

ANALES DE LAS X JORNADAS NACIONALES DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES

“Dinámicas actuales de la acumulación en el territorio.
Hacia visiones alternativas del desarrollo”

10 y 11 de noviembre de 2016

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencias Económicas y Estadística



UNSE
Universidad Nacional
de Santiago del Estero

Secretaría de Agricultura Familiar
Santiago del Estero



**ANALES DE LAS
X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**

**“Dinámicas actuales de la acumulación en el territorio.
Hacia visiones alternativas del desarrollo”**

10 y 11 de noviembre de 2016

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencias Económicas y Estadística

X Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales: dinámicas actuales de la acumulación en el territorio : hacia visiones alternativas del desarrollo / compilado por Alicia Castagna ; Verónica Véntola ; Pablo Zabala. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-233-9

1. Política Pública. 2. Economía Social. I. Véntola, Verónica. II. Zabala, Pablo. III. Castagna, Alicia, comp. IV. Véntola, Verónica, comp. V. Zabala, Pablo, comp. VI. Título.

CDD 330.09

ISBN 978-987-702-233-9



9 789877 022339

Comité editorial

Alejandro Rofman, Alicia Castagna, María Lidia Woelflin, Raúl Paz, Marta Gutiérrez, Carlos Brandao, Javier Ghibaudi y Ariel García.

Comité organizador

Lidia Romero, Paula Báscolo, Verónica Véntola, María Florencia Secreto, Hernán Lapelle, Cristian Jara, Inés Liliana García, Paula Rosa, Regina Vidoso, Agustín Mario, María de la Paz Toscani, Soledad González Alvarisqueta y Pablo Zabala.

Evaluadores

Paula Báscolo, Carlos Cowan Ros, Marta Gutierrez, Viviana Gonzalez, Ariel García, Inés Liliana García, Soledad González Alvarisqueta, Cristian Jara, Mónica Liendo, Agustín Mario, Beatriz Nussbaumer, Guillermo Peinado, María Fernanda Pujadas, Isabel Raposo, Ramiro Rodríguez Sperat, Paula Rosa, María de la Paz Toscani, Regina Vidoso y Alejandra Yoya.

Contenido

Presentación	8
Reflexiones sobre el encuentro.....	10
Eje temático nº1.....	14
Haciendo política y políticas en la secretaría de agricultura familiar: miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes	14
Yerba mate y agricultura familiar: un desafío para la política pública	51
Persistencia de la concentración económica y de las desigualdades: desafíos para la implementación de políticas en el territorio agrario de Misiones	75
La institucionalización de las condiciones de intercambio de la af en la provincia de Misiones.	96
“Estado, pequeños productores y nuevas territorialidades. el estudio de un caso”	117
Eje temático nº 2.....	137
Regulaciones provinciales de la economía social y solidaria: alcances, actores y objetivos.....	137
Emprendedores e instituciones promotoras. Experiencia en Entre Ríos.....	157
Empresas recuperadas por sus trabajadores. el caso de impa	171
Estrategias asociativas y de gestión: una forma de subsistir en el mercado regional actual.	186
Cooperativas de trabajo, nuevos escenarios de la actual economía argentina: el caso de coopertei (Berisso).....	200
Asociativismo y agro: el caso de las familias productoras en entre ríos.....	215
Transformaciones en el cooperativismo agropecuario pampeano de fines de siglo xx y las políticas públicas en Argentina	236
Las políticas sociales y la economía social.....	260
Mujeres, cooperativas y economía social. un análisis etnográfico sobre mujeres recuperadoras en el área AMBA con perspectiva de género.	275
“Planta piloto para la elaboración de dulces y su aplicación en la región”	298

Eje temático nº 3.....	327
El sistema bancario de la región centro durante el período 2007 – 2012, en el marco de un contexto financiero nacional de elevada concentración geográfica y desigualdad distributiva.....	327
“Articulaciones y desarticulaciones en las políticas de desarrollo regional. reflexiones sobre el caso de la provincia de Santa Fe”	350
“Estructura económica del partido de Necochea y una visión al modelo productivo”	370
Un aporte para la planificación y gestión del turismo sostenible, a escala local. ..	398
Innovación, diversificación productiva y desarrollo local. Un caso pionero de integración productiva de arroz y pacú en el este de la provincia de Chaco.....	422
“Rosario en el siglo xxi: crecimiento, desigualdades sociales y perspectivas”	439
Eje temático nº 4.....	460
La experiencia de la feria franca de presidencia de la plaza (Chaco)	460
“Lo que no se ve del mercado concentrador zonal de Posadas, Misiones, Argentina”	478
Las ferias como circuitos cortos de comercialización en la agricultura familiar. El caso del grupo pre-cooperativo progreso familiar de la región banda-jiménez en Santiago del Estero.	490
Abriendo la finca al mercado sin perder la autonomía. el caso de reconversión organizativa y productiva en un núcleo de agricultura familiar de Santiago del Estero.	513
Eje temático nº 5.....	534
Procesos de cambio en el área metropolitana neuquina. Algunas evidencias de la dinámica reciente en ciclos de altos y bajos precios internacionales del petróleo	534
Procesos de organización social por el derecho a la ciudad. El caso de los desalojos en la ciudad de Buenos Aires.....	571
La construcción social del territorio: el caso de la ciudad de Rosario entre 2003 y 2015. Aportes para su estudio	589
Fragmentación urbana. El caso de villa itatí en quilmes, provincia de Buenos Aires Argentina.....	612

Conflictos urbanos y vulnerabilidad social. Los asentamientos irregulares en Rosario.	632
Eje temático nº 6.....	659
Una aproximación a las posibles causas del modesto desarrollo del mercado de capitales en Argentina.....	659
La inter relación: territorio-territorialidad, en las economías regionales sustentables	678
Los cambios en el empleo industrial durante la etapa neodesarrollista. Análisis de cuatro aglomerados urbanos.....	693
El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social –bndes–: límites de una política de desarrollo (2003-2014).....	715
Relación entre las formas institucionales del trabajo y la cadena de la soja, en el período de pos-convertibilidad.....	744
“Cinco cuestiones regionales en la transformación de las últimas décadas del territorio argentino”.....	765
Evaluación económica de la incorporación de riego complementario en la localidad de Villa del Rosario, Entre Ríos. Estimación de los excedentes generados y de la capacidad de pago de la obra por parte de los productores.....	788
El agro pampeano actual: una propuesta de abordaje para analizar la incidencia de sus dinámicas de acumulación en los espacios locales	807
Políticas de regeneración económica regional e impactos sociales. El caso de la maquinaria agrícola argentina en la postconvertibilidad.....	831
Una aproximación a la <i>conducta innovativa</i> de los actores productivos de la región de maquinaria agrícola argentina en la postconvertibilidad.....	854
Las asimetrías de poder en la cadena frutícola del Alto Valle de Río Negro y Neuquén	878
De la transferencia de tecnología al desarrollo de clusters de ciencia y tecnología. El caso de la Universidad Nacional de San Martín en Argentina.	901

Presentación

La investigación en torno a la problemática regional en Argentina ha atravesado diversos momentos: desde su auge en la década de 1970 a su ocaso el decenio de 1990. Conceptos que habían sido acuñados al calor del desarrollo de la única filosofía de la historia autóctona conformada hasta el momento, el pensamiento estructuralista latinoamericano, había dejado lugar a la preeminencia de categorías importadas (el desarrollo con sus diversas adjetivaciones). Con este desplazamiento, el Estado había sido alejado de la centralidad del análisis y con ello de sus responsabilidades. En ese contexto, nociones como planificación e intervención pública fueron vaciadas de contenido, condenado el Estado a sustentar la rentabilidad de las grandes empresas y dejando de hecho a las mismas la programación económica.

La expansión del sistema científico, técnico y universitario acaecido en el período 2003-2015 posibilitó la construcción de categorías autóctonas, el debate en torno a proyectos que atiendan las problemáticas sociales y las demandas políticas en el marco de una sociedad que recuperó una significativa parte de sus tradiciones intelectuales previas a las de la década de 1990 y de sus preocupaciones por las desigualdades. Ese proceso fue seriamente afectado por la emergencia de un gobierno neoliberal nuevamente en Argentina. No obstante, la proliferación de investigaciones que se han ido consolidando a partir de las posibilidades de financiamiento continuo y duradero ha rendido sus frutos. Esto resulta evidente en la calidad creciente de las ponencias expuestas a lo largo de las X Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Este encuentro anual e ininterrumpido ha brindado la posibilidad de conformar una red de pensamiento en torno a problemáticas regionales y urbanas que son producto de investigaciones realizadas a lo largo y a lo ancho del país.

Las *X Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales* tuvieron lugar en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la ciudad de Rosario, los días 10 y 11 de Noviembre de 2016. Fueron organizadas por el Grupo de Economías Regionales (CEUR-CONICET), la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (UNR), la Secretaría de Agricultura Familiar -Delegación Santiago del Estero- y la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Parte del financiamiento para las Jornadas fue provisto por el CONICET, gracias a un subsidio para reuniones científicas obtenido a tales efectos.

Las *X Jornadas* han constado de cinco ejes de trabajo: 1) Políticas públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad; 2) Economía social y solidaria en el contexto regional; 3) Políticas públicas frente a desigualdades regionales; 4) ¿Mercado o mercados? La emergencia de circuitos alternativos de comercialización; 5) Regiones metropolitanas: fragmentación y procesos alternativos; 6) Procesos económicos en el territorio a diversas escalas.

Las *X Jornadas* han transcurrido en el año del Bicentenario de la Independencia Nacional. Se trata de una fecha histórica que propone repensar la noción de Soberanía Nacional bajo los pliegues de un contexto político y económico en constante transformación. Transformación que se puede analizar desde diversas escalas, desde distintas regiones y a partir de diferentes marcos teóricos que expresan la multiplicidad de voces que acompañaron las *X Jornadas*. Multiplicidad de voces que comparten la preocupación sobre el lugar de la academia en la sociedad y su compromiso con la resolución de problemas sociales.

En un marco de un encuentro que se caracteriza por la interdisciplinariedad, las *X Jornadas* integraron cerca de 60 ponencias provenientes de más de una decena de universidades nacionales. Asimismo, la reunión contó con la conferencia inaugural del Dr. Armando di Filippo (CEPAL) y con la presentación del libro *Desarrollo Rural, política pública y agricultura familiar. Reflexiones en torno a experiencias de la Agricultura familiar en Santiago del Estero*, compilado por Marta Gutiérrez y Viviana González.

Por último, una mirada global de las *X Jornadas* permite sostener que la organización y calidad de las exposiciones han redundado en una producción académica de significativo nivel. Con la esperanza de que el aporte de tantos colegas que desarrollan su labor docente y científica puedan trascender sus ámbitos inmediatos y que se sostengan e incrementen en el tiempo, se comparte a continuación las ponencias.

Alejandro Rofman

Ariel García

Reflexiones sobre el Encuentro

Estas Jornadas realizadas los días 10 y 11 de noviembre, en la Universidad de Rosario, organizadas por el Instituto de Investigaciones Económicas, FCEyE, el CEUR y la UNSE, proponían analizar visiones alternativas del desarrollo en el territorio, en el marco de las dinámicas actuales de los procesos de acumulación. Las transformaciones políticas y económicas deberían estudiarse desde diversas escalas, distintas regiones y con diferentes marcos teóricos. En los ejes temáticos, para los grupos de trabajo, fueron de interés las investigaciones en torno a la reproducción de las desigualdades regionales, los textos en los que se difunden procesos de subordinación, las formas que adquiere la transferencia del valor desde las regiones hacia empresas de origen extra-regional, los procesos de exclusión social en las áreas metropolitanas, la especulación inmobiliaria, la problemática de la vivienda, entre otros temas. También se presentó una mirada sobre el contexto, las iniciativas de economía social y solidaria y la temática de género.

Las Jornadas, que no son las primeras realizadas en conjunto con el CEUR, han permitido al Instituto de Investigaciones Económicas recibir a investigadores con los mismos intereses por los temas regionales. El IIE cumple 30 años procurando combinar el interés por los problemas científicos con la preocupación por las necesidades del medio. Su actividad se desplegó frecuentemente mediante convenios, que expresan demandas de la comunidad, a través de órganos gubernamentales y organizaciones intermedias, y también respondiendo a convocatorias de los organismos del sistema científico-tecnológico, y de la propia Universidad Nacional de Rosario. Al mismo tiempo, sus integrantes participan en organizaciones académicas de diferente tipo, y algunos colaboran en instancias de participación comunitaria del gobierno local.

Agradecemos la confianza del CEUR y la colaboración de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Pero, especialmente, a los investigadores que han participado con sus presentaciones, que son el resultado de investigaciones de gran parte de las regiones del país.

A continuación se presentan algunas reflexiones de los trabajos de cada eje. En términos generales, se puede rescatar como positivo que prácticamente todos presentaron un grado de elaboración importante. Asimismo, se vio reflejado el carácter territorial de las jornadas, en tanto muchos de los estudios analizaron casos regionales o locales. También cabe destacar que los trabajos se enmarcaron en diferentes abordajes disciplinarios, lo que permitió enriquecer los

debates con aportes provenientes de la economía, las ciencias políticas, la sociología y la geografía.

Luego de la presentación de las ponencias se pudo dar un profundo debate en el cual cada participante pudo reforzar ideas y, además, detallar o extenderse en cuestiones que tal vez no habían sido desarrolladas previamente. Los coordinadores temáticos colaboraron para lograr un intercambio entre expositores con diversas trayectorias y distintas disciplinas.

Eje 1: Políticas públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad

En los últimos 10 años se implementó un nuevo modelo de política pública cuyo objetivo fue reemplazar a los implementados en décadas anteriores. En este eje se revisaron estas políticas, observando sus falencias y destacando sus potencialidades. Se propusieron políticas relacionadas con la agricultura familiar, con experiencias concretas para campesinos, minifundistas, colonos, chacareros, pueblos originarios, entre otros, a partir de la visibilización y articulación de actores en los territorios, la generación de empleo local, las condiciones de trabajo, la incorporación de actividades innovadoras, la participación con productos tradicionales y valor agregado a nuevos espacios de comercialización, el aporte a la seguridad y soberanía alimentaria del país, entre otros aspectos. Asimismo, se discutió el impacto que estas políticas han tenido en la mejora de las condiciones de vida de las familias del sector y del territorio que habitan. También se reflexionó sobre las contribuciones que aportaría la ejecución de la Ley de Agricultura familiar y su implementación.

Eje 2: Economía social y solidaria en el contexto regional

En el marco de los debates teóricos-metodológicos contemporáneos de la Economía Social, en tanto campo en construcción, se abordaron experiencias asociativas y solidarias de organización, trabajo autogestionado, producción y comercialización alternativas, organización de mercados populares, hasta formas tradicionales como cooperativas y mutuales, con sus logros, limitaciones y desafíos. En todos los casos, se trató de exposiciones que devenían de tesis, proyectos de investigación y trabajo en el sector público y cooperativo.

En términos generales, las dimensiones elaboradas con mayor énfasis se enfocaron en: a) la dinámica de las cooperativas de servicios, sus procesos de institucionalización en organizaciones de segundo grado; b) el desarrollo de experiencias asociativas surgidas al calor de la problemática del desempleo observado en la década de 1990, considerando especialmente la recuperación de empresas, mercados populares, ferias francas, redes de trueque y las regulaciones provinciales en torno a las mismas; c) la vinculación entre el

concepto de trabajo, las políticas públicas que intervienen en sectores vulnerables a través del fomento a la organización en cooperativas de trabajo y la problemática de género; d) el diálogo entre experiencias de economía social y solidaria y los programas estatales de intervención en dicho campo a través de diversas dependencias nacionales y provinciales; y e) los condicionamientos de las políticas públicas orientadas a las experiencias de economía social y solidaria ante la emergencia de un gobierno neoliberal, considerando especialmente variantes de asistencialismo en iniciativas orientadas al auto-empleo.

Eje 3: Políticas públicas frente a desigualdades regionales

Las políticas públicas y los mecanismos de planificación territorial, pueden orientar los factores productivos y distributivos, para transformar las históricas desigualdades sociales y regionales. En este eje fue de especial interés analizar experiencias concretas, evaluando sus limitaciones y potencialidades, de las formas de intervención que recuperaron instrumentos de planificación.

En las reflexiones finales se logró una mayor vinculación entre las presentaciones con las temáticas que presentaba el eje: políticas y desigualdades. En principio, lo que se deduce es cierta desarticulación entre las políticas públicas existentes y las condiciones reales y necesidades concretas del territorio. En donde a su vez, se presenta como una necesidad tanto analítica, como programática tener en cuenta que incluso aquellas experiencias exitosas en la apropiación de la promoción pública se encuentran insertas en estructuras productivas dadas. De esta manera, el efecto de políticas públicas también requiere ser analizado a la luz de los procesos de concentración económica y política en ciertos actores y regiones que éstas generan. De ello, se concluye que la planificación de políticas regionales no puede obviar las diferentes condiciones estructurales en las que se insertan los actores. De lo contrario, la intervención o promoción pública no resultará más que en la reproducción de las asimetrías tanto entre actores como entre regiones.

Eje 4: ¿Mercado o mercados? La emergencia de circuitos alternativos de comercialización

El propósito de este eje fue reflexionar en torno a los mercados y circuitos de comercialización alternativos al clásico mercado capitalista. Estas experiencias, por lo general actúan en un marco de cierta informalidad y utilizan canales de ventas más cortos y directos que los tradicionales. Los trabajos presentan experiencias en varias provincias sobre circuitos cortos de comercialización, ferias, mercados, entre otros.

La diversidad de rubros donde puede observarse este tipo de dinámica abarca a diferentes sectores subalternos de la economía, tanto productivos como de servicios e intermediación y comparten entre sí el estar constantemente presionados por el sistema económico vigente. Este tipo de experiencias presentadas son un aporte para el diseño de políticas públicas orientadas a

proteger y promover intercambios de mayor justicia social y ambiental.

Eje 5: Regiones metropolitanas: fragmentación y procesos alternativos

Resultó de particular interés reflexionar sobre los clásicos estudios urbanos ligados con plusvalías urbanas, procesos de metropolización y la problemática del hábitat en sectores vulnerables. Asimismo se abordaron temas como los procesos de construcción del hábitat popular, el estudio de las disposiciones de los gobiernos locales acerca de personas en situación de calles, pensiones, toma de tierras entre otros aspectos.

Las ponencias evidenciaron un significativo grado de trabajo y reflexión; los expositores dieron cuenta de sus perspectivas teóricas y referencias contextuales y empíricas durante las presentaciones, lo que otorgó mayor consolidación a lo presentado, teniendo en cuenta que se hizo referencia a realidades diversas y en algunos casos, poco conocidas. En todas las presentaciones se lograron obtener puntos de contacto y confluencias muy ricas en torno a temas como la problemática habitacional, la diversidad de formas que asume en la actualidad la pobreza urbana y los conflictos sociales emergentes, entre otros.

Eje 6: Procesos económicos en el territorio a diversas escalas

Los trabajos presentados en este eje se refirieron, en general, a procesos productivos con diferentes escalas. Los temas, si bien heterogéneos, tenían en común su preocupación por relacionar los procesos de acumulación, el impacto socioeconómico territorial y la vinculación entre los distintos agentes en los procesos productivos o en las cadenas presentadas. Así se presentan algunas cadenas regionales, sus asimetrías y sus impactos en el empleo y otras variables sociales. En este marco se plantean desafíos para pensar el problema de los recursos naturales y el agro en la actualidad, y los efectos regionales de este nuevo modelo productivo hegemónico.

El estudio de la economía en diferentes escalas permitió, además, debatir sobre miradas alternativas del crecimiento regional, el poco desarrollo de los mercados de capitales y sobre políticas de innovación que permitan una mayor competitividad de las regiones.

*Alicia Inés Castagna
Paula Báscolo*

Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes

Jimena Ramos Berrondo – krintop@yahoo.com

Becaria doctoral Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) CONICET

Estado del arte

El presente trabajo parte de un análisis del Estado y las políticas públicas desde una perspectiva crítica. En este sentido, es importante mencionar que desde diversas disciplinas se ha buscado deconstruir la noción de Estado como un todo homogéneo y omnipotente. Desde la ciencia política norteamericana se buscó comprender la caja negra de las decisiones de las agencias burocráticas; es decir, desentrañar quiénes son los actores que están involucrados en las políticas públicas, así como diferenciar sus objetivos, intereses y grados de poder o influencia en la toma de decisiones (Hecló, 1993; Lynn, 2001; Graham, 1993; Lipsky, 1969).

Quizás uno de los grandes vacíos en la literatura de políticas públicas norteamericana tiene que ver con que se centran en examinar las políticas públicas y la racionalidad de sus actores con el fin de hacerlas más efectivas y eficientes (sobre todo haciendo hincapié en la cuestión de costo beneficio) e incorporando, de manera más reciente, el término de equidad y satisfacción al cliente (como llaman ellos a los beneficiarios de los programas). No obstante, hay una serie de cosas que no se cuestionan y que se dan por hecho, entre ellas, que las políticas deben ser focalizadas, estar manejadas por expertos en el tema e involucrar diversos actores en un plano participativo (donde pareciera que no existen relaciones de poder).

En los estudios rurales, una de las teorías que más ha cobrado importancia y que ha sido promovida por diversos programas de organismos internacionales es el enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) de Schejtman y Berdegué (2004).

Una de las grandes críticas que se le han hecho a la literatura de políticas públicas y al DTR es su gran sesgo normativo (Manzanal, 2007; Abramovay, 2006; Borrás, 2009). Están llenas de casos exitosos a seguir y de pautas sobre cómo debe ser la gestión en términos económicos y administrativos, pero no nos explican cómo es la gestión en realidad, sobre todo la que nos incumbe a los países latinoamericanos. Hacen más hincapié en el "*policy*" que en el "*politics*" (Abramovay, 2006). Si bien en la literatura de políticas públicas se afirma y se considera la influencia que tiene la política sobre las cuestiones técnicas, podríamos decir que el análisis queda subdesarrollado.

A diferencia de los trabajos politológicos y de la rama de la administración pública, disciplinas como la antropología y la sociología analizan las políticas públicas y las intervenciones del desarrollo como espacios donde existen relaciones de poder (Long, 2007), donde el poder no está concentrado en una sola persona ni en una sola institución, sino que se encuentra disperso (Ferguson, 2007; Foucault, 2001). Así, las intenciones de los funcionarios y representantes de las agencias de desarrollo pueden tener consecuencias totalmente inesperadas y no planeadas (Ferguson, 2007).

Los objetivos tan vendidos e incorporados por la literatura de las políticas públicas como "desarrollo", "calidad de vida", comienzan a ser deconstruidos por la antropología del desarrollo en el famoso libro de Escobar (2012) "*The making and unmaking of the third world*". Así, retomando a Foucault, Escobar y Ferguson analizan el desarrollo como un discurso de poder que ha llegado al grado de convertirse en un paradigma sumamente difícil de cuestionar.

Para esta ponencia voy a tomar la noción de estatalidades retomando un trabajo realizado en Jujuy por Cowan Ros (2011), para enfatizar que el Estado no es uno

solo y que la noción de estatalidades refiere a diversas agencias, programas y ministerios en diferentes niveles (municipal, provincial y nacional). Así, parto de una definición de políticas públicas como un instrumento de cambio social que tiene un doble carácter: i) cognitivo, implican una explicación del mundo, cómo son las cosas y ii) normativo, definen modelos de acción para la transformación de la realidad (Muller, 1985 citado en Cowan Ros y Nussbaumer, 2011). En la construcción de esa imagen de “sociedad ideal”, como en la intervención para producirla, intervienen actores disputando y (re) produciendo visiones del mundo que conllevan diferentes intereses” (Muller, 1985 citado en Cowan Ros & Nussbaumer, 2011, p. 54).

La propuesta de Muller (1985) es sumamente relevante para mi investigación pues se distancia de las lecturas reificantes del Estado como “un todo corporativizado, coherente, omnisciente y omnipresente”. En contrapartida, se propone pensarlo como una arena de disputa, que si bien posee cierta jerarquía e institucionalidad interna, contiene determinada heterogeneidad y límites “porosos” a visiones del mundo externas” (Cowan Ros & Nussbaumer, 2011, p. 55).

Metodología y Marco teórico

Esta ponencia es parte de mi investigación de doctorado. La estrategia metodológica se basa en un estudio de caso sobre las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar que se implementaron en la provincia del Chaco durante el periodo 1993 – 2015. El objeto de estudio son los vínculos que se dieron entre las organizaciones campesinas y los funcionarios y técnicos de gobierno desde el inicio del Programa Social Agropecuario (PSA)¹ hasta los programas que

¹ Fue uno de los principales programas de desarrollo rural en la Argentina durante los '90, destinado a brindar capacitación y financiamiento a grupos de pequeños productores en todo el país.

comenzaron a implementarse a partir de la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF)² hasta 2015.

La elección de la provincia del Chaco tiene que ver con el potencial de lucha histórico que ha tenido en términos de conformación de organizaciones de pequeños productores, campesinas e indígenas (Roze, 1992; Roze, 2007). De igual manera, históricamente es un caso interesante, pues fue una de las primeras provincias donde comenzó el PSA. Fruto de trabajos previos realizados por diferentes ONG.

Si bien mi tesis doctoral comprende múltiples unidades de análisis (dirigentes campesinos, técnicos y funcionarios), para esta ponencia me enfoqué en lo que son las percepciones de técnicos y funcionarios. Así, este trabajo se enfoca en las entrevistas realizadas a 6 funcionarios y 4 técnicos de la SAF. Además, realicé observación participante con técnicos de diversas dependencias cuyo trabajo estaba ligado a los programas de la SAF en diferentes localidades del Chaco. Mi trabajo de campo intenta ser lo que Burawoy (2000) llama una etnografía multisituada, pues realicé entrevistas y observación participante en las oficinas del Ministerio de Agricultura en Buenos Aires, en la Cámara de Diputados, en el Ministerio de la Producción y las oficinas de la SAF en Resistencia y en diversas localidades de la provincia del Chaco. El periodo del trabajo de campo fue 2012 – 2015.

Mi entrada al campo fue gracias a unos amigos chaqueños que me presentaron diferentes funcionarios y técnicos de la SAF, a su vez, estos técnicos me fueron presentando otros y yo misma pude ir solicitando entrevistas con nuevos funcionarios. En Buenos Aires pude tener acceso a varias reuniones de la REAF y

² En 2008 se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar, dependiente de la Secretaría de Agricultura. Más tarde esta última pasó a tener rango ministerial (en 2009) y la Subsecretaría pasó a ser Secretaría de Agricultura Familiar en 2013, actualmente depende del Ministerio de Agroindustria. Su objetivo es trabajar para mejorar las condiciones de los pequeños productores y lograr convertirlos en sujetos productivos a través de diversas herramientas. Para una breve historia de la SAF ver Berger y Ramos, 2014

el Consejo de Agricultura Familiar gracias a mi director de tesis, quien también me presentó varios informantes clave.

Hacer campo en la administración pública es difícil y complejo. Más allá de que los funcionarios de alto rango tienen menos tiempo disponible, los técnicos también tienen agendas muy apretadas y que se definen prácticamente día a día. De manera tal que mi estrategia fue seguirlos y estar con ellos en todo momento donde ellos me dieron la oportunidad de acompañarlos. Es importante decir que debido a que me interesa ver al sujeto en sus múltiples roles no solo acompañe a los técnicos durante su trabajo en las chacras con los productores y en reuniones con organizaciones campesinas, sino que también tuve la oportunidad de estar presente en reuniones de trabajo de la SAF, así como en las reuniones de sus agrupaciones políticas y/o movimientos sociales a las cuales pertenecen estos técnicos o funcionarios.

Para respetar la confidencialidad de mis informantes se utiliza un pseudónimo para ellos y para los nombres de las agrupaciones políticas o movimiento sociales a los cuales pertenecen.³ A medida que vaya citando y analizando los puntos de vista de mis entrevistados no distinguiré ni su sexo ni su rango en el escalafón (su título o cargo exacto)⁴. Solo haré mención al nivel en el que trabajan (provincial, nacional o municipal) cuando sea necesario distinguir los diferentes tipos de trabajo que realizan en el análisis.

La validez metodológica de esta investigación estriba en la pluralidad de las voces. Hice una muestra intencional que abarca funcionarios y técnicos con visiones opuestas y pertenecientes a espacios y agrupaciones políticas de diferente índole, así como en diferentes niveles de la SAF. De la misma forma, se entrevistaron funcionarios y técnicos que han trabajado la temática rural desde el inicio del PSA

³ Solo se mencionan los nombres reales de los coordinadores nacionales del PSA, ministros de agricultura, secretarios de agricultura familiar, los ministros y gobernadores que son de conocimiento público con el fin de que el lector pueda contextualizar la coyuntura histórica y actual.

⁴ Todos los informantes clave (sean hombres o mujeres) aparecen como pseudónimos de nombres masculinos.

y otros que comenzaron a trabajar en la SAF desde el inicio de la gestión de Martini y Pérsico. Se buscó triangular datos provenientes de diversos métodos de recolección (entrevistas, observación participante y análisis documental).

Para este trabajo considero a los técnicos y funcionarios como líderes en términos de Bailey (2001), estos líderes se caracterizan por ser productores simbólicos de problemas sociales (Bourdieu, 1999), tener múltiples roles y contar con recursos limitados.

Considero que los técnicos y funcionarios son productores de problemas sociales en el sentido que cuentan con un poder simbólico para posicionar ciertos temas en la agenda pública y para definir e interpretar las causas y consecuencias de dichos problemas.

Tenemos pocos estudios cualitativos sobre cómo funciona el estado hacia adentro, quiénes son esos funcionarios que conocemos en los diarios, en las páginas web, pero que poco sabemos de su día a día. Generalmente, los trabajos siempre hacen hincapié en las diferencias entre movimientos sociales o sociedad civil y gobierno pero no en el gobierno hacia adentro. Peor aún, el estado y el gobierno parecerían objetos de estudio "no dignos de ser estudiados" al menos desde la perspectiva interpretativa en las ciencias sociales. Durante mi trabajo de campo coincidí con una académica en las instalaciones de una cooperativa, estábamos en un taller con un dirigente campesino. Cuando le conté que mi trabajo de campo no sólo incluía organizaciones campesinas sino también hablar con funcionarios y técnicos de la SAF se me quedó viendo con cara de extrañamiento y me dijo que para que quería estudiar técnicos y funcionarios. En su opinión todo estaba muy claro: el estado tiene todos los recursos (técnicos y políticos) pero no tiene la voluntad política para darlos.

Algo en lo que me interesa indagar es en la heterogeneidad al interior del estado o cómo difieren estas estatalidades (Cowan Ros, 2011), cómo compiten técnicos y funcionario por imponer y promover diferentes visiones de lo rural, de las

organizaciones campesinas y cómo eso se traduce en sus acciones en territorio. El estado como arena de disputa se muestra empíricamente en la investigación de Fox (2007), quien se dedicó a analizar las visiones contrapuestas que existen entre funcionarios (en diferentes niveles) sobre qué hacer con las organizaciones indígenas y campesinas en México (desde cómo financiarlas, hasta qué grado de participación darles en los distintos programas y su participación en la administración pública y cargos de elección popular etc.). Asimismo, estudió los diferentes tipos de capital político con los que contaban los funcionarios y la manera en que entran en conflicto cuando buscan implementar políticas y proyectos con intereses opuestos.

Cada uno de estos funcionarios y dirigentes con los que he trabajado ejerce diferentes funciones, en su gran mayoría, son u ocuparon cargos como dirigentes de organizaciones, movimientos sociales y ONG. A su vez, se caracterizan por estar insertos en una trama compleja de relaciones, conviviendo en el día a día con diversas personas en distintos territorios. Los técnicos y funcionarios circulan por diferentes espacios (dentro y fuera de la provincia del Chaco) donde se encuentran con sus colegas, miembros de su agrupación política o movimiento social, dirigentes de organizaciones campesinas y políticos en diferentes niveles (intendentes, gobernadores, presidente).

Los funcionarios y técnicos cuentan con recursos limitados y trabajan en contextos sociales, económicos y administrativos sumamente desafiantes. Estos recursos limitados también hacen que los funcionarios y técnicos compitan por recursos (simbólicos, financieros) en la administración pública y también en los múltiples espacios que se mueven. En este contexto, el personal de la administración pública debe traccionar y gestionar recursos en diferentes espacios y agencias estatales: el municipio, el INTA, el Ministerio de la Producción de la provincia, Ministerio de Agricultura a nivel nacional, UCAR, etc. Los fondos para la SAF en el año 2012 incluyeron una cartera de 300 millones de pesos, que dividida entre el número estimada de pequeños productores en todo el país (300,000) equivalía por

productor aproximadamente a \$1000 pesos, cifra mínima e irrisoria. Los funcionarios enfatizaban que el ministerio se maneja por una sola caja y me dijeron que lo mismo que va para un empresario grande de Monsanto sale de la misma caja que lo que se destina para un campesino en el norte argentino⁵.

Técnicos y funcionarios se enfrentan a un contexto difícil en la administración pública que no solo tiene que ver con restricciones presupuestales sino también con trabas burocráticas, políticas y administrativas. El acercamiento que tuve a ellos me dio la oportunidad de ver que no hay nada más lejos de la realidad. Varios de ellos me confesaron sentirse frustrados de trabajar en un ambiente y contexto tan difícil. Entre ellos, también existen pugnas y debates sobre qué debe hacerse en el territorio, así como disputas con superiores inmediatos y jerarquías provinciales y nacionales. Al igual que cualquier humano, el funcionario público no está exento de dilemas, dudas y presiones de todo tipo.

El funcionario como productor simbólico de problemas sociales

Los funcionarios y técnicos trabajan con organizaciones campesinas en un contexto socioeconómico desafiante caracterizado por la falta de insumos para la producción, la inseguridad jurídica sobre la tierra y la escasez de servicios básicos. El 23.1% de la población de la provincia del Chaco⁶ vive con necesidades básicas Insatisfechas (INDEC, 2010).

Existe un fuerte problema de inseguridad jurídica sobre las tierras y de falta de recursos para el pequeño productor, lo que ha tenido como consecuencia la desaparición de cerca de 300,000 pequeños productores y de EAPS agropecuarias dedicadas a la agricultura familiar (Obschatko, 2009). Estos

⁵ Este es el motivo por el cual la gestión de Pésico buscó promover que se creara un instituto autárquico para la agricultura familiar a nivel nacional que recibiera financiamiento propio, como lo es el caso del INTA y del SENASA. En este sentido, bucaron sin éxito, replicar la Ley de Agricultura Familiar de la provincia del Chaco, que plantea la creación del instituto autárquico a nivel provincial.

⁶ La provincia del Chaco cuenta con una población total de 1,055,259 millones de personas, de los cuales el 41, 304 son indígenas (INDEC, 2010), siendo una de las provincias con mayor porcentaje de población indígena en el país.

pequeños productores conviven de forma paralela con el agronegocio y las grandes inversiones industriales y agrícolas realizadas en el país y en la provincia del Chaco. Así, uno de los funcionarios que entrevisté me retrató el desolador panorama en el que tuvo que coordinar el PSA en la provincia del Chaco:

Ese es el problema, y tiene que ver con las expectativas del sector (en referencia a los pequeños productores) y tiene que ver con el modelo de producción. Es decir, el modelo de producción industrial, diríamos, donde... que... que se... que se ha desarrollado ha invadido y ha... ha desplazado a todo este sector, ¿no? Y tampoco se ha trabajado en la construcción de un... de una estruct-... infraestructura necesaria para que estos productores puedan seguir produciendo.

Entonces, la soja, el algodón, el girasol, en el Chaco ha arrasado con todo, ha arrasado con el monte, con todo. Pero son modelos de... de... que... que... que... que están en marcha, ¿viste? Qué bueno, vos podrás estar no de acuerdo, pero eh... la realidad es esa, y eso ha expulsado... Expulsado y va a seguir expulsando, entonces un... un productor, que tiene las limitantes que hoy tiene... eh... que... que... todo en los últimos diez años que yo estuve con la coordinación (en referencia al PSA), años de sequía, años de... de... de que la producción no funcionó, la gente, ¿qué dice? 'chau, se acabó, no tengo luz, no tengo agua, no tengo vivienda, me voy' (Entrevista realizada a funcionario chaqueño).

El testimonio anterior nos muestra que el modelo de producción no genera incentivos para que el productor siga produciendo. El gobierno dispone de soluciones chicas (asistencia técnica, programas) ante problemáticas estructurales (modelo de producción) que no buscan resolverse o que son de difícil solución.

Los cultivos que privilegia este modelo de producción (el girasol, la soja, el algodón) “han arrasado con todo”. Es decir, no se ha trabajado en la estructura o infraestructura necesaria para que este productor pueda seguir produciendo.

¿Qué pueden hacer los funcionarios y los técnicos frente a estos modelos que están en marcha (el agronegocio) y que expulsan a los productores de sus tierras? Además de los modelos económicos y productivos el funcionario se enfrenta también a potestades que son exclusivas de la provincia, como lo es el tema tierra y donde el nivel nacional tiene escasa incidencia⁷.

¿Qué puede hacer el funcionario o técnico que tiene la bajada de línea de brindarle al pequeño productor o agricultor familiar programas y proyectos para el cultivo de cementsera baja, la crianza de chivos, la formación de grupos/cooperativas para producir y comercializar alimentos cuando esto ya no corresponde con “sus expectativas”? Tanto técnicos y funcionarios saben que varios de los pequeños productores y campesinos con los que trabajan, quieren irse del campo, encontrar un trabajo en la ciudad y que sus hijos puedan estudiar y trabajar ahí.

El campo parecería ya no ser una alternativa viable; sin embargo, los instrumentos de política pública siguen presionando para que así sea. Si bien esta cuestión varía según el lugar y la región, lo importante aquí es analizar cómo se siguen imponiendo agencias a los agentes con lo que se trabaja (Long, 2007). Esto no es responsabilidad de una persona o institución, sino que son creencias y discursos que tenemos fuertemente interiorizados sobre cómo deberían ser las cosas, y estas no solo están presentes en el Estado sino también en los dirigentes sociales y en las personas que nos dedicamos al estudio de lo rural.

Sigue existiendo el arquetipo de que el dirigente campesino/ indígena son seres aislados en sus comunidades que se dedican a la producción o que viven del

⁷ Hasta ahora sus aportes, en opinión de un funcionario, tienen que ver con la creación de la Mesa del Diálogo por la Tierra y con una carta acuerdo que firmaron con el gobierno de Santiago del Estero.

autoconsumo. Si bien abundan los trabajos académicos sobre la pluriactividad y los hacedores de políticas saben que la mayoría de las personas que viven en zonas rurales realizan múltiples changas y actividades vinculadas al ámbito urbano, los programas y políticas dirigidos hacia ellos los siguen viendo únicamente en su rol de productores. De alguna manera técnicos y funcionarios deslegitiman a aquellos que dicen ser dirigentes campesinos pero no se dedican exclusivamente a la producción. Ni que hablar sobre la manera que se ve la participación de estos dirigentes en política. El trabajo político del dirigente se ve como espurio y no es digno de tener ningún tipo de ganancia.

Un técnico me comentó que parece que los sociólogos y los estudiosos del mundo rural estamos intentando “resucitar muertos” o “Frankensteins” en el sentido que cree que nos dedicamos a estudiar y analizar una realidad agraria que quedó atrás. Paradójicamente, las políticas públicas que se diseñan desde la SAF para pequeños productores parecerían pecar de lo mismo; es decir, se diseñan programas y se accionan modelos para sujetos que ya no existen o que están a punto de desaparecer.

Si bien hay funcionarios sumamente experimentados y con mucho bagaje empírico, algunos de ellos, en opinión de algunos dirigentes campesinos con los que conversé, se han quedado atrás en el tiempo porque siguen pensando los problemas del campo en función del contexto en el que ellos vivieron. Así, a manera de burla se reían de aquellos que buscaban “resucitar las Ligas Agrarias⁸” y de sus fracasos para “constituir un movimiento campesino”. Con ello, los dirigentes se referían a las prácticas organizativas impulsadas por los funcionarios como la Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF) y los consorcios productivos rurales. De la misma manera, los dirigentes

⁸ Fue una movilización gremial que tuvo lugar en la región del nordeste argentino durante el periodo 1970 - 1976. Se llevó a cabo por hijos de colonos rurales (descendientes de inmigrantes europeos) que eran medianos productores y que estaban vinculados a cooperativas. Su principal reivindicación fue defender la producción del algodón (comercialización, precio, insumos); tener representación en los organismos estatales y defender la situación legal de los propietarios de tierra (Rozé, 1992).

sentían un distanciamiento entre su realidad y la que les tocó vivir a los funcionarios, pues de alguna manera como me dijo otro dirigente esos funcionarios que fueron dirigentes de las Ligas pertenecían a la "pequeña burguesía agraria" y estaban en condiciones muy distintas a las que están los campesinos en la actualidad.

Una de las grandes interrogantes es si los técnicos y funcionarios pueden alterar una realidad sin tener el apoyo institucional y político necesario para hacerlo. Esto parecería tener algún tipo de corolario con el dilema del huevo o la gallina o una especie de laberinto sin salida. Por ejemplo, para financiar a las organizaciones los programas piden como requisito que tengan personería jurídica. En numerosas reuniones que me tocó presenciar los campesinos e indígenas se quejan ante técnicos y funcionarios de que no han podido renovar la personería jurídica o sacarla debido a la falta de presupuesto para pagar a una contadora, la no hechura de los balances, la imposibilidad de que los asociados paguen las cuotas a tiempo, etc. Ante esto, los dirigentes de las organizaciones reclaman un cambio en las reglas del juego, es decir, recibir fondos aun si la personería jurídica está vencida. Ante este reclamo y otros similares técnicos y funcionarios no pueden hacer nada, pues no tienen el poder de alterar estas reglas del juego o condiciones que exigen los programas para financiar a las organizaciones.

Siguiendo a Bailey (2001), los funcionarios y los técnicos de la SAF están insertos en una estructura que consiste en las reglas de comportamiento (roles y deberes) sobre como deberían actuar y manejarse en los programas o proyectos (para esta investigación nos enfocamos en los programas de la SAF). Estas reglas normativas se reflejan en el discurso y la orientación política de los actores. Por su parte, más allá de cómo se definan estos funcionarios (militantes, técnicos políticos, veedores de la democracia, expertos) y a sus equipos de trabajo y agrupaciones políticas, cada uno de ellos realiza acciones pragmáticas y efectivas, que se expresan en las tácticas que utilizan para negociar recursos, financiar proyectos, implementar políticas y promover lineamientos políticos o campañas

políticas (Bailey, 2001). Los resultados de dichas acciones dependen del capital político de los líderes definido como los saberes y conocimientos del mundo político y su funcionamiento. Este capital político también está relacionado con la habilidad para movilizar gente (Gledhill, 2001) y con comunicar y simbolizar valores que mantengan unidos a los miembros de su agrupación política o de sus equipos de gestión.

Para esta ponencia resulta sumamente pertinente analizar el capital político de estos funcionarios y técnicos como su habilidad para moverse al interior de la SAF. Por ejemplo, un funcionario me decía que “sabía hacer sus trampitas” para obtener los recursos de manera más rápida y directa para las organizaciones campesinas. Con esto se refería a que tenía la habilidad para saltarse trabas administrativas. De la misma forma, los técnicos de terreno me comentaron que uno debe ser muy hábil para poder moldear ciertos proyectos a las necesidades y el contexto de la población. Es decir, saben que cumplir a rajatabla con la normativa no lleva a que las comunidades donde trabajan tengan mayores beneficios. Así, el técnico debe tener la habilidad para sortear ese campo reglamentario.

Por otro lado, me interesa su habilidad para movilizar organizaciones campesinas e indígenas desde diferentes ámbitos y niveles. A nivel nacional me interesa cómo los funcionarios formulan y gestionan prácticas organizativas (FONAF, REAF, Consejo Agricultura Familiar).

Así, Bailey (2001) expresa que los líderes ejercen el poder de controlar los símbolos. Es decir, no solo es importante conocer los recursos políticos o los tipos de capital con los que cuente el líder sino la imagen que proyecta a los demás. En este sentido, el líder debe hacer creer que tiene habilidades y recursos, tanto a sus propios seguidores como a los actores que están fuera de su organización (Bailey, 2001). En palabras de Bailey (2001), muchas veces es más importante lo que el líder haga creer a otros que lo que realmente sea. Aquí es central

comprender la imagen que el funcionario quiere proyectar y por qué proyecta esa imagen. Observar cómo se comporta el funcionario y el técnico con sus allegados, superiores, subordinados y con los dirigentes de las organizaciones campesinas, etc.

La orientación política

A diferencia de otros proyectos de investigación que hice con antelación, en este proyecto cobró un interés primordial comprender al sujeto desde su punto de vista, aspirar a lo que Bourdieu (2012) define como el oficio del sociólogo: “ser un punto de vista del punto de vista de los demás”. Para ello, fue preciso comprender desde dónde me estaban hablando cada uno de los actores que entrevisté y con los cuales tuve la oportunidad de compartir reuniones de trabajo, visitas a las chacras de los productores, reuniones de sus agrupaciones políticas, cenas y almuerzos. Para mí no solo cobró interés el rol actual del funcionario y el técnico y los programas de los cuales estaba a cargo, sino de donde venía, que había hecho antes y cómo pensaba. Estas trayectorias de vida y opiniones sobre la política y las políticas pasaron a convertirse en una categoría central de mi trabajo de investigación que denomino orientación política y que se basan en las investigaciones previas realizadas por mi director de tesis, quien fue quien me invitó a reflexionar sobre esta categoría (Berger, 2009, 2013).

La orientación política me permite analizar cómo se ve el actor a sí mismo y cómo ve a otros, así como sus percepciones sobre aspectos normativos (cómo deberían ser las organizaciones campesinas y cómo deberían funcionar los programas de gobierno). En un segundo momento de esta ponencia hablaré de las prácticas de estos sujetos y de cómo estas prácticas están íntimamente ligadas a su orientación política. Pues lo importante de estudiar las creencias de los sujetos y su visión del mundo es que estas tienen consecuencias prácticas (Bailey, 2001; Feldman, 1991; Berger, 2009, 2013).

Como lo indiqué previamente, una de las características de los funcionarios y técnicos que entrevisté y observé es su múltiple posicionamiento o múltiples roles que ejercen e identidades que se superponen (Feldman, 1991; Bailey, 2001). De hecho, entre más me fui adentrando en el trabajo de campo me costó ver más las diferencias entre los dirigentes campesinos, los técnicos, los dirigentes de movimientos sociales y los funcionarios. ¿Por qué? Porque en el campo empírico cada vez se aparecían ante mi sujetos que compartían de manera sincrónica o diacrónica posiciones múltiples. Y ante ello fue cada vez más difícil relegarlos únicamente a su papel de funcionarios o administradores públicos, como muchas veces los queremos ver desde el mundo académico o del ciudadano común. Cada nuevo técnico o funcionario que iba conociendo, entrevistando y que me invitaba a algún evento me mostraba, a medida que íbamos relacionándonos, distintos ángulos de su vida.

Las chapas institucionales actuales o los títulos formales decían poco para comprender la visión de estas personas con las que hablé y conviví en diferentes lugares y situaciones. A medida que iba indagando sobre las trayectorias de estos sujetos me daba cuenta de los múltiples espacios por donde habían transitado antes de llegar a decirme "nosotros somos el Estado" (como muchos se referenciaban). Los de mayor edad militaron en el Movimiento Rural Cristiano (MRC), las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH) y trabajaron en diversas ONG que se formaron antes o después de la dictadura (INCUPO, INDES, CIPES, SERPAJ). Otros fueron militantes montoneros y luego trabajaron en ONG.

Con respecto a su formación disciplinaria también encontramos mucha diversidad: ingenieros agrónomos, trabajadores sociales, abogados, sociólogos, comunicadores sociales, veterinarios, sin estudios formales, etc. Lo mismo pasa con sus afinidades o afiliaciones políticas o partidistas. Algunos se reservan su posicionamiento y otros lo presumen, mostrando visiblemente su bandera o su camiseta (peronistas, radicales, kirchneristas, cristianos, CANPO, MNCI, Movimiento Evita, Cámpora). Claro está que estas identidades no son fijas ni

estáticas, ahí comenzó para mí la compleja tarea de ver cómo se negocian, tensionan y redefinen (Gluckman, 1958).

Asumo que uno de los principales sesgos que tuve al comenzar esta investigación fue que desde mi campo normativo veía que era incompatible que alguien que ocupa un cargo en un movimiento social o agrupación política fuera también funcionario o que ocupara dos cargos simultáneos en la función pública. Al haber estudiado ciencias políticas y administración pública como carrera de base siempre tuve presente esta concepción de la normativa y la ética en la función pública, aspecto que mis profesores me transmitieron y que nunca antes había cuestionado. De igual manera, llevaba en mi mente las críticas y especulaciones que los medios de comunicación habían lanzando sobre Emilio Pérsico (su paso cuestionado por el Ministerio de Desarrollo Social, la cartera presupuestal que manejaría como Subsecretario de Agricultura Familiar y luego como Secretario, su rol como dirigente del Movimiento Evita etc.).

Desde la primera entrevista que tuve en el Ministerio de Agricultura se me empezaron a caer los prejuicios, no porque haya dejado de tener un ideal sobre lo que el funcionario público debe ser, sino por comenzar a ver a ese funcionario más desde su lado humano y menos desde mi prejuicio normativo. Ese funcionario que me habían vendido algunos profesores y que yo misma (en mi paso fugaz por la administración pública en México) había visto que no existía. Tampoco lo encontré en este trabajo de campo como estudiante doctoral. ¿Qué es lo que encontré durante mi trabajo de campo? Más que tipos de funcionarios lo que encontré fueron diferentes narrativas que apelan a la normativa de cómo debería ser un funcionario y un técnico (objetivos y funciones). Así, de la primera codificación de las entrevistas decidí construir una tipología que clasifica las visiones y narrativas de los funcionarios en tres tipos: el militante, el burócrata "weberiano" y el de origen campesino. La visión del militante está impregnada por las convicciones del movimiento social o la corriente política a la que pertenece. Su discurso refleja la importancia de sus convicciones y creencias para su trabajo

técnico, el cual va más allá del sector de la agricultura familiar y tiene que ver con transformaciones políticas y sociales a nivel macro. Por esto mismo, en su discurso destaca su historia de lucha y resistencia contra la última dictadura militar.

La visión del funcionario y técnico militante hace hincapié en las acciones llevadas a cabo para la institucionalidad del sector de la agricultura familiar y en la gran diferencia entre las políticas asistencialistas del PSA y las nuevas políticas. Asimismo, asegura que en la Secretaría de Agricultura Familiar hay una gran apertura para trabajar con personas de diferentes corrientes o agrupaciones políticas, así como con diferentes organizaciones de campesinos.

El burócrata “weberiano”⁹ o tecnócrata, tiene la visión de que para trabajar en las cuestiones rurales hay que contar con un conocimiento técnico especializado, además de tener conocimientos sobre el marco lógico de proyectos que utilizan los organismos internacionales y la cooperación internacional. Le llamo burócrata weberiano porque alude a la existencia de una racionalidad en el diseño e implementación de políticas. Para este tipo de técnico o funcionario, el trabajador debe dedicarse a seguir lineamientos “sin hacer política”, aunque ello no quiere decir que también tenga sus propias formas de hacer política o de participar en la misma. Este tipo de funcionario reconoce que existen luchas partidarias y políticas en la gestión, pero tiene como modelo a seguir una racionalidad técnica, a la cual alude como meta a seguir.

La visión del funcionario de origen campesino alude a la dificultad de que las organizaciones logren ser autónomas sin dejarse llevar por los dictados del gobierno y los técnicos. Es un líder o dirigente que ha tenido experiencia de trabajo con diferentes tipos de organizaciones (iglesias, ONG, gobiernos) y en diferentes tipos de proyectos. Cuenta con una rica historia de políticas y

⁹ Le llamo burócrata weberiano porque es un funcionario o técnico que tiene una visión de la burocracia en el sentido idealista que la tenía Weber, muy distinta del uso peyorativo que usamos del término burócrata hoy en día.

programas que han fracasado dentro de sus comunidades por ser ajenas a la realidad.

El campesino o dirigente campesino reconoce que el Estado ha posicionado al sector muy fuertemente y que le ha transferido recursos; no obstante, enfatiza que se debe dar el paso para implementar "políticas reales" que lleguen a todos en el territorio.

Esta primera clasificación la hago con base en el discurso de los entrevistados; es decir, la forma en que ellos se identificaron, y además, la manera en que identifican a otros que no pertenecen a su grupo. Estas tres categorías no son exclusivas ni tampoco son homogéneas en su interior, pero si muestran las diferentes maneras en que los actores articulan su orientación política con el trabajo técnico que realizan. Lo interesante en todas las entrevistas y el trabajo de campo que hice es que un mismo funcionario puede apelar a estas diferentes narrativas según la situación social en la que se encuentre (Gluckman, 1958).

Estas narrativas son utilizadas de diferentes maneras y en diferentes situaciones. Es decir, un funcionario, por momentos puede apelar al discurso del "burócrata weberiano" cuando habla según lo que debería hacer, lo que dicen las normativas o cuando se refiere a la institucionalidad. Asimismo, en otros momentos, y sobre todo cuando se refiere a su trayectoria y al sentido de su vocación como funcionario opta por utilizar la narrativa del "funcionario militante", es decir, no se sienta detrás del escritorio por el sueldo o por el prestigio de ser Subsecretario o Director, sino que se sienta ahí porque sigue luchando desde el Estado.

La década de los 90 es interpretada, generalmente, como un estado que estuvo cerrado. Así, se contrasta fuertemente con la década ganada de los Kirchner donde, desde la visión de algunos actores, se interpreta que el estado se transformó en un espacio digno y legítimo para militar. Desde mi punto de vista es importante ver que el estado nunca estuvo cerrado, sino que más bien cada

gestión de gobierno ha invitado a diferentes actores políticos y sociales a formar parte de la misma. Así, durante los 90 en el campo de las políticas públicas destinadas al desarrollo rural y la pequeña producción encontramos militantes tan distintos como Gastón Bordelois (humanismo cristiano¹⁰), Felipe Solá (peronista) y Scheibengraf (MNCI).

La importancia de la tipología de las narrativas que traigo a colación es que nos muestra la complejidad de catalogar una gestión o un funcionario o técnico según su cargo actual o pertenencias institucionales previas (ya sea a movimientos sociales, partidos políticos u ONG. El juego político de catalogar y clasificar a funcionarios y técnicos en una escala de izquierda – derecha/ progresista – neoliberal, es parte del discurso normativo que brindan los actores hacia el exterior y también el que utilizan para desacreditar a sus enemigos. No obstante, mi tarea ha consistido en tratar de ver qué hay detrás de estas clasificaciones y en ver que prácticamente es imposible encasillar a alguien dentro de las mismas desde una concepción “purista”. Por ejemplo el PSA que se tacha de neoliberal, albergó no solo a militantes con trayectorias cristianas y humanistas, como Gastón Bordelois, sino también a militantes de movimientos sociales de izquierda, como Scheibengraf.

No es mi intención en esta ponencia evaluar gestiones de los programas de desarrollo rural. Lo que busco es ver cómo cada una de estas gestiones ha tenido la incidencia de las diferentes creencias de sus militantes. Tampoco pretendo imponer clasificaciones morales e ideológicas sobre estos diferentes militantes. Más bien estoy buscando ir detrás de estas clasificaciones para tratar de comprender a estos actores.

Edgardo Sánchez, el primer funcionario que entrevisté, estaba lejos de tener un discurso de burócrata weberiano, más bien se dedicó a presumirme su lado

¹⁰ Para los interesados en el tema sobre los dirigentes del humanismo cristiano y sus diferentes actividades den el NEA ver la tesis doctoral de Murtagh.

militante y cómo los saberes y experiencias que él tenía sobrepasaban el ámbito rural. Alguien que lo conocía me había advertido que debía llegar muy preparada a esa entrevista y que a Sánchez no le gustaban los académicos. También me aconsejó que yo dejara que Sánchez me llevara por donde él quisiera pues me iba a poner su “cassette” y no iba a poder interrogarlo mucho.

Bajo advertencia, no hay engaño (como dice el dicho). Llegué a la entrevista preparadísima, habiéndome leído entrevistas previas y discursos de Edgardo en medios locales y nacionales, y habiendo estudiado las leyes y reglamentos que había formulado. De hecho, en algunos momentos sentí que Sánchez me tomaba examen oral, aunque eso no implicó que fuera generoso con su tiempo y ganas de hablar. Creo que mi título como “investigadora mexicana de FLACSO” (fue el que Sánchez me dio cuando me presentó con sus colegas) me dio fácil entrada a su oficina y a la de los otros funcionarios y técnicos a los que conocí. El ser mexicana hacía difícil que pudieran catalogarme o clasificarme, para bien o para mal. Más bien lo encontraron novedoso e interesante. Por otro lado, el ser de “FLACSO” (para los que conocían algo de la academia) les daba la idea de que estaba más cerca del progresismo y de la izquierda que de la derecha, por identificar este espacio con Filmus, uno de sus fundadores en la Argentina.

La entrevista que le hice a Sánchez fue central para percatarme que la diferencia analítica que yo tenía dirigente de movimiento social/ funcionario no existía en el mundo de mi entrevistado. Cuando le pregunté cómo hacía para convivir como miembro de la Agrupación Uno (en adelante AU)¹¹ y su rol como funcionario me miró como si fuera una pregunta que rayaba entre lo tonta y lo obvio y me dijo:

Nosotros siempre decimos que acá no venimos a hacer política, digamos, acá (ríe) a la gestión. Lo que venimos a hacer es a generar políticas de Estado sobre el sector (en referencia a los campesinos). Ehhhhh.. yo la verdad que hago militancia todo el día, digamos, acá,

¹¹ Recordar que los nombres de los movimientos sociales y agrupaciones políticas son ficticios.

en la calle (...) con mi familia, con el vecino, con todos lados. En general, la militancia política es eso, digamos, uno no se desglosa, no dice de 8 a 12 hago tal cosa y de 12 a no sé qué, hago otra cosa, digamos.

Sino qué ahora sí (+) tenemos claro que la construcción de la política, digamos, sectorial de la Agrupación Uno (...) no la desarrollamos acá, acá desarrollamos una gestión del gobierno(+), digamos, que es mucho más amplia, que es mucho más compleja, que tiene otras características, digamos. Ahora, lo hacemos a partir de la convicción que tiene la Agrupación Uno, eso sí seguro, es imposible separarlo, digamos (Entrevista realizada a Edgardo Sánchez).

Dos cosas importantes salen a relucir de la cita anterior y aparecerán repetidamente a lo largo del trabajo de campo: la militancia como forma y opción de vida y su imposibilidad de separarla de la gestión pública. Es decir, la manera en que las creencias y valores del militante se impregnan en su rol como funcionario o técnico. Aquí no importan qué tipo de militancia tiene el funcionario o técnico sino la manera en que estas tiñen la gestión pública; es decir, ¿cómo inciden estas creencias o militancias en la manera que ven los problemas e interpretan la realidad? ¿Cómo inciden sus valores y creencias en las políticas públicas que formulan e implementan? ¿Cómo estos tintes que cada uno lleva consigo entran en conflicto con otros?

Está de más decir que todo ser humano tiene múltiples roles (podemos ser madres, padres, trabajadores, militantes políticos y creyentes (miembros de una iglesia o grupo religioso) a la vez etc). Lo interesante aquí es que siempre es más fácil exigir a otros que se escindan o se despojen de ciertos roles que a uno mismo. Así, mientras seguía la entrevista con Edgardo Sánchez se quejó de que cuando inició la gestión de Pésico se dieron cuenta que los roles "estaban muy mezclados". Con esto quería decir que le molestaba que hubiera compañeros y

técnicos (que trabajaban para él) que llegaran a hablarle en nombre de las organizaciones; y dirigentes indígenas y campesinos que hablaban a sus compañeros en nombre del Estado. Cuando se quejaba de esto se olvidaba de su identidad como militante en la AU y me decía con cierta pretensión: “nosotros somos el Estado.” Así, Sánchez les pedía a técnicos y a dirigentes campesinos que hicieran algo que a mí me había dicho que era imposible de hacer: separar un rol del otro.

Esta preocupación por la “mezcla de roles” que tenía Sánchez obedecía a su visión normativa. En esta parte de la entrevista estaba rescatando la narrativa del “burócrata weberiano”, buscando hablar de la importancia de la institucionalidad. Para Edgardo, sus compañeros y los técnicos no debían involucrarse en las discusiones del sector campesino ni participar en esas discusiones, aunque sabemos que sucede todo lo contrario en la praxis.

Con esto Sánchez buscaba demostrarme que ellos “no buscan hacer política” y que sólo se dedican a “generar políticas para el sector.” A lo largo de las casi dos horas que duró la entrevista Sánchez iba sacando a relucir las diferentes narrativas que previamente expliqué en la tipología. Comenzó a hablarme de su lado militante y sus luchas. Pero luego, criticó duramente a sus compañeros y apeló a la racionalidad del “burócrata weberiano”: “Nosotros somos el estado, y en las discusiones del sector no participamos, e instamos a nuestro compañeros a que no lo hagan.” Me decía Edgardo con voz fuerte, como si fuera muy obvio decir quién es el Estado y quiénes son las organizaciones.

Estas narrativas de Edgardo sobre la mezcla de roles fueron repetidas por otros funcionarios, así Chávez me comentaba que “los dirigentes tienen una confusión, no saben si pertenecen al estado o a sus organizaciones”. En este sentido, Chávez, al igual que Sánchez, apelaba a la narrativa del “burócrata racional” y me decía que los dirigentes que se incorporan al estado (ya sea porque fueron contratados como técnicos de los programas o electos en algún cargo de

representación popular) dejan de ser dirigentes y deben rendir cuentas “solo al estado”.

Esto que se veía tan obvio para Sánchez y Chávez (en el caso de los dirigentes) no se veía como tal para ellos mismos (ambos miembros de diferentes agrupaciones políticas).

Haciendo política y políticas por medio de las prácticas organizativas

Estos militantes que han pertenecido a diferentes espacios políticos y a quienes entrevisté no llegaron a sus cargos en la SAF como tabulas rasas. Cada uno de estos militantes llegó al cargo con lo que “en ese momento traía como historia”, como me lo dijo Chávez, quien llevó una vida gremial y política activísima.

La historia de cada uno de ellos tiene que ver con el contexto que les tocó vivir. Muchos de ellos vivieron otro campo y les tocó trabajar o ser parte de un sujeto productivo que prácticamente ha desaparecido en la Argentina actual: los pequeños y medianos productores capitalizados. Todos llegaron a narrar, con cierta nostalgia, lo que fue el desmantelamiento del sistema cooperativista con Martínez de Hoz, la desaparición de la infraestructura comercial y de acopiado que tenían las cooperativas agremiadas en diversas entidades, así como la manera en que fueron mutando los sujetos productivos con los que ellos estaban acostumbrados a trabajar.

Si bien es evidente que el contexto económico y social siempre va cambiando lo que quiero rescatar aquí es que los actores interpretan su historia desde este contexto y muchas veces siguen viendo la problemática actual desde lo que les tocó vivir y no desde el presente. En este sentido, Chávez me comentó que cuando llegó a la SAF él traía como historia las experiencias que le tocaron vivir con la agricultura familiar capitalizada y no la campesina. Chávez había trabajado como representante gremial de diversas cooperativas en FAA, CONINAGRO Y FACA. En contraposición, otros funcionarios como Eduardo Corzo tenían más

experiencia de trabajo con comunidades campesinas e indígenas. Para Corzo, Pérsico los había invitado a su gestión en reconocimiento al trabajo que habían hecho con organizaciones campesinas e indígenas en el norte del país.

Estas experiencias previas de los funcionarios y los lazos que se derivan de las mismas son parte de la orientación política que los funcionarios traen a la gestión y que impactan ampliamente en las líneas políticas que proponen e implementan.

Hay dos premisas que me gustaría rescatar y que fueron mencionadas por la mayoría de los funcionarios y técnicos con los que hablé y entrevisté:

1. Para que lleguen los beneficios a los campesinos, indígenas y pequeños productores ellos deben estar organizados.
2. Como el sector es débil debemos impulsarlo para que se fortalezca y acompañarlo hasta que puedan lograr ser independientes.

Ambas premisas salieron a relucir a lo largo de todo el trabajo de campo una y otra vez. Incluso aquellos que me juraban ser enemigos de una u otra gestión coincidían con estas dos premisas básicas en su discurso normativo. Indagando más, me di cuenta que no solo coincidían en lo normativo sino también en sus prácticas.

Sánchez se reía mientras me decía que ellos tenían claro que no venían a “hacer política a la gestión de gobierno”. Esa que fue una de mis primeras entrevistas fue una de las confirmaciones más ricas durante mi trabajo de campo. Así, me encontré que toda gestión, para hacer políticas de agricultura familiar o desarrollo rural primero tenía que hacer política al interior de la gestión (PSA o SAF). ¿Qué significaba hacer política? Hacer política tiene que ver con las diferentes prácticas que los funcionarios deben hacer para acumular capital político. Así, el funcionario debe conocer cómo moverse en estos nuevos espacios y ganar adherentes que promuevan y apoyen las “nuevas” políticas que buscan implementar en territorio.

El hacer política implica un juego de ajedrez donde el funcionario, primero que nada, tiene que ver a quién va a colocar y en qué posiciones. En un segundo momento, debe convencer a los que no puede cambiar o mover en ese tablero de ajedrez. Cual si fuera un evangelizador (palabra expresada por un alto funcionario) debe saber vender sus ideas y creencias.

Cuando un funcionario o agrupación política comienza desde cero en una institución cuyos espacios ya están copados y distribuidos entre diferentes grupos, este funcionario debe comenzar a generar nuevos espacios, nuevas agrupaciones de gente cercana a él para así poder incorporar más allegados. Así, podríamos decir que los objetivos de gestión de todo funcionario responden a generar organización (tanto hacia adentro como hacia afuera). El hacia adentro tiene que ver con renovar cuadros técnicos de la gestión (traer a su gente de confianza) y con convencer a otros.

Esta tarea de evangelización o de convencimiento comienza con un fuerte discurso normativo que tiende a desacreditar todo lo que se hizo antes de su gestión y a vender lo “nuevo” como el *non plus ultra*. Así, uno de los funcionarios me comentaba que prohibió la palabra PSA. Si bien me reconoció que el PSA tenía mucha gente valiosa y con experiencia me decía que tenían “una terrible cabeza PSA”. Esto quería decir que tenían una visión asistencialista hacia el pequeño productor y que no eran capaces de ver las transformaciones macro que debían llevarse adelante.

Este funcionario y otros posteriores buscaron solucionar el tema de la terrible cabeza PSA buscando generar agrupaciones políticas que logran adherir técnicos y funcionarios a lo largo de todo el país con el objetivo de acumular capital político. Es decir, gente que se pueda movilizar y que puedan respaldar sus políticas. Estas agrupaciones buscan ganar poder en la SAF, promover sus políticas y también vender sus programas políticos a gobernadores. El éxito de estos espacios se mide en la medida que logran instaurar temáticas en la agenda

pública y en que sus miembros logran conseguir cargos en áreas clave concernientes a la producción, el desarrollo rural o tierras en las diferentes provincias del país. Chávez me decía que gracias a su agrupación Cristina había comenzado a hablar de la importancia de “industrializar la ruralidad”. Asimismo, me decía que varios de sus compañeros habían conseguido puestos clave en los gobiernos de Mendoza, Corrientes y Misiones.

Sin embargo, no es todo tan fácil como lo narro en el párrafo anterior, técnicos y funcionarios militantes de diversas agrupaciones políticas compiten por ganar adherentes en sus espacios y se aplican unos a otros técnicas de subversión, es decir, buscan convencer a sus rivales de que entren a su grupo y abandonen a otros (Bailey, 2001). De la misma manera, los funcionarios que llegan buscando instaurar nuevas improntas y políticas en territorio se encuentran con técnicos que tienen lealtades hacia otros grupos o padrinos políticos.

Nada más lejos que esta supuesta erradicación y prohibición que quiso hacerse de la palabra PSA. Como me lo decía otro funcionario, el PSA logró “generar una identidad”, mucha gente en el territorio se identificaba con el programa. A manera de ejemplo, un día que estaba viajando con un técnico de la SAF observé que tenía una gorra del PSA y sorprendida le dije: “ah tu gorra del PSA” (como diciendo para mis adentros, ¿no deberías llevar algo que te identifique con la SAF?), el técnico me miro y riendo me dijo: “es como el primer amor, nunca se olvida.”

Para sintetizar esta parte me interesa decir que parte del hacer política hacia adentro también tiene que ver con realizar reestructuraciones o reingenierías de las áreas administrativas para que sean funcionales a las nuevas políticas o esquemas de pensamiento. Además, tiene que ver con la manera en que se piensa el flujo presupuestal. En las diferentes gestiones nos enfrentamos con diferentes modalidades de centralización o descentralización del presupuesto que

va de la nación hacia las provincias. Todo esto, como bien me lo dijo un funcionario, obedece al concepto político de la gestión.

Por otro lado, otra manera de hacer política común en todas las gestiones (PSA / SAF) tiene que ver con las prácticas organizativas hacia afuera, es decir, con los diferentes espacios de participación que se construyan para lograr tener adherentes del sector (campesinos, indígenas). Desde el inicio del PSA hasta la actual SAF, los diferentes Subsecretarios y directores han querido vender su gestión como una gestión “abierta al diálogo” y con “construcción participativa”. Las gestiones anteriores, y sobre todo el PSA, son tachadas de “asistencialista y neoliberal”, obviamente esto es enfatizado desde el discurso de aquellos que vinieron después del PSA.

Fue común en el trabajo de campo ver que los que pertenecían a la gestión PSA se quejaban de que los nuevos funcionarios de la SAF no querían seguir apoyando los espacios participativos creados por ellos. En su lógica de acumulación política los nuevos funcionarios optaron por formar y promover nuevos espacios. Así, en el caso del Chaco, podemos ver a los mismos dirigentes campesinos sentados en diferentes espacios. Un funcionario me admitía que esto no tenía que ver con las diferencias entre las organizaciones (campesinas e indígenas) sino con las de los funcionarios.

La participación de los beneficiarios (o los sujetos de derechos, llamados así durante la gestión Kirchner) en las políticas del estado no son nuevas. La historia latinoamericana nos muestra como los gobiernos han utilizado estas prácticas para incidir y controlar las decisiones de las masas obreras y campesinas. De la misma manera, existe evidencia de cómo obreros y campesinos supieron utilizar estos espacios de manera hábil para negociar sus demandas y para saltar hacia otros espacios de poder en el Estado (Welch, 2009; Warman, 1984). Coyunturalmente, presidentes y jefes de gobierno han sabido construir espacios para negociar políticas y ganar adherentes para las mismas, así como construir nuevos espacios participativos en oposición a otros (de Grammont, 1993).

El armado de estos espacios de diálogo comenzó, al menos en la provincia del Chaco, desde la década del 80, cuando diversas ONG y personalidades de diferentes iglesias tuvieron la iniciativa de conformar una Mesa de Organizaciones que nucleaba campesinos e indígenas con el objetivo de negociar el tema de tierra y los fondos para los productores (durante la crisis algodonera) con los gobernadores Florencio Tenev, y posteriormente, Danilo Baroni. Estos encuentros fueron clave para sacar legislación favorable en el tema del derecho a la tierra y los recursos naturales en la provincia del Chaco.

Esta referencia histórica es importantísima pues de esta mesa de organizaciones del Chaco salió el primer coordinador del PSA en esta provincia, quien fue elegido por los integrantes de la mesa para ejercer este cargo. En su opinión, todos los integrantes de la mesa compartían que era necesario “tener una política de Estado para el sector”. Ellos tenían la convicción que no bastaba con trabajar en grupitos de 20 personas para resolver el problema sino que había que encarar los problemas del sector de manera conjunta.

Esta mesa luego pasó a ser lo que se denominó la Unidad Técnica de Coordinación Provincial (UTCP) dentro de la estructura del PSA. Para los que fueron integrantes de esta mesa lo más importante fue que generó una construcción política participativa y espacios de discusión a nivel provincial, regional, y nacional. Esta mesa tuvo como legado la Federación de Pequeños Productores del Chaco, una organización de segundo nivel que nuclea cerca de 20 organizaciones de base en el Chaco y que actualmente participa de varios espacios y mesas de diálogo sobre agricultura familiar a nivel provincial y nacional.

En 2006, a nivel nacional se conformó lo que fue el Foro Nacional de organizaciones nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF). Es interesante ver como todos los funcionarios quieren colgarse la medalla por haber contribuido a la hechura de este espacio. Para los que pertenecieron a FAA y a la AF capitalizada la FONAF fue “una actualización de FAA”, es decir, FAA tuvo la impronta de

formarlo y de hecho, los documentos revelan que nació del Departamento de Desarrollo Rural que había formado FAA después del Congreso por la Tierra en 2004 y que dirigía Pedro Cerviño. Para la gestión de Pésico, la FONAF fue impulsada por diferentes funcionarios que buscaron “defender a Cristina” de los ataques de la mesa de enlace. Si bien el Foro ya se había constituido, los funcionarios rescataban en sus narrativas que ellos fueron quienes buscaron impulsar la creación de la Federación Nacional de organizaciones nucleadas de la Agricultura Familiar para que este Foro pudiera levantar vuelo.

Posteriormente, veremos funcionarios del Estado apoyando otros espacios organizativos (formados desde la iniciativa de dirigentes de organizaciones e INCUPO) como la ACINA y conformando nuevos espacios después de la liquidación del Foro como el Consejo Nacional de Agricultura Familiar, la REAF y la Mesa de Diálogo por la Tierra. La historia de cada uno de estos espacios es larga y compleja, lo que me interesa destacar aquí es, ¿qué hay detrás de la creación de estas prácticas organizativas, cuáles son las lógicas que conllevan a los funcionarios a promover, ignorar o sabotear estos espacios?

El discurso normativo que acompaña la práctica organizativa es el fortalecimiento y el acompañamiento del sector campesino e indígena, todo técnico y funcionario apela a esto. Un funcionario me comentaba “nuestro sueño es tener una estructura gremial campesina grande, enorme, con mucho poder político y donde estén integrados además las distintas visiones políticas, las distintas visiones culturales”. Detrás de ese sueño, que pareciera ser uno que comparten prácticamente todos, se encuentran las delgadas líneas entre acompañar y tutelar, entre fortalecer y crear cierto tipo de dependencia.

En uno u otro sentido todos los funcionarios y técnicos se encuentran con el dilema anterior, aunque también recitan la fórmula que consiste en que deben brindar herramientas políticas y económicas al sector para que logre su independencia. Convertirlo en sujeto productivo para que logre conquistar sus

derechos. Detrás de esta fórmula y de los sueños está, como me lo dijo un funcionario de origen campesino, la pregunta de, ¿cómo las organizaciones logran mayor autonomía del estado?

Por autonomía los funcionarios (de origen campesino) no quieren decir que van a dejar de vincularse con el estado. Sino que reflexionan sobre cómo adquirir las condiciones para ser capaces de exigir al Estado y no simplemente acordar o levantar la mano por un pasaje y una noche de hotel, (como me lo decía un dirigente campesino).

El otro aspecto que me comentaba este funcionario de origen campesino con preocupación es como lograr terminar con la “técnico dependencia”, es decir, que en territorio se siga haciendo todo lo que el técnico diga y proponga.

Esta “necesidad de generar poder político en el sector” como me lo relataba Sánchez, en realidad tiene que ver con una necesidad de conducir o de incidir sobre el sector. Toda nueva política que busca implementarse debe contar con la mayor cantidad de adeptos posibles. El contexto rural presenta desafíos que lo diferencian del urbano (la amplia dispersión de población, la incomunicación, los caminos de terracería). Razón por la cual el captar a los dirigentes o líderes de los diferentes territorios es clave para cualquier funcionario. Los técnicos pueden recorrer el territorio, pero siempre con el permiso del dirigente o las organizaciones de base. Los dirigentes vienen siendo las puertas de entrada a los territorios, y el vínculo clave que tienen los técnicos y funcionarios con la población. Es por ello que un funcionario me comentó “aspiramos a sintetizar política y a organizar a todos los compañeros detrás de una política única.”

Para estos funcionarios la debilidad de las organizaciones siempre es contrastada con la voluntad política de Néstor y Cristina:

Nosotros siempre decimos: ‘Cristina está (ríe) un paso más adelante’. Ahora, tenemos un déficit en términos de organización

popular, claro, que es el resultado de los 90 que es el resultado de la falta de cuadros políticos que tiene, no solamente la Argentina, sino América Latina, y que es el resultado del neoliberalismo, además. Y que es lo que estamos construyendo, además (entrevista realizada a funcionario)

Los límites y la debilidad de las organizaciones campesinas nunca se reflexionan a partir de sus vínculos con el gobierno. Me interesa rescatar que toda gestión se ha vendido como plural y participativa. Es decir, han invitado a todas las organizaciones a formar parte.

Durante mis numerosas charlas con técnicos y funcionarios les preguntaba porque había organizaciones que estaban en desacuerdo con la FONAF o con los programas del gobierno como los consorcios productivos creados en el Chaco. Ante esto la mayoría salían por la tangente. Discutían y alegaban que los que no estaban de acuerdo eran muy pocos y que no valía la pena darles importancia. Cuando seguía insistiendo me aseguraban que la culpa la tenían esas organizaciones que se caracterizaban por "ver hacia sus propios intereses", por tener "dirigentes que buscaban acumular poder político personal" y por tener dirigentes que se aprovechaban y "no querían rendir un mango".

Así, los funcionarios reclamaban las características y perfiles de los dirigentes, pero no veían hacia las prácticas organizativas y las condiciones que ellos mismos imponen. Sin percatarse de ello, el funcionario se atribuye la capacidad de distinguir quiénes son esas organizaciones y dirigentes que merecen recibir financiamiento y quiénes no.

Conclusiones

Las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural implementadas desde el año 1993 en la provincia del Chaco representan un rico estudio de caso para comprender cómo son las dinámicas mediante las cuales funcionarios y técnicos

buscan “hacer política y políticas”. Los cambios de gestión nos muestran claramente como todo nuevo funcionario busca ganar adeptos generando nuevos grupos al interior de las estructuras administrativas del estado, colocando a su gente y promoviendo sus políticas con diferentes gobernantes.

Las maniobras competitivas no están solas y van acompañadas de discursos o reglas normativas para demandar apoyo (a otros técnicos y funcionarios fuera o dentro de la agrupación política o a las organizaciones). El funcionario o técnico expresa o explica sus convicciones, ideas y proyectos en oposición a otros (de la gestión pasada, de otras agrupaciones políticas, etc). El funcionario desacredita políticas y funcionarios y técnicos (a cargo de esas políticas). Por ejemplo “nosotros no somos como los que tienen la mente INCUPO, la mente PSA, los programas neoliberales, el agronegocio”.

La capacidad del funcionario y su capital político se observa en conseguir recursos, programas y proyectos para los dirigentes que apoya, puestos para sus allegados, buenas condiciones de trabajo para su equipo. Fuera del ámbito de la administración pública su capacidad política se traduce en apoyo a los miembros de su agrupación política (reciprocidad en diferentes aspectos y compromisos extra laborales) para sus allegados, apoyo para la campaña del candidato que apoye a su agrupación (actividades de promoción, convocar gente, utilización de recursos con ese fin) y negociado de puestos ante cambios de gestión.

Desde mi punto de vista la competencia entre funcionarios y técnicos (como maniobra indicada por Bailey, 2001) se da por medio de las prácticas organizativas. Es decir, el funcionario o técnico que atrae a más organizaciones o apoya y conforma espacios participativos más amplios lo hace para afectar a su oponente o para desacreditar las gestiones anteriores. Para mí podría resumirse en “dime cuántas organizaciones tienes, cuáles y te diré que tan poderoso eres”. No hay programas sin beneficiarios ni políticas sin seguidores.

Si bien en el discurso estas prácticas organizativas se ven como espacios de construcción política plural y horizontal es evidente que las organizaciones que ahí participan luchan y compiten por la asignación de recursos financieros y simbólicos. Esto se vio claramente con lo que fue la hechura de la Ley de Agricultura Familiar.

Así, estas prácticas organizativas que se traducen como "avance de institucionalidad del sector" son vistas por los dirigentes campesinos como espacios donde pueden plantear sus quejas y demandas hasta cierto punto, pero que no les ofrecen la libertad para expresar o discutir ciertas cuestiones. También son vistos por ellos como espacios tutelados y de control. Es por ello que ante las prácticas organizativas del Estado los dirigentes campesinos buscan conformar las propias y éstas a su vez buscan ser apropiadas por funcionarios y miembros de ONG pues siempre son espacios donde uno puede seguir incidiendo para promocionar "nuevas" políticas.

Referencias

- Abramovay, R. (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. En M. Manzanal, G. Neiman & M. Lattuada (Comp.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios* (pp. 51-70). Buenos Aires: Ciccus.
- Bailey, F.G. (2001). *Stratagemms and Spoils: A Social Anthropology of Politics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Berger, M. & Ramos, J. (2014). La disputa por la participación y las prácticas organizativas en el marco de la implementación de las políticas de desarrollo rural en la provincia del Chaco, Argentina. *Revista do Centro de Estudos Rurales*

(*Ruris*). 2(8) pp. 176-211. Recuperado de <http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1992>

Berger, M. (2009). Formas de interacción y participación política en el proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR). Tesis de Doctorado, Mimeo. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Berger, M. (2013). Nociones de representación y organización en disputa. *Avá*. 21, 85-105. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S185116942012000200004&script=sci_art_text

Borras, S. (2009). Agrarian change and peasant studies: changes, continuities and challenges – an introduction. *The Journal of Peasant Studies*, (36)1, 5-31.

Bourdieu, P. (1999). Espacio social y espacio simbólico. En P. Bourdieu, *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción* (pp. 11-26). Barcelona: Editorial Anagrama.

Bourdieu, P. (2012). La práctica de la sociología reflexiva. En P. Bourdieu y L. Wacquant, *Una invitación a la sociología reflexiva* (pp. 274-322).

Bourdieu. La delegación y el fetichismo político.

Burawoy, M. (2000). Introduction. Reaching for the global. En M. Burawoy (et al.), *Global Ethnography. Forces, connections and imaginations in a postmodern world* (pp. 1 – 40). Berkeley: University of California Press.

Cowan Ros, C. & Nussbaumer, B. (2011). Mediadores sociales. En la producción de prácticas y sentidos de la política pública. Buenos Aires: Ciccus.

Cowan Ros, C. (2008). "Mediacao e conflito: lógicas de articulacao entre agentes de promocao social e famílias camponesas, no norte da Província de Jujuy, Argentina", en Pessanha Neves, Delma (organizadora), *Desenvolvimento social e mediadores políticos*, Porto Alegre, UFRGS.

de Grammont, H. (1993). Los actores sociales y el Estado frente a la modificación del artículo 27 Constitucional. En J.L. Calva (Coord.), *Alternativas para el campo*

mexicano (Tomo I). (pp. 241-249). México: Fundación Friedrich Hebert y Ediciones Fontamara.

Escobar. (2012). *The making and unmaking of the third world*. New Jersey: Princeton University Press.

Feldman, A. (1991). Artifacts and instruments of agency. En: Feldman, A. *Formations of Violence The Narrative of Body and political terror in Northern Ireland* (pp. 1- 17). Chicago: The University of Chicago Press.

Ferguson, J.(2007). *The antipolitics machine. Development, depolitization and bureaucratization in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press

Foucault, M. (2001). El sujeto y el poder. En Dreyfus, H. L. y Rabinow, P. Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica, Buenos Aires: Nueva Visión.

Fox, J. (2007). *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. New York: Oxford University Press.

Gledhill, J. (2000). *Power and its disguises. Anthropological perspectives on politics* (capítulos 1, 5, 6 y 8) London: Pluto Press.

Gluckman, M. 1958. Análisis de una situación social en Zululandia moderna. Clásicos y Contemporáneos en Antropología, CIESAS UAM UIA. Rhodes Livingstone Paper, num 28, Manchester pp. 1-27. Disponible en www.ciesas.edu.mx/Publicaciones/Clasicos/Index.html

Graham, T.A. (1993). El bloqueo norteamericano a cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso. . En L. Aguilar (Comp.) *La hechura de las políticas públicas* (pp. 119-201). Ciudad de México: Porrúa.

Hecló, H. (1993). Las redes de asuntos y el poder ejecutivo. En L.F Aguilar (Comp.), *Los problemas públicos y la agenda de gobierno* (pp. 253-284). Ciudad de México: Porrúa.

Lipsky, M. (ed.). (1969). Annual meeting of the American Political Science Association: Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Commodore Hotel, New York: Institute for Research on Poverty. Recuperado de http://www.historyofsocialwork.org/1969_Lipsky/1969,%20Lipsky,%20toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy%20OCR%20C.pdf

Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Colegio de San Luis y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Lynn, Lawrence. et al. (2001). *Improving Governance : A new logic for Empirical Research*. Washington: Georgetown University Press.

Manzanal, M. (2007). Territorio poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En M. Manzanal, Arzeno & Nussbaumer (comp). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (pp. 15-50). Buenos Aires: Ciccus.

Murtagh, R. (2013). *Experiencias y realizaciones de origen cristiano para afrontar la pobreza rural en el noreste argentino, 1960 - 1983* [en línea]. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Recuperado de [http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/experienciasrealizaciones-](http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/experienciasrealizaciones-origen.pdf)

Obschatko, E. (2009). Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Buenos Aires: PROINDER.

origen.pdf

- Rozé, P. (1992). *Conflictos Agrarios en la Argentina/ 1 y 2. El proceso liguista*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Roze, P. (2007). *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia, Argentina: Ediciones Fundación Ideas.
- Warman, A. (1984). La lucha social en el campo en México. Un esfuerzo de periodización. En Gonzalez Casonva P. *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. (Vol. I pp. 14-39). México: ediciones siglo XXI.
- Welch, C. 2009. Brazil's peasant movement in historical perspective (1946-2004). *Latin American Perspectives*. (36)4 pp. 126-155. doi: 10.1177/0094582X09338609

Yerba mate y agricultura familiar: un desafío para la política pública ¹²

Javier Gortari y Roberto Cittadini

Introducción

El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) se creó por ley en el año 2002 y se erigió a partir de entonces en el espacio institucional en el que el Estado y los diferentes actores productivos de la cadena de valor, articulan y disputan la toma de decisiones que reglamentan la actividad. Y que determinan la distribución del ingreso en el mercado de la materia prima, con el consecuente impacto en el nivel de vida de 15 mil pequeños productores y de otros tantos obreros rurales involucrados en la producción primaria. Al cabo de 13 años de funcionamiento, analizamos acá el desempeño del INYM, en el contexto de los condicionamientos estructurales propios de las unidades de la agricultura familiar, históricamente subordinadas a la lógica de acumulación capitalista de las empresas que oligopolizan el procesamiento industrial. Las que a su vez se encuentran en una relación de relativa inferioridad y dependencia respecto al poder económico de las seis cadenas de hipermercados que concentraron la venta minorista de alimentos en los últimos 20 años. Considerando al sector yerbatero como un campo económico en el cual los diferentes actores de la cadena de valor, disputan la distribución del ingreso que la actividad productiva genera, con grados de libertad para la acción transformadora, pero en el cual la evidencia empírica muestra una tendencia sostenida a la concentración económica. El artículo explora el potencial de la agricultura familiar para hacer frente a dichas condiciones, en principio adversas.

1. Agricultura familiar: recorridos y proyecciones

El concepto de agricultura familiar y sus derivaciones en materia de política económica, así como en los debates académicos, es una cuestión que requiere una profundidad de análisis que excede los propósitos de este trabajo. El concepto refiere a una forma de producción, familiar, que reivindica una coherencia propia y políticas públicas específicas: ligada a lo

¹² Extracto de la tesis doctoral en Ciencias Sociales (UBA, 2016): “Análisis de las políticas públicas en la economía regional yerbatera: desregulación (1991), nueva regulación (2002) y planificación estratégica (2013)”, de J. Gortari dirigida por R. Cittadini.

local, diversificada y pluriactiva, orientada preferentemente hacia mercados de proximidad, portadores de valores de la agroecología, así como de cualidades personales de laboriosidad, ambición de progreso y compromiso con la producción y el territorio.

Se entiende por Agricultura Familiar un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado. Siguiendo la definición del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF), la Agricultura Familiar es una forma de vida y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas” (Ramilo, 2013).

Resultan ilustrativas las discusiones al respecto que nos propuso en los últimos años Norma Giarraca: desde el pensamiento de Chayanov nos llevó a reflexionar sobre el rol protagónico del *chacarero* en la historia del desarrollo rural argentino –asociado a las cooperativas y a la agroindustria, a los servicios agropecuarios en sentido amplio, así como al desarrollo en general de los pueblos y las cabeceras departamentales de los territorios en los que se desarrolló productivamente- y su posibilidad/dificultad de coexistir con el agronegocio y su lógica tecno intensiva extractivista y depredadora, aplicada a obtener las mayores ganancias en el menor tiempo posible, con escasa o nula inserción en los circuitos socioeconómicos locales (Giarraca, 2014).

Mientras las agriculturas campesinas y “chacareras” basan su productividad en los procesos microbiológicos del suelo, con rotación con ganadería y con otros cultivos agrícolas, mantienen alta diversidad productiva, y generan trabajos, el nuevo modelo que denominamos “agronegocio” hace todo lo contrario. En efecto, tiende al monocultivo, a la ocupación de las tierras ganaderas y sobre todo a un uso descomunal de agroquímicos mientras el campo se vacía de agricultores y la población que queda se enferma (Giarraca, 2013).

En esa línea, un estudio realizado en la región pampeana nos invita a considerar el rol que podrían jugar algunos herederos de los antiguos *chacareros*. Los autores proponen el concepto de Empresario Familiar Agrícola Territorializado (EFAT), son productores autónomos o contratistas, que incorporaron maquinaria de punta y adoptaron parte del nuevo paquete tecnológico, formando parte o articulando con el mundo de los agronegocios, pero cuya característica distintiva es su compromiso con el territorio y una mayor consideración por la sustentabilidad de las prácticas agrícolas. El EFAT es motor de

la vida y la “ruralidad” de las pequeñas y medianas ciudades pampeanas de base agropecuaria, las “agrociudades”, vive e invierte a nivel local (Chaxel, Cittadini, Gasselin y Albaladejo, 2015). Sostienen los autores que estos productores podrían llegar a ser un actor central en una alianza con agricultores familiares más pequeños y con los intereses de las “fuerzas vivas” locales, proponiendo a su vez la recuperación del INTA en su rol de motor de la modernización rural, para la instauración de nuevos paradigmas productivos basados en la agroecología y/o en modelos centrados en la ecologización de la agricultura, capaces de sostener altos niveles de producción pero con prácticas sustentables.

Investigando sobre las potencialidades de desarrollo de la “agricultura familiar, en otro trabajo analizan la capacidad de los de las agricultores extra-pampeanos para generar nuevas formas asociativas, modos alternativos de explotación de los recursos naturales y vinculaciones de cooperación con instituciones de desarrollo. Lo que demuestra lo erróneo del extendido preconceito que estigmatiza a estas formas de agricultura como de “arcaicas” o refractarias al progreso. Lo que supone considerar a la actividad agropecuaria

...en un sentido amplio de la actividad humana y no solamente como una actividad de producción física y económica, es una actividad de producción de la persona (identidades individuales y proyectos de los individuos), de producción de vida política (discursos, representaciones, asociaciones) y de reproducción de la vida material (de bienes materiales y también de organización y de identidades en el trabajo). (...)
Es así importante analizar los desacoples entre los procesos de modernización (sobrentendida como técnica productiva) y la emergencia de la modernidad (sobrentendida en las relaciones sociales, las identidades y las representaciones) (Cittadini y otros, 2014)

Las conclusiones de estos estudios son concordantes con los desarrollos teóricos desarrollados en los últimos años por Jan Douwe van der Ploeg. Estos desarrollos teóricos, fundados en numerosos estudios empíricos realizados en Europa, América Latina y China tienden a mostrar la potencialidad de la agricultura familiar (colonos, campesinos, etc.) para hacer frente a la crisis de la modernidad y la globalización. El autor muestra como en numerosas experiencias, el entorno en principio hostil para este tipo de agricultura, es enfrentado exitosamente mediante cuatro condiciones propias de este tipo de productores: la lucha por la autonomía, la creación y desarrollo de una base de recursos controlada y

administrada por el productor, la coproducción del hombre y la naturaleza y la cooperación entre los productores y con su entorno inmediato (*Douwe van der Ploeg J. 2010*).

2. La agricultura familiar en Misiones

La discusión sobre la caracterización sociológica del agricultor familiar y sus derivaciones teóricas, políticas y económicas en la provincia de Misiones, también han generado profusa literatura e interesantes debates (*Schiavoni 2008, Baranger 2008, Oviedo 2016, Ronsefeld y Sena 2012, Chifarelli 2010, Simonetti 2015*). Sin embargo, y a los efectos de nuestro trabajo, optamos por encuadrarnos en la propuesta que nos hace G.Schiavoni cuando presenta su propio trabajo de reflexión sobre el tema:

“Repensar la reproducción” intenta un balance y actualización del tratamiento teórico de los campesinos y pequeños productores en los estudios sociales latinoamericanos. A partir de una crítica al enfoque de la articulación-subsunción del campesinado al capitalismo, el trabajo recorre el enfoque de la reproducción de Bourdieu y la teoría de la regulación, examinando luego los aportes de la economía de las convenciones, con el fin de aplicarnos a la comprensión de los procesos de recreación de la pequeña agricultura en el capitalismo actual. La conclusión no es una nueva propuesta teórica sino una invitación a sustituir el afán taxonómico por análisis históricos que den cuenta del papel de la pequeña agricultura en los sistemas económicos nacionales y globales a través del estudio de casos concretos (Schiavoni ob.cit.)

Resulta insoslayable referenciarlos en los “pioneros” trabajos de Bartolomé en los que introduce el concepto de *colono* –diferenciándolo de la clásica dicotomía entre el campesino y el empresario agrícola - asimilándolo al productor que utiliza trabajo familiar, eventualmente contrata mano de obra transitoria y tiene cierta capacidad de generación de excedentes. Sostiene Bartolomé que, con la salvedad de la actividad forestal que presenta características especiales, las explotaciones misioneras pueden ser clasificadas en tres grandes categorías:

- 1) *La Explotación Agrícola Familiar (EAF) y sus distintas variantes (...)*
- 2) *La plantación de orientación esencialmente comercial y especulativa, generalmente en manos de propietarios ausentistas (...)*
- 3) *Empresas familiares y anónimas que integran verticalmente la producción con el procesamiento industrial de los productos y frecuentemente con su comercialización (Bartolomé, 1975).*

Y dentro de las EAF sostiene que la mayoría encaja en los grupos denominados *Colono I* (productores que utilizan casi exclusivamente trabajo familiar, poseen un cierto nivel de

tecnificación y equipamiento, y en base a una mayor eficiencia productiva pueden llegar a acumular capital) y *Colono II* (productores que emplean en forma combinada mano de obra familiar y asalariada, técnicamente equipados, con variada potencialidad de generación de excedentes y alternativas de inversión). Este último es el que más se aproxima al tipo farmer clásico; en tanto el primero caería dentro de los límites inferiores de esa categoría. Y el éxito logrado por esta colonización se debió a una política de tierras que facilitaba el acceso a la propiedad con poco capital inicial, impuesto inmobiliario bajo o nulo, y el auge económico de la yerba mate (el *oro verde*). Esta producción es intensiva en mano de obra, por lo que es más rentable cuanto más barato es el factor trabajo. Este hecho, conjugado con la propensión del *colono* al mayor uso posible del trabajo doméstico y la resistencia cultural a tomar crédito, limitó la expansión de muchas EAF una vez alcanzado un cierto umbral de ingreso familiar satisfactorio. También impulsó a invertir los excedentes agrícolas en la agroindustria, permitiendo a algunos grupos familiares incursionar en el próspero negocio del procesamiento de la materia prima y su posterior comercialización.

A los fines de nuestro análisis rescatamos la idea de productor involucrado personalmente en la gestión de su explotación agropecuaria, con mayor o menor presencia de trabajo físico familiar, pero con un compromiso directo en el resultado productivo/económico y en las cuestiones locales que lo condicionan y complementan (salud, educación, caminos, centros de acopios y elaboración, etc). Es decir, nos interesa destacar que, además de productor con mayor o menor margen de capitalización, es un vecino del municipio o de la comarca con su proyecto de vida personal y familiar estrechamente vinculado al colectivo social del territorio en donde actúa.

En ese sentido cabe destacar que el 98% de los productores de yerba mate se encuentra en el rango que posee hasta 50 hectáreas plantadas. A un promedio de 4.500 kilos de hoja verde por hectárea anual, un productor de 50 hectáreas tendría un ingreso bruto anual (a precios de u\$s 30 centavos el kilo como está en la actualidad), de u\$s 67.500, equivalentes a u\$s 5.600 mensuales. La tercera parte de eso se le va en gastos de cosecha y flete al secadero, por lo que le quedarían netos unos u\$s 3.700. Que no es un mal ingreso para subsistir, pero está lejos de posibilitarle una importante acumulación.

Además, este productor hipotético de 50 ha es el extremo más capitalizado del rango considerado. Como el estrato de más de 10 ha y hasta 50 ha, posee en promedio 21 ha plantadas, el ingreso neto promedio es de u\$s 1.500 mensuales: una suerte de “clase media” rural que comprende al 21% de los productores yerbateros.

Para el estrato más bajo de hasta 10 ha, donde se ubica el 77% de los productores, con una plantación promedio de 6 ha, el ingreso neto actual por año es del orden de los u\$s 5.300, equivalentes a u\$s 440 mensuales (un nivel por debajo del salario mínimo “oficial” establecido para el año 2016). Con productores que, en el marco de plantaciones de mayor tamaño y mejores rendimientos logran un cierto nivel de capitalización, y en el otro extremo, productores más chicos para los que el cultivo de yerba es una más de una diversidad de producciones/ocupaciones que les permiten, en conjunto, completar el ingreso familiar anual. Obviamente que cualquier análisis de la viabilidad de estos estratos de productores debe realizarse considerando el conjunto de actividades prediales y extra prediales que los mismos realizan.

3.Los principales actores de la cadena

En ese contexto productivo, la disputa por “precios justos” para la materia prima ha sido *la historia* de la economía yerbatera. El *enemigo* fueron en principio los molinos importadores de materia prima brasileña y paraguaya, que regulaban con la importación el valor y la capacidad de expansión del producto nacional (CMYMZP, 1950). A medida que se fue afianzando el autoabastecimiento, la disputa fue entre la agroindustria nacional localizada en Buenos Aires, Rosario y Córdoba y los productores de la región. Y cuando se llegó a que la mayor parte de la producción se procesara en la región (establecimientos agremiados en la Cámara de Molineros de la Zona Productora, CMYMZP), la confrontación por el precio de la materia prima se localizó en la región. Al analizar los resultados de la política yerbatera argentina en el período 1936/71, un investigador del INTA concluía:

El establecimiento de altos precios sostén conduce a ganancias “supra normales” a las firmas más eficientes (...), y en muchos casos resultan insuficientes para proveer ingresos satisfactorios a las firmas más pequeñas (...). (...) ha conducido a: 1) una creciente marginalización económica de los pequeños productores; 2) una creciente “integración vertical «en el sector de grandes productores, quienes se convirtieron en productores-procesadores con ganancias anormalmente altas (...).

En estos casos los productores grandes proveen a los pequeños recursos financieros para sus cultivos, y a menudo se apropian de una porción sustancial de los beneficios emergentes de la línea de producción correspondiente (Fiorentino, 1976).

En los 90, con el auge del hipermercado y en el marco del proceso de desregulación de la actividad yerbatera, fueron éstos los que definieron la puja de precios a partir de su poder de mercado¹³. Y generaron el traslado hacia atrás de la cadena productiva con el sacrificio que ello implica en términos de ingreso. Volviendo más descarnada la disputa por los precios de la materia prima y del trabajo de los obreros rurales, fijados en relación al valor para la yerba elaborada a salida de molino que las agroindustrias logran “negociar” con los hipermercados.

Organización de los productores

La trayectoria de las agremiaciones de los productores estuvo signada por esta historia: las cooperativas pioneras, la Federación de Cooperativas (FEDECOOP), las asociaciones de productores más acomodados (ARYA, CAYA, Asociación de Plantadores del Nordeste), el Partido Agrario Misionero (integrado por grandes productores y dueños de agroindustrias familiares, que en las elecciones de renovación parcial de la legislatura de 1965 logró dos diputados provinciales), Movimiento Agrario de Misiones (que por estatuto sólo incluía productores con chacras de hasta 50 ha y participó –ya dividido y desde la fracción que se denominó Ligas Agrarias de Misiones- con dirigentes candidatos en las elecciones a gobernador y diputados de 1975, integrando el Partido Auténtico) y la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones (APAM, emergente organizativo de la crisis sectorial que produjo la desregulación –Fabio, 2008; Neiman y otros 2006-).

El más significativo en términos de adhesión y capacidad de movilización fue el MAM, desde su fundación en 1971 hasta que fue diezmado por la dictadura militar. Las vicisitudes políticas nacionales de ese tiempo, con su correlato sectorial asentado sobre la diferenciación social del conjunto de productores que el MAM representaba, provocaron la

¹³ Las seis cadenas más grandes de hipermercados, cuatro de ellas extranjeras y dos nacionales, concentran el 60% de las ventas de alimentos y bebidas del país. En 2012 este porcentaje significó un monto aproximado a U\$S 15.000 millones, lo que da cuenta de la magnitud de poder económico del hipermercado (Halliburton, 2015).

división de la organización¹⁴. El MAM “original”, aunque disminuido en términos de representación por el fraccionamiento mencionado, continuó funcionando “apolíticamente” hasta marzo de 1976: la dictadura encarceló temporalmente a varios de sus dirigentes. Antes de la división, el MAM identificaba en un petitorio al gobierno provincial de 1974, la índole de sus reivindicaciones: *control estatal de la comercialización, expulsión de los monopolios agroindustriales y leyes de seguridad social para los agricultores*. También reclamó infructuosamente un lugar en la CRYM, en la que la representación de los productores estuvo reservada a CAYA, ARYA y Plantadores del Nordeste, organizaciones más proclives a acordar con la industria. Logró sí, a partir del acercamiento con el gobierno provincial de entonces, participar del Instituto Provincial de Industrialización y Comercialización Agropecuaria. La identificación de sus luchas por mejores condiciones de comercialización y precios –diferenciadas de las reivindicaciones más *campesinas* como el acceso a la tierra-, fue lo que llevó a caracterizar al MAM como “populismo agrario” (*Bartolomé 1982*).

El movimiento cooperativo en la coordinación de la FEDECOOP, tuvo una importante participación durante el primer gobierno democrático, procurando disputar el negocio de la molinería con marca propia: *Ñande Yerba*. La caída del gobierno radical en 1987 frustró ese proyecto, en el marco de una situación de mucho valor de la yerba por faltante de producción, lo que alimentó la ilusión del enriquecimiento fácil individual y allanó el camino para la decisión de desregular la actividad con el consentimiento generalizado del sector unos años más tarde.

El más reciente Partido Agrario y Social, creado en el año 2009, vinculado a la problemática de los pequeños productores tabacaleros, además de participar activamente en la discusión del precio del tabaco, incluyó entre sus reivindicaciones la Reforma Agraria,

¹⁴ Durante 1974 se escindieron de la organización aquellos productores más grandes, con estrechos vínculos con la dirigencia cooperativa y la agroindustria del Alto Paraná, creando Agricultores Misioneros Agremiados (AMA). Un grupo más radicalizado políticamente, que no pudo hacerse con la conducción del MAM remanente en las elecciones de la Comisión Central ese mismo año, se abrió y fundó las Ligas Agrarias de Misiones (LAM): por sus vinculaciones con el Partido Auténtico y la asociación de éste con la organización Montoneros, fue el grupo en el que se concentró la represión de la dictadura (*Fernández Long, 2013*).

con la intencionalidad expresa de regularizar la tenencia de la tierra de esos productores (Urquiza y Martín, 2013).

Luego de la apertura democrática el MAM se reorganizó; celebró sus 20 años con la presencia de H. Volando, marcando un acercamiento con la Federación Agraria que no había tenido en el período previo. En la nueva etapa reorientó sus acciones promoviendo la diversificación productiva y la comercialización directa, alternado cargos “oficiales” en institutos provinciales de gestión (COPRODECO, IFAI). Dirigentes del MAM también se integraron al esquema de gobierno del partido provincial en el poder desde 2003, concentrando sus esfuerzos en el apoyo a las Ferias Francas municipales y al Mercado Concentrador de Posadas, así como al programa de producción de alimentos –horticultura, granja, piscicultura, ganadería, apicultura, lácteos-, en el marco de una política provincial de sustituir con producción propia la histórica “importación” de alimentos desde otras provincias. En términos políticos institucionales integró la CTA y el consejo regional del INTA, desarrolló estrechos vínculos con RENATEA, la Secretaría de Agricultura Familiar y la Dirección Provincial de Ferias Francas. La organización decidió no participar del INYM ni de la discusión por precios de los productos industriales (té, yerba mate y tabaco) por considerar que ese esquema de lucha está agotado y no tiene solución en los términos que se plantea: adoptando estrategias similares a las de los productores brasileños, proponen que hay que diversificar la producción de la chacra, orientándose hacia aquellos productos en los que se puede participar directa (ferias francas) o indirectamente (cooperativas) de la comercialización. Para el caso de la yerba mate, organizó la cooperativa Río Paraná con un molino en la localidad de Los Helechos, que produce con la marca Titrayju (tierra, trabajo y justicia): unos 100.000 kilos anuales de yerba elaborada que se distribuyen a través de las redes de comercio justo. En esta estrategia no es difícil reconocer las cuatro condiciones que plantea Van der Ploeg (*ob.cit.*) para potenciar la capacidad emancipadora de los colonos.

APAM también participó fugazmente en la política provincial. Hugo Sand, uno de sus principales dirigentes fundadores, fue candidato a vicegobernador por el Frente Popular en las elecciones de 2003. Posteriormente se acercaron al esquema provincial de gobierno surgido a partir de entonces (el Frente Renovador, fruto de una alianza de sectores radicales

y justicialistas escindidos de sus respectivos troncos partidarios tradicionales), lograron ubicar un legislador provincial por ese Frente y participaron del INYM desde sus comienzos, a pesar de que ser muy críticos con el organismo por su “inoperancia” para hacer respetar los precios. Impulsaron y consiguieron incorporar a la ley del INYM, el instituto del Mercado Consignatario, sin alcanzar el “plafón” político necesario para implementarlo.

Los yerbateros más acaudalados y asociados a la agroindustria, agremiados en la CMYMZP, además de su breve incursión en el PAM, tuvieron participación política durante los gobiernos militares (Navajas Artaza fue gobernador de Corrientes de 1969 a 1972 y ministro de Acción Social Nacional del gobierno del Gral. Bignone durante la última dictadura militar). Confrontaron con el gobernador radical de Misiones, Barrios Arrechea, cuando éste respaldó al movimiento cooperativo en su intentona de disputar al oligopolio industrial/comercial la porción más rentable del negocio. Desde la CMYMZP apoyaron a un importante productor yerbatero, Ramón Puerta, quien fue electo dos periodos como gobernador de Misiones (1991/95 y 1995/99) durante la desregulación. Navajas Artaza preside la filial NEA de la Fundación Mediterránea y la Unión Industrial de Corrientes.

En tanto grupos económicos, se han diversificado hacia otros rubros: piscicultura (Rosamonte, Romance), ganadería (Las Marías, Rosamonte), arroz (Amanda), forestación y aserradero (Las Marías), té (Las Marías, Rosamonte, Amanda), almidón de mandioca (Coop.Montecarlo), medios gráficos –El Territorio- (Las Marías) y supermercadismo (Rosamonte). Además de incursionar cada vez más intensamente en la diferenciación del producto yerbatero: yerbas compuestas, yerbas saborizadas, yerba orgánica, mate en saquitos, mate soluble instantáneo, etc. y experimentar en la mecanización total de la cosecha.

Entendemos que en el marco de la actividad regulada por la CRYM, los colonos en general y los agricultores familiares capitalizados, asociados a cooperativas exitosas buena parte de ellos (Montecarlo, Santo Pipó, Liebig, Andresito, Jardín América, Ruiz de Montoya, la propia FEDECOOP) y otros proyectándose hacia la industria como empresas familiares y grupos económicos regionales (Navajas Artaza –Las Marías-, Szychowski –Amanda-,

Hreñuk –Rosamonte-, Gerula-Romance-,etc), resultaron un factor de desarrollo regional, reinvertiendo en la actividad y en otras producciones y rubros económicos locales los excedentes acumulados en la yerba mate. Generando una dinámica “virtuosa” en la que, si bien algunos se enriquecieron a partir de su iniciativa empresarial, posibilitaron que la gran mayoría obtuviera ingresos suficientes para su propia capitalización familiar y la inversión en la chacra, en las ciudades próximas y en la educación de los hijos.

Esa “alianza” tácita local se rompió con la desregulación y la irrupción del hipermercado. Se generó así un nuevo esquema de dominación/subordinación, que impuso a las principales empresas yerbateras una dinámica de comercialización (precios, espacio y lugar en góndola, condiciones de pago), empeñada en constreñir al máximo posible los costos de abastecimiento, para aumentar la tasa de ganancia en la etapa de la comercialización minorista. Los excedentes así logrados se invierten fuera de la región, generando una dinámica centrifugadora de recursos desde la periferia a los centros de mayor poder económico.

En este contexto, el objetivo principal del Plan Estratégico para la Yerba Mate, debería ser resolver esta contradicción y este antagonismo entre los intereses locales/regionales, confrontados a la lógica de acumulación del capital transnacional concentrado.

Trayectoria cooperativa

El cambio generado a partir de 2003 en la política económica, provocó una recuperación de las empresas cooperativas: de alrededor de 400 que funcionaban en la provincia de Misiones en el año 2003, se llegó a 2009 con 861 cooperativas registradas. También se observó una modificación por rubro de actividad: mientras en los registros de 2003 la preponderancia era de las agroindustriales –especialmente por el peso de las yerbateras-, ya para 2009 el 50% eran cooperativas de trabajo –debido a la promoción pública de este tipo de organizaciones para atender problemas de desempleo-.

De acuerdo al Censo de Cooperativas Agropecuarias de Misiones (2012), éstas sumaban unos 25.000 socios en 135 entidades. Considerando al grupo familiar, esto supone unas 120.000 personas (10% de la población provincial) vinculadas directamente al sector. La mayoría se concentra en la zona centro y noreste; el 30% son cooperativas yerbateras (36),

dedicadas a producir yerba canchada (28) y a secar, moler y envasar el resto (8) (*Simonetti, ob.cit.*).

En relación a la economía yerbatera, el movimiento cooperativo llegó a tener un rol significativo: aun hoy está en el orden del 25% de producción de materia prima, aunque es muy inferior la participación en el mercado del producto terminado. En 1926 se creó la primera cooperativa de pequeños productores yerbateros. Ese mismo año se promulgó de la ley de cooperativas que otorgaba a estas organizaciones estatuto legal (Ley N° 11.388). En 1940, doce cooperativas yerbateras/tabacaleras, agrupaban a 5.000 socios y sumaban 65.000 hectáreas plantadas con yerba. Se integraron verticalmente en la Federación de Cooperativas Agrícolas de Misiones (FEDECOOP), que para 1958 agrupaba a 8.873 socios de 18 entidades de primer grado. Por otro lado, los intereses yerbateros de los productores medianos y grandes, estuvieron representados en la Asociación Rural Yerbatera Argentina (ARYA) creada en 1936 y por un desprendimiento de ésta, el Centro Agrario Yerbatero Argentino (CAYA) (*Rodríguez, 2014*). Rescata este autor el impulso que se le dio durante el primer peronismo al movimiento cooperativo:

Las cooperativas agrarias han merecido nuestro total apoyo, como que ellas son, en la economía social de la doctrina peronista, unidades de acción económica que realizan el acceso de los hombres que trabajan a la posesión total del instrumento y del fruto de sus esfuerzos. (...) Llegaremos progresivamente a dejar en manos de la organización cooperativa agraria todo el proceso económico de la producción (Perón J.D. citado en Rodríguez, ob.cit.).

Concepción plasmada en los enunciados del Segundo Plan Quinquenal (1953/57), en los que se afirmaba que el Estado auspiciaba la organización de un sistema nacional cooperativo de los productores del país, para defender sus intereses económicos y sociales. A partir de los gobiernos militares de la segunda mitad de la década del cincuenta, se inició un largo proceso de declinación y retroceso del movimiento cooperativo, con reducción en el número de entidades y dificultades crecientes de las que sobrevivieron. En la provincia de Misiones el contexto favoreció la consolidación de una burguesía agroindustrial —en algunos casos identificada y asociada con las gerencias cooperativas- que fue concentrando cada vez más los circuitos de la economía regional. Y esto puso en cuestión no sólo la representatividad de esa dirigencia, sino la propia legitimidad de la organización

cooperativa. Lo que implicó que buena parte de la representación gremial de los productores fuera desplazándose hacia otra organización emergente, considerada más genuina: el MAM, que logró niveles importantísimos de adhesión entre 1971 y 1975¹⁵.

Un reciente informe producido por CONINAGRO y su asociada FEDECOOP, ilustra sobre la importancia del cooperativismo en el sector yerbatero:

El cooperativismo tiene un rol muy importante en la producción de yerba mate. En los registros del INYM figuran 75 cooperativas yerbateras. (...) en 1939 nace la primera cooperativa de segundo grado de la Provincia de Misiones denominada Asociación de Cooperativas Agrícolas de Misiones Limitada, con 11 cooperativas asociadas y 2106 socios. En la actualidad cuenta con 42 cooperativas asociadas (...). Del total de las cooperativas que forman parte de esta federación más del 50% son cooperativas dedicadas principalmente a la producción de yerba mate (...). Los productores cuentan en promedio en Misiones y Corrientes con 11 y 50 hectáreas respectivamente, siendo en el primer caso una producción complementada con otras actividades como el tabaco, la ganadería. Para muchos productores en la provincia de Misiones, esta actividad se vuelve de subsistencia y se complementa con recursos provenientes del FET y en algunos casos de los planes sociales. (...) Más del 50% de los productores son monotributistas (...). (CONINAGRO/FEDECOOP, 2014).

Pensar en un esquema de economía social para el sector yerbatero implica hacer pie sobre esta historia y actualidad cooperativas, garantizando desde las distintas instituciones del Estado un apoyo especial. En este sentido –y como caso “testigo”- resulta interesante rescatar la experiencia reciente del Consorcio “Esperanza Yerbatera”: 12 cooperativas pequeñas (entre ellas la “Río Paraná” del MAM), con 937 socios y una producción del

¹⁵ En marzo de 1971 logramos armar el comité de lucha pro defensa del agro de Misiones, junto con las organizaciones tradicionales. La idea era promover una acción en conjunto para movilizar a los colonos: acordamos una protesta para junio, que consistiría en concentrarnos a los costados de la ruta 12 aprovechando el movimiento turístico de las vacaciones de invierno. La movilización fracasó porque las organizaciones tradicionales se borraron a último momento. En realidad sabíamos que iba a pasar, pero debía ocurrir para que los colonos se dieran cuenta que tarde o temprano los iban a traicionar y que había que formar un gremio propio. Y eso fue lo que hicimos aprovechando la borrada de Fedecoop, Arya y Caya. Convocamos a una Asamblea Constitutiva el 28 de agosto de 1971 en la Picada Finlandesa de Oberá. Asistieron 65 delegados de otros tantos Núcleos de Base: aprobamos el Estatuto, el nombre de Movimiento Agrario de Misiones y elegimos la Comisión Central compuesta por 10 delegados. Y programamos ahí mismo una concentración para el Día del Agricultor, 8 de septiembre, frente a la Cooperativa Agrícola de Oberá. Los oradores agricultores fueron muchos y hasta yo hablé y aún recuerdo dos cosas importantes que dije y que quedaron grabadas en mucha gente: “...es hora de que el agro no esté más en manos de pocos terratenientes que explotan a los colonos. Mientras el colono trabaja de sol a sol y siempre está igual económicamente, y a veces peor, cuatro o cinco explotadores se llenan los bolsillos con la plata que nos roban” (J.C.Berent en Baez, 2013)

orden de los 8 millones de kilos de yerba canchada anual. El proyecto fue apoyado por la Secretaría de Agricultura Familiar y la delegación provincial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que financiaron la cosecha de hoja verde, el estacionamiento necesario para poder moler y envasar (18 meses), y los canales para poder comercializar el producto terminado con marca propia a través de circuitos alternativos de precios justos (mercados populares, asociaciones barriales, ferias) (Bogado, 2015). Una suerte de innovación organizacional y de nuevas modalidades de articulación interinstitucionales, que nos hablan de capacidades virtuosas en los términos planteados por Cittadini y otros (*ob.cit*).

4. Una política pública funcional a la concentración

Al analizar el desempeño sectorial de las producciones regionales de yerba mate y vitivinicultura durante la post-convertibilidad, un estudio reciente arribaba a las siguientes conclusiones:

(...) los indicadores macroeconómicos de los complejos aquí analizados –yerba mate y vid-, permiten inferir que ha habido una mejora sustancial en las dinámicas de las economías regionales, durante la última década. Sin embargo, el análisis detallado de las dinámicas económicas y la organización de la producción de estos complejos agroalimentarios, evidencian que una trayectoria productiva y/o exportadora exitosa puede combinarse con indicadores de crecimiento económico, sin que ello se traduzca en dinámicas virtuosas, en términos de su anclaje territorial, o transferencia hacia todos los actores de la cadena. (...) Las agroindustrias, son quienes finalmente deciden por el productor, acerca de qué debe producir, cómo hacerlo, a quién venderle y bajo qué condiciones de precios y pago. Por lo tanto, los pequeños y medianos productores, son integrados a las lógicas del modelo productivo aunque participan marginalmente de las ganancias (Vidosa, 2014).

Del mismo tenor son los resultados de la investigación acerca de los “dilemas estructurales de tres complejos agroindustriales del norte argentino” (yerba mate, tabaco y algodón):

- 1) persistencia de pequeñas/medianas explotaciones bajo condiciones de subordinación que se profundizaron por renovados mecanismos contractuales (precio, calidad y condiciones técnicas de producción);
- 2) procesos de movilidad ascendente en segmentos de pequeños y medianos productores familiares capitalizados con acceso a tecnología que incorporan trabajo asalariado y modalidades de gestión empresarial; y

3) desplazamiento de los pequeños productores a partir de los diferentes ciclos de reconversión y modernización productiva (algodón-soja; yerba-forestación; nuevas variedades de tabaco), convertidos en rentistas y/o fuerza de trabajo de asentamiento urbano (*Gorenstein, Schorr y Soler, 2011*).

Los tres complejos productivos evidenciaron además un débil impacto multiplicador dentro de las respectivas cadenas de valor, y en los casos de tabaco y yerba, niveles de concentración más altos en las etapas de transformación de la materia prima. Concluye el estudio que las políticas públicas tendieron a reforzar esas tendencias.

Desde un diagnóstico similar, e insistiendo en la consecuente necesidad de segmentar las políticas públicas destinadas específicamente a los actores de la agricultura familiar, el presidente del Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI) y representante del gobierno de Misiones ante el INYM, afirmaba:

*(...) en el tema yerbatero siempre aparece la discusión por el precio. El precio es de interés para los pequeños productores que representan el 30 % del volumen de la hoja verde que se vende. El 70 % del volumen de la yerba no se comercializa como hoja verde, porque los productores grandes y medianos están integrados a la industria. (...) Entonces, debemos trabajar una política diferenciada para hacer un trabajo de intervención en lo productivo de este conjunto de **pequeños productores, que son agricultores familiares que tienen yerba** (destacado nuestro). Tenemos que trabajar la cadena de la yerba mate, pero segmentándola. Nos interesa trabajar, dentro de un esquema de producción de Agricultura Familiar, con el piso de 13.000 productores que manejan ese 30% del volumen. (...) (Maciel citado en Sena, 2014).*

Lo que nos induce a pensar la agricultura familiar yerbatera en el contexto más macro de la evolución socio-económica de la región NEA y en su dinámica económica caracterizada por las relaciones centro-periferia. Esto es, la situación específica del ámbito territorial regional con su entramado particular histórico de actores sociales, y su relación con el poder central en el contexto de los distintos ciclos del desarrollo nacional (*Slutzky, 2014*). La primera etapa correspondió al momento de apropiación y distribución de la tierra, lo que sentó las bases de la estructura socio económica territorial, desde fines del siglo XIX hasta las primeras dos décadas del siglo XX. A partir de entonces y hasta entrados los años sesenta, se produjo la integración de la región a la economía nacional y la consecuente conformación de una estructura social de base principalmente agraria, con una amplia y fuerte presencia de la pequeña y mediana explotación rural, vinculada productivamente al

crecimiento del mercado interno y amparada política y económicamente en el activo papel regulador del Estado. Comenzó luego una etapa que se extiende hasta nuestros días:

(...) asistimos a una radical transformación de la estructura regional con la significativa reducción de aquel sector social agrario que caracterizó el ciclo anterior, el profundo deterioro de las condiciones sociales del conjunto de la población evidenciado por los altos niveles de desocupación, población con necesidades básicas insatisfechas, migraciones hacia sus principales centros urbanos y fuera de la región, incapacidad del conjunto del sistema económico de revertir el círculo perverso del subdesarrollo por uno virtuoso de crecimiento con desarrollo, todo lo cual ha conducido a ampliar la brecha que separa a la región de las zonas más desarrolladas del país (Slutzky, ob.cit.).

Y condujo a la siguiente estructuración de la producción rural en Misiones:

- *la pequeña producción familiar de subsistencia (tipo campesino)*
- *la producción familiar capitalizada (tipo colono o farmer), y*
- *la producción empresarial (Simonetti, ob.cit.).*

La primera categoría concentra a las 2/3 partes del total de productores de la provincia. Se distinguen por el tamaño reducido de sus predios (la superficie cultivada no supera las 10 ha), utilizan casi exclusivamente mano de obra familiar, y carecen de equipamiento tecnológico y capacidad de acumulación que les permita aumentar su dotación de tierra y capital. Estos productores son pobres estructurales que se dedican fundamentalmente a las actividades propias de la agricultura regional: tabaco, té, yerba mate, caña de azúcar, mandioca, maíz, etc. Completan el ingreso predial vendiendo su fuerza de trabajo fuera de la chacra o a través de programas de protección social.

Por otro lado, las EAP's familiares capitalizadas se diferencian de las anteriores fundamentalmente en la presencia regular de mano de obra asalariada para completar la fuerza de trabajo familiar y la existencia de capital suficiente como para tener una capacidad de acumulación significativa.

Este sector está constituido principalmente por aquellos productores reconocidos como "colonos" en Misiones y representaban aproximadamente el 27% del total provincial. (...) Las superficies cultivadas son considerablemente mayores que en las unidades de subsistencia (entre 13 y 25 ha), así como el nivel tecnológico y la capitalización, cuyo elemento representativo es el tractor y el equipamiento correspondiente. En general predominan las plantaciones perennes (básicamente yerba mate) (...) (Simonetti, ob.cit.).

La producción empresarial se desarrolla en EAP’s de grandes dimensiones: en este caso la superficie explotada está por encima de las 100 ha. Representan alrededor del 2% de las EAP’s provinciales. La rentabilidad es positiva, lo que está asociado a la alta participación de la actividad yerbatera y la ganadería. El trabajo contratado supera ampliamente al trabajo familiar.

Consolidando como patrón de producción hegemónico un *paquete tecnológico exitoso*: mecanización, aplicación intensiva de herbicidas y fertilizantes, plantaciones de alta densidad en la yerba, variedades de té clonal de alto rendimiento, genética animal, etc. Con el impacto consiguiente en la reducción del empleo rural, la creciente dependencia del sector respecto a los insumos industriales y servicios extra prediales, y la priorización de las producciones con destino al mercado en detrimento de aquellas destinadas a la subsistencia (disminución del autoconsumo).

Según el Censo Nacional Agropecuario 2002, la provincia de Misiones tenía 27.072 explotaciones agropecuarias (EAPs) que ocupaban una extensión de algo más de 2.000.000 ha. Algo más de la mitad de EAPs, el 54,5 %, tenía superficies *menores o hasta 25 ha* y contaban con apenas el 11% de la tierra. En el otro extremo, 300 EAPs con *más de 500 has* -el 1,1% de las explotaciones-, concentraban el 50% de la superficie agropecuaria. El estrato medio ocupaba el 39% de la tierra, distribuido entre el 44,4% de las EAPs: unas 12.000 explotaciones (Oviedo, 2016).

Provincia de Misiones: Explotaciones agropecuarias productivas por rangos de superficie. Año 2002.

Rango superficie	EAPs	% de las EAPs	Hectáreas	% de la tierra
Hasta 25 has	14.745	54,5	240.381	11
26 a 100 has	10.388	38,4	491.403	24
101 a 500 has	1.629	6,0	312.783	15
501 a 1.000 has	149	0,5	106.309	5
1000 y más has	161	0,6	916.926	45
Total	27.072	100,0	2.067.802	100

Fuente: Oviedo (ob.cit.) en base a Censo Agropecuario Nacional 2002

Haciendo el análisis desde la agricultura familiar en base a los datos del CNA de 2002, Misiones registraba 25.000 EAPs familiares, que representaban más del 90% de las

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**

Eje 1 “Políticas Públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad”

explotaciones agropecuarias censadas en la provincia, ocupando el 43% de la tierra y aportando el 51% del valor bruto de la producción (*Obschatko, 2009*)¹⁶:

Explotaciones Familiares en el CNA 2002: Número de EAPs y superficie

	EAPs Totales		EAPs Familiares	
	<i>n°</i>	<i>superficie</i>	<i>n°</i>	<i>superficie</i>
Argentina	333.504	174.808.048	251.116	30.921.077
Misiones	27.955	2.067.805	25.359	883.794

% Explotaciones Familiares y de superficie sobre el total y superficie media comparada

	EAPs Familiares		Superficie media (Has)	
	<i>% EAPs</i>	<i>% Superficie</i>	<i>EAPs</i>	<i>EAPs familiares</i>
Argentina	75%	18%	593	142
Misiones	91%	43%	77	36

Fuente: Obschatko, ob.cit.

Para el caso específico de la producción primaria yerbatera observamos:

PRODUCCION DE YERBA MATE. Total país. Año 2007

Tamaño del yerbal	Cantidad de productores	Superficie total con yerba (ha)	Promedio yerbal (ha)	Rendimiento kg/ha	Producción potencial(kg)
Hasta 10 ha	13.273	75.080	6	4.380	329.000.000
10,1- 50 ha	3.520	73.100	21	5.250	384.000.000
Más de 50 ha	335	47.740	145	6.560	313.000.000
TOTAL	17.128	195.920	11	5.240	1.026.000.000

Tamaño del yerbal	% total de productores	% total de superficie	% total de producción
Hasta 10 ha	77	38	31
10,1 –50 ha	21	38	38
Más de 50 ha	2	24	31
TOTAL	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de R. Montechiesi, INYM, 2008.

¹⁶ Las explotaciones agropecuarias familiares son aquellas en las que: “los productores trabajan directamente en su explotación agropecuaria; la contratación de trabajadores no familiares permanentes remunerados no puede exceder a 2; la EAP no excede determinados límites de extensión total, superficie cultivada o unidades ganaderas preestablecidas para las diferentes regiones; se excluyen las EAPs cuya forma jurídica es “sociedad anónima” o “sociedad en comandita por acciones”

El estrato de hasta 10 hectáreas (5,7 has y 4.400 kilos por ha promedio), suma casi el 80% de los productores de yerba mate, cerca del 40 % de la superficie plantada y algo más del 30% de la producción. En el otro extremo, el estrato de más de 50 ha (142 ha y 6.500 kilos por ha promedio), involucra al 2% del total de productores y representa el 24% de la superficie de yerbales y el 31% de la producción. Esta diferente realidad dentro del sector productivo, dificulta una acción coordinada en la toma de decisiones dentro del INYM (Gortari, 2009).

A modo de síntesis podemos plantear entonces que en el contexto económico, social y político nacional/internacional, hacer de la actividad yerbatera un factor de desarrollo regional con inclusión social y resguardo del medio ambiente –tal como se plantea en los objetivos del *Plan Estratégico* (INYM y otros, 2013)- requerirá una decidida política de Estado (provincial/nacional) que garantice instrumentos efectivos de promoción y fortalecimiento de la Agricultura Familiar que caracteriza al sector. Encuadrándola en una estrategia mayor de impulsar y apoyar la organización de productores y trabajadores en instancias de Economía Social y Solidaria (cooperativas, mutuales, sindicatos, asociaciones).

5. Reflexiones finales:

- El análisis realizado nos muestra una situación de final abierto, en la que está en cuestión la existencia o la firmeza de una convicción política estatal y sectorial –o la correlación de fuerzas necesaria- para consolidar una asociación estratégica, que priorice con claridad objetivos comunes e intereses colectivos de desarrollo social vinculados a la economía regional yerbatera.
- El INYM mejoró el ingreso y su distribución en la economía yerbatera. En tanto el precio al público está hoy en el orden de los U\$S 3 -un 50% por encima del valor de fines de la convertibilidad-, el precio de la hoja verde volvió a estar en el 10% de aquel valor y hoy se está pagando al equivalente de U\$S 30 centavos el kilo. La participación del ingreso del sector primario en el valor final del producto se recuperó hasta alcanzar el 30%, nivel similar al previo a la desregulación. En términos de precios relativos, si comparamos con la evolución del Índice de Precios al Consumidor 2015/2002 (considerado índices alternativos al INDEC a partir de 2008) nos arroja que mientras el precio de la hoja verde creció en el período un 3.000%, el IPC lo hizo apenas en un 1.200%: esto implica un reposicionamiento notable del sector respecto al resto de la economía.

- En ese contexto sectorial positivo, el proceso de concentración hacia adentro de la cadena de valor se profundizó en todas las etapas de producción, haciéndose más pronunciado en la molinería y la comercialización mayorista (*Gortari y otros, 2016*). Coincidió con el avance del hipermercadismo en las ventas minoristas: las seis cadenas más grandes de hipermercados concentran el 60% de las ventas de alimentos y bebidas del país. Esto trasladó hacia el interior del sector la disputa por los precios de la materia prima, a partir del condicionamiento con que estas grandes cadenas presionan a las industrias proveedoras, de modo de garantizarse la más alta tasa de ganancia posible en la etapa de la comercialización minorista (*Lysiak, 2015*).
- Sin ignorar la discusión campesino/farmer, preferimos trabajar con el concepto más amplio de pequeño/mediano productor de la agricultura familiar que oscila entre ambos tipos “puros”. Más allá de que el productor más capitalizado logre un cierto nivel de rentabilidad y acumulación, y que el de menor rango trabaje “a pérdida” en un nivel de subsistencia por no poder incorporar al precio de venta de la materia prima parte del trabajo familiar y las amortizaciones de equipos, instalaciones y plantación, tienen un “enemigo” común: el acuerdo tácito o explícito de la agroindustria con los hipermercados, que limita el valor del producto elaborado a salida de molino, y a partir de allí presiona hacia abajo las remuneraciones laborales y los precios en el resto de la cadena productiva.¹⁷ Ese esquema produce una tendencia hacia la dualización de la economía yerbatera: empobrecimiento y/o extinción del productor familiar versus concentración del agronegocio (grandes productores, agroindustrias e hipermercados). Y conduce a un proceso paulatino pero permanente de urbanización precaria: agricultores empobrecidos y mano de obra rural expulsada (más de la mitad de los asalariados agrarios de la región yerbatera todavía viven en el ámbito rural).
- Un tarefero cosecha por día un promedio de 450 kilos de hoja verde, que es el insumo básico para producir 150 kilos de yerba mate elaborada lista para consumo. A precios promedio para el primer semestre de 2016, \$50 (unos US\$ 3¹⁸) el kilo de yerba mate en góndola, eso significa que ese trabajador genera por día la materia prima base de los \$7.500 (US\$ 500), a que equivalen los 150 kilos de producto final. Por esa producción le pagan – a los valores de \$1 el kilo de hoja verde establecidos por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario para la cosecha 2016- unos \$450 (US\$ 30) diarios. Es decir que en una jornada laboral de 9 horas, con apenas un poco más de media hora de trabajo, el cosechero produce el equivalente a su salario: a partir de allí su trabajo genera excedente económico para otros sectores.

¹⁷ De acuerdo a declaraciones de R.Kosinki, presidente de la Federación Agraria filial Misiones, mientras que en Paraguay al productor se le paga el equivalente a \$7 el kilo de hoja verde (un 46% por encima de lo que recibe un yerbatero argentino), el valor al público es más barato: el equivalente a unos \$38 el kilo (25% menos de lo que vale en Argentina). En Argentina se castiga así a las dos puntas de la cadena, pagándole al productor \$4,80 el kilo de hoja verde con cheques a plazos superiores a los 150 días y vendiéndole al consumidor por encima de los \$50 el kilo de producto elaborado (*Kosinki en El Territorio, 13/03/16*).

¹⁸ Tomamos un promedio de \$15 por dólar.

- El precio de la hoja verde establecido para la cosecha 2016 de \$4,80/kg, implica un costo de materia prima para el kilo de yerba canchada de \$14,40 (con una relación técnica de 3 kg de hoja verde para producir 1 kg de yerba seca). El precio de la yerba canchada establecido para la cosecha 2016 fue de \$18/kg, lo que significa un **25%** por encima de aquel costo de \$14,40. Por otra parte, el precio de la yerba elaborada a salida de molino está en el orden de los \$25/kg, lo que significa un **39%** por encima del costo de \$18/kg de la canchada. Considerando \$1/kg el valor del flete a Bs.As., le queda a los hipermercados a un costo de \$26/kg. Con una carga impositiva del 25% (IVA; Ingresos Brutos, tasa INYM) en el precio de venta al público (\$50/kg), el ingreso neto de impuestos del hipermercado es \$40/kg. Esto supone un margen del **54%** respecto a los \$26/kg de costo.
- Esto nos habla de condiciones favorables para una hipotética “alianza” entre el sector de la agroindustria y la producción primaria, en el sentido de mejorar los precios para toda la cadena productiva regional. Lo que supone también una muy firme acción del Estado, que posibilite “negociar” en mejores condiciones con los hipermercados concentrados, y generar los circuitos y dispositivos virtuosos para que los excedentes generados por la actividad se reinviertan en la sociedad y economía locales¹⁹.
- Lo que también nos interpela acerca del modelo de desarrollo a promover: las cooperativas en tanto formas de economía social son un patrimonio histórico muy rico en la región y tienen un fuerte potencial para ser protagonistas claves en la construcción de una economía regional más virtuosa. La diversificación puede hacer a la producción familiar menos dependiente de un único o principal cultivo industrial (Ferias Francas, Agroturismo, redes de Comercio Justo, producción orgánica, agroecología, participación de la mujer en agroemprendimientos, piscicultura, ganadería, apicultura, forestación con especies nativas, etc.). Estas cuestiones también deberían ser objeto de reflexión pública y de políticas consecuentes, incluyendo en esto el accionar de los centros de investigación y desarrollo como el INTA y la Universidad.
- La situación analizada nos desafía también a poner en valor a la yerba mate como producto diferenciado: cultural, histórico, localizado, producido en forma sustentable (trabajo digno/artesanal, solidario, sin dañar el medioambiente,

¹⁹ En esta línea los legisladores del PAyS presentaron en mayo de 2016, un proyecto en la Cámara de Representantes de Misiones para subir el valor de la tasa de fiscalización del INYM, con el fin de constituir un Fondo Especial Yerbatero, que se distribuiría entre los productores según los kilos cosechados hasta un tope de 100 mil kilos/año por productor y entre los tareferos de acuerdo al registro de lo que cosecharon en el período considerado. El incremento propuesto fue de \$3 por kilo, lo que no afectaría prácticamente al mercado consumidor –a un promedio de 6 kg/habitante por año, el aumento supondría un incremento en el gasto por consumo de yerba de \$18 anual por habitante- y produciría una inyección adicional de U\$S 54 millones por año en la economía regional (Gortari, 2016). (Con algunas variantes, fue aprobado en el mes de julio como proyecto de comunicación, respaldando la gestión de los legisladores nacionales de Misiones para que impulsen en el Congreso la modificación de la ley del INYM a fin de incorporar esta iniciativa).

garantizando inocuidad alimentaria). Con la mira puesta en salir de la producción de un commodity, para ofrecer cualidades distintivas (yerbas saborizadas, orgánicas, compuestas, en saquitos, con agregado de vitaminas, con agregado de minerales, boutiques de yerbas, certificación de origen, de normas de calidad, etc.). Difundiendo y haciendo conocer las propiedades saludables de la yerba mate (estimulante natural, dietética, antioxidante, etc.). Otra vez: el Estado es un socio imprescindible para acompañar desde una política estratégica esa puesta en valor, así como la apertura de los potenciales mercados.

- En la misma dirección y con similar esquema público / asociativo, correspondería destacar y rescatar en términos de identidad e historia regionales, la gesta yerbatera desde los Pueblos Originarios, pasando por la Organización Jesuítica, hasta los inmigrantes pioneros y sus primeros atisbos organizativos: cooperativas, asociaciones, comunidades étnicas, partidos políticos y sindicatos (Ruta Cultural de la Yerba Mate, museos alusivos, centros de interpretación, agroturismo, concursos escolares, festivales de música y otras iniciativas).
- La propuesta de transición hacia modelos agroproductivos social y ambientalmente sustentables, supone una **estratégica política** de Estado para:
 - *mejorar la calidad de vida del productor y los trabajadores rurales,*
 - *asegurar la aceptación comercial del producto en el mediano plazo,*
 - *garantizarle al consumidor el respeto a su derecho a un alimento sano,*
 - *reducir el ritmo de migración campo-ciudad,*
 - *disminuir la desocupación y la marginalidad urbanas, y*
 - *preservar al medio ambiente de la contaminación y la depredación propias de modelos productivos cuyo único móvil es la ganancia de corto plazo.*
- Ello requiere un trabajo sistemático sobre prácticas culturales arraigadas y conocimientos prácticos transmitidos por generaciones, tornando decisivas la *participación* de estos actores, a fin de que asuman como propio, conveniente y factible el **plan estratégico** y las propuestas que conlleva. El concepto de participación no es neutral; supone *organización y acumulación de poder* en los actores participantes. El Estado, por su parte, deberá generar las condiciones necesarias de fiscalización, estímulo económico y promoción.
- Se trata, para la provincia de Misiones al menos, de un asunto estratégico, de -valga la redundancia- una cuestión de Estado. No es delegable a la inversión de riesgo, por cuanto el horizonte de rentabilidad es social y de largo plazo. En el cálculo privado no se contabilizan las externalidades positivas que significa asegurar una calidad de vida digna a las 30 mil familias de pequeños productores y obreros rurales. Ni tampoco lo que implica como bienestar colectivo, que esos ciudadanos trabajen en condiciones decorosas, en armonía con la naturaleza y sosteniendo el frágil equilibrio de un ecosistema como el misionero. Para el Estado, en cambio, es una responsabilidad insoslayable.

Bibliografía:

- Baranger D.(2008):** *La construcción del campesinado en Misiones: de las Ligas Agrarias a los "sin tierra"*. En Schiavoni G. (comp.): "Campesinos y agricultores familiares". CICCUS. Bs.As.
- Bartolomé L. (1975):** *Colonos, plantadores y agroindustrias. La Explotación Agrícola Familiar en el sudeste de Misiones*. Desarrollo Económico N°58. Bs.As.
- Bartolomé L. (1982):** *Base social e Ideología en las Movilizaciones Agraristas en Misiones entre 1971 y 1975*. Desarrollo Económico N° 85. Bs.As.
- Bogado R. (2015):** *Proyecto de fortalecimiento del Consorcio "Esperanza Yerbatera"*. Documento de trabajo. Centro de Referencia Misiones, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Posadas.
- Cittadini R., Carricart P., Bustos Cara R., Hernández H., Sapag A., Sanz P., Albaladejo C. 2014(2014):** *Los pequeños productores familiares extrapampeanos argentinos. Más allá de la resistencia: modalidades innovadoras de articulación actividad agropecuaria-territorio*. Jornadas "La viabilidad de los 'inviabiles'". Estudios, debates y experiencias sobre formas de producción alternativas al modelo concentrador en el agro. Universidad Nacional de Quilmes. (Una versión en francés de este artículo fue publicada en Gasselin P., Choisis J.P, Petit S. y Purseigle F. –editores, 2014-: *Recompositions de l'exploitation agricole familiale*. Ed.INRA_SAD).
- Cittadini R. y otros (2010):** *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. Ediciones INTA. Bs.As.
- CMYMZP (Cámara de Molineros de Yerba Mate de la Zona Productora) (1950):** *Acta fundacional*. <http://molinerosdeyerba.com.ar> Posadas.
- CONINAGRO/FEDECOOP (2014):** *Análisis sobre Economías Regionales: Yerba Mate en Misiones*. www.coninagro.org.ar/libros/EconomíasRegionales_YERBA.pdf CONINAGRO INAES. Bs.As.
- Chaxel S., Cittadini R., Gasselin P. y Albaladejo C. (2015):** *Entreprises Familiales Agricoles. Territoires et politiques en Argentine*. En Bosc P.-M., Sourisseau J.-M., Bonnal P., Gasselin P., Valette E. & Bélières J.-F. (Coord.): *Diversité des agricultures familiales. Exister, se transformer, devenir*. Éditions Quae. París
- Chifarelli D. (2010) :** *Acumulación, éxodo y expansión : un análisis de la Agricultura Familiar en el norte de Misiones*. Ediciones INTA. Bs.As.
- Douwe van der Ploeg, J (2010):** *Nuevos campesinos; campesinos e imperios alimentarios*. Editorial Icaria, Barcelona.
- Fabio J. F. (2008):** *Representación de intereses de agricultores familiares: el caso de la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM)*. En Bartolomé L. y Schiavoni G.: "Desarrollo y estudios rurales en Misiones". CICCUS. Bs.As.
- Fernandes B.M. (2002):** *La cuestión agraria brasileña a comienzos del siglo XXI*. Scripta Nova Vol.VI, n° 121. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales (<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-121.htm>). Universidad de Barcelona.
- Fernández Long P. (2013):** *Por ellos, para ustedes*. En Baez A.: "Misiones: historias con nombres propios" Vol.II. Ministerio de Derechos Humanos. Posadas.
- Fiorentino R. (1976):** *Políticas de ingresos en el sector agropecuario: el caso del mercado yerbatero argentino*. Revista Económica, volumen 22., n° 01. Instituto de Investigaciones Económicas. FCE, UNLP. La Plata.
- Giarraca N.(2014):** *Agricultura familiar y Agronegocios: difícil convivencia*. Página 12, 9/11/14. Bs.As.
- Giarraca N.(2013):** *Modos de producir alimentos*. Página 12, 17/04/13. Bs.As.
- Gorenstein S., Schorr M. y Soler G. (2011):** *Dilemas estructurales del Norte argentino: un enfoque estilizado de tres complejos agroindustriales de la región*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol.13, N.1. Mayo 2011. ANPUR. Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Gortari J. (2009):** *Con cara de mate lavado: el INYM y los dilemas de la política pública en la economía regional yerbatera*. Realidad Económica N° 243. IADE, Bs.As.
- Gortari J. (2016):** *Sinceramiento yerbatero*. Diario El Territorio, 9 de mayo/16. Posadas.
- Gortari J., Rosenfeld V. y Oviedo A.(coord.) (2016):** *Dinámica agraria y Políticas Públicas: desigualdades sociales y regionales*. Editorial Universitaria. UNaM. Posadas
- Halliburton E. (2015):** *Radiografía de las corporaciones económicas 2003-2013*. Instituto de Estudios Políticos "Rodolfo Puiggrós". Editorial Universitaria. UNaM. Posadas.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**

Eje 1 “Políticas Públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad”

- INYM y otros (2013):** *Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino 2013-2028*. Posadas.
- Lysiak E. (2015):** *El sistema agroindustrial de la Yerba Mate*. En Schmalko M. y otros: “La Yerba Mate”. Editorial Universitaria. Posadas.
- Montechiesi R. (2008):** *Análisis de situación de los productores de Yerba Mate*. Documento INYM, Posadas.
- Neiman G. y otros (2006):** *Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: base social, reivindicaciones y articulaciones*. En: “Manzanal M., Neiman G. y Lattuada M.: “Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios.” CICCUS. Bs.As.
- Obschatko E.(2009):** *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Buenos Aires.
- Oviedo A. (2016):** *Economía social agraria y políticas públicas: producción y comercialización de alimentos en la provincia de Misiones, Argentina*. Tesis doctoral. Doctorado en Estudios Sociales Agrarios. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba. (en evaluación).
- Ramilo D. (2013):** *Prólogo*. En Ramilo D. y Prividera G.: “La Agricultura Familiar en la Argentina”. Ediciones INTA. Bs.As.
- Rodríguez L.R. (2014):** *Las cooperativas yerbateras entre proyectos estatales en mutación: Misiones (Argentina) 1950-1976*. Revista La Rivada N°3. Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Humanidades y Cs.Sociales. UNaM. Posadas.
- Ronsenfeld V. y Sena A. (2012):** *Reflexiones sobre la caracterización conceptual del campesinado en la Argentina y Misiones*. Ponencia a la V Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo.PPAS, FHyCS, UNaM. Posadas.
- Schiavoni G.(2008):** *Repensar la reproducción: del campesinado a la agricultura familiar*. En Schiavoni G.(comp.): “Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX”. CICCUS. Bs.As.
- Sena A. (2014):** *Excedente yerbatero: transferencia, extracción y apropiación*. 8as. Jornadas de Investigadores de las Economías Regionales: “Desigualdades sociales y regionales: políticas más allá de las fronteras”. UNaM/CEUR-CONICET. Edición digital. Editorial Universitaria. Posadas.
- Simonetti E. (2015):** *Las cooperativas agrarias en la Provincia de Misiones*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Slutzky D. (2014):** *Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*. Editorial Universitaria. Posadas.
- Urquiza Y. y Martín M.E. (2013):** *Del Partido Agrario Misionero al Partido Agrario y Social: experiencias de representación del sector agrario en el Poder Legislativo de Misiones 1965-2011*. Editorial Universitaria. Posadas.
- Vidosa R. (2014):** *Consolidación de un modelo productivo hegemónico en las economías regionales de la pos-convertibilidad. Un análisis de los complejos de la vid y la yerba mate*. En Rofman A. y García A.(comp.) “Economía solidaria y Cuestión regional en la Argentina del principios del siglo XXI”. E-Book, CEUR-CONICET. CABA.

Persistencia de la concentración económica y de las desigualdades: desafíos para la implementación de políticas en el territorio agrario de Misiones

Alejandro Daniel Oviedo, Javier Gortari, Víctor Rosenfeld, Matías Vidal, Carla Traglia²⁰

oviedoalejandrodaniel@yahoo.com.ar

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones

Resumen

Misiones continúa siendo una de las provincias argentinas con mayores desigualdades. El perfil de las inversiones efectuadas en la región en los últimos 40 años, contribuyó a profundizar el proceso de concentración y extranjerización de los recursos económicos, tanto en el agro como en la foresto-industria. Las políticas económicas neoliberales agudizaron estas tendencias, posibilitando una acelerada concentración de los canales de comercialización, que produjeron una abrupta caída de los precios de los productos agropecuarios, la precarización de las condiciones de trabajo agrario, el aumento de la desocupación y la expulsión de numerosos productores de sus tierras.

En esta ponencia abordamos el análisis de tres de los principales *encadenamientos agroindustriales* desplegados en el territorio de Misiones - **yerba mate, té y mandioca** - advirtiendo su importancia en la economía agraria contemporánea, así como la agudización de las desigualdades entre trabajadores agrarios, productores agropecuarios y las empresas involucradas en los procesos de elaboración y comercialización.

Ante las vertiginosas transformaciones en la organización de las actividades agropecuarias y en las relaciones laborales este trabajo interroga acerca de la potencialidad de las **políticas públicas** implementadas desde el inicio de este siglo XXI para impulsar caminos alternativos de desarrollo, más inclusivos y sustentables, pero también sobre la persistencia de las tendencias a la concentración económica y a la desigualdad.

1. Transformaciones productivas en las cadenas agroindustriales

Centramos el análisis en tres de los principales *encadenamientos agroindustriales* con base en el territorio de Misiones, contrastando su importancia en la economía agraria

²⁰ La presente ponencia se inscribe en actividades que venimos desarrollando como integrantes del equipo del Proyecto de investigación “Estrategias asociativas, políticas públicas y desarrollo rural en Misiones” (16H447 Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones). El proyecto incluye diferentes líneas de investigación debatiendo sobre la necesidad de identificar y analizar relaciones entre políticas públicas, procesos productivos y organizaciones agrarias, en el territorio de la Provincia de Misiones.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**

Eje 1 “Políticas Públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad”

contemporánea con la agudización de las desigualdades entre trabajadores agrarios, productores agropecuarios y empresas involucradas en los procesos de elaboración y comercialización, resultado de los procesos de concentración y extranjerización.

En Misiones, los llamados cultivos perennes (yerba mate, te) y la mandioca, considerados históricamente como *productos regionales*, fueron cultivados mayoritariamente por *agricultores*, a diferencia de otras producciones agropecuarias en el NEA con una acelerada concentración en grandes explotaciones, como el arroz y la soja²¹.

Misiones: Indicadores productivos (Miles de Toneladas) y participación % en la producción nacional - Año 2011

	Miles de Tn	% producción nacional
Hojas de Yerba Mate	650	80
Hojas de Te	329	96

Fuente: en base a Argentina MEyFP, 2012.

Las características agronómicas de los cultivos perennes y las dificultades para mecanizar la cosecha de acuerdo a la tecnología disponible, demoraron el avance de los grandes capitales sobre la etapa primaria de estas actividades, principalmente en el caso de la producción de yerba mate, explicando en parte la continuidad hasta nuestros días de decenas de miles de agricultores familiares.

Sin embargo, esta persistencia también debe ser analizada en relación a la implementación de políticas públicas desde principios del siglo XX, como fue la intervención activa de organismos reguladores tales como la CRYM y el Mercado Consignatario²², lo cuales buscaron morigerar el impacto sobre los productores primarios de la concentración en los eslabones de industrialización y comercialización.

²¹ Refiriéndose a los cultivos transgénicos, y a la soja en especial, Manzanal advierte que su expansión en territorios extra-pampeanos promueve la deforestación, afecta la diversidad biológica, pero sobre todo desaloja a campesinos y poblaciones originarias de su hábitat y de sus tierras “*Esta actividad profundiza inequidades sociales por sus características de producción extensiva y baja ocupación de mano de obra y porque genera extraordinarias ganancias que favorecen aún más la concentración del capital, a causa de la estructura productiva y financiera con la que se maneja. Para la sociedad en su conjunto, sus efectos multiplicadores positivos son muy limitados, por un lado por el bajo empleo que genera y, por otro, porque los principales beneficiarios son la industria biotecnológica y semillera (altamente concentradas e internacionalizadas –con Monsanto como el referente casi excluyente-), el sector financiero con sus operaciones de especulación en el mercado a futuro de la soja, las grandes empresas agroalimentarias, los pools de siembra y los productores y acopiadores de mayor tamaño*” (Manzanal, 2012: 42-43).

²² “*Entre 1936 y 1991 funcionó la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) y el Mercado Consignatario: ambos organismos públicos nacionales encargados, el primero de controlar la producción en base a cupos de cosecha y prohibición de nuevos cultivos, y el segundo asegurando la compra de la producción primaria a precios fijados por la Comisión*” (Slutzky, 2014: 392-393).

En 1974, nuevamente se intentó regular la economía agropecuaria con la creación del *Instituto de Producción y Comercialización Agropecuaria y Forestal* (IPICA), que en su directorio contaba con representantes de organizaciones de agricultores y de trabajadores rurales. Su función era regular y controlar producciones, fijar precios de productos, canalizar recursos para inversiones en la industrialización, entre otras acciones²³.

Más allá de las particularidades de cada uno de los eslabonamientos agroindustriales, en las últimas décadas del siglo XX se aceleraron los procesos de concentración económica y extranjerización aumentando abruptamente la desigualdad entre sus eslabones y la transferencia de excedentes desde miles de productores primarios y trabajadores agrarios, hacia empresas industriales y comerciales ubicadas fuera de la región. Este proceso de transferencia de excedentes impulsado por políticas neoliberales, aumentó abruptamente la desigualdad en la distribución de la renta, y no logró frenarse con políticas focalizadas, discontinuas y parciales como algunas de las implementadas durante los años ‘90.

En trabajos anteriores hemos hecho caracterizaciones de diferentes cadenas agroindustriales en Misiones, poniendo de relieve el proceso de concentración económica entre distintos eslabones y al interior de los mismos (Gortari, Oviedo y Rosenfeld, 2016; Garrido, Oviedo y Sena, 2014; Rosenfeld, Alves y Diblasi, 2016, Gortari, 2013, 2016; Sena, 2014)

También intentamos ponderar la transferencia de excedentes a escala territorial, desde actividades económicas regionales subordinadas a modelos de acumulación organizados y conducidos desde zonas metropolitanas del país, e incluso desde el exterior. Estas desigualdades ponen en debate la noción misma de desarrollo, en un contexto nacional e internacional caracterizado por un capitalismo deformado por la persistencia del latifundio y los imperialismos que condicionan el mercado interno y repican hacia las economías regionales la relación de dominación.

Estos condicionamientos ponen de relieve la importancia de considerar la incidencia de los procesos globales y de políticas económicas nacionales en la situación de agricultores y trabajadores, y la necesidad de analizar la implementación de políticas específicas de regulación, promoción de los agricultores y cumplimiento de los derechos laborales.

A continuación presentamos una breve síntesis con fines comparativos, sobre tres encadenamientos económico-productivos analizados por nuestro equipo de investigación (Yerba Mate, Té y Mandioca), y cómo frente a las tendencias históricas de diferenciación social y concentración han incidido diferentes políticas públicas.

²³ “*El IPICA llegó contar con tres plantas elaboradoras de Té, centros de acopio, comercialización directa a la exportación y tenía a su cargo la intervención en la regulación de la producción, inspección de secaderos, registro de producción, etc. (...) Además el Instituto incursionó en la industria frigorífica y en el apoyo a la creación de cooperativas de comercialización de productos de consumo en zonas rurales. Estos antecedentes explican la rapidez con la que fue intervenido el IPICA por la Dictadura de 1976 y luego disuelto totalmente, desmantelando en etapas toda su estructura*” (Rosenfeld, 2014: 5, 6).

Considerando las interacciones complejas en el contexto de las transformaciones en curso, y al mismo tiempo las estrategias de los sujetos, desde una perspectiva metodológica cualitativa identificaremos algunas formas de contratación específicas entre empresas, intermediarios, agricultores y trabajadores, como referencia empírica para reflexionar sobre las relaciones económicas y los desafíos para las políticas públicas.

2. Concentración en la cadena yerbatera y políticas regulatorias

Asociada al frente de expansión agrícola y al poblamiento del territorio misionero, la producción de yerba mate fue durante el siglo XX una de las actividades económicas más dinámicas. *“De las 700 mil hectáreas cultivadas en la provincia, cerca de 200.000 están plantadas con Yerba Mate. Y la producción industrial yerbatera es la tercera en importancia económica después de la construcción y la foresto industria”* (Gortari, 2015) De las 28 mil explotaciones agropecuarias registradas por el Censo Nacional Agropecuario 2002, el 60% producían yerba mate, y de éstas más del 80% tenían yerbales de 10 hectáreas o menos, con una importante población de agricultores familiares, a los que se suman miles trabajadores que se movilizan para la cosecha de yerba cada año.

Sin embargo, la actividad yerbatera atravesó sucesivas crisis durante el siglo XX, que fueron generando tensiones entre el eslabón primario y las empresas de industrialización, expresadas fundamentalmente en la disputa por el precio de la hoja verde.

“La producción argentina de materia prima está localizada en las provincias de Misiones (90%) y Corrientes (10%), a cargo de algo más de 17 mil productores registrados en el INYM, otros tantos tareferos (70% no registrados) y unos 500 contratistas (la mayoría también sin registrar). El primer proceso industrial de secanza y estacionamiento se realiza en unos 200 establecimientos secaderos distribuidos en todo el territorio de la zona productora. Las industrias molineras encargadas de la elaboración final y el empaque, también se asientan en su mayoría en la región, aunque funcionan algunas en Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba. La etapa industrial y sus actividades conexas generan alrededor de 5.000 empleos” (Gortari, 2016: 5)

Como ya advertimos, fue a partir de los años '90, en el contexto de las políticas de desregulación que disolvieron la CRYM, que se dejó al “libre mercado” la determinación de los precios, agudizando abruptamente los procesos de concentración económica, fundamentalmente en los eslabones de la industrialización y la comercialización de yerba mate envasada. En la transferencia de valor entre distintos eslabones de la cadena de la yerba mate puede visualizarse la desigualdad de poder para la fijación de los precios de la materia prima vendida por los *productores yerbateros* (que en muchos casos no permite cubrir los costos de producción, amortizaciones y reproducción de las condiciones de productividad del yerbal por largos periodos).

Si bien la desigualdad tiene un carácter histórico, la misma se agudizó con la concentración económica facilitada por los gobiernos neoliberales de la década de los 90, que disolvieron los entes reguladores, con la consecuencia posterior de una fuerte caída

en el precio de la materia prima y de los salarios de los tareferos, que desembocó en fuertes conflictos y movilizaciones a partir de 1998.

Luego de la crisis política y económica de fines del 2001, en un nuevo contexto político se creó por Ley el Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM, con el que comienza una nueva etapa en la puja distributiva de este encadenamiento económico. El INYM²⁴ se convirtió en el espacio público de disputa entre productores, cooperativas, industriales, trabajadores y los representantes de los gobiernos provinciales (Misiones y Corrientes) y nacional.

“Considerando al INYM como el campo político institucional donde el Estado y actores sociales con intereses en pugna articulan y disputan la toma de decisiones que reglamentan la actividad y que tienen un impacto directo sobre el campo económico estructurado alrededor del mercado de la materia prima, la distribución del ingreso que ese mercado determina y el impacto en las condiciones de vida de miles de productores y obreros rurales que el resultado de esa distribución genera” (Gortari, 2015).

La puesta en marcha del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) y su presencia política institucional desmontó la falacia hasta el momento esgrimida por la molinería sobre la existencia de sobreproducción o stocks almacenados. De inmediato se produjeron incrementos importantes en el precio de la materia prima.

Después de algo más de 5 años de funcionamiento, la propia naturaleza del INYM en términos de representación política y gremial, mostró sus límites en cuanto a las posibilidades de intervención pública exitosa sin profundizar el esquema regulatorio (Gortari, 2008: 2).

La concentración persiste y se agudiza en la actualidad *“La comercialización final está concentrada en 4 industrias molineras que controlan el 50% del mercado; los 5 molinos que siguen en importancia comercial manejan otro 25%. Otras 87 industrias se reparten el cuarto restante” (Gortari, 2015).*

Participación en la cadena de valor de la Yerba Mate e índice de concentración por eslabón

<i>Eslabón de la cadena</i>	<i>Participación %</i>	<i>Índice de Concentración</i>
Producción primaria	29 %	14
Industria de secanza	8 %	9
Industria molinera	30 %	23
Transporte y Comercialización	16 %	
Impuestos y tasas	17 %	

²⁴ El INYM es un ente de derecho público no estatal con jurisdicción en todo el territorio argentino. El máximo poder de decisión lo tiene el directorio integrado por 12 miembros: Poder Ejecutivo Nacional (1), gobiernos provinciales de Misiones (1) y Corrientes (1), industria (2), secaderos de yerba (1), cooperativas (2), productores (3) y sindicato de obreros rurales –UATRE-(1).

Total valor bruto de producción	100 %
---------------------------------	-------

Fuente: en base a Gortari, 2016: 77 y 79

Más allá de los logros alcanzados, los productores primarios continúan con el reclamo de implementar un *mercado consignatario* a efectos de garantizar un precio de referencia y evitar las maniobras del sector industrial que paga menos de lo establecido por el INYM y en largos plazos. Lo hacen aprovechando ciertos vacíos en la ley y sus reglamentaciones con respecto a la modalidad de pago (por ej. cheques a más de 200 días). Esta extensión en los plazos de pago está enmarcada en la aparición de opciones financieras que ofrece el mercado para el dinero que superan las tasas de ganancia de las inversiones productivas, y en el poder oligopsónico de las empresas que obligan de esta manera a que los costos financieros sean absorbidos por los productores primarios, frente a altísimas tasas de inflación (estimadas en más del 40% anual para el año 2016).

Ante la falta de unanimidad exigida por Ley al INYM en los últimos años la función de fijación de precios quedó en manos del Estado Nacional (SAGyP). Al no haber acuerdo entre los representantes de industria y de la producción primaria, el precio se fijaba invariablemente por debajo de los costos de producción calculados por el INYM. Motivo por el cual, además, resulta de vital importancia poseer datos fehacientes de la cantidad de productores y de los volúmenes de producción, así como de las nuevas plantaciones²⁵. Vuelven a aparecer en la prensa local los argumentos empresarios de que existiría una posible sobreoferta de yerba mate para los próximos meses y años, que remiten a los esgrimidos en los años previos al 2002, cuándo se manifestó la crisis de precios que llevó a la creación del INYM. Los tiempos de discusión y puesta en práctica de medidas destinadas a regular y promover la producción se acortan y su necesidad se actualiza.

Contratismo e Intermediación laboral en la cosecha yerbatera

En el proceso de concentración antes expuesto, los mecanismos de extracción de plusvalía pueden advertirse en la explotación del trabajo rural familiar y en la sobreexplotación de los *trabajadores asalariados* (en condiciones de precarización laboral, trabajo infantil, incumplimiento de la normativa previsional, falta de cobertura médica o de seguridad e higiene en el trabajo). Cada año se cosechan más de 700.000 Tn. de hoja verde de yerba mate, lo que demanda la contratación de alrededor de 15.000 personas para levantar las cosechas, trabajadores a los que localmente se los conoce con el nombre de *tareferos*²⁶. Debido al carácter estacional de la producción y a relaciones

²⁵ Si bien se hallan inscriptos 17.000 productores, el número de entregadores en los últimos años no supera los 9.000. En estos procesos el INYM ha realizado avances en el registro e información como es el relevamiento de plantaciones y su estado.

²⁶ La cantidad de trabajadores mencionada, se estima tomando el volumen global de hoja verde cosechada y dividiéndolo por la capacidad de cosecha diaria de una persona adulta.

laborales con un elevado índice de informalidad, no es posible dar cuenta con precisión del número de *tareferos* empleados en la actualidad, así como tampoco de la cantidad de *contratistas* que operan en la intermediación laboral. En algunas explotaciones agrícolas persiste además la modalidad de cosecha “con ayuda del grupo familiar”, agudizando aún más las dificultades de registro de los trabajadores.

Como resultado de la fuerte concentración económica en el acopio y en la industrialización, y en un contexto de flexibilización laboral, desregulación económica, e integración vertical de la producción, se expandió rápidamente la intermediación en la contratación y la figura de los ‘contratistas’. En la producción yerbatera, a diferencia de otras producciones agropecuarias y dadas las características agronómicas de la planta, hay dificultades para el avance de la mecanización: los cambios se han dado fundamentalmente en la tercerización del reclutamiento de mano de obra asalariada para la tarea. Sin embargo, no son los grandes secaderos o agroindustrias las que contratan en forma directa las *cuadrillas de cosecheros*, sino que *tercerizan* esta actividad a través de empresas con escaso capital, formadas inicialmente por transportistas o ex -capataces, para transferir costos y reducir riesgos en la contratación de fuerza de trabajo²⁷.

La expansión y consolidación en el territorio yerbatero del sistema de contratación a través de intermediarios locales, sujetos individuales que en su mayoría no llegaron a constituirse en empresas de reclutamiento de mano de obra, ha sido una de las principales vías de agudización de la vulnerabilidad laboral. Kim Sánchez Saldaña (2011) reflexiona sobre la intermediación laboral en el medio agrícola señalando la función económica y social de estos actores, no sólo para el disciplinamiento de la mano de obra y de sus posibilidades de negociación, sino también en su tarea de viabilizar nuevos mecanismos de acumulación del capital. Funciones económicas que son reforzadas a partir de su inserción social: el conocimiento directo de los trabajadores para su reclutamiento (vecinazgo, parentesco, clientelismo), los contratos basados en acuerdos verbales y de confianza mutua, el adelantamiento del pago (generalmente en mercadería o vales) y del traslado, que son ofrecidos como favores personales, reforzando la dependencia, la precarización y la vulnerabilidad en la relación salarial. En este sentido, los intermediarios pueden operar bajo lógicas de contratación que sólo son aceptadas en el contexto del que emergen, pues ni a las empresas, ni a las agencias del Estado, se les permite operar con tal nivel de explotación: “*Los intermediarios laborales no sólo facilitan la imposición de regímenes informales e intensivos de explotación, sino también la reducción de la fuerza de trabajo para el empleador, toda vez que asumen o delegan a los propios jornaleros parte de sus costos de reproducción*” (Sánchez Saldaña 2011: 76).

Frente a la persistencia de mecanismos de contratación irregulares y fuertemente asimétricos, se erige la lucha de diversas organizaciones de trabajadores, que aunque

²⁷ Numerosos trabajos en Argentina han abordado la cuestión de la intermediación laboral en distintos enclaves productivos del país: Neiman y Quaranta (2013); Benencia y Quaranta (2006); Mingo y Berger (2011); Quaranta y Fabio (2011), entre otros.

fragmentadas y dispersas avanzan con sus reivindicaciones laborales frente a las empresas, los contratistas y con demandas de garantizar derechos hacia el Estado. Durante la última década evidenciamos un avance en el debate y puesta en vigencia de normativas específicas para los trabajadores agrarios:

- modificación del *Régimen de Trabajo Agrario* -Ley 26.727 y Decreto Reglamentario 301/2013-,
- Resolución N°11/2011 de la *Comisión Nacional de Trabajo Agrario sobre Condiciones de Trabajo para Trabajadores Temporarios*,
- *Convenio de Corresponsabilidad Gremial para el Sector Yerbatero* en 2015
- implementación de organismos de fiscalización y control para una mayor formalización de las relaciones laborales²⁸.

No obstante ello, los datos cualitativos obtenidos dan cuenta de la persistencia de salarios que en promedio se encuentran muy por debajo de los de otros trabajadores, y aún menores al Salario Mínimo Vital y Móvil. Así para el año 2016, los trabajadores que comparativamente se encuentran en mejores condiciones de regularidad laboral, perciben salarios de entre 6.000 y 8.000 pesos mensuales, por jornadas que se extienden, generalmente, de lunes a viernes desde las 06:00hs hasta las 18:00 hs.

La estacionalidad del cultivo y la baja densidad de la mayoría de los yerbales de la provincia, son esgrimidos por los empresarios como justificación del extendido sistema de contratación informal, que redundan en penosas condiciones laborales y de vida de los trabajadores y trabajadoras de la yerba mate. Sin embargo, la degradación de los yerbales es resultado en gran medida de falta de manejo y de asistencia técnica para su correcta conservación.

En el mismo sentido, algunos funcionarios del Estado alegan que la dispersión territorial del cultivo en miles de explotaciones agropecuarias, complica un control exhaustivo del cumplimiento de la legislación vigente. Inclusive, aluden como limitación para avanzar en la registración a la indecisión de los propios trabajadores por mantener una dependencia con la asistencia pública²⁹.

Ante la negativa de los trabajadores a conchabarse por salarios míseros, el discurso patronal argumenta que las políticas sociales han reducido la disponibilidad de trabajadores rurales y algunos llegan a acusar a los gobiernos de fomentar la “vagancia” y

²⁸ En una conferencia brindada en septiembre 2015 en la localidad de Oberá, funcionarios del RENATEA, entonces órgano máximo de registración y regulación laboral, sostuvieron que se habría alcanzado un nivel de registro de cerca de 8.000 trabajadores en toda la provincia de Misiones (dos años antes, en una entrevista mantenida con uno de estos funcionarios, el nivel de registro sólo alcanzaba a 6.000 trabajadores del sector primario).

²⁹ Ante un complejo y contradictorio entramado económico y laboral con características muy particulares, Traglia (2014) presentó un análisis crítico sobre las relaciones entre políticas sociales y políticas laborales respecto al trabajo en la cosecha de yerba en Misiones. En el marco de las recientes transformaciones en la regulación de los mercados de trabajo rurales (Nueva Ley de Trabajo Agrario), indagó el proceso de incorporación / exclusión de un colectivo de trabajadores tareferos (cosecheros de Yerba Mate) al sistema de registración formal (en Garrido y otros, 2014).

arremeter contra la “cultura del trabajo”³⁰. La “falta de peones” que reclaman los empresarios es atribuida al “desapego por el trabajo” o a los “planes y subsidios del Estado”, sin mencionar los bajos salarios que ofrecen, las inhumanas condiciones de trabajo, la discontinuidad en la relación laboral, o la desprotección legal a que los someten (Mingo y Berger 2011: 123)

“Ejemplo de esto es la relación causal que establecen los agentes vinculados a la producción entre la distribución de planes de asistencia social y la falta de mano de obra estacional” (Berger y Mingó 2011:122), imaginario que tras una descalificación moral, oculta las condiciones materiales y sociales de explotación en las relaciones salariales que se establecen en esos mercados.

La falta de otras opciones laborales en la zona dificulta aún más encontrar soluciones en el corto plazo a los problemas de informalidad laboral y exclusión social de los cosecheros de yerba mate.

La implementación de la Asignación Universal por Hijos a partir de 2009 y de la moratoria previsional, entre otras políticas públicas, al garantizar un ingreso para afrontar necesidades básicas familiares, tuvo un impacto inmediato en la reducción de la presencia de niños y sus madres en la cosecha yerbatera. En este sentido las políticas sociales, también generan impactos económicos en los mercados de trabajo: entre los trabajadores más precarizados, puede afirmarse que la AUH ha mejorando el piso de negociación salarial para un sector que evidencia niveles de informalidad laboral próximos al 70% (Traglia, 2014).

En 2015 se avanzó con la reducción de las incompatibilidades para el cobro del “subsidio interzafra” y de la asignación familiar, y se aceleraron los tiempos de ingreso y egreso al sistema de los trabajadores estacionales formalizados. Ello ha facilitado el cumplimiento de las condiciones de la “corresponsabilidad gremial”³¹.

Dentro de este complejo y diverso colectivo, es posible afirmar que por la AUH y otras políticas sociales locales, provinciales y/o nacionales en los últimos años, los trabajadores subieron un escalón hacia un piso de seguridad social. Sin embargo, los trabajadores agrarios ‘no registrados’ lejos están de alcanzar los derechos de otros trabajadores argentinos registrados (pagos por días de inclemencias climáticas, feriados, vacaciones, situaciones de enfermedad o accidentes de trabajo, jubilación, posibilidad de organización sindical, traslado y alojamiento laboral en condiciones dignas, etc.). Las relaciones laborales y las condiciones de trabajo aún distan mucho de lo dispuesto por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el Régimen de Asignaciones Familiares, el Sistema Nacional del Seguro de Salud, el pago de la obra social de la actividad

³⁰ Este discurso emerge con fuerza durante los últimos años, frente al avance del reconocimiento y garantía de numerosos derechos sociales en toda Latinoamérica, como la universalización del acceso a los controles médicos y a la educación pública en su nivel primario y secundario.

³¹ El *Convenio de Corresponsabilidad Gremial* desde 2015 exige que los aportes y contribuciones de los trabajadores de la cosecha se paguen a través de una tarifa sustitutiva expresada en un monto fijo por kilo de yerba canchada que entra en los molinos, acordada por convenio y fiscalizada por el INYM y la AFIP.

(OSPRERA), la prestación por desempleo, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, la Ley de Riesgos del Trabajo y el seguro de sepelio, entre otros derechos.

3. Concentración y contratismo de maquinaria para la cosecha de Té

La **producción de Té** fue desde mediados del siglo XX una de las actividades agropecuarias más importantes en Misiones, que llegó a involucrar más de 10.000 productores entre los años 70 y 80. Inicialmente, la organización de la plantación y de la cosecha de Té se caracterizó por el trabajo directo de productores familiares. Algunos entregaban la cosecha a acopiadores y a la industria, pero muchos lograron organizarse en cooperativas.

La abrupta disminución de la cantidad de productores primarios al finalizar el siglo XX (de casi 10.000 EAP con té en 1969, a 6.108 registradas en el censo de 2002) es resultado de la concentración en la organización de los procesos de producción y comercialización. La cosecha se ha mecanizado significativamente en los últimos años, dando lugar al avance de la integración vertical y a la aparición de *contratistas* que con sus maquinarias prestan el servicio de cosecha (reduciendo la mano de obra necesaria).

A diferencia de la yerba mate, cuyo mercado mayoritario es el de consumo interno, el té se exporta en un 95% de su producción. Es importante destacar que este producto ocupa el segundo lugar en las exportaciones de Misiones, con ventas por alrededor de 110 millones de dólares anuales, concentradas en un mercado de té de inferior calidad, como es el de los EE.UU. Este perfil de inserción no sólo determina los precios, sino también la escala necesaria para abastecer dichos mercados, y condiciona los cambios tecnológicos y la organización de la producción requeridos. Es así que se pasó de 7 u 8 cosechas más cuidadosas antes de los años 80, a cosechar sólo 3 o 4 veces en el período estival con mayor mecanización.

La incorporación de cambios tecnológicos a la cosecha dio lugar al surgimiento de *‘contratistas de maquinarias’* que comenzaron a intermediar decisivamente en la organización de la producción y entrega del té. Grandes empresas y algunos productores más capitalizados incorporaron la utilización de fertilizantes, la plantación de té clonal, y sucesivos cambios en la tecnología de cosecha y traslado del té, que en 20 años pasó de la cosecha con máquinas de tiro manual, a la cosecha automotriz con traslado en “raídos”, y actualmente a la cosecha automotriz y traslado a granel en camiones jaulas con sistemas de carga y descarga hidráulicos. Paralelamente se reorganizaron los sistemas de acopio, pasando de la venta directa por parte del productor, a modalidades de manejo y comercialización intermediadas por contratistas de servicios.

El acelerado aumento de la escala de las grandes empresas integradas, intentó acompañar los cambios en el mercado internacional, principalmente las exigencias para exportar a EE.UU, principal destino de las exportaciones de Misiones, que orientó la exportación de tés de baja calidad dedicados a la elaboración de té frío (*ice tea*). Para

abaratar los costos por hectárea, las empresas hicieron grandes inversiones en equipamiento, mecanización y reducción de la mano de obra necesaria. El aumento en la escala de inversión de capital, lejos del alcance de los productores primarios, determinó el surgimiento y consolidación del sistema de *contratistas*, intermediando entre los productores y los secaderos, obligando inclusive a algunos productores a alquilar o vender sus tesales a los propios contratistas o a las grandes industrias exportadoras. Esto se reflejó en una abrupta disminución (alrededor del 40%) de la cantidad de productores primarios (que en su mayoría no superaban las 10 has con té), resultado de la concentración en la organización de los procesos de producción y comercialización. No sólo han desaparecido miles de productores de té, sino también muchas de sus cooperativas, que habían tenido gran relevancia y alcanzaron a abastecer el 30% del mercado exterior. El acopio y comercialización hoy se encuentra concentrado en 4 grandes empresas (Rosenfeld, Alves, Diblasi, 2016).

La sequía del té también se concentró y hoy quedan un tercio de los secaderos de hace 20 años: 59 secaderos de los cuales la mitad solo produce “te en rama”, sin tipificar. Proveen a las industrias exportadoras principales, de las cuales 4 reportan aproximadamente el 60% del volumen exportado (Casa Fuentes, Urrutia, El Vasco, y Don Basilio). Los destinos de exportación también se han concentrado, pasando a predominar la venta a granel en primer lugar a Estados Unidos (70%). Como consecuencia también desaparecieron grandes cooperativas con secaderos en Oberá, Aristóbulo del Valle, Leandro N. Alem, Panambí, que en su momento alcanzaron a abastecer el 30% del mercado exterior.

Una información periodística reciente, da cuenta que Casa Fuentes SA³², la mayor empresa productora de té de Argentina, fue adquirida por el grupo de origen británico Finlays (con plantaciones de té y otros productos en varios países del mundo), que desde el año 2000 forma parte del Swire Group (conglomerado que entre otras actividades participa de la industria alimentaria y de bebidas, naviera e inmobiliaria a escala global). Este hecho no sólo confirma la magnitud del proceso de concentración de capitales a escala global, sino que constituye un indicador del proceso de extranjerización de procesos productivos que estaban en manos de empresarios argentinos, cuyas consecuencias pueden agudizar las desigualdades existentes

En los últimos años, los malos precios pagados por el té obligaron a que muchos productores chicos, ahogados financieramente, vendieran sus chacras, generando cierta concentración -no cuantificada- en favor de los grandes jugadores. Si Finlays decidiera salir a comprar tierras no habría forma de contener semejante avance, si las autoridades no toman cartas en el asunto. Su capacidad financiera no tiene ningún correlato en el mercado local

³² De acuerdo a la nota periodística, Casa Fuentes SA, fundada en 1936, tenía en Misiones cuatro plantas procesadora de té y una de yerba mate, más de 2.000 hectáreas de tierras propias, además de adquirir hoja de té y yerba de miles de productores misioneros. <http://misionesonline.net/2016/01/21/el-mayor-productor-de-te-casa-fuentes-se-vendio-a-una-multinacional-de-origen...>

(El mayor productor de té de Argentina fue vendido a un grupo británico, Misionesonline, 21/01/2016)

Al mismo tiempo esta situación pone de relieve la dificultad por parte del Estado de regular ese tipo de transacciones, ya que la venta que incluye miles de hectáreas al conglomerado transnacional de origen inglés, se hizo a pesar de la vigencia del Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad de Tierras Rurales, que con cerca del 14% de la superficie, coloca a la provincia de Misiones como la de mayor porcentaje de concentración de hectáreas en manos extranjeras, al límite de lo que permite la ley³³.

Un estudio reciente sobre el *Conglomerado Productivo Tealero*³⁴ plantea la necesidad de políticas más activas frente a la concentración en la producción de Té y a la desaparición de *pequeños productores*:

...moderar los efectos perniciosos de la concentración, propone fortalecer las cooperativas tealeras, con apoyos externos por parte del Estado para garantizar precios apropiados y financiar el acopio (...) También refieren al asociativismo para bajar los costos de cosecha, fletes, elaboración, certificación de calidad para chacras y la industria, y para la capacitación en el sector productivo primario y manufacturero (Rosenfeld, 2016).

La Comisión Provincial del Te COPROTE, con integración de productores, representantes de la industria, de organismos técnicos (INTA) y del Gobierno Provincial, tiene facultades de determinación de variables de calidad, épocas de cosecha y su finalización, y un denominado “precio de referencia” (el cual no reviste el carácter de obligatorio). Pero, si bien la COPROTE permite la discusión entre los distintos actores y los expone de algún modo a la consideración pública todos los años, obligando a estudios de costos, mercados, etc., no ha sido efectiva en la fijación de precios equitativos para los productores, salvo en algunos períodos de mayor demanda externa que la esperada por la industria.

Aunque en la última década prácticamente se han duplicado los rendimientos por hectárea y la producción, no están asegurados los ingresos que garanticen a los productores primarios su permanencia en la actividad productiva y el campo. Por eso, se encuentra nuevamente en debate la propuesta de crear un Instituto Nacional del Té³⁵ (homólogo al Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM), como mecanismo de concertación y de

³³ Argentina, 2012. Ley 26.737 Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales.

³⁴ *Plan de Competitividad Conglomerado Productivo Tealero de la Provincia de Misiones*. Min. Econ. y Finanzas Públicas de la Nación. Programa Competitividad Norte Grande. Año 2013.

³⁵ Proyecto de Ley presentado al parlamento nacional por la Legisladora Nacional por la Provincia de Misiones Sandra D. Giménez en 2013.

regulación, con facultades para fijar y controlar precios entre los distintos eslabones de la cadena productiva (Rosenfeld, 2016).

El aumento de escala y la incorporación de maquinaria especializada de cosecha y transporte requieren un capital que está fuera del alcance de los pequeños productores (el 90% tiene menos de 15 has). Esto explica cómo se introdujo rápidamente el contratismo en la cosecha, y en algunos casos el arrendamiento o la venta de las plantaciones, que lleva a procesos de concentración más acelerados.

4. ‘Arreglos’ en la plantación y cosecha de mandioca

Además de los cultivos agroindustriales analizados, existe en Misiones una gran diversidad de producciones agrícolas entre las que se destaca la mandioca por su rápida expansión en los últimos años. Un producto hortícola cuya raíz se comercializa en fresco tanto al mercado local, provincial como nacional, pero que además se utiliza como materia prima de la industria de fécula.

Existe en la provincia un incipiente desarrollo de la producción hortícola fundamentalmente de hortalizas de hoja, orientado principalmente al mercado local. La provincia es sin embargo “importadora” de hortalizas de consumo masivo (zanahoria, cebolla, tomate, papa, etc.) que no produce. La mandioca fresca es quizá la única excepción de una hortaliza fresca que se comercializa fuera de su territorio, y constituye un segmento específico del mercado de hortalizas a nivel nacional, en el cual Misiones es la única oferente (Vidal, 2016).

En la zona oeste de la Provincia se localiza una cuenca de producción de mandioca que abastece la industria de fécula y la venta en fresco en diversos mercados. Entre estos dos destinos hay diferencias sustanciales en cuanto a los sujetos que lo realizan y a la organización del proceso productivo en general. Vidal analiza las particularidades del sistema de producción y comercialización de mandioca en fresco y las intrincadas relaciones entre productores, trabajadores rurales, empresarios agrícolas e intermediarios comerciales.

El proceso técnico de producción primaria es manual en lo que hace a la plantación, limpieza y cosecha, únicamente está mecanizada la preparación de suelos. Aunque en las pequeñas explotaciones también se observa la labranza con tracción animal, yunta de bueyes arrastrando un arado (Vidal, 2016).

A través de contratos informales, los plantadores acceden a la utilización de ‘líneos’ de tierra entre yerbales y forestaciones para producir mandioca como una estrategia de aprovechamiento y uso de la tierra, pero también como un mecanismo por parte de los propietarios de transferencia de los costos de cuidado y limpieza a trabajadores y plantadores. El relevamiento de algunos casos etnográficos, permitió conocer cómo se dan los “arreglos” y como se constituyen las relaciones entre productores e intermediarios

comerciales en torno a la financiación del proceso productivo, y las formas de organización y movilización del trabajo asalariado. Detrás de los *arreglos* para el acceso al uso de tierras a cambio del desmalezado de plantaciones forestales y yerbateras, encontramos diferentes formas de movilización y organización de trabajo, de intervención del capital y de relación con la tierra, en explotaciones yerbateras y forestales de distintas escalas. En ocasiones, estos arreglos se combinan con formas de producción por cuenta de terceros, mediante las cuales empresarios dedicados a la comercialización mayorista de mandioca financian insumos, mano de obra y servicios de labranza a pequeños productores y/o trabajadores rurales, asegurándose el abastecimiento y desligándose de la gestión de la fuerza de trabajo y los riesgos de la producción.

La tarea de cosecha de mandioca es realizada por trabajadores denominados *arrancadores* o *bolseros*, reclutados en cuadrillas especializadas gestionadas directamente por las empresas intermediarias comerciales. Constituye un segmento de trabajadores que desarrollan una relativa especialización en el trabajo. Como en otras actividades agrarias advertimos una creciente intermediación en la contratación, acompañando cambios en los mercados agropecuarios, como la mayor integración y concentración de los complejos agroindustriales (Benencia y Aparicio, 2014).

5. Diálogos de investigación con los protagonistas

Con el objetivo de investigar la incidencia de las políticas agropecuarias, en especial respecto a la producción y comercialización de alimentos, entrevistamos a representantes de diversas organizaciones de productores y de trabajadores agrarios. Nos planteamos conocer sus principales estrategias frente a los cambios en las formas de organización del trabajo, y a la incorporación de tecnologías productivas. También consideramos la articulación con otras organizaciones y organismos estatales que intervienen en la regulación de la actividad agropecuaria, reflexionando sobre la permanente interrelación de lo político y lo económico.

Como cierre del proyecto de investigación convocamos las *Jornadas de debate sobre investigación en Cooperativas, Organizaciones Agrarias y Encadenamientos productivos en Misiones*³⁶, donde presentamos nuestros avances, y luego coordinamos un panel con la participación de productores, contratistas de maquinarias y cooperativistas. Hubo coincidencias entre investigadores y panelistas respecto a la aceleración de los procesos de concentración económica en los encadenamientos productivos, aunque con sus particularidades. Los contratistas llamaron la atención sobre las dificultades de conseguir mano de obra para la cosecha, y de incorporar a los jóvenes a las actividades

³⁶ Realizadas en 2015 por el Proyecto “*Organizaciones Agrarias y Cooperativas: Transformaciones en trabajo, producción, y acceso a la tierra en Misiones* 16H351, a través del “*Circuito y modalidades para la implementación y certificación de actividades de investigación, cursos de capacitación y actualización para investigadores en sus diferentes categorías*” de la Secretaría de Investigación y Postgrado, presentamos un proyecto aprobado por Resolución HCD 084-15.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**

Eje 1 “Políticas Públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad”

productivas. Como investigadores preguntamos sobre los cambios en las relaciones laborales frente a la nueva normativa sobre el régimen laboral (Ley Trabajo Agrario 2011), y sobre los acuerdos de co-responsabilidad gremial para los cosecheros de yerba mate, mencionándose algunas dificultades para su implementación.

En una segunda Jornada, el equipo realizó una presentación dialogada sobre los avances de investigación, planteando interrogantes acerca de las *Estrategias Económicas de Cooperativas Agroindustriales* y respecto al cumplimiento de las normativas de calidad en el marco de la comercialización de sus productos en mercados formalizados. Estas presentaciones sirvieron como disparadores de un debate acerca del rol que vienen cumpliendo las cooperativas en el desarrollo agrario provincial, oportunidades, limitaciones y políticas implementadas dirigidas al sector.

Las Cooperativas Agropecuarias de Misiones históricamente han sido fundamentales en la expansión y organización de la producción de Té, Yerba Mate y Mandioca, y han impulsado un gran número de actividades económicas y sociales vinculadas a la producción agropecuaria, con significativo impacto en el crecimiento económico y el desarrollo rural regional.

La desregulación de los mercados en un contexto de globalización impuso a éstas cooperativas restricciones financieras y crecientes exigencias para mantenerse en actividad, particularmente aquellas que venden en mercados internacionales. Pero aún las orientadas a los mercados nacionales, debieron revisar sus prácticas organizacionales, económicas y tecnológicas frente a las dificultades para enfrentar los procesos de concentración económica y al mismo tiempo sostener los mecanismos de redistribución que históricamente permitieron incorporar a miles de productores a la actividad agropecuaria.

El análisis de los desafíos de adecuación de las Cooperativas agroindustriales a normativas de producción, elaboración y comercialización, pone de relieve el dilema de tener que competir en mercados cada vez más concentrados y excluyentes, o de sostener estrategias inclusivas para sus socios y su comunidad. Esta situación suma exigencias a estas entidades, que deben aumentar su capacidad de producción, mejorar la calidad de los productos y disputar canales de comercialización, manteniendo prácticas democráticas y mecanismos de distribución de ingresos, teniendo que armonizar las prácticas competitivas que les permitan sustentarse y los principios cooperativos que las animan (Simonetti y Ríos Gottschalk, 2014).

Posteriormente tuvo lugar un intercambio de opiniones sobre diferentes experiencias que tenían los asistentes sobre esta cuestión. Una de las expresiones con mayor consenso fue la valorización del movimiento cooperativista, más aún en las condiciones actuales en que se desarrolla la actividad económica. Esto aún cuando cuestionaron la interpretación que realizan algunas entidades cooperativas con relación a sus socios y la comunidad donde actúan, respecto al rol que deben cumplir estas organizaciones productivas. Aun cuando criticaron la actitud de algunos dirigentes de cooperativas o algunas cooperativas en particular que actúan como empresas capitalistas, reconocieron el rol que cumplen estas organizaciones en el marco de la economía social, por la repercusión que tienen en

las comunidades donde interactúan. Los participantes destacaron la importancia de realizar capacitaciones y difundir los valores cooperativos para reforzar la formación en este campo, y la necesidad de crear en el ámbito de la universidad carreras vinculadas al cooperativismo.

También participamos de diversos encuentros con trabajadores rurales, en particular de tareferos, donde expusieron la urgencia de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, y las dificultades para avanzar con la registración³⁷. La consolidación de nuevos sindicatos (SITAJA, SUOR) y asociaciones es presentada como el camino para organizar sus reivindicaciones frente a los patrones, como sus demandas de derechos hacia el Estado. Valorizaron las actividades de capacitación sobre la nueva Ley de Trabajo Agrario desarrollada por diversas instancias públicas, entre ellas la Universidad.

6. Reflexiones finales

Grandes empresas agroindustriales logran, a través de ‘contratos’ muy asimétricos con los agricultores, la provisión de insumos y el acopio del producto, controlar el proceso productivo y apropiarse de una parte sustancial y creciente del valor generado por el trabajo de los agricultores. Aún quienes permanecen en sus chacras y viven del trabajo familiar, se ven presionados a aceptar exigencias de los mercados, modificar sus prácticas productivas e implementar paquetes tecnológicos, aunque no estén bajo una típica relación salarial. La explotación se encubre como dependencia del productor a las cosas (agroquímicos, semillas híbridas, técnicas, combustibles).

Ante estos procesos estructurales incorporamos en nuestra investigación el estudio de la vinculación entre trabajo, tierra y capital en actividades agropecuarias desplegadas en el territorio de la provincia de Misiones, contrastando aquellas más conocidas como el té y la yerba mate, e incorporando la producción de mandioca en fresco y de otros alimentos hortícolas con novedosas estrategias de producción y comercialización.

El neoliberalismo implementado en Argentina fue devastador para la estructura social agraria y para las condiciones de vida de la población regional, agudizando los procesos de concentración económica y provocando la desaparición de numerosas empresas y cooperativas, con el consiguiente aumento del desempleo y la exclusión social. Resultado de un doble proceso: la transferencia de excedentes desde miles de productores primarios y trabajadores agrarios hacia empresas industriales y comerciales ubicadas fuera de la región o en el extranjero, y la diferenciación al interior de cada uno de los eslabones productivos³⁸.

³⁷ Entre otros, los Encuentros Nacionales de Tareferos, desarrollados en distintas localidades de la Provincia de Misiones a partir del año 2011, con participación masiva de trabajadores.

³⁸ Para la cadena de valor de la yerba mate, Gortari estima el *índice de concentración* (ingreso unitario promedio de los agentes más concentrados a los que corresponde el 50% de los ingresos por ventas, dividido el ingreso unitario promedio del resto) en 15 veces para el sector primario, “...se agudiza a medida que avanzamos en los diferentes procesos de elaboración” mostrando que

Luego de la crisis del 2001, a pesar de la recuperación económica y de las incipientes políticas públicas de regulación implementadas hasta 2015, en líneas generales este agudo proceso concentrador no pudo ser revertido. Sigue siendo Misiones, como el resto de las provincias del Nordeste argentino una de las zonas con mayor informalidad en el trabajo rural (40%).

Las políticas regulatorias (INYM – COPROTE, Cluster de la Mandioca) permitieron cierta ralentización de los efectos de la concentración. Aunque dieron respuestas coyunturales favorables a distintos actores, en el largo plazo no llegaron a transformar la cuestión estructural de fondo: la caída de los precios relativos de los productos primarios y de los salarios en el agro.

Mientras se daba un crecimiento económico sostenido en el sector agroindustrial, reflejado en el aumento de la producción y de la productividad, se justificaba el pago de menores precios de hoja verde y los bajos salarios aduciendo situaciones de crisis (permanentes). Y es que la maximización de las ganancias por parte de las empresas industriales y comerciales más concentradas, se logró en muchos casos reduciendo los costos laborales y bajando el precio que pagan por las materias primas agropecuarias. Efectivamente los costos de producción se han ido reduciendo en los dos cultivos perennes analizados, pero con mayor rapidez y magnitud en el caso del té.

Mayores ganancias para las cadenas agroindustriales no han significado mejoras en los ingresos de los productores primarios de menor superficie, ni en los salarios de los trabajadores responsables directos de la cosecha. La concentración de las ganancias y de la renta agraria, trajo como consecuencias aumento en la desocupación estacional, deterioro de las condiciones de contratación de trabajo y en la calidad de vida en el ámbito rural y en los casos más extremos, éxodo rural, sobre todo de la población más joven.

Se conjugan aquí no sólo categorías laborales, sino modos en que los actores sociales son definidos en relación a los derechos que les son reconocidos. En este sentido la ambigüedad de las categorías ocupacionales en una actividad con una estacionalidad tan marcada como el trabajo agrario, y las dificultades burocráticas para compatibilizar exigencias de cumplimiento de los derechos laborales y de las asignaciones familiares, exigen una profundización de la implementación de políticas sociales en Misiones, que garantice efectivamente la inclusión y la seguridad social en este particular contexto agrario.

El agravamiento de la situación de los agricultores frente a la concentración de los principales encadenamientos económicos regionales llevó a muchas organizaciones a retomar la lucha por los precios de los productos y a plantear estrategias para otro desarrollo, más equitativo y sustentable. Si consideramos al mercado como una de las opciones de institucionalización de lo económico y no la única -aunque si la hegemónica-, también debemos investigar la potencialidad de otras alternativas de producción y

sólo 4 molinos que concentran la mitad de las ventas, tienen ingresos promedios 23 veces superiores a los 92 molinos restantes en el sector industrial (Gortari, 2016: 78, 79).

organización del trabajo, como las cooperativas y otras experiencias de economía social, promovidas desde el Estado entre 2003 y 2015.

La complejización de las relaciones de producción, exige analizar los mecanismos de transferencia de excedentes, los impactos del cambio tecnológico, y la aparición de nuevos sujetos económicos, como desafíos para diseñar nuevas modalidades de intervención estatal.

Frente a estos mecanismos de transferencia y apropiación diferencial de excedentes emergen luchas y estrategias desde las organizaciones agrarias que demandan políticas públicas de regulación de las relaciones económicas. Además, reclaman y proponen discutir **políticas diferenciales** que contrarresten las desigualdades de la estructura de la producción agroindustrial, beneficiando fundamentalmente el primer eslabón de las cadenas: la actividad agrícola y el trabajo de cosecha, teniendo en cuenta su impacto económico y social sobre la producción, la distribución del ingreso y el desarrollo en los territorios agrarios.

Referencias Bibliográficas

BENDINI M., Radonich M. y Steimbregger N., (2001) “*Los trabajadores agrícolas estacionales. Marco teórico-metodológico para un estudio de caso*”, en Estudio migratorios Latinoamericanos, N° 47.

BENENCIA R. y S. Aparicio (Coord), (2014). Nuevas formas de contratación en el trabajo agrario. CICCUS.

BENENCIA R. y G. Quaranta, (2006), “*Mercados de trabajo y relaciones sociales: la conformación de trabajadores agrícolas vulnerables*”, en Sociología del Trabajo No. 58,

BERGER M. y E. Mingo, (2011), “*Condiciones de reproducción e inserciones laborales de los trabajadores agrícolas en el Valle de Uco, provincia de Mendoza*”, Revista Theomai, n° 24.

GARRIDO Cristian, Alejandro Oviedo y Aníbal Sena (2014) “*Presentación dossier Yerba Mate en la economía regional: cooperativas, empresas, trabajadores y políticas públicas*” En: Revista LaRivada Investigaciones en Ciencias Sociales, Secretaría de Investigación y Posgrado – FHycS – UNaM - Vol 2 N°3 - Diciembre 2014, ISSN 2347-1085

GORTARI Javier, Alejandro Oviedo, y Víctor Rosenfeld (coordinadores) (2016) Dinámica agraria y políticas públicas, desigualdades sociales y regionales, Posadas, EdUNaM. ISBN 978-950-579-400-3. 200 p.

GORTARI Javier (2016) “*Economía regional yerbatera: acumulación de capital con exclusión social*”, en Gortari J., Oviedo A., y V. Rosenfeld (coordinadores) 2016, Dinámica

X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES

Eje 1 "Políticas Públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad"

Agraria y Políticas Públicas: desigualdades sociales y regionales, Posadas, EdUNaM, pgs 63 a 85

GORTARI Javier (2015) "Análisis de las políticas públicas en la economía regional yerbatera: impacto socio económico y posicionamiento de los actores (período 1991/2013: desregulación y nueva regulación de la actividad)", dirigida por el Dr. Roberto Cittadini, para el Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Buenos Aires UBA).

GORTARI Javier (2013) "*Concentración y diferenciación social en la economía regional yerbatera*", en: Revista "Voces en el Fénix" Revista digital del Plan Fénix, N° 27, agosto de 2013. Año 4, ISSN: 1853-8819. Pgs 52-59

GORTARI Javier (2008) El Instituto Nacional de la Yerba Mate en la encrucijada: interpelación social a las medias tintas de la regulación "posmoderna"

MANZANAL Mabel (2012) "*Poder y desarrollo: dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?*", en: Manzanal M., y M. Ponce (organizadoras) (2013) La desigualdad ¿del desarrollo?, controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino, Buenos Aires, Ciccus, pgs 17 a 49

MEyFP (2012) Provincia de Misiones. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Subsecretaría de Planificación Económica - Dirección Nacional de Desarrollo Regional conjuntamente con la Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial

NEIMAN, G. y G. Quaranta (2013), "Eventualidad y movilización de la mano de obra en el contexto de la reestructuración de la agricultura de la provincia de San Juan", Población y Sociedad, vol. 19, N° 2.

OVIEDO Alejandro (2014) Octavas Jornadas de Investigadores en Economías Regionales. Desigualdades sociales y regionales: políticas más allá de las fronteras, Posadas, EdUNaM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, Digital. ISBN 978-950-579-333-4 <http://economiasregionales.unam.edu.ar>

OVIEDO Alejandro (2013) "Políticas públicas agropecuarias en las fronteras: producción y abastecimiento de alimentos en Misiones" Ponencia a la *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, CIEA – FCE – UBA, Buenos Aires, 29, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre de 2013

OVIEDO Alejandro, Javier Gortari y otros (2012) "Trabajadores y productores de tabaco y yerba mate ante transformaciones económicas y cambios en políticas públicas en Misiones" Ponencia a la *V Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*, Posadas, Misiones, 12 y 13 de Septiembre de 2012

QUARANTA G. y F. Fabio, (2011), "*Intermediación laboral y mercados de trabajo en agriculturas reestructuradas: el caso del Valle de Uco, Mendoza, Argentina.*", Región y Sociedad, No. 51.

ROSENFELD Víctor, Gustavo Alves y Guido Diblasi (2016) "*Cambios en el proceso productivo de Té en Misiones*" En: Gortari J., A. Oviedo, y V. Rosenfeld (coompiladores)

X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES

Eje 1 "Políticas Públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad"

2016, Dinámica Agraria y Políticas Públicas: desigualdades sociales y regionales, Posadas, EdUNaM, pgs 101 a 124

SANCHEZ SALDAÑA Kim, (2012), *"Un enfoque multidimensional sobre los intermediarios laborales en el medio agrícola"*, Política y Sociedad, Vol. 49, No. 1,

SENA Aníbal (2014) *"Excedente yerbatero: transferencia, extracción y apropiación"* En VIII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales. Desigualdades sociales y regionales: políticas más allá de las fronteras, Posadas, EdUNaM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, Digital. ISBN 978-950-579-333-4

<http://economiasregionales.unam.edu.ar>

SIMONETTI E. y G. Ríos Gottschalk (2014) *"La actividad productiva de las cooperativas agropecuarias de la provincia de Misiones"*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Revista Ciencia y Tecnología de los Cultivos Industriales. Año 4, Nº 6. 2014 (pág. 79-85).

SLUTZKY Daniel (2014) Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente, 1 ed, Posadas, EdUNaM, 527 p. ISBN 978-950-579-334-1

STREIMBERGER N., V. Trpin, y M. Bendini, (2012), *"Intermediación laboral en el acceso y gestión del trabajo estacional en la fruticultura rionegrina"*, Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, No. 37, pp. 5-30

TRAGLIA Carla (2014) *"Nuevas conceptualizaciones del trabajo: procesos de articulación entre las políticas sociales y las políticas laborales en el mercado de trabajo yerbatero de Misiones, Argentina"* En: dossier "Yerba Mate en la economía regional: cooperativas, empresas, trabajadores y políticas públicas" Revista LaRivada Investigaciones en Ciencias Sociales. Secretaría de Investigación y Posgrado – FHyCS – UNaM - Vol. 2 Nº3 - Diciembre 2014. ISSN 2347-1085

TRAGLIA Carla (2014b) *"Ahora tenemos el salario: transformación de las familias tareferas de Jardín América a partir del acceso a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social"* Tesis de grado dirigida por Víctor RAU, para la Licenciatura en Antropología Social (UNaM-FHyCS), Posadas.

VIDAL Matías (2016) *"Organización del trabajo, acceso a la tierra y valorización del capital, en la producción de mandioca para venta en fresco, Departamento San Ignacio, Misiones"*, Tesis de grado dirigida por Alejandro Oviedo, para la Licenciatura en Antropología Social (UNaM-FHyCS), Posadas.

VIDAL Matías (2014) *"Organización de la producción de mandioca en el Departamento de San Ignacio, Misiones. Arreglos y dependencias"* En: VIII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales "Desigualdades sociales y regionales: políticas más allá de las fronteras" CEUR CONICET – UNaM, Posadas, 11 y 12 set 2014. EdUNaM Digital. ISBN 978-950-579-333-4. <http://economiasregionales.unam.edu.ar/>

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**

Eje 1 "Políticas Públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad"

VIDAL Matías, Alejandro Oviedo (2013) "Políticas públicas agropecuarias y construcción de economía solidaria en Misiones" En: VII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales. XIV Encuentro de la Red de Economías Regionales del Plan Fénix. Setiembre, 12 al 15. Instituto de Investigaciones Geohistóricas. CONICET-UNNE-Resistencia, Chaco. CD Room.

La institucionalización de las condiciones de intercambio de la AF en la provincia de Misiones.

Por Anello, María Cecilia³⁹.

Eje temático 1: Políticas públicas para la agricultura familiar: una relectura de la experiencia de la post-convertibilidad

En los últimos 16 años se ha dado en América Latina un proceso generalizado de institucionalización tanto de la Economía Social Solidaria (ESS) como de la Agricultura Familiar (AF). Dicha institucionalización adquirió diversas modalidades y profundidades en cada país, acorde a la orientación de las políticas públicas y la legitimidad que los sectores populares –y sus reivindicaciones- lograron alcanzar. En nuestro país, si bien la institucionalización de la AF y la ESS, forma parte de un proceso más reciente y endeble, ha dado lugar a ciertos procesos de legitimación de la AF como proveedora local de alimentos. Particularmente, resulta de nuestro interés indagar sobre los avances que se han dado en la provincia de Misiones en materia de la institucionalización de las relaciones de intercambio de la AF. El siguiente trabajo intentará mostrar algunos avances de investigación de tesis de doctorado y aportar algunas reflexiones en torno al rol de las políticas públicas en el fortalecimiento de la AF y la ESS. A su vez, se intentará mostrar y reflexionar sobre el lugar que ocupan las organizaciones de ferias francas locales en la co-construcción y co-producción de políticas. A partir de una metodología cualitativa, se realizó fundamentalmente un trabajo de sistematización de información secundaria y se apeló – en algunos casos- a la complementación con información primaria a partir de entrevistas a informantes claves.

³⁹ Anello, María Cecilia es Lic. en Economía y Administración Agraria (FAUBA). Candidata a Magister en Economía Social (UNGS). Becaria Conicet en el PERT (Programa de Estudios Regionales y Territoriales, FFLL, CONICET-UBA).

Introducción.

La emergencia de gobiernos progresistas de diverso carácter en América Latina en los últimos 16 años, han significado la reconstitución del rol intervencionista del Estado sobre ciertos resortes de la economía, orientados en términos generales hacia una búsqueda de una mejor redistribución de la riqueza y el reconocimiento de derechos de vastos sectores populares⁴⁰.

En nuestro país, dicho proceso se inicia luego de la crisis social, económica y política que tuvo epicentro en Diciembre de 2001, dejando a altos porcentajes de la población en condiciones de vulnerabilidad social⁴¹. Desde el año 2003 hasta Diciembre de 2015, se dio un profundo giro en las políticas públicas nacionales, que dieron lugar y voz a numerosos actores sociales invisibilizados y subyugados por las políticas de libre mercado de la etapa anterior. En ese marco es que entendemos que se ha dado un proceso de institucionalización de la Economía Social y Solidaria (ESS), y en ella, particularmente de la Agricultura Familiar (AF).

Las políticas de desregulación de la economía, las reformas del aparato estatal y la mercantilización de las necesidades sociales, durante los años noventa, afectó profundamente la sostenibilidad económica de numerosos pequeños y medianos productores, al tiempo que favoreció un proceso de concentración no sólo de “recursos naturales” sino de las etapas de industrialización y comercialización de los alimentos y otros productos agropecuarios, debilitando aún más el poder de negociación de las y los agricultores familiares (Teubal et al., 2005; Teubal y Rodríguez, 2002). En el caso de la provincia de Misiones, la crisis generalizada de los principales cultivos industriales (el té y la yerba) (CALISA, 2014; Gortari, 2013; Oviedo, 2016), la expansión del cultivo forestal de gran escala (Chifarelli, 2010), el agotamiento de las tierras fiscales objeto de ocupación por numerosas familias (Schiavoni, 1995), fueron elementos que coadyuvaron a profundizar la polarización de la estructura agraria. En ese contexto es que se da origen a la experiencia de las Ferias Francas, como un espacio de comercialización alternativo de los colonos

⁴⁰ Aunque contradictoriamente (o no) se inscribieron en modelos de desarrollo extractivistas de la naturaleza, traccionados por los favorables precios internacionales, que no sólo significó la reprimarización de las economías sino el despojo y exclusión de la población rural por los bienes naturales en disputa (Svampa, 2011).

⁴¹ Recordemos que para fines de la década del '90, las tasas de empleo y subempleo eran del 30% de la PEA, y que para Octubre de 2002, existían 21 millones de personas por debajo de la línea de pobreza, o sea, más del 57% de la población total (Ferrer, 2004).

misioneros, que comienzan a organizarse para llevar a los centros urbanos parte de su excedente de producción. En ese proceso, se destaca el rol protagónico asumido por las mujeres, en tanto responsables de hecho de las tareas de huerta y cuidado de animales menores en la chacra, así como de las tareas de cuidado de los integrantes de las unidades domésticas. La originalidad de sus reivindicaciones va a estar radicada, entre otros elementos, en la transgresión del sentido común construido: que la comercialización “no es cosa” del productor y que “el lugar” de la mujer está “dentro de su hogar”.

En ese sentido, en el siguiente trabajo intentamos reflexionar sobre el proceso de institucionalización de las relaciones de intercambio de la AF en nuestro país en el período 2003-2015, como parte de la ESS, recalando en las particularidades de la provincia de Misiones, dada la importancia de la AF y de las organizaciones sociales que allí se encuentran.

Concepciones sobre Economía y Estado para abordar los procesos de institucionalización.

A continuación plantearemos la perspectiva de análisis de la que partimos, fundamentalmente en relación al concepto de Economía y de Estado, que consideramos permiten comprender los procesos de institucionalización a los que queremos referirnos.

Dentro de la perspectiva de Economía Social⁴² en la que nos ubicamos, el contenido de “lo económico” (Coraggio, 2009) refiere a *“un proceso institucionalizado de interacción entre el hombre y la naturaleza que permite un abastecimiento regular con medios materiales para satisfacer las necesidades”* (Polanyi, 1976: 159). Es decir, en oposición a la economía formal que supone que el accionar de los individuos es unívocamente dirigido por una “propensión natural al intercambio comercial”, donde las relaciones sociales se reducen a relaciones mercantiles que son y “deben ser” orientadas por los dictámenes del “mercado”; la Economía Social se inscribe en una perspectiva sustantiva, en la cual las “instituciones constituyen una mediación entre

⁴² A la que entendemos como “el sistema de procesos de producción, distribución, circulación y consumo que, a través de principios, instituciones y prácticas, en cada momento histórico organizan las comunidades y sociedades para obtener las bases materiales de resolución de las necesidades y deseos legítimos de todos sus miembros, actuales y de futuras generaciones, de modo de permitir la reproducción y desarrollo de la vida, sosteniendo los equilibrios psíquicos, interpersonales, entre comunidades y con la naturaleza (Vivir Bien o Buen Vivir)” (Coraggio, 2011:345).

los principios de organización de la economía y las prácticas”, en la que la utilidad objetiva de los bienes y servicios cobran sentido en tanto contribuyen a asegurar la autarquía, la libertad y autonomía, tanto de las economías domésticas como de los grupos sociales en que se insertan (Caillé, 2009, 2010). En esos términos, los procesos de coordinación económica de la producción, distribución, circulación y consumo no son azarosos –ni son resueltos por “el juego de la oferta y la demanda”- sino que se presentan “institucionalizados” en la medida en que existen pautas que explícita o implícitamente rigen y guían el comportamiento de los actores, quienes van reafirmando esa institucionalidad pero también instituyen nuevas formas de pautar las prácticas a partir de la práctica misma. Es decir, lejos de pensar a la institucionalidad como una estructura rígida y monótona, se rescata el carácter dinámico de los acuerdos y pautas sociales. Las instituciones económicas en su caso, refieren entonces a las normas o pautas que guían las prácticas económicas de los actores (Coraggio, 2011), que en algunos casos incluso, pueden adoptar formas concretas como organizaciones (cooperativas, ferias, asociaciones, empresas de capital, etc.). Así, *“la relación entre instituciones y prácticas no es a-histórica ni siempre se desarrolla en la misma dirección. Un proyecto de transformación de la realidad social puede presentarse como una propuesta de instituciones que se imponen o se tratan de imponer por leyes (...), o bien puede ser un intento de reconocer prácticas que el sistema institucional formal negaba”* (Coraggio, 2011: 358). De manera que, al referirnos a las relaciones de intercambio, queremos hacer hincapié en que no se trata de una etapa separada de la producción y el consumo (como generalmente se asume a la comercialización), sino como aquellas relaciones sociales que conllevan la circulación de satisfactores para la realización de las necesidades de los actores involucrados en ellas, independientemente de su contenido mercantil. Puesto que consideramos que las relaciones de intercambio se estructuran a partir de “necesidades” socialmente legitimadas antes que por los designios de los mercados y los precios o por los deseos irrefrenables de los individuos.

Por otro lado, al referirnos a las políticas públicas estatales, partimos de una perspectiva de “Estado ampliado” es decir, no limitado a ser *“una suerte de instrumento o conjunto de aparatos”* (Thwaites Rey, 2005: 1) sino expresión de las relaciones de dominación que existen en una sociedad (Hintze, 2013). Dado que

entendemos que dicha dominación no sólo se asienta en los antagonismos de la base material del sistema de relaciones capitalistas sino también refiere a la estructura de dominación a partir de la ideología, a la hegemonía cultural y al campo de lucha del sentido común. Por tanto, al referirnos al Estado hablamos de la conjunción del aparato político y la sociedad civil, y las relaciones de disputa que se suceden por el control hegemónico del discurso político (Thwaites Rey, 2005). Desde esta perspectiva, el Estado no es algo externo a la sociedad o un elemento que emerge a posteriori, o un bloque monolítico, sino que en cada momento histórico expresa diversas correlaciones de fuerzas.

Bajo tal concepción de Economía y Estado, entendemos a la "institucionalización", como un proceso que abarca tanto a los actos de formalización en la estructura burocrática del Estado como a la visibilización e incorporación de los principios, prácticas, horizontes de acción propios de los actores de la sociedad civil en las dinámicas de intervención de las políticas públicas. Se trata, como lo plantea Hintze (2010), de un desafío técnico y organizacional, en tanto la confluencia y el diálogo de prácticas y representaciones de los actores provenientes del aparato estatal como de la sociedad civil, den lugar a la construcción de una "*nueva cultura compartida*" (Op.Cit: 49). Así, siguiendo a O'Donnell y Oszlak (1981), las políticas públicas resultarán en la toma de posición del Estado frente a una determinada *cuestión social* que intenta o dice intentar resolver. Aunque se advierte, que como "*Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo (...) la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario, (...)*" (Op. Cit.: 112). Con cuestiones sociales, nos referimos a aquellas necesidades o demandas sociales que han sido socialmente problematizados, es decir, ya sea por la capacidad de los actores de poner el tema en agenda o por intereses individuales o corporativos de hacerlo, alcanzando cierto reconocimiento social. (O'Donnell y Oszlak, 1981).

Ello nos permite diferenciar dos instancias del proceso de participación social en la formulación y gestión de políticas: la de *co-construcción* de políticas públicas como una instancia de participación en el diseño y la de *co-producción*, como una instancia de participación en la implementación de la política (Monasterios y Srnec, 2010; Vaillancourt, 2011). Así, mientras que la co-construcción "*supone la existencia de*

interfases, de lugares de mediación y de deliberación" (Vaillancourt, 2011: 18) que conjugan una democracia representativa con una democracia participativa; la co-producción *"se apega únicamente a la dimensión organizacional, es decir a la operacionalización de las políticas, más que a su gestación o a su institucionalización"* (Vaillancourt, 2011: 11);

En ese sentido es que a lo largo del texto veremos instancias de formalización de prácticas ya presentes en los territorios en algunos casos (como las prácticas feriantes) y otras que surgen como propuestas "autónomas" del Estado, que en mayor o menor medida se incorporan en las prácticas de los actores o las interpelan. Pero también, intentaremos mencionar algunos espacios de participación social que posibilitan la visibilización de ciertas cuestiones sociales y se constituyen como política pública.

Finalmente, mencionamos que nos inscribimos en la perspectiva de Economía Mixta propuesta por Coraggio (2010; 2011), puesto que entendemos que la AF hace parte de la Economía Popular (EP) en tanto la unidad doméstica es indisociable de la unidad productiva, la dotación de recursos (como factores productivos: tierra, capital y trabajo) es limitada y se halla fuertemente condicionada por su "fondo de trabajo" es decir, la fuerza de trabajo (de autoproducción, mercantil, o en las capacidades y conocimientos que resguardan y procrean) disponible o a disposición de la familia o familia extendida, sus decisiones no están unívocamente guiadas por el fin de lucro sino por garantizar la reproducción social de la unidad doméstica y sus integrantes (Coraggio, 2010, 2011).

Desde ese punto de vista, entendemos que la toma de posición del Estado -como acción u omisión- (O'Donnell y Oszlak, 1981) intervienen directamente sobre las prácticas reproductivas de las unidades domésticas, en tanto generan condiciones estructurales de mayor o menor estabilidad para su sostenibilidad, pero también reproduce posiciones de poder que debilitan o en el mejor de los casos neutralizan la capacidad de los actores de poner en agenda sus demandas. Particularmente, consideramos que las políticas públicas para la AF vinculadas a la comercialización deben ser comprendidas en tanto afectan no sólo a las prácticas de comercialización (como condiciones de venta, logística, precios, difusión, etc.) sino a los vínculos de

reciprocidad, redistribución e intercambio mercantil por los que se da la circulación de satisfactores⁴³.

En base a ello, a continuación contextualizaremos al proceso de institucionalización formal de las relaciones de intercambio de la ESS y la AF en el país, a partir de las principales políticas públicas nacionales identificadas. Luego, intentaremos describir brevemente cómo las organizaciones de Ferias Francas de la provincia organizan la producción, circulación, distribución y consumo de alimentos, institucionalizando relaciones de intercambio a niveles micro y meso-socioeconómicos, dando lugar a procesos de co-producción y co-construcción de políticas. Por otro lado mencionaremos algunos hitos recientes en la política pública misionera que en principio favorecerían la producción y comercialización de alimentos de la AF. Y finalmente a modo de conclusión incluiremos algunas reflexiones y preguntas que nos permitan continuar avanzando con la investigación.

La institucionalización de la AF y la ESS en Argentina.

Se podría decir, que a diferencia de las políticas de los años 90, en la última década las políticas sociales orientadas a revertir las condiciones de pobreza, desigualdad y desempleo de los sectores populares cambiaron el énfasis y la estrategia de intervención. Así, de caracterizarse como políticas primordialmente “asistenciales” a partir de la transferencia directa de ingresos, en los años recientes se configuraron como herramientas de intervención pública orientadas a la integración social a partir de la generación de trabajo autogestivo o cooperativo en base al desarrollo local y comunitario⁴⁴. Pero además, las políticas públicas avanzaron en la regulación de las condiciones de trabajo, en el apoyo a la mejora de la protección social de los trabajadores de aquellas nuevas formas asociativas⁴⁵ y en la promoción y fortalecimiento de la sostenibilidad de los proyectos socio-económicos de los trabajadores⁴⁶ (Coraggio, 2013; Hopp, 2016). Ello se dio además, en el marco de una

⁴³ Siguiendo a Polanyi (1976) consideramos que la coordinación económica no está dada unívocamente por las relaciones de intercambio en el mercado, sino también por las prácticas redistributivas y recíprocitarias.

⁴⁴ Como con el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en el año 2004 y el “Programa Ingreso Social con trabajo (Argentina trabaja)” en 2009.

⁴⁵ Por ejemplo a partir de la creación Programa Nacional de Microcrédito Carlos Cajade, organizado desde la Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito (CONAMI) desde el año 2006, como una vía de acceso a créditos y subsidios para financiar las actividades productivas; o, la Ley de Marca colectiva N°26.355 que facilitó el registro de marcas en el INPI a los emprendimientos asociativos.

⁴⁶ Por ejemplo a través del rol otorgado al INAES para regularizar a las cooperativas del Programa Argentina Trabaja o la creación del Monotributo Social para aquellos inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de

mejora del sistema de seguridad social, que amplió las bases de cobertura a partir de las reformas del sistema previsional y de asignaciones familiares, reemplazando los “criterios meritocráticos de elegibilidad” por criterios de universalidad, solidaridad redistributiva y reconocimiento de derechos y garantías a la reproducción de la vida (Hintze y Danani, 2010).

Por su parte, las políticas vinculadas a la comercialización estuvieron relacionadas a la organización de numerosos espacios de venta (espectáculos, ferias, fiestas, etc.) y adquirieron mayor relevancia a partir de la creación de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el año 2008, que luego se consolidó con la creación de la Secretaría de Economía Social en el año 2010 (Hopp, 2016).

Análogamente, en el caso particular de la AF, se evidencia, un cierto distanciamiento con las políticas de liberalización del mercado y las estructuras programáticas extremadamente focalizadas, descoordinadas y superpuestas, propias de los años ochenta y noventa, hacia esquemas de mayor articulación interinstitucional (Sabourin et al., 2014; Sanches et al., 2014). Es decir que éstas no son abordadas sólo desde una perspectiva económica y tecnológica sino que en los últimos años incorporaron ejes de acción vinculados a temas transversales como son “las políticas de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza” dentro de las cuales se mencionan: el fomento a bancos de semillas, mercados y ferias de productores, bancos públicos o sociales de alimentos, restaurantes populares y programas de compras públicas a la AF (Brasil, Ecuador, Argentina, etc.), la producción agroecológica, el desarrollo territorial, etc. (Sabourin, 2014).

A partir de los cambios institucionales que se evidencian en la última década, el trabajo de Juárez (2014) destaca tres procesos de transformación en términos de las políticas de desarrollo rural y AF en nuestro país: la generación de condiciones institucionales para el despliegue de las políticas públicas (con la creación de nuevos organismos públicos a nivel nacional y provincial, nuevas organizaciones sociales sectoriales y nuevos instrumentos de política); el rediseño de políticas sociales agrarias preexistentes y la generación de políticas específicas para la AF (institutos,

Desarrollo Local y Economía Social, que más allá de la formalización, les dio la posibilidad –con ciertas limitaciones- de acceder a una Obra Social, al cómputo de años de aportes jubilatorios y a un monto estipulado de facturación anual

leyes, programas, proyectos, etc.); y, el desarrollo de políticas sociales y de infraestructura que intervienen en la mejora de las condiciones generales de vida y reproducción de las familias agrarias.

Dentro del primer proceso referido por Juárez (2014), es que se inscribe la creación de la REAF en 2004 en el ámbito del MERCOSUR y del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF)⁴⁷ en el año 2006. Así como también los distintos cambios en la jerarquía institucional que fue adquiriendo la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar desde el año 2008 hasta el 2014 en que se consolida como Secretaría de AF (SAF) (Craviotti, 2014; Manzanal y González, 2010).

En términos de creación de nuevos instrumentos de política, a partir de 2007 se comienza a implementar el Registro Nacional de AF (RENAF)⁴⁸ cuyo fin es el de generar información de base para el diseño e implementación de políticas diferenciales.

Mientras que, respecto del rediseño de políticas, se aplicó en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) una transformación de los lineamientos estratégicos al incorporar el enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR), profundizando su compromiso con la AF en su agenda programática. De acuerdo con Juárez (2014) esto significó: “(...) la revalorización del área de extensión rural (...) y, por otro lado, la creación de los primeros institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la agricultura familiar: el Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) y los institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar (IPAF)” (Juárez, 2014: 61).

Finalmente, y sin agotar la cuestión, mencionamos la sanción de la Ley N° 27.118 “De Reparación Histórica de la AF para la construcción de una Nueva Ruralidad” (Ley de AF) en el año 2014, en el marco del “Año internacional de la Agricultura Familiar”,

⁴⁷ El FONAF se constituyó como una organización mixta (formado por diversas organizaciones de la AF y representantes del Estado Nacional) cuyo principal objetivo fue establecerse como un espacio de debate de las políticas públicas nacionales para la AF. (FONAF, 2007)

⁴⁸ Res. 255/07 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. En la práctica el RENAF no ha logrado una cobertura completa de la AF. Ello junto a la ausencia de datos censales recientes debilita la visibilización del sector y sus posibilidades de fundar un discurso en base a datos empíricos.

dentro de la cual se preveían acciones específicas en materia de comercialización directa⁴⁹.

Luego, particularmente en términos de políticas específicas de comercialización directa de la AF, también se han dado algunas transformaciones normativas e institucionales que en algunos casos confluye con lo mencionado anteriormente para la generalidad de los trabajadores de la Economía Social. Nos referimos a la creación de la “Marca colectiva” y el Monotributo Social Agropecuario a Costo Cero en el año 2009. Éste último, dirigido en el ámbito del Ministerio de Agricultura de la Nación en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que funciona como complemento del RENAF.

Así también desde ambos Ministerios, y en coordinación con los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y de Interior y Transporte, podemos mencionar el acuerdo firmado a fines de 2014 con 31 ferias francas (de las provincias de San Luis, Misiones, Formosa, Córdoba, Jujuy, Corrientes, Entre Ríos, Santiago del Estero, Mendoza y Buenos Aires) para incorporarlas a la “Red Comprar”⁵⁰ y fortalecer así su comercialización, fundamentalmente a través de subsidios y difusión.

Dicho proceso se complementó a su vez, con la creación en 2015 del sello “Producto de la AF”⁵¹ como una herramienta de identificación de productos de la AF que “*se destaquen por su calidad, por su nivel de innovación en tecnologías socialmente apropiadas y apropiables, por la promoción de aspectos sociales, culturales, organizativos, y/o de uso sustentablemente responsable de los bienes naturales*”. (Res. 419/2015).

Por otro lado, en el año 2014 se creó la “Dirección Nacional de Ferias Francas e Intercambios Regionales” en la órbita de la SAF, cuyas principales líneas de acción se orientaron a: fortalecer las ferias de la AF y otras formas de comercialización; favorecer la articulación entre el Estado y las organizaciones sociales; y, contribuir a

⁴⁹ Dicha ley permanece aún sin reglamentar, pero ahora en un contexto desfavorable para su tratamiento (dado el porte conservador que se observa en las políticas públicas actuales) y frente a un agravamiento de las condiciones de producción y comercialización de los principales cultivos de las economías regionales que afectan y debilitan directamente a la agricultura familiar como actor social y político.

⁵⁰ Los Programas “Red Comprar” y también “Precios Cuidados” de la Secretaría de Comercio, formaban parte de una estrategia del gobierno nacional para garantizar el acceso a alimentos y productos de consumo básico más baratos, en un contexto de inflación generalizado. Esto incluye la promoción de ferias y mercados populares.

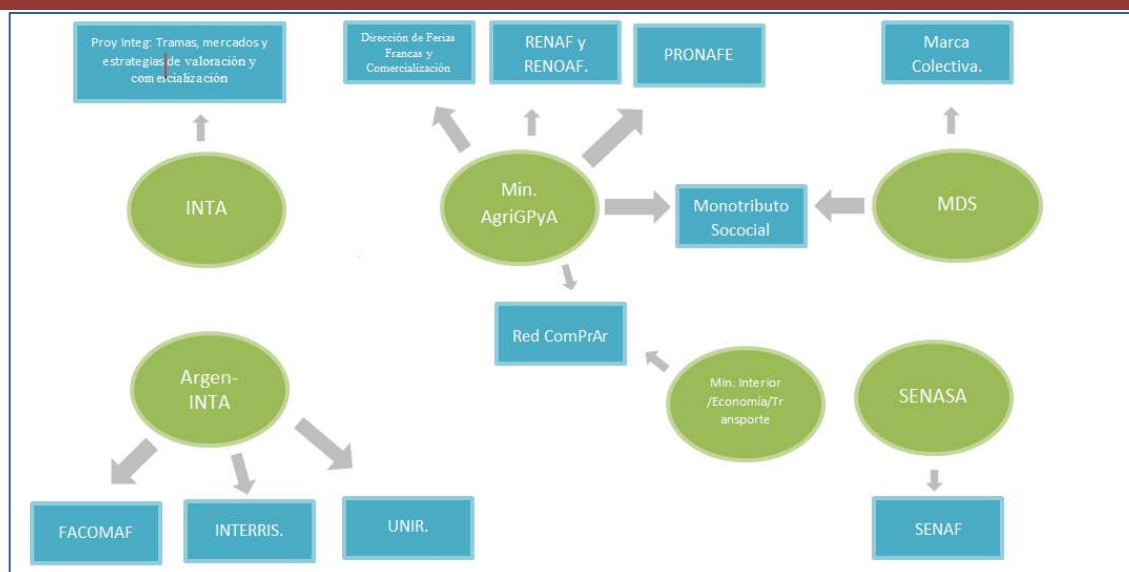
⁵¹ Por Res. 419/2015 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

la visibilización de las ferias en la sociedad a través de encuentros regionales, nacionales, etc.⁵²

Por su parte, la Ley de AF mencionada anteriormente preveía en el Art. 22 la acción en el tema de “Procesos productivos y de comercialización” (Título IV de la Ley) a partir de la cual se buscaría promover: *“La realización de ferias locales, zonales y nacionales, y pondrá especial énfasis en la conformación de una cadena nacional de comercialización”; “la promoción de marcas comerciales y denominaciones de origen y otros mecanismos de certificación, como estrategia de valorización de los productos de la agricultura familiar”; y, la priorización en las contrataciones directas que realice el Estado Nacional para la “compra de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de establecimientos productivos de los agricultores y agricultoras familiares registrados en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF)” (Art. 22, Ley N° 27.118).*

En el ámbito del INTA, en tanto, se ha dado lugar a diversos espacios que trabajan especialmente con la temática de las Ferias de la AF. Desde la Fundación ArgenINTA encontramos: el FACOMAF (Fondo de Apoyo a la Comercialización ente Ferias de la Agricultura Familiar); el proyecto UNIR (Unidad Integrada de apoyo a Iniciativas rurales) en sus líneas de “financiamiento”, “acceso a mercados”, “mejora y diferenciación de productos”, “capacitaciones”, y “ferias” específicamente; el programa de acceso a financiamiento, INTERRIS (Innovación Territorial Sustentable). Mientras que en la estructura de INTA encontramos, dentro del Programa Nacional para Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, el “proyecto integrador” (PI): “Tramas, mercados y estrategias de valoración y comercialización” que se compone de dos proyectos específicos (PE): “Tramas productivas y valor agregado” y “Mercados y Tramas comerciales”.

⁵² Dicha Dirección ha sido recientemente renombrada como Dirección de Comercialización, puesto que su objetivo actual y futuro es fortalecer diversas instancias de comercialización directa para la AF (no sólo restringido a ferias), como los intercambios regionales entre organizaciones sociales o la generación de centros de acopio y nodos de venta.



Esquema 1: Programas vinculados a institucionalizar la comercialización de la AF a nivel nacional. Elaboración propia.

Luego, dentro del ámbito del ex Ministerio de Agricultura, identificamos al “Proyecto de Fortalecimiento a las Ferias Francas y Mercados Solidarios”, dependiente del área de Fortalecimiento Institucional, y, el Programa Nacional de Ferias para el Desarrollo Local (PRONAFE) dependiente de la Subsecretaría de Agregado Valor y nuevas tecnologías.

Finalmente, mencionamos la creación en el ámbito del SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria), de la “Comisión de Agricultura Familiar del Senasa” (SENAF, Res. 187/2014). La SENAF es una estructura interinstitucional (de la que inicialmente participaban representantes del Ministerio de Agricultura; INTA; INTI; INAL; FONAF; Universidades Nacionales y algunas organizaciones sociales) creada a mediados del año 2014, para responder a las necesidades particulares de la AF en materia de condiciones bromatológicas y sanitarias, para la seguridad e inocuidad alimentaria. La misma se encuentra dividida en dos subcomisiones: la primera que trabajaba sobre el Código Alimentario Argentino (CAA) en un capítulo específico para la AF que contemple requisitos para la habilitación de salas de elaboración acordes a la escala de producción, permitiendo incorporar nuevas tecnologías que garanticen la inocuidad de los alimentos y el correspondiente acceso a los mercados. La segunda subcomisión que abarcaba temas referidos a carnes y sus subproductos como chacinados y embutidos. (Habilitación de Salas de faena

multiespecie, pesca artesanal; tambo-fábricas, establecimientos de elaboración de chacinados y salazones, etc.).

La institucionalización de las relaciones de intercambio de la AF en Misiones.

El rol de las FF en el proceso de institucionalización.

Como decíamos más arriba, la institucionalización puede ser comprendida como una formalización en la estructura jurídico-administrativa del Estado, pero también, como un proceso de incorporación de prácticas, valores, horizontes de acción, necesidades, etc. provenientes del propio campo popular. Se trata, en alguna medida, de reconocer en las políticas, procesos de tipo top-down, en el primer caso, o de tipo bottom-up en el segundo.

Así, la experiencia de las FF en nuestro país y particularmente en Misiones, representa la respuesta de la sociedad civil organizada frente a la retirada del Estado sobre las cuestiones públicas por la avanzada del mercado como único medio para la satisfacción de las necesidades. Las FF se presentan entonces como un modo alternativo no sólo de intercambio sino de coordinación económica, basado en la proximidad de los vínculos, el rompimiento con las relaciones asimétricas de poder con los intermediarios, la valoración (en un sentido no crematístico) del trabajo doméstico y artesanal, el protagonismo asumido por la mujer, el diálogo cultural, el desarrollo de un vínculo más amable con el medio natural, la estrecha relación con el territorio, etc. En tanto "gestión colectiva del mercado" se caracteriza entonces por una organización micro y meso-socioeconómica⁵³ que institucionaliza los intercambios de alimentos y artesanías a partir de prácticas que no está orientada por los "precios" sino por una configuración múltiple de variables. Así, en el orden micro-socioeconómico, la coordinación de la producción, circulación y consumo se da por:

a) La disponibilidad preexistente de capacidades y saberes de las productoras y productores, el trabajo familiar e interfamiliares, la estacionalidad de la producción, las cantidades producidas, la producción que se destina para el autoconsumo, la disponibilidad de transporte, las condiciones de los caminos, de la opinión de los consumidores, etc.;

⁵³ Diferenciamos un nivel micro y meso-socioeconómico de acuerdo al nivel de abstracción y de alcance de las prácticas y principios.

b) Las instancias de decisión colectiva y la constelación de acuerdos implícitos y explícitos que ordenan -en el sentido de hacer previsible la acción de los otros- la dinámica de intercambio (como pueden ser las reuniones semanales de feriantes, las asambleas generales anuales, las elecciones de representantes, los acuerdos sobre el origen de la producción, el modo de producir, la “prohibición” de revender, etc.);

c) La gestión común de fondos y la hibridación de recursos⁵⁴;

Mientras que en un orden meso-socioeconómico, consideramos que la coordinación opera en las siguientes prácticas:

d) En los acuerdos políticos con distintas instancias del Estado municipal, provincial y nacional, que viabilizan distintos canales de comercialización.

e) En la profusa extensión de redes con otras organizaciones sociales que posibilita intercambios entre pares.

f) En la conformación de instituciones de representación política:

a. en el nivel local, por la Asociación Provincial de Ferias -o Interferias- que nuclea a todas las ferias de la provincia.

b. En el nivel nacional y aún con una incidencia muy incipiente, en la creación en 2015, de la Cámara Nacional de Feriantes de Ferias Francas de la República Argentina⁵⁵.

g) En la organización de eventos, que congregan tanto a feriantes (y sus organizaciones) de distintas localidades de la provincia como del resto del país, organizaciones sociales, integrantes de la economía popular, así como a representantes del aparato estatal. A nivel provincial, nos referimos a las Fiestas de Ferias y Encuentros zonales – “Encuentro de Ferias de Zona Norte”, “Encuentro de Ferias de Zona Centro”, “Fiesta Provincial de la Feria Franca”, etc. –; y a nivel nacional –“Encuentros Nacionales de Ferias y Mercados Solidarios” – , con otras ferias del país, que permite la colocación de productos locales en otras zonas del país. Los Encuentros Nacionales de Ferias se realizan cada dos años (entre 2011 y 2015, se han realizado 3 encuentros). Las Fiestas Provinciales de Ferias se realizan anualmente (ya se han realizado 18 fiestas desde la primera realizada en 1997 en la

⁵⁴ La hibridación de recursos refiere a la “combinación” de recursos de diversas fuentes: mercantiles y no mercantiles (venta de bienes o fuerza de trabajo en el mercado, subsidios del Estado y/o trabajo voluntario, por ejemplo).

⁵⁵ La Cámara de Feriantes de FF de Argentina, se creó representando a 400 ferias de 14 provincias del país, entre ellas, las misioneras. Actualmente, se encuentran adheridas unas 800 ferias de todo el país.

localidad de San Vicente); mientras que los encuentros zonales son de una regularidad mensual o bimensual.

Consideramos que dichas instancias de coordinación meso-socioeconómica instituyen, por un lado, relaciones de intercambio, en las que circulan satisfactores tanto a través del comercio mercantil como de los vínculos de reciprocidad y redistribución (entre feriantes, consumidores, organizaciones y el Estado). Así, la Asociación Provincial de FF –en forma análoga a como lo hace cada feria- es en parte quien coordina y articula necesidades internas del colectivo (acceso a insumos, créditos, difusión, acuerdos con otras instituciones, etc.) así como gestiona intercambios entre ferias locales y regionales, e interviene en la canalización de recursos de las políticas públicas para la AF. Sobre ello podríamos mencionar la participación en la co-producción de políticas nacionales de acceso popular a alimentos (como los camiones de “Frutas para todos”, “Pescados para todos” o los acuerdos con la “Red COM.PR.AR”); la ejecución del Programa de Microcréditos de la CONAMI, antes mencionados, a partir de distintas ferias que funcionan como administradoras de los créditos; o, los acuerdos con el gobierno provincial, por ejemplo, en el Programa “Hambre Cero” del Ministerio de Derechos Humanos de Misiones⁵⁶, otorgándoles órdenes de compra por una canasta de alimentos que pueden ser intercambiados en todas las FF de la provincia.

Mientras que los “Encuentros Nacionales de FF y Mercados Solidarios” consideramos que se constituyeron como espacios de co-construcción de políticas públicas al dar lugar a un diálogo horizontal con diversos representantes del Estado⁵⁷. Puesto que en ellos observamos que las principales problemáticas planteadas por las organizaciones son progresivamente abordados en los encuentros y elevados a una instancia de política pública –aunque ello no significa que sean cabalmente “resueltas”-. En cuanto a las temáticas tratadas en los tres encuentros, encontramos: la necesidad de legislación que en primera medida resguarde y habilite el funcionamiento de las ferias en distintos puntos del país; la necesidad de adecuar la legislación bromatológica y sanitaria a las formas de producción y elaboración de la AF; el acceso a

⁵⁶ Dicho programa asiste a familias que en su núcleo albergan a un menor, adulto mayor o personas discapacitadas, en condiciones de desnutrición.

⁵⁷ De hecho, ello constituye uno de los cuatro objetivos fundantes de los Encuentros: A) Lograr visibilidad; B) Articular trabajos en red; C) Promocionar y afianzar la relación con los consumidores; **D) Contribuir a la construcción de políticas públicas del sector.**

financiamiento de gestión colectiva; la legitimación y reconocimiento formal de las formas de producción agroecológica; generación de censo de ferias; la búsqueda de mecanismos para establecer intercambios regionales; leyes de orden nacional y provinciales de AF (previas a la Ley de AF dictada en Diciembre de 2014); entre otros. Frente a esto, entendemos que la experiencia de las FF instituyen un modo de coordinación económica que no está separada de una construcción política, que disputa el rol de la AF como abastecedora local de alimentos. La gestión democrática de las FF, creemos que institucionaliza la racionalidad sustantiva de la AF en la organización de los intercambios, subordinando a las “fuerzas de mercado” a un control más consciente de sus causas y consecuencias. De ese modo, las prácticas de co-construcción política entendemos que permiten incluir a la AF como forjadora de sus propios acuerdos y consensos. Por eso, en tanto espacio de comercialización acorde a las prácticas de la Economía Popular, su difusión en los últimos años ha sido exponencial, y su importancia en el escenario público ha contribuido a problematizar el contenido político de los mercados (Quién consume, qué alimentos consumimos, quién los produce, cómo se producen, etc.).

Así, mientras la experiencia de las FF de Misiones comienza a mediados de los años '90, en el resto del país, el mayor auge se da a partir de “la crisis del 2001/02” pero también por el impulso de las políticas públicas a partir del año 2010. De manera que actualmente se estima que existen alrededor de 800 ferias en todo el país, de las cuales, en dos provincias (además de Misiones) han alcanzado a integrarse como organizaciones de segundo grado (Chaco y Corrientes).

Políticas públicas de comercialización e institucionalidad alcanzada en la provincia.

En términos de políticas de comercialización para la AF, en línea con el contexto nacional, las políticas públicas provinciales tuvieron un rol secundario durante la década de los noventa y es recién a principios de la década del 2000 en que esa tendencia comienza a revertirse. Frente a la ausencia de políticas específicas, la “comercialización” era abordada como una problemática subsidiaria de los temas productivos, cuyo fin, además era brindar herramientas de “mercadeo” para la inserción de los pequeños productores “al mercado” tradicional (Carballo et al., 2004).

En la década siguiente, el trabajo de Carballo et al. (2004) identificó las siguientes políticas vinculadas a mejorar las condiciones de comercialización de la AF local: las políticas de comercialización del IFAI (que administra el Ingenio San Javier, e interviene en la comercialización de caña y azúcar de caña orgánica proveniente de productores locales, y, también interviene en la comercialización de granos de maíz, poroto y soja, en la zona de Bernardo de Irigoyen), la Cooperativa Tabacalera de Misiones (a través de la cual se promueve el Programa Citrus, financiado por el PRAT- Proyecto de Reconversión de Áreas Tabacaleras, para la implantación y exportación de cítricos); y la Cooperativa Frigorífica de L. N. Alem (a través de la cual se financian instalaciones y capital de trabajo para productores de carne porcina y bovina, también financiado por el PRAT).

Más recientemente encontramos algunas acciones que avanzan en políticas específicas de comercialización para la AF. Nos referimos al reconocimiento institucional que reciben las ferias francas a partir del año 2010 a través de la Ley III N°10 de "Ferias Francas y Mercado Concentrador Zonal". De acuerdo a cómo se fundamenta en el cuerpo de la ley: *"El sentido de esta norma es facilitar el desarrollo de la actividad de las ferias francas, reconocer su preexistencia y asegurar su consolidación como un mecanismo alternativo al servicio del pequeño productor, y como un actor dinamizador de la economía social rural, en estrecha interrelación con el ámbito urbano"* (Ley III N°10, 2010). Dentro de las líneas de trabajo del IFAI antes mencionadas, dicha ley posibilitó a su vez, la instalación de un Mercado Concentrador Zonal en la ciudad de Posadas, que facilita la comercialización directa a productores rurales, empresas y emprendedores urbanos a partir de la coordinación estatal de la infraestructura, logística y otras políticas públicas.

De la misma manera, y en el mismo año, se sanciona la LEY XVII - N° 71 de Alimentos Artesanales que regula y registra las "Salas de Elaboración de Alimentos Artesanales" y los "Alimentos Artesanales" como una política del Ministerio de Salud Pública provincial para adecuar las normativas bromatológicas a la realidad de la AF y los emprendedores urbanos.

Luego, en el ámbito de los programas públicos, se destaca también el “Programa Provincial de Recuperación Nutricional Hambre Cero” que también desde el año 2010 se constituyó en otro de los antecedentes provinciales de “compra pública”⁵⁸.

Mientras que, a fines del año 2014 se aprobó la Ley provincial VIII N° 68: “Ley de fomento a la producción agroecológica”, donde, entre otras cosas, crea el “Registro de productores agroecológicos” y el “Sistema Único de Certificación Participativa” cuyo objeto es fomentar la producción agroecológica a partir de “la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas, procesos de producción, comercialización y consumo de alimentos saludables con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural; teniendo en consideración el ordenamiento productivo de cada región.” (Art. 1 Ley VIII N° 68).

Finalmente, mencionamos la Ley Provincial VIII-69 de Agricultura Familiar cuyo objetivo es adoptar *“como modelo de desarrollo productivo, económico, social y ambiental a la agricultura familiar en toda su diversidad, la que es sujeto prioritario de las políticas y acciones que se ejecutan desde las diferentes áreas del Gobierno provincial”* (Art.1.). El mismo prevé como objetivo específico el: “desarrollar políticas de comercialización que garanticen la colocación de la producción en mercados locales, regionales y otros” (Art.3.). Dicha ley crea para ello un “Consejo Provincial de la Agricultura Familiar”, integrado por representantes tanto del gobierno provincial como de organizaciones sociales de la AF. En este marco es que a fines de 2015 se ha creado la Secretaría de Estado de la AF, con rango de Ministerio.

Consideramos que dichos cambios institucionales reflejan lo ya mencionado anteriormente: la prevalencia de criterios de inclusión social y universalización de las políticas, el reconocimiento de un actor social invisibilizado en el corpus social, así como también, el importante rol que pueden jugar las distintas jerarquías de gobierno (nacional, provincial y municipal) en el fortalecimiento de la AF. Sin embargo, nos parece que a pesar de los años transcurridos, no está tan claro cuál fue el impacto de esa institucionalidad, y quiénes serían los actores involucrados en su observación e implementación.

⁵⁸ Con sus particularidades, otro antecedente provincial lo constituye el “Programa “Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la Pequeña Agricultura Familiar” ó “Programa de los Maíces” que desde el año 2008 articula la acción del Ministerio del Agro y la Producción provincial y el Ministerio de Trabajo, Empleo y SS de la Nación, a través del cual se realiza la compra y distribución de semillas de maíz criollo, poroto y arroz de secano para su distribución a través de más de 16 organizaciones y 50 municipios al 18,5 % de los agricultores familiares de toda la provincia. (Carballo et al., 2014).

En el caso de la ley de Ferias, además de convalidar a las ferias, se ha posibilitado el acceso a recursos que son gestionados por la Asociación provincial, que en el año 2015 fue de 4 millones de pesos. Mientras que la ley sobre “alimentos artesanales y salas de elaboración” han permitido la registración –hasta mediados de 2015- de cerca de 100 productos mayormente provenientes de la AF; el acceso a capacitación en “Buenas Prácticas de Manufactura” para los productores y elaboradores; la habilitación de salas comunitarias de elaboración; y el fortalecimiento de un sistema local de control sanitario, a partir de la instalación de un laboratorio de control bromatológico perteneciente al Ministerio de Salud Pública de la provincia. Y, en relación al “Programa Hambre Cero”, en Mayo de 2015, las órdenes de compra en las Ferias Francas permitían el acceso a alimentos a 10.800 personas.

En cambio, frente a la ley de producción agroecológica y de AF, que son más recientes, aún no está tan claro, por un lado, cuál es el protagonismo que adoptará el aparato estatal y la sociedad civil organizada en su implementación (especialmente porque ambas prevén espacios de participación mixta), y por otro lado, cuáles serán las acciones que se derivarán de ello. La creación de la Secretaría de AF pareciera dar algunos indicios para tratar de responder estas inquietudes.

Breve conclusión y algunas preguntas que surgen del trabajo:

El trabajo presentado intentó abordar a la institucionalización de las condiciones de intercambio de la AF- en el marco general de la ESS- como un proceso de construcción de acuerdos en el que interviene tanto el aparato estatal como la sociedad civil organizada. Ello se relaciona con la concepción de Estado y Economía de la que partimos, porque, como lo intentamos mostrar en la gestión colectiva de las ferias, las instancias de decisión y construcción política y de políticas están imbricadas con los vínculos de intercambio mercantil, recíprocos y redistributivos. El crecimiento de las ferias francas en este período (pasando de 22 ferias en el año 2000 a 55 en el 2015 a nivel local y de un centenar a más de 500 a fin del mismo período a nivel nacional) nos parece que reflejan que el proceso feriante resulta “exitoso” como mercado alternativo y acorde a las prácticas de la AF.

Por otro lado, a nivel estatal, lo que se observa en las políticas locales es un mayor trabajo interinstitucional, que parecen intentar reemplazar los modelos atomísticos y descoordinados de la época anterior, hacia modelos de gestión de políticas

comprometidos en perspectivas más integrales. Las distintas políticas mencionadas (nacionales y provinciales) vinculadas a cuestiones de facturación, créditos, ingresos, habilitaciones, canales de comercialización, etc. indicarían que “los problemas de comercialización de la AF y la ESS” no se limitan a la organización de espacios de venta, sino que implica institucionalizar otras prácticas. La institucionalización de este modo, se da de “abajo hacia arriba”, aunque sin embargo, ello no garantiza procesos de diálogo y co-construcción de políticas entre el aparato estatal y la sociedad civil. Ello nos anima a pensar si: ¿Es posible establecer instancias “más o menos horizontales” de institucionalización en base a los criterios de representatividad actuales del régimen democrático?

Desde otra perspectiva, nos parece que sería interesante introducir una dimensión territorial, para intentar comprender estos cambios institucionales en el marco de procesos más generales. Sobre ello, decimos: ¿Cuál es el alcance de la institucionalidad lograda frente al desarrollo del sistema agroalimentario y agroindustrial local? ¿Qué fuerzas y actores la interpelan y disputan en el territorio? Frente a ello, marcamos como falencia del trabajo, la omisión dos importantes organizaciones en el territorio: el INTA y la SAF. Por ello es que nos preguntamos: ¿Qué rol han jugado ambas en este proceso instituyente?

Y finalmente, en vistas del giro conservador en las políticas nacionales actuales, nos planteamos: ¿Cómo puede incidir la institucionalidad alcanzada para garantizar la sostenibilidad de la AF?

Bibliografía.

- Caillé. (2009). Sobre los conceptos de economía en general y de economía solidaria en particular. . En Coraggio, J.L (Ed.), *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (pp. 13-46): Ed. Ciccus.
- Caillé. (2010). *Teoría anti-utilitarista de la acción: fragmentos de una sociología general*: Ed. Waldhuter
- CALISA. (2014). Informe N° 3: ¿Qué hay detrás de un paquete de yerba mate?. Buenos Aires: Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Facultad de Agronomía de la UBA. .
- Carballo, C., Ferrari, C., Puhl, L., Aristide, P., Brócoli, A., Anello, M. C., Quesada, M.y Boucau, F. (2014). *Programa “de los maíces criollos de Misiones”: aportes al desarrollo agroecológico*. Trabajo presentado en XVII Jornadas Nacionales De Extensión Rural Y IX Del Mercosur, Zavalla - Santa Fe, 19-21 Noviembre 2014.
- Carballo, C., Tsakoumagkos, P., Gras, C., Rossi, C., Plano, J. L.y Bramuglia, G. (2004). *Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas*. . Buenos Aires. : PROINDER. Proyecto De Desarrollo De Pequeños Productores Agropecuarios.
- Coraggio, J. (2010). La unidad doméstica y los emprendimientos de la economía social. . En INTA (Ed.), *Economía Social y Agricultura Familiar* (Vol. 1a Edición.). Buenos Aires, Argentina. : Ediciones INTA.
- Coraggio, J. (2011). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*: Abya-Yala, Ediciones. 1era. Edición
- Coraggio, J. L. (2013). *La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina*. . Trabajo presentado en Ponencia presentada en la Conferencia “Potential and Limits of Social and Solidarity Economy”. , 6 - 8 May 2013, ILO, UNRISD, , Geneva, Switzerland. .

- Craviotti, C. (2014). La agricultura familiar en Argentina: nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales. En Ciccus (Ed.), (pp. 175-204): Ciccus.
- Chifarelli, D. (2010). Acumulación, éxodo y expansión. Un análisis sobre la agricultura familiar en el norte de Misiones: Buenos Aires: INTA.[Links].
- Ferrer, A. (2004). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios de siglo XXI*. : Fondo de Cultura Económica de Argentina. . Buenos Aires, Argentina.
- Gortari, J. (2013). Yerba Mate: Claroscuros de un negocio próspero. . *Revista Realidad Económica*, Nº 280, nov/dic 2013. .
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. : CICCUS- CLACSO. Buenos Aires.
- Hintze, S.y Danani, C. (2010). Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo. . *Revista: Reflexión Política.*, vol. 12, núm. 24, diciembre, 2010, pp. 18-29. (Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia.).
- Hopp, M. V. (2016). Políticas de promoción de la Economía Social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad. . En (Org.), José Luis Coraggio (Ed.), *Miradas sobre la Economía Social y Solidaria en América Latina (en prensa)*. . Los Polvorines UNGS/IAEN/CLACSO/DR&RD. .
- Juárez, P., Gisclard, Marie, Goulet, Frederic, Cittadini, Roberto, Elverdin, Julio, Patrouilleau, M. Mercedes, Albaladejo, Christophe, González, Edgardo. (2014). Argentina: políticas de agricultura familiar y desarrollo rural. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas*. (pp. 51-70.). Santiago, Chile. : CEPAL. .
- Manzanal, M.y González, F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*(255), 51-67.
- Monasterios, C.y Srnc, C. C. (2010). La co-construcción de políticas públicas innovadoras en torno a la economía social (Vol. Documento 71.). Buenos Aires. : Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- O'Donnell, O.y Oszlak, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Documento G.E. CLACSO/Nº4*.
- Oviedo, A. (2016). Políticas públicas agropecuarias en Misiones, contrastes y contradicciones. En Gortari, Javier; Alejandro Oviedo; Víctor Rosenfeld (Ed.), *Dinámica agraria y políticas públicas: desigualdades sociales y regionales*. Posadas, Misiones. : EdUNaM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.
- Polanyi, K. (1976). El sistema económico como proceso institucionalizado. En Godelier, M (Comp). (Ed.), *Antropología y economía* (pp. 155-178): Anagrama. .
- Sabourin, E., Samper, M., Le Coq, J. F., Massardier, G., Sotomayor, O.y Marzin, J. (2014). Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas* (pp. 17-48). Santiago, Chile. : CEPAL.
- Sanches, A., Veloso, N.y Ramírez, A. (2014). Agricultura familiar y compras públicas: Innovaciones en la agenda de la Seguridad alimentaria y nutricional. *Serie: Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. . Santiago, Chile. : FAO. .
- Schiavoni, G. (1995). *Colonos y ocupantes: parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*: Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones
- Svampa, M. (2011). Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? *Más allá del desarrollo* (pp. 185-218). Buenos Aires. : Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala/ América Libre. .
- Teubal, M., Domínguez, D.y Sabatino, P. (2005). Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario. . En Giarraca, N. y Teubal, M. (Ed.), *El campo argentino en la encrucijada*. (pp. 37-78). Buenos Aires. : Alianza.
- Teubal, M.y Rodríguez, J. L. (2002). *Agro y alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*: Editorial La Colmena Buenos Aires
- Thwaites Rey, M. (2005). El Estado: notas sobre su(s) significado(s). En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea Magdalena (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. . Buenos Aires: Prometeo.
- Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT)*(Nº3).

“Estado, pequeños productores y nuevas territorialidades. El estudio de un caso”

Delia Inés de la Torre⁵⁹

Margarita Moscheni⁶⁰

Introducción

La financiarización de la economía global genera procesos de desarrollo heterogéneos, con agentes exportadores altamente competitivos junto a otros más vulnerables orientados principalmente al mercado interno. Todo ello en un mismo territorio, en el que la puja por la apropiación y control de sus recursos, tanto simbólicos como materiales configuran procesos conflictivos, determinados por relaciones asimétricas de dominación. El Estado, como relación social, tiene el rol principal de garantizarla a través de sus dos funciones principales: la de acumulación y la de legitimación. En el ejercicio de ésta última, facilita la configuración de tramas y redes productivas de grupos subalternos, que logran construir territorialidades locales y que van dejando huellas en el territorio. Este trabajo tiene como propósitos desentrañar el proceso de territorialidad de los grupos subalternos en una experiencia de desarrollo productivo y describir el papel que le cabe al Estado actuando y sosteniendo dichas redes.

Para ello se toma como estudio de caso una experiencia asociativa de agricultores familiares productores de melón, de la provincia de San Juan. Se trata de un trabajo descriptivo, con triangulación metodológica de datos cualitativos -entrevistas a funcionarios, técnicos y productores-, y datos cuantitativos (censos), que aspira a caracterizar casos que configuran nuevos territorios desde abajo hacia arriba.

1. Algunas cuestiones analíticas.

La globalización o financiarización puso en marcha un proceso de reestructuración económica y social que puede denominarse como una nueva fase de modernización

⁵⁹ Lic. En Ciencias Políticas. Master en Desarrollo Económico en América Latina. Docente-investigadora del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la FACSO-UNSJ. delatorre.delia@gmail.com

⁶⁰ ⁶⁰ Lic. En Ciencias Políticas. Master en Desarrollo Económico en América Latina. Doctora en Ciencias Sociales. Docente-investigadora del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la FACSO-UNSJ. margarita.moscheni@gmail.com

(De Mattos, C, 2016:2). El capital internacional y su movilidad de tipo especulativa, los procesos de innovación tecnológica pero a la vez, las crisis en los sistemas de producción, generan fuertes transformaciones en la economía en general de todos los países, pero fundamentalmente en sus economías regionales.

En la provincia de San Juan, en el marco de un esquema de apertura irrestricta, desregulación y ajuste durante los '90, se conforma una estructura económico-social, desintegrada y fragmentada, con fuertes características de un modelo de "*desarrollo concentrado y excluyente*".

A pesar de los cambios a partir del 2003, este modelo reforzó un perfil económico sustentado en actividades de base exportable especializado en commodities intensivas en recursos naturales, tales como los bienes agroindustriales de alimentos (mosto) y el minero. Por lo tanto dejó a afuera un grupo de agentes Pymes y de trabajadores que no pudieron adaptarse a tales exigencias. Sin embargo, en el mismo marco surgieron oportunidades regionales interesantes de procesos que permiten la configuración de territorios con nuevas características.

Para poder desentrañar estos procesos, se parte de algunas categorías analíticas, que permiten interpretarlos. Si bien no podemos hablar de un nuevo modelo de desarrollo porque se trabaja con estudios de casos, abre una serie de interrogantes sobre nuevas modalidades de articulación entre estado y agentes generando redes y capacidades productivas.

Se parte del concepto de *territorio*, como un espacio "*dónde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, culturales y políticos, en el que se ponen en juego los diferentes intereses y se disputa el poder económico y político*". Por lo tanto, "*el territorio es una trama resultante de comportamientos institucionalizados y localizados en un espacio determinado de actores y organizaciones heterogéneos que se vinculan por actividades productivas y/o consumo, en forma contradictoria, regular y continuada*" (Manzanal, M, 2006:25 y 215). El concepto es de una alta complejidad; se trata de una construcción social, con historia, cultura, identidades sostenida en una estructura física-morfológica, "*toda relación social deja huellas territoriales*" (Pradilla Cobos, E, 1997:50).

Di Meo (1993) analiza el territorio a partir de una definición marxista clásica, concibiéndolo como un fragmento espacial donde se fusionan tres tipos de

estructuras: la infraestructura, espacio físico que incluye el componente humano y la esfera de las actividades económicas; la superestructura representada por los campos político, ideológico y simbólico y la metaestructura, relación establecida entre el individuo y el espacio. Se trata de una relación compleja entre procesos sociales y medio material.

La forma en que el territorio se construye, los agentes se vinculan, se crean intersubjetividades y diferentes prácticas sociales se denomina *territorialidad*, es decir, la concreción de una relación individual/colectiva con el territorio.

Montañez afirma que la *"territorialidad es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un estado o un bloque de estados"* (1997:198). Es una definición derivada del concepto de territorio y unida a la de Estado. Implica, dominación y además, que toda relación social se desenvuelve en un territorio y se expresa como territorialidad. Poder, dominación y subordinación son expresiones en un determinado tiempo y en un territorio dado.

Aunque no debiera separarse estas esferas, *"cada grupo social, clase o institución puede "territorializarse" a través de procesos de carácter más funcional (económico-político) o más simbólico (político-cultural) en la relación que desenvuelven con sus "espacios", dependiendo de la dinámica de poder y de las estrategias que están en juego"* (Haesbaert, R, 2009:37). Por lo que, los diferentes agentes frente a estadios estructurales, definen estrategias de reproducción y subsistencia de lo más diversas e importa analizar estas prácticas económicas y sociales en este trabajo.

La territorialización implica un proceso conflictivo, determinada por las pujas entre grupos dominantes y subalternos, en torno a la apropiación, control y dominio del territorio. La lógica implica que las relaciones de fuerzas hegemónicas tengan más capacidades en la configuración de territorialidades. No obstante pueden encontrarse en el territorio experiencias endógenas, llevadas a cabo por grupos subalternos que también pueden identificarse como aspectos de la territorialidad en el sentido de "afectar, influenciar, o controlar personas, fenómenos y relaciones" (Arqueros, 2007, p. 137). En este marco, es interesante preguntarse ¿Cómo es que agentes con un débil control del territorio en términos políticos y económicos pueden lograr territorializarse? Consideramos que el Estado tiene una función clave en la

conformación de la territorialidad, a través del ejercicio de sus dos funciones principales, la acumulación y la legitimación. En términos gramscianos se hace referencia a grupos subalternos "siempre sujetos a la iniciativa de los grupos que gobiernan". La subalternidad, es mirada en relación a la noción de estructura socioeconómica que refleja un determinado balance de poder en la sociedad.

Toda sociedad es "móvil, heterogénea y contradictoria" y soporta una tensión entre las distintas fuerzas sociales, de ahí que el Estado aparece como una instancia relativamente autónoma que cumple la función de árbitro de los conflictos sociales (Girbal Blacha, N. y Otros, 2001:13). Así, el Estado como instancia de articulación y dominación de la sociedad refleja sus conflictos y contradicciones. El estado en las sociedades capitalistas está desgarrado entre la necesidad de la acumulación, responder a las demandas políticas de los diferentes sectores y además de sostener su propia supervivencia. De esta manera, legitimidad y acumulación son las funciones esenciales del Estado que a su vez, son las determinantes de la tensión esencial en un territorio (de la Torre, D, 2011:27).

El estado como un conjunto socialmente regularizado, enraizado y estratégicamente selectivo de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales, y actividades, organizado alrededor de (o involucrado en) la toma de decisiones colectivamente vinculantes en nuestro caso, un territorio.

Por lo tanto, el análisis del territorio se debe articular con las políticas públicas porque es una forma de dar cuenta del Estado, Bruno Jobert, expresa que *"se trata de mirar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios"* (Citado en Jolly, 2002:54).

Toda estructura territorial local se ve favorecida por la acción del Estado a través del diseño de políticas públicas. Es decir, que las transformaciones que se producen en el ámbito territorial son mediadas por las políticas públicas nacionales y regionales. Esta relación supone la intervención deliberada de los agentes dominantes o con mayor capacidad de presión (bloque social) en el diseño, formulación e implementación de estas políticas que inciden decisivamente en las formas asimétricas de control y generación de la acumulación regional (de la Torre, D. 2011:27). Pero como se dijo anteriormente, para lograr legitimación, el Estado genera políticas públicas de tipo

compensatorias y favorece la articulación de redes entre agentes que redefine /construyen/deconstruyen el territorio. Uno de los propósitos de éste trabajo es describir el papel que le cabe al Estado sosteniendo dichas redes.

Esta trama social, formada por los agentes económicos-sociales, instituciones públicas y/o privadas, intenta desarmar y/o armar nuevas condiciones que mejoren la calidad de vida de los grupos subalternos.

Metodológicamente es un trabajo de tipo exploratorio cualitativo que, desde una mirada crítica, aborda con la estrategia estudio de caso una experiencia asociativa de agricultores familiares productores de melón, de la provincia de San Juan. Se trabaja con triangulación de datos primarios, obtenidos a partir de entrevistas semi estructuradas a funcionarios, técnicos y productores, y datos secundarios, provenientes de censos y otros relevamientos de carácter cuantitativos. La unidad de análisis son los productores que forman parte de la experiencia seleccionada como caso y la muestra se realizó de manera intencional, teniendo en cuenta la delimitación del objeto de estudio y las categorías teóricas.

2. El punto de partida:

El caso del melón en Sarmiento. Perfil de los productores y características de la producción

San Juan es una provincia ubicada en el centro-oeste de la Argentina, cuya economía se desarrolló tradicionalmente en torno a la vitivinicultura y demás producciones hortícolas. Sin embargo, a partir del 2003 la economía provincial gira en torno a la minería metalífera de gran escala, de la mano de grandes agentes transnacionales. De ésta manera, la provincia que tuvo históricamente un crecimiento económico relativamente bajo en relación al resto del país, pasa a tener un rol relevante a nivel nacional, ocupando el sexto lugar en el ranking de las principales provincias exportadoras en el 2013. La producción agropecuaria ha perdido relevancia con el paso del tiempo en el producto de la provincia, mientras que en la década del '50 aportaba en promedio poco más del 40% (Moscheni, 2011, p. 84), en el 2014 dicha participación se redujo al 9%. Los principales cultivos agropecuarios que crecieron en las últimas dos décadas fueron los industriales (en particular la vid y el olivo), incentivados por la política de Desarrollo Económico implementada (Ley 22.973), que promovió la inserción de grandes agentes cuyos productos estaban orientados

principalmente al mercado externo. Paralelo a ello, se produce una pérdida considerable de producciones agrícolas destinadas a la horticultura y frutas dejando zonas en que avanza un sostenido proceso de urbanización en tierras muy aptas para los cultivos agrícolas. En éste contexto, el estudio del crecimiento y desarrollo del melón se torna importante dado que, a pesar de su exigua participación en la economía provincial (representa sólo un 7,6% de la superficie cultivada total provincial), entendemos que entraña procesos de territorialización socioproductiva y política que son interesantes de comprender.

Los melones de San Juan son reconocidos por su calidad y sabor que, producto de ello y de un importante esfuerzo articulado entre agentes públicos y privados, obtuvieron un sello de calidad en el 2014.

San Juan posee una superficie cultivada de melón de 738 has, para el ciclo 2006/07⁶¹, según el Relevamiento de Hidráulica de San Juan, cuya superficie total es de 9.728 has. El 50% de la superficie de melón está implantada en Sarmiento y comprende un total de 376,5 has. En éste departamento la producción está en manos de pequeños productores, con un claro perfil de agricultores familiares. Son productores sin tierra, que arriendan cada ciclo⁶², de pequeña escala, poseen en promedio dos hectáreas y usan riego gravitacional, por surco.

En general son productores pluriactivos que, luego que finaliza el cultivo del melón se dedican a la cría doméstica de animales para autoconsumo, cultivos de menor escala, o se emplean como trabajadores temporarios en la cosecha de la aceituna o la vid. No contratan mano de obra permanente, y las labores temporales como la cosecha la realizan en su mayoría con trabajo familiar.

La dificultad del acceso a la propiedad de la tierra limita a los productores en la incorporación de tecnología, en particular de riego⁶³. Sin embargo, algunos de los productores incorporaron en los últimos años ciertas innovaciones tecnológicas, tales

⁶¹ Último dato disponible.

⁶² Se estima que en el 2014 el valor del alquiler de la tierra ascendía a \$8.000 por hectárea, un valor que tuvo un incremento considerable ya que en el 2012 el alquiler de la hectárea era de \$ 2.000.

⁶³ "La mayoría de los productores de acá de Sarmiento no son propietarios de su tierra, todos los años alquilan la tierra para producir los melones entonces no invierten en riego por goteo por que no son dueños de la tierra". Técnica del INTA.

como plástico acolchado (*mulching*)⁶⁴, malla térmica y semillas híbridas. Ésta última reemplazaron a las variedades de polinización abierta debido fundamentalmente a 2 ventajas, por un lado tienen un ciclo relativamente corto respecto al tradicional – mientras que las híbridas comprenden un periodo de entre 80 y 90 días, las otras se extienden hasta las 120 días-. Por otro lado, son el doble de productivas. Un rendimiento óptimo se estima aproximadamente entre 10.000 y 12.000 melones por ha., lo que equivale a unas 2.000 cajas de calibre 5 o 6 respectivamente. La densidad recomendable es de aproximadamente 8.000 plantas por ha.

Según un estudio realizado por el INTA en el 2012 el uso de tecnologías es más rentable respecto a los modelos tradicionales, aunque sus costos también sean mayores:

“La utilización de tecnologías que permiten adelantar la fecha de inicio de cosecha, como el transplante en vez de siembra directa y/o el uso de manta térmica, si bien el costo operativo por la adopción de esas tecnologías es 15 % o 39 % mayor, respectivamente, se obtienen márgenes brutos por hectárea 23 % o 58 % más altos, respectivamente. Esto indica que las alternativas tecnológicas para adelantar cosecha, sin tener en cuenta el riesgo de utilizarlas, son económicamente viables” (Novello, Andrieu, Lavanderos, 2012, p. 7).

En el informe citado se realiza un análisis de los costos operativos y los ingresos brutos en 3 modelos productivos⁶⁵. En el 2012 el modelo 1 registró un margen bruto de \$ 6.297, el 2 de \$7.868 y el 3 \$ 10.230 por ha, es decir que a mayor incorporación de tecnología, el margen de ingresos es mayor también⁶⁶.

⁶⁴ Éste sistema consiste en cubrir con plástico el suelo a efectos de proteger el cultivo.

⁶⁵ El modelo 1 se caracteriza por aplicar riego tradicional, con uso de forzada plástica de suelo. La colocación del polietileno puede ser con máquina o en forma manual, dependiendo de la superficie a cultivar. La semilla que se utiliza es híbrida y la implantación del cultivo es por siembra directa. No usa manta térmica. La fecha de siembra (aproximada) es el 25 de septiembre y la fecha de inicio de cosecha el 25 de diciembre. El modelo 2 se diferencia del anterior porque la implantación del cultivo es por transplante y porque la fecha de siembra (aproximada) es el 25 de septiembre y la fecha de inicio de cosecha el 20 de diciembre. El modelo 3 se diferencia del 2 porque usa manta térmica y la fecha de siembra (aproximada) es el 15 de septiembre y la fecha de inicio de cosecha el 15 de diciembre (Novello y otros, 2012, p. 2).

⁶⁶ En una propiedad de 2 has en el modelo 3 se estima para el 2012 un margen bruto de \$20.460, lo que dividido en 12 meses arroja un valor de \$1.705 por mes.

Sin embargo, se estima que estos valores quedaron atrasados respecto al 2015. El estudio del 2012 considera el valor de la hectárea a \$2.000, el gas oil a \$6,20 y un tipo de cambio de 4,50 \$/US\$. En el 2014 sólo el valor de la hectárea ascendía a \$8.000. Los gastos de comercialización (fletes, virutas, cajas) llegan hasta el 50%. El 18 por ciento son gastos de insumos de producción, porque es una actividad muy dependiente de insumos⁶⁷. Si bien algunos costos han subido en los últimos dos años, el precio del producto se mantuvo estable (Técnico de la Secretaría de la Agricultura Familiar)

En términos regionales, San Juan compite como productora de melón con la vecina provincia de Mendoza, particularmente en la zona de Lavalle, y con La Rioja, siendo Chilecito una zona productora relativamente nueva respecto a las provincias tradicionales. Hacia el norte del país las otras provincias productoras son Jujuy, Salta, Formosa, