

Obstáculos en la promoción del desarrollo local

Efectos de la migración generada por la localización de la cárcel en la localidad de Saavedra (Buenos Aires - Argentina)

María Emilia Estrada

Licenciada en Economía, Doctora en Geografía
Docente/Investigador

Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca- Buenos Aires - Argentina)
Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Bahía Blanca (Bahía Blanca- Buenos Aires - Argentina)

Natasha Kwiatkowski¹

Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca- Buenos Aires - Argentina)

Resumen

La necesidad de sostener la población económicamente activa en ciertos territorios a través de la generación de nuevos puestos de trabajo para evitar el despoblamiento aparejado a las escasas opciones laborales conduce a los gobiernos descentralizados, en muchas oportunidades acompañados por la población local, a pujar por la localización de determinados proyectos de gran impacto en el desarrollo local (no sólo económico, sino también social, cultural y ambiental entre otros) no arrojando siempre el saldo positivo esperado.

Tal es el caso de la localización de la cárcel en la localidad de Saavedra (Provincia de Buenos Aires, Argentina) donde tanto el flujo de población atraída por la instalación del penal como de ex penitenciarios radicados luego de cumplir la condena, impactó de múltiples formas en el estilo de vida de los habitantes oriundos de la pequeña comunidad.

Palabras claves: desarrollo local – migración - Saavedra

¹ Alumna avanzada de la Licenciatura en Turismo, Departamento de Geografía y Turismo Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca - Buenos Aires - Argentina)

Abstract

The need to retain the economically active population in certain areas through the generation of new jobs to prevent depopulation rigged to limited employment options leads to decentralized governments on many occasions accompanied by local people, to bid on the location of certain projects of great impact (in economics, in culture, in society and in the environment, among others) local development not always throwing the surplus expected.

Such is the case of the location of the prison in the town of Saavedra (Buenos Aires, Argentina) where both the flow of people attracted to the jail facility as prison ex residing after serving the sentence, he hits multiple ways the lifestyle of their own inhabitants of the small community.

Keywords: local development - migration - Saavedra

I. Introducción

La crisis del régimen de acumulación fordista y de las estrategias macroeconómicas keynesianas y la posterior descentralización de ciertos roles de los Estados Nacionales, junto con la ampliación de las posibilidades de localización industrial a partir de la consolidación de las nuevas tecnologías surgidas en las últimas décadas en la información y la comunicación (TICs) sumado a su creciente accesibilidad en términos de costos para los usuarios, lo que posibilitó la consolidación del proceso de globalización, fueron los hechos más sobresalientes que en las últimas décadas generaron un nuevo escenario social, económico, cultural y político para el desarrollo de los espacios territoriales (Pérez, 1986; Castells, 1989; Gatto, 1990).

En este contexto, los territorios subnacionales se vieron forzados, particularmente la división política de menor jerarquía (Municipios en la Argentina), a disputar por sí mismos la atracción de inversiones en pos de sostener o motorizar el desarrollo en dicho recorte territorial, particularmente en el marco de la descentralización o desconcentración de ciertos roles del Estado Nacional.

En muchos casos la necesidad de sostener la población económicamente activa en el territorio a través de la generación de nuevos puestos de trabajo para evitar el despoblamiento aparejado a las escasas opciones laborales en el ámbito local condujo a los gobiernos de esta escala, en diversas ocasiones acompañados por la población, a pujar por determinados proyectos de gran impacto en el desarrollo local (no sólo económico, sino también social, cultural y ambiental entre otros) no arrojando siempre el saldo positivo esperado.

El presente trabajo, partiendo de una breve presentación teórica de las problemáticas que deben afrontar estos territorios en el actual contexto, presenta el impacto de la localización de la cárcel en la ciudad de Saavedra (Provincia de Buenos Aires, Argentina), planteando el papel desempeñado por los habitantes en la instalación de la cárcel, el impacto del flujo de población del penal y de los familiares radicados en la pequeña localidad, en el estilo de vida de la comunidad, y cómo se modificaron las expectativas de los habitantes oriundos. Para la elaboración del presente trabajo se recopiló de información secundaria local y regional y se realizó entrevistas semiestructuradas a diversos actores de la localidad: habitantes actuales, ex-residentes y empleados municipales.

II. Un nuevo contexto para los territorios que procuran el desarrollo económico local/regional

Desde fines de los '70, se ha experimentado una valorización los procesos de descentralización de ciertos roles del Estado Nacional, particularmente a partir de la crítica al Estado de Bienestar como modo de regulación social y económica, planteándose una transformación que privilegiaría la contención del gasto público y una menor participación directa en el sector productivo. Estas tendencias parecen adecuarse mejor al nuevo contexto *postfordista*, donde la globalización incita a la devolución de capacidades hacia el ámbito local, contrariamente a la visión simplista que presupone la supremacía de las fuerzas homogeneizantes y centralizadoras (Curbelo Ranero, 1989; Boisier, 1994).

Cabe destacar, que en la mayoría de los países de América Latina, la descentralización constituyó, en principio, sólo parte del elenco de reformas estructurales producidas en el marco de los Consensos de Washington y de Santiago, celebrados en 1989 y 1998 respectivamente.

Donde las experiencias de descentralización; que en la práctica despliegan varios planos factibles de ser combinados: el funcional, el territorial y el político, añadiéndose el financiero que puede considerarse como estrictamente instrumental aunque indispensable (Boisier, 1991); presentan diversas versiones algunas muy restrictivas para los estamentos locales².

Respecto de la promoción del desarrollo territorial, potencialmente se plantean numerosos aspectos ventajosos a la luz de las deficiencias del desarrollo implantado “desde arriba” o exógeno, entre estos se destacan: la existencia de múltiples centros de decisión

² Estas abarcan desde el traspaso de autoridad a niveles inferiores de la estructura administrativa manteniendo el poder de decisión a lo largo de la línea burocrática definida a nivel central (desconcentración), pasando por la cesión de autoridad y poder de decisión para cuestiones específicas a agencias autónomas que dependen (administrativa y políticamente) del gobierno central (delegación), hasta la transferencia jerárquica de poder a estamentos inferiores manteniendo la supervisión financiera (devolución).

independientes, la devolución de la autonomía cedida históricamente por la sociedad civil a manos del Estado, la mayor diversidad de miradas sobre una misma problemática, una mayor capacidad movilizadora de las fuerzas sociales público y privadas localizadas en el territorio objetivo, y, la mayor cercanía de los proyectos a los actores ejecutores (Boisier; 1991; PNUD/OIT/UNOPS/EUR, 2002; Evans, 2003).

En otras palabras, de la descentralización “empodera” a la sociedad local para que asuma (o recupere) las competencias ejecutivas para intervenir en sus propios procesos de desarrollo, más allá de las limitaciones que se puedan presentar en muchos recortes territoriales. Sin menoscabo del rol del Estado Nacional como “mediador” entre las regiones “ganadoras” y “perdedoras” (Boisier; 1994 y 2005; OCDE, 2001).

Obviamente, estos planteos requieren de un estilo de gobierno municipal más “cercano” a la comunidad, incluso del sector privado y de la sociedad civil en las instancias deliberativas (Esser y otros, 1996), donde la gestión participativa de los recursos permite alcanzar mayor legitimidad en las acciones emprendidas (fundamento político), así como una más adecuada asignación (fundamento económico) y un desarrollo sustentable alineado con las posibilidades y potencialidades del territorio en cuestión (visión territorial y a largo plazo) (Boisier; 1994; Evans, 2003).

Sin embargo, este proceso es trabajoso y no está exento de escollos, tanto por las resistencias locales (del gobierno, de los actores privados y sociales) para consensuar/articular un proyecto común lo que requiere dejar de lado los propios intereses, como por los limitados recursos financieros con que cuentan muchos estamentos municipales, así como también la dependencia de un conjunto de factores para que se capitalicen los procesos de desarrollo promovidos desde “abajo” tales como: i) la valorización y la potenciación de las ventajas competitivas territoriales (no sólo las ventajas naturales), ii) la promoción de la pequeña y mediana empresa, iii) el fomento de la diversificación productiva local, iv) el incremento del valor agregado, y, v) la capacidad de interacción entre lo local, lo nacional y lo internacional, entre los más relevantes (PNUD/OIT/UNOPS/EUR, 2002; Silva-Lara, 2005).

En este contexto, por un lado, los espacios territoriales, particularmente, las localidades/regiones no favorecidas (o menos favorecidas) en nueva dinámica de localizaciones de inversiones (industriales, comerciales, financieras, etc.) y las zonas afectadas por la desarticulación del Estado de Bienestar, debieron salir a competir por sí mismas, planteando su estrategia de desarrollo local a partir de ciertas características territoriales en caso de tenerlas y de lograr identificarlas, y, en los términos de Coriat y Taddéi (1995), encontrar la forma “seducir” emprendimientos, principalmente aquellos que valorizan de mejor manera sus recursos, en particular la mano de obra.

En muchos casos la necesidad de generar crecimiento económico para evitar el despoblamiento aparejado a las escasas opciones laborales en el ámbito local condujo a los gobiernos municipales, en numerosas ocasiones acompañados por la población, a pujar por determinados proyectos de potencial gran impacto en el desarrollo local (no sólo económico, sino también social, cultural y ambiental entre otros) no arrojando siempre el saldo positivo previsto.

En este contexto, se circunscriben desde la competencia por la localización de industrias aunque la producción tenga externalidades negativas (industrias contaminantes) o grandes inversiones comerciales aunque vayan en detrimento de los comercios locales (por ejemplo los grandes centros de distribución minoristas), hasta pugna de otras obras como la instalación de una cárcel.

En este contexto, desde el punto de vista académico, ha cobrado importancia los aspectos vinculados con el aumento de las desigualdades sociales y de la pobreza, la segregación residencial, la delincuencia, la conflictividad social, entre otros, en áreas metropolitanas, particularmente de gran tamaño poblacional (Borja y Castells, 1997; De Mattos, 2002; Soja, 2008, entre otros), dando lugar a reflexionar sobre la existencia de “ciudades duales” (Borja y Castells, 1997) o “ciudades fractales” (Soja, 2008) y sus determinantes. Siendo esta problemática menos tratada para el caso de las pequeñas localidades.

Saavedra, la localidad que le dijo sí a la cárcel

Saavedra es una localidad que se encuentra ubicada al Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), en el Municipio que lleva su mismo nombre, siendo la ciudad cabecera de dicho partido actualmente la localidad de Pigüé³. Está localizada a 30 kilómetros de la ciudad de Pigüé, a 115 kilómetros de la ciudad intermedia de Bahía Blanca y a 570 kilómetros de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

El Municipio puede ser clasificado siguiendo el criterio de Nuñez Miñana (1972) como “predominantemente rural” dado que entre el 30 y el 35% del Producto Bruto Geográfico (PBG) se corresponde con la actividad primaria, donde la agricultura es la actividad principal⁴.

