

DINÁMICA ECONÓMICA Y PERCEPCIÓN SOCIAL DE LOS CAMBIOS RECIENTES EN LA LOCALIDAD FRONTERIZA DE VILLA LA ANGOSTURA, PCIA. DEL NEUQUÉN. EL IMPACTO EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y EN EL DESARROLLO LOCAL¹

Graciela Landriscini

Facultad de Economía y Administración-U.N. del Comahue

RESUMEN:

La ponencia aborda la problemática socioeconómica, ambiental e institucional en la localidad turística cordillerana de reciente crecimiento demográfico y económico. En ella se avanza en la detección de capacidades y conflictos frente a los procesos de cambio que se evidencian en la última década. La reflexión sobre el caso, resulta de interés en la medida que procura dar cuenta de las potencialidades y las restricciones a un desarrollo sustentable en la localidad; y aportar elementos para el planeamiento estratégico y la gestión gubernamental.

El análisis del caso se nutre de la consulta a información secundaria y de la realización de encuestas, en un número relevante, a hogares de distintos estratos socioeconómicos y localizaciones, así como de entrevistas y encuestas a funcionarios gubernamentales, técnicos, representantes políticos y agentes económicos individuales y colectivos, como parte de un proyecto de investigación acerca del desenvolvimiento local reciente del área, en el marco de las políticas de desregulación, privatizaciones y estímulo a la inversión privada en sitios turísticos.

Lo realizado, constituye un aporte a la construcción de un nuevo conocimiento acerca de la cuestión del desarrollo regional y local en la Patagonia norte, de una nueva institucionalidad y de los procesos de participación de la sociedad civil, en el marco de la descentralización del Estado.

¹ Presentado en el IV Seminario Nacional de la RedMumuni. Articulaciones interinstitucionales para el desarrollo local, Córdoba, 27 y 28 de noviembre de 2002.

1. PERCEPCIÓN SOCIAL GENERAL DE LOS PROCESOS DE CAMBIO DENTRO DE LA LOCALIDAD

1.1. INTRODUCCIÓN

La localidad de Villa La Angostura y, todo el corredor turístico andino de los lagos, evidencian una profunda transformación a partir de los procesos en marcha de globalización e integración regional. Ello comporta una intensa dinámica de reterritorialización que afecta la identidad y la cultura, las visiones y los comportamientos de su población, traducidas en diversidad de estrategias de acción privadas y públicas.

Es sabido que, frente al proceso de mundialización y creciente interdependencia, los gobiernos de todos los niveles, se ven impulsados a adoptar y promover políticas que propicien la participación de la comunidad y del sector privado para superar los problemas actuales y mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales de los habitantes. No obstante, no siempre existen trayectorias, capacidades y culturas participativas.

Si bien las causas estructurales de los problemas actuales, en muchos casos, debieran ser abordadas desde los niveles nacionales, el progreso en su tratamiento depende, en gran medida, de las actitudes asumidas por las autoridades locales, de la participación y el establecimiento de asociaciones de la administración pública con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, los trabajadores, empresarios y la sociedad civil en general.

En territorios y sociedades con una dinámica de desarrollo y urbanización reciente e intensa, como la que nos ocupa, resulta necesario hacer esfuerzos concertados a todos los niveles a fin de desarrollar los recursos humanos; llevar a cabo reformas institucionales; acrecentar la capacidad organizativa y de gestión; realizar una labor constante de formación y diseño de instrumentos para la acción. Para lograrlo, existen diversos mecanismos que van desde asociaciones y redes regionales, nacionales; de gobiernos municipales, en áreas de frontera, con instituciones de capacitación nacionales y subnacionales y, necesariamente, la convocatoria a la participación de los actores locales en el marco de un proceso de planificación estratégica.

Villa la Angostura enfrenta estos desafíos con fortalezas y debilidades, producto de su historia, su desenvolvimiento y sus relaciones con el entorno. Constituye un caso de crecimiento exógeno. En el nuevo contexto mundial y nacional, la organización de su territorio, se transforma como consecuencia del impacto que producen, en ella y en su entorno, los distintos procesos de reestructuración y relocalización de actividades productivas y de servicios; la intensidad y dirección de los flujos migratorios; y la creciente movilidad de los capitales nacionales e internacionales.

Frente a los cambios que se derivan de las nuevas dinámicas de inserción internacional e integración, las localidades menores, evidencian reducidas posibilidades de influir sobre quienes toman las decisiones a esos niveles; y las políticas no siempre atienden las necesidades y particularidades subregionales y locales; lo que genera conflictos adicionales a las autoridades locales.

Asociado a ello, el crecimiento de la ciudad ocasiona cambios sociales, económicos y ambientales con impacto de diferente signo sobre el territorio. El tejido local de relaciones e intereses, las visiones y percepciones, es profundamente afectado. Resulta de ello, nuevos posicionamientos, una incidencia diferenciada en diversos grupos sociales, la aparición de nuevos actores y nuevas tramas económicas e institucionales.

Los problemas que enfrenta la ciudad y sus habitantes se refieren, principalmente, a los explosivos desajustes provocados en el poblamiento y ordenamiento territorial. Ello encuentra su génesis en la migración de origen regional, extraregional y extranjera atraída por nuevas inversiones inmobiliarias, por la construcción y oportunidades de empleo. Asimismo, inciden en su peculiar desenvolvimiento, un conjunto de situaciones que pueden resumirse en: la falta de capacitación de los recursos humanos en nuevas competencias, la inestabilidad en las actividades y el frecuente cambio de las reglas de juego; la inserción precaria y falta de oportunidades; la escasez de recursos financieros, el incremento de la pobreza y el desequilibrio creciente entre ricos y pobres; la incertidumbre respecto al ritmo y modalidad de crecimiento, el déficit de servicios e infraestructura; los problemas ligados al uso y costo de la tierra y la vivienda; el progresivo deterioro ambiental y aumento de la contaminación; y la congestión del tránsito en las vías centrales en épocas de alta del turismo y del transporte internacional.

En este marco, aparecen diversidad de visiones respecto al perfil de desarrollo económico que se desea alcanzar en la localidad, al modelo de desarrollo turístico y al rol del gobierno local en la activación de las fuerzas productivas y sociales para lograrlo.

La localidad como parte del “corredor andino de los lagos”, busca competir para capturar un lugar en el sistema económico ahora global, como parte de un “sistema urbano transnacional” conformado por distintas jerarquías de ciudades. (Sassen, 1997), Laurelli, 1996)². Ello, por cuanto la ciudad, es el lugar estratégico en la conformación de los circuitos en los que la globalización económica se lleva a cabo, dado que las unidades empresariales que operan a gran escala, hacen uso de recursos cada vez más especializados, requieren una mayor concentración de infraestructura y de mejores comunicaciones, se nutren de recursos humanos altamente capacitados; y necesitan acceder a un conjunto de empresas especializadas en servicios diversos.

Por su parte, el gobierno provincial y el municipal se encuentran ante la urgente tarea de encontrar la manera adecuada y coherente de influir en las variables que determinan la competitividad de su territorio y asegurar que el desarrollo también sea equitativo y sostenible.

² Saskia Sassen,; “*Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos*”. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE) Vol. XXIV, N ° 71, Santiago de Chile, marzo de 1998. Elsa Laurelli, , y otros; “*Integración y territorio: ¿una nueva geografía para la Argentina?*”. En Las Economías regionales y sus respuestas a los desafíos del Mercosur. Compiladores Castagna, A; Rofman, A, y Woelflin, M. CEUR. Madrid, Homo Sapiens, Ediciones. 1996.

En la búsqueda de su modelo de desarrollo, la ciudad puede tomar distintos caminos: reestructurar cualitativamente sus actividades, expandirse cuantitativamente con la misma estructura actual o concretar cambios institucionales, integrar asociaciones u otra forma de cooperación entre ciudades del corredor de la región, e incluso más allá de la frontera con Chile.

