

FORO: Trayectos y Territorios de Desempleo. Sus efectos sobre los espacios regionales y locales.

Mar del Plata, 18 y 19 de marzo de 2005

Desempleo y pobreza en el conurbano jujeño Los casos de Palpalá y Alto Comedero

Liliana Bergesio; Laura Golovanevsky y María Elena Marcoleri de Olguín
(UNJu/UCSe)

1. Introducción

En este trabajo presentamos avances de la investigación: “La situación social en el conurbano jujeño en los albores del siglo XXI. El caso de Alto Comedero y Palpalá”. Proponemos mostrar aspectos de los efectos del desempleo en un espacio local, *el conurbano jujeño*, constituido por dos áreas urbanas colindantes de la zona de los valles: el barrio Alto Comedero de la capital provincial (San Salvador de Jujuy) y la ciudad de Palpalá.

En el caso de la ciudad de **Palpalá** recuperamos su historia reciente y la de la fábrica alrededor de la cual creció y presentamos un diagnóstico del contexto socio-económico en base a recopilaciones de fuentes secundarias. Este caso resulta paradigmático para estudiar los efectos del *shock* traumático que significó la privatización de la fábrica siderúrgica estatal Altos Hornos Zapla (AHZ), así como los medios elegidos para superarlo: una estrategia de desarrollo local con fuerte impulso a los microemprendimientos. Se siguió así el modelo postulado a nivel nacional, por lo que su análisis permitirá conocer mejor la realidad local, pero por sus características, también la regional y nacional.

El **Barrio Alto Comedero**, ubicado al sur de la ciudad de San Salvador de Jujuy, y visualmente “unido” a Palpalá, tiene más de 50.000 habitantes y se origina en 1986. Sobre este caso se presenta una recopilación de información acerca de su origen, desarrollo y situación reciente, con énfasis en los aspectos demográficos. Del análisis de esta información surge la hipótesis de *implosión* de población, esto es, el barrio va quedando sumido bajo una marea de inmigración proveniente de áreas que lo circundan como producto de la crisis socio-económica; donde la ausencia o mal funcionamiento de las instituciones estatales da lugar a una *cultura de la periferia*, vinculada a la vulnerabilidad y precariedad.

Estos espacios urbanos colindantes, con pasado y presente diferentes, comparten los mismos problemas: desocupación, precariedad laboral y pobreza. Por ello, proponemos analizar sus efectos sobre las condiciones de vida de la población en este escenario local.

2. Pálpala: historia y diagnóstico de una ciudad que fue siderúrgica

Palpalá, identificada en el pasado como “Ciudad Madre de Industria” y en el presente como “Ciudad Turística y Deportiva”, se encuentra ubicada en el departamento homónimo al sudeste del territorio de la provincia de Jujuy, en la zona de los Valles Bajos. La ciudad de Palpalá, cabecera de su departamento y única con la categoría de municipalidad en el mismo, está a 13,7 km. al sudeste de la capital de la provincia, y a ella se refiere el presente apartado.

2.1. La Mina 9 de Octubre y la fábrica: de los años ´40 a los ´80

Desde la década del ‘30 hasta mediados de la del ‘70 el desarrollo de nuestro país se basó en el llamado *modelo de industrialización por sustitución de importaciones* (ISI). Empujado por las circunstancias primero (Segunda Guerra Mundial) y sin poder revertirlo después, este modelo sostuvo una tendencia de crecimiento económico, pero con fuertes movimientos cíclicos, que le valieron el nombre de *stop & go*. Pese a sus problemas, este modelo permitió que en nuestro país se consolidase una distribución del ingreso más equitativa que en el resto de América Latina, en lo que

tuvo central importancia el tipo de relación que se estableció entre las elites y el resto de los actores socio-económicos involucrados en el proceso. Así, el crecimiento de la industria nacional era tomado como la base sobre la que se podría avanzar en la redistribución del ingreso, en el logro del pleno empleo y en la independencia del abastecimiento interno (Rapoport 2003). En este sentido, la principal diferencia entre cualquiera de las fases de la ISI, por una parte, y el primer período de expansión y la reestructuración regresiva iniciada a mediados de los '70, por la otra, es que durante la ISI la elite económica actuó dentro de límites más estrechos, impuestos por otros actores sociales y políticos, y que estos límites fueron un factor importante en el proceso de ajuste a los estímulos exógenos en las etapas de la *industrialización sustitutiva* (Nochteff 1995).

El aumento de la producción industrial nacional era un objetivo declarado de las políticas públicas, por lo menos a partir del gobierno militar que surgió de la revolución de 1943. Durante el peronismo, el impulso industrialista se intensificó a través de políticas que buscaban completar el proceso de sustitución de importaciones por producción nacional caracterizado por un fuerte impulso a la participación del Estado en la dirección y regulación de la economía. Así, la nacionalización de la economía y su control por el Estado fueron una de las claves de la política económica de este período. La otra –y quizás la primera- tuvo que ver con los trabajadores, con el mantenimiento del empleo y con la elevación de su nivel de vida. (Romero 2001)

En el período 1964-1974 las políticas gubernamentales, y en especial las cambiarias y de comercio exterior (tarifas e impuestos a la exportación agropecuaria, entre otros) produjeron una fuerte redistribución de ingresos desde el agro hacia el Estado, que los destinó en gran parte a generación de condiciones favorables para la industria. Esas políticas tendieron también a cambiar los costos y precios relativos entre el agro y la industria y comenzaron a generar un sistema de neutralidad entre las rentabilidades de las ventas al mercado interno y las exportaciones. Como consecuencia de los cambios en las políticas económicas se atenuaron las restricciones del *modelo de dos sectores*¹ y se aceleró el aprendizaje, el desarrollo de ramas de tipo de “proveedores especializados” y el de los flujos de tecnología en el interior del sistema industrial. El resultado global de esa década fue un avance industrial importante. La producción, la productividad, los salarios y el empleo crecieron a tasas del orden del 4% al 8% anual, y aumentaron aceleradamente tanto la participación en el producto de la metalmecánica en general, y de la maquinaria en particular, como la contribución de las exportaciones industriales a las totales. La economía comenzó a salir del *modelo de dos sectores* (que llevaba al *stop & go*) y las industrias de ingeniería y, en general, las de “calificación intensiva” (*skill intensive*) mejoraron su desempeño y aumentaron sus exportaciones. Este decenio puede ser así identificado como “...el mejor de la historia industrial argentina” (Nochteff *ob.cit.*:84).

A partir de 1976 se produjo un corte que llevó a profundos cambios políticos, económicos y sociales. En lo económico, con el basamento teórico del enfoque monetario del balance de pagos se procedió a la apertura externa y liberalización del mercado financiero. Para contener la inflación se recurrió a un esquema de control del tipo de cambio (la tablita) que derivó en una sobrevaluación de la moneda local. El atraso cambiario sumado a la apertura externa produjo graves consecuencias sobre el equilibrio del sector externo. Además, las políticas económicas implementadas en este período llevaron a una fuerte concentración del capital y los ingresos y a una marcada caída del salario real. Esto último impactó sobre la distribución del ingreso, que se tornó más regresiva, y sobre los niveles de consumo, que disminuyeron. El modelo económico implementado por la dictadura militar dejó como resultado una abultada deuda externa, que constituirá uno de los elementos más condicionantes de la política económica de los años posteriores. Por un lado, los

¹ Durante casi todo el segundo período de ISI, denominado por Nochteff (*ob.cit.*) como de *industrialización sustitutiva de importaciones liderada por empresa transnacionales*, se generó coexistencia de dos sectores: uno que importaba y producía principalmente para el mercado interno; y otro que exportaba, no importaba y producía bienes salario. Este es el llamado *modelo de dos sectores* cuyo rasgo macroeconómico básico fue de hecho el crecimiento *stop & go*; fluctuaciones originadas principalmente en el desequilibrio externo. Este fenómeno se debió a que el sector industrial, que importaba pero no exportaba, crecía más rápidamente que el agropecuario, que exportaba, generando cuellos de botella en el sector externo.

pagos de intereses y la amortización del capital; por el otro, los condicionamientos que imponen los organismos de crédito para avalar su refinanciación.

En el contexto histórico de una *industrialización por sustitución de importaciones* incipiente, en la localidad de Palpalá, en 1941 el Ministerio de Ejército de la Argentina toma conocimiento de la existencia de mineral de hierro en las serranías del Zapla. A fines de 1942 se aprueba, por parte de la Legislatura jujeña y el Poder Ejecutivo Nacional, el convenio celebrado entre la provincia y Fabricaciones Militares para su explotación e industrialización. Cumplidos los requisitos legales se crea en 1943 *Altos Hornos Zapla* (AHZ) realizándose ese año la Primera Colada de Arrabio Argentino. De ahí en más, AHZ se fue convirtiendo en una planta siderúrgica integrada, que se actualizaba permanentemente acorde a los avances tecnológicos.

El establecimiento contaba con cuatro centros de producción: Siderúrgico; Mina “9 de Octubre”; Mina “Puesto Viejo” y Forestal. El Centro Siderúrgico poseía, a su vez, tres plantas básicas de producción: Altos Hornos; Acería y Laminación. Para satisfacer las necesidades de estos centros contaba con: usina termoeléctrica; planta de oxígeno; talleres de mantenimiento; planta de tratamiento del agua; laboratorio y taller de fundición. Paralelamente al desarrollo de sus centros de producción también se construyeron complejos habitacionales para obreros, profesionales y subprofesionales; clubes completos en cada centro con cines, campos de deportes, piletas de natación, canchas de tenis y una de golf. Además AHZ contaba con almacenes, comedores, escuelas primarias y secundarias, instalaciones de asistencia médica y odontológica, un casino y una iglesia.

Alrededor del complejo siderúrgico se fueron asentando fábricas cuya manufactura dependía del acero. Este proceso de industrialización se vio acompañado desde el punto de vista de la estructura social por la aparición de nuevos actores: sectores de profesionales, obreros especializados, comerciantes y empleados públicos ligados al sector terciario y trabajadores por cuenta propia, en su mayoría provenientes del interior de la provincia y del vecino país de Bolivia. En el caso de AHZ, la mano de obra especializada provenía en general de otras provincias y se instalaba en barrios pertenecientes a “la fábrica” (como se la identifica localmente), cuya circulación estaba permitida sólo a sus moradores, lo que limitaba la interacción de este sector social con el resto de la población local. Tanto en Palpalá como en los otros núcleos urbanos vinculados a AHZ (Forestal, Mina 9 de Octubre y Puesto Viejo) se observaba claramente la desigualdad social en la organización del espacio y en las diferencias arquitectónicas de las casas habitadas por profesionales, técnicos y obreros.

