>	<b>13,49</b>	<b>14,57</b>
Misiones	622.771	254.627	82.823	285.321
<b>%</b>	<b>28,07</b>	<b>30,18</b>	<b>27,39</b>	<b>26,59</b>
Total Región	2.218.371	843.053	302.354	1.072.964
Reg/nac	<b>8,31</b>	<b>7,72</b>	<b>6,94</b>	<b>9,39</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001.

**Cuadro N° 3. Condición de actividad económica de la población de 14 años o más. Región del Noreste argentino (NEA) según datos del Censo 2010**

Provincias Región NEA	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
Chaco	753.447	410.184	22.940	320.323
<b>%</b>	<b>28,9</b>	<b>28,89</b>	<b>29,56</b>	<b>28,89</b>
Corrientes	717.053	381.298	22.856	312.899
<b>%</b>	<b>27,51</b>	<b>26,86</b>	<b>29,45</b>	<b>28,22</b>
Formosa	374.140	201.464	9.376	163.300
<b>%</b>	<b>14,35</b>	<b>14,19</b>	<b>12,08</b>	<b>14,72</b>
Misiones	761.659	427.030	22.422	312.207
<b>%</b>	<b>29,22</b>	<b>30,08</b>	<b>28,89</b>	<b>28,15</b>
Total Región	2.606.299	1.419.496	77.594	1.108.729
Rel.reg/nac	<b>8,62</b>	<b>7,61</b>	<b>6,61</b>	<b>10,65</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010.

En el análisis hacia el interior de la región, la más representativa por su PEA es Misiones y continua Chaco. Según el gráfico de diferencias en puntos porcentuales, que elabora el INDEC, entre 2001 y 2010 (Vol. 1, pág. 315), las provincias del NEA son las que disminuyen en mayor porcentaje las NBI de la población, sin embargo se posicionan en los lugares de mayor porcentaje con población que no cubre sus NBI. A nivel regional la tasa de ocupación aumenta entre el período intercensal en 16,46%.

**Cuadro N° 4. Condición de actividad económica de la población de 14 años o más. Región de Cuyo según datos del Censo 2001**

Provincias Región Cuyo	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
Mendoza	1.152.481	467.735	194.886	489.860
<b>%</b>	<b>62,24</b>	<b>61,79</b>	<b>63,37</b>	<b>62,24</b>
San Juan	439.402	174.729	70.929	193.744
<b>%</b>	<b>23,73</b>	<b>23,08</b>	<b>23,06</b>	<b>24,61</b>
San Luis	259.563	114.471	41.696	103.396
<b>%</b>	<b>14,01</b>	<b>15,22</b>	<b>13,55</b>	<b>13,13</b>
Total Reg.	1.851.446	756.935	307.511	787.000
Reg/Nac	<b>6,93</b>	<b>6,93</b>	<b>7,06</b>	<b>6,89</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001.

**Cuadro N° 5. Condición de actividad económica de la población de 14 años o más. Región de Cuyo según datos del Censo 2010**

Provincias Región Cuyo	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
Mendoza	1.308.262	770.613	57.476	480.173
<b>%</b>	<b>61,81</b>	<b>62,16</b>	<b>59,97</b>	<b>61,47</b>
San Juan	491.236	276.295	23.401	191.540
<b>%</b>	<b>23,2</b>	<b>22,28</b>	<b>24,41</b>	<b>24,52</b>
San Luis	317.058	192.742	14.956	109.360
<b>%</b>	<b>14,97</b>	<b>15,54</b>	<b>15,60</b>	<b>14,00</b>
Total Reg.	2.116.556	1.239.650	95.833	781.073
<b>Rel.reg/nac</b>	<b>7</b>	<b>6,64</b>	<b>8,17</b>	<b>7,5</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010.

En la región de Cuyo los valores intercensales de las variables analizadas, vinculadas a la condición de actividad económica, tienen un comportamiento sostenido. La provincia de Mendoza se destaca tanto por los valores absolutos como los porcentuales por encima de las demás provincias de la región.

Si bien los valores absolutos reflejan un incremento, al comparar el porcentaje de las variables en relación a los totales nacionales se observa una disminución de la población ocupada y un aumento de los desocupados e inactivos. Esto refleja las consecuencias de las políticas económicas aplicadas durante la década del '90 y su impacto en los años sucesivos.

En relación a las NBI, las provincias de Cuyo superan la media nacional en la relación intercensal 2001/2010 (Vol. 1, pág. 315). En este análisis San Juan ocupa los primeros lugares en la recomposición de población con disminución de NBI.

En comparación con el Censo 2001 todas las provincias de la región tienen una disminución de población con NBI. En el caso de la provincia de San Juan, presenta en ambos censos los valores más altos de población con NBI pero disminuye su porcentaje de 17,4 a 14% entre 2001 y 2010 respectivamente.

**Cuadro N° 6. Condición de actividad económica de la población de 14 años o más.  
Región Patagónica según datos del Censo 2001**

Provincias Región Patagónica	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
Chubut	294.563	136.690	39.026	118.847
<b>%</b>	<b>24,02</b>	<b>23,89</b>	<b>22,35</b>	<b>24,78</b>
Neuquén	332.123	152.332	49.364	130.427
<b>%</b>	<b>27,08</b>	<b>26,62</b>	<b>28,27</b>	<b>27,20</b>
Río Negro	392.869	170.925	64.557	157.387
<b>%</b>	<b>32,04</b>	<b>29,87</b>	<b>36,97</b>	<b>32,82</b>
Santa Cruz	137.491	73.622	13.522	50.347
<b>%</b>	<b>11,21</b>	<b>12,86</b>	<b>7,74</b>	<b>10,50</b>
T.del Fuego	69.056	38.495	8.132	22.429
<b>%</b>	<b>5,63</b>	<b>6,72</b>	<b>4,65</b>	<b>4,67</b>
Total Reg.	1.226.102	572.064	174.601	479.437
<b>Rel.reg/nac</b>	<b>4,59</b>	<b>5,24</b>	<b>4,01</b>	<b>4,19</b>

**Fuente:** Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001

En la región Patagónica el comportamiento de las variables analizadas tiene escasa variación en la comparación intercensal hacia su interior. La excepción es la variable desocupación que en el caso de Santa Cruz y Tierra del Fuego evidencian un aumento a nivel regional que impacta en la relación región/nación. Sin embargo en el análisis intercensal por provincia realizado por el INDEC, los datos indican cambios positivos en las tasas de actividad y de empleo. El gráfico de tasa de actividad de la población de 14 años y más según provincias (INDEC, Vol. 1, pág. 159) muestra que todas las provincias patagónicas superan la media nacional, a diferencia de otras regiones donde las provincias tienen comportamientos diferenciales.

**Cuadro N° 7. Condición de actividad económica de la población de 14 años o más. Región Patagónica según datos del Censo 2010**

Provincias Región Patagónica	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
Chubut	373.659	243.572	14.413	115.674
<b>%</b>	<b>24,27</b>	<b>24,46</b>	<b>22,71</b>	<b>24,07</b>
Neuquén	406.870	257.652	17.292	131.926
<b>%</b>	<b>26,42</b>	<b>25,87</b>	<b>27,25</b>	<b>27,45</b>
Río Negro	473.942	297.140	20.100	156.702
<b>%</b>	<b>30,78</b>	<b>29,84</b>	<b>31,68</b>	<b>32,61</b>
Santa Cruz	193.318	131.809	7.439	54.070
<b>%</b>	<b>12,55</b>	<b>13,23</b>	<b>11,72</b>	<b>11,25</b>
T.del Fuego	91.800	65.528	4.197	22.075
<b>%</b>	<b>5,96</b>	<b>6,58</b>	<b>6,61</b>	<b>4,59</b>
Total Reg.	1.539.589	995.701	63.441	480.447
<b>Rel.reg/nac</b>	<b>5,09</b>	<b>5,34</b>	<b>5,41</b>	<b>4,61</b>

**Fuente:** Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010.

En relación al gráfico de población con NBI, según provincias entre 2001 y 2010 elaborado por el INDEC (Vol. 1, pág.315) se observa que la provincia de Río Negro presenta una variación positiva de +6,2% que la destaca respecto a las otras provincias de la región. En tanto Chubut y Neuquén presentan valores similares (4,8 y 4,6% respectivamente) y Santa Cruz no evidencia cambios significativos. Por último, Tierra del Fuego disminuye los valores entre ambas décadas (- 0,4%) y es la única que no mejora su situación en relación al parámetro analizado.

Según el Censo 2010, el área pampeana desde un análisis intrarregional evidencia un comportamiento similar a la Región de Cuyo, con alta representatividad de la provincia de Buenos Aires con datos de PEA de ocupados y desocupados que oscilan entre el 67,03 y 68,45%. Mientras que en el resto de las provincias de la región, estas variables fluctúan entre 1,32 y 13,54%.

La comparación de los datos regionales y nacionales, muestra un predominio en todas las variables consideradas que manifiestan la concentración de la PEA de la región pampeana con valores que se aproximan al 60%. Sin embargo, la provincia de Buenos Aires representa el 40, 89% de ocupados y el 41, 69% de los desocupados, que deja en evidencia la concentración con las implicancias que conlleva la relación población y trabajo.

La tasa de actividad muestra en el gráfico publicado por el INDEC (Vol. 1, pág. 159) que la provincia de Buenos Aires y La Pampa alcanzan valores porcentuales por encima de la media nacional, con un incremento del 10% y 5%, entre 2001 y 2010, respectivamente. Si bien el resto de las provincias se encuentran por debajo del promedio nacional, todas han incrementado la tasa de actividad para dicho período.

**Cuadro N° 8. Condición de actividad económica de la población de 14 años y más de la Región de Pampeana en relación a los datos totales nacionales según Censo 2010**

Provincias	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
Bs. Aires	11.888.170	7.623.930	489.510	3.774.730
<b>%</b>	<b>39,33</b>	<b>40,89</b>	<b>41,69</b>	<b>36,27</b>
Córdoba	2.516.369	1.540.207	95.874	880.288
<b>%</b>	<b>8,32</b>	<b>8,36</b>	<b>8,16</b>	<b>8,45</b>
Entre Ríos	922.978	543.935	26.570	352.473
<b>%</b>	<b>3,05</b>	<b>2,91</b>	<b>2,26</b>	<b>3,38</b>
La Pampa	241.924	151.071	8.165	82.688
<b>%</b>	<b>0,8</b>	<b>0,81</b>	<b>0,69</b>	<b>0,79</b>
Santa Fe	2.475.609	1.514.687	94.914	866.008
<b>%</b>	<b>8,19</b>	<b>8,12</b>	<b>8,08</b>	<b>8,32</b>
Total reg.	18.045.050	11.373.830	715.033	5.956.187
<b>%</b>	<b>59,70</b>	<b>61,00</b>	<b>60,89</b>	<b>57,23</b>

**Fuente:** Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010.

Respecto a los datos de NBI (INDEC, Vol. 1, pág. 315) de las provincias de la región pampeana, todas están por debajo del 17,7% (2001) y 12,5% (2010) que corresponden al promedio nacional. En esta variable de análisis se presenta un criterio de división territorial en el caso de la provincia de Buenos Aires, que diferencia el interior de los veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires. Esto explica el comportamiento diferencial de los territorios según su situación socio-demográfica y económica, con un índice de 12,7% (2001) y 9,2% (2010) para el interior de la provincia y 17,6% (2001) y 12,4% (2010) para los veinticuatro partidos del Gran Buenos.

**Cuadro N° 9. Condición de actividad económica de la población de 14 años o más. Región de Pampeana según datos del Censo 2010**

Provincias	Población de 14 años o más	Condición de Actividad		
		Activos		Inactivos
		Ocupados	Desocupados	
Bs. Aires	11.888.170	7.623.930	489.510	3.774.730
<b>%</b>	<b>65,88</b>	<b>67,03</b>	<b>68,45</b>	<b>63,37</b>
Córdoba	2.516.369	1.540.207	95.874	880.288
<b>%</b>	<b>13,94</b>	<b>13,54</b>	<b>13,40</b>	<b>14,77</b>
Entre Ríos	922.978	543.935	26.570	352.473
<b>%</b>	<b>5,11</b>	<b>4,78</b>	<b>3,71</b>	<b>5,91</b>
La Pampa	241.924	151.071	8.165	82.688
<b>%</b>	<b>1,34</b>	<b>1,32</b>	<b>1,14</b>	<b>1,38</b>
Santa Fe	2.475.609	1.514.687	94.914	866.008
<b>%</b>	<b>13,71</b>	<b>13,31</b>	<b>13,27</b>	<b>14,53</b>
Total reg.	18.045.050	11.373.830	715.033	5.956.187

**Fuente:** Elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010.

## A modo de cierre

Según Lucero los estudios sobre el trabajo en la configuración territorial de la calidad de vida muestran “... *la intensidad de la fragmentación en la construcción de los espacios geográficos, ante la persistencia y consolidación de una estructura poblacional polarizada socialmente y segregada espacialmente. Así, la segmentación de la sociedad adquiere una clara lectura territorial...*” (Lucero, 2008: 116).

Las respuestas que dio la década del '90 fueron equivocadas en relación a las oportunidades y los desafíos que el contexto mundial presentaba para la Argentina. Las reformas del Estado generaron las condiciones para dinamizar el crecimiento y la acumulación del capital privado y estos cambios impactaron de manera directa, principalmente sobre la PEA.

En las regiones analizadas las consecuencias se visibilizan por ejemplo, en el avance de la soja sobre el arroz y el algodón en el NEA; en la disminución de unidades de producción de vid, porque los pequeños productores no pudieron adaptarse al proceso de tecnificación, en Cuyo; en un crecimiento basado en la explotación de los recursos naturales, con rentas extraordinarias para algunos sectores, y disminución e incluso desaparición, del salario real para otros, en la región Patagónica.

Las consecuencias de estos procesos se reflejan en la comparación de los datos censales de 1991 y 2001. Los valores de la PEA disminuyen, los de NBI aumentan.

Luego de la crisis de 2001 y a partir de 2003, se implementan nuevas políticas sociales y económicas cuyos resultados son visibilizados en la comparación del período 2001- 2010 con una reducción importante de las NBI y con aumento en la PEA. De todos modos, estos valores no implican la desaparición de problemas estructurales relacionados con la pobreza y la inequidad social. La creación de fuentes de trabajo no posibilita por sí sola la desaparición de problemas estructurales de arrastre en la sociedad argentina.

Para finalizar, consideramos que para superar la inequidad y la fragmentación social será necesario generar las condiciones sociales y económicas a través de estrategias y acciones enmarcadas en una política de empleo inclusiva, equitativa y sostenible a largo plazo.

## Bibliografía

ARGENTINA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. (1994). Censo nacional de población, hogares y viviendas 1991. Resultados definitivos. Buenos Aires

ARGENTINA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. (2004). Censo nacional de población, hogares y viviendas 2001. Resultados definitivos. Buenos Aires. Datos disponibles en <http://www.indec.mecon.gov.ar/Webcenso/publicados.asp>

ARGENTINA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. (2012). Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010. Resultados definitivos. Serie B n° 2. 1° edición. Buenos Aires. Datos disponibles en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>

LUCERO, P. (2008). “*El dominio del trabajo en la configuración territorial de la calidad de vida de la población argentina*”. En Velázquez, G. y Formiga, N. Calidad de vida, diferenciación socio- espacial y condiciones sociodemográficas. Aportes para su estudio en la Argentina. Editorial de la UNS. Bahía Blanca.

VELÁZQUEZ, G. y FORMIGA, N. (2008). Calidad de vida, diferenciación socio- espacial y condiciones sociodemográficas. Aportes para su estudio en la Argentina. Editorial de la UNS. Bahía Blanca.

VELÁZQUEZ, G. y GÓMEZ LENDE, S (2005). Desigualdad y calidad de vida en la Argentina. (1991- 2001) Aportes empíricos y metodológicos. Editorial CIG. UNICEN. Tandil.

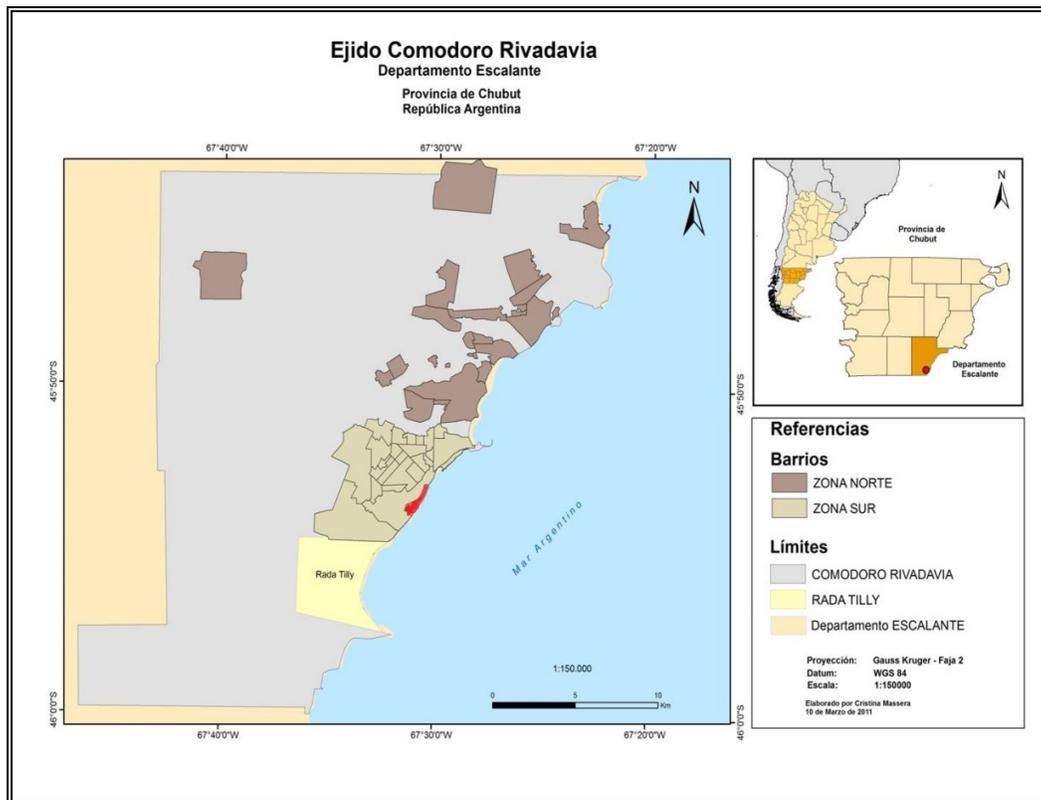
## El círculo virtuoso de la Educación Ambiental. De la resistencia a la resiliencia

RAIMONDO, Ana María <sup>1</sup>

### Introducción

Si se observa el sector costero de la ciudad de Comodoro Rivadavia en el que estamos trabajando, el mejor de los optimistas diría que es un caso perdido, pero consideramos que una de las virtudes de los educadores ambientales es tomar el desafío del “no se puede” y, a manera de “toma de judo”, transformar esa energía en acción positiva. Es por ello que desde el año 2000 nuestro equipo de investigación se ha centrado en trabajar en la zona costera más deteriorada de la ciudad e intervenir desde la lógica de la investigación-acción participativa en el escenario costero del barrio Stella Maris que es considerado como “zona de sacrificio”. Su localización se presenta en la Figura N° 1.

Figura N° 1. Comodoro Rivadavia: Sitio y posición. Se destaca el barrio Stella Maris



Fuente: gentileza Esp. Cristina Massera.

<sup>1</sup> Grupo de investigación GECOS- IGEPAT. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco [ana-raimondo@speedy.com](mailto:ana-raimondo@speedy.com) [araraimondo@unpata.edu.ar](mailto:araraimondo@unpata.edu.ar)

## Objetivos

- Observar la potencialidad de la Educación Ambiental (EA) para el logro de nuevas actitudes ambientales superadoras.
- Colaborar, desde la intervención educativa, en modificar la percepción negativa del entorno de modo de transformar la decepción y el pesimismo en acción participativa.

## Marco teórico

Dadas las características de deterioro ambiental del sitio de trabajo, se necesita de recursos formados para atender de manera cabal estas problemáticas históricas desde la EA, ahora bien, ¿cómo sabemos si estamos preparados para hacerlo?

Uno de los aportes que pone luz a este interrogante es el que propone la UNESCO - PNUD (1991) en referencia a las cualidades que debería poseer un educador ambiental. Esas cualidades van determinando un grado de alcance progresivo de un estadio de formación para luego poder pasar al siguiente. Las capacidades en educación constituyen la base inicial esperable, es decir la posibilidad de utilizar todas las herramientas teórico prácticas del proceso de enseñanza – aprendizaje. Independientemente de ellas como condición inicial, debe indagarse además respecto a las capacidades específicas relacionadas con contenidos de la EA. Es aquí donde el PNUD identifica los siguientes Niveles:

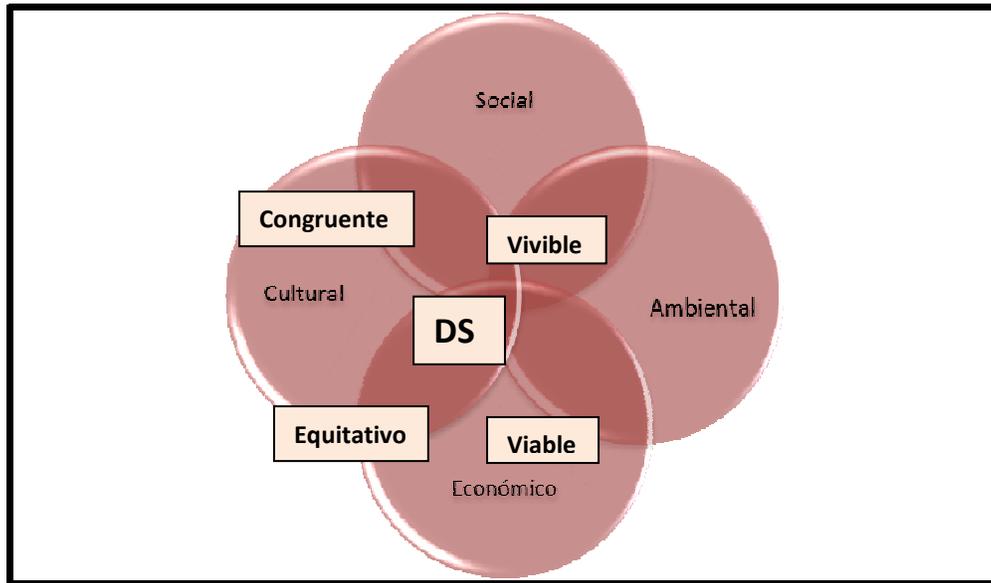
- Nivel I: adquisición de conceptos ecológicos.
- Nivel II: conciencia conceptual (de la problemática ambiental y sus soluciones)
- Nivel III: habilidades de investigación y evaluación.
- Nivel IV: habilidades para la acción.