La intensificación del cambio tecnológico y el avance de las comunicaciones, permiten que las ciudades dispongan de una mayor información favoreciendo el contacto fluido entre ellas como no había ocurrido antes. **Esta situación, enfrenta a la localidad a dos cuestiones diferentes: por un lado, aumenta la competencia con otras ciudades turísticas**, por el gasto turístico, por la infraestructura y por la localización de actividades productivas, de servicios, de eventos sociales y culturales; **y, por otro, aparecen oportunidades para la cooperación y la asociación.**

Dichas oportunidades, se vinculan a la creciente tendencia a la conformación de asociaciones de municipios en el país y con países vecinos, con el objetivo de buscar soluciones consensuadas a problemas comunes y a compartir oportunidades.

Las redes internacionales y regionales, facilitan el intercambio y la transferencia de conocimientos y experiencias sobre los marcos institucionales, jurídicos, y reglamentarios; brindan información y difunden las mejores prácticas sobre una amplia lista de temáticas (desarrollo económico y urbano, políticas ambientales, etc.); facilitan el suministro de asistencia técnica, jurídica e institucional a los gobiernos de todos los niveles y a las diferentes instituciones, etc., procurando coordinar la planificación de soluciones estratégicas a problemas comunes por medio de diversas actividades.

En tal sentido, Villa La Angostura integra las comisiones de trabajo de Áreas de Frontera con otras localidades andinas argentinas y chilenas, con diversos avances en la coordinación de políticas.

1.2. LOS PROCESOS DE CAMBIO Y LA CUESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

La gestión participativa en las economías urbanas, surge como una respuesta frente a los acontecimientos sociales, económicos y territoriales de la actualidad. Esta nueva forma de gestión, significa dejar atrás modelos de gobierno y planeamiento rígidos, desde arriba hacia abajo, que fijaban objetivos determinados e implementaban medidas o políticas dirigidas a alcanzarlos, pero, sin consideración del funcionamiento del sistema como un todo.

Las interrelaciones de los problemas económicos, sociales, ambientales y urbanos, son cada vez mayores. Se requiere que la generación de políticas, contemple tanto la globalidad como lo específico. En tal sentido, los organismos de gobierno local no son actores directos de transformación, sino, agentes movilizadores o activantes de las fuerzas económicas y sociales de la ciudad. Los nuevos modelos de planificación estratégica, son un instrumento para potenciar las posibilidades de su desarrollo, vista la ciudad como ámbito geográfico en el que se desarrollan procesos de cambio junto con otras poblaciones, en el ámbito regional.

La intervención estratégica en los procesos de cambio, requiere de una visión futura de la ciudad, deben, quienes toman decisiones, adaptarse a la complejidad del ambiente. De este modo, el gobierno local, es el que promueve la participación y el compromiso de los agentes económico – sociales en la acción estratégica, por encima de los intereses sectoriales, para poder pensar en un modelo de desarrollo.

El mismo proceso actúa como un elemento de reforma del municipio, en tanto enfrenta las necesidades de los ciudadanos con la prestación de los servicios, moviliza el rediseño de la administración municipal y la introducción de instrumentos de gestión utilizados, hasta el presente, en el ámbito privado (gobierno y gerenciamiento). Ello involucra poner en marcha técnicas de control de calidad de los servicios, indicadores de prestación, relevamiento de necesidades satisfechas e insatisfechas de los ciudadanos, etc.

Los nuevos procesos de cambio, impulsan la necesidad de un planeamiento estratégico que involucra reflexión, análisis, discusión y consenso, a partir de visiones e intereses divergentes de los ciudadanos, definición de objetivos, metas y acciones; cuya ejecución, debe ser llevada a cabo en forma compartida entre diversos actores políticos, económicos y la ciudadanía en general. Ello implica la realización del diagnóstico como evaluación objetiva de la situación de la ciudad, contrastar las condiciones positivas y carencias que permitan establecer un objetivo a futuro, una “misión” de la ciudad; y los recursos y medios con los que se cuenta para potenciarlos o reforzarlos.

Surge a partir de ello, la apreciación realista de las fortalezas y las debilidades de la ciudad, frente a las amenazas y oportunidades del ambiente en que se desenvuelve, la determinación de estrategias para el desarrollo, el planteo de acciones derivadas de la estrategia compartida con objetivos y metas parciales a cumplir; y la evaluación de costos y de beneficios alcanzables.

Este proceso que requiere el control de lo planificado y el rediseño permanente de las etapas, demanda una permanente participación y movilización ciudadana. En este modelo de planificación y gestión, la sociedad debe ser partícipe de las decisiones que marcarán su futuro, por lo cual la comunidad toda es un factor clave en la gestión del desarrollo, debiéndose asociar los recursos y esfuerzos de los diferentes actores sociales en cuestiones que son estructurales y transformadoras.

Actualmente, la ciudad de Villa La Angostura y la región cordillerana de los lagos, presentan situaciones similares a las observadas en otras ciudades del país: dificultades de empleo estable, crecientes tasas de desempleo, desajustes entre competencias requeridas por nuevas actividades de servicios y los niveles de calificación locales; y crecientes sectores de la población en condiciones de pobreza que demandan atención, cada vez mayor, por parte de las instancias estatales. A ello se agrega, la permanente inmigración regional y extranjera (población chilena) que acrecienta la demanda de tierra, vivienda y servicios; y compite en la oferta de trabajo con la población local.

Estas situaciones conviven con la imagen de la ciudad en crecimiento, favorable en su ubicación geográfica en el corredor bioceánico, en la dotación de recursos del turismo, en el desarrollo de las comunicaciones, en la puesta en marcha de un parque industrial, lo que atrae la llegada de población en busca de oportunidades de actividad económica.

Diversas cuestiones operan entonces contradictoriamente, respecto de la búsqueda de un mejor posicionamiento en el sistema global e integrado, como parte de un circuito turístico, donde la exigencia de competitividad pasa por la calidad ambiental y de gestión de los servicios, reclaman un mayor grado de participación del gobierno local en la formulación de políticas que incidan en su territorio.

La ciudad ha estado principalmente comprometida con la solución de problemas urbanos: gestión de la tierra urbana, déficit de viviendas, prestación de servicios públicos, gestión turística, atención de la pobreza, la salud y la educación; hoy debe incorporar en su agenda, cuestiones relativas a la competitividad urbana, la proyección internacional de las empresas turísticas locales, la cadena del turismo y otros servicios, la contaminación ambiental, la conectividad internacional y una amplia serie de otros temas.

Dado que el diagnóstico, es la base de la que se parte para construir un proyecto estratégico de la ciudad, los estudios desarrollados en el área de los que resulta esta ponencia, constituyen un aporte de ideas e información que ha de servir para movilizar a los actores locales públicos y privados, a través de medidas concretas consensuadas y gestionadas.

El estudio del que resulta esta síntesis, ha relevado visiones y opiniones a través de entrevistas a actores públicos y privados, la participación en jornadas de trabajo y encuentros de discusión; y la realización de un número relevante de encuestas a hogares de diversos estratos socioeconómicos, con el fin de conocer las ideas y percepciones sobre la situación actual en lo socioeconómico, *“la ciudad que se quiere”*, los intereses sectoriales, los conflictos relevantes, las demandas concretas y diferenciales, las aspiraciones generales, en el marco de cinco ejes estratégicos: económico, institucional, social, urbano y ambiental.

Las visiones y preocupaciones, difieren por estratos y sectores de la comunidad, resaltando en los sectores de más elevado nivel socioeconómico, la necesidad de proteger el medio ambiente frente a la deforestación y tala indebida, ligada a la ocupación de la tierra ; la construcción; la contaminación; la necesidad de un mayor control y planificación por parte de las autoridades locales que garanticen un desarrollo sustentable; y el mantenimiento del perfil de sitio turístico con garantías de tranquilidad.

En otro orden, las preocupaciones expresadas por sectores de niveles bajo y medio de ingresos, se vinculan a la problemática del desempleo, la falta de tierra urbana, vivienda y servicios, la inseguridad a futuro frente a la permanente llegada de población foránea, el temor a la delincuencia, la violencia y la instalación no controlada de nuevos grupos humanos. En general, no muestran compromiso participativo, expresan dudas sobre los canales de participación, manifiestan carencia de tiempo; y desconfían del Estado, aunque le demandan capacidad de resolución de problemas y eficiencia.

La puesta en marcha de un proceso de planeamiento estratégico en la localidad, requiere incorporar la diversidad de percepciones, opiniones y visiones. Ellas se han de integrar no sólo al diagnóstico, sino, también, a la implementación de acciones como una etapa completamente integrada con la formulación de las mismas, prácticamente indivisible, en las que ambas son parte de un mismo proceso de retroalimentación. En tal sentido, Subirats destaca la reciente aparición del término *“botton up”* (*planificación de*

abajo hacia arriba) y de la problemática de la fase de implementación en la bibliografía sobre políticas públicas.³

La retroalimentación conlleva implícita un importante proceso de interacción sujeto – objeto. De este modo, cobra importancia el sujeto en tanto y en cuanto es “*hacedor*” de la política, en un proceso mediante el cual se revaloriza su accionar y en el que él mismo pone en juego sus intereses, moviliza sus influencias y desarrolla estrategias, de forma individual o como grupo, tendientes al logro de objetivos explícitos o implícitos con relación al resto de los agentes. Todo esto hace que el ciudadano cobre una importancia que se revaloriza en la medida que se incrementa su participación. A la visión imperante de sujeto pasivo frente al objeto de la “política” tradicional, se contraponen entonces la postura activa y participativa.

Asimismo, aparece un cambio en la concepción del Estado, el que se visualiza como un “*Estado de intereses*”, en estrecha vinculación con la sociedad civil de la que forma parte, donde los distintos mecanismos de imposición de poder no están ajenos al mismo, y donde la administración es sólo una parte de la función del Estado (juego de intereses, puja de poderes, entramado de relaciones Estado – sociedad civil).

En el mismo sentido, los actores sociales en el nuevo modelo de políticas de abajo hacia arriba, son parte de un proceso integrado de formulación – implementación; se revaloriza su papel y son considerados claves en el proceso de prescripción política, reconociendo que tienen intereses que motivan su accionar. Los mismos, los llevan a actuar con otros agentes en aras de cooperar, aliarse, o debatir, pero, siempre con el fin de reducir los efectos no deseados de las decisiones que puedan ser tomadas por otros agentes y por el Estado, aún como consecuencia de las políticas diseñadas para su beneficio. Asimismo, y a fin de lograr la consecución de acciones compatibles con sus intereses, los agentes y grupos de agentes, movilizan el poder e influencias de que disponen en un juego estratégico no siempre de fácil visualización.

El modelo de gestión participativa y de formulación – implementación simultánea, supone: un proceso inductivo donde las decisiones políticas son condicionadas en grado sumo por la sociedad civil receptora de las mismas y generadas en un proceso de abajo hacia arriba, participando los actores sociales activamente en el diseño, implementación e introducción de ajustes de cada una de las políticas que han de entrar en vigencia. Visualiza al Estado como un Estado de intereses, asigna prioridad a los ciudadanos en la definición de la política, elimina la posibilidad de neutralidad, utiliza métodos cuantitativos de análisis, otorga importancia al análisis de impacto de las políticas, simplifica el proceso de obtención de información, prioriza la construcción del consenso y la negociación, propone procesos de planificación participativa y asigna responsabilidad en la evaluación y control a los actores, las que se llevan a cabo sobre la base de las lógicas política y de calidad de vida, implícitas en todo el proceso.

Los actuales procesos de cambio que impactan profundamente en el destino de las sociedades y territorios, movilizan un contradictorio proceso de predominio del mercado y

³ Joan Subirats; “Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración”. Madrid, Ediciones INAP, 1989.

de la esfera pública a la vez. El primero, como espacio de valorización de mercancías y de capitales; y la esfera pública, en tanto espacio de manifestación de los actores sociales en su puja por tener injerencia en la definición de los destinos societarios.

El caso de Villa La Angostura, como localidad fronteriza de turismo internacional, da cuenta del intenso proceso reciente de “mercantilización”, a la vez que se explicitan conflictos presentes y proyectados a futuro respecto a la distribución de oportunidades, el acceso a la tierra y los servicios, la protección de la naturaleza y el desarrollo turístico sustentable. La dinámica económica y social, reproduce demandas individuales y colectivas al gobierno local, al Estado provincial y nacional, a la vez que se multiplican los juicios y valoraciones acerca del desempeño en la función pública.

“Ello, como expresa Cunill Grau, no supone necesariamente una relación expresa y menos directa con el Estado. Primero, porque da cuenta de los esfuerzos por producir bienes públicos desde la propia sociedad, y luego, porque opera a favor del ejercicio de una función crítica y de control que la sociedad ejerce sobre el Estado, la que bien puede revertir en forma indirecta. Si bien el desarrollo de una función pública en la sociedad no se agota en su referencia al Estado, alude centralmente a él. La propia participación popular, aún entendida como un movimiento desde y para la base popular, requiere de un complemento político. Lo nuevo estriba en el hecho de que estaría asomándose ahora una convergencia con los esfuerzos emprendidos por el Estado para favorecer esa inclusión”.

4

Se extrae de numerosos textos, en la temática que nos ocupa, que los actuales procesos movilizan el surgimiento de una nueva esfera distinta de la social y la estatal, una esfera que hace referencia a *lo público*. Según Rabotnikof, ello es resultado, por un lado, de la conciencia del agotamiento o transformación de un modelo centrado en el Estado como actor privilegiado y, a veces exclusivo, del desarrollo económico y social y como referente de integración societal. Por otro lado, de la conciencia de la ingenuidad de ciertas invocaciones a un abstracto “retorno de la sociedad civil”. En esta encrucijada, “lo público” ya no se agota en su tradicional identificación con lo estatal, sino, que tiende a incorporar elementos de participación y de gestión, de despliegue y transformación de una cultura política; y, sobre todo, a convertirse en el “lugar” de redefinición de la idea de ciudadanía. Frente a la alternativa entre mercado y Estado, entre la mercantilización de todas las relaciones sociales y el protagonismo exclusivo de una figura estatal que ha agotado sus posibilidades, el espacio público se piensa como una esfera autónoma, escenario de la participación social, y en algunos casos instancia de descentralización de decisiones.⁵

La década actual, a partir de las reformas del Estado denominadas “*de primera generación*”, ha implicado la inserción de una concepción de la participación reflejada,

⁴ Nuria Cunill Grau; **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación local**. CLAD. Caracas, Ed. Nueva Sociedad. 1997.

⁵ N, Rabotnikof;. “*Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración*”. Mimeo. México, 1993, citado por Rozados, Néstor en “El presupuesto participativo...”. Maestría en Administración Pública. UNC, 2.000.

desde lo normativo, en la inclusión de cláusulas constitucionales expresas que tienden a favorecer la implementación y desarrollo de la misma; y desde el modelo político – económico reinante, en el refuerzo que se ha dado a la transferencia en la provisión de servicios sociales por parte del Gobierno Nacional, a niveles subnacionales de gobierno y, de éstos, hacia la sociedad. La participación aparece como la contrapartida necesaria que acompaña el proceso de descentralización imperante. El nuevo escenario, enmarcado en una incipiente recuperación de distintos espacios democráticos de expresión, posibilita el incremento del campo de acción de grupos denominados “*nuevos movimientos sociales*” que se enmarcan en el estímulo que se propicia hacia la denominada “*democracia participativa*”, donde la provisión privada y la descentralización de servicios públicos sociales, dan como resultado la denominada “*autogestión social*”. La cuestión del medio ambiente, el acceso a la tierra y la provisión de los servicios urbanos, constituye un caso particular, el que se expresa con particular intensidad en la localidad a que se hace referencia en la presente ponencia.

Como consecuencia de lo anterior, puede concluirse que la participación se viene reforzando desde ámbitos que incluyen la concepción teórico ideológica del modelo de abajo hacia arriba, en el análisis de políticas públicas, las acciones impuestas por la concepción política – económica vigente; y el sentimiento cada vez más sentido de grupos sociales crecientes en número que demandan el aseguramiento de la oferta de servicios sociales, considerados como mínimos, cuya provisión ha dejado de estar garantizada por el Estado, protector de períodos anteriores.

El análisis de la participación, implica, necesariamente, el estudio de los actores sociales y los actores estatales, la estructuración de los campos respectivos, sus intereses, las relaciones de poder que de manera indiscutible se manifiestan entre ellos, las negociaciones y las estrategias que utilizan en el desarrollo de su accionar en el espacio de confrontación cotidiana, la búsqueda de información; y el capital simbólico, en términos de legitimación, prestigio y reconocimiento.