Saavedra, desde su asentamiento hasta la década del '90 centró su crecimiento en torno a la actividad ferroviaria.

³ Además de Saavedra y Pigüé el municipio cuenta con otras cinco localidades de menor volumen poblacional.

⁴ Según Nuñez Miñana (1972), los municipios se pueden clasificar como “Predominantemente Rurales” cuando entre el 30% y el 40% del PBG esta explicado por el agregado “Agricultura, ganadería, caza y silvicultura”, mientras que como “Exclusivamente Rurales” aquellos con más del 40% del PBG explicado por el mencionado ítem.

La localidad cuenta con recursos paisajísticos ya que se encuentra localizada en una llanura rodeada por los cordones serranos más antiguos del Sistema de Ventania (Bravard y Curamalal), lo que le otorga una variedad de paisajes, donde se pueden apreciar caminos y abras que tienen una gran belleza en todas las estaciones. A esto se le suma, la cercanía de la Laguna las Encadenadas, la existencia de numerosas estancias rurales y un pueblo con arquitectura ferroviaria que aún se conserva, lo que le permite desarrollar, aunque de manera incipiente, actividades diversas vinculadas al turismo rural.

Para el año 2010 (último dato censal disponible), el Municipio contaba con 20.749 habitantes y la localidad de Saavedra con 2.276 habitantes, según Wiersma (2012) la localidad llegó a unos 6.000 habitantes en la época de auge de la actividad ferroviaria. La dinámica poblacional entre los últimos censos poblacionales nacionales, muestra que entre 1991 y 2001 la localidad presentó una tendencia decreciente (la población descendió de 2248 a 2107 habitantes), la que se revierte a partir de la localización de la cárcel en el año 2004, traduciéndose en un crecimiento intercensal entre los años 2001-2010.



Imagen 1_ Localización geográfica de la Localidad de Saavedra

Fuente: Google maps. Recuperado de <https://www.google.com/maps/>

Historia de una pequeña localidad ferroviaria...

El asentamiento poblacional se gesta a partir de 1884 con la localización de la estación "Alfalfa", primitivo nombre de la estación de la red del Ferrocarril General Roca (Actualmente Ferro Expreso Pampeano). Alrededor de la estación se construyeron viviendas de distintas categorías destinadas al personal de acuerdo a su jerarquía. En 1909, se instala un Galpón de Máquinas para el arreglo y mantenimiento de trenes. En noviembre de 1887,

el gobierno nacional pone en vigencia la Ley N°1969 de "Centros Agrícolas"⁵ que propiciaba la formación de colonias próximas a las estaciones ferroviarias que aún no contaban con un asentamiento poblacional estable, en este contexto se conformó el "Centro Agrícola Colonia Ester"⁶. En diciembre de 1888 se funda el pueblo de Saavedra. Dado que el asentamiento poblacional tomó como eje central para la urbanización la estación ferroviaria, en el año 1891, pueblo y estación se unificaron bajo el nombre de Saavedra siendo localidad cabecera del Municipio siendo asiento de las autoridades municipales (Leniz y Garcia, 1988; Wiersma, 2012).

La localidad alcanzó por entonces gran conectividad territorial, dado el estatus de la terminal ferroviaria de "punta de rieles" pues convergían los ramales, no sólo relevantes para el transporte de pasajeros sino que también para el de granos y de otros productos regionales⁷. Unas 200 familias dependían del Galpón de Máquinas y unas 300 del resto de la actividad ferroviaria local (Wiersma, 2012).

En la década del '30 (siglo XX) Saavedra sufrió la pérdida de su rol de localidad cabecera quedando éste en manos de la localidad de Pigüé, quien detentaba mayor crecimiento poblacional.

Entre los años 1946 y 1948, se produjo la nacionalización de la red ferroviaria, desde ese momento hasta 1961 la red nacional creció, alcanzando unos 47.000 kilómetros de vías, pero a mediados de 1961 comenzó una política de racionalización: cierre de ramales, levantamiento de vías, clausura de estaciones, cierre de talleres, supresión de los servicios y disminución del personal, con el objeto de reducir el déficit generado por las tarifas congeladas para pasajeros y los subsidios para los trenes de cargas. Este plan de largo plazo, conocido con el nombre del director de la comisión el Teniente General Norteamericano "Larkin", generó el despido de unos 6.000 trabajadores a nivel nacional (de un total de 210.000) en un primer momento, el levantamiento de unos 4.000 kilómetros de vías de los ramales considerados no rentables, la intervención de la empresa de Ferrocarriles Argentinos y privatización de actividades complementarias tales como restaurantes y confiterías, a pesar de la resistencia de los obreros ferroviarios (UTN, 2012). En 1963 disminuye el cierre de ramales y se comienzan a esbozar planes para mejorar los servicios (UTN, 2012).

En 1976, la extensión de la red ferroviaria vuelve a mermar, reduciéndose a 41.463 kilómetros. Sumándose el cierre de talleres, la supresión del 50% de los servicios de pasajeros y eliminación del 40% del personal.

⁵ Para un mayor detalle de la Ley N° 1969 véase: <http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/ley1969.pdf> [Visitado el 15/07/2015]

⁶ A partir de la donación de terrenos del Sr. Cecilio López (Leniz y Garcia, 1988).