Conviene valorar cada estadio a fin de evaluar las posibilidades reales y los recursos con los que contamos para abordar escenarios complejos que requieren de desarrollo social.

Desde esta óptica es que a partir del Foro Social Mundial convocado en Porto Alegre (Brasil) en enero de 2003, se propone incorporar al modelo de sostenibilidad que estaba conformado por tres elementos; lo económico, lo social y lo ambiental; un cuarto componente que involucra la cuestión cultural dentro del concepto de Desarrollo (Figura N° 2).

Para que ese desarrollo sea sustentable debe ser *viable* lo que implica tener en cuenta las limitaciones de los ecosistemas y su capacidad de sostener las poblaciones que albergan, ser socialmente *equitativo* en el reparto de recursos, ser *vivable* desde el aspecto social que supone una relación de interdependencia con las componentes de la sociedad y el ambiente y ser *congruente* con la cultura de la sociedad de que se trate. Además debe tender al largo plazo frente a los conceptos de inmediatez que dominan en el actual modelo de sobreconsumo.

Figura N° 2. DS y modelo de las cuatro esferas propuesto luego del Foro Social 2003



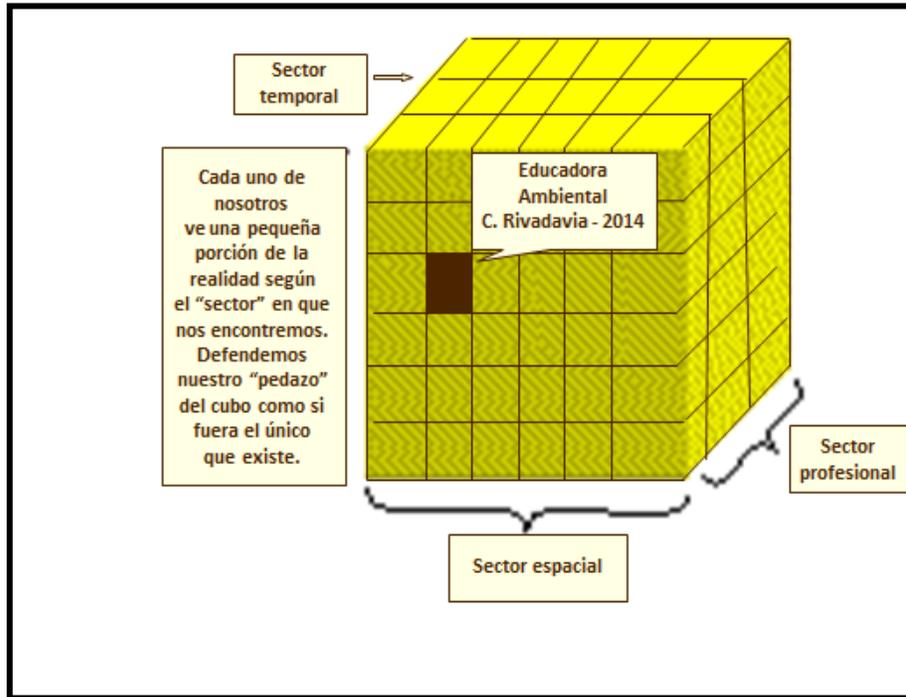
¿Qué responsabilidad nos cabe a los educadores ambientales el no haber sabido transmitir el mensaje para una utilización más racional de los recursos? Por ejemplo, en nuestra ciudad el uso del petróleo, de los recursos marinos, de la playa...

El resultado perceptivo es que lo ambiental parece no ser prioridad, y esta actitud resultante está basada en una imagen estructurada. Por ejemplo ¿qué imagen tiene la sociedad política en materia ambiental en referencia a la ciudad y particularmente en la zona costera? ¿Qué poder tiene lo ambiental desde un municipio?

Hay que rever la comunicación que se realiza, dejar lo superficial y llegar al fondo de las cuestiones. Los aspectos ambientales tienen mucho que ver con lo socioeconómico pero gran parte de los decisores aún no lo perciben, no aprecian lo ambiental como transversal y que, por tal condición, interactúa tanto en el ámbito público como en el privado.

Estas ideas se expresan gráficamente con la Figura N° 3 en un cubo en el cual cada cara del mismo identifica un sector. Una de sus caras identifica el sector profesional, por ejemplo: educadores, ingenieros, geógrafos, ambientalistas, economistas, etc. Otro lado del cubo representa el sector espacial en diferentes escalas de análisis: la escala local, provincial, regional o mundial y en el caso del sector temporal refiere al pasado, al presente o al futuro. Cada sector disciplinar tiene su visión y cree que es la única visión posible y defiende cada "pedazo de su cubo". Además, independientemente de lo profesional, percibiremos esa realidad según se trate de una escala temporal o espacial diferente.

Figura N° 3. El cubo de las percepciones (el pequeño cuadradito implica un ejemplo de lo percibido por la autora)

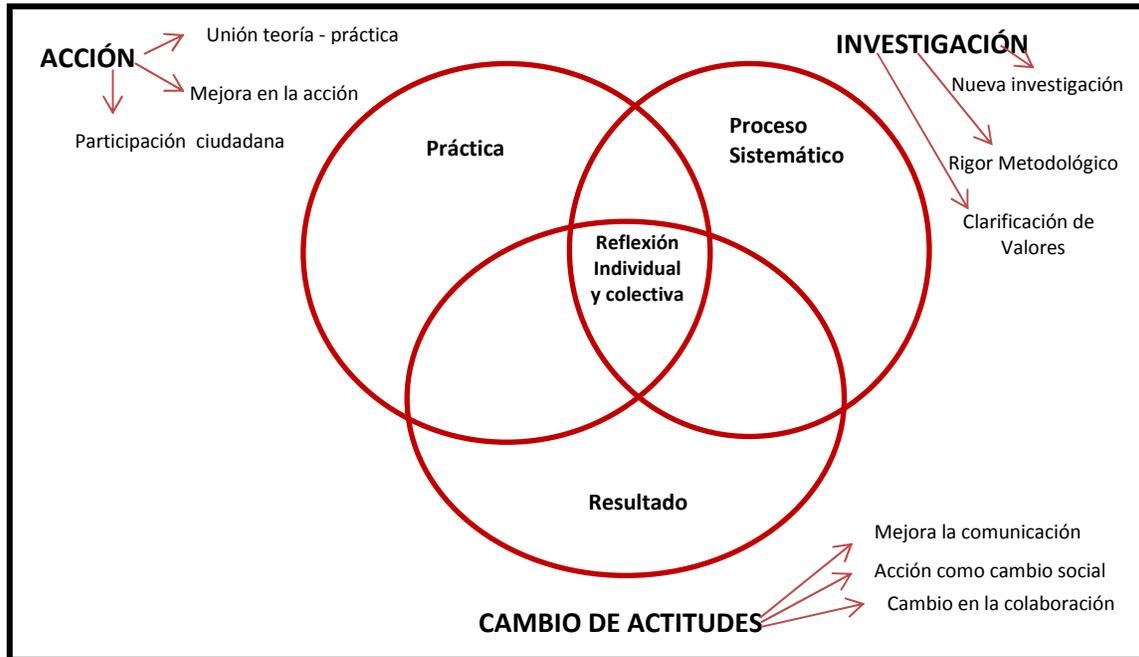


### Investigación - Acción como estrategia metodológica de intervención comunitaria

La investigación-acción (IA) es un concepto que involucra no solamente un modo de aproximarse a un objeto de investigación sino también una postura explícita del investigador unido a su objeto. Varios autores, entre ellos, Morin (1994), Novo (1995), Torres (1995), Funtowicz y Ravetz (2000) Fals Borda (2002), Moreno y Espadas (2004), representantes de estos modelos de abordaje, coinciden en que no es posible diferenciar objeto de sujeto porque ambos se encuentran imbricados en el proceso de investigación.

La Figura N° 4 intenta resumir visualmente el complejo proceso que involucra cada aspecto de la IA. Al incorporar al propio colectivo, la IA se transforma en Investigación Acción Participativa (IAP). Ello implica una investigación más amplia y flexible que, a partir de la reflexión individual y colectiva, aborda un proceso sistemático en el cual se conjuga la teoría con la práctica en la resolución conjunta de las problemáticas del territorio y la sociedad que lo habita. Todo ello desde una mirada crítica de la realidad, lo que en otras palabras supone tomar en cuenta aquello que se encuentra más allá de lo visible, y que solo es posible recuperar por el aporte directo de la propia comunidad. De este modo dicha comunidad es parte y protagonista de la investigación que se va desarrollando de manera horizontal, lo que garantiza la democratización de los procesos en los cuales la comunicación resulta uno de los pilares fundamentales para el logro de los objetivos de mejora que se proponen.

Figura N° 4. Esquema explicativo de la IAP



Fuente: Adaptado de Pérez Serrano (1994) Cap. IV

### Marco metodológico

La tarea básicamente se concentró en las acciones de campo en la zona costera del barrio Stella Maris de la ciudad de Comodoro Rivadavia, realización de entrevistas, talleres comunitarios, desarrollo de proyectos de EA en las escuelas del barrio, entrevistas a los actores clave y referentes institucionales. Privilegiamos aquellos datos que nos permitieran valorar las percepciones de la comunidad costera y los referentes institucionales a escala barrial (TDDT) respecto de su entorno además de encontrar, a partir de dichas percepciones, algunas pautas para identificar su grado de aceptabilidad del riesgo, en referencia a la peligrosidad de contaminación a la que se exponen y otras que de manera indirecta refieren a la vulnerabilidad educativa de la comunidad costera (CC).

De la decodificación de las respuestas surgieron los indicadores perceptivos que hemos construido para el barrio Stella Maris junto a los vecinos y los referentes institucionales. Otras percepciones se obtuvieron tomando en consideración las noticias publicadas en los periódicos locales. El procedimiento, en este caso, fue seleccionar la información publicada que refería específicamente a temas costeros relacionados con el barrio.

Con la finalidad de conformar estos indicadores perceptivos se utilizaron como soporte los conceptos de resistencia y resiliencia. El supuesto lógico fue identificar aquellas respuestas que indicaban inacción, frustración, inmovilidad o simplemente queja o reclamo oral por la situación en la que viven, como *indicadores de resistencia* en el sentido de interpretar, desde el análisis del discurso, que muestran no haber sido capaces de encontrar respuestas efectivas para revertir la situación como el primer paso en el camino que debe recorrerse para mejorar la realidad ambiental en que viven.

Por el contrario, aquellas respuestas que mostraban capacidades de accionar ante las problemáticas, enfrentar e incluso resolver las situaciones adversas o las que describían aspectos de participación comunitaria ya sea personal o las de sus vecinos o instituciones, o las que indicaban apego por el sitio en que viven fueron identificadas como *indicadores de resiliencia*.

## Resultados

De la aplicación de las categorías surgieron seis indicadores, dos de ellos de resistencia y cuatro de resiliencia, que fueron organizados en tablas síntesis. Los mismos fueron los siguientes:

### *Indicadores de resistencia generados*

- Percepción de la Comunidad (perspectiva externa) sobre la problemática ambiental costera.
- Percepción de la Comunidad (perspectiva interna) sobre la problemática ambiental costera.

### *Indicadores de resiliencia generados*

- Nivel de compromiso de la comunidad costera en el proceso de mejora del sitio (acciones exitosas y no exitosas)
- Percepción de amenidad - apego al lugar.
- Grado de consolidación de las acciones de EA en la Comunidad y los Decisores.
- Participación de la Comunidad costera y los Decisores.

A modo de ejemplo se incluyen las Tablas N° 1 y N° 2 que permiten visualizar parte de la sistematización realizada.

**Tabla N° 1. Ficha descriptiva del indicador de resistencia.  
Percepción Perspectiva interna de la CC**

**INDICADOR DE RESISTENCIA**

NOMBRE DEL INDICADOR: <b>PERCEPCIÓN (PERSPECTIVA INTERNA) DE LA COMUNIDAD COSTERA (CC) SOBRE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL COSTERA</b>	
TIPO DE INDICADOR según OCDE: De diagnóstico según PER: De ESTADO	
BREVE DESCRIPCION/DEFINICION: el indicador evalúa, a través de los relatos de los vecinos, ciertos niveles de aceptabilidad del riesgo y la percepción sobre las condiciones ambientales en que se encuentra el sitio que habita la CC.	
OBJETIVO POR EL QUE SE PLANTEA: establecer, a través de relatos y percepciones, categorías de actores sociales costeros según el nivel de aceptabilidad de las condiciones de peligro por contaminación a la que se exponen.	
VARIABLES: Negacionistas Optimistas Fatalistas No afectados	
<b>Instrumentos para su caracterización</b>	<b>Destinatarios</b>
ENTREVISTAS A VECINOS	Habitantes de las manzanas costeras
CUESTIONARIOS	Habitantes de las manzanas costeras
TALLERES BARRIALES	Habitantes del barrio Stella Maris en general
INFORMACIÓN EN PERIÓDICOS LOCALES	Comunidad en general
Ámbito espacio-temporal: se aplica principalmente a los vecinos de las manzanas costeras del barrio Stella Maris. Con prioridad temporal abril 2011 - abril de 2013.	
Reflexión metodológica sobre la aplicación del instrumento y cumplimiento del indicador: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de los objetivos y la eficacia de los instrumentos usados (entrevistas a vecinos, cuestionarios, talleres).</li> <li>• Fortalezas del indicador: acotado a la zona ambientalmente más problemática del barrio. Visualiza diferentes respuestas que permiten realizar una categorización estimativa del Nivel de Riesgo Aceptable (NRA)</li> <li>• Debilidades del indicador: extrae información sectorizada y parcializada de la realidad ya que se basa en percepciones que, como tales, pueden ser discutibles o refutadas por otras percepciones.</li> </ul>	

**Tabla N° 2. Ficha descriptiva del indicador de resiliencia asociado a VE Consolidación de acciones de EA de la CC y los TDD**

**INDICADOR DE RESILIENCIA ASOCIADO A DISMINUIR LA Vulnerabilidad Educativa (VE)**

NOMBRE DEL INDICADOR: <b>GRADO DE CONSOLIDACIÓN DE LAS ACCIONES DE EA EN LA CC Y LOS TDDT</b>	
TIPO DE INDICADOR según OCDE: De ejecución según PER: De RESPUESTA	
BREVE DESCRIPCION/DEFINICION: El indicador evalúa la importancia que puedan haber tenido para la CC y los TDDT las acciones de EA llevadas a cabo en el barrio Stella Maris con el objeto de disminuir la VE de la población objetivo de esas acciones.	
OBJETIVO POR EL QUE SE PLANTEA: observar la eficacia de las acciones de EA participativas desplegadas en el barrio Stella Maris y analizar la efectividad de las estrategias utilizadas para llevarlas a cabo como un modo de colaborar en la disminución de la VE.	
VARIABLES: Evidencias de responsabilidad compartida en la solución de problemas Acciones solidarias de saneamiento y embellecimiento realizadas Diagnóstico de las problemáticas ambientales costeras realizados Propuestas de acción para la gestión ambiental realizadas	
<b>Instrumentos para su caracterización</b>	<b>Destinatarios</b>
ENTREVISTAS A INFORMANTES CLAVE	Instituciones de base territorial
ENTREVISTAS A VECINOS	Habitantes de las manzanas costeras
CUESTIONARIOS	Habitantes de las manzanas costeras
TALLERES BARRIALES	Habitantes del barrio Stella Maris en general
INFORMACIÓN EN PERIÓDICOS LOCALES	Comunidad en general
Ámbito espacio-temporal: Se aplica especialmente a los vecinos de las manzanas costeras tratando de triangular la información con las opiniones de los responsables de instituciones barriales. Se privilegia el corte temporal: 2010-2013	
Reflexión metodológica sobre la aplicación de los instrumentos y cumplimiento del indicador: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de los objetivos y la eficacia de los instrumentos usados (entrevistas a vecinos y representantes locales, cuestionarios, talleres).</li> <li>• Fortalezas del indicador: Permite recibir una devolución concreta por parte de la CC respecto del impacto de las acciones de EA realizadas. Haberlas evaluado como acciones positivas podría indicar conductas resilientes en busca de disminuir la VE de los vecinos con quienes se ha interactuado.</li> <li>• Debilidades del indicador: Puede arribarse a conclusiones erróneas respecto a la consolidación de las acciones de EA si no se triangula la información primaria recogida de las entrevistas a los vecinos de las manzanas costeras con la opinión de actores institucionales del barrio.</li> </ul>	

**Conclusiones**

Trabajar en EA supone una habilidad particular de tratar las problemáticas sociales y ambientales que se presentan en nuestro medio cotidiano con una óptica que permite destrabando los conflictos históricos desde una nueva perspectiva.

La construcción de indicadores perceptivos a partir de los conceptos de resistencia y resiliencia nos han permitido sistematizar algunas cuestiones que se mantenían únicamente en el discurso

pero sin haberse ensayado algún tipo de clasificación. Como toda propuesta, está sujeta a la crítica y a los aportes de mejora que puedan realizar los colegas e investigadores en la temática. En nuestro escenario de estudio, centrado en la zona costera del barrio Stella Maris, se impone trabajar en la construcción de resiliencia ya que, hasta el momento, la comunidad no ha demostrado poder recuperarse del impacto de contaminación, por lo tanto se refuerza la presunción de un elevado nivel de riesgo aceptable de ambos universos de actores – Comunidad Costera y referentes Institucionales- que en la actualidad evidencian su resistencia ante el peligro de contaminación al que se exponen.

### **Bibliografía**

FALS BORDA, O. (2002) La investigación participativa y la geografía. Congreso Internacional de Estudiantes de Geografía Universidad Nacional de Colombia Bogotá, octubre 24 de 2002. Red geográfica de América Latina.

FUNTOWICZ, S.; RAVETZ J. (2000) La Ciencia Post Normal. Ciencia con la gente. Editorial ICARIA. 106 pp. ISBN 84-7426-442.1

MORENO PESTAÑA, J.; ESPADAS ALCÁZAR M. A.(2004) Investigación - acción participativa. Ficha técnica. Universidad de Jaén

MORIN, E. (1994). Introducción al pensamiento complejo. Edit. Gedisa.Barcelona.

NOVO, M. (1995) Educación ambiental. Bases éticas, conceptuales y metodológicas. Edit Universitas Madrid. 276p.

PÉREZ SERRANO, G. (1994) Investigación Cualitativa I: Retos e interrogantes: Métodos. Editorial La Muralla Madrid 232pp. ISBN: 9788471336286

RAIMONDO, A. M. (2012) Relevancia de la Educación Ambiental y la investigación - acción participativa en un escenario costero vulnerable. (ISBN 978-950-658-315-6.), 1as. Jornadas Nacionales de Ambiente UNICEN. Tandil. 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2012. (Trabajo extendido publicado). Con referato. Tandil, noviembre 2012.

RAIMONDO, A., GUTIÉRREZ PÉREZ, J. PERALES PALACIOS F. (2012) Formación y Educación Ambiental. Una experiencia integradora de aprendizaje basado en los problemas del territorio. En Revista de currículum y formación de profesorado. VOL. 16, N° 2 (mayo-agosto 2012) .Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Granada. Campus de Cartuja, s/n. 18071 Granada. ISSN 1138-414X (edición papel) ISSN 1989-639X (edición electrónica) 239-256pp.

RAIMONDO, A.M. (2011) Percepción social de las fuentes de amenazas costeras en el barrio Stella Maris. Comodoro Rivadavia. Chubut. Argentina. En Actas Congreso Nacional de Geografía. 72ª Semana de la Geografía. Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, Argentina. ISBN 978-987-97405-3-8. 400 pp.

TORRES, C. A. (1995) Estudios Freireanos. Cap. II: Investigación-acción participativa y educación popular en América Latina. Edit. Libros del Quirquincho.Buenos Aires.



## Narrativas sobre el desarrollo sustentable en el agronegocio argentino. Reflexiones al calor de los agrocombustibles en Santiago del Estero

TOLEDO LÓPEZ, Virginia <sup>1</sup>

### Introducción

La metáfora del desarrollo ha sido complementada con la meta de sustentabilidad en años recientes, convirtiéndose paulatinamente la “cuestión ambiental” en una pieza fundamental para las estrategias de acumulación del capitalismo actual. A través del enfoque de la modernización ecológica se resignificaron las percepciones sobre la crisis ambiental, comprendiéndola crecientemente como una vía para potenciar los negocios e incrementar los beneficios.