El estudio que ha dado origen a esta ponencia, se ha logrado a través de encuestas, entrevistas y análisis de comportamientos locales. La encuesta a la población ha suministrado información muy valiosa al respecto. El análisis de toda la información obtenida y su consistencia, ha permitido elaborar hipótesis y conclusiones preliminares al respecto.

1.3. IDENTIFICACIÓN DE CONFLICTOS RELEVANTES EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE CAMBIO. LA CUESTIÓN DE LA IDENTIDAD

Una de las dimensiones relevantes, en términos de los procesos de reterritorialización y transformación de la localidad de Villa La Angostura y su entorno que entraña conflictos en la visión de los distintos actores, es la cuestión de la *identidad, la definición de lo local*. Es sabido que nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local, sin referirlo a la sociedad global en que está inscripto. Al mismo tiempo, la afirmación del carácter relativo

de la noción de “local” permite reconocer la inscripción de lo “global” en cada proceso de desarrollo.

La situación actual de Villa la Angostura, según la visión de diferentes actores, particularmente los jóvenes, refleja la tensión entre lo local, lo específico, lo propio y las grandes determinaciones sistémicas y estructurales. Los actores entrevistados, reconocen caracteres específicos: “*la tranquilidad de la villa*” y “*su identidad turística como aldea de montaña*”, a la vez que señalan la preocupación por la migración extranjera, la falta de regulaciones y de control del uso de la tierra y el bosque, el déficit en recursos educativos, de trabajo, de salud, de futuro; y las dificultades de crecimiento personal en un marco limitado y selectivo. De este modo, es posible señalar que, en el análisis de lo “local”, encuentran aspectos que le son específicos y que no son el simple efecto de la reproducción, a todas las escalas, de las determinaciones globales.

A la vez, en numerosas entrevistas, resalta la falta de integración en pos de proyectos comunes. Ello lleva a profundizar si la localidad conforma una sociedad local, por cuanto es sabido que no toda subdivisión de un territorio nacional, es una sociedad local. Para ello, debe darse un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: el socioeconómico y el cultural.

Un territorio con determinados límites, es “*sociedad local*” cuando es portador de una identidad colectiva, expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros; y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. *Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.*⁶

A nivel socioeconómico, toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes. Este sistema puede ser llamado “*sociedad local*”, cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos, es principalmente de naturaleza local; o sea, que la generación de riqueza en el territorio, es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos, convirtiéndose en el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder. Desde este nivel, para que haya sociedad local, debe haber riqueza generada localmente, sobre la cual los actores locales ejerzan un control decisivo, tanto en los aspectos técnico - productivos como de comercialización. En estos casos, los grupos locales definen sus diferentes posiciones en el sistema, en función de su influencia sobre la utilización del excedente generado. Y se comporta una jerarquía social, regulada por la mayor o menor capacidad de cada uno de sus miembros de influir en la toma de decisiones sobre la utilización del excedente. Pero, esta dimensión socioeconómica no alcanza para definir una “*sociedad local*”.

Toda sociedad se nutre de su propia historia y, así, constituye un sistema de valores interiorizado por todos sus miembros. Cada individuo, se reconoce a sí mismo como parte de un conjunto bien determinado que puede identificarse con la ciudad, el barrio o la micro región. Desde lo cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva.

⁶José Arocena . **El desarrollo local un desafío contemporáneo.** Caracas. Ed. Nueva Sociedad. 1995.

Para que exista sociedad local, es necesario, entonces, que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos de identidad comunes. Esto quiere decir que los individuos y los grupos constituyen una “*sociedad local*”, cuando muestran una “manera de ser determinada” que los distingue de los otros individuos y grupos. Este componente, encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un “*proyecto*” común.

Asimismo, la planificación local supone la existencia de actores locales capaces de iniciativa, “*la incorporación de propuestas que surgen de personas que conocen –mejor que un planificador- la situación de los diversos sectores y ámbitos regionales*”. (Boisier, 1992, p. 13).⁷ Al hablar de “planificación local”, se hace referencia a la escala local o regional, ello implica, la construcción social cotidiana, el hombre concreto y su entorno inmediato, así como la permanente transformación de la naturaleza. Cada proceso se estudia en su perfil específico, en su forma particular de crear y destruir, en su manera de hacer fructificar un territorio cargado de historia, en sus mecanismos de convivencia y de organización.

Al mismo tiempo, tiene que ver con la participación de los actores locales como protagonistas, como base de una propuesta democratizadora del desarrollo, cualitativamente distinta de las formas tradicionales, incluso, técnicamente eficaz en la confección de diagnósticos cuando existe escasa información formal y confiable, en el análisis de jerarquías de necesidades sociales difíciles de discernir y en el control de proyectos. En todos los casos, la escala local es una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos. (Galilea, 1988, p. 127).⁸

La planificación local, es entonces pertinente por la escala en que se generan y se tratan los datos; y porque se estructura a partir de un sistema de actores capaz de integrar sus iniciativas en estrategias comunes al conjunto de la sociedad local, sin perder el potencial creativo de individuos y grupos. La iniciativa capaz de producir efectos de desarrollo local no es una acción aislada llevada adelante por un individuo o un grupo. Se trata más bien de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación permanente entre los diversos actores que forman una sociedad local, que deberá desembocar en la creación de instituciones adecuadas que sirvan de marco a la situación de negociación entre diferentes racionalidades. (Arocena, 1995, p. 23).⁹

En el caso de Villa La Angostura, los procesos de desarrollo local han de incorporar la dimensión identitaria, ya que, no es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local, sin un componente de identidad fuerte que estimule y vertebré el potencial de iniciativas de un grupo humano. De modo que **en los procesos de cambio y planeamiento estratégico en curso, en la localidad, la cuestión de la identidad es una de las centrales a reflexionar y resolver.**

⁷ Sergio Boisier; **La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi - Estados y cuasi - empresas.** Santiago de Chile, ILPES, 1992.

⁸ Sergio Galilea,; “*La planificación local : nuevas corrientes metodológicas*” en Cuadernos del CLAEH N° 45 – 46. Montevideo, 1988.

⁹ José Arocena; **El desarrollo local un desafío contemporáneo.** Caracas Ed. Nueva Sociedad., 1995.

Ello remite a la historia local, a los sucesivos procesos de poblamiento, como pasado estrechamente ligado al presente, a las figuras “pioneras” que están “vivas” en el mismo proceso que contribuyeron a generar, por cuanto el pasado, el presente y el proyecto no forman más que una sola realidad de desarrollo. Esta continuidad en el tiempo vivida conscientemente por un grupo humano, generadora de una acumulación cultural en términos de sistema de normas y valores, es la base de la constitución identitaria colectiva. El término continuidad no se refiere a un proceso lineal y sin rupturas. Por el contrario, la identidad es por un lado continuidad y, por otro lado, ruptura.

En Villa La Angostura, la explosión de inversiones y de población inmigrante implica una fuerte tensión entre continuidad y ruptura, un nuevo sistema de valores y normas en gestación, nuevas aspiraciones sobrepuestas a las tradicionales, factores exógenos que empujan y modelan el cambio, actores nuevos, nuevas relaciones y juegos de poder; y escasa posibilidad de control por parte del núcleo local de mayor período de asentamiento.

El riesgo es que los nuevos sucesos globales que impactan localmente, provoquen un corte absoluto en el proceso de construcción identitaria, lo que puede convertirse en su pérdida, acarrear mayores trastornos y conflictos en la vida de los grupos e individuos. Ello es típico de los fuertes procesos migratorios. La acumulación en el tiempo de valores y normas propios, se consolida cuando un grupo debe superar rupturas.

Señala Arocena que la identidad de un grupo humano será mucho más fuerte y capaz de generar dinámicas colectivas, si el grupo ha debido superar dificultades, si ha sido capaz de transformar las amenazas en oportunidades, si ha logrado sobreponerse a factores adversos. Contrariamente, la historia muestra casos de decadencia colectiva cuando los desafíos desaparecen, y todo es fácil y seguro. O sea que la identidad del grupo humano se afirma entonces en la continuidad y en la ruptura, o en la continuidad y el cambio. El actor humano es en ese sentido parte de una historia y portador de alternativas de cambio. (Arocena, 1995, p. 25).¹⁰

Cuando estos procesos se producen en un territorio limitado y preciso, la identidad se alimenta a través de generaciones en el tiempo, pero, también, por la pertenencia al territorio como espacio significativo para el grupo que lo habita. Él se carga de sentido porque han transitado generaciones que dejaron sus huellas de trabajo, de transformación de la naturaleza, de obras, y, asimismo, en él emergen inequívocas señales de destrucción y de construcción propias de la especie humana. En ese sentido, la villa constituye un espacio penetrado por las formas de vida de los hombres que la habitaron y habitan, por sus costumbres, sus valores y sus creencias.

Esta relación generadora de identidad, está compuesta de permanencias y ausencias, de continuidades y de rupturas. Y el arraigo al territorio se consolida, si es posible la comparación, la defensa y la proposición de cambios. Ello por cuanto, en los procesos de constitución identitaria de las sociedades locales, el componente territorial es un ingrediente básico. Los casos más interesantes de desarrollo local, están frecuentemente ligados a una resistencia activa a abandonar un territorio, o a aceptar su reterritorialización

¹⁰ José Arocena,; op. cit. p.25.

o transformación, resaltando la búsqueda de las formas de desarrollo que hagan posible su permanencia. Los cambios son posibles gracias a la doble dinámica presente en los procesos de identidad: continuidad en un territorio y rupturas necesarias para permanecer.

De este modo, la identificación del grupo humano con la tierra, se vuelve un factor de desarrollo en la medida en que potencie sus mejores capacidades y las proyecte hacia el futuro, superando inercias, creando nuevas formas de movilización de los actores humanos y de los recursos materiales. La historia y el territorio, se expresan en los múltiples y variados procesos de generación de actores locales: individuos, grupos e instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local, o sea, la escena, en la cual, el actor desarrolla su acción.

En la Villa son actores locales, los grupos decisorios ligados al turismo tradicional, los pioneros del poblamiento y la construcción de infraestructura, a la vez que de la construcción identitaria, que comportan una visión sobre la localidad, generalmente, ligada a la imagen de “aldea de montaña”, tranquila y con ambiente natural preservado; vecinos organizados para mejorar la calidad de vida local; mientras hacen su aparición nuevos actores externos que se organizan para mantener o reproducir una nueva situación que busca oportunidades de acumulación de su capital, genera deterioro de la riqueza natural ; y desestructura el tejido social y la identidad local.

Entre los actores locales cabe reconocer a los tomadores de decisiones político institucionales, los actores ligados a técnicas particulares, profesionales, y los actores ligados a la acción sobre el terreno, la población en todas sus expresiones activas, siendo el desarrollo local la concertación, negociación e interacción entre esos actores (Barreiro, 1988, p. 145.).¹¹ Ello incluye no sólo la escena, sino, también, el desarrollo de la acción, y el sentido que el actor le imprime a ella; el actor local definido como aquel que en el campo político, social, económico, y cultural es portador de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales, un mejor aprovechamiento de los recursos, y la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales. (Arocena, 1988, p. 12).¹²

En tal sentido, el actor local en la Villa como agente de desarrollo cuida el equilibrio del medio natural, somete las iniciativas de desarrollo, incluso las inversiones turísticas, al interés local; y trata de adaptar las tecnologías a las características de los sistemas locales de producción y prestación de servicios. Desde esta visión, no son considerados agentes del desarrollo local las empresas que contaminan o deterioran el medio ambiente; y quienes en virtud de una lógica exógena, desarrollan acciones que producen la desarticulación del tejido social local, por ejemplo, a través de la construcción de enclaves turísticos que se sobrepone a la sociedad existente, sin que los miembros de ella, puedan apropiarse de los beneficios y controlar su desarrollo. La existencia y el reforzamiento de

¹¹Fernando Barreiro Cavestany; “*Los agentes de desarrollo*”, en Cuadernos del CLAEH, N° 45-46, Montevideo, 1988.

¹²José Arocena; “*Discutiendo lo local: las coordinadas del debate*” en Cuadernos del CLAEH, N 45-46. Montevideo, 1988.

actores locales es, entonces, una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo.

A su vez, las mutaciones de la noción de desarrollo, llevan a incorporar las tendencias a la descentralización y a la valoración de la iniciativa local individual y colectiva, expresada a través de la creación de pequeñas empresas, la dinamización del tejido socioeconómico local, el impulso a proyectos innovadores, la prestación de nuevos servicios, nuevos procedimientos de explotación de recursos, innovación en marketing, etc. Más allá de los efectos que pueden registrarse, en términos cuantitativos, existe un efecto de “puesta en movimiento” en función de organizar sectores de la población e incorporar nuevos actores a la escena del desarrollo local.

La escena local es la dimensión en la que se articulan las formas tradicionales del desarrollo y la nueva valorización de las iniciativas. En la Villa, es la puesta en movimiento para la creación de riqueza con salvaguarda de los recursos naturales, la urgencia por generar empleos y superar la pobreza, a la vez que proteger la imagen de “villa tranquila”, o “aldea de montaña”. De este modo, **en la escena local se expresan lo singular y lo universal a la vez.**

Finalmente, la percepción de cambios, la cuestión del desarrollo y la identidad local territorial, plantean el desafío de procesar las relaciones entre la singularidad de los procesos de cambio y la subordinación a las regularidades estructurales. Por un lado, la sociedad local, es para sus habitantes una expresión singular y única, pero, por otro lado, ella se inscribe en una realidad estructural cuyas lógicas de funcionamiento, están presentes en cada sistema social concreto. Los procesos de cambio y transformación local en la generación y distribución de la riqueza, han de ser estudiados en tanto realidad enteramente singular, pero, inscribiéndose en ella ciertas regularidades estructurales.

En este sentido, **Villa La Angostura afronta la tensión entre la diferencia y la uniformidad, entre lo tradicional y lo nuevo, particularmente en la última década.** Se va conformando un nuevo modo de desarrollo económico, social y cultural local en el marco de la globalización e integración, de la descentralización del Estado y las nuevas demandas de ciudadanía plena. Ello se expresa como una nueva cultura y como afirmación de la diferencia. Diferencia que es el resultado de un proceso histórico singular de transformación, entre la imposición del nuevo orden mundial que atribuye funciones especializadas a las diversas regiones del mundo, el procesamiento de los actores locales en interacción; y la irrupción de agentes externos portadores de nuevas racionalidades y valores.

Este desarrollo aparece, entonces, concebido como ligado a la constitución de cada identidad colectiva, por cuanto las sociedades locales existen en territorios cargados de huellas del pasado. El espacio no es neutro, expresa la historia de los hombres, sus conflictos y sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias. La memoria colectiva da un sentido a la relación entre el pasado, el presente y el proyecto, expresando los contenidos profundos de la identidad colectiva. El retorno al pasado por la memoria, la lectura de las

huellas que permite reconocerse en una historia, es una condición de la acción. (Arocena, 1986, p.75).¹³

El contacto mantenido con actores diversos, privados y públicos, con diferente inserción productiva y cultural, en la comunidad, refleja el estado de situación de una localidad en proceso de cambio profundo, el que afecta la identidad como construcción socio histórica; y con ello, condiciona el “proyecto común” a futuro. La tensión entre lo viejo y lo nuevo, entre lo global y lo local, entre lo público y lo privado, entre lo central y lo municipal atraviesa la localidad, en todas las dimensiones de su quehacer: económico, social, político, ambiental y cultural, en un marco de complejidad e incertidumbre, del que emergen reposicionamientos locales continuos, frente a los entornos turbulentos contemporáneos.

1.4. CONFLICTOS AMBIENTALES RESULTANTES DEL PROCESO DE CAMBIO RECIENTE

Los conflictos ambientales emergentes de los procesos de cambio recientes, caben reseñarlos a partir del reposicionamiento de Villa la Angostura, debido a la nueva conectividad con San Carlos de Bariloche, en una fase crítica de esta ciudad, eje del turismo en la cordillera de los lagos. Junto a ello, tiene lugar la explosión demográfica de la localidad, provocada por un proceso de fuertes inversiones inmobiliarias y de migraciones, que generan un fuerte impacto sobre el valor de la tierra urbana y suburbana. Dicho proceso, se ha combinado con la emergencia de nuevos actores territoriales: inversores, transportistas internacionales y buscadores de empleos, con racionalidades y estrategias distintas.