La inmigración, tanto de otras provincias como de Bolivia, se traduce en un importante incremento en la población de la zona y un crecimiento desordenado de la ciudad alrededor de la fábrica AHZ. Debido a su topografía irregular, con depresiones y cauces de arroyo, durante décadas el emplazamiento de los barrios tuvo características de relativo aislamiento, conectados por pocas vías de comunicación. Como consecuencia de esta dispersión, los distintos barrios de la ciudad desarrollaron fuertes identidades, en general en contraposición a barriadas con distinta situación socioeconómica (Ferreiro *et.al.*1992). El crecimiento demográfico de la ciudad fue de tal magnitud que importantes segmentos de la población quedaban excluidos de la posibilidad de acceder a una vivienda, aún bajo planes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) (Nueva Gestión ms). El crecimiento urbano estuvo fuertemente condicionado por una mentalidad estamentaria, propia del sector militar, al cual pertenecían quienes dirigían AHZ. Esta visión dejó su impronta en la ciudad. Se construyeron barrios para profesionales, fueran militares o civiles, luego a través de la intervención del Estado (FONAVI) se construyeron barrios para los administrativos y finalmente para los obreros.

2.2. La privatización de Altos Hornos y un nuevo escenario: décadas del '80 y '90

A manera de réplica de diversas experiencias internacionales relativamente contemporáneas, en los '80 la Argentina incorpora un nuevo tema en la agenda de la sociedad: la desestatización de las Empresas Públicas (EP). Tales proyectos no prosperan, pero a poco de asumir el gobierno nacional C. Menem, a mediados de 1989, el partido oficialista (el peronismo) eleva al Congreso y logra la aprobación legislativa de un programa de privatizaciones. Promulgada la ley 23.696 de

Reforma del Estado, se inaugura una nueva fase en cuanto al papel del sector público en la Argentina, así como en términos de la emergencia de nuevos mercados para la actividad privada y de nuevas áreas privilegiadas por las políticas públicas. En general, casi todos los primeros pasos del difundido programa de privatizaciones sufrieron una multiplicidad de inconvenientes de diversa índole. No obstante, si en algo se destaca el ejemplo argentino respecto a otras experiencias internacionales, es en la celeridad y amplitud de las realizaciones (Aspiazu 1995).

La década de los noventa fue, fundamentalmente, una etapa de desarrollo del modelo neoliberal en la Argentina. Sintéticamente podemos decir que, si bien hubo diversos intentos por implementar este modelo desde 1976, fue recién con el Plan de Convertibilidad, a partir de abril de 1991, cuando se logró su instalación plena. El modelo neoliberal en la Argentina tiene tres aspectos básicos: la privatización de empresas públicas; la desregulación de la economía; y la apertura externa. Si bien los tres se venían desarrollando desde 1989 fue con el Plan de Convertibilidad que tomaron un carácter orgánico. La privatización de empresas públicas dio lugar a despidos masivos de personal, a la vez que la desregulación afectaba seriamente a las economías regionales a través de la desaparición de entes reguladores de distintas producciones. En tanto, la apertura externa, al eliminar las barreras proteccionistas, produjo una fuerte competencia de productos extranjeros, más baratos, que obligó a la reorganización de la producción local para reducir costos. La apreciación del tipo de cambio, producto de la fijación de la paridad cambiaria originada en la convertibilidad, actuó también en el mismo sentido. Esta reestructuración involucró, entre otras medidas, la introducción de tecnología ahorradora de mano de obra. Así, los tres aspectos básicos del Plan de Convertibilidad tuvieron como consecuencia la generación de fuertes desequilibrios en el mercado de trabajo, cuya representación más elocuente fue la explosión de las tasas de desocupación a mediados de los noventa. Otra de las consecuencias observadas fue el crecimiento de grupos de población relegados a la posición de excluidos (Golovanevsky 2002).

El proceso de privatización de AHZ comienza² en 1991 cuando el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa, anuncia el llamado a licitación para la privatización de este complejo minero-forestal-siderúrgico. En este año AHZ se encontraba ya en estado de mínima producción, con racionalización de gastos y reducción de la planta de personal de 8.000 (en la década del '70) a 2.560 personas; situación que formaba parte del programa iniciado en los '80, del cual hacíamos mención antes, de desestatización de las EP. Todas estas personas fueron pasadas a retiro voluntario y sus indemnizaciones fueron pagadas con aportes financieros del Estado Nacional.³ En ese momento había por lo menos cuatro gremios principales y uno secundario y todos iban a tener diversas intervenciones pero cumplirían roles similares en el período de privatización, ya que todos los anuncios y gestiones colocaron a los trabajadores en una situación de inestabilidad e incertidumbre (no tuvieron certeza de cuántos serían los despidos o quiénes o a cuánto ascenderían los montos de las indemnizaciones por retiro voluntario, por ejemplo).

Cuando se concretó la licitación de AHZ el único oferente fue un consorcio formado por capitales argentinos, franceses y estadounidenses cuyo nombre es *Aceros Zapla*.⁴ La propuesta que elevaban, en cuanto a los trabajadores, era conservar a 882 personas de un total de 2.560; pero preveía aumentar las contrataciones conforme las ventas de los productos en el mercado mejoraran.⁵ AHZ es adjudicado a este único oferente y se anuncia la apertura de la lista para retiros voluntarios. El Ministerio de Defensa confirma que posee los fondos necesarios para pagar las indemnizaciones pero estas luego son mal liquidadas y se desarrollan numerosos conflictos y negociaciones en relación este tema (Marcoleri de Olguín *et.al.* 2004).

El 1 de julio de 1992, día en que se ejecuta el traspaso formal de la propiedad de la empresa, solo podían ingresar al establecimiento los 882 trabajadores que la adjudicataria seleccionaría; pero estos trabajadores se niegan fundamentando que no conocen las condiciones en las que son

² En la reconstrucción de la privatización de Alto Hornos Zapla seguimos el trabajo de Benavidez (2002).

³ Diario Pregón, 08/11/91.

⁴ Las empresas que conforman el grupo "Aceros Zapla" son: Aubert Duval SA, Societe Industrielle de Metallergie Avancee SA, Citicorp, Pensa SA y Perfin SA (Aspiazu *ob.cit.*).

⁵ Diario Pregón 01/02/92

contratados ni los sueldos que percibirán. En septiembre aceptan ingresar 709 y el resto pasa a retiro voluntario.⁶

La absorción de mano de obra de Aceros Zapla (entre 700 y 800 personas) fue en su mayoría de gente nueva, estimándose sólo en un 10% de esa cifra los ex-empleados reincorporados, cuyo mayor atractivo era su conocimiento específico del funcionamiento de determinadas maquinaria. Entonces, de las 2.800 personas que se fueron de la empresa estatal por medio de retiro voluntario, menos de 100 fueron empleadas por la nueva empresa, una vez alcanzado el total de uso de su capacidad operativa (Marcoleri de Olguín 1994). En resumen, las cifras aproximadas que deja en Palpalá la privatización de AHZ son las siguientes:

- Número de empleados estimados a 1980: 8.000
- Retiros entre 1984 y 1991: 1.500
- Retiros justo antes de la privatización: 2.800
- Absorción de mano de obra: 800

En el período 1991-1992 (en el cual se lleva a cabo la privatización de AHZ) los índices de desocupación que muestra la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) aumentaron para el conglomerado San Salvador de Jujuy-Palpalá. Si se toman los datos del mes de junio del '91 y mayo del '92 se observa que el índice mencionado aumenta 3,7% respecto del año anterior. Este intervalo se corresponde con el momento en que se producen los retiros voluntarios. El índice de subocupación también presenta un incremento del orden del 1,8%. Sin embargo cuando se compara con el mes de mayo de 1993 se revierte la tendencia con una caída de 2,1%. Pero el índice de subocupación continúa su ascenso y el aumento es de 2,4% (Marcoleri de Olguín *ob.cit.*).

La privatización implicó una reducción de alrededor de 2.000 puestos de trabajo en el lapso de un año, a lo que debe sumarse la paralización de las minas y los empleados que perdieron su trabajo en la empresa los años anteriores. La absorción de esta mano de obra es sumamente dificultosa en una ciudad de las dimensiones de Palpalá, teniendo en cuenta que los puestos de trabajo perdidos en el lapso de un año representaban aproximadamente una décima parte de la población masculina de Palpalá hacia 1991, y algo más de una décima parte de la población económicamente activa. En un contexto sin demasiadas alternativas ocupacionales, esto fue un golpe devastador para la economía de Palpalá, y significó el fin de una inserción laboral estable para muchas familias en el lugar (Marcoleri de Olguín *et.al. ob.cit.*).

La pregunta que consideramos relevante es: ¿cuál fue el destino laboral de un número tan importante de gente? De la primer etapa, hasta 1991, hay mucho personal profesional y técnico que no era oriundo de Palpalá y volvió a su lugar de origen y/o encontró nuevas oportunidades laborales; y muchos estaban próximos a jubilarse y simplemente realizaron los trámites para ello. Pero el resto y en las demás etapas pasó por lo general y según observaciones realizadas, al cuentapropismo, a generación de microemprendimientos con resultados diversos o a depender de planes sociales estatales. Hacia este punto de interés estamos orientando la investigación por lo cual, en el presente trabajo, solo plantaremos algunos de los avances alcanzados a la fecha.

2.3. Aspectos demográficos y socio-económicos de Palpalá entre 1991 y 2001⁷

El **Departamento Palpalá** contaba en 2001 con 48.199 habitantes, lo que incluye 45.184 entre la ciudad en sí, Altos Hornos Zapla y Río Blanco; y los restantes 3.015 entre Centro Forestal,

⁶ El problema se agudiza al no cobrar sus indemnizaciones más de 800 trabajadores. Los empleados que no figuraban en la lista de los 882 seleccionados pasaban a depender de la entidad *Zapla Residual* (bajo jurisdicción del Ministerio de Defensa), organismo que se encarga de terminar trámites pendientes del personal de AHZ. A fines de 1992, se efectúan protestas y se producen incidentes. Aunque se concretó el pago de las indemnizaciones es una situación todavía no concluida. Por ejemplo, en la última semana de julio de 2004, unos 700 obreros del Sindicato de Obreros y Empleados de Zapla bloquearon los tres accesos a la planta de *Aceros Zapla*, generando la paralización total de tareas y prohibiendo el ingreso al lugar para cualquier personal o directivo, a pesar de una intimación judicial para desalojar dichos accesos. El reclamo se centraba en dos aspectos: la implementación de medidas de seguridad en la fábrica y la pronta puesta en marcha del Programa de Propiedad Participada (Diario Pregón, 01/08/04).

⁷ Salvo aclaración en contrario, en esta sección se trabaja con datos del Censo de Población y Vivienda del año 2001, comparando en algunos casos con el censo del año 1991.

Carahúnco y población rural dispersa. El Departamento Palpalá tiene el 7,9% de la población total de la provincia (611.888 habitantes según el Censo 2001).

Según el censo de 1991 el Departamento Palpalá tenía 43.521 habitantes, lo que representa un incremento del 10,7% en su población durante esos diez años y una tasa de crecimiento intercensal de 10,26 por mil. Es uno de los departamentos con crecimiento poblacional más moderado, muy lejos de otros departamentos y casi con la mitad de la variación porcentual provincial que alcanzó el 19,4%. Por su cantidad de habitantes la ciudad de Palpalá es la tercera en importancia de la provincia (luego de la capital y de San Pedro de Jujuy). En este sentido ha superado a la ciudad de Libertador General San Martín, que en el Censo anterior tenía más población que Palpalá.

Es interesante observar que la tasa de crecimiento intercensal de Palpalá fue de 29,89 por mil entre 1980 y 1991, con lo cual la tasa de 10,26 por mil correspondiente al período 1991-2001 estaría reflejando una importante desaceleración en el crecimiento poblacional del departamento en la década de los noventa con respecto a la década de los ochenta. Esto se vincula seguramente a la privatización de AHZ y la reducción de personal que acompañó este proceso.

Resulta interesante señalar que el mayor crecimiento poblacional de los noventa se ha dado, dentro del departamento Palpalá, en la ciudad en sí, ya que tanto Centro Forestal como Mina 9 de Octubre han visto reducirse su población en términos absolutos entre ambos censos. El caso de Mina 9 de Octubre es paradigmático, ya que el Censo 2001 sólo registra 2 habitantes en la misma (frente a 325 del Censo anterior) debido al cese de su explotación. Por su proximidad a la ciudad capital, en la actualidad (Palpalá y San Salvador de Jujuy) conforman un conglomerado urbano: Gran San Salvador de Jujuy con casi 280.000 habitantes.

En relación a la composición de la población por edad y sexo se observa un importante aumento en el peso del grupo de 20 a 24 años de edad, tanto entre varones como entre mujeres, comparando los datos del Censo de 1991 con los del año 2001. Esto podría estar reflejando una permanencia en el lugar de jóvenes que anteriormente migraban hacia otros centros, especialmente para sus estudios superiores, y representan un desafío para las autoridades comunales, puesto que se trata de un grupo en edad crítica, que requiere de instituciones de formación superior, fuentes de trabajo y medios de esparcimiento.

De los 6.970 habitantes de entre 18 y 24 años 3.880 no registran asistencia escolar, lo que representa el 55,7% (según datos del Censo 2001). Esto no sería un problema si se tratara de jóvenes con estudios medios completos y una inserción laboral asegurada, pero la situación está lejos de ser así. Restringiendo el análisis al grupo de 20 a 24 años (y eliminando de esta manera a la mayoría de los “rezagados” que entre 18 y 20 años se encuentran finalizando los estudios de nivel medio), la situación se puede resumir así:

Población de 20 a 24 años	Cifras absolutas	% sobre el total
<i>Ocupados</i>	1363	27,5
Sólo trabaja	1112	22,4
Trabaja y estudia	251	5,1
<i>Desocupados</i>	1444	29,1
Total PEA⁸	2807	56,6
Inactivos	2151	43,4
Estudiantes	1065	21,5
Jubilados o pensionados ⁹	44	0,9
Otra situación	1042	21,0
Población total	4958	100,0

Según estos datos, la tasa de desocupación de este grupo (desocupados como porcentaje de la PEA) sería de 51,4%, lo que muestra la gravedad de la situación de los jóvenes, ya que

⁸ PEA significa población económicamente activa, igual a la suma de ocupados más desocupados.

⁹ Puede estar también asistiendo a un establecimiento educacional.

prácticamente uno de cada dos de ellos económicamente activos estaría buscando trabajo sin encontrarlo. Por otro lado, alrededor de una cuarta parte del grupo se encontraría estudiando (con una minoría que trabaja y estudia a la vez), mientras que un 21% aparece en la categoría “otra situación”, que estaría englobando a jóvenes que por diferentes motivos no trabajan, ni buscan trabajo ni estudian. En este grupo encontraremos a las jóvenes que desempeñan el rol de “ama de casa”, por haber formado uniones (matrimoniales o no) a edad temprana o por hacerse cargo de los quehaceres domésticos en sus familias de origen, como así también a los “desalentados”, que ni trabajan, ni buscan trabajo, ni estudian, ni tampoco realizan los quehaceres domésticos. Este grupo es el más vulnerable a los riesgos de caer en la violencia, como así también en la anomia, conduciendo a situaciones de adicciones, incluso llegando al límite del intento de suicidio. Al respecto, una de las preocupaciones manifestadas por el actual jefe comunal se vincula justamente al elevado número de suicidios adolescentes y juveniles que se vienen registrando en el departamento.¹⁰

De los 48.199 habitantes del Departamento Palpalá, 33.380 tienen 14 años o más. De estos últimos el 36,2% es población ocupada, el 18,0% estudia (y no trabaja) y el 8,9% es jubilada o pensionada. Los desocupados representarían el 30,7% de la PEA (siempre restringiendo el análisis a los habitantes de 14 años o más).

Esta elevada tasa de desocupación merece una explicación de parte del propio INDEC, que señala la falta de coherencia entre este resultado y los obtenidos para la misma época vía EPH, que son menores.¹¹ Cabe señalar que el Censo se llevó a cabo en el mes de Noviembre de 2001 y la EPH corresponde al mes de Octubre de ese mismo año. El INDEC¹² considera que las diferencias, que se basan en la captación de la condición de actividad, se deben a la escasa sensibilidad de la fuente censal para captar a quienes están ocupados en empleos precarios e inestables, especialmente “...en épocas de crisis económica como la que acompañó la medición censal”. Siempre según el propio INDEC “...las diferencias se advierten con mayor intensidad en los grupos más vulnerables a la precariedad laboral (mujeres, jóvenes y adultos mayores) y en los demandantes de empleo ocupados y los inactivos que desean trabajar”. Esto parece haber sido un inconveniente común también en otros países de América Latina en relación al censo de población en torno al año 2000.

Restringiendo el universo a los jefes de hogar, la tasa de desocupación resulta ser de 16,6%, lo cual estaría mostrando una situación más vulnerable frente al empleo de los no jefes de hogar (ya que la tasa de desocupación total, de jefes y no jefes, era de 30,7%, como se mencionara en párrafos anteriores). Como los no jefes son por lo general mujeres y jóvenes, estas cifras revelan nuevamente la mayor vulnerabilidad de estos dos grupos. Entre los jefes de hogar, en cambio, las tasas de desocupación de varones y mujeres no registran diferencias significativas.

Del total de ocupados el 28,9% son asalariados del sector público, y el 41,2% asalariados del sector privado. Del resto, el 23,4% son trabajadores por cuenta propia, el 4,2% trabajadores familiares y el 2,3% patrones. Estos porcentajes varían al considerar a los asalariados por sexo. Entre las mujeres, es mayor la incidencia del empleo público (39,4%) y menor la del empleo asalariado en el sector privado (29,9%). Si se tiene en cuenta que seguramente una gran parte de este último corresponde a empleo doméstico se observa que la posibilidad de un empleo estable y protegido fuera del sector público es bastante baja para las mujeres trabajadoras en Palpalá. El empleo por cuenta propia, en cambio, registra importancia similar entre los varones y las mujeres ocupadas, y es predominante entre las mujeres sin instrucción o con nivel de instrucción primario

¹⁰ Si bien no se han podido conseguir datos sobre el número de suicidios en Palpalá, sí se ha podido observar que la tasa de suicidios de Jujuy ubica a esta provincia entre las que tienen menos suicidios, pero cuando se restringe el análisis al grupo de 15 a 24 años, Jujuy ocupa el séptimo lugar en el total del país en relación a la tasa de suicidios.

¹¹ En nuestro caso no estamos en condiciones de hacer una comparación exacta, ya que la tasa de desocupación provista por EPH corresponde al Aglomerado San Salvador de Jujuy-Palpalá, y hasta el momento no hemos conseguido información por separado para ambas ciudades. Sí podemos señalar que la tasa de desocupación relevada por la EPH para este Aglomerado en la onda Octubre de 2001 era de 19,5%.

¹² En nota al pie del cuadro 9.1.6. del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, publicado en www.indec.mecon.gov.ar, resultados para Jujuy.

incompleto. El sector público es el empleador mayoritario de quienes tienen estudios superiores (sea terciarios o universitarios), absorbiendo al 70,2% de los ocupados con ese nivel de instrucción.

2.4. Los '90: desarrollo local y el impulso a las microempresas

Durante las décadas de 1980 y 1990 en la Argentina se asiste a una revalorización del papel de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) en el desarrollo económico y social, acompañada de un debate acerca de su contribución en términos de creación de empleo, introducción de innovaciones, regeneración de la base empresarial y desarrollo local. La aceleración del proceso de globalización y la profunda reestructuración de las grandes empresas, que encontraban serias dificultades para responder con flexibilidad a los nuevos y cambiantes escenarios de la competencia, dieron lugar a una creciente recuperación del protagonismo de las MiPyMEs, que tendieron a ganar un nuevo estatus en los escenarios emergentes hacia finales del siglo XX. El nuevo perfil empresarial de este tipo de firmas se caracteriza por incluir su creciente participación en actividades innovadoras, en el desarrollo de vínculos con otros agentes económicos e instituciones, una mayor orientación hacia el mercado y un importante grado de flexibilidad estratégica y operativa. En Argentina, si bien la participación de la MiPyMEs en la actividad económica ha sido estructuralmente relevante, su revalorización se hace sentir fuertemente en los '90; sin embargo, el debate sobre su rol e importancia en el proceso de desarrollo ha estado ausente. Este déficit es particularmente importante en momentos en que su capacidad de contribuir a un crecimiento más armónico pareciera comenzar a ser reconocido por numerosos segmentos de la sociedad (Kantis y Rearte 1998).

Retomando el caso que nos ocupa, recordemos que en 1992 la venta de AHZ fue seguida por el despido de un elevado número de trabajadores. El gobierno municipal de Palpalá trató de superar esta situación mediante el fomento de la actividad microempresarial, con fuertes aportes financieros de organismo nacionales e internacionales. Se trató de una estrategia de desarrollo local citada como ejemplo de rehabilitación positiva luego de un *shock* traumático (Fiszbein y Lowden 1999). En esta etapa estuvo al frente del Municipio de Palpalá el Ing. Rubén Daza quien plantea al respecto que:

“Cuando Altos Hornos Zapla pasó [...] a ser una empresa privada y 3.500 empleados fueron despedidos e indemnizados con cuantiosas sumas de dinero nos enfrentamos con un fenómeno nuevo en la provincia y en el país. [...] fuimos los pioneros de esta tendencia global. Las políticas globales impulsadas por los organismos de crédito internacionales impactaban en una pequeña población de Jujuy transformando todo el paisaje: familias disgregadas, hombres que abandonaban a sus mujeres, técnicos de primer nivel sin posibilidades de aplicar sus conocimientos en la zona, mineros que optaban por el suicidio al no poder llevarle el pan a sus hijos. Gente que estaba acostumbrada a la seguridad de un sueldo y a una especialización laboral debía transformarse rápidamente en emprendedores y organizar sus empresas de forma tal de poder subsistir en un marco de crisis generalizada” (Daza 2001:157).

Señala que se fueron probando distintas estrategias y metodologías para favorecer e impulsar la generación de microempresas, organizando por ejemplo, el Instituto Municipal de Desarrollo con la participación de sindicatos, la Universidad Nacional de Jujuy, las cámaras empresarias y el municipio. Desde allí se promovieron proyectos asociativos entre ex-empleados y ex-obreros de AHZ que, al sumar sus indemnizaciones podían integrar capitales que permitieran la puesta en marcha de “proyectos de escala” como lo fueron: una línea de colectivos de media distancia, una estación de servicio y una fundición; o “proyectos innovadores con una inversión importante de desarrollo tecnológico”. Se implementaron en el municipio diversos Programas Nacionales como el Programa de Promoción del Desarrollo Local de la Secretaría de Desarrollo Social; el PRONATASS en la línea de apoyo a las cooperativas de trabajo; el Programa de Microempresas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; o el Programa de Igualdad de Oportunidades para al mujer en el Empleo del Consejo Nacional de la Mujer (especialmente el Programa Vivero de Empresas de Mujeres y el Programa de Centros de Orientación Laboral para la Mujer).