Por otra parte, bajo el discurso de la “gestión del desarrollo sustentable” se instala en los espacios geográficos una nueva lógica de acumulación redefiniendo la dinámica territorial existente (Jubileo Sur, 2012). Al respecto Escobar (2007: 326) sostiene que “el auge de la ideología del desarrollo sostenible se relaciona con la modificación de diversas prácticas (como los estudios de factibilidad y las evaluaciones de impacto de los procesos de desarrollo, la obtención del conocimiento local, y la ayuda para el desarrollo de los organismos no gubernamentales), con nuevas situaciones sociales (el fracaso de los proyectos de desarrollo convencionales, los problemas sociales y ecológicos cada vez mayores asociados con dicho fracaso, las nuevas formas de protesta, las deficiencias que se han acentuado), y con factores internacionales, tecnológicos y económicos, reconocibles (como la nueva división internacional del trabajo con su correspondiente degradación ecológica global, unida a las nuevas tecnologías para medir tal degradación)”. En este sentido resulta de particular importancia analizar cómo se altera la dinámica local y se (re)configuran las prácticas territoriales a partir de la intrusión de un agente cuya estrategia de acumulación se nutre de los mecanismos de la economía “verde”.

*El presente trabajo se propone observar y analizar las estrategias mediante las cuales agentes representativos del capitalismo actual construyen en el territorio una noción de desarrollo funcional a sus intereses, con especial foco en los mecanismos de la economía “verde” utilizados, alterando y (re)configurando de este modo la dinámica local. Con este fin, y a través de una metodología que integra métodos cualitativos y cuantitativos de análisis, se realiza el estudio de un caso en torno a una planta de producción de biodiesel en la región del Noroeste Argentino.*

### Notas sobre el desarrollo y la economía “verde”

La idea de desarrollo otorga un giro a la concepción macroeconómica dominante que tenía en el “crecimiento” su objetivo principal. Con este nuevo concepto se incorporan como deseables aspectos cualitativos que aluden al bienestar de la sociedad, aunque sin cuestionar la acumulación capitalista. Gustavo Esteva sostiene que, con base en una “metáfora biológica”, el desarrollo “siempre implica un cambio favorable, un paso de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior” (2000: 75). Advierte así que el “nuevo” concepto no logra desvincularse las nociones que acompañaron su gestación: crecimiento, evolución, maduración. Abonando este pensamiento, Anibal Quijano (2000) plantea que la “metáfora del desarrollo” puede ser vista como una

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Geográficas CIG-IGECHS-FCH-CONICET/UNCPBA [vtoledolopez@gmail.com](mailto:vtoledolopez@gmail.com)

renovación de la cosmovisión establecida con la “modernidad–colonial”,<sup>2</sup> a través de la cual se “confirió hegemonía global a una genealogía de la historia puramente occidental, robando a las gentes y pueblos de distintas culturas la oportunidad de definir las formas de su vida social” (Esteva, 2000: 73). Finalmente, se destaca que el nuevo discurso trajo consigo además la generación de una nueva arquitectura internacional mediante la creación de instituciones dedicadas a motorizar el desarrollo (y transformación de algunas ya existentes).<sup>3</sup>

Hacia los setenta la “metáfora del desarrollo” fue *aggiornada* crecientemente con la meta de sustentabilidad, incorporando de esta manera consideraciones ambientales sobre el funcionamiento del sistema económico. Maarten Hajer (1995) destaca que a partir de fines de la década de los sesenta y principios de los setenta en la mayoría de los países occidentales *la cuestión ambiental* adquirió por primera vez relevancia como un espacio (semi)independiente, siendo incorporada en los programas políticos (al tiempo que se conforman los primeros partidos verdes). Además se organizaron ministerios y dependencias oficiales, se sancionaron leyes y se crearon las primeras cláusulas constitucionales de protección del medio. En esta misma línea, algunos autores han interpretado esta etapa como “los años de la institucionalización del ambientalismo” (Montibeller, 2004), cuya mayor expresión estaría dada por la realización de la Primer Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, en Estocolmo en 1972. En la Declaración Final se introduce lo ambiental como un condicionante del proceso económico, fuertemente influenciada por la perspectiva dominante en el informe del Club de Roma titulado “Los límites del crecimiento”. Sin dudas, el mayor valor de este evento yace en haber apuntalado un lugar para lo ambiental en la agenda política internacional. Por su parte, el “enfoque estándar” (Harvey, 1996),<sup>4</sup> que había dominado la visión respecto de la problemática ambiental hasta entonces, fue perdiendo terreno en los círculos gubernamentales entre 1972 y 1990 al tiempo que emerge un nuevo discurso político ambiental, fuertemente influenciado por la publicación del Informe “Nuestro futuro común”, conocido como “Brundtland”.<sup>5</sup> La palabra clave en éste será «sustentabilidad», cuya definición “oficial” quedó pasmada en la Declaración final de la Conferencia de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, y que aún hoy es objeto de numerosos debates. Hajer (1995) denomina a este nuevo enfoque como “discurso de la modernización ecológica”, destacando que supone un giro radical en la forma de concebir la cuestión ambiental.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Aquí se adscribe al enfoque que reconoce a la conquista de América como el momento en el que se configura el moderno sistema-mundo bajo un único patrón de poder mundial, en el que nuestra región se integra en posición subordinada. Los rasgos de este nuevo patrón son: la colonialidad del poder, el capitalismo y el eurocentrismo. En esta perspectiva, “la modernidad fue también colonial desde su punto de partida” (Quijano, 2000: 246).

<sup>3</sup> En noviembre de 1949 aparece el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de la ONU, en 1956 el Banco Mundial crea la Sociedad Financiera Internacional, en 1960 se origina la Agencia Internacional para el Desarrollo, entre otras.

<sup>4</sup> Se basa en la creencia de que ninguna preocupación ambiental debe anteponerse en el camino del “progreso” o más bien de la acumulación de capital, por lo cual las dificultades ambientales pueden ser reparadas sólo después de ocurridas y caso de ser necesario. Así, la aproximación general a los problemas ambientales consiste en intervenir después y caso por caso, prefiriéndose soluciones “*end-of-pipe*” (de último recurso) antes que una intervención preventiva o proactiva. Ello tiene además dos implicancias directas: por un lado, la creencia en que exista una ciencia remediadora capaz de lidiar con cualquier dificultad que emerja. Por otro, que intervención estatal esté fuertemente limitada (Harvey, 1996: 373-375).

<sup>5</sup> En 1987 la Comisión de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo presentó un estudio sobre la situación ambiental a nivel global y su proyección comúnmente conocido con el nombre de su coordinadora, Gro Brundtland. Si bien el término “sustentable” o “sostenible” es introducido en la discusión años antes, la publicación de este informe es considerada como el momento de nacimiento formal.

<sup>6</sup> La modernización ecológica asume que hay efectos indeseados de las actividades humanas y que la actividad económica genera sistemáticamente daños al entorno. Sin embargo, promueve una mirada positiva en relación a la problemática considerando que los mismos pueden ser reconocidos previamente, evitados y/o morigerados.

La modernización ecológica supera la *disyuntiva entre el crecimiento económico y la protección ambiental* planteada en los setenta con una *respuesta* asentada en la adaptación tecnológica, la economía de mercado y el consenso social (Ascelrald et. al., 2009). El nuevo enfoque otorga gran importancia a la dimensión de la *gestión* a fin de lograr una administración “racional” de los bienes naturales, poniendo énfasis en la *prevención*.<sup>7</sup> Como corolario de este proceso la *ciencia* adquiere preeminencia en el proceso de toma de decisiones, erigiéndose en el lenguaje pertinente para dirimir conflictos ambientales.<sup>8</sup> Además, alienta a que la sociedad adopte una actitud proactiva respecto de las regulaciones y controles ambientales (Harvey, 1996: 377). Asimismo, reconsideran las prácticas participativas existentes, involucrando nuevos actores (Hajer, 1995: 25–28).<sup>9</sup> En esta línea Hajer (1995: 32) reconoce que este discurso evita considerar contradicciones sociales básicas, proponiendo un acercamiento modernista y tecnocrático al ambiente (que sugiere que hay un remiendo tecno–institucional a los problemas presentes). Así, el adjetivo “sustentable” o “sostenible” puede ser interpretado como un dispositivo a través del cual “dos viejos enemigos, el crecimiento y el medio ambiente, se reconcilian” (Escobar, 2007: 328). La “modernización ecológica” posibilitó entonces que la crisis ambiental dejara de ser percibida como un desafío–problema para los negocios para ser considerada como un “vehículo para su innovación” (Hajer, 1995: 31).

En este marco asistimos un renovado proceso de avance de la frontera del capital en el cual “aspectos antes no capitalizados de la naturaleza y la sociedad se vuelven, en sí mismos, inherentes al capital. Se convierten en *stocks* de capital” (Escobar, 2007: 334). Bajo esta lógica, tanto las personas como la naturaleza quedan subsumidas a las necesidades de la economía de mercado, lo cual está en las bases mismas de éste sistema económico.<sup>10</sup> En palabras de Enrique Leff, “la nueva geopolítica de la sustentabilidad se configura en el contexto de una globalización económica que, al tiempo que lleva a la desnaturalización de la naturaleza (...) promueve una estrategia de apropiación que busca ‘naturalizar’ a la mercantilización”. Al mismo tiempo, a través de ese discurso se “levanta una cortina de humo que vela las causas reales de la crisis ecológica” (Leff, 2002: 193 y 194). De este modo se sostiene que este discurso reconoce el carácter estructural de la problemática ambiental, sin proponer soluciones igualmente estructurales. Así el nuevo discurso ambiental logró el apoyo de los sectores empresariales, al no representar una amenaza directa para sus intereses (siendo incluso a veces excusa para la apertura de nuevos mercados).<sup>11</sup> La construcción y la promoción de un discurso ambiental por parte de

---

<sup>7</sup> Se parte de un creciente reconocimiento de que las prácticas *ad hoc* y “después-del-hecho” generaron resultados ineficientes, por lo cual se promueven un conjunto sistemático de políticas, arreglos institucionales y prácticas regulativas que prevengan los daños posibles. Por ello, en términos teóricos el nuevo enfoque presta mucha más atención a la acumulación de evidencia científica sobre impactos ambientales en poblaciones humanas, ganando lugar la fórmula anticipar y prevenir en la toma de decisiones. Según Hajer (1995) estos supone que en el nivel microeconómico se deje de lado la idea de que la protección ambiental solo incrementa el costo para afirmar el principio de que la prevención ambiental genera ganancias en paralelo a que en el nivel macroeconómico se busque internalizar las externalidades ambientales del proceso productivo.

<sup>8</sup> Fundada en la separación entre la sociedad-naturaleza y con una visión antropocéntrica, la Ciencia se estructuró bajo el *a priori* que proyecta al ambiente como un instrumento que puede ser manipulado y dominado (Gudynas, 2003: 16-21). En la Modernidad la Ciencia fue erigida como lenguaje más adecuado para explicar el mundo, subordinando a otras formas de explicación asociadas al conocimiento vulgar (Leff, 2004: 202-203).

<sup>9</sup> Para Harvey (1996: 379) una de las consecuencias de estos cambios es que la administración ambiental no es más vista como cuestión exclusiva de gobiernos (incorporando organizaciones de la sociedad civil). Además, el nivel nacional debe complementarse con una fuerte organización internacional y con la participación los gobiernos locales.

<sup>10</sup> Según Karl Polanyi, para que la economía de mercado funcione y se autorregule, el ser humano y la naturaleza debieron “ser tratados como mercancías, como objetos sujetos a los vaivenes de la oferta y la demanda”. De esta forma se crea y mantiene “la ficción de que la mano de obra y la tierra se producían para la venta” (2007: 185 y 186).

<sup>11</sup> Según Harvey, allí reside el fundamento de este enfoque, pues “no hubiese tenido el éxito que tuvo sin un significativo apoyo del corazón de los poderes económico–políticos contemporáneos” (1996: 380).

sectores empresariales ha resignificado el proceso de acumulación capitalista, al tiempo que el *management* ambiental y el *green wash* se convertían en pilares de sus estrategias de reproducción.

Un elemento fundamental en este proceso ha sido la creciente difusión de certificaciones a partir de las cuales agentes del mercado (principalmente) “autorizan” mecanismos para encubrir/diluir los impactos negativos de las actividades económicas y de esa manera perpetuar la acumulación. Así, siguiendo a Maristella Svampa, Lorena Bottaro y Marian Sola Álvarez (2009: 47) se sostiene que propuestas como Responsabilidad Social Empresaria (RSE) o Corporativa (RSC), generadas “por y para las grandes empresas”,<sup>12</sup> deben ser entendidas “en el marco de la nueva matriz neoliberal, en la que se consolida el rol metarregulador del Estado y las empresas pasan a ser consideradas el actor central y dinámico por excelencia”. De esta forma, combinan la filantropía empresarial con una idea más general acerca de la responsabilidad de las empresas respecto del impacto social y ambiental. *En torno a la RSE se aglutinan premios, estándares y certificaciones propuestos desde corporaciones globales, e incluso algunas preexistentes o independientes, pero que se han incorporado a ella.*<sup>13</sup>

La RSE es brinda la imagen de una gestión responsable, de este modo funciona como un sistema de “clausura discursiva”, dado el poder simbólico otorgado a quien los detenta. Los mecanismos provistos por la RSE se basan en la preeminencia del lenguaje científico-técnico como criterio de valoración y saber dominante, que pasan a constituirse como elementos fundamentales de las estrategias de acumulación en los territorios.

El apartado siguiente estudia cómo agentes representativos de megaempresas del agronegocio argentino logran instalar en los espacios geográficos una nueva lógica de acumulación funcional a sus intereses bajo el discurso de la “gestión del desarrollo sustentable” y los mecanismos de la “economía verde” (Jubileo Sur, 2012). Se analizará en particular algunas dimensiones de la estrategia desplegada por el grupo Lucci a fin de generar consenso para su proyecto de producción de biodiesel en Santiago del Estero.

### **La dimensión ambiental del proyecto de producción de biodiesel en Santiago del Estero**

El punto de vista oficial sobre el proyecto, expresado a través de los discursos de los funcionarios y los planes de gobierno,<sup>14</sup> enfatiza en la *generación de empleo*, la *agregación de valor a la materia prima de origen local y la industrialización*, el *logro de encadenamientos productivos que potencien actividades locales*, el *origen nacional del capital* invertido y la *contribución*

---

<sup>12</sup> El surgimiento de las RSE se enmarca en el modelo de acción empresarial promovido en el Foro Económico de Davos (Suiza) en 1999. Fue una propuesta enunciada por el Secretario General de Naciones Unidas, que se institucionalizó a través del “Pacto Mundial” firmado entre la ONU y las grandes corporaciones del mundo de los negocios el 26 de julio de 2000 en Nueva York. El Pacto establece intenciones en materia de Derechos Humanos, Laborales, Medio Ambiente, y Corrupción, a través de diez principios (no obligatorios), y es definido como “una iniciativa a la que los participantes ingresan voluntariamente y que provee un marco general para fomentar el crecimiento sustentable y la responsabilidad cívica de empresas comprometidas y creativas”. Los principios son que las empresas deben perseguir son: (1) apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en el ámbito internacional, (2) asegurarse de no ser cómplices en abusos a los derechos humanos, (3) respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (4) eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (5) abolir de forma efectiva el trabajo infantil, (6) eliminar la discriminación con respecto al empleo y la ocupación, (7) deben apoyar los métodos preventivos con respecto a problemas ambientales; (8) adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental, (9) fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inofensivas para el medio ambiente, (10) trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno (ONU, Pacto Global, 2013).

<sup>13</sup> Este es el caso de la ISO, que es la agencia de normalización internacional que más ha desarrollado la actividad de normalización y certificación a nivel mundial, y sus estándares ISO 9.000 e ISO 14.000 son los más extendidos.

<sup>14</sup> Tal como se señaló antes, se considera que la visión gubernamental es constituyente de una representación respecto del proyecto, que a su vez es el resultado de la disputa existente entre los grupos sociales.

*ambiental* como factores generadores de desarrollo. Estos elementos construyen narrativas sobre el proyecto, en sintonía con el “*ethos* neodesarrollista” predominante en esta etapa macroeconómica del país (Feliz y López, 2012), impregnándolo con imágenes de modernidad asociadas a la expansión del consumo y la movilidad social.

El enfoque de la modernización ecológica ha permeado el discurso oficial en torno del cual se articuló una narrativa del desarrollo en clave ambiental en relación a la construcción de una planta de producción de biodiesel en Santiago del Estero. Primeramente, ello se observa en el discurso de la presidenta en ocasión de la inauguración de la planta, cuando se remarca a la generación de combustibles alternativos a los fósiles como uno de los principales aportes del emprendimiento,<sup>15</sup> vinculando además al evento local con las negociaciones internacionales sobre Cambio Climático y (re)instando el eje ambiental con el que los agrocombustibles han sido promocionados a nivel nacional e internacional.<sup>16</sup> En sus palabras: “*Así que, créame, no estaré en Copenhague, pero estoy contribuyendo con eso también a generar combustibles alternativos a los fósiles*”.<sup>17</sup>

Las medidas adoptadas en el marco de estas negociaciones (cuyo momento más difundido ha sido la firma del Protocolo de Kyoto) han sido consideradas como un ejemplo paradigmático de lo que aquí ha sido definido como “economía verde” en el marco del enfoque de la modernización ecológica. A través del Protocolo se crearon tres mecanismos para ayudar a estos países a alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: la *Implementación Conjunta* (IC), el *Comercio de Emisiones* y el *Mecanismo de Desarrollo Limpio* (MDL). Se ha criticado que éstas constituyen soluciones parciales por cuanto “los mecanismos del Protocolo de Kyoto no permitirán reducir las emisiones más allá de ciertos niveles que no contravengan los ritmos de crecimiento económico, la internalización de sus costos según las reglas del mercado y los grados de ‘desmaterialización de la producción’ que haga posible el progreso tecnológico” (Leff, 2002: 198). En este sentido, se los considera un caso de expansión del capitalismo a partir de la capitalización de nuevas dimensiones del mundo natural, aumentando los niveles de rentabilidad (que llevaron a la generación de un “mercado de carbono”).<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Este discurso esbozado por la primer mandataria nacional condensa los principales elementos a partir de los cuales se estructuró una narrativa que tiene a la planta de biodiesel como epicentro de un que discurso de desarrollo para la región, lo que ha sido analizado en otro trabajo.

<sup>16</sup> La respuesta política e internacional al Cambio Climático comenzó con la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992. Dos años más tarde entró en vigor, inaugurando las reuniones de la Conferencia de las Partes (COP, órgano supremo) a fin de impulsar compromisos más específicos y obligatorios. En 1997, en la tercera COP, se firma el Protocolo de Kyoto estableciendo medidas más estrictas de reducción y limitación de emisiones de ciertos GEI para los países desarrollados y en transición hacia una economía de mercado. El Protocolo entró en vigor en el 2005, estableciéndose entre 2008–2012 el “primer período de compromiso”, en el que las emisiones globales de los países industrializados debían reducirse en un 5% por debajo de los niveles de 1990 (Honty, 2011).

<sup>17</sup> En diciembre de 2009 se reunieron en la ciudad de Copenhague (Dinamarca) líderes mundiales y personalidades de la ciencia y la política en la 15ª COP, para discutir el futuro del Protocolo de Kyoto. El un tibio consenso de tenuous compromisos (no vinculantes) en el que los países del ALBA (Alianza Bolivariana) de no adscribir a la Declaración final (Honty, 2011). Se notó la gran apuesta a las herramientas de la denominada “economía verde” (como los créditos de carbono, los automóviles híbridos, y el urbanismo inteligente) como soluciones parciales para frenar el proyectado incremento de 2 grados en la temperatura global. Muchas organizaciones ambientalistas consideraron a la COP como un fracaso, a la par que se sucedían movilizaciones y protestas callejeras. Por otra parte, dados los resultados de la Conferencia, se comprende que Cristina Fernández de Kirchner otorgara mayor importancia a su presencia en Santiago del Estero.

<sup>18</sup> El Mecanismo de IC permite que un país de comprometido por el protocolo realice proyectos de reducción de emisiones de GEI o de incremento de sumideros de CO<sub>2</sub> en otro país. El Comercio de los Derechos de Emisión permite a los países vender sus reducciones (excedentes) a los que no han podido cumplir sus obligaciones. El MDL permite a los países desarrollados atenuar el logro de sus objetivos obteniendo créditos a través de la construcción de tecnologías respetuosas con el ambiente o bien por medio de sumideros en países subdesarrollados. Por medio de este mecanismo es posible obtener certificados de reducción de emisiones de dióxido de carbono para aquellos proyectos que demuestren generar una reducción de emisiones superior a la que ocurriría si el

En segundo lugar, las prácticas desplegadas por las autoridades provinciales y locales dan cuenta de su preferencia en delegar el manejo ambiental del proyecto en un agente de mercado (cuyo prontuario lo convierte en un ícono de las buenas prácticas según los requisitos de la economía verde). Los principales argumentos esgrimidos desde el sector gubernamental han sido la falta de personal y la responsabilidad de la empresa. El siguiente testimonio sustenta lo antedicho:

Tratamos de seguir, sobre todo a las grandes vamos las visitamos una o dos veces al año, a ver que estén cumpliendo, a ver si tienen un responsable ambiental (...) y después ya en funcionamiento, una vez al año –por lo menos- cosa que nos está faltando. No tenemos un cuerpo de inspectores y demás, que eso lo hacemos, de cualquier forma lo hacemos, pero nos está faltando el seguimiento ordenado y sistemático.

Por otra parte, los funcionarios públicos han remarcado que *“es una empresa seria (...) tiene especialistas en medio ambiente, quieren hacer bien las cosas”*. Los relatos oficiales que dan cuenta de la responsabilidad en materia ambiental del Grupo resaltan tres consideraciones: (1) tener un antecedente en materia de implementación de un proyecto MDL dentro del Protocolo de Kyoto,<sup>19</sup> (2) las distintas certificaciones de RSE y los premios con los que cuenta el grupo,<sup>20</sup> y finalmente, (3) el hecho de que la planta de biodiesel ubicada en Frías sea la única que a nivel nacional haya realizado un cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).<sup>21</sup> La siguiente cita da cuenta de estos puntos:

---

proyecto no se llevara a cabo, incrementando de este modo su rentabilidad. Se fomenta así la realización de proyectos (tanto públicos como privados) en países periféricos (que no tienen obligaciones de reducción en el Protocolo) pero que pueden vender créditos a partir de las reducciones obtenidas en su territorio a través del novedoso “mercado del carbono”. El mercado mundial de comercio de emisiones de GEI no sólo está integrado al Protocolo sino que tanto han surgido submercados regionales dentro de Kyoto (por ejemplo el sistema de la Unión Europea), como mercados no regulados y voluntarios por fuera (por ejemplo el de Estados Unidos y Australia y los surgidos a partir de iniciativas privadas) (Carbon Trade Watch, 2003).