El crecimiento migratorio y vegetativo han dado lugar, a su vez, al crecimiento de áreas populares, con demandas de asistencia de la autoridad local, mientras entra en fuerte conmoción, el ordenamiento territorial por la presión constructiva hacia el centro y el lago, en tanto se consolidan las vías de circulación internacional.

Dichas situaciones, permiten planear hipótesis sobre la existencia de una crisis del modelo de Villa la Angostura, como villa de montaña tranquila y con perfil de excelencia, exclusivo, de baja densidad, de construcciones en el verde ; y con acotados conflictos sociales. La realidad actual, se hace más compleja mientras la sociedad se vuelve más opaca, aparecen conflictos y fragilidades que interpelan la actual sustentabilidad planteando desafíos e incertidumbre, imponiendo al gobierno local la necesidad de redefinir la gestión del territorio frente a la visión generalizada de los particulares que critica la insuficiencia en el planeamiento urbano, y la creciente apropiación privada de los espacios de aparente dominio público como los frentes al Lago Nahuel Huapi y a los ríos.¹⁴

¹³ José, Arocena,; *“Los paradigmas del desarrollo y lo local”*. Cuadernos del CLAEH N° 41. Montevideo, 1987.

¹⁴ Sprechmann, y Diego Capandegu; *Asesoría sobre las alternativas de gestión urbanística de Villa La Angostura*. Informe Parcial N° 1. Consejo Federal de Inversiones, octubre 1999.

En materia turística, un escenario tendencial permite suponer la intensificación de los rumbos actuales, resaltando la dualidad entre atributos polarizados asociada a los cambios en el modelo de desarrollo, como *turismo masivo versus turismo exclusivo, ambiente vs. urbanización más compleja, ruta versus villa, villa versus ciudad incipiente, público versus privado, abierto versus cerrado*, lo cual conduce a visualizar la imagen de un territorio contemporáneo con conflictos periódicos que se irán afrontando contingentemente.¹⁵

De acuerdo a lo que se extrae de estudios específicos al respecto, el territorio estaría pautado por un fuerte crecimiento, el pasaje de una villa bosque a una villa jardín, con una creciente conurbación hacia San Carlos de Bariloche, transformaciones más o menos importantes en la zona de El Cruce con cambios en alturas y usos; y mayores dificultades en la accesibilidad pública efectiva a la costa, asociada a la saturación del suelo vacante y a la perpetuación de cierta impunidad en la apropiación del espacio por los sectores más ricos. Al mismo tiempo, los barrios calificados se irán “cerrando con murallones verdes, como barrios escondidos, que dan lugar a un lago con imagen de escondido, afirmando la emergencia de una *villa jardín como “ciudad prohibida”*”.(Informe Sprechmann y Capandeguy, pág. 10).

Las problemáticas en el escenario tendencial se completan con la superposición de usos en distintos barrios, la emergencia de enclaves privados calificados y la presión sobre la naturaleza, la expansión de la marginalidad y de asentamientos populares con visibles déficits en materia de infraestructura social, la intensificación de las afectaciones ambientales al lago y al bosque, la afectación de las cuencas hídricas, y un mayor potencial de riesgo ambiental sobre la ruta. (Informe Sprechmann y Capandeguy, pág. 10).

De este modo, los conflictos ambientales explicitan la crisis de planeamiento territorial, la que convive con las dificultades para articular una política de conjunto entre las diversas jurisdicciones y áreas de gobierno, frente a la complejidad de la materia, y al cuestionamiento de los pobladores.

En tal sentido, el debate acerca de las estrategias de planeamiento y de desarrollo, exige confrontar ideas con todos los actores que operan en el territorio, en su transformación y conservación, e incorporar la transparencia sobre la estrategia adoptada, la equidad distributiva en los costos territoriales; y la articulación de políticas y prácticas estatales en sus diferentes niveles, a corto, mediano y largo plazo.

Para ello, cabe definir la compatibilidad del viejo modelo de la villa lacustre de montaña, verde y de baja intensidad, con la urbanidad contemporánea; y recuperar el carácter de excelencia de la oferta como factor competitivo y diferenciador de la localidad.

Como síntesis de las problemáticas ambientales, en la localidad, cabe señalar: los conflictos regulatorios entre los usos turísticos y permanentes, la calidad y control estratégico, el abastecimiento de agua potable, la fragilidad del suelo, la fragilidad del bosque, la contaminación del lago y del suelo; y la ocupación de mallines y faldeos.

De la información relevada y las entrevistas realizadas, se deduce que ello evidencia la falta de planes de manejo de los atractivos, los conflictos por el acceso a los cursos de agua

¹⁵ Thomas Sprechmann, y Diego Capandeguy,; op. cit.

y la costa de los lagos, la falta de acuerdos y pautas público - privadas para su operación como productos turísticos, la falta de umbrales para el desarrollo de las actividades turísticas en áreas de fragilidad ambiental; y la incompatibilidad entre actividades económicas, como así también, en la asignación de funciones y usos con fines no turísticos de las rutas regionales.

1.5. EL CONFLICTO DISTRIBUTIVO LOCAL Y LOS TEMORES DE UNA CRISIS TERRITORIAL. TENSIONES EN LA PARTICIPACIÓN Y LA NECESIDAD DE MOVILIZAR EL POTENCIAL DE CONCERTACIÓN

Los procesos contradictorios de transformación que afronta la localidad, en su modo de desarrollo y en su dinámica turística, revierten sobre el sistema de relaciones locales, en cuanto a la generación y distribución de la riqueza presente y las oportunidades a futuro, generándose conflictos distributivos entre pobladores y propietarios ausentes, entre sectores de altos y bajos ingresos, lo que permite plantear hipótesis acerca de una creciente polarización y fragmentación de la sociedad local.

Es posible señalar que la globalización, comporta una amenaza y una oportunidad para la localidad. Vista como escenario estratégico, promueve cambios en el desarrollo territorial, los que se traducen en la redefinición de factores del potencial de dicho desarrollo. Como resultado de ello, **se hace visible una tensión entre el crecimiento exógeno en base al turismo y la identidad local**, lo que plantea la necesidad de “reinventar” el territorio como proyecto colectivo, reconociendo la existencia de un “territorio real”, de “territorios estratégicos” y posibles; y de “territorios pensados”, los que incorporan la subjetividad e intersubjetividad de la población local.¹⁶

De lo anterior, se derivan interrogantes estratégicos respecto al impacto de la globalización en el desarrollo territorial: los efectos uniformes y diferenciados, los cambios de estructura, las estrategias de los actores privados y públicos, los procesos de concentración y dispersión, de convergencia y divergencia.

De este modo, por un lado, la población reconoce la globalización como amenaza de marginación y exclusión, de integración subordinada, de fragmentación socio-espacial y como generadora de crisis de gobernabilidad, en cuyo desenvolvimiento operan factores globales y locales, entre los que pesan la historia y las estrategias. Y por otro, también, son visualizadas las oportunidades que plantea la globalización.

En diversas entrevistas realizadas a la población residente en la localidad, aparecen factores positivos como: el mayor acceso a recursos globales, la llegada de turistas extranjeros que valorizan los recursos locales latentes, las nuevas tecnologías de la comunicación que permiten ofrecer los atractivos turísticos locales en todo el planeta; y la posibilidad de alianzas estratégicas inter-territoriales, a través de redes de ciudades asociativas y virtuales. Pero, cabe señalar que en innumerables experiencias a nivel mundial, las oportunidades aparecen como “selectivas”, aprovechables sólo por territorios

¹⁶ Horacio Bozzano; **Territorios reales, territorios pensados y territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente.** Buenos Aires, Espacio Editorial, 2.000.

que cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, con niveles medios de desarrollo y capacidades relevantes, por ejemplo, consenso y sinergia colectiva.

La historia y las estrategias locales, resultan decisivas a la hora de consolidar las nuevas ventajas, o de compensar la pérdida de ventajas tradicionales. Importan los factores heredados: la historia y la estructura; la posición geográfica; la redefinición de la accesibilidad externa y de los valores de posición. Los recursos naturales son revalorizados en función de nuevos escenarios de mercados, de tecnología y de organización.

El equipamiento del territorio pasa a ser clave: la urbanización, la infraestructura de energía, transporte, comunicaciones, e información; la calidad ambiental los recursos culturales y del conocimiento, la integración y cohesión social, la distribución del ingreso y los mecanismos de socialización universales e igualdad de oportunidades. Finalmente, resulta central el entramado institucional y el sistema de actores económicos, socio-territoriales, políticos y del conocimiento, en cantidad, calidad, variedad, articulación, orientación y capacidades estratégicas; así como, las relaciones local - global, el tipo, la intensidad y la autonomía.

El territorio local en Villa La Angostura muestra, según la visión de los entrevistados, debilidad en cuanto al tejido institucional, una débil interacción entre instituciones, la falta de un proyecto común y una agenda para la acción que sea el resultado de una visión colectiva. En tal sentido, se expresan diversos actores cuando señalan la fragmentación, el individualismo, la falta de unión y cuando remarcan la necesidad de frenar la instalación de extranjeros como un factor que agrava la desintegración, al incorporar nuevas creencias, valores y costumbres, al tiempo que compiten por los recursos escasos locales: la tierra y el trabajo.

En la misma línea, se expresan quienes señalan una crisis de los modos de regulación de usos del suelo, de actividades turísticas y de falta de control de los prestadores de servicios, reclamando la sanción de normas ambientales, nuevos modelos de gerenciamiento y una gestión de calidad en el turismo. Ello permite señalar la necesidad de una articulación inteligente entre el Estado y el sector privado empresarial, para el desarrollo de un entorno competitivo, conformando asociaciones, agencias, etc.

Cabe señalar que la crisis económica que atraviesa el país en los últimos años, ha impactado en la localidad en la que se observa el retraimiento de la actividad económica y el descenso del ritmo de inversiones que se registrara años anteriores como signo de una "burbuja ficticia de crecimiento exógeno" que atrajo una mayor población. Ello, provoca al presente, una sobredimensión de la oferta frente a la demanda turística media, y por ende, un proceso de precarización laboral y de ingresos; y el empobrecimiento en un importante sector de la comunidad: cuentapropistas, trabajadores estacionales, pequeños comerciantes y prestadores de servicios, residentes tradicionales y nuevos.

Estos sujetos, expresan su malestar por la creciente distancia entre sus aspiraciones, expectativas y recursos, evidenciando una creciente brecha entre su posición y sus ingresos. La mayor privación colectiva genera frustración y el reclamo al Estado frente a la privatización de áreas públicas, precarización del empleo, desocupación, etc. La devaluación, ha modificado el ingreso de turistas extranjeros atrayendo visitantes de las regiones próximas chilenas, pero ello, es visualizado como un ciclo exclusivamente ligado

a la ventaja cambiaria que podrá tener o no impacto en la inversión inmobiliaria dependiendo de la variabilidad de las paridades.

Los entrevistados de sectores medios, expresan temores a la desocupación, a la inmigración ilegal, a la violencia social y la mercantilización de todos los recursos, la especulación con la tierra y los bienes; y la creciente desigualdad e inseguridad frente al futuro, posible de traducirse en pérdida de horizontes y desorientación vital. Asimismo, expresan el déficit de participación de la población, que no va más allá de las juntas vecinales, en algunos casos, el que, poco a poco, da muestras de poder revertirse a partir de la puesta en marcha de acciones de planificación estratégica para la localidad.

El temor a la inseguridad, es expresado por entrevistados de diversos sectores sociales, los que expresan el temor por la propiedad, la dualización y la pérdida de tranquilidad; en otros casos, aparece como temor a la estigmatización social, la dependencia permanente de los programas sociales focalizados como única alternativa de ingresos o recursos alimentarios para la familia, lo que inhibe su iniciativa y creatividad en la resolución de sus problemas. Tal situación los empuja al clientelismo, forma dependiente de ejercicio de la ciudadanía, que los posiciona como vulnerables y promueve la pasividad, generando un efecto desocializante y de aislamiento social. Él se expresa, como carencia de interés por participar, falta de tiempo y canales para hacerlo, con lo cual los sujetos, en esa condición, están lejos de ocupar la escena y de conformar la opinión pública.

La vulnerabilidad y el riesgo de exclusión para los sectores más pobres estructurales y nuevos, en la zona, refieren, entonces, a dos dimensiones que operan de manera combinada en la interacción social: la material y la simbólica.

La integración material se vincula a la posibilidad de acceder a los bienes y servicios de consumo, a través de la inserción ocupacional; y la dimensión simbólica, plantea la posibilidad de participar y compartir el proceso de gestación y asimilación de valores sociales (inserción relacional), un proyecto local, un destino compartido. *“La vulnerabilidad conforma una zona signada por la precariedad laboral y la fragilidad relacional, desocialización y exclusión, donde predomina un doble desenganche: del trabajo, que se expresa en situaciones de desocupación sostenida, y de las redes sociales, que se traduce en aislamiento relacional”*. (Castel, 1995).¹⁷

Al mismo tiempo, los sectores medios evidencian, en algunos casos, situaciones de sobreocupación por su mayor nivel de calificación, inestabilidad de ingresos. Encuentran en la participación, un espacio desde donde socializarse en la búsqueda de opciones a futuro y reclaman seguridad con visiones contradictorias sobre las causas y consecuencias.

La nueva conflictividad emergente se expresa, asimismo, en nuevos valores y representaciones en el imaginario social: la vida en una aldea de montaña como parte de la “aldea global”. Se hace visible, en los sectores medios y medio altos, una tendencia a valores postmodernos ligados al individualismo y a la subjetividad. Ello se asocia a nuevos valores liberales y pluralistas, pero, a la vez, a la pérdida de sentido, de identificaciones políticas, sociales y de la ética vinculada al Estado - Nación.

¹⁷ Robert Castel,; *“De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”*, en Archipiélago, N° 21, Barcelona, verano de 1995.

Los cambios acelerados de las últimas décadas, dan cuenta de una crisis de certezas y reafirman la creciente preocupación por la *performance* individual y el éxito personal. Junto a ello, los valores del mercado y de la economía permean la subjetividad, sobrepuestos a los tradicionales de la defensa del medio ambiente sano y de una mayor equidad e importancia de la asociación.

Se hacen presentes, entonces, en el nuevo campo cultural, el individualismo, el aumento de la racionalidad instrumental, de la competitividad, la búsqueda de ingresos y la eficacia que replantea los vínculos sociales.

De este modo, el imaginario en la localidad se ubica más en la vida cotidiana que en sus dimensiones sociales y públicas, y tiende a valorar la iniciativa personal. Esta nueva sociedad de la información y la libertad, más que valores familiares y comunitarios, expresa la autonomía individual y el desarrollo personal, dificultando la construcción de proyectos colectivos, la política y lo público, fortaleciendo la acción individual y la competencia por sobre la cooperación. Señala Kaplan que *“la creciente autonomía individualista que el modelo socioeconómico fortalece, en el contexto de alta competitividad y dualización, es, por ello, generadora de sociedades anómicas, de creciente inseguridad, de temor al otro”*. (Kaplan, 1995).¹⁸ Junto a la diferenciación, la apatía y la fragmentación, también, se debilita la construcción del “nosotros”, de sentido de pertenencia a una comunidad, incluso política y a un destino común.

Del nuevo modelo cultural que se asocia a la globalización y a signos postmodernos, emerge una ética vinculada al Estado, a los problemas de la corrupción, la falta de transparencia y la opacidad del poder. Por ello, cabe señalar que en las entrevistas desarrolladas a pobladores, actores privados fundamentalmente, se pone el énfasis en el control y en las demandas de ética pública, que constituye uno de los principales cuestionamientos a los gobiernos en las diversas jurisdicciones.

En tal sentido, se efectúan reclamos acerca del destino de los impuestos, la garantía de la prestación de los servicios básicos, la necesidad de regular la apropiación privada de la tierra y el lago, la necesidad del cumplimiento de reglas como parte de una ética más amplia. Ello se liga a la necesidad de aumentar la transparencia, a generar sanciones y a regular la operación de los nuevos actores inmobiliarios y propietarios ausentistas, cuya actuación agrava la problemática de encarecimiento de la tierra y la vivienda; y deteriora el ambiente con riesgos sobre la sustentabilidad a futuro.

La cuestión más notable en las entrevistas es en materia de convivencia, el juicio crítico al libre ingreso de inmigrantes y su impacto negativo en el mercado de trabajo, por la competencia que significan y los riesgos en materia de gobernabilidad local.

¹⁸Marcos Kaplan; **Teoría y realidad del Estado en América Latina**. Buenos Aires CIEDLA, 1995.

2. REFLEXIONES FINALES

La ponencia presentada, ha procurado sintetizar un conjunto de cuestiones que impulsan y restringen los procesos de cambio en la institucionalidad local de Villa La Angostura. Se han incorporado, diversas dimensiones al análisis siguiendo el sendero de las preocupaciones expresadas por los diferentes grupos humanos residentes consultados y a partir de la revisión de materiales teóricos y de experiencias de gestión en la temática del desarrollo local.

Los resultados obtenidos del trabajo realizado, dan cuenta de que los cambios en la localidad abarcan procesos materiales, relacionales y simbólicos. A lo largo de la tarea de investigación, se ha detectado la tensión global-local y la que refiere a la articulación entre esferas gubernamentales, el accionar privado y la demanda social. Los conflictos y tensiones, recomiendan la urgente puesta en marcha de procesos de democratización en la toma de decisiones respecto al uso de la naturaleza, la configuración territorial y la organización institucional, como en el acceso a los servicios urbanos y al diseño de proyectos que marquen rumbos sustentables a futuro como centro turístico.

En este proceso, el municipio tiene un papel destacado, debería asumir el rol de agente movilizador de los intereses sectoriales, articulando actividades públicas y privadas. Debe contar para ello, con una estrategia capaz de habilitar a todos los agentes claves, las propias autoridades locales, provinciales y nacionales con incidencia en la zona, el sector privado, los sindicatos y las organizaciones comunitarias, para que puedan desempeñar una actividad eficaz en la planificación y gestión del desarrollo. Debe, asimismo, hacer esfuerzos concertados con el propósito de desarrollar los recursos humanos para llevar a cabo las reformas institucionales, desplegar la capacidad organizativa y de gestión; y realizar una labor constante de formación y diseño de instrumentos.

De la capacidad, apertura y persistencia con que se opere y de las condiciones que imponga el contexto, la trayectoria cultural de la población, resultará un modo de desenvolvimiento que seguirá convocando el interés por nuevas indagaciones y reflexiones; y por la elaboración de propuestas de intervención. El trabajo sistemático de la universidad argentina, en la cuestión de referencia, posibilitará aportar conocimiento a dichos procesos y dará cuenta de la puesta de los intelectuales al servicio de las necesidades de los grupos sociales más vulnerables.

3. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ROBLEDO, Miguel; **“El debate modernidad postmodernidad y la renovación del discurso de la planificación”**. Revista Interamericana de Planificación. Caracas. Venezuela SIAP., 1997.

Anuario 1999. **Guía de Inversores**. Dirección de Turismo. Municipalidad de Villa La Angostura.

- AROCENA, José; **Desarrollo local, un desafío contemporáneo**. CLAEH. Universidad Católica del Uruguay. Caracas, Ed. Nueva Sociedad. 1995.
- BOISIER, Sergio; **Modernidad y territorio**. Serie Cuadernos del ILPES. N ° 42. Santiago de Chile. ILPES-CEPAL
- BOULLÓN, Roberto y otros; **Plan de Desarrollo Turístico de Villa La Angostura**. 1986/87. 2 tomos, y Síntesis General.
- BOULLÓN, Roberto; **Planificación del Espacio Turístico**. México, Editorial Trillas. 1985.
- CARDONE, M. y otras; **Resultados preliminares de la transformación territorial producida por la actividad turística en el área circundante a Villa la Angostura. Provincia de Neuquén**. III Jornadas de Geógrafos Patagónicos. Patagonia - Mundo. Boletín Geográfico. Facultad de Humanidades. 1999. 6 páginas.
- CASTELLS, M. y BORJA, J.; **Lo global y lo local**; Barcelona Ed. Taurus., 1998.
- CEPAL- ILPES- PNUMA; **La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo**. Buenos Aires Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Consejo Federal de Inversiones. **Bases y conclusiones del IV Seminario Internacional de Turismo Receptivo para la Patagonia**. Abril 2000.
- Consejo Federal de Inversiones y COPADE; Estudio de Consultoría: **Alternativas de Gestión Urbanística de Villa La Angostura**. Informes parciales I y II, octubre de 1999 y julio 2.000.
- CORAGGIO, José Luis; “**La agenda del desarrollo local**”. Ponencia presentada al Seminario sobre Desarrollo Local, Democracia y Ciudadanía. Montevideo, 1996.
- CORAGGIO, José Luis; **Descentralización, el día después**. Bs. As, Ed. CBC Eudeba.. 1997.
- DE MATTOS, Carlos; **La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?**. Cuadernos del CLEH N ° 51, Montevideo.
- DI PACE, María (ed.); **Las utopías del medio ambiente**. Buenos Aires, CEAL. 1992. Estadísticas Generales Municipales del Neuquén. Dirección General de Estadísticas, Censos y Documentación. Provincia del Neuquén.

Estadísticas Municipales INDEC: Población, Vivienda y NBI, Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda. Economía: industria, comercio, servicios, 1993, Fuente: Censo Económico INDEC.

Estudio de la Demanda Turística, 1996/1997 Oficial. Dirección de Turismo. Municipalidad de Villa La Angostura.

FUKS, Marina, LANDRISCINI, Graciela y otros; **Diagnóstico socioeconómico de Villa La Angostura**. Consejo Federal de Inversiones y Municipalidad de Villa La Angostura. Agosto de 2000- Marzo de 2001.

GARCÍA CANCLINI, Néstor; **Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización**. México, Ed. Grijalbo, 1995.

GARCÍA DELGADO, Daniel; **“Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”**. En Venesia, Juan Carlos compilador; Políticas públicas y desarrollo local. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario. Rosario, 1998.

GARCÍA DELGADO, Daniel; compilador; **Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina**. FLACSO. Oficina de Publicaciones del CBC. UBA. Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba. 1997.

Guía de servicios; Dirección de Turismo. Municipalidad de Villa La Angostura.

GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y CARAVARCA BARROSO, I.; **Organización industrial y territorio**. Madrid, Editorial Síntesis, 1996.

HERNÁNDEZ DÍAZ, Edgar Alfonso; **Planificación turística. Un enfoque metodológico**. México, Editorial Trillas. 1982.

Dirección de Turismo. Municipalidad de Villa La Angostura. **Imagen turística de Villa La Angostura. 2000**.

Dirección de Turismo de la Municipalidad de Villa La Angostura. **Índices de ocupación y estadísticas de alojamiento turístico 1998, 1999, 2.000**. Dirección de Turismo, Municipalidad de Villa La Angostura.

.Municipalidad de Villa La Angostura. **Informe sobre Comercios Habilitados**. Altas y Bajas. 1990-1997

Normas Jurídicas: 1997

PBG, 1993/1995, y Hotelería 1997

PEARCE, Douglas; **Desarrollo turístico. Su planificación y ubicación geográficas**. México, Editorial Trillas. 1988.

ROBIROSA, Mario; **“Estrategias para la viabilización eficiente y eficaz de proyectos de desarrollo popular”**. Revista Desarrollo Económico N ° 115. Buenos Aires., 1989.

SÁNCHEZ, Joan Eugeni; **Espacio, Economía y Sociedad**. Madrid, Ed. Siglo XXI de España Editores S.A. 1991.

SAVELLI, Asterio; **Innovación y desarrollo de las empresas turísticas pequeñas y medianas**. Revista Sociología del Trabajo N ° 10. Nueva época. Madrid, Siglo XXI Editores. 1990.

VAPÑARSKY, César; **“Buenos Aires, metrópoli: una comunidad local, una aglomeración, veintiseis municipios”** en Hilda Herzer, compilador, Ciudad de Buenos Aires, Gobierno y Descentralización. Buenos Aires, CEA. CBC. UBA, 1996.