El gobierno municipal de Palpalá en la década del '90, entonces, buscó facilitar vías para la reinserción de la población desempleada al promover microemprendimientos como una de las principales estrategias de reconversión social y laboral, marco en el cual, por ejemplo, se dictaron

cursos como los de: Gestión de la Microempresa; Formación para Desempleados; Curso para el autoempleo y la gestión de la Micro y pequeña empresa; entre otros. Un importante número de estos cursos de capacitación en gestión de microempresas eran dirigidos específicamente a mujeres de la localidad como actividades del SOLAM¹³, implementado por el Gobierno Municipal palpaleño en 1996. Aunque los resultados de estas capacitaciones no se han documentado en forma sistemática, pueden ser un punto importante a tener en cuenta a la hora de evaluar resultados. Así, el trabajo de capacitación llevado a cabo por el SOLAM se justificó en el nuevo rol de la mujer en el mundo del trabajo de Palpalá después del proceso de privatización y achique de AHZ, con la definición de un nuevo esquema socio-laboral y nuevas condiciones de subsistencia; donde la intensidad de los emprendimientos con fines económicos constituye un factor de cambio importante respecto a épocas precedentes. Esta etapa se caracteriza por la elevada presencia de mujeres casadas de todas las edades que tienden a trabajar la mayor parte de sus vidas. Las mujeres palpaleñas en el período 1997-1998 se podían caracterizar de la siguiente forma: un 30% de las mujeres sólo hace tareas del hogar y un 70% tiene alguna actividad remunerada extra-reproductiva. De ese 70%; el 69% tiene una sola actividad remunerada; el 21% se desempeña en dos ocupaciones; y un 10% en tres. El 10% de las que tienen actividades remuneradas (6,9% de las mujeres de Palpalá) tiene un negocio propio (Ferruelo Magán ms).

Como parte del mismo programa de desarrollo local, se implementaron programas de créditos, cursos de capacitación y asistencia técnica para acompañar a los proyectos en sus inicios: “En muchos casos impusimos como condición para el otorgamiento de crédito que los socios nos permitieran designar y mantener un gerente durante los dos primeros años para garantizar la puesta en marcha de la empresa, debido a la inexperiencia empresarial de los ex-obreros metalúrgicos devenidos en socios capitalistas” (Daza *ob.cit.*:158). Datos provenientes de estudios realizados por una ONG de Palpalá (Fundación Nueva Gestión) informan que el 70% de la cartera de clientes de microcrédito son mujeres residentes del conglomerado San Salvador de Jujuy-Palpalá, en el período 2001-2002. Es preciso aclarar que este dato puede estar mostrando, más que la alta proporción de mujeres microempendedoras, una política de discriminación positiva hacia las mujeres de parte de los organismos que brindaban esta ayuda financiera debido a su consideración de que las mujeres han demostrado un índice notablemente menor de morosidad en el pago de sus cuotas (Pereyra ms).

Con la intención explícita de “...oír la demanda de los mercados, de generar productos y servicios de calidad, de generar una masa crítica de producción para poder acceder a mercados masivos con continuidad, de compartir equipamiento y estrategias de comercialización para bajar los costos y acceder a nuevos nichos de mercado” (Daza *ob.cit.*:159) se creó un polo metalmecánico y un parque industrial y se fueron diseñando estrategias para incrementar el comercio local.

En este mismo sentido, se implementó una estrategia involucrando al sistema educativo formal, buscando generar propuestas pedagógicas que tuvieran como eje promover esta actitud emprendedora en los chicos, “...en vistas a un futuro deseable de comunidad y contener a los padres y la familia en el marco de la crisis laboral y económica que se presentaba de forma repentina” (*ob.cit.*:159). Este proyecto se desarrolló entre los años 1994/1998 y fue financiado por la Fundación K'ellogs y desarrollado por la Fundación por la Calidad y la Participación. El programa consistía en abrir la escuela a la comunidad, utilizando herramientas de gestión estadística de la calidad para desarrollar proyectos que mejorasen la calidad de vida de la zona. El mismo proyecto se llevó a cabo en un distrito escolar de Capital Federal, en Gualeguaychú, Rojas, Rafaela y otros dos municipios. La idea era diagnosticar con métodos participativos los principales problemas comunitarios, priorizarlos según la urgencia, gravedad y tendencia, analizar sus causas, definir cuáles de las causas eran las que más incidencia tenían en el problema, ver cuáles eran atacables, proponer soluciones y desarrollar proyectos concretos. En el caso de Palpalá el principal problema que surgía en muchas de estas experiencias era el de la desocupación, la violencia familiar generada

¹³ El Servicio de Orientación Laboral para Mujeres (SOLAM) fue impulsado en 1995 por el Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo desde el Consejo Nacional de la Mujer. El Municipio de Palpalá lo aplicó desde el Instituto de Desarrollo Municipal. Las fichas y demás información se perdió en un incendio en varias oficinas del municipio en enero de 2001.

por la misma, el abandono de padres y madres, depresión y alcoholismo, entre otros. En muchos casos las madres se iban a trabajar en tareas domésticas a Córdoba o Buenos Aires y el padre quedaba a cargo de los hijos con lo que esto implicaba en cuanto a la ruptura del paradigma familiar tradicional que posicionaba al hombre a cargo de las tareas productivas extradomésticas. Lo cual derivaba, según este diagnóstico, en cuadros depresivos y alcoholismo. Los hijos (alumnos) manifestaban actitudes agresivas en la escuela y a partir de este Programa la escuela propuso algunas actividades de contención y de valoración del trabajo de madres y padres, así como de investigación acerca de las distintas formas de organizar el trabajo. Hubo en algunos casos visitas y trabajo de campo a empresas, microempresas, empresas familiares, el frigorífico, niños trabajadores, entre otros. Cuando se terminó el financiamiento externo el proyecto fue desapareciendo en la escuela hasta quedar sin efecto.¹⁴

Finalmente, a partir de la auto-identificación de ciertas dificultades por parte del municipio de Palpalá (como el no contar con los recursos financieros y técnicos necesarios para poder identificar los ejes productivos más adecuados para su desarrollo) y la convicción de que: "...los procesos de desarrollo se dan a nivel de las microregiones que pueden ofrecer en conjunto una cantidad de productos que justifiquen la venta masiva" (Daza *ob.cit.*:161), al asumir Rubén Daza la vicegobernación de la Provincia de Jujuy y con ello a la presidencia del Consejo Provincial de la Microempresa de la Provincia, continúa desde este nuevo escenario su trabajo de apoyo a este sector económico. En julio de 1990 se había aprobado la ley Provincial N° 4513/90 con la cual se creaba el Consejo Provincial de la Microempresa.¹⁵ Las modificaciones introducida para el funcionamiento de dicho Consejo (a través de las leyes N°4563/91 y 4985/97 y el Decreto N°3524/97) establecen que dicho Consejo se propone desarrollar el sector microempresarial en la provincia, definiendo como tal a toda empresa que ocupe hasta un máximo de 15 trabajadores.

Para 1995 el valor agregado generado por la Provincia era de 1.570 millones de pesos y representaba el 0,6% del PBI nacional. Lo que ponía a Jujuy como una de las provincias de menores ingresos, con un PBG *per cápita* de 2.800 pesos anuales (comparativamente, en la década del '80 Jujuy se encontraba en el décimo lugar en el ranking de PBG *per cápita*). En los '90 las Micro y PyMES de menos de 9 empleados son las que tienen la participación más notable en la economía de la provincia de Jujuy: constituyen casi el 90% de las empresas y generan alrededor del 25% del empleo. Una gran proporción corresponden al comercio y al transporte. Algunos autores afirman que las PyMES de la provincia de Jujuy se caracterizan, en general, por un gerenciamiento no profesionalizado; siendo el/la empresario/a jujeño del tipo "juvenil" en el sentido de que tiene agilidad de reacción y alta motivación; no se identifica con la burocracia o la sistematización, ya que la planificación está implícita y no-escrita; y los registros contables no son apreciados como algo útil en la toma de decisiones. En general, los sistemas de comercialización utilizados por las empresas de auto-sustento, micro, PyMES de la Provincia (integrado al diseño, producto, calidad, precio, comunicación, distribución, etc.) adolecen de estudios, planificación, disponibilidad de recursos y representa una importante desventaja para las empresas (Pereyra *ob.cit.*).¹⁶

2.5. Palpalá hoy: perfil de los desocupados

En la Oficina de Empleo del Instituto Municipal de Desarrollo, dependiente de la Municipalidad de Palpalá, existe un Registro de postulantes a empleo, a partir del cual se elaboró una base de datos de casi 10.000 personas desocupadas, inscriptas entre 1999 y 2003. De acuerdo a los datos recopilados en ese registro, en junio de 2004 había en Palpalá entre 4.100 y 4.300 desocupados beneficiarios del Plan Jefes de Hogar, de los cuales el 46.8% eran mujeres.

¹⁴ Comunicación personal David Burín (Comunicador Social que relevó la experiencia).

¹⁵ El Consejo de la Microempresa es un organismo de carácter mixto, dirigido y administrado por un directorio. Es un ente autárquico que se rige por la Ley de Contabilidad del Estado. En su directorio está representado: Poder Ejecutivo y Legislativo; Dirección de Industria, Comercio y Acción Cooperativa; Secretaría de Estado y Turismo; Consejo Federal de Inversiones; Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa en Jujuy; UNJu; y el Banco de Acción Social.

¹⁶ Pereyra (*ob.cit.*:12-13) cita para este análisis a: HUERTAS, Oscar (1999) *Estrategias para mejorar las posición competitiva de las Micro y PyMES de la Provincia de Jujuy*. FONCAP: Universidad de Belgrano.

Con respecto al *nivel de instrucción* alcanzado por los postulantes para un empleo, es de destacar que el 51% ha completado el nivel de educación alcanzado. La cantidad de individuos que nunca concurrió a un establecimiento educativo, es inferior al 2%. En cambio, es notable que de los desocupados que tuvieron acceso a educación, más de la mitad alcanzó el nivel medio de instrucción (52%), y de éstos, la mitad son mujeres. Solo un 2.4% alcanzó el nivel universitario.

Observando el *estado civil* de los desocupados, resulta que la mitad son solteros, siendo mayor la cantidad de mujeres que de hombres en esta categoría; en cambio, entre los casados o unidos (42%), la mitad son mujeres.

En cuanto a la *nacionalidad* de los postulantes inscriptos en el registro, se observa que solo el 3% no son argentinos, y si bien aparentemente se permite la inscripción de personas con residencia fuera de Palpalá, este grupo es insignificante, ya que más del 99% son palpaleños. Igualmente es ínfimo el grupo de personas con algún tipo de *discapacidad*, solo el 1.3%.

Una característica para comentar es el *tamaño de las familias*, ya que la gran mayoría son pequeñas, el 73 % tiene hasta dos hijos y el 22 % tiene entre tres y cinco hijos, y solo el resto sobrepasa esa cantidad de hijos.

En el sector de la encuesta de inscripción al registro que contiene la *información laboral*, ante la pregunta sobre la última ocupación que tuvieron antes de quedar desocupados, responden con una amplia gama de actividades, entre las que cabe mencionar las siguientes:

Actividad de la última ocupación	%	% de Jefes de hogar
Albañil, albañil oficial y medio oficial	5.2	15 %
Auxiliar administrativo	12.6	-
Ayudante de albañil	11.0	16.5 %
Ayudante de cocina	1.7	33 %
Chofer de automóvil	3.6	12.5
Cocinera doméstica	2.2	50 %
Costurera	1.7	-
Electricista	3.0	100 %
Empleada doméstica	11.3	16 %
Niñera/Baby sitter	2.4	-
Oficial múltiple	1.1	47 %
Peluquero	1.3	33 %
Peón rural	1.4	18 %
Repostero	1.1	-
Secretaria Administrativa	2.7	-
Trabajador de maestranza de limpieza	7.3	25 %

En las cifras anteriores, puede verse que la proporción más importante de desocupados fue expulsado del sector construcción (16.2%), siguiendo en orden de importancia el sector administrativo, con el 15.3%, y el servicio doméstico, con el 13.5% del total de postulantes a empleo. El resto de las ocupaciones mencionadas, no llega al 8%, y las ocupaciones no indicadas en la lista, no alcanzan el 1% del total. Los porcentajes de desocupados que son Jefes de hogar, son solo aproximados, resultantes de la escasa información disponible.

Sintetizando lo planteado sobre Palpalá podemos decir que la privatización de AHZ produjo cambios muy profundos en su situación económico-social de los cuales los más obvios son el aumento del desempleo y del subempleo, que trajo como consecuencia el que la comunidad (a través de su organización civil) (Bergesio y Pereyra 2000) y las familias (a través del cuentapropismo y la generación de microempresas) debieron hacerse cargo de responsabilidades que antes eran cubiertas por la fábrica pero siempre con una fuerte presencia del Estado (a través de créditos, capacitación y otros).

3. Alto Comedero: crisis económica y crecimiento demográfico en San Salvador de Jujuy

El Barrio Alto Comedero surge en el momento en el que, en Palpalá, se inicia el proceso de privatización de AHZ. Este barrio está ubicado en el sur de la ciudad de San Salvador de Jujuy y, como ya dijimos, visualmente en la ruta de acceso a la capital provincial se encuentra “unido” a la

ciudad de Palpalá. Tiene más de 50.000 habitantes y se ha desarrollado y crecido en la década de 1990, fundamentalmente, en la etapa de desarrollo del modelo neoliberal en la Argentina período al cual ya caracterizamos en sus aspectos centrales en el apartado 2.2.

La provincia de Jujuy, como es de suponer, no ha sido ajena a lo ocurrido en el marco nacional en ese período pero también reveló sus propias características. Mientras que la privatización de empresas públicas reducía los puestos de trabajo, la desregulación afectaba a cultivos fundamentales en la economía provincial, como el tabaco y la caña de azúcar. Esta última también sufría la amenaza de la apertura externa, a la vez que reducía el empleo debido a la tecnificación, en especial de las tareas de cosecha. Por otro lado, la economía de la provincia, que había tenido un fuerte dinamismo en las décadas de los '70 y '80, mostró en los '90 una trayectoria decreciente. A lo largo de las tres décadas tanto el producto bruto geográfico como el empleo por sectores muestran un importante proceso de terciarización de la economía, basado en el crecimiento del sector público, debido a contratación de personal. Esta forma de desarrollo tiene entonces un límite muy concreto, que son los recursos del sector público (Golovanevsky *ob.cit.*). Cuando dicho sector se vio imposibilitado de continuar con esta política, las tasas de desocupación crecieron sin cesar, y surgieron los movimientos piqueteros, con su metodología de cortes de ruta y movilizaciones permanentes, siendo Jujuy una de las provincias pioneras en esta temática.

3.1. Origen del barrio: clientelismo, orden colonial y desorden urbano

El Barrio Alto Comedero, al sur de la ciudad de San Salvador de Jujuy tiene su origen en un plan de viviendas iniciado en 1986 con el propósito declarado de dar respuesta al déficit habitacional en la capital provincial. En ese año, el entonces gobernador de la provincia de Jujuy, con el objetivo explícito de poner fin a las denominadas invasiones ilegales de los terrenos privados en el entorno de la ciudad y suprimir las zonas de viviendas precarias, decide expropiar 600 hectáreas en el lugar denominado Alto Comedero, a cinco kilómetros de San Salvador de Jujuy, para destinarlas a la construcción de viviendas. En realidad, este gobernador buscaba ganar tiempo porque su mandato finalizaba en 1987 y perseguía su permanencia en el cargo, siendo clave en términos electorales la adjudicación de terrenos y/o viviendas (sin duda, el objetivo no declarado que está en el origen del barrio Alto Comedero) (Fournier 2000). La necesidad de construir un nuevo orden urbano para suprimir el desorden tanto espacial como social de las periferias urbanas era real, pero también se elige un momento político importante, y la construcción del barrio persigue además un fin político (en este caso reeleccionista) del cual es inseparable a lo largo de toda su breve historia.¹⁷

Luego de la expropiación y para conocer la demanda, el estado provincial llevó a cabo un reempadronamiento de familias que necesitaban una vivienda y cerca de 16.000 personas se registraron. El sistema sólo estaba parcialmente informatizado y los parámetros de selección no estaban claramente anunciados, ni siquiera definidos. Así, una primera lista fue publicada para la adjudicación de 3.000 terrenos. Inmediatamente fueron denunciadas irregularidades porque muchos de los postulantes habían hecho declaraciones falsas (Fournier *ob.cit.*). La asignación de los terrenos tuvo lugar cuando la campaña electoral para la gobernación ya había comenzado, por lo que el proceso de urbanización y el acceso a los terrenos urbanos fue directamente asociado al clientelismo político.¹⁸ La mezcla social que el proyecto preveía no fue respetada, sólo fueron adjudicados los lotes para las personas de, en teoría, recursos limitados. A pesar de la distribución masiva de terrenos, el gobernador no es reelegido. El nuevo gobernador buscó entonces reimponer el orden en el proyecto, y la entrega de terrenos fue reorganizada.

¹⁷ En situación de entrevista un ex presidente de un centro vecinal de Alto Comedero nos dijo: “No hay ningún proyecto de Alto Comedero, no hay nada... Va creciendo, cada cuatro años, cada vez que hay elecciones [...] Cada cosa que se hace en Alto Comedero es para las elecciones” (Bergesio y Golovanevsky 2004).

¹⁸ Auyero (2000) plantea que, en los barrios pobres, asentamientos y villas, una de las maneras de satisfacer las necesidades básicas de alimentación y salud de los pobres es a través del partido político con acceso directo a los recursos estatales. Así, el *clientelismo político* es entendido aquí como el intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre masa y elites. Intercambio este que se da en desigualdad y es interés de este equipo profundizar en futuros trabajos sobre sus “condiciones de producción”.

Entre 1987 y 2001 nueve gobernadores han estado en el poder en la provincia de Jujuy, aunque un mandato dura normalmente cuatro años. Cada uno de los nueve gobernadores proyectó a Alto Comedero su concepción personal del orden urbano. El orden político, inestable, ha dictado medidas puntuales, realizadas según el día a día, el grado de financiamiento disponible y el calendario electoral; lo cual se refleja en el resultado final del proceso.

3.2. El resultado del proceso de urbanización

Alto Comedero conoce en el curso de los años noventa un crecimiento urbano ligado a cinco grandes mecanismos:

1. las viviendas del sector público construidas por el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (IVUJ);
2. un barrio construido en base al financiamiento del Banco Hipotecario Nacional.
3. los lotes o terrenos llamados fiscales que son terrenos viabilizados y para los cuales la construcción de viviendas está a cargo de los propios habitantes (auto construcción legal);
4. las ocupaciones de terrenos llamados ilegales a lo largo del curso del Río Las Martas (auto construcción ilegal);y
5. loteo privado construido sobre el contorno de la zona expropiada por el sector público.

El barrio está formado mayoritariamente por planes de viviendas del IVUJ que suman un 65% del total de las viviendas existentes en el lugar, el resto se completa con loteos y asentamientos¹⁹ ; que, a su vez, se distribuyen en aproximadamente 60 sub-barrios o sectores (Municipalidad de San Salvador de Jujuy 2001).

En lo que respecta a las infraestructuras observamos que las viviendas construidas por el IVUJ cuentan con un alto nivel de infraestructura, pero en cambio las viviendas pertenecientes a los loteos y asentamientos presentan una escasez de las mismas. El crecimiento del barrio esta condicionado por sus límites (autopista, accidentes topográficos) que lo llevan a que su expansión se realice hacia la zona sur del mismo. La falta de organización y planificación en el crecimiento del barrio hace que éste se expanda dejando zonas vacías, por lo que no solamente desperdician las infraestructuras existentes, sino también encarecen el costo de las mismas al tener que trasladarlas más lejos. Otro problema importante es la falta de pavimento, que ocasiona serios inconvenientes para la circulación dentro del barrio. Hay también un desmedido crecimiento de las viviendas, esto no solamente afecta a la calidad de vida sino que, además, en algunos casos no cumplen con las exigencias municipales de habilitación, por ejemplo, patios mínimos de superficie que garanticen una ventilación e ingreso de sol. Este descontrolado crecimiento provoca una imagen urbana deteriorada, ya que las viviendas no respetan los retiros obligatorios.

3.3. El “lugar” de Alto Comedero en San Salvador de Jujuy

Alto Comedero queda al sur de la ciudad. En el extremo sudeste del barrio están situadas las lagunas de oxidación para el tratamiento de las aguas servidas. Ellas desempeñan los órdenes repulsivos. En el oeste se yuxtaponen la prisión provincial, forma espacial y convencional del orden represivo penitenciario, y un cementerio privado, que palia el defecto de la función pública. Allí se localizan también varias discotecas, lugar del orden festivo, rodeadas por hoteles de alquiler de cuartos por hora, señalados por carteles luminosos sumamente explícitos (Fournier *ob.cit.*).

El orden de la división social de San Salvador de Jujuy combina tres tendencias La primera es una segregación de tipo centro periferia, el nivel socio-económico de los habitantes desciende a medida que uno se aleja del centro. Este primer círculo está físicamente limitado por dos grandes cursos de agua que atraviesan la ciudad (el Río Grande y el Río Xibi-Xibi o Río Chico), formando una especie de isla. Estos cursos de agua son también importantes barreras sociales. Si consideramos entonces a los ríos Grande y Chico como líneas demarcatorias, podemos proponer en

¹⁹ Diario Pregón, 11/03/2004.

principio una zonificación de la ciudad en tres áreas: un área central, ubicada entre ambos ríos; un área que se extiende hacia el Norte del río Grande; y una tercera que, a partir del río Chico, se extiende hacia el Sudeste. Estas zonas identificadas como Central, Norte y Sur, son en las representaciones e interpretaciones de los habitantes de San Salvador caracterizadas como:

- Zona central: lugar de trámites y transacciones financieras, centro político, histórico y turístico;
- Zona norte: predominantemente residencial, con buenas visuales y alta calidad de vida;
- Zona sur: populosa y popular (Bergesio y García Vargas 1999).

Más allá de estas consideraciones acerca del imaginario de los habitantes de San Salvador, la descripción demográfica, según datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, permite observar el alto grado de desigualdad en la distribución de la población dentro de la ciudad. Mientras que la zona central cuenta con 26.795 habitantes (un 12% de la población) ocupando el 20% del territorio, la zona norte es habitada por 39.037 personas (17% de la población) distribuidos en el 32% del territorio; y, finalmente, la zona sur tiene 163.849 habitantes (71% de la población) repartidos en 1.481 hectáreas, representativas del 48% de la superficie. Esta última resulta así la zona más poblada, con 110.6 habitantes por hectárea, mientras ocupan la misma extensión 43.4 personas en la zona central y 39.6 en la zona norte.²⁰

Una segunda tendencia es una división social norte-sur. Al norte, al lado del Río Grande, habita la población más acomodada, ya sea segregada con la construcción del primer barrio privado cerrado por muros, o sea mezclada con poblaciones diversas. En oposición, al sur del Río Chico, el estándar social decrece. Se trata igualmente de una barrera étnica, la población de origen indígena, aunque de orígenes muy lejanos, se encuentra sistemáticamente al sur de este curso de agua (Stumpo 1992). Más al sur, a cinco kilómetros de la ciudad, se encuentra Alto Comedero, lugar geográfica y socialmente periférico.

La tercera tendencia es una división convexa y cóncava: las poblaciones socialmente desfavorecidas se instalan en las viviendas precarias en los contornos de los lechos de los ríos, en los límites de las zonas inundables, a un nivel inferior del centro de la ciudad, mientras que las residencias de la burguesía ocupan las alturas al oeste y las laderas de las colinas al norte (García Moritán y Echenique 1990).

La combinación de estas tres tendencias define el orden socio-espacial de San Salvador de Jujuy. En este orden segregativo, cada uno tiene asignado su lugar (García Moritán 1997). Curiosamente, se reencuentra el mismo esquema global de división en el interior mismo de Alto Comedero, que forma en cierta medida un desdoblamiento, un espejo del orden socio-espacial de San Salvador de Jujuy (Fournier *ob.cit.*). Por lo tanto, al atender a las formas de estas estrategias, se puede decir que los ciudadanos jujeños encontraron en los ríos que atraviesan su capital, en la distinción norte/sur y centro/periferia una clave para su estilo de imaginarla (García Vargas 2003).

Por otro lado, después de algunos años, el aislamiento geográfico de Alto Comedero ha dado la ocasión para los contestatarios de poner en su lugar las barreras en el camino. En ocasión de cortes de ruta, la comunicación entre Alto Comedero y el resto de la ciudad queda bloqueada. Estas nuevas formas de protesta social representan, de algún modo, el miedo al abandono por parte del Estado, que ha permanecido significativamente ausente en las regiones periféricas en momentos en que los niveles de pobreza crecían.

Alto Comedero hoy ...

Resumiendo, en algo más de diez años ha surgido en Alto Comedero una verdadera concentración urbana paralela, con casi 48.000 habitantes según el último censo de población.²¹ El

²⁰ Este proceso de concentración de la población en la zona sur es fortalecido desde la planificación por distintos ordenamientos, como el Plan Director Municipal (Ordenanza 628/86) y el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad de San Salvador de Jujuy (Ordenanza 2363/96) que reglamentan el uso del suelo de las distintas zonas.

²¹ Esto representa casi el 21% de la población total de San Salvador de Jujuy, de 231229 habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 2001.

crecimiento puede calificarse de impactante, y para justificar este calificativo presentamos a continuación la comparación de este crecimiento intercensal:

Crecimiento intercensal 1991 – 2001

- Barrio Alto Comedero: 181 por mil
- Ciudad de San Salvador de Jujuy: 25.4 por mil
- Departamento Dr. Manuel Belgrano: 23.9 por mil
- Provincia de Jujuy: 17.9 por mil
- República Argentina: 10.6 por mil

Hay que tener en cuenta que al momento de hacerse el Censo de 1991 Alto Comedero estaba en plena instalación, y cuentan las anécdotas que mientras que el censista iba por un lado la gente se instalaba por detrás, con lo cual su población puede haber sido subestimada en aquel momento, y por ende la tasa de crecimiento intercensal 1991-2001 resultar sobreestimada. De todas maneras, el crecimiento ha sido tan grande que inclusive sigue siéndolo aún si estas versiones fueran ciertas.

Así, Alto Comedero se desarrolló en base a un proceso de *implosión*²² de población, esto es, el barrio va quedando sumido bajo una marea de inmigración proveniente de los barrios y localidades que la circundan²³ como producto de la crisis socio-económica que afectó a la Argentina durante la década de 1990 y que aún continúa. No se puede hablar de la creación de una ciudad en el sentido tradicional del término debido a la carencia de numerosas funciones urbanas o la insuficiencia de los servicios públicos, y sobre todo a su dependencia administrativa, legislativa y financiera de la ciudad de San Salvador de Jujuy. Lo cual genera viajes cotidianos al centro de la ciudad capital, además de prácticamente no contar el barrio con fuentes de trabajo fuera del cuentapropismo (fundamentalmente servicios de reparación) y el comercio minorista (almacenes, quioscos, mercaditos, bares, etc.) (Bergesio 2000a). Alto Comedero ha quedado entonces bajo el dominio tanto político como económico del municipio capitalino (Universidad de Caen 2000). Aunque cuenta con una Delegación Municipal, los servicios de la misma se han visto notoriamente reducidos en los últimos años debido a problemas presupuestarios del municipio de la Capital.

Como ya dijimos, los años '90 en la Argentina estuvieron caracterizados por un contexto económico con desempleo creciente, precarización laboral y empobrecimiento también en aumento, que convirtió a Alto Comedero en un posible lugar de residencia para numerosos migrantes de otras zonas de la provincia, especialmente del norte, de donde fueron expulsados por la falta de oportunidades laborales (Bertoni *et al* 2000).²⁴

Este contexto de crisis se refleja en Alto Comedero, además, en el desarrollo de ferias de venta y reventa de productos de la canasta básica e industrializados que representó (y representa) una actividad económica y social muy importante que supera los límites del propio barrio en el cual se asientan. Las ferias en Alto Comedero (como la de Palpalá) son una posibilidad de obtener ingresos para numerosos hogares, que logran su supervivencia cotidiana merced a su inserción en este tipo de actividades económica por cuenta propia o microempresariales (Bergesio ms); pero además es un lugar donde un importante número de la población de la ciudad utiliza como espacio de socialización y como centro para abastecerse de productos de la canasta básica, ropa de segundas marcas, ropa usada y una variedad de artículos; porque la feria ofrece en un solo predio una amplia oferta de productos y precios. En las ferias hay por lo menos tres tipos de puestos de venta: unos cuyos dueños son verdaderos comerciantes capitalistas que tienen uno o más de estos puestos y emplean a vendedores/as para que los atienden; otros son puestos de distintos tamaños que son atendidos por sus dueños y su grupo domésticos; y por último hay personas o grupos domésticos que acuden a la feria y ponen a la venta artículos de su propiedad usados (juguetes de niños; ropa; calzado; artefactos eléctricos en mediano o mal estado; etc.). Este último grupo, el más precario de

²² Implosión: explosión desde fuera hacia adentro.

²³ Esta imagen de "implosión de población" fue utilizada por Kumar Bose (1982) para el caso de Calcuta.

²⁴ Este dato es confirmado, al menos provisoriamente, por la información obtenida en la encuesta llevada a cabo por este equipo de investigación y que solo ha podido ser procesada parcialmente a la fecha.

todos, se ubica en los intersticios de la feria, no pagan su impuesto al uso de estos espacios y venden sus propias pertenencias (casi todas de muy escaso o nulo valor de cambio) y entre quienes desarrollan esta actividad se pueden ver a muchas mujeres con un número importante (tres o cuatro) menores a cargo del improvisado puesto que, por lo general, consta de una manta en el piso sobre la cual se exhiben los productos.

Así, Alto Comedero puede ser considerado así un espacio urbano, periférico donde se expresan indicadores de exclusión y vulnerabilidad social. “Los espacios de vida donde reinan la exclusión del mercado de trabajo y la desafiliación social tienden a ser abandonados por el estado. Allí se localizan las ofertas de servicios más pobres: malas escuelas, centros de salud malamente equipados, recursos humanos con pésimas condiciones de trabajo, policía incompetente o prácticamente ausente, etc. Esto explica por qué víctimas y victimarios tienden a convivir en el mismo espacio urbano degradado” (Tenti Fanfani 1993).

En un trabajo reciente (Golovanevsky y Bergesio ep) presentamos los resultados de entrevistas en profundidad realizadas con dirigentes vecinales de Alto Comedero y habitantes del barrio y con una directora de escuela del mismo Barrio. Estas entrevistas, si bien en etapa aún no finalizada, han permitido definir situaciones de vulnerabilidad (y exclusión en algunos casos) identificadas por los/as propios actores sociales. Los indicadores que identificaron como problemáticos los entrevistados fueron:

- Relaciones institucionales: falta de resolución de problemas (por parte del Estado), necesidad de municipalizar el barrio y fuerte presencia de organizaciones civiles, políticas y religiosas;
- Planificación urbana: crecimiento desorganizado, insuficiente tratamiento de los suelos para posibilitar la construcción de viviendas, “avance” de los asentamientos, necesidad de cuidar el medio ambiente y generar espacios de recreación, distribución espacial del barrio o zonificación (encubre situaciones de inequidad), insuficiente e inequitativa pavimentación de calles y la distribución del transporte público;
- Educación: insuficiente número de escuelas;
- Seguridad: inconstantes e insuficientes servicios de seguridad y altos índices de violencia;
- Salud: insuficientes servicios de salud (aunque existe la infraestructura) y presencia de familias numerosas, maternidad precoz, falta de control de la maternidad;
- Ingresos: existencia de situaciones de pobreza extrema (miseria);
- Empleo: ausencia de fuentes de trabajo; y finalmente
- Plano simbólico: idea de que el barrio está fuera de la ciudad, y que a su vez vivir en él implica una percepción de progreso en relación a la situación anterior.

Pese al abandono de parte del Estado, una estrategia de los habitantes del barrio para mejorar sus condiciones de vida ha sido, según apreciación de una ex directora de la Escuela Municipal en situación de entrevista, la demanda permanente hacia el Estado: “La gente le exige mucho a todos, a la escuela, al hospital, a los políticos, exigen mucho y lo consiguen, consiguen sus objetivos”. En esta tensión permanente entre falta de Estado y reclamos hacia él; en la necesidad de la supervivencia cotidiana en medio de la falta de oportunidades y la amenaza siempre latente de la llegada de nuevos grupos, igualmente pobres y vulnerables, en busca de un lugar donde vivir.

Paralelamente, en noviembre de 2004 se llevó a cabo por parte de nuestro equipo de investigación de una encuesta en hogares de Alto Comedero. Con un método de muestreo probabilístico en dos etapas (estratificado combinado con conglomerados) se indagó en los hogares seleccionados acerca de condiciones y características de la vivienda, nivel educativo, lugar de nacimiento y situación laboral de sus miembros, medios de vida y, adicionalmente, a los encuestados de 20 años y más se les preguntó acerca de aspectos vinculados a su niñez (quien los había criado, a qué se dedicaban padre, madre y jefe de hogar –en caso que no fuera ni el padre ni la madre- y si habían compartido la crianza con otros niños no hermanos, entre otras cuestiones). Si bien el procesamiento de la encuesta aún no se ha terminado, la supervisión del operativo permite arriesgar algunas conclusiones de índole cualitativa.

La primera impresión es que no hay un Alto Comedero, sino varios, por lo menos dos, bien diferenciados. Por un lado, están quienes accedieron a un plan de viviendas estatal, y que por eso mismo en general tienen empleos públicos de ingresos medios. Por otro lado, están quienes se han instalado por su cuenta, en general vía asentamientos, y se han autoconstruido viviendas más o menos humildes según sus posibilidades. En este caso, se observan inserciones laborales precarias y alta presencia de planes sociales (en general, Plan Familias y Plan Jefes y Jefas de Hogar).

Pero los contrastes no terminan allí. Quienes pudieron obtener una vivienda FONAVI suelen provenir de familias de recursos medios, con inserciones laborales no precarias y en sectores económicos de peso (según el momento en cada caso, por ejemplo, padres que fueron empleados de correos, ferrocarriles, jerárquicos o especializados empresas mineras, Altos Hornos Zapla, o empleados públicos y policías). Quienes ocupan los barrios de autoconstrucción, en muchos casos asentamientos de hecho, con tenencia aún precaria, muestran orígenes por lo general humildes, con presencia mayoritaria de progenitores originarios de Quebrada y Puna, en algunos casos inmigrantes bolivianos, siendo las ocupaciones más comunes de los padres durante la infancia de los encuestados como obreros en algunas de las minas existentes en ese entonces, como empleados estacionales de los ingenios azucareros, y como peones rurales. Inclusive se detectan casos de cría de ganado para autoconsumo. Es decir, la precariedad laboral parece transmitirse de generación en generación, y de padres que fueron obreros mineros, peones rurales o zafreros tenemos, en general, hijos e hijas albañiles cuentapropistas o desocupados.

Esta primera aproximación a la encuesta desarrollada en Alto Comedero permite entonces verlo como el lugar nutrido por dos tipos de población: los migrantes del norte, de bajos recursos e historias de pobreza, y las jóvenes generaciones de la capital, que han desbordado las viviendas existentes y, con empleos públicos, lograron el acceso a una vivienda FONAVI o de algún plan sindical.

4. Conclusiones

En el primer caso analizado, el de la ciudad de **Palpalá**, su desarrollo se vincula al hallazgo de mineral de hierro en Zapla en la década de 1940. El General M. Savio, promotor de la industrialización del país, veía la necesidad de desarrollar su industria siderúrgica e impulsó la creación de AHZ en las proximidades de los yacimientos descubiertos. Palpalá se transformó así de un pequeño pueblo en una de las ciudades más importantes de la provincia. AHZ era el centro de la actividad, empleaba alrededor de 8.000 trabajadores (casi 45% de la fuerza laboral local a mediados de los '70), proveía en muchos casos vivienda, salud, esparcimiento, por lo que la privatización y declinación de la empresa fue un golpe muy fuerte para la ciudad (Ferruelo Magán *ob.cit.*). En 1992 la venta de la empresa fue seguida por el despido de un número cercano a los 3.000 trabajadores. Palpalá trató de superar esta situación mediante microemprendimientos, con fuerte participación del municipio, con diferentes modalidades de intervención: capacitación, financiamiento y/o asesoría. En especial durante la década de los noventa, fue un centro importante, a nivel nacional, de fomento de la actividad microempresarial con fuertes aportes financieros de organismo nacionales e internacionales. Se trató de una estrategia de desarrollo local citada como ejemplo de rehabilitación positiva luego de un *shock* traumático (Fiszbein y Lowden *ob.cit.*).

Esta situación ha generado un panorama complejo con respecto a las identidades de los locales, ya que quienes nacieron y crecieron durante el auge de AHZ se identifican como “palpaleños y de la fábrica”, muchas veces por sobre cualquier otra categoría identitaria, aún hoy, que “la fábrica”, tal como era, ya no existe. Localmente se establecen algunas jerarquías a partir de estas categorías generales según las personas hayan pertenecido o no al plantel de AHZ y según el puesto de trabajo que hubieran tenido en la fábrica. El estatus de las familias será mayor o menor de acuerdo a los mencionados criterios (Heras Monner Sans 2002). Entrecruzadas con estas categorías identitarias se encuentran otra como las identidades forjadas por las familias que no pertenecen a este pasado histórico signado por la imagen de empleo pleno y que han arribado más o menos recientemente a Palpalá, o a las de las familias que -habiendo vivido esos tiempos de auge del empleo- no trabajaban directamente para la fábrica. La coexistencia de diversidad identitaria plantea

situaciones tensas que se expresan en formas discriminatorias hacia personas percibidas como de “menor valor” (Ferruelo Magán *ob.cit.*).

El desarrollo de las formas económicas, políticas y sociales de la modernidad, constituyó en Jujuy en general y en Palpalá en particular un sistema de relaciones sociales profundamente marcado por procesos de diferenciación y control con relativa movilidad, a través del cual los sectores subalternos reprodujeron su vida dentro de las opciones limitadas de un capitalismo periférico, cuyo crecimiento estuvo ligado a la protección estatal. Como una primera aproximación a nuestro objeto de estudio, Palpalá parecería siempre estar reflejando las tendencias centrales de las políticas del país. Con la industria siderúrgica en la época del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con la privatización de Altos Hornos Zapla durante el Plan de Convertibilidad (basado en el tríptico privatización, desregulación y apertura externa), con el fomento a los microemprendimientos luego de la privatización mencionada, y finalmente hoy en día con el desarrollo local y la participación comunitaria,²⁵ Palpalá refleja, en pequeño, lo que en el país ocurre en escala macro. En esta primera aproximación, entonces, reevaluamos la importancia del problema que elegimos investigar, que alcanza así una mayor dimensión.

El segundo caso analizado, el del barrio **Alto Comedero**, refleja de manera paradigmática la crisis de los '90. Este barrio se origina y va creciendo en base a, fundamentalmente, migrantes internos desocupados y familias con trabajadores precarizados. Aunque se han dado fenómenos similares en distintas ciudades del norte argentino (Boleda 1999; Bolsi 2000) el crecimiento de Alto Comedero es particularmente interesante por su magnitud sin precedentes en la provincia de Jujuy.²⁶ Su crecimiento es tan notable que se lo denomina comúnmente “nueva ciudad”, ya que su tamaño es equiparable al de la ciudad toda, al menos en la percepción de los habitantes de San Salvador de Jujuy y en su representación en los croquis de la ciudad.²⁷

Entonces, en algo más de diez años ha surgido en Alto Comedero una verdadera concentración urbana paralela y aunque, es posible que se trate de un nuevo tipo de organización urbana periférica (geográfica y socio-económica) producto no planificado de las políticas neoliberales implementadas durante las últimas décadas en la Argentina y cuyas consecuencias no dejan de influir (y afectar) en la vida de todos los días (y el futuro) de sus habitantes.

La “presencia reducida” del Estado en el barrio, que debe ser investigada más en profundidad, también ha propiciado, al menos en una primera apreciación, el surgimiento de numerosas organizaciones no gubernamentales que trabajan en aquellos espacios que el Estado ha descuidado (Bergesio y Pereyra *ob.cit.*; Bergesio 2000b). Alto Comedero es el segundo barrio (el primero es Barrio Centro) con mayor número de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) registradas ante el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) de la ciudad de San Salvador de Jujuy (Municipalidad de San Salvador de Jujuy 2001).

En un barrio tan heterogéneo, el malestar con el Estado, por su ausencia, es también difícil de resolver, puesto que más allá de la desatención implícita en el Estado mínimo propugnado por el modelo neoliberal, se trata de problemáticas diferenciadas que requieren respuestas distintas. Mientras que algunos grupos responden a la trayectoria de los *nuevos pobres*, otros son *pobres estructurales*²⁸, que a través de los asentamientos, de la venta ambulante o de las ferias pelean el día a día, con la *lógica del cazador* de Merklen (2000). Más allá de la precariedad del empleo se plantean toda otra serie de obstáculos para quienes viven “en los márgenes”. Por ejemplo, las

²⁵ Este último caso fue analizado por las autoras en un trabajo anterior. Ver: Marcoleri de Olguín *et. al.* (2004).

²⁶ Aunque las autoras no han realizado todavía un estudio exhaustivo al respecto, en conversaciones informales con especialistas en el tema, la excepcionalidad de la magnitud del crecimiento de este barrio se puede extender, al menos preliminarmente, al resto del país.

²⁷ Esta fuente no es totalmente reflejo de las zonas habitadas porque se van conformando “loteos” (viviendas autoconstruidas de tipo precario) que son incorporadas en los croquis de la ciudad por lo general con posterioridad a su conformación. Y se suelen organizar entre dos y cuatro loteos nuevos por año (de entre 200 a 400 viviendas con un promedio de 5 a 6 personas por vivienda). Comunicación personal Dirección de Planificación Urbana de la Provincia de Jujuy.

²⁸ Temas tratados para Argentina por, entre otros, Minujin y Vinocur (1989), Minujin (1992 y 1997), Minujin y Kessler (1995). Una aproximación para Jujuy se encuentra en Golovanevsky y Sala (2001).

lluvias que vuelven intransitables las calles, el colectivo que inesperadamente deja de pasar, episodios de violencia, el colectivo demasiado lleno para poder subirse y volver a casa, los trámites en el municipio, el PAMI o el hospital que demoran largos períodos. Pero si bien esta inestabilidad se expresa en la vida cotidiana, en realidad “tiene su origen en la forma de las instituciones que organizan la cohesión social” (Merklen *ob.cit.*), es la ausencia o el mal funcionamiento de las instituciones lo que da lugar al desarrollo de una cultura de la periferia. Y esto no tiene que ver específicamente con la pobreza, sino con la vulnerabilidad e inestabilidad con las que cotidianamente convive esta población.

Alto Comedero es así una zona periférica de una provincia periférica de un país periférico que ilustra la fragmentación de los territorios ligado a la acentuación de las desigualdades sociales en América Latina. Es, sobre todo, un lugar de relegación para las clases populares donde algunas personalidades locales y regionales conservan la iniciativa y el control de los espacios. Si el orden económico es modificado, el orden de algunas familias, que sacaron partido de la herencia colonial, prevalece aún sobre el orden de la planificación pública (Fournier *ob.cit.*).

Finalmente, los casos analizados nos plantean un tema que debería ser objeto de nuevas investigaciones pero que nos parece interesante introducir como materia de debate. Dado que, lo que parecen tener en común la ciudad de Palpalá y el barrio de Alto Comedero (y seguramente el resto del país) es que en realidad de la crisis de los '90 y su plan de reducción del Estado, quienes sufrieron menos sus consecuencias son, paradójicamente, quienes continúan vinculados a empleos estatales. Dicho en otras palabras, el Estado sigue siendo una fuente de empleo y seguridad para un porcentaje muy importante de la población. En este sentido, quizás el mejor ejemplo pueda ser el caso de AHZ en Palpalá, ya que cuando se privatizó y la empresa adjudicataria solo cumplió con parte de su contrato y un gran número de la población quedó desempleada, fue el propio Estado Municipal el que tuvo que terminar dando respuesta (en este caso, mediante capacitación, crédito y/o asesoramiento a microempresarios). O, como en el caso de Alto Comedero, cuyos habitantes, sino son empleados públicos, en general están desocupados u ocupados en empleos precarios o cobrando un plan social del Estado. Lo que muestra Alto Comedero, además, es que cuando el Estado se retira de sus funciones indelegables (educación, salud, vivienda) las diferencias se agudizan y se vuelven insuperables. O sea que, intentar reducir el Estado y tergiversar sus funciones parece terminar generando una serie de problemas más graves que debe resolver finalmente el propio Estado.

Bibliografía

- AUYERO, Javier (2000) "Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires. Un estudio etnográfico". En: SVAMPA, Maristella (editora) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Editorial Biblos.
- ASPIAZU, Daniel (1995) "La Industria Argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la Economía. La creciente polarización del poder económico". En: ASPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo (1994) *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires : FLACSO / Economía / Tesis grupo Editorial Norma.
- BENAVIDEZ, Ariel Carlos Rene (ms [2002]) "Proceso de cambio en la estructura económica-social de la República Argentina durante el período 1991-1992. Formas de respuestas de la clase trabajadora para el caso de Altos Hornos Zapla. Fase preliminar de la investigación". En: Ponencia presentada en las *VII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*. San Salvador de Jujuy: FHyCS-UNJu.
- BERGESIO, Liliana (2000a) *Ganarse la vida. Trabajadores cuentapropia del sector familiar en la estructura socio-económica de San Salvador de Jujuy*, FUNDANDES-FHyCS-UNJu, Jujuy.
- _____, (2000b) "Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Aproximación a las fortalezas y debilidades de las Organizaciones No Gubernamentales de la Provincia de Jujuy". En: Actas del Primer Seminario Anual Internacional sobre Integración Panamericana. Buenos Aires: Centro de Estudios Argentino-Canadienses (CEAC)- Buenos Aires y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Ottawa.
- _____, (ms) *El sector informal urbano en discusión. Aproximación teórico-metodológica a los/as trabajadores/as por cuenta propia del sector doméstico*. Tesis para aspirar al Grado de Magíster en Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales. San Salvador de Jujuy: FHyCS-UNJu.
- _____, y GARCÍA VARGAS, Alejandra (1999) "Croquis en movimiento. Vendedores ambulantes y feriantes en San Salvador de Jujuy". En: Actas de la III Reunión de Antropología del Mercosur. Nuevos escenarios Regionales e Internacionales". Posadas: Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.
- _____, y PEREYRA, Elsa (2000) *Informe sobre Desarrollo Humano Provincia de Jujuy. Las Organizaciones No Gubernamentales de la Provincia de Jujuy*. Jujuy: Legislatura de Jujuy/FHyCS-UNJu/Fundación Nueva Gestión
- _____, y GOLOVANEVSKY, Laura (2004) "Un fenómeno llamado Alto Comedero. Crisis económica y crecimiento demográfico en San Salvador de Jujuy. Revisión bibliográfica y diagnóstico preliminar" <http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias>
- BERTONI, Jorgelina; BOYD, Ximena; SERVIDIO, Marina y SCHILMAN, Fernanda (2000) "Situación laboral y representaciones de la vida cotidiana en San Salvador de Jujuy". En: PANAIÁ, Marta; APARICIO, Susana y ZURITA, Carlos (coords.) *Trabajo y población en el Noroeste Argentino*. Buenos Aires: La Colmena.
- BOLEDA, Mario (1999) *Ciudades del Noroeste Argentino*. Buenos Aires: Alianza.
- BOLSI, Alfredo (2000) "La población urbana-rural del Noroeste Argentino en el siglo XX". En: PANAIÁ, Marta *et al.* (coords.) *Trabajo y población en el Noroeste Argentino*. Buenos Aires: La Colmena.
- DAZA, Rubén (2001) "Los gobiernos provinciales: entre la globalización y el desarrollo local". En: BURIN, David y HERAS, Ana Inés (comp.) *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-La Crujía.
- FERREIRO, Juan Pablo; ARGUELLO, Susana y GONZALEZ, Daniel (1992) "Y al principio fue la fábrica. Una aproximación a la problemática de la identidad socio-cultural en Palpalá". En: *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. Nº 4; p.p. 145-152. San Salvador de Jujuy: FHyCS-UNJu.
- FERRUELO MAGÁN, Yolanda y otros (ms) *Diagnóstico Integral del Departamento de Palpalá*. Mimeo (1997-1998)
- FISZBEIN, Ariel y LOWDEN, Pamela (1999) *Working together for a change. Government, Civic and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: The World Bank.
- FOURNIER, Jean-Marc (2000) "Ordres et désordres dans les villes argentines, l'exemple de Alto Comedero, San Salvador de Jujuy". En: *Proposition d'article à la revue "Annales de géographie"*. Université de Caen. (Traducción de Laura Golovanevsky).
- FUNDACIÓN NUEVA GESTIÓN (ms) *Soluciones Habitacionales para Mujeres Jefas de Hogar*. Octubre 2003.
- GARCÍA MORITÁN, Matilde y ECHENIQUE, Mónica (1990) "Lógica de la localización de los pobres urbanos en Jujuy". En: *Cuadernos Nº2*. San Salvador de Jujuy: FHyCS-UNJu.
- GARCÍA MORITÁN, Matilde (1997) *Campo verde, un proyecto urbano basado en la auto-organización, un sueño hecho realidad*. San Salvador de Jujuy: FHyCS-UNJu/Centro de Investigaciones sobre Cultura y Naturaleza Andinas.
- GARCÍA VARGAS, Alejandra (2003) "La iconicidad como estrategia metodológica: mapas y planos de San Salvador de Jujuy". En: *Signos y Pensamiento*; Nº 43; Vol. XXII. Colombia: Departamento de Comunicación de la Pontificia Universidad Javeriana.
- GOLOVANEVSKY, Laura (2002) "Informalidad, pobreza y exclusión social en Jujuy en los noventa. Empleo informal y precariedad laboral en el Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá". Tesis defendida para obtener el grado de Magíster en Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy.

- , y SALA, Gabriela (2001) “Pobreza, vulnerabilidad, programas de empleo y conflictos sociales en Jujuy”. Ponencia presentada a la II Reunión sobre Pobreza y Distribución del Ingreso de la Red LACEA, BID, BANCO MUNDIAL. Universidad Torcuato di Tella. Buenos Aires.
- , y BERGESIO, Liliana (ep) “Acerca del concepto de exclusión. Propuesta para la discusión en base a un estudio cualitativo en Alto Comedero (San Salvador de Jujuy)”. En: *Actas del II Congreso Nacional de Sociología. VI Jornadas de Sociología de la UBA. Pre ALAS 2005*. Buenos Aires: UBA; octubre 2004.
- HERAS MONNERS SANS, Ana Inés (2002) “Acerca de las relaciones interculturales: un presente-ausente tenso”. En: *Scripta Ethnologica*, Vol. XXIV; p.p. 149-172.. Buenos Aires: CAEA.
- KANTIS, Hugo y REARTE, Ana (1998) “Introducción”. En: KANTIS, Hugo (ed.) *Desarrollo y gestión de PyMES: Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- KUMAR BOSE, Nirmal (1982 [1965]) “Calcuta, metrópoli prematura”. En: PIEL, Gerard (editor) *La ciudad. Scientific American*. Madrid: Alianza Editorial.
- MARCOLERI de OLGUÍN, María Elena; COSTA, Heriberto Oscar; QUINQUINTO, Armando Jorge y GOLOVANEVSKY, Laura (1994) *Informe de Coyuntura Laboral*. Jujuy. Buenos Aires: MTSS.
- , BERGESIO, Liliana y GOLOVANEVSKY, Laura (2004) “Palpalá: historia y diagnóstico de una ciudad que fue siderúrgica”. En: <http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias>
- MERKLEN, Denis (2000) “Vivir en los márgenes. La lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los noventa”. En: SVAMPA, Maristella (editora) “*Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*”. Universidad Nacional de General Sarmiento: Editorial Biblos.
- MINUJIN, Alberto (1997) “Estrujados. La clase media en América Latina”. En Villanueva, Ernesto (coord.), “*Empleo y globalización. La nueva cuestión social en Argentina*”. Universidad Nacional de Quilmes.
- , (1992) “Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina”. UNICEF/LOSADA.
- , y KESSLER, Gabriel (1995) “La nueva pobreza en la Argentina”. Editorial Planeta.
- , y VINOCUR, Pablo (1989) “Quiénes son los pobres”. Documento de Trabajo N°10. IPA. INDEC.
- NOCHTEFF, Hugo (1995) “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”. En: SPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo (1995) *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires : FLACSO / Economía / Tesis grupo Editorial Norma.
- RAPOPORT, Mario y colaboradores (2003 [2000]) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- ROMERO, Luis Alberto (2001) *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. [Segunda edición revisada y actualizada]
- PEREYRA, Elsa (ms) *Los cambios económicos en la década del '90 en Palpalá: el caso de la mujer emprendedora*. Tesis de Magíster en Dirección de Empresas UCSE; 2003.
- STUMPO, Giovanni (1992) “Un modelo de crecimiento para pocos, El proceso de desarrollo de Jujuy entre 1960 y 1985”. En: ISLA; Alejandro (cood.) *Sociedades y articulación en las tierras altas jujeñas, crisis terminal de un modelo de desarrollo*. Buenos Aires: MLAL, Ed. Gráficas Mundo Color.
- TENTI FANFANI, Emilio (1993) “Cuestiones de exclusión social y política”. En: MINUJIN, Alberto (editor) *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- UNIVERSIDAD DE CAEN (2000) en www.unicaen.fr.

Fuentes sobre Palpalá

Jujuy al día. Publicación de interés general. Edición 1960. Provincia de Jujuy.

Diario Pregón. 1991-1992. Provincia de Jujuy.

Diario Pregón. Julio y agosto 2004. Provincia de Jujuy.

Fuentes sobre Alto Comedero

DIARIO PREGÓN, Suplemento Arquitectura. “Una ciudad dentro de otra. Alto Comedero”. 11 de marzo 2004.

DIRECCIÓN DE TURISMO/MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR DE JUJUY. “San Salvador de Jujuy punto de partida”. Folleto Turístico(2004).

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE JUJUY (1987) *Programa de expansión urbana de San Salvador de Jujuy, Proyecto Alto Comedero*, Plan Municipal de emergencia. San Salvador de Jujuy.

MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR DE JUJUY (2001) *San Salvador de Jujuy. Tocando el cielo. Estado Situacional y Propuestas de Desarrollo Local*. San Salvador de Jujuy: Municipalidad de San Salvador de Jujuy.