<sup>19</sup> Citrusvil ha sido el primer cítrico del mundo implementar el MDL con una iniciativa de recuperación del biogás a partir de los efluentes cítricos industriales (que luego es utilizado en calderas como energía térmica). De esta manera se evita que se libere metano a la atmósfera y se disminuye el consumo de combustible fósil, reduciendo las emisiones de gases del efecto invernadero. Las aguas tratadas son luego utilizadas para el riego de nuestras fincas y los residuos sólidos orgánicos provenientes de plantas industriales, empaque y planta de efluentes son destinados a una playa de compostaje.

<sup>20</sup> Entre ellos destacamos el “XIX Trofeo Internacional de Alimentos y Bebidas” recibido en 1996 en España. En 2006 La Nación y Galicia otorgaron dos premios a Vicente Lucci de “Excelencia Empresaria”, premios de oro y de plata (de oro como Mejor fruticultor). En 2008 el empresario también fue seleccionado entre las 100 personalidades y organizaciones más destacadas de la década para recibir el Premio Konex “Diploma al Mérito Empresarios Rurales”. Además fue destacado por corporaciones agroalimentarias como Dow en 2007 y Coca Cola en 2008. En 2005 y nuevamente en 2010 AMCHAM (Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina) otorgó al grupo (y particularmente a la Fundación) premios “Ciudadanía Empresaria” relativos al desempeño en salud y ambiente. En la temática ambiental también se destaca el premio MERCOSOJA 2011 por la “Metodología de cálculo para la medición de emisiones de gases de efecto invernadero en una planta integrada de producción de biodiesel regional” y en 2012 el World Juice Awards otorgado a Citrusvil en reconocimiento a la Planta de Tratamiento de Efluentes con captación y valorización de biogás para la producción de energía térmica.

<sup>21</sup> La empresa ha realizado un trabajo de medición de los GEI emitidos durante todo el proceso industrial en coordinación con el INTA, considerando desde la producción primaria hasta el despacho del producto final. Por la generación de este calculador que permite determinar la huella de carbono de los productos agropecuarios el INTA recibió un premio en el Quinto Congreso de la Soja del Mercado Común del Sur (Mercosur 2011), realizado en Rosario –Santa Fe–, entregado de manos por el ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Julián Domínguez. En el caso de la localidad de Frías los ahorros superan el 70%, muy por arriba de las exigencias del 35% del mercado europeo (Directiva 2009/28/CE). El cálculo se basó en los datos de la empresa, incluyendo la producción en campos propios, logística, transporte, almacenamiento, proceso industrial y flete con destino a Europa. Este estudio se enmarca en el contexto de la creciente preocupación por la sustentabilidad de estos energéticos, que fundamentó la adopción de medidas restrictivas de comercio por parte de la UE, que han sido señaladas en el capítulo tres. Se destaca que se fijó el comienzo del 2008 como año base para la consideración sobre los cambios en el uso del suelo, quedando por fuera entonces las áreas ganadas al monte durante el proceso de expansión de la frontera sojera iniciada a mediados de los noventa. Asimismo, tal como se señaló en el capítulo tres, la cantidad de soja que abastece el mismo grupo (y que fue analizada en este informe) alcanza para cubrir solo el 10% de la necesidad de soja de la planta de biodiesel (Hilbert y Galbusera, 2011).

Es un grupo fuerte que está trabajando, por ejemplo en Tucumán (...) es una citrícola muy grande, y es una de las primeras en poner un reactor anaeróbico y están haciendo producción de gas (...) O sea, le haces ver el problema y lo tratan de solucionar. En este sentido se ve la responsabilidad. (...)

Y así es que ellos en Tucumán venden bonos de carbono (...) y están certificando ISO 14000.

Y aquí también la idea es llegar a certificar ISO 14000, que son normas de calidad ambiental que son muy exigentes (funcionario, Dirección Provincial de Medio Ambiente).

La confianza gubernamental en la responsabilidad de la empresa se construyó con base en estos tres elementos. Por su parte, el Grupo Lucci se constituyó como el garante del *management* ambiental del proyecto que él mismo promueve a partir de la promesa de prevención y de un abordaje científico-técnico de las problemáticas, incorporando entonces el enfoque de la modernización ecológica a fin de potenciar su estrategia de acumulación.

La mega-empresa se presenta en su sitio web destacando que el “*compromiso hacia la calidad y el medio ambiente se sostiene mediante nuestro sistema de gestión*”. Consecuentemente, la gestión empresarial promete tareas de control y de “*monitoreo permanente*”.

Esta consideración respecto de la empresa fue fundamental en ocasión de las disputas planteadas en materia ambiental.<sup>22</sup> En este punto es necesario también comprender el accionar empresarial en el marco de su estrategia de acumulación, de modo que la prioridad es siempre la obtención de rentabilidad (alternando entonces según le resulte conveniente en la reducción de costos o las herramientas de la modernización ecológica vía capitalismo verde). En lo que sigue se buscará advertir cómo se construye una *representación* y un *sentido común* sobre el proyecto, analizando los mecanismos de dominación que contribuyen a que una visión acorde a los intereses empresariales se difunda y vuelva hegemónica. Por cuestiones de espacio, no profundizaremos aquí en la perspectiva de los agentes gubernamentales locales ni en las disputas territoriales existentes.

### Los mecanismos de dominación puestos en juego

La disputa simbólica es una dimensión más del proceso de espacialización de las relaciones sociales y está atravesada por las relaciones de poder que determinan las jerarquías existentes.<sup>23</sup> Entonces, esa lucha simbólica es desigual también porque “los agentes tienen un dominio variable de los instrumentos de producción de la reproducción de la representación del mundo

---

<sup>22</sup> El principal conflicto ambiental observado en el caso de estudio ha sido el generado a partir de los efluentes de la planta. Con base en la tecnología comprada por la empresa, el Director de Medio Ambiente Provincial el EIA aprobado inicialmente no consideraba a estos desechos del proceso productivo: “*cuando ellos presentan la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) se le aprueba y después cuando comienza a funcionar se ve que hay efluentes*”. De este modo, al iniciar la producción de combustible se dio curso a los efluentes a través de canales preexistentes. Ello generó el reclamo de los vecinos, a quienes se les morían los animales que bebían agua del canal. Ante la evidencia de que “*no es un proceso totalmente eficiente*” intervino el Defensor del Pueblo y la empresa firmó un Acuerdo con el gobierno de la provincia para iniciar obras de tratamiento de los efluentes. De este modo se advierte como pese a que el discurso predominante es el de la modernización ecológica, en el caso de estudio las prácticas materiales de los actores hegemónicos estuvieron asociadas al paradigma de ambientalismo anterior, predominando un accionar “después del hecho” (distanciándose de las prácticas de prevención esperadas en función del discurso dominante).

<sup>23</sup> El territorio en cuanto “espacio de vida” es al mismo tiempo funcional y simbólico, porque en sus múltiples manifestaciones, las relaciones de poder tienen en el espacio un componente indisoluble tanto para la realización de funciones como de significados, la atribución de usos y significados al espacio (Haesbaert, 2007: 5). Definiendo así al territorio las disputas territoriales pasan a involucrar todos los aspectos de la vida, al referirse a la conflictualidad inherente a la territorialización. Por lo tanto “el territorio puede ser concebido a partir de la imbricación de múltiples relaciones de poder, del poder más material de las relaciones económico-políticas al poder más simbólico de las relaciones de orden más estrictamente cultural” (Haesbaert, 2007: 10).

social” (Bourdieu, 2011: 187). Además, en sociedades complejas la dominación ya no necesita ejercerse de manera directa y personal (porque existen mecanismos que organizan la redistribución de las diferentes formas de capital), siendo la “construcción social de la realidad social” (Bourdieu, 2011: 187) condición para la *hegemonía* (entendida como la suma de coerción y consenso).<sup>24</sup> De este modo, el sentido común sobre los “impactos”<sup>25</sup> del proyecto fue construido a partir de una conjunción de prácticas llevadas a cabo simultáneamente por organismos del Estado y por la empresa.

En el repertorio de los agentes gubernamentales entrevistados se asimilaba “*el espíritu de desarrollo*” al “*espíritu emprendedor*” y a la iniciativa empresarial, al tiempo que se enfatiza en la “*falta de experiencia*” del pueblo friense partiendo de su caracterización como poco dinámico, poseedor de una visión “*chata*”. Según esa perspectiva, y con una visión que podría categorizarse como “paternalista”, se justifica la necesidad de motorizar un “*cambio de visión*” y/o de conciencia en pos de la «modernidad» y el «progreso». Además se justifica la intervención de un “agente dinamizador” a fin de motorizar un cambio principalmente en los niños y jóvenes.<sup>26</sup> El siguiente relato expresa lo antedicho:

*La fundación interactúa con la sociedad en un cambio de visión:* Trabajan con niños desde el jardín hasta el secundario. El programa de ellos pretende acompañar al niño desde el jardín hasta el secundario y pretende *acompañarlos en un cambio de conciencia* (...). Aquí en Frías específicamente trabajan con instituciones educativas y con la secretaría de desarrollo, que es la que se dedica a la parte social.

-¿Y que implicaría este cambio de conciencia? *Conciencia de qué?*

- De responsabilidad social y laboral

- ¿Y eso que significa?

- La conciencia, o sea, la responsabilidad y el compromiso laboral la falta de sentido de pertenencia, vos sabes, eso es lo que yo veo (...). Entonces el tema es que *desde la Fundación y nosotros pretendemos que haya un cambio de conciencia* que haya (...) el respeto al vecino, el respeto a uno mismo, el cuidado de la limpieza del hogar y de la limpieza del barrio. Tener responsabilidad dentro de las empresas, o dentro del colegio. Y tener también, lo que estamos buscando o lo que estamos queriendo despertar, es esa confianza en las personas, *que quizá en estos pueblos pequeños es más débil, o sea levantar la autoestima de la gente, como decir “si se puede” “si podemos”* (...).

*Queremos despertar (...) el espíritu de desarrollo dentro de los jóvenes.* Probablemente yo a un tipo de 45 años lo puedo ya guiar un poco... pero si desde el inicio empiezo a trabajar con

<sup>24</sup> Según Antonio Gramsci la supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos, como “dominio” o “mando” y como “dirección intelectual y moral”. Las clases dominantes se convierten en clases dirigentes cuando logran ejercer la hegemonía sobre las otras clases fundamentales, presentando sus intereses particulares de clase como el interés general (aunque también la hegemonía requiere de unas bases materiales, esto es, de una serie de “concesiones” hacia las condiciones de vida materiales de las clases subalternas). La hegemonía es entonces un proceso de dominación social en el que las clases subalternas reconocen como propios los intereses de las clases dominantes. La lucha por la hegemonía es entonces la disputa por la administración del sentido, por hacer aparecer una concepción del mundo como la más válida y convincente. En palabras del pensador la hegemonía, articulada en torno a una específica forma estatal, se manifiesta “como un continuo formarse y superarse de equilibrios inestables (...) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en los que los intereses del grupo dominante prevalecen pero hasta cierto punto, o sea no hasta el burdo interés económico-corporativo” (Gramsci, 2011: 415).

<sup>25</sup> Aquí es importante realizar la siguiente digresión metodológica, en la formulación de las preguntas con frecuencia se utilizaba el término “impactos”, indagando respecto de la percepción de las bondades y perjuicios asociados al emprendimiento productivo. Cuando se percibía que el/la entrevistado/a asumía el término sólo en un sentido (positivo-negativo) se profundizaba con más preguntas sobre los beneficios-perjuicios, ventajas-desventajas, etc., buscando además complejizar el discurso retomando puntos mencionados antes o aludiendo a determinado acontecimiento de público conocimiento no referido, etc.

<sup>26</sup> La empresa es considerada como un agente dinamizador dada la posición que ocupa en el espacio social (por el capital económico, simbólico y político y social que detenta).

la conciencia del ser humano, del individuo, el individuo se va a ver reflejado y proyectado de acá a un par de años, cuando ya esté en estado laboral.

- *Qué es ese espíritu de desarrollo?*

A ver, *es el espíritu emprendedor* (...) Es como cuando uno vive en un sector como este, como Frías o como en otros pueblos así, que no es... donde no hay actividad, un intercambio y demás, su visión es más chata, más baja. Inclusive hasta su autoestima es baja, porque vos crees que sos limitado y ves hasta acá. Cuándo vos empezás a interactuar y demás, y vos te sentís confiado de tus capacidades, entonces tenés un potencial, y ese potencial es lo que tenemos que desarrollar. O sea, que el tipo tenga el espíritu de emprendimiento, de trabajo, de crecer, de crecimiento, intelectual, profesional, laboral, social, qué se yo, deportivo.

*Entonces de eso se trata por lo menos mi visión de desarrollo, ayudarle al tipo, al individuo y/o a los productores a vislumbrar por dónde tienen que ir* (funcionario local).

La propuesta de realizar de campañas en escuelas fue presentada públicamente por la Fundación en septiembre de 2011, en una reunión en la planta de biodiesel a la que fueron invitadas diferentes personalidades, instituciones de la ciudad (educativas, productivas, de gobierno, medios de comunicación, entre otros) y medios de comunicación. Bajo el nombre de «Plan de Integración Comunitaria en la ciudad de Frías» el director ejecutivo de la Fundación difundió la iniciativa afirmando que con este proyecto buscan *“aportar nuestro granito de arena que permita la generación de capital social, la creación de un ciudadano comprometido, con valores, y que considere a la educación como una de las herramientas necesarias para el proceso de superación personal”*. Esta práctica se comprende en el marco de lo que se ha denominado como RSE o RSC que, tal como se señaló en el principio, se han convertido en pilares de la acumulación del capitalismo contemporáneo. Sin embargo, esto no era tenido en cuenta por los actores locales. Por ejemplo, las escuelas interpretaron la propuesta del Grupo Lucci como un esfuerzo por *“insertarse en la comunidad de otra forma”* dado que la empresa *“tiene un rol social”*. Asimismo, medios de comunicación (locales) difundieron la noticia postulando que *“el programa educativo beneficiará a dos mil chicos frienses”* (*Nuevo Diario*, 24/9/2011). En este punto es preciso recordar la advertencia sobre la lógica de las prácticas y considerar que *“estas negaciones de interés son denegaciones prácticas”* (Bourdieu, 2011: 69). Así, aunque *“parecen”* dejar de lado la ley del interés, esta persiste.

Finalmente, las cartillas fueron incluidas en la trayectoria escolar de cuatro escuelas<sup>27</sup> en forma de talleres en los espacios curriculares y estuvieron mayormente a cargo de integrantes de la planta docente de las escuelas (previamente capacitados por la Fundación Lucci). Al final del ciclo, se solicitó la elaboración de un informe y se les otorgó a los estudiantes y al docente certificados firmados por las dos instituciones (la fundación y la escuela). Pese a ser una práctica común de los agentes dinámicos del capitalismo contemporáneo ésta propuesta, al igual que otras dimensiones de la lógica territorial de la empresa, resultó novedosa para los hábitos frienses. Al respecto, directivos de las instituciones educativas señalaron:

nosotros tenemos convenio con otras empresas de cooperación mutua, pero eso es como de servicios, este se daba de cooperación pero en el ámbito de capacitación, no había servicios materiales de por medio ni de dinero de por medio (...). Se presentan con un grupo de voluntarios (...) con material de trabajo para los profesores.

---

<sup>27</sup> Escuela Técnica N°5 “Dr. Ramón Carrillo”; Escuela Agrotécnica, Escuela Normal Superior “República del Ecuador” y el Colegio Inmaculada Concepción. Además, se trabaja con el club Estrella Azul y el Instituto Superior del Profesorado Provincial N°2 (*Nuevo Diario*, 24/9/2011).

Al momento de indagar en por qué las escuelas abrieron sus puertas a esta iniciativa empresarial, las directoras marcaban que es “*para que nuestros chicos se sientan vinculados y mantener un vínculo con la empresa también*”. Incluso algunos establecimientos, como la Escuela Técnica, han presentado propuestas a la empresa a fin de profundizar la relación mediante otras formas de articulación (como la realización de pasantías de trabajo o la elaboración de herramientas y/o auto-partes), que aún no se han efectivizado. Con estas razones/perspectivas, las instituciones públicas frienses (estatales y no estatales) accedieron a delegar en un agente del mercado dimensiones éticas de la dirección política de la sociedad, ya que la empresa ejerció un rol pedagógico y de dirección moral en espacios simbólicos institucionalizados e institucionalizantes de la ciudad. En este punto se retoma a Pierre Bourdieu (1988: 136) para afirmar que “la representación del mundo social no es un dato ni, lo que viene a ser lo mismo, un registro, un reflejo, sino el producto de innumerables acciones de *construcción*, siempre ya hechas y siempre por rehacer. Dicha representación se deposita en las palabras comunes”.

El ejercicio de una dirección ético-política cobra gran importancia para la construcción de la hegemonía. Según Tapia (2008) a través de aquella se configuran sistemas de creencias que organizan las relaciones intersubjetivas y/o las intervenciones cotidianas de la población, otorgando un *sentido* (común) a las prácticas sociales, atribuyendo significados a los “términos comunes”, reproduciendo y legitimando de esa manera un determinado orden social. Asimismo, tal como se advirtió antes, los actores dominados, en tanto seres hegemónizados, perciben como propia una visión del mundo funcional al *statu quo*, a los intereses dominantes.

Específicamente, los “programas de superación personal” –tal como son denominadas las cartillas de formación del Grupo–, se organizaron en cuatro etapas, según la edad de los destinatarios, y según temáticas predefinidas como pertinentes para cada grupo etario.<sup>28</sup> Con el título “Educando en valores”, el objetivo explícito del Plan es “*brindar a nuestras comunidades herramientas que potencien sus habilidades y permitan a sus habitantes: iniciar un proceso de superación personal, a través de valores y aprendizajes educativos, formando de esta manera Capital Social*”. En esta meta, así como en forma conceptual que los directivos utilizaron para presentar públicamente la iniciativa, se identifica la lógica de mercantilización, inherente a la economía verde, a través de la cual se difunde el avance de la frontera del capital, planteando objetivos de desarrollo sociales y ambientales en términos de acrecentamiento del “stock de capital” (Escobar, 2007: 334). En este sentido se ha advertido que el predominio de una valoración económica no es inocente, sino que refleja una racionalidad basada en aspectos como la maximización de beneficios, el uso utilitarista de los recursos, el consumo y la libre competencia.<sup>29</sup> De ello deriva una de las principales críticas esgrimidas a la RSE, en el sentido de que esa capitalización simplifica la complejidad (de aspectos, procesos, ordenamientos y significaciones) inherentes a la Naturaleza y a la Cultura. De allí la necesidad de señalar la

<sup>28</sup> La primer etapa (de 5/6 a 8 años) se denomina «*Iniciando mi educación*» y busca “instalar conductas responsables”, en niños y niñas del jardín de infantes y/o de los primeros años de la primaria. Las actividades incluidas en la cartilla titulada «*Sembrando valores*» se orientan a fomentar valores de respeto, tolerancia, libertad, incentivar la creatividad y la autoestima, e instalar el respeto a las normas y el sentido de propiedad y pertenencia (valorando “el espacio propio” y el “espacio de los demás”). En una segunda etapa, denominada «*A pasos firmes*», se busca reforzar el compromiso social y ambiental en chicos y chicas de 9 a 11 años, mediante la cartilla «*Educambiente*». La tercera etapa, llamada «*Fortalezas adquiridas*», se orienta a jóvenes de 12 a 14 años y busca “sostener la estructura de valores durante la adolescencia” mediante talleres “de responsabilidad social” incluidos en la cartilla «*Tu turno*». La etapa final se titula «*Conciencia ciudadana*» y está destinada a jóvenes de 15 a 17 años. A través de ella se busca “*construir ciudadanos responsables*” mediante los talleres denominados «*Plan de vida*» «*Ser productivos*» y «*Trabajo y Comunidad*».

<sup>29</sup> Eduardo Gudynas (2003) ha señalado las limitaciones y los peligros de llevar al límite esta lógica de pensamiento, en el sentido de plantear como un posible la sustitución entre las distintas formas de capital.

“inconmensurabilidad” de aquellas, cuyas esencia y significaciones no son equivalentes ni reductibles a un precio, medida o valoración particular (Gudynas, 2003).<sup>30</sup>

A modo de ejemplo se analizó con mayor profundidad la cartilla de trabajo «Ser productivos» del ciclo final, basada en el libro de autoayuda de Sean Covey (1998), titulado “*Los Siete Hábitos de los Adolescentes Altamente Efectivos*”. La persona es definida en tanto propietaria de su fuerza de trabajo y a partir de la condición liberal de “*ciudadano*”, siendo el trabajo la forma de empoderar esta condición.<sup>31</sup> En este sentido se enfatiza: “*el hombre posee la condición de ser propietario de su quehacer y debe tomar conciencia de ello*”. Con este fin la cartilla busca instalar en los jóvenes hábitos que los lleven a ser personas “exitosas” y “efectivas”.<sup>32</sup> Estos hábitos son: 1) “ser proactivo”,<sup>33</sup> 2) “comenzar con el fin en la mente”,<sup>34</sup> 3) “poner primero lo primero”,<sup>35</sup> 4) “pensar ganar-ganar”,<sup>36</sup> 5) “buscar primero entender y ser entendido”,<sup>37</sup> 6) “sinergizar”,<sup>38</sup> 7) “afilarse la sierra”.<sup>39</sup> En esta etapa final del proceso pedagógico la Fundación también propone el espacio de «Proyección laboral» en el que con el “*interés de fomentar la cultura del trabajo*”, se pretende “*orientar a los jóvenes hacia la vida productiva*” considerando la “*necesidad de [generar] perfiles flexibles al cambio*”, lo cual no puede ser interpretado más que en el marco de la lógica territorial que caracteriza a este agente social. Las actividades propuestas consisten en brindar herramientas para la redacción del *Curriculum Vitae* y enfrentar una situación de entrevista laboral en forma “exitosa”.

Existe una disputa permanente por el sentido y significado de términos comunes, o de gran utilización que se manifiesta en la vaguedad que los circunda, posibilitando su permanente (re)definición. En este caso, ideas como «éxito», «productividad» y «racionalidad» otorgan sentido a nociones como “conciencia ciudadana”, “responsabilidad” y “buenos hábitos”, dando cuerpo a la visión de mundo que la Fundación busca propagar. Así, éstos se convierten en “términos preformativos que constituyen el mundo social tanto como lo registra, consignas que contribuyen a producir el orden social” (Bourdieu, 2011: 187). A través de estas *palabras comunes*, entonadas por un actor que para el discurso oficial vehiculiza el *desarrollo*, se forja una determinada imagen del mundo y del ser, así como también un «deber ser». Entonces, ésta esta práctica pedagógica permite articular y (re)producir fines y valores para la vida en sociedad,

<sup>30</sup> En otro texto el autor advierte que uno de los peligros de la difusión de estas perspectivas radica en que se es frecuente caer a través de ellas en la confusión de igualar precio con valor.

<sup>31</sup> La cartilla concibe al trabajo como la “aplicación de dotes, aptitudes y desarrollo del hombre a un fin creativo de transformación y lo enaltece como ciudadano”.

<sup>32</sup> Además, la cartilla finaliza con una serie de consejos para lograr “ser más productivos”, a saber: realizar una tarea a la vez (a fin de lograr calidad), hacer de las metas “cosas concretas” (ello implica tener claro el objetivo final, y poder proyectar el recorrido necesario), concentrar en dos o tres tareas (priorizar), optimizar el uso del tiempo planificando tareas por etapas (bloques), tomarse un descanso de vez en cuando para recargar la energía.

<sup>33</sup> Ser “proactivo” es clave para todos los demás hábitos. Es responsabilizarse de la propia vida. Se contraponen a ser reactivo siguiendo impulsos ante cualquier dificultad. Entonces, ser proactivo es tomar decisiones en base a valores, pensar antes de actuar y actuar con creatividad y persistencia, responsabilizándose de las decisiones tomadas.

<sup>34</sup> “Comenzar con el Fin en la Mente” consiste en tener una meta de vida, saber qué se quiere lograr, con una visión “realista” (medios acordes a fines), o bien, una acción racional (...).

<sup>35</sup> Este tercer hábito se refiere a la capacidad de superar temores y obstáculos, sintiéndose capaz de lograr los objetivos de vida. Se recomienda distinguir lo importante de lo que no y lo urgente de lo que no, distinguiendo prioridades. Según el autor lo urgente no se nos puede hacer olvidar lo importante.

<sup>36</sup> “Pensar en ganar-ganar” implica asumir una actitud cooperativa más que competitiva en las relaciones sociales.

<sup>37</sup> “Entender y ser entendido” apunta al logro de una buena comunicación. Implica escuchar y comprender (lo que se dice y lo que no).

<sup>38</sup> “Sinergizar” es la capacidad de trabajar junto a otras personas para crear una solución mejor a los obstáculos (de la que se puede lograr sólo). Es valorizar el trabajo cooperativo y la complementariedad con los demás.

<sup>39</sup> El séptimo hábito alude a la capacidad de enmendar el rumbo cuando no se están teniendo “buenos hábitos”, considerando especialmente las problemáticas típicas de los adolescentes (Covey Sean, 1998).

funcionales al interés empresarial, a través de los cuales se mantiene (y refuerza) la distribución de poder existente. De este modo, es posible interpretar a estas acciones como mecanismos (indirectos) de reproducción de la dominación.

Por otra parte, la empresa utiliza mecanismos de dominación directos allí donde los indirectos no alcanzan.<sup>40</sup> Estos mecanismos con frecuencia asumen la forma de “relaciones de dependencia personal”, “fundada en la dependencia material” (Bourdieu, 2011: 43). Ilustrativo de estas prácticas resulta el testimonio de una vecina obtenido durante el trabajo de campo. Ella señaló que desde que estaba en funcionamiento la planta algunos de sus animales (chivos) se habían muerto por beber agua del canal (además de sentir molestias por el olor nauseabundo que emanaba la soja que se podría fuera de los silos). Sin embargo, había decidido no formalizar una denuncia porque “*se apareció una de las dueñas de la fábrica*” para decirle que ella estaba “*permisada*” a visitar la planta cuando quisiera, y a “*solicitar alimento para sus animales*”, mientras le dejaba de regalo un poco de pellets de soja.<sup>41</sup> Así, la vecina agradecida por este gesto de la empresaria decidió no estropear ese vínculo, asumiendo en el mismo acto la distancia y las jerarquías sociales.<sup>42</sup> Otros vecinos también refirieron situaciones similares de las donaciones de la empresa (sea de granos o de pellets de soja).<sup>43</sup> En este punto es preciso no perder de vista la advertencia sobre la lógica de las prácticas que hiciera Bourdieu (2011: 69), según la cual en algunos casos “el modo de dar vale más que aquello que se da”, reafirmando en este caso mediante una “conducta generosa” las relaciones de fuerza.

Entonces, podemos afirmar que la estrategia de la empresa de construcción de legitimidad para el proyecto involucra alternadamente tanto mecanismos de dominación indirecta, acordes a las sociedades complejas, como de formas de dominación directa. Ello de ningún modo involucra una contradicción, sino que, espontánea u organizadamente, confluyen para dar forma a la estrategia por la cual la empresa intenta imponer una representación del mundo conforme a sus intereses.

## Consideraciones finales

El presente trabajo pretendía analizar la estrategia desplegada por un agente dinámico del capitalismo actual, con especial foco en los mecanismos de la economía “verde” utilizados, alterando y (re)configurando de este modo la dinámica local y construyendo una noción de desarrollo funcional a sus intereses, a partir del caso de la instalación de una planta de producción de biodiesel en Santiago del Estero. Particularmente se han analizado aquí algunas prácticas en el marco de la RSE, advirtiendo cómo éstas contribuyen a otorgar capital simbólico a sus detentadores al tiempo que habilitan un renovado avance de la frontera del capital a partir de la creciente capitalización y mercantilización de la naturaleza.

---

<sup>40</sup> Según Bourdieu (2011: 61) “mientras no esté constituido el sistema de mecanismos que aseguran la reproducción del orden establecido por su propio movimiento, no basta a los dominantes un *laissez faire para el sistema*”. Requieren por tanto de las “formas elementales de dominación” (dominación directa de una persona sobre una persona cuyo límite es la apropiación personal).

<sup>41</sup> En este punto se ve cómo “las relaciones objetivas de poder tienden a reproducirse en las relaciones de poder simbólico” (Bourdieu, 1988: 139).

<sup>42</sup> Según Bourdieu, a través del *habitus* se construye un “*sense of one’s place*” y un “*sense of other’s place*” es decir, una noción del lugar de uno (y de las prácticas apropiadas a ese círculo de pertenencia) y, correspondientemente, una idea del lugar de los otros (Bourdieu, 2007).

<sup>43</sup> En función de la información relevada durante el trabajo de campo, es posible afirmar que las donaciones de granos o derivados de soja fueron una práctica sistemática de la empresa para con sus vecinos inmediatos. Estas acciones adquirieron particular relevancia cuando comenzaron a surgir algunos malestares en torno al funcionamiento de la planta, como forma de “atenuar”/morigerar los reclamos.

El relato oficial sostenido tanto por los agentes gubernamentales como por el grupo empresario asume a la empresa de biodiesel como autoridad en materia ambiental, de acuerdo con el enfoque de modernización ecológica dominante.

Asimismo, la imagen de la empresa, objetivada a través de los mecanismos de RSE, funciona como una clausura discursiva reforzando su poder simbólico y territorial. En este contexto, la conjunción de prácticas llevadas a cabo tanto por organismos del Estado y por la empresa, integradas a las múltiples estructuras e instituciones vigentes en las sociedades complejas a través de las cuales se gesta la hegemonía, permitió construir y difundir un sentido común sobre el proyecto.

La naturalización de estos mecanismos de dominación indirectos permitió a la empresa el ejercicio de un rol pedagógico y de dirección moral en espacios simbólicos institucionalizados e institucionalizantes de la ciudad, llegando incluso a desconocer y denegar algunos entrevistados la lógica intrínseca de acumulación inherente a la práctica de un agente del capital. El ejercicio de una dirección ético-política permitió además que la empresa desplegara, espontánea u organizadamente, mecanismos de dominación directos allí donde los indirectos no alcanzaran, confluyendo para dar forma a su estrategia territorial.

De esta manera, como resultado de innumerables acciones de *construcción* se significan “palabras comunes”, a través de las cuales se forja una determinada imagen del mundo y del ser, (re)produciendo así un determinado orden de cosas.

Por esta razón, asumimos que el caso de estudio permite advertir cómo la promoción de acciones en el marco de la economía verde se convierte en pilar fundamental de las estrategias de acumulación actuales, contribuyendo a la dominación hegemónica del capital, en el marco de lo que se ha enunciado como la geopolítica del desarrollo sostenible.

## Bibliografía

ASCELRALD, H., MELLO C. y NEVES BEZERRA G. (2009): **O que é justiça ambiental**, Garamond, Rio de Janeiro.

BOURDIEU, P. (1988): “Espacio social y poder simbólico”, en: *Cosas Dichas*, Buenos Aires, Gedisa.

BOURDIEU, P. (2011): **Las estrategias de la reproducción social**. Siglo XXI. Buenos Aires

CARBON TRADE WATCH (2003): “El cielo no es el límite: el mercado emergente de gases efecto invernadero”, *Series de Informes del Transnational Institute*, Nro. 2003/1, enero, Ámsterdam, disponible en <http://www.tni.org> (acceso el 12/06/08).

ESCOBAR A. (2007): **La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo**, Fundación Editorial el perro y la rana, Caracas.

ESTEVA G. (2000): “Desarrollo”, en Viola, A.: **Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina**, Barcelona, Paidós.

FÉLIZ M. Y LÓPEZ E. (2012): **Proyecto neodesarrollista en la Argentina ¿Modelo nacional popular o nueva etapa del desarrollo capitalista?**, Herramienta-El colectivo, Buenos Aires.

GRAMSCI, A. (2005): **Antología**, Siglo XXI, México.

GUDYNAS E. (2003): **Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible**, ICIB-ANCB, Bolivia.

- HAESBAERT, R. (2007): “Território e Multiterritorialidade: um debate”. *GEOgraphia*, Vol. 9, No. 17, pp. 19-45.
- HAJER, M. (1995): **The politics of environmental discourse**, Oxford, Clarendon Press.
- HARVEY, D. (1996): **Justice, nature, and the geography of difference**. Oxford; Blackwell.
- HILBERT y GALBUSERA (2011): “Análisis de emisiones. Producción de biodiesel – Ag Energy”, Disponible en: <http://inta.gov.ar/documentos/analisis-de-emisiones-produccion-de-biodiesel-2013-ag-energy/> (acceso el 01/03/2014).
- HONTY, G. (2011): **Cambio Climático: negociaciones y consecuencias para América Latina**, CLAES, Montevideo.
- JUBILEO SUR (2012): **Economía Verde: La nueva cara del Capitalismo**, Jubileo Sur Brasil, Rio de Janeiro, disponible en <http://rio20.net/documentos/economia-verde-la-nueva-cara-del-capitalismo/> (acceso el 1/3/2014).
- LEFF E. (2002): “La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sostenible: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza” en Ceceña A. E. y Sader E., coord. (2002): **La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial**, CLACSO, Buenos Aires.
- LEFF, E. (2004): **Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza**. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SVAMPA M., BOTTARO L. y M. SOLA ÁLVAREZ (2009) "La problemática de la minería a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes" en Svampa M. y Antonelli M.: **Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales**, Biblos, Buenos Aires.
- MONTIBELLER G. (2004): **O mito do desenvolvimento sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**, DA UFSC, Florianópolis.
- POLANYI, K. (2007): **La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo**. FCE, Buenos Aires.
- QUIJANO A. (2000): “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina” en Lander E. (Comp.): **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas**, CLACSO, Buenos Aires.
- SEAN COVEY (1998): **The 7 Habits of Highly Effective Teens**, Journal Franklin Covey Company, NY.
- TAPIA L. (2008): “La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares” en Ceceña A. (coord.): **De los saberes de la emancipación y de la dominación**, CLACSO, Buenos Aires.

### Otras fuentes bibliográficas

- “Fundación Lucci y Viluco lanzaron un Plan de Integración Comunitaria”, *Nuevo Diario*, 24/9/2011, <http://www.nuevodiarioweb.com.ar/notas/2011/9/24/fundacion-lucci-viluco-lanzaron-plan-integracion-comunitaria-1372.asp> (acceso el 01/07/2013).

Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 23 de abril de 2009, Diario Oficial de la Unión Europea, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=Oj:L:2009:140:0016:0062:es:PDF> (acceso el 01/03/2014).



## El turismo durante el Kirchnerismo. Tensiones entre discurso y políticas oficiales y el patrón de acumulación del neodesarrollismo

TRIVI, Nicolás Alberto <sup>1</sup>

### Introducción: el turismo como sector económico y objeto de política pública

Es sabido que la actividad turística es una realidad muy compleja, de difícil conceptualización, desde las ciencias sociales críticas de los enfoques economicistas y empiristas. En este sentido, se vuelve necesario clarificar desde un primer momento qué se entiende por turismo, o al menos establecer ciertos parámetros básicos de los aspectos del turismo que se pretenden abordar.

Aquí se buscará analizar el turismo en Argentina durante el Kirchnerismo, en tanto un sector de la economía nacional y un objeto de intervención por parte del Estado y sus distintos resortes de decisión. Tomamos la definición de Joan Eugeni Sánchez, para quien el turismo es “aquel desplazamiento en el espacio realizado por personas con el fin de servirse de otros espacios como lugares de ocio” (SÁNCHEZ, 1991:159) que, desde el momento que implica un uso mercantil de esos espacios, se convierte en un sector de producción económica. En este planteo es fundamental el rol del espacio como medio de producción de valor de cambio y de uso. Ampliando la discusión hacia la relación entre el turismo y otras ramas de la actividad económica, Daniel Hiernaux plantea que el turismo no es una actividad económica en sí como pueden serlo la agricultura o la industria, sino un “proceso societario” y un “inductor de actividad económica”, pues “No existe prácticamente ninguna rama económica que no sea directa o indirectamente afectada por la actividad turística” (HIERNAUX, 2002:26).

Para lidiar con esta aparente dicotomía resulta muy útil una propuesta teórica como la de Stephen Britton, quien habla de un “sistema de producción turística” como un conjunto de instituciones comerciales y públicas destinadas a proveer y comercializar experiencias turísticas y de viaje, que comprende las actividades económicas relacionadas a la venta de viajes; grupos, elementos y rasgos culturales involucrados; y las agencias de regulación de carácter estatal (BRITTON, 1991). Dentro de este conglomerado que produce bienes tangibles e intangibles, nos preocupa el rol del Estado, pero no como un simple encargado de regular la evolución de mercado, sino como un actor que, tal como ha señalado Alejandro Capanegra en su análisis de la política turística argentina del siglo XX, ha tomado al turismo como “objeto de política pública” y como “estrategia de política y planificación pública” (CAPANEGRA, 2007:1). Para comprender ese accionar estatal seguimos a Nicos Poulantzas, para quien el Estado no es un instrumento monolítico de la dominación de clase, ni un simple reflejo estático de la lucha de clases, sino una condensación material de determinadas correlaciones de fuerzas entre clases y sus fracciones, histórica y geográficamente situada (POULANTZAS, 1987). Es clave enmarcar el accionar estatal en un determinado patrón de acumulación, con sus variables económicas y políticas; dar cuenta del contexto internacional y regional; poner en juego los bloques históricos alternativamente en pugna y/o aliados; y analizar cómo esas relaciones de producción y de poder, proyectos políticos y territorialidades, se territorializan en el espacio nacional.

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Geográficas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales. (FaHCE-UNLP/CONICET) [nicolatrivi@yahoo.com.ar](mailto:nicolatrivi@yahoo.com.ar)

## Los años del Kirchnerismo: un intento de caracterización

El período posterior al quiebre de la política de paridad cambiaria peso-dólar, durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), y especialmente los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007 hasta la actualidad), han sido particularmente complejos y ricos en matices que escapan a las apreciaciones simplistas de cualquier tipo. El desafío es captar la lógica social que subyace a lo que se presenta como contradictorio e inasible. Decidimos caracterizar al período en cuestión como *posneoliberal neodesarrollista*, concordando con Mariano Feliz y Emiliano López (FELIZ; LÓPEZ, 2010). Esto implica reconocer la especificidad del período en términos económicos, políticos y sociales; estudiar las continuidades y rupturas con respecto al período neoliberal; pesquisar los puntos de contacto con períodos previos de la historia nacional y regional; y entenderlo como el resultado siempre inacabado de la dialéctica de la lucha de clases, y no como una receta o un plan maestro previsto de antemano.

Consideramos la crisis de diciembre de 2001 como el momento de quiebre del patrón de acumulación del neoliberalismo, pero también del régimen político y del bloque dominante que lo sostuvieron. Las disputas entre fracciones de las clases dominantes ante el agotamiento de la convertibilidad abrieron paso a la irrupción del descontento popular y sus organizaciones, generando un reacomodamiento sociopolítico y económico que atravesará los primeros años de la década. A lo largo de estos turbulentos años se va delineando un nuevo patrón de acumulación articulado a un régimen político novedoso, denominado vagamente por el propio Kirchnerismo como el “modelo de desarrollo económico con inclusión social”.

Según Gastón Varesi, “El **modelo postconvertibilidad** comienza a configurarse a partir de **seis políticas fundacionales**: la devaluación, la implementación de retenciones a la exportación, la pesificación asimétrica de la deuda privada, el ‘salvataje’ al sector financiero, el *default* y el congelamiento y renegociación de tarifas” (VARESI, 2009:28; negritas y cursivas son del autor). Las nuevas coordenadas macroeconómicas se corresponden con nuevas correlaciones de fuerza entre las distintas fracciones del capital y de la fuerza de trabajo, que clausuraban la posibilidad de una restauración conservadora del régimen político. Pero el nuevo régimen político, y la paulatina recomposición del salario en base a la generación de nuevos puestos de trabajo, no impidieron la elevación de la tasa de ganancia de los principales sectores de la economía a niveles exorbitantes.

Los años del gobierno de Néstor Kirchner se caracterizaron por un nuevo ciclo expansivo de la economía nacional, con altas tasas de crecimiento del PBI, gracias a la recuperación de la capacidad ociosa del aparato productivo; un alza sostenido de las exportaciones, en un contexto internacional de precios altos para los alimentos y las commodities; la generación de millones de nuevos puestos de trabajo y el aumento del consumo en el mercado interno. El panorama se completaba con una renovada presencia del Estado, que abandonaba las políticas explícitas de ajuste por un aumento del gasto público, tanto en políticas sociales como una variable intervención en áreas estratégicas. La audacia política del gobierno en las relaciones internacionales y los derechos humanos, configuraron un *status quo* que se presentaba como una nueva época, significativamente distinta frente a los años noventa, logrando un importante nivel de consenso entre vastos sectores de la sociedad.

Sin embargo, existen elementos para apuntar que esta nueva época se asentó sobre sólidas bases dejadas por el neoliberalismo, y profundizó varias de sus tendencias. A cuestiones estructurales como la redistribución regresiva del ingreso y de las cargas impositivas, se le deben agregar instrumentos legales que permitieron la expansión de actividades económicas paradigmáticas del neodesarrollismo. Por ejemplo, la marcada orientación exportadora con la notable hegemonía de

las commodities agrícolas y mineras hubiera encontrado más obstáculos sin la permanencia de la legislación que permitió la privatización de los puertos, la que autorizó la introducción de la soja transgénica, o la que otorgaba grandes ventajas impositivas a las inversiones mineras. Otros rasgos de peso son la persistente precarización de una buena parte de la fuerza de trabajo, la creciente importancia del capital transnacional en el conjunto de la economía nacional, y el acatamiento a las directrices del *stablishment* financiero internacional, como la negativa a auditar el origen de la deuda externa.

Una de las aristas que marca el parentesco del neodesarrollismo con el desarrollismo de los años sesenta sea la insistencia de los gobiernos de los Kirchner en forjar una burguesía nacional, que encabece un proceso de industrialización virtuoso. Más de una vez hubo campañas y discursos oficiales hablando de “un país en serio”, o incluso “un capitalismo en serio”. Los subsidios a grandes empresarios, o la entrada del grupo Eskenazi a YPF son muestras de ellos. No obstante, episodios como el lock-out patronal del 2008 en oposición a las retenciones móviles a la exportación de soja, muestran que la burguesía argentina está muy lejos de querer renunciar a su carácter rentístico. El resultado es que en estos últimos diez años, si bien el país ha tenido mayores márgenes de maniobra a nivel internacional para tomar posicionamientos políticos propios (rechazo al ALCA, impulso a la UNASUR, etcétera), en términos económicos ha profundizado su inserción subordinada en el mercado internacional, con una presencia inédita del capital transnacional entre las principales empresas del país, una creciente dependencia de las exportaciones de materias primas, y una pertinaz dificultad para asegurarse la generación de divisas extranjeras adecuada para un crecimiento sostenido.

La apelación del kirchnerismo al imaginario político del peronismo clásico y de izquierda, la retórica latinoamericanista, la relectura de la historia argentina de los festejos del Bicentenario en 2010, y sobretodo los discursos y medidas tributarias del período de Industrialización por Sustitución de Importaciones, conformaron una épica industrialista en oposición al período neoliberal. Sin embargo, Edgardo Logiudice señala que el crecimiento de la industria manufacturera durante el período se basó en el montaje, supeditándose a las cadenas globales de valor del capital transnacional, mientras que entre las fracciones del capital más dinámicas se encuentran el sector bancario, el de comercios y el de servicios (LOGIUDICE, 2013).

Aquí afloran limitaciones históricas de la economía nacional, como la falta de competitividad de la industria frente a las potencias industriales y a vigorosas economías emergentes como la china y la brasilera. Una falta de competitividad producto de la presencia del capital transnacional entre las principales empresas que operan en el país, de la tendencia de la burguesía argentina de destinar buena parte de sus ganancias al consumo suntuario y no a la inversión necesaria para aumentar la productividad, así como de usar la inflación para mantener los márgenes de ganancia deteriorando el salario. Así se configura un aparato productivo típicamente periférico y dependiente, con mayor capacidad de generar consenso social que el neoliberalismo, y atravesado por reformas políticas de envergadura, pero de crecientes limitaciones. Algunas de ellas son el amesetamiento de la generación de puestos de trabajo; la persistencia del trabajo precario y de una situación de pobreza para un sector de la población; la fuga de capitales y la necesidad de retener divisas; el proceso inflacionario agravado por la posición oligopólica y oligopsonica de empresas generadoras de precios; la dificultad en mantener el superávit fiscal y comercial. Igualmente, no se puede sostener aún que se acerca una crisis estructural de la envergadura de la del 2001.

## La política turística del Kirchnerismo: primera aproximación a un nuevo marco institucional para una *política de Estado*

Las fuertes continuidades del neodesarrollismo con el período neoliberal no opacan la destacada iniciativa de los gobiernos kirchneristas por repositonar al Estado como un actor clave en una reconfiguración del aparato productivo nacional. El turismo es un área donde se expresó esta tendencia, con una voluntad explícita de convertirlo en una *política de Estado*.

Durante los tres gobiernos kirchneristas se avanza en la conformación de un nuevo marco institucional para la actividad. Se trata de nuevas coordenadas políticas y legales que redefinen los roles del aparato estatal y del capital privado, del mercado interno y los consumidores, en base a un aggiornamiento de la planificación estatal, actualizando la visión sobre el territorio nacional, y apuntando a un reposicionamiento del país como destino a nivel regional e internacional. Aquí se detecta el rol planificador enunciado por Capanegra (2007) en el “sistema de producción turística” de Britton (1991). Desde un punto de vista preliminar, los principales hitos de esta nueva política estatal en materia turística son los siguientes:

- a) La sanción de la Ley Nacional de Turismo n° 25.997 en diciembre de 2004, y su promulgación en enero de 2005, en reemplazo de la Ley n° 14.574 del año 1958.
- b) La creación del Ministerio de Turismo en junio de 2010.
- c) La elaboración y posterior publicación del *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable* en 2005, y su actualización en 2011, que amplió su horizonte de intervención del 2016 al 2020.

### a) La nueva Ley de Turismo

La puesta en vigencia de un nuevo marco legal para la actividad turística a nivel nacional es quizá el aspecto más relevante de la política turística del kirchnerismo. Supone el primer cambio de relevancia en materia turística en varias décadas. De todos modos, esta nueva ley no significa un vuelco respecto a la ley de 1958, sino una profundización y ampliación de muchos de sus supuestos políticos e ideológicos, en sincronía con la evolución del sector a nivel mundial y las directrices de organismos como la Organización Mundial del Turismo. Representa una adecuación a las nuevas tendencias y a los nuevos tópicos frecuentes en las normativas internacionales tales como la *planificación estratégica*, la *participación ciudadana* o el *desarrollo sustentable*. Sintetizando una comparación entre la ley de 1958 y la de 2005, elaboramos un cuadro en base a cuatro ejes: a) objetivos y alcances; b) rol del estado; c) rol del sector privado; d) organismos y mecanismos de intervención. (Cuadro N° 1)

Del análisis del cuadro se desprende que la Ley 2005 amplía y reformula varias de las definiciones de la Ley 1958, según la concepción del turismo como motor del desarrollo y económico y derecho social, y no como un mero aporte a un vago bienestar físico y espiritual del pueblo. El cambio fundamental que propone la nueva ley son las instituciones mixtas como el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), que le dan un rol clave a la iniciativa privada como aliada estratégica en la definición de políticas. Por último, la ley incorpora metodologías de decisión y promoción que se han impuesto a nivel internacional con la reestructuración del turismo de masas y al advenimiento del turismo de nichos.

Cuadro N° 1. Comparación entre la Ley de Turismo de 1958 y la de 2005

Eje / Ley	Ley 1958	Ley 2005
<b>Objetivos y alcances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Valorización, estímulo y aprovechamiento de elementos turísticos al servicio de salud física y mental del pueblo</li> <li>-Intervención en los tres niveles: nacional, provincial y local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Turismo como actividad estratégica y esencial para desarrollo: prioridad para el Estado</li> <li>-Turismo receptivo como generador de divisas</li> <li>-Fomento, desarrollo, promoción y regulación del turismo</li> <li>-Revalorización de la identidad</li> <li>-Turismo como derecho socioeconómico</li> <li>-Pilares: calidad - participación desarrollo sostenible y sustentable</li> </ul>
<b>Rol del estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Disponer obras de infraestructura</li> <li>-Construir y administrar hoteles y clubes</li> <li>-Determinar zonas turísticas</li> <li>-Reglamentar agencias de turismo</li> <li>-Promover turismo económico</li> <li>-Realizar acuerdos con empresas de transporte</li> <li>-Promover un sistema especial de créditos para turismo</li> <li>-Impulsar la formación de técnicos y personal idóneo</li> <li>-Instalar oficinas turísticas en el exterior para la promoción del país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fijar políticas dentro del Plan Federal Estratégico</li> <li>-Consultar al Consejo Federal de Turismo y a la Cámara Argentina de Turismo</li> <li>-Administrar el Fondo Nacional de Turismo</li> <li>-Acordar zonas, corredores y circuitos turísticos</li> <li>-Gestionar emprendimientos</li> <li>-Otorgar créditos y beneficios impositivos para emprendimientos turísticos</li> <li>-Propiciar la formación de profesionales del turismo</li> <li>-Propiciar la inserción del turismo en todos los niveles educativos</li> <li>-Realizar una promoción internacional a través de la “marca país”</li> </ul>
<b>Rol del sector privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recibir créditos del Estado para inversiones</li> <li>-Pagar impuestos</li> <li>-Realizar convenios con la Secretaría de Turismo para asegurar el cumplimiento de la ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alianza estratégica con el Estado</li> <li>-Cámara Argentina de Turismo: asesoramiento al Estado</li> <li>-Participar del INPROTUR</li> <li>-Aportar al INPROTUR</li> <li>-Generar empleo</li> <li>-Usar insumos nacionales</li> </ul>
<b>Organismos y mecanismos de intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación (SECTUR)</li> <li>-Fondo Nacional de Turismo</li> <li>-Administración Nacional de Parques Nacionales</li> <li>-Comisión Asesora de Turismo</li> <li>-Comisiones de fomento</li> <li>-Oficinas turísticas en el exterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comité Interministerial de Facilitación Turística</li> <li>-SECTUR, luego Ministerio de Turismo (MINTUR)</li> <li>-Administración Nacional de Parques Nacionales</li> <li>-Consejo Federal de Turismo</li> <li>-Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR)</li> <li>-Fondo Nacional de Turismo</li> <li>-Programa Nacional de Inversiones Turísticas</li> <li>-Plan de Turismo Social</li> <li>-Entes oficiales provinciales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a: SCHIAMI (coord.), 2011.

*b) El Ministerio de Turismo*

En junio de 2010, el decreto 919/2010 de Cristina Fernández de Kirchner dio paso a la creación del Ministerio de Turismo, separándolo del Ministerio de Industria y Turismo, tal como estaba previsto en la Ley de 2005. Entre los considerandos del decreto, se destaca lo siguiente:

“Que, en ese orden de ideas, y habiéndose analizado la composición del actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO y considerando la trascendencia que el turismo representa como sector de desarrollo alternativo de la actividad económica permitiendo la generación de empleo, de divisas y la reconversión de las economías regionales, y contribuyendo así al desarrollo de la economía nacional y de la población en su conjunto, configurando un instrumento de bienestar individual y colectivo, desempeñando así un rol fundamental para la economía, la productividad y la cultura en su conjunto. Ello sin descuidar el desarrollo sustentable, la conservación y el respeto por los recursos naturales y el medio ambiente asegurando su goce para las generaciones futuras.” (Decreto 919/2010, en: SCHIAVI, 2011)

Se trata de un párrafo que nos exige de mayores comentarios sobre las expectativas del equipo gobernante sobre este sector de la economía. La modificación del aparato estatal marca la voluntad de que las políticas encaradas en un determinado contexto tengan un alcance mayor en el tiempo, llegando a la categoría de *política de Estado*. Entre las funciones de la nueva cartera, se encuentran el promover la actividad turística interna y el turismo internacional receptivo; articular políticas para la navegación aerocomercial con la Secretaría de Transporte; supervisar la Administración Nacional de Parques Nacionales; administrar el Fondo Nacional de Turismo y presidir el Instituto Nacional de Promoción Turística. Para esta normativa, el turismo cumple tanto el rol de actividad económica *per se* como el de dinamizador e inductor de otras actividades económicas.

*c) El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2005-2016 y su actualización 2011-2020*

El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) es tal vez el documento que más profundiza la política turística del kirchnerismo, ya que desarrolla varios de los planteos de la Ley de Turismo del 2005 y expresa una de las primeras labores del ministerio creado en 2010. Diego Kuper y Lucas Ramírez (2008) señalan que el PFETS es un trabajo de *planificación estratégica*, una tendencia reciente que ha pretendido corregir la planificación tecnocrática y centralizada típica del desarrollismo, con procesos de participación ciudadana, administración y gestión descentralizadas, énfasis en el desarrollo local y actualización permanente. El PFETS publicado en 2005 refleja un proceso de elaboración emanado de un taller realizado en Pilar (provincia de Buenos Aires) los días 4 y 5 de agosto de 2004, del que participaron representantes del sector privado (un 30%), de distintos organismos estatales (un 60%) y del sector académico (el restante 10%). En los principales planteos teóricos y políticos del plan, se considera al turismo como un camino de desarrollo, una política de estado, cuyas medidas específicas se desprenden de las políticas económicas generales y las directrices de ordenamiento territorial expresadas en documentos de mayor alcance, como el *Plan Estratégico Territorial* elaborado por el Ministerio de Planificación en 2004. Aquí el Estado cobra un rol central como promotor; el turismo interno es la columna vertebral del sistema turístico nacional para combatir la pobreza, mientras que el turismo receptivo internacional es una prioridad para la generación de divisas, y el turismo social es retomado como un derecho y un posible contrapeso de la estacionalidad que sufren muchos destinos; y se hace hincapié en la necesidad de un desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional.

Esta última cuestión permite ver cómo se entiende el territorio nacional en el PFETS. Más allá de regionalización clásica del país con seis regiones (Norte; Buenos Aires – Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Patagonia; Centro –provincia de Córdoba; Litoral y Cuyo), el uso de conceptos como los de “corredores”, “áreas”, “circuitos”, “travesías” y “puertas”, actuales y potenciales, y la elaboración de un *mapa de oportunidades* nacional y seis mapas regionales marcan que prácticamente cualquier punto del país puede convertirse, mediante la construcción de la atractividad adecuada, en un destino turístico. “En efecto, procurando una distribución más equitativa de oportunidades, se revela la **macro-oportunidad de un país** con una estructura espacial en la que todos los componentes intentan convertirse en una trama sistémica, con espacios turísticos *casi omnipresentes* en todo el territorio nacional.”, reza el PFETS en la presentación del Mapa Federal de Oportunidades (PFETS 2016, 2005:34; las negritas son del original, las cursivas son nuestras). Mientras que los destinos turísticos tradicionales y ya consolidados son resignificados y recontextualizados en un nuevo panorama más diverso y complejo, la peregrina idea de las *áreas de vocación turística* (PFETS 2016, 2005:35) amplía las posibilidades de expansión de la actividad hacia regiones donde aún no se ha territorializado en profundidad. Volviendo a Sánchez (1991), cualquier lugar del país puede ser un sitio adecuado para la producción de valor mediante el desplazamiento de los consumidores en su tiempo de ocio.

El corolario de la construcción de atractividad y de la generación de nuevos productos para un mercado notablemente segmentado en nichos a nivel internacional y nacional, es la propuesta de **11 maravillas** o **mundos**, un “equipo de las estrellas” para dar pie a una seductora *marca país*, como indica el marketing turístico. La *marca país*, junto a un planeamiento concertado, el fortalecimiento del empresariado nacional, la promoción de inversiones privadas y el financiamiento del desarrollo de nuevos destinos (es decir, mediante la consolidación del sistema de producción turística), posicionarían a la Argentina como *país turístico*, siempre y cuando se respete el carácter ambientalmente sustentable y socialmente inclusivo del proceso. Con un presupuesto anual de 553 millones de pesos, la inversión pública estaría destinada a la infraestructura y los servicios necesarios para el fomento de la actividad, a créditos para la inversión privada y al gasto en marketing, apuntando a planificar el mercado interno y lograr una mejor inserción en el mercado internacional.

En 2011 se publica una primera actualización del PFETS 2005, ampliando su horizonte de aplicación del año 2016 al 2020. Se trata de una reafirmación de varios de los planteos del plan original, pero reforzados con medidas económicas surgidas en el trascurso de esos años, tales como la estatización de Aerolíneas Argentinas. En la introducción a cargo del Ministro de Turismo Carlos Enrique Meyer, se resalta el calendario de feriados como política para fomentar el turismo interno combatiendo la estacionalidad que aqueja a muchos destinos en vías de consolidación. Y se ratifica al turismo como “herramienta de desarrollo” (PFETS 2020; 2011:40), en términos neodesarrollistas: con injerencia estatal pero participación privada en la planificación; relevancia del mercado interno para asegurar la inclusión social, pero siempre apuntando a la inserción en el mercado mundial; y por último, la infaltable pero siempre etérea presencia de la sustentabilidad ambiental y la diversidad cultural.

Se toman cifras y estadísticas de los años previos para sostener las propuestas a futuro, resaltándose las 152 obras realizadas entre 2003 y 2010, correspondientes al programa de inversiones en la red vial, energía, servicios básicos y transporte. Se reformula el mapa de oportunidades del taller de agosto de 2004, destacándose logros y programas del Ministerio de Turismo, así como eventos como el Rally Dakar, que llegó al país y al continente en 2009. Se establece como meta para el sector las 8 millones de visitas internacionales para el 2020, en base

a estimaciones de escenarios moderados y optimistas de lo que sería el pasaje de una fase de *expansión* hacia una de *maduración* de la actividad a nivel nacional (PFETS 2020, 2011:221). El sustento de las estimaciones está presente en buena medida en aseveraciones tales como que el turismo de nichos condiciona crecientemente la dinámica del mercado internacional, obligando a un fortalecimiento de destinos emergentes, lo cual se refleja en la variedad de programas de desarrollo de productos diversos como los Caminos del Vino en Cuyo o el buceo en las frías aguas patagónicas. La necesidad de “vender la región” (PFETS 2020, 2011:249) se corresponde con la consolidación de espacios turísticos diferenciados, en un contexto de transformaciones del mapa turístico mundial, donde se destaca la emergencia de los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) como grandes emisores de turistas.

El análisis de estos documentos, si bien no agota la discusión ni se puede asimilar mecánicamente a lo que sucede en la dinámica concreta del territorio nacional, permite estudiar las expectativas de logro de un gobierno y un sector del empresariado, dando herramientas para constatar las alianzas que sostienen una determinada política. Aquí se puede ver el interés compartido del equipo gobernante (y de buena parte de la clase política con presencia en el Congreso) y de una fracción del empresariado, por expandir una serie de actividades económicas, con un fuerte anclaje en el consumo (popular y de élite), para asegurarse una base de consenso social. Sin embargo, cuando de estos textos se desprenden contradicciones evidentes (siendo la principal la que se da entre el aumento sostenido de las visitas internacionales, de la creación de infraestructura y de los emprendimientos de todo tipo, y la improbable sustentabilidad ambiental y social del proceso), se detectan grietas en el discurso y las políticas oficiales, que se corresponden con conflictos ligados a intereses contrapuestos, que entran en disputa en el espacio para justificar su territorialización.

### **La dinámica del turismo durante el kirchnerismo: expresión de los alcances y las limitaciones del neodesarrollismo**

Caracterizar la dinámica de un sector complejo como el turismo es una empresa por demás complicada, desde el momento en que son numerosas las variables a tener en cuenta, a lo que debemos sumar la dificultad de encontrar información estadística precisa y confiable. Lamentablemente, los Anuarios Estadísticos de Turismo (AET) de la Subsecretaría de Desarrollo Turístico (disponibles en: <http://desarrolloturistico.gob.ar/anuarios-estadisticos><sup>3</sup>) presentan numerosas incongruencias en la presentación de los datos, no obstante lo cual decidimos analizar la información disponible allí, junto a la disponible en el texto del PFETS 2011-2020, y a fuentes periodísticas nacionales y provinciales, para hacer un somero repaso por las principales tendencias del sector y vincularlas con la caracterización del período esbozada anteriormente.

La evolución del turismo se inscribe en un panorama más amplio donde, según Logiudice (2013), el sector de servicios y comercio en general marca un crecimiento promedio del 6,9% desde el año 2002, llegando a representar el 67,3% del PIB en el año 2010. Es una de las manifestaciones del crecimiento sostenido del consumo popular posterior a la crisis del neoliberalismo, así como razones (no mecánicas pero sí relevantes) del alto grado de consenso social logrado por el neodesarrollismo y el kirchnerismo. Lo sucedido con el turismo en Argentina en estos últimos años respondió a las principales tendencias internacionales, ligadas a una expansión del número

---

<sup>3</sup> Todas las consultas a sitios y documentos disponibles en internet fueron realizadas entre octubre y diciembre de 2013.

de llegadas (que superaron la barrera de los 1000 millones en 2012<sup>4</sup>); un mayor crecimiento relativo de los mercados emergentes como Asia y el Pacífico por sobre los tradicionales mercados del Primer Mundo; y una expansión y consolidación del turismo de nichos, lo cual se corresponde con las modalidades de producción posfordistas, la segmentación de los mercados de consumo y la experiencia cotidiana posmoderna (HIERNAUX, 1998; BERTONCELLO, 2002; COHEN, 2005).

Lo sucedido con el turismo durante el neodesarrollismo representa una manifestación de un contexto internacional, así como la continuidad y profundización de algunas tendencias de los años noventa: según el AET 2006, hubo un lento pero sostenido crecimiento, aún con sus altibajos durante la crisis del 2001, de las llegadas de turistas no residentes, de menos de 2 millones en 1990 a más de 4 millones en 2006 (AET 2006, 2007: 23), como sucede con el turismo interno, con un crecimiento lento luego de una caída durante la crisis de 2001 y 2002. El turismo emisor, partiendo de guarismos superiores a los del turismo receptor (más de 2 millones en 1990), vive un brusco crecimiento durante los noventa, para recaer durante la crisis y retomar la expansión luego de la devaluación. Un punto de inflexión se da entre 2005 y 2006, cuando por primera vez las llegadas internacionales superan los viajes de argentinos al exterior, generando un saldo positivo de personas y divisas (AET 2006, 2007:30).

A lo largo de todo el período que nos interesa, las principales variables del sector turístico (llegadas internacionales, turismo emisor y llegadas totales en el territorio nacional, entre otras) muestran un marcado crecimiento que configuran un panorama de notable expansión cuantitativa y cualitativa de la actividad. Las llegadas internacionales pasan de menos de 3 millones anuales en 2002 a más de 5 millones y medio en 2012, con una leve retracción en 2009. El turismo emisor parte de alrededor de 3 millones de personas en 2002 (acusando recibo de la crisis) y supera la barrera de los 7 millones de personas diez años después. En 2011, el director del INPROTUR, Leonardo Boto, se jactaba de que Argentina se había posicionado como el principal destino internacional de Sudamérica con más de 5 millones y medio de visitas, y de que el sector había generado U\$S 5.200 millones, el 1,5% del PIB<sup>5</sup>.

El número de plazas de alojamiento hoteleras y parahoteleras muestra un crecimiento total del 40,5% para el período 2003-2012 (AET 2012, 2013:167), siendo parte de una tendencia que según el Anuario 2006 (que recoge cifras desde el año 2000 en adelante), comienza su ascenso marcado a partir del año 2002 (AET 2006, 2007:128). Es dentro del conjunto de establecimientos parahoteleros donde se experimenta un crecimiento mayor en el número de establecimientos; sin embargo, son los establecimientos hoteleros los que ostentan un mayor crecimiento en el número de plazas de alojamiento. Y no es casualidad que sean los hoteles boutique, los aparts y los hoteles de mayor categoría los que crezcan más, tanto en número de plazas como en cantidad de establecimientos. Por ejemplo, los hoteles boutique, pasan de 11 establecimientos y 444 plazas en 2003, a 181 establecimientos y 7368 plazas en 2012.

Durante el período abordado se expanden todas las modalidades principales de turismo, destacándose el turismo de nichos, tanto por su crecimiento cuantitativo absoluto y relativo, como por la variedad de propuestas y extensión territorial. La mayor presencia de cadenas hoteleras internacionales en ciudades como Buenos Aires y Salta, y de emprendimientos asociados a capitales de otras procedencias, como los hoteles boutique ligados a las bodegas mendocinas, expresan una expansión de la oferta de elite. El turismo de masas, en destinos tradicionales como la Costa Atlántica, se recompone merced a la recuperación del empleo y el

---

<sup>4</sup> Según el AET 2012, que toma estadísticas de la Organización Mundial del Turismo.

<sup>5</sup> "Argentina logró un crecimiento récord del turismo en 2011", *Télam*, 19/8/2012.

salario posteriores a la devaluación del peso, y se verá potenciado con los grandes eventos al estilo Rally Dakar o la Copa América de Fútbol 2011. Estos destinos masivos se reconfiguran con propuestas diferenciadas, como sucede con la aparición de las playas privadas<sup>6</sup>.

Las 152 obras del Plan Nacional de Inversión Turística relatadas en el PFETS 2020, que aportan a la construcción de atractivos, e interesan al sector turístico de manera indirecta, están diseminadas por todo el territorio nacional, apuntando a construir una “red jerarquizada y descentralizada de atractivos, destinos y productos” (PFETS 2020, 2011: 127), y permitiendo constatar la expansión del turismo de nichos. También es coherente con este propósito la política de feriados, que ha llevado sucesivos records de movimiento turístico fuera de temporada, como sucedió en la Semana Santa de 2013, que se combinó con el feriado del 2 de abril<sup>7</sup>. Mientras que la política de feriados se dirige a fortalecer el turismo interno, la estrategia de marketing internacional para alcanzar la meta de las 8 millones de llegadas extranjeras en 2020 también fortalece el turismo de nichos. El concepto de las 11 maravillas, entre otros ejes publicitarios como “Argentina late con vos”<sup>8</sup>, pretenden mostrar un país diverso donde cada expectativa puede ser satisfecha, reforzando ofertas sofisticadas para un público fragmentado en sus intereses, debido a que los destinos de sol y playa que atraen el turismo de masas no pueden competir internacionalmente con países como Brasil o México.

Los procesos de patrimonialización de alcance internacional de destinos tan heterogéneos como las Estancias Jesuíticas cordobesas (año 2000), la Quebrada de Humahuaca en Jujuy (año 2003) y las Cataratas del Iguazú en Misiones (año 2011), son las muestras más acabadas del despliegue de nuevas lógicas de construcción de atraktividad a nivel mundial. Indican que durante esta nueva etapa no sólo surgen nuevos destinos de diversa naturaleza, sino que también los destinos tradicionales del mapa turístico nacional se transforman. La Quebrada de Humahuaca es tal vez el destino turístico que mejor representa este proceso, ya que la patrimonialización desencadenó la llegada de grandes inversiones de origen nacional para el desarrollo de emprendimientos de todo tipo (TRONCOSO, 2012). Se dieron profundos impactos en el mercado inmobiliario y la tenencia de la tierra, en la definición de las prácticas turísticas específicas para cada una de las localidades de la región, y en buena parte de los atributos naturales y culturales enaltecidos por la declaración de UNESCO. Aquí el objetivo de desarrollar el destino turístico respetando la identidad cultural y el equilibrio ecológico locales, proclamado en todos los documentos oficiales, no ha sido cumplido, arrojando resultados ambiguos en la arista sociocultural y decididamente negativos en la ecológica.

La vetusta concepción del turismo como “motor de desarrollo” de los lugares, hoy maquillada con mecanismos de participación, muestra sus limitaciones ante la llegada de grandes emprendimientos que rara vez son consultados con la población local. “Como organización política de base del pueblo mapuche, desde hace años venimos denunciando que los sucesivos gobiernos de la provincia de Río Negro implementan estrategias sistemáticas tendientes a despojar a los mapuche de nuestras ocupaciones tradicionales y de sus recursos. De este modo, la aprobación y participación en este rally internacional está en total concordancia con la falta de reconocimiento de las ocupaciones tradicionales de los lof y comunidades; de la aprobación de planes mineros, forestales, inmobiliarios e hidrocarbúricos enajenadores del patrimonio natural, cultural y económico de la mayoría de la población.”<sup>9</sup> Esto denunciaba el Consejo Asesor Indígena ante la primera edición del Rally Dakar Argentina-Chile en 2009, marcando los fuertes

<sup>6</sup> “Multarán a playas privadas por impedir el acceso a balnearios”, *AGEPEBA* 20/1/2013.

<sup>7</sup> “Semana Santa récord: más turismo que en el verano y mejores ventas”, *La Nación*, 1/4/2013.

<sup>8</sup> “Argentina tuvo record de turistas en lo que va de 2010”, *Diario Panorama*, 12/8/2010.

<sup>9</sup> “El Rally Dakar viola los derechos del pueblo mapuche y destruye el ecosistema en Wallmapu”, *Ecoportal*, 6/1/2009.

puntos en común que existen entre eventos deportivos impulsados desde el sector turístico y otras formas de extractivismo. En el ámbito urbano, el arribo de grandes hoteles se corresponde con procesos de reconversión y gentrificación fuertemente expulsivos, como sucedió cuando la cadena Hilton reutilizó el edificio del viejo Mercado de Abasto de San Miguel de Tucumán, desplazando a los puesteros de las inmediaciones<sup>10</sup>. Ambos son ejemplos de cómo la expansión del turismo como sistema de producción planificado desde el estado y fracciones del capital nacional e internacional implica la desterritorialización de otros sectores sociales, en un marco de espectacularidad de las medidas y prácticas adoptadas.

El rol asignado al turismo como actividad alternativa para el desarrollo espacialmente equilibrado y sostenido en el tiempo encuentra un impedimento en un creciente faltante de divisas, producto de los gastos de los turistas argentinos en sus viajes al exterior, siendo una cuestión donde están aflorando las contradicciones del neodesarrollismo. Según un informe de la consultora Ecolatina publicado en 2012, a partir de ese año se revierte la tendencia comenzada en 2006 que indicaba un superávit de divisas en el turismo<sup>11</sup>, siendo el déficit de U\$S 4.500 millones en la primer mitad del 2013<sup>12</sup>.

Resumiendo, podemos ver que el sistema de producción turística nacional ha acompañado la dinámica económica del país, siendo una expresión del patrón de acumulación neodesarrollista, en tanto ha despegado con la devaluación del peso ocurrida en 2002. Pero también es una continuidad de las políticas turísticas a nivel nacional, coherente con la evolución del turismo a nivel internacional, y una profundización de su carácter de objeto de intervención y planificación estatal. Se vio fortalecido por una recuperación del consumo popular, pero ha reproducido un mercado notablemente segmentado. Se ha presentado como un sector de gran dinamismo, generando puestos de trabajo y notables márgenes de ganancia para el capital nacional e internacional, y así reproduciendo el patrón de inserción dependiente en el mercado internacional de la economía argentina. Su planificación y legislación por parte del Estado ha estado en sintonía con las directrices generales para el ordenamiento territorial, concordando con algunas de las principales tendencias en la evolución del espacio urbano y de las profundas transformaciones de los espacios rurales. Contribuyó a generar un fuerte consenso social alrededor del *status quo* posterior a la crisis del 2001, pero también fue una manifestación de sus profundas consecuencias negativas a nivel social y ambiental. Y hoy encuentra limitaciones parecidas a las de otros sectores de la economía nacional, al mismo tiempo que es objeto de crecientes debates a nivel social y político.

### **In-conclusiones: planteando interrogantes hacia el futuro**

A lo largo de estas líneas se pretendió estudiar la dinámica del turismo, no como un sector de la actividad económica autónomo, autosuficiente e independiente de las “contaminaciones de la política”, sino como una práctica y una actividad profundamente atravesada por el contexto económico y político en el que se inserta. Y como un sistema de producción, recordando a Britton (1991), que ha crecido en complejidad, diversidad y extensión territorial, en estrecha relación a las principales tendencias internacionales de crecimiento del número de llegadas, mayor fortaleza de nuevos mercados emisores y auge del turismo de nichos. Un sistema en el que el Estado ocupa un rol clave como planificador e interventor, en la línea indicada por Capanegra

---

<sup>10</sup> “Los puesteros ya son parte de la historia”, *La Gaceta*, 30/9/2012.

<sup>11</sup> “Por el turismo, también se fugan los dólares”, *Urgente 24*, 27/11/2012.

<sup>12</sup> “El déficit de divisas en el turismo se acerca al de energía”, *La Nación*, 22/9/2013.

(2007), con nuevas herramientas y estrategias, como lo demuestran el nuevo marco legal y los documentos de planificación como el PFETS; pero con un mayor peso del capital privado en las instancias de definición de políticas oficiales. Se buscó entender al turismo como una parte de un proyecto de país, con sus virtudes y sus falencias, llevado adelante por sectores puntuales (el bloque dominante emergente de la crisis del neoliberalismo, que instrumentó el modelo neodesarrollista) según sus intereses, pero procurando (y logrando en buena medida) la legitimidad del conjunto de la sociedad, pese a los conflictos sociales y ambientales que suscita.

De este modo, nos interesa aquí plantear algunos interrogantes sobre el futuro de la actividad, que no es más que otra manera de preguntarse por el devenir del país en el corto y mediano plazo. En relación al panorama de déficit comercial al que contribuye el turismo emisor, cabe preguntarse si las medidas de restricción cambiaria podrán frenar la fuga de divisas al exterior, y son estos sectores los que representan la mayor sangría de divisas para la economía nacional, teniendo en cuenta el papel de formadores de precios de los sectores exportadores más concentrados. En cuanto al esquema que presenta el sector esbozado en estas páginas, se presenta el interrogante de si podrá el sector turístico argentino contener y/o frenar al turismo emisor y atraer una mayor cantidad de turistas del exterior. ¿Qué productos, destinos y propuestas deberá ofrecer para cumplir estos objetivos? ¿Implicará una profundización del turismo de nichos, en tanto expresión de un mercado cada vez más diversificado? En un escenario de depreciación de la moneda nacional frente a la divisa estadounidense producto de la presión de los grupos económicos más concentrados, y de serias limitaciones de la política cambiaria oficial que responden a las contradicciones estructurales del neodesarrollismo, resulta clave preguntarse qué evolución tendrá el turismo de masas ante un creciente deterioro del salario.

Teniendo en cuenta los impactos que ha tenido el avance de los emprendimientos turísticos en numerosos puntos del país que se trató de ejemplificar previamente, es necesario preguntarse qué consecuencias ambientales y sociales tendrá la *maduración* del sector pretendida para el 2020 por el PFETS. No es una cuestión menor, dadas las múltiples consecuencias que conlleva la territorialización de la práctica turística en las condiciones en las que se produce en la actualidad. En cuanto a las nuevas formas de planificación estatal con participación ciudadana, de las cuales el PFETS es un ejemplo, nos preguntamos qué márgenes de acción e intervención reales tendrán los sectores de la sociedad no involucrados directamente en las ganancias que genera el turismo, a la hora de planificar la evolución del sector. ¿El estado argentino y los estados provinciales están realmente preparados para la participación popular? Y por último, teniendo en cuenta que, aún con un ciclo de expansión económica como el vivido con posterioridad a la crisis del 2001, se mantienen considerables niveles de pobreza en la población, resulta imperioso cuestionarse si el sector turístico podrá cumplir con ese mandato de ofrecer una alternativa de desarrollo para las economías regionales, en un momento en que el avance de la frontera agropecuaria, hidrocarburífera, y extractiva en general, transforman profundamente las condiciones de vida de la población fuera de los grandes centros urbanos. Consideramos que se trata de cuestiones de relevancia para generar una agenda de discusión sobre el sector, en momentos en que el neodesarrollismo presenta síntomas, no de agotamiento, pero sí de fatiga.

## Fuentes Consultadas

### Fuentes bibliográficas

BERTONCELLO, R. (2002) “Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas.” En: *Aportes y transferencias* n° 6. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

BERTONCELLO, R. (2006) “Turismo, territorio y sociedad. El ‘mapa turístico’ de la Argentina.” En: GERAIGES DE LEMOS, A.; ARROYO, M. y SILVEIRA, M. L. (orgs.), *América Latina: cidade, campo e turismo*. CLACSO-USP, Buenos Aires.

BRITTON, S. (1991). “Tourism, capital and place: towards a critical geography of tourism” En: *Environment and Planning, D Society and Space*, vol 9, n°4. Londres.

CAPANEGRA, C. (2007) “La Política Turística Argentina en el Siglo XX. Emergencia e institucionalización del turismo como Política y Planificación Pública 1930-2001.” Jornadas de Sociología 2007, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires.

COHEN, E. (2005). “Principales tendencias en el turismo contemporáneo”, *Política y Sociedad*, 42(1): 11-24.

FELIZ, M; LÓPEZ, E. (2010) “La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina.” En: *Herramienta* N° 45. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

HIERNAUX N. D., (1998) “El espacio turístico: metáfora del espacio global?”, *Diseño y Sociedad*, 9: 9-18. México: UAM-Xochimilco.

HIERNAUX, N.D. (2002) “¿Cómo definir al turismo? Un repaso disciplinario.” En: *Aportes y Transferencias*, N° 6. UNMdP/FCES. Centro de Investigaciones Turísticas, Mar del Plata.

KUPER, D.; RAMÍREZ, L. (2008) “Política turística y planificación. Reflexiones sobre el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.” *IX Jornadas Nacionales y III Simposio Internacional de Investigación – Acción en Turismo*. “Una visión integradora del turismo a través de la investigación acción.” San Juan, 2008.

LOGIUDICE, E. (2013) “Apuntes sobre el modelo económico kirchnerista. Un cuento de ‘El Tío’” *Revista Herramienta*, n° 52, Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

POULANTZAS, N. (1987). *Estado, poder y socialismo*. Siglo Veintiuno Editores, México.

SÁNCHEZ, J. (1991) *Espacio, economía y sociedad*. Siglo Veintiuno Editores, Madrid.

TRONCOSO, C. (2012) *Turismo y patrimonio en la Quebrada de Humahuaca. Lugares, actores y conflictos en la definición de un destino turístico argentino*. Pasos Edita N°9, Tenerife.

VARESI, G. (2009) “La configuración del modelo postconvertibilidad: Políticas y clases. Algunas claves para su caracterización, 2002-2007.” *Cuestiones de Sociología*, n°. 5-6, p. 27-54. FaHCE-UNLP, La Plata.

### Fuentes oficiales

MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN (2011). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012-2020*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN (2013) *Anuario Estadístico de Turismo 2012. República Argentina*. Buenos Aires.

SCHIAVI, A (coord.), (2011) *Ley Nacional de Turismo. Análisis y perspectivas*, Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de ministros. Anexo Normativo.

SECRETARÍA DE TURISMO DE LA NACIÓN (2007) *Anuario Estadístico de Turismo 2006. República Argentina*. Buenos Aires.

SECRETARÍA DE TURISMO DE LA NACIÓN (2005) *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2005-2016*. Buenos Aires.

### Fuentes periodísticas

“Argentina logró un crecimiento récord del turismo en 2011”, *Télam*, 19/8/2012.

“Argentina tuvo record de turistas en lo que va de 2010”, *Diario Panorama*, 12/8/2010.

“El déficit de divisas en el turismo se acerca al de energía”, *La Nación*, 22/9/2013.

“El Rally Dakar viola los derechos del pueblo mapuche y destruye el ecosistema en Wallmapu”, *Ecoportal*, 6/1/2009.

“Multarán a playas privadas por impedir el acceso a balnearios”, *AGEPEBA* 20/1/2013.

“Los puesteros ya son parte de la historia”, *La Gaceta*, 30/9/2012.

“Por el turismo, también se fugan los dólares”, *Urgente 24*, 27/11/2012.

“Semana Santa récord: más turismo que en el verano y mejores ventas”, *La Nación*, 1/4/2013.

## **Incidencia de los desplazamientos poblacionales en la dinámica demográfica y en la composición de la población del departamento Villaguay (Pcia. de Entre Ríos) entre 1991 y 2010**

VARISCO, Mariano Germán <sup>1</sup>  
PERETTI, Gustavo Diego <sup>2</sup>

### **Introducción**

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Proceso de envejecimiento y feminización de la población de la provincia de Entre Ríos desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad”, que se desarrolla en la Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de dicha unidad académica.

En este artículo, se pretende focalizar la mirada en un espacio geográfico de escala local, considerando a éste como ámbito donde se producen relaciones sociales a partir de prácticas y actividades que diversos actores sociales desarrollan. Dicha mirada se implementa en el abordaje de la dinámica y del estado de la población del departamento Villaguay, localizado en el centro del territorio entrerriano.

Los procesos de homogenización, fragmentación y jerarquización definen los lugares como equivalentes a otros lugares o como espacios especializados. En el mundo globalizado se observan fenómenos de homogenización que generan ciertas regularidades, tal podría ser el caso de las similitudes que se adjudican a las ciudades globales, a los países centrales, a los procesos de centro y a los de periferia. La globalización provoca también grandes fragmentaciones y diferenciaciones en espacios no muy alejados (D’Angelo M.L y otros, 2006). La provincia de Entre Ríos muestra municipios y comunas con diferentes dinámicas demográficas. Mientras algunos manifiestan altos ritmos de crecimientos poblacionales, otros registran un bajo incremento o incluso una disminución en valores absolutos de la cantidad de habitantes (Peretti, G.; Varisco, M.: 2013: 6-7). Estos procesos generalmente se hallan asociados a determinados grados de dinamismo económico.

El lapso analizado, se circunscribe en su primera parte a la aplicación del paradigma neoliberal que basó el diagnóstico de la crisis capitalista de los años 70s en la sostenida expansión experimentada por el Estado en la posguerra. Los tres principales ejes sobre los que se edifica la teoría neoclásica son: a) la actividad económica está dada por el intercambio de precios que fija el mercado; b) el objetivo del intercambio económico es la asignación eficiente de los recursos a partir del ejercicio de las preferencias subjetivas; y c) el estado natural del sistema es colocarse en un equilibrio estable (Storper; W. 1989). Muchas huellas de dicho paradigma podrían aún visualizarse en las repercusiones espaciales de determinados espacios locales.

En la Argentina, el resultado fue la baja de la tasa de acumulación de capital de la economía argentina, que, de un promedio del orden del 22% del PBI entre 1930 y 1975, declinó al 15% en el período de la hegemonía de la estrategia neoliberal. El problema fue agravado por la concentración de la inversión en los sectores más rentables y la descapitalización en el capital social y productivo del resto de la economía. Esto aumentó la dimensión de las brechas entre los

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Entre Ríos [geovarisco@gmail.com](mailto:geovarisco@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidad Nacional del Litoral. Universidad Autónoma de Entre Ríos [gperetti@fhuc.unl.edu.ar](mailto:gperetti@fhuc.unl.edu.ar)

niveles de productividad de los diversos sectores económicos, lo cual contribuye a explicar las diferencias crecientes en los niveles medios de ingresos en los distintos componentes de la fuerza de trabajo y empleo (Ferrer, 2012: 425).

El PBI creció de manera muy lenta en la etapa, contrastando con las tasas obtenidas durante el período anterior. En 1999, el PBI per cápita de los argentinos apenas si superaba el nivel alcanzado en 1974. Más grave aún, la industria, considerada el motor del crecimiento en el período anterior, se incrementó en esos mismos años a una tasa del 0,4% anual. Ese virtual estancamiento de la economía argentina entre 1976 y 2001 se relaciona con las fuertes fluctuaciones que tuvo el producto, signado por crisis y recesiones particularmente profundas - 1975-1976, 1981-1982, 1989-1990, 1995, 1999-2001- (Ferrer, 2012: 427).

## 1. Aspectos metodológicos

En el presente trabajo se aborda la dinámica demográfica del departamento Villaguay durante el período 1991/2010, con especial hincapié en lo acontecido en la localidad homónima, como así también en la población rural dispersa y agrupada. En primera instancia se analizan algunos indicadores socio-ocupacionales, de infraestructura y educacionales de manera comparativa entre del departamento Villaguay y la provincia de Entre Ríos y entre esta y las dos provincias restantes que integran la Región Centro (Córdoba y Santa Fe) y la provincia de Buenos Aires. Luego se procede a calcular el ritmo de crecimiento poblacional de la localidad y del departamento Villaguay, como así también de la provincia de Entre Ríos para el período considerado. El cálculo de los saldos migratorios solo se puede obtener por departamentos, teniendo en cuenta que los datos de nacimientos y defunciones son proporcionados por el Ministerio de Salud de la Provincia de Entre Ríos solamente a nivel de desagregación departamental y no por gobiernos locales. Al disponer con información demográfica en segmentos etarios de cinco años a nivel de localidad solo para los años 2001 y 2010, se focalizará el estudio en este período intercenso para el abordaje de la composición poblacional. En este sentido, se construyen para los años 2001 y 2010 las pirámides de población de la localidad, de la población rural agrupada y dispersa y del departamento Villaguay, como así también de la provincia de Entre Ríos. Para estos recortes espaciales y años trabajados, se calculan además las tasas de vejez y de masculinidad.

## 2. Aproximación a las características sociales y productivas de la provincia de Entre Ríos y del Departamento Villaguay

### 2.1. La provincia de Entre Ríos en el marco de la Región Centro

El 15 de agosto de 1998 se firma el “Tratado de Integración Regional entre las Provincias de Córdoba y de Santa Fe” que en su artículo uno dispone *“Crear la Región Centro de la Argentina integrada por las Provincias de Córdoba y Santa Fe con el fin de promover el desarrollo económico y social en virtud de lo establecido en el Art. 124 de la Constitución Nacional y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura de conformidad a lo estipulado en el Art. 125 de la referida Ley Suprema de la Nación”*. El 6 de abril de 1999, a través del “Acta de Integración de la Provincia de Entre Ríos al Tratado de Integración Regional”, la provincia de Entre Ríos adhiere a los términos del acuerdo predicho, incorporándose de esta manera a la Región Centro.

En el contexto regional, la provincia de Entre Ríos es la menos poblada ya que representa aproximadamente el 15% del total regional para el año 2010, mientras que el resto se distribuye de manera similar entre Córdoba y Santa Fe. Por otra parte, la dinámica demográfica entrerriana a lo largo del siglo XX, evidencia características diferenciales al resto regional, manifestando rasgos de mayor juventud, con tasas de esperanza de vida más bajas y de fecundidad más elevadas. Si bien cada una de las provincias estuvo determinada por las corrientes inmigratorias que las alimentaron, Santa Fe estuvo fuertemente influenciada por la inmigración ultramarina, la provincia de Córdoba fue afectada por la redistribución de la población que se desarrolló en 1930, mientras que Entre Ríos si bien recibió población de origen extranjero no fue de gran envergadura como tampoco lo fue la inmigración de otras provincias argentinas y su motor de crecimiento fue su aporte natural (Carbonetti, A; y otros, 2012: 142).

A través de los Cuadros N° 1, N° 2 y N° 3 se puede observar como varios indicadores sociales y económicos muestran un menor grado de desarrollo con respecto a Córdoba y a Santa Fe.

**Cuadro N° 1. Indicadores socio-ocupacionales de la provincia de Entre Ríos y de la Región Centro. Años 2004 y 2011**

Indicadores socio-ocupacionales	Entre Ríos	Total región centro y Bs. As	Total país	Entre Ríos	Total región centro y Bs.As.	Total país
	2004 IV Trimestre			2011 IV Trimestre		
Actividad (en %)	40,2	48,1	46,1	43,8	47,6	46,1
Empleo (en %)	36,6	42,0	42,1	40,6	44,1	43,0
Desocupación (en %)	8,9	12,8	8,7	7,3	7,5	6,7
Subocupación (en %)	9,1	14,7	10,8	7,3	9,4	8,5
	2004 II Semestre			2011 II Semestre		
Pobreza (% de personas debajo de la línea de pobreza)	46,3	37,4	26,9	7,0	6,2	6,5
Indigencia (% de personas debajo de la línea de indigencia)	19,4	13,6	8,7	1,7	1,7	1,7

**Fuente:** INDEC. Encuestas Permanentes de Hogares años 2004 y 2011

**Cuadro N° 2. Indicadores de infraestructura de la provincia de Entre Ríos y de la región Centro. Años 2010 y 2011**

Infraestructura	Entre Ríos	Centro y Bs. As	País
Computadoras 2010 (en % de hogares con acceso)	43,8	50,9	47,0
Internet: conexión a banda ancha dic 2011 (en %, cada 100 hab.)	16,1	24,1	19,9
Red de gas 2010 (en % de hogares con acceso)	25,8	63,1	56,1
Agua de red 2010 (en % de hogares con acceso)	90,4	82,4	83,9

**Fuente:** INDEC. Encuestas Permanentes de Hogares años 2004 y 2011.

**Cuadro N° 3. Indicadores de educación y de I+D de la provincia de Entre Ríos y de la región Centro. Años 2010 y 2011**

Educación e I+D	Entre Ríos	Centro y Bs. As	País	Fuente
Gasto en act. Científicas y tecnológicas 2009 (en peso por habitante)	110,9	212,8	190,1	MINCYT
Gasto en investigación y desarrollo 2009 (en peso por habitante)	95,0	191,1	169,9	MINCYT
Cantidad de personas dedicadas a I+D 2009	925	44.252	59.683	MINCYT
Ocupados con secundario completo III trim. 2011 (en %)	52,3	57,2	55,0	DINREP
Ocupados con instrucción superior completa III trim. 2011 (en %)	19,1	21,0	19,5	DINREP
Tasa analfabetismo 2010 (en%)	2,1	1,4	1,9	INDEC

## 2.2. El Departamento Villaguay en el marco de la provincia de Entre Ríos

El departamento Villaguay se encuentra ubicado en el centro de la provincia de Entre Ríos. La principal arteria es la ruta nacional Nro. 18 que se emplaza en sentido oeste-este conectando la “costa del Paraná” con la “costa del Uruguay”. En sentido norte-sur las arterias principales son las rutas provinciales Nro. 6 (pavimentada) y la Nro. 20 (camino mejorado con ripio arcilloso).

Al comparar el grado de desarrollo del departamento Villaguay con respecto al resto de la provincia, indicadores de calidad de vida relacionados con condiciones de infraestructura de las viviendas, salud y educación de la población, permiten concluir que el mismo se encuentra en el cuartil más desfavorable, situación compartida con otras unidades departamentales del centro provincial, mientras que el cuartil con situaciones de mayor ventaja está integrado por los departamentos de la ribera del este provincial y por el departamento Paraná (Peretti, G.; Varisco, M.; 2013)

Las breves referencias de las características sociales y productivas del territorio entrerriano en el marco de la Región Centro, como así también del departamento Villaguay en el contexto provincial, permiten llegar a acercarse a algunas reflexiones a la luz del enfoque de “regiones ganadoras y perdedoras”. Este enfoque permite pensar sobre la manera a través de la cual el crecimiento económico del proceso de globalización por medio de la reestructuración productiva mundial, conlleva a una agudización de las asimetrías espaciales, conduciendo a una diferenciación entre ellas que se caracteriza por una elevada concentración económica en unas cuantas regiones y localidades urbanas, producto de las diferencias en la formación de áreas de mercado. Sólo en ciertos lugares específicos de la geografía económica mundial se forman nodos hacia los cuales gravitan flujos de bienes, personas e información, mediante redes de transporte y comunicación y aglomeraciones de centros de investigación y desarrollo tecnológico.

En este sentido Krugman explica que el desarrollo regional desigual puede determinarse por contingencias históricas y se interroga sobre las causas de la concentración geográfica de la riqueza y de la población (Krugman, P; 1992: 17-19). Los geógrafos señalan una variedad de formas mediante las cuales las ventajas iniciales de algunas localizaciones, que pueden no representar más que un accidente histórico, tienden a reforzarse a lo largo del tiempo. A tales procesos que se autoreforzan se les denomina a menudo ejemplos de causación acumulativa. Una vez que una región tiene una alta concentración productiva, este patrón tiende a ser acumulativo. En otras palabras, el éxito explica el éxito (Moncayo, 2003).

En este marco de análisis, se podría afirmar que el departamento Villaguay se constituye en un territorio que presenta desventajas comparativas con respecto a otras zonas de la provincia que se fueron reproduciendo a lo largo del tiempo. A continuación se tratará de indagar sobre algunas implicancias demográficas de dichas características socioproductivas.

### **3. Características demográficas del departamento Villaguay**

Luego de un período de crecimiento demográfico elevado que experimenta la provincia de Entre Ríos durante la segunda mitad del siglo XX, influenciado en parte por la migración transoceánica, desde los inicios del siglo XX el ritmo de crecimiento de la misma manifiesta una disminución notoria, aunque de todas formas se puede considerar al período 1914/47 como una etapa de expansión poblacional que se plasma en un incremento demográfico homogéneo en la mayor parte del territorio provincial (Almará, J; 1989:20).

Entre 1947 y 1970 la provincia experimenta un crecimiento nulo en valores absolutos, lo que denota saldos migratorios negativos muy notorios. A partir de 1970 se produce una recuperación en el ritmo de crecimiento poblacional, aunque sin alcanzar los valores manifestados durante la primera mitad del siglo XX. Se destaca por su mayor dinámica los departamentos Paraná y Federación y, por su lentitud los Departamentos de Nogoyá, Tala y Villaguay. Luego acontece una recuperación en el crecimiento poblacional hasta 2001. En el último período intercenso se muestra una nueva lentificación en el crecimiento de la población (Peretti, G; Varisco, M. 2013: 3).

Al focalizar el análisis en la dinámica demográfica del departamento Villaguay entre 1991 y 2010 se puede constatar según lo observado en los Cuadros N° 1 y N° 2, que: a) la localidad de Villaguay presenta el mayor ritmo de crecimiento en el contexto departamental, con un incremento en valores absolutos de casi 10.000 habitantes, mientras que el departamento disminuye en el mismo lapso su cuantía en más de 3.000 personas, b) la única localidad urbana además de Villaguay –Villa Clara- manifiesta un bajo ritmo de crecimiento poblacional, c) la población rural registra una pérdida poblacional siendo más pronunciada en la dispersa en comparación que la rural agrupada, d) el departamento Villaguay experimenta un crecimiento demográfico muy bajo durante el período considerado, siendo más pronunciado el desaceleramiento entre 2001 y 2010 (Cuadros N° 4 y N° 5)

La dinámica explicitada anteriormente se traduce en ciertos cambios en los patrones de la distribución poblacional. En este sentido se puede visualizar que a medida que se produce una pérdida de representación en la participación poblacional del departamento Villaguay, en la provincia de Entre Ríos se manifiesta un proceso de concentración poblacional departamental en el municipio homólogo, y a su vez al interior de este se da una mayor concentración en su única localidad (Cuadro N° 6).

**Cuadro N° 4. Cantidad de habitantes de la localidad, del Departamento de Villaguay y de la provincia de Entre Ríos. Años 1991, 2001 y 2010**

	Año 1991	Año 2001	Año 2010
Localidad de Villaguay	23.546	29.103	32.881
Resto del Departamento excepto localidad de Villaguay	19.730	19.313	16.084
Localidad de Villa Clara	2.236	2.627	2.726
Población rural agrupada	2.231	3.333	3.307
Población rural dispersa	15.263	13.353	10.051
Departamento de Villaguay	43.276*	48.416	48.965
Provincia de Entre Ríos	1.020.257	1.158.147	1.235.994

**Fuente:** Elaboración personal en base a datos proporcionados por los Censos Nacionales de Población y Viviendas de los años 1991 y 2001 y por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

\*Por ley provincial 8.981 del 08/12/1995 el departamento Villaguay cede tierras para la creación del departamento San Salvador.

**Cuadro N° 5. Ritmo de crecimiento poblacional de la localidad, del Departamento de Villaguay y de la provincia de Entre Ríos. Período 1991/2010**

	Año 1991/01	Año 2001/10
Localidad de Villaguay	2,1	1,3
Resto del Departamento excepto localidad de Villaguay	-0,21	-2,0
Localidad de Villa Clara	1,6	0,4
Población rural agrupada	3,9	-0,08
Población rural dispersa	-1,3	-3,1
Departamento de Villaguay	1,1	0,1
Provincia de Entre Ríos	1,3	0,7

**Fuente:** Elaboración personal en base a datos proporcionados por los Censos Nacionales de Población y Viviendas de los años 1991 y 2001 y por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

**Cuadro N° 6. Representación poblacional de diferentes unidades espaciales**

	Año 1991	Año 2001	Año 2010
Localidad de Villaguay en el municipio homólogo.	86,5	90,9	94,9
Municipio de Villaguay en el departamento homólogo.	62,3	66,1	70,7
Localidad de Villa Clara en el departamento Villaguay	5,1	5,4	5,5
Población rural agrupada en el Departamento de Villaguay	5,1	6,9	6,7
Población rural dispersa en el Departamento de Villaguay	3,0	2,7	2,0
Departamento de Villaguay en la provincia de Entre Ríos.	4,2	4,2	4

**Fuente:** Elaboración personal en base a datos proporcionados por los Censos Nacionales de Población y Viviendas de los años 1991 y 2001 y por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

Entre 1991 y 2010 se puede constatar que el departamento experimenta saldos migratorios negativos, con mayor pérdida entre 2001 y 2010 (Cuadro N° 7). A continuación se tratará de identificar el posible impacto de dichos saldos migratorios negativos en la composición de la población.

**Cuadro N° 7. Saldos migratorios del departamento de Villaguay períodos 1991/01 y 2001/10**

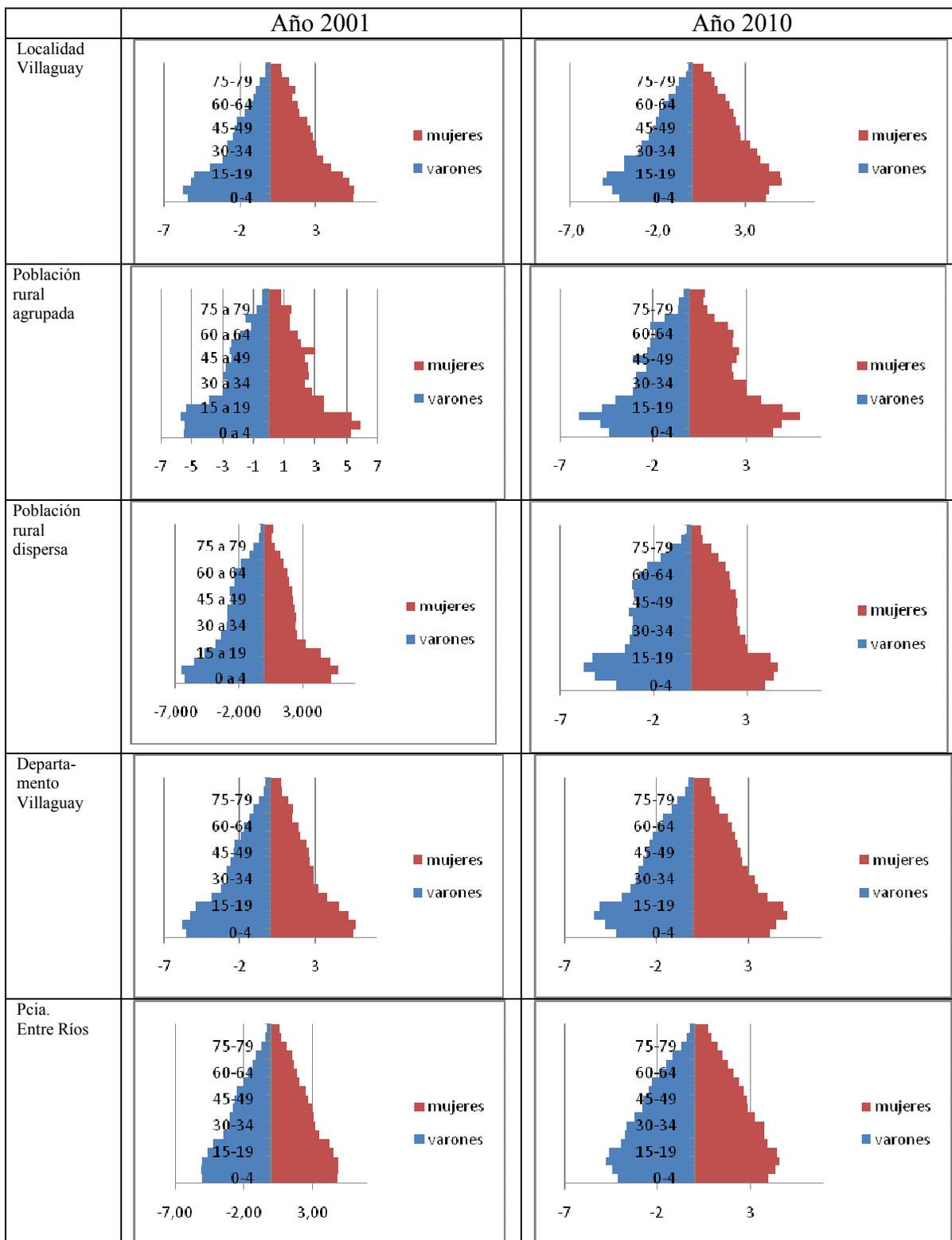
	1991/01	2001/10
Incremento poblacional	5.140	549
Nacimientos	10.980	2.124
Defunciones	3.975	4.906
Crecimiento vegetativo	7.005	5.218
Saldo migratorio	-1865	-4669

**Fuente:** Elaboración personal en base a datos proporcionados por los Censos Nacionales de Población y Viviendas de los años 1991 y 2001 y por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

### 3.1. Proceso de envejecimiento y feminización poblacional

Características demográficas similares a la que presenta la población de la provincia, se dan en el departamento Villaguay y en su localidad homónima en particular, en cuanto a su composición por edades y que se traduce en un proceso de envejecimiento y de feminización entre 2001 y 2010, dado por una disminución de la fecundidad y por un incremento en la esperanza de vida. Se puede constatar que la mayor participación numérica de los adultos mayores se da en la población rural con valores que superan el 11%. En cuanto el índice de vejez se produce en general un incremento, siendo más acentuado en la población rural dispersa, hecho que obedece en mayor medida a una reducción al grupo etario de los jóvenes. Se destaca el estrechamiento que se produce en segmentos etarios que corresponden a los adultos en la población rural agrupada tanto para el año 2001 como para el año 2010, situación que podría atribuirse a fenómenos de emigración (Gráfico N° 1, Cuadros N° 8, N° 9 y N° 10).

**Gráfico N° 1. Pirámides de la población de la localidad y del departamento Villaguay –población rural y dispersa- de la provincia y de la Entre Ríos. Años 2001 y 2010**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

**Cuadro N° 8. Representatividad de los grandes grupos de edades en la localidad de Villaguay, en la población rural agrupada y dispersa del departamento Villaguay y en la Pcia. de Entre Ríos. Años: 2001 y 2010**

	0 a 14		15 a 65		65 y más	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010
Localidad de Villaguay	27,6	27,7	60,3	61,8	9,3	10,5
Población rural agrupada	33,1	30,3	56,7	58,6	10,2	11,1
Población rural dispersa	34,1	28,0	56,4	60,5	9,5	11,5
Provincia de Entre Ríos	29,7	26,2	60,8	63,5	9,5	10,3

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

**Cuadro N° 9. Índice de vejez de la localidad de Villaguay, de la población rural y dispersa del departamento Villaguay y de la Pcia. de Entre Ríos. Años: 2001 y 2010**

	2001	2010
Localidad de Villaguay	33,6	37,5
Población rural agrupada	30,8	36,6
Población rural dispersa	27,8	41,1
Provincia de Entre Ríos	31,9	39,3

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

**Cuadro N° 10. Índice de masculinidad de la localidad de Villaguay, de la población rural y dispersa del departamento Villaguay y de la Pcia. de Entre Ríos. Años: 2001 y 2010**

	2001	2010
Localidad de Villaguay	90,2	89,9
Población rural agrupada	104,2	99,2
Población rural dispersa	117,2	119,7
Provincia de Entre Ríos	96,3	95,7

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

## A modo de conclusiones

El presente trabajo persiguió como objetivo aproximarse a la incidencia de los desplazamientos poblacionales en la dinámica demográfica de un departamento –Villaguay- que podría considerarse económicamente periférico en el contexto de una provincia que presenta a su vez un menor grado de desarrollo en el contexto regional.

Como aspectos destacados se pueden constatar que: a) se produce una pérdida de representación poblacional del departamento en el contexto provincial, acompañados con cambios en los patrones de distribución poblacional interna, en los cuales se ve beneficiada la localidad más poblada, b) se manifiesta en el departamento un proceso de envejecimiento y de feminización de la población, y c) se puede constatar en la población rural, particularmente en la dispersa, una disminución de la población adulta lo que podría atribuirse a fenómenos de emigración.

En síntesis se podría afirmar que en un área de menor desarrollo en el contexto de una provincia, como sería el caso del departamento Villaguay en la provincia de Entre Ríos, en su interior se produce una tendencia de mayor dinamismo demográfico en la zona que presenta mayores niveles de urbanización como sería el caso de la localidad de cabecera departamental.

### **Bibliografía**

ALMARÁ, José Antonio (1989) Historia de 10 pueblos entrerrianos. Banco de Entre Ríos. Paraná, Entre Ríos.

CARBONETTI y otros (2012) Dinámica y diferenciación interna de la estructura demográfica de la región Centro, en Actas del XIII Encuentro de Profesores en Geografía del Nordeste. Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia.

FERRER, A. (2012) La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

KRUGMAN, Oaul (1992). Geografía y comercio. Antoni Bosch, Barcelona, España

MONCAYO, Edgar (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Serie Gestión Pública, núm. 13 de la CEPAL-ILPES, agosto, Santiago de Chile.

PERETTI, G.; VARISCO, M. (2013) Proceso de envejecimiento de la población de las localidades urbanas de la provincia de Entre Ríos. Período 1991-2010. Revista Entrevistas (temas Debates). Villa Mercedes.

PERETTI, G.; VARISCO, M. (2013) Calidad de vida y desplazamientos poblacionales en la Provincia de Entre Ríos. Período 1991-2010. Revista: XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Editorial de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

## Comentarios de la coordinación

Los trabajos presentados dan cuenta de que en las últimas décadas se han consolidado distintas actividades económicas en los territorios, que generaron un incremento de la conflictividad social. Por ejemplo: la explotación petrolera en zonas dedicadas históricamente a otras actividades como La Pampa; la megaminería; los agrocombustibles; el turismo en sectores del país que no tenían dicho perfil; y algunos vinculados a la generación de energías renovables. Estas actividades tienen en común asimismo que generan una renta extraordinaria y los capitales que se apropian de estas ganancias son concentrados y transnacionales.

También se hizo hincapié en el reordenamiento territorial y la contaminación ambiental como consecuencia del desarrollo de los modelos productivos, específicamente en el caso de Comodoro Rivadavia. Otros visibilizaron el impacto sobre el desplazamiento poblacional, en los casos de Entre Ríos, Villaguay, el NOA, Cuyo y la Patagonia.

En términos generales, el conflicto social se evidencia como consecuencia del extractivismo presente en la actual fase de acumulación capitalista, que en muchos trabajos se caracterizaba como neodesarrollismo.

Se puntualizó en la importancia de la información como factor de poder. Se plantearon las grandes dificultades en torno a la disponibilidad y fiabilidad de estadísticas, datos armonizados y densos que den cuenta de la complejidad y multiescalaridad de la cuestión ambiental y aporten al desarrollo sustentable. La información que predomina y de la cual se nutren para la generación de políticas públicas, se vincula a lo productivo y a las ideas de progreso. Ante esta situación algunos trabajos ensayaron la generación de indicadores específicos.

En este marco se destacó la importancia de los enfoques multidisciplinares para abordar las problemáticas ambientales.

El panorama neo-extractivista y neo-desarrollista de la Argentina actual, discutido en esta séptima parte, tiene serios desafíos para construir territorios de inclusión, sobre todo a partir de los relevamientos y descripciones realizadas sobre la conflictividad social asociada a las actividades analizadas.