⁷ En la estación Saavedra convergían los ramales "Vía Guaminí", "Vía La Madrid", "Vía Recalde", Saavedra - Alta Vista - Darregueira, además pasaban trenes hacia Bahía Blanca, y, "El Zapalero" y "El Bariloche". Según Wiersma (2012), era muy importante el tráfico de cargueros con hacienda, petróleo, minerales y frutas en la temporada de la zafra (producción no regional).

Para el año 1980, algunos estudios aconsejaban racionalizar 14.055 km de la red nacional y levantar, por ser “*comercialmente no convenientes*”, otros 9.878 km (UTN, 2012).

En 1991, Ferrocarriles Argentinos fue desarticulada en vistas de una completa privatización, llevada a cabo por el gobierno del entonces presidente Carlos Saúl Menem, la que fue efectivizada en el año 1992.

Los servicios metropolitanos de pasajeros fueron entregados a una nueva empresa pública, Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FEMESA), para ser finalmente concesionados a consorcios privados. También se licitaron los servicios de cargas. La responsabilidad sobre los servicios interurbanos de pasajeros fue transferida a los gobiernos provinciales, la mayoría de los cuales no sostuvo los servicios (UTN, 2012).

La cancelación intensiva de servicios condujo al surgimiento de centenas de pueblos “fantasma”, llamados así por la masiva migración de la población en búsqueda de nuevas posibilidades laborales en un contexto macroeconómico cada vez más adverso.⁸

En la localidad de Saavedra, se cerró el Galpón de Máquinas que no se reabrió con la privatización dado que Ferro Expreso Pampeano eligió la localidad de Coronel Suárez para cumplir dicha función, quedando afectados a la actividad ferroviaria solamente ocho trabajadores locales. Cerrándose, de esta forma, una etapa de desarrollo de la localidad unida al ferrocarril.

Particularmente, en la localidad de Saavedra la mano de obra desplazada no logró ser absorbida dado el achicamiento de la incipiente industria local, producto de la crisis local, la pérdida de competitividad nacional en estos años y la recesión económica que llega a su clímax en la crisis del año 2001. La población comienza a migrar a otras localidades más distantes dado que las pequeñas localidades vecinas sufren un desmantelamiento productivo y poblacional similar, tal es el caso de Goyena y Dufaur.

Como muestra de la añoranza presente en la localidad de la actividad ferroviaria, en el año 2006, se realizó la “I Fiesta Provincial del Ferrocarril”, la que no se volvió a repetir.

A partir de drástica disminución de la actividad ferroviaria, la dinámica económica y poblacional se basó en la producción agropecuaria y sufrió al compás de los vaivenes productivos influenciados por múltiples factores (climáticos, agroecológicos, tipo de cambio, etc.) además de las crisis macroeconómicas nacionales y de los países vinculados comercialmente.

⁸ El video “*Estación de vía muerta*” elaborado por Juan Bautista Mansilla y musicalizado por de Alberto Merlo, describe la situación de la actividad ferroviaria en la localidad. Disponible on line en <https://www.youtube.com/watch?v=SGnNIZLO5zM> [Visitado el 15/07/2015].

En este contexto, ciertos productores agropecuarios propietarios de estancias comienzan a visualizar diversas alternativas productivas para complementar a su actividad principal como estrategia de supervivencia en el medio rural (Dirven, 2004; Craviotti y otros, 2005; Berger, 2006), entre ellas el turismo rural: cabalgatas, gastronomía, escalada, trekking, entre otras actividades; aprovechando la infraestructura preexistente y el entorno natural (sierras, abras, arroyos, etc.)⁹. En este marco los municipios se constituyen en catalizadores de algunos proyectos propiciando la oferta conjunta de circuitos turísticos regionales.

Cabe destacar las limitaciones de esta modalidad de turismo en este tipo de espacio, que puede ser considerado como poco fértil desde el punto de vista turístico, dada la carencia de recursos naturales diferenciales, distantes de grandes concentraciones urbanas y/o a centros turísticos ya consolidados, para motorizar procesos de impacto significativo en el desarrollo territorial en términos económicos, sociales y culturales (Estrada, 2013).

La elección de la cárcel

En el año 1999, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, da a conocer el interés por localizar nuevas unidades penitenciarias en varios municipios de la Provincia en el marco del programa de actualización carcelaria puesto en marcha. A partir de este momento varios Municipios afectados por la crisis económica comienzan a manifestarse como interesados por ser sede de este tipo de infraestructuras, motivados por la búsqueda de proyectos que sean capaces de sostener la población económicamente activa en el territorio a través de la generación de nuevos puestos de trabajo, proponiéndose distintas localidades tales como Pigüé, Salliqueló y Carlos Pellegrini.

El 14 de Mayo del año 2000, los ciudadanos de Saavedra, a través de un plebiscito no vinculante votaron sobre sus preferencias respecto de la radicación de la cárcel en la localidad. Participaron 1580 personas, de las cuales el 97,72% (1.544) votó a favor de la instalación de la cárcel.

Además, en la localidad se conformó una comisión denominada "Apoyo Pro Cárcel", integrada por cinco vecinos referentes de la localidad, para llevar adelante el proyecto. El primer paso fue la donación de un vecino de 20 hectáreas, a las que se añadieron 37 hectáreas adquiridas por el Municipio de Saavedra. Estas tierras, ubicadas a los pies de las Sierras, se constituyeron en la base de la oferta del Gobierno Municipal al de la Provincia.

⁹ Otras producciones alternativas puestas en práctica fueron la apicultura, la cría de conejos, de chinchillas, no sólo a nivel local sino también nacional producto de la pérdida de competitividad nacional acentuada desde 1996 hasta la devaluación pos crisis nacional en el año 2001, donde la mayoría de estas fracasaba dada la carencia de demanda local/regional.

El Gobierno Provincial aceptó la oferta. La obra se adjudicó a la Unión Transitoria de Empresas Chediak-Emacco, ganadora de la licitación con un monto de 10.455.233 millones de pesos, quien subcontrató para los movimientos de suelo en el terreno a la empresa Carreteras 2000, de la ciudad de Carhué (Adolfo Alsina – Buenos Aires) y a la firma de Bahía Blanca, Constructora Sudamericana SRL, para los trabajos de estructura y albañilería quien demandó unos 50 obreros saavedrenses y otros operarios de la región para completar los requerimientos, mientras que la mano de obra especializada requerida no fue local.

Cabe destacar que se presentaron falencias en el ámbito local, principalmente por falta de infraestructura, para capitalizar la demanda de servicios requerida en la primera etapa. Por ejemplo no se pudo capacitar al personal penitenciario ni hacer los estudios preocupacionales en la localidad, los que debieron hacerse en la ciudad de Pigüé.

El 7 de marzo de 2004 la Unidad Penitenciaria N°19 fue inaugurada. Se destaca por estar ubicada entre la localidad de Saavedra y las Sierras y no tener muros, está rodeada de altas alambradas, lo permite ver el interior/exterior.



Imagen 2_ Vista aérea de la localidad de Saavedra y de la Unidad Penitenciaria Nro. 19

Fuente: Google maps. Recuperado de <https://www.google.com/maps/>

La Penitenciaría cuenta con 12 pabellones, seis son de mediana seguridad, con capacidad para 68 internos cada uno, y seis de máxima seguridad, para 48 personas en cada uno, además cuenta con una cancha de fútbol (Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires, 2015).



Figura 3_ Imagen del predio de la Unidad Penitenciaria Nro. 19

Fuente: Imagen recuperada de <http://pagina95.com/2013/03/21/en-la-carcel-de-saavedra-golpearon-a-un-evangelista-para-festejar/> [consulta realizada el 14/06/2015]

La influencia de los nuevos migrantes urbanos en el estilo de vida de la población local

La Unidad 19 aloja actualmente 660 internos y emplea a unos 320 agentes penitenciarios más otros 20 profesionales que prestan servicios.

Además, trabajan en el lugar una significativa cantidad de docentes e instructores que dependen del área educativa y que, dentro del penal, imparten cursos de Educación General Básica de Adultos y Educación de Nivel Secundario, además funcionan talleres de diversas áreas temáticas¹⁰ y varios cursos extracurriculares, también, los convictos tienen acceso a educación universitaria gratuita a través de convenio con la Universidad Nacional del Sur de Bahía Blanca para estudiar la carrera de Abogacía (Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires, 2015).

En el penal transitan más de un millar de personas, que representan más del 50% de la población local antes de la instalación del mismo.

La expectativa inicial por parte de los pobladores locales era que la cárcel traería aparejado un incremento en los puestos de trabajo directos e indirectos, sin embargo, estas expectativas se vieron en parte frustradas por diversos motivos.

¹⁰ De gastronomía (Manipulación de alimentos, Cocinero para restaurante, Maestro pizzero y rotisero, Confitero), de vestimenta (Operación de máquinas Overlock, Remallador y Marroquinería), de jardinería (Injertado, Productor de plantas de interior y Jardinero) de informática (Operador de PC y Programador de sistemas de datos de computadoras) y de electricidad (Reparación de máquinas y herramientas eléctricas) (SPB, 2015).

Pese a la cantidad de puestos de trabajo directo generados, se destaca que una parte considerable de los empleados residen en otras localidades cercanas, de mayor tamaño poblacional, con más servicios y/o con más seguridad, y desde ahí se movilizan hacia su lugar de trabajo, con lo cual el impacto a través del gasto en la economía local resultó menor al esperado.

Por otro lado, los saavedrenses, tanto los que desarrollan algún oficio (carpintería, albañilería, jardinería, etc.) como los comerciantes y prestadores de servicios (almacenes, kioscos, hospedajes, etc.), esperaban obtener mayores beneficios y que se generaran empleos indirectos a partir de la demandada de bienes y servicios por parte de la unidad penitenciaria o ante las visitas de los familiares de los convictos. Sin embargo, esto se vio opacado por varios factores. Por un lado, por la creciente competencia extralocal en la oferta de bienes y servicios, y, por otro lado, porque la Unidad Penitenciaria se destaca por obtención de productos de granja y huerta, así como por la elaboración de alimentos en los cursos de oficios, generando así cierto volumen de producción destinada al autoconsumo.

Por otro lado, el penal posee un régimen semi-abierto, por lo que a ciertos internos (se estima un 66% de éstos) se les permite salidas transitorias para realizar tareas como jardinería, albañilería, etc. compitiendo de cierta manera con los lugareños por estos puestos de trabajo de baja calificación. Asimismo, cabe destacarse que, generalmente, parte de la remuneración obtenida no se traduce en gasto en la localidad dado que es remitida al grupo familiar cuando este no está localizado en Saavedra.

Otro aspecto relevante, es que los habitantes locales en lo cotidiano deben enfrentarse con otras consecuencias que exceden los aspectos netamente económicos y que inicialmente no se tuvieron en cuenta o se minimizaron. El más relevante es el establecimiento de nuevos migrantes en el espacio local.

En los últimos años, se ha producido una paulatina instalación en la localidad de familiares de reclusos, así como también la radicación de internos que quedaron en libertad, la mayoría originarios del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (AMBA), esta población, en su mayoría, proviene de asentamientos periféricos de la gran urbe, donde los grupos familiares cuentan con varios menores de edad, y presentan hábitos y formas de desenvolverse diferentes a los de la población local, según las propias palabras del delegado municipal: *“Es gente distinta; ni mejor, ni peor, sólo distinta”*; aspecto identificado por muchos lugareños posteriormente a la instalación de este nuevo grupo poblacional.

Esto puede ser explicado por el ya mencionado régimen semi-abierto que gozan muchos de los internos (que busca la integración de los mismos a la sociedad) y al régimen de visitas de tres veces por semana además de los días festivos, aspectos establecidos por la

Unidad Penitenciaria institución que se encuentra a cargo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En Saavedra, la radicación de las familias de los presos, trajo aparejado una serie de acontecimientos. Por un lado, se produjeron usurpaciones¹¹ de diversos tipos de viviendas y de terrenos baldíos¹², las que pueden ser explicadas por la situación económica, social y cultural de los nuevos habitantes, sumado a la carencia de viviendas que tiene la localidad, ya que no abundan los inmuebles en alquiler, así como tampoco planes de viviendas accesibles en el mediano plazo¹³.

Otro efecto ha sido el aumento de la inseguridad producto del incremento de robos y hurtos, el incremento drástico de la comercialización y consumo de drogas y la prostitución, entre los más relevantes.

Por otro lado, el aumento de niños en edad escolar ha generado nuevas necesidades en el sistema educativo, asimismo se dieron situaciones conflictivas en los que debió intervenir, el Consejo del Menor y Familia, acontecimientos no habituales en la localidad.

Por otro lado, el aumento de la circulación y consumo de drogas y de alcohol en la comunidad generó nuevas demandas en el sistema de salud que no se encuentra suficientemente preparado para el acrecentamiento de este tipo de situaciones.

Por último cabe destacar que hay cierto segmento de la población oriunda (con opciones laborales en otras localidades o jubilados) que han decidido poner en venta sus inmuebles y migrar hacia otras localidades, a raíz de esta situación y de las expectativas que tienen respecto del futuro local.

En el mes de Abril de 2015, los vecinos de Saavedra comenzaron a auto convocarse a través de las Redes Sociales¹⁴ con el objeto poner en conocimiento sus vivencias y evaluar en forma conjunta el impacto. Tanto testimonios de casos como inquietudes a futuro fueron presentados a las autoridades locales municipales, penitenciarias y policiales. A las autoridades Municipales se les solicitó: i) realizar un estudio por el significativo incremento en la presencia de drogas y alcohol, ii) que se proporcione una ayuda social, consistente en un pasaje de ómnibus, para que una vez cumplida la sentencia los ex presidiarios puedan trasladarse hacia su lugar de origen, y, iii) realizar un control sobre las personas alojadas en

¹¹ Según el Código Penal argentino es un delito instantáneo, de efectos permanentes, contra la propiedad inmueble, donde la usurpación por despojo se reprime con prisión de seis meses a tres años. Existido limitaciones legales para el desalojo en las familias que cuentan con menores de edad.

¹² Una de las modalidades es, por ejemplo, hospedarse en una pensión abonar un par de meses el alquiler y luego quedarse por la fuerza.

¹³ Algunos integrantes de la comisión Pro Cárcel plantearon la necesidad de construir planes de viviendas accesibles, por ejemplo los enmarcados dentro de los diversos Planes Federales Habitacionales dependientes del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

¹⁴ Por ejemplo los grupos de Facebook "Centro de Residentes Saavedrenses" y "Contra la inseguridad en Saavedra".

las pensiones o alojamientos temporarios locales.

A las autoridades del Servicio Penitenciario Bonaerense se les requirió: i) la construcción de un parador en el predio penal para que los visitantes tengan un lugar donde puedan permanecer durante su estadía, y *“no tengan que estar deambulando por los lugares públicos donde se los ha visto durmiendo, haciendo sus necesidades y hasta consumiendo estupefacientes”*, ii) habilitar un lugar para que las combis que trasladan a las visitas hagan su arribo, y, iii) evaluar el ingreso de estupefacientes al penal.

A las autoridades policiales se les exigió: i) un control más estricto de la vía pública, con más personal y con más medios de locomoción, ii) control en el arribo de los visitantes a la localidad, particularmente en la estación de trenes y en la terminal de ómnibus, y, iii) el esclarecimiento de los hechos delictivos ocurridos en la localidad.

Por último, a los vecinos que realicen las denuncias de los diferentes hechos, aunque sea de manera anónima.

Cabe destacar, que el impacto económico y social de la instalación de la cárcel en Saavedra presenta diferencias significativas respecto de la Unidad Penitenciaria N° 37 de Barker (Benito Juárez – Buenos Aires) contemporánea y de similar infraestructura y radicada en una localidad de análoga dinámica poblacional aunque de menor tamaño.¹⁵ Destacándose el hecho de que en Barker, hasta el momento, no se generó un cambio social significativo en la localidad receptora, el que puede ser explicado fundamentalmente por la ausencia de radicación de familiares de los detenidos en el penal. Esto atribuido, por algunos entrevistados, a un régimen de visita más acotado y a un control estricto de los colectivos especiales en que se movilizan las visitas, realizado en los dos accesos de la localidad.

A poco más de 10 años de la instalación del penal en Saavedra, parece haber quedado atrás la idea de la cárcel como motor del desarrollo local, por lo menos de la forma generalizada en la que se era pensada inicialmente por los actores locales.

En el aspecto económico, más allá de la escueta generación de trabajo en la etapa de construcción, el penal parece funcionar como un “enclave” con escasos derrames productivos/comerciales en la pequeña localidad.

En el aspecto social, se registró un cambio significativo en las costumbres de los lugareños, en las entrevistas realizadas se alude al pasaje “de casas sin rejas, puertas

¹⁵ Perteneciente a la misma iniciativa de localizar penales en la Provincia de Buenos Aires, la Unidad Penitenciaria de Barker se inauguró en el año 2003. Caracterizándose, según el Servicio Penitenciario Bonaerense, por ser de mediana seguridad y de bajo costo. Los puestos laborales generados de manera directa son unos 250 y 100 indirectos adicionales.

abiertas en las tardes y bicicletas sin candado en las veredas...” A “rejas en puertas y ventanas”, “temor a dejar la casa sola”, cuidadores de las viviendas durante las vacaciones familiares, conformación de redes de vecinos para dar alerta sobre situaciones “sospechosas”, venta de inmuebles, desvalorización de las propiedades (tanto por la inseguridad como por la intención de los propietarios de querer realizar la operación rápidamente ante el tenor de usurpación), entre otros. Pareciendo lejana, en el mediano plazo, la integración plena de los habitantes oriundos y de los nuevos pobladores, e incluso abriendo la posibilidad una posible evolución hacia una localidad dual o fractal, caracterizada por el aumento de las desigualdades sociales, de la segregación residencial y de la conflictividad social.

Por otro lado, no han surgido nuevos planteos respecto de cómo promover el desarrollo local ni una evaluación de cómo afectan las cuestiones derivadas de la instalación de la cárcel en proyectos potencialmente motorizadores del desarrollo local preexistentes, como el turismo rural.

Consideraciones finales

En primer lugar, parece necesario reflexionar sobre las siguientes cuestiones vinculadas a la gestión descentralizada del desarrollo: ¿Cómo pueden subsanarse las limitaciones para evaluar integralmente el impacto de las localizaciones productivas u otras no gestadas endógenamente en el espacio local? ¿Puede la participación ciudadana fortalecer/complementar este aspecto del gobierno local? ¿La participación ciudadana representa la pluralidad de opiniones o se alinea detrás de ciertos actores, frustrándose la desconcentración del poder y la pluralidad de miradas? ¿Hay una “miopía” para visualizar todos los impactos o sólo negación de los efectos negativos porque se carecen de otras alternativas? ¿La necesidad de atraer proyectos, por carecer de otras posibilidades para gestar propios, anula todas las posibilidades de establecer ciertos requisitos o de solicitar ciertas inversiones complementarias? ¿Cómo se sopesan los proyectos en cuanto a la inmediatez presunta de los resultados, principalmente económicos, dada la necesidad del gobierno local de logros a corto plazo que favorezcan su gestión o su reelección?

Resulta claro que la gestión descentralizada del desarrollo no constituye un modelo de aplicación inmediata sino que requiere de una construcción en el tiempo, donde el proceso de inclusión de los actores no es un hecho indiferente a las metodologías e instrumentos de gobierno utilizados. En este contexto, puede ser un planteado como un desafío y ser revisado teniendo en cuenta las múltiples miradas, de manera plural, flexible y conjunta.

Por otro lado, cabe cuestionarse para el caso de estudio abordado las posibilidades endógenas de una pequeña localidad, como Saavedra, para frenar/modificar la evolución de las desigualdades sociales y la posible segregación residencial evitando convertirse en

una localidad “dual” o “fractal”, a pequeña escala, caracterizada el agudizamiento de estos procesos. Asimismo, corresponde indagar sobre las limitaciones locales existentes para evaluar cómo afectan las cuestiones derivadas de la instalación de la cárcel en proyectos potencialmente motorizadores del desarrollo local preexistentes y las formas posibles de superarlas. Por último, cabe preguntarse por las posibilidades reales de atraer nuevas inversiones o proyectos superadores en este nuevo escenario.

En este marco, parecen quedar plasmadas las múltiples necesidades locales que se confrontan con los recursos particularmente limitados en el nuevo contexto para la promoción del desarrollo local.

Referencias bibliográficas

- Berger, M (2006).** Trayectorias de los actores agrarios: pluriactividad y pluiinserción en el partido de Carlos Tejedor, provincia de Buenos Aires. Neiman, G. Y Craviotti, C., comp *Entre el Campo y la Ciudad: Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*, Ediciones Ciccus. 115-136
- Boisier, S. (2005).** ¿Hay Espacio para el Desarrollo Local en la Globalización? *Revista de la CEPAL* (N° 86) 47-62, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1994).** Crisis y alternativas en los procesos de regionalización, *Revista de la CEPAL* (Nro. 52) Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1991).** La descentralización: un tema difuso y confuso, Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática (Europa- América del Sur)*, Síntesis/Editorial, Nueva Sociedad, 1991, Caracas, Venezuela.
- Borja, J. y M. Castells (1997).** *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana de Editores.
- Castells, M. (1989).** Nuevas tecnologías y desarrollo regional. Elemento de reflexión con Andalucía como punto de referencia. Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Política Regional en la Europa de los años 90. Madrid.
- CORIAT, B.y TADDEI, D. (1995).** Un nuevo arte de seducción: la “atractividad”del territorio, *Made in France. Cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial*, Alianza, Buenos Aires, p. 333-371.
- Curbelo Ranero, J (1989).** *Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional*. Pensamiento Iberoamericano, N° 10.
- Craviotti, C.; Bardomás, S.; Jimenez, D. y Neiman, G. (2005).** Cambios ocupacionales y demográficos asociados a situaciones de “nueva ruralidad”: El caso de Exaltación de la Cruz, provincia de Buenos Aires, presentado en IV Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 9 al 11 de noviembre de 2005.

de Mattos, Carlos A. (2002). Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual?. *EURE (Santiago)*, 28(85), 51-70. Recuperado en 15 de marzo de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500004&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0250-71612002008500004.

DIRVEN, M. (2004) .El empleo rural no agrícola y la diversidad rural. *Revista de la CEPAL* (N° 83), 49-69.

Esser, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jürg

(1996). Competitividad sistémica: nuevos desafíos a la empresa y a la política, en *Revista de la Cepal* (N° 59). Recuperado de:

<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4100002/lecciones/lecturas/ConceptosSolucionProblemas/COMPETITIVIDAD.pdf>

Estrada, María Emilia. (2013) *Turismo rural y desarrollo local. Distintas miradas sobre la relación. VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales.* Buenos Aires, 29, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre de 2013, Facultad de Ciencias Económicas – UBA, CABA. ISSN 1851-3794.

Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, Caracas, Venezuela.

Gatto, F. (1990). Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicancias territoriales. *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales.* Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 55-102.

INFORME ESPECIAL Semanario Reflejos (Publicado el 10 Enero 2012): LA CARCEL DE SAAVEDRA: otra ciudad que vive tras las rejas. Semanario Reflejos. Recuperado de:

<http://www.semreflejos.com.ar/inf-especial-sec/2428-la-carcel-de-saavedra-otra-ciudad-que-vive-tras-las-rejas.html>

LA CARCEL DE SAAVEDRA: Otra ciudad que vive tras las rejas. (10 de Enero de 2010).

Semanario Reflejos. Recuperado de <http://www.semreflejos.com.ar/inf-especial-sec/2428-la-carcel-de-saavedra-otra-ciudad-que-vive-tras-las-rejas.html>

Leniz, E. y Garcia, H, (1998). *Evolución histórica de Saavedra 1888-1988*, Bahía Blanca Argentina.

Núñez Miñana, H. (1972). *Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares.* Documento Interno N° 10. Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata, Buenos Aires.

Pérez, C. (1986). Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto, *La Tercera Revolución Industrial*, editado por Ominami, Bs. As., RIAL-GEL, 43-89.

PNUD/OIT/UNOPS/EUR (2002). Las agencias de desarrollo local. Nueva York.

Preocupación en Saavedra por la falta de seguridad. (1 de Abril de 2015). La Nueva.

Recuperado de <http://www.lanueva.com/seguridad-impresa/805970/preocupacion-en-saavedra-por-la-falta-de-seguridad.html>

Saavedra Televisora Color. (21 de Marzo de 2015). Preocupan hechos de seguridad en Saavedra. [Mensaje en un Blog]. Recuperado de: <http://actualidadsaavedra.blogspot.com.ar/2015/03/precopan-hechos-de-inseguridad-en.html>

Saavedra Televisora Color. (Martes 31 de Marzo de 2015). Palabras de los vecinos preocupados por la seguridad. [Mensaje en un Blog]. Recuperado de: <http://actualidadsaavedra.blogspot.com.ar/search?updated-max=2015-03-31T11:25:00-07:00&max-results=15&start=15&by-date=false>

Saavedra Televisora Color. (15 de Abril de 2015). Foro de seguridad se reúne en Saavedra [Mensaje en un Blog]. Recuperado de: <http://actualidadsaavedra.blogspot.com.ar/2015/04/foro-de-seguridad-se-reune-en-saavedra.html>

Silva-Lara, Iván. (2005). Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (Nro.85), 81-100.

Soja, Edward W. (2008). Postmetrópolis Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. *Traficantes de Sueños*. Traducción: Verónica Hendel y Mónica Cifuentes. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2011/09/postmetropolis-soja.pdf>

Universidad Tecnológica Nacional (UTN) Facultad Regional Haedo (2012). Justificación Creación Carrera Ingeniería Ferroviaria. Capítulo III: Breve Historia de los FERROCARRILES ARGENTINOS, su Construcción, su Destrucción, su Importancia, y Proyecto de Recuperación. Recuperado de: <http://www.cin.edu.ar/descargas/asuntosacademicos/art.%2043/INGENIERIA%20FERROVIARIA/26-02-13%20Ferroviaria%20-%20Cap%20III.pdf>

Wiersma, A. (13 de Octubre de 2012). Saavedra: Historia de un pueblo ferroviario. *Semanario Reflejos*. Recuperado de: <http://www.semreflejos.com.ar/distrito-sec/categorias-distrito/saavedra/4033-saavedra-historia-de-un-pueblo-ferroviario.html>

Páginas WEB consultadas:

Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires:

<http://www.spb.gba.gov.ar/site/index.php/>

Saavedra Televisora Color: <http://actualidadsaavedra.blogspot.com.ar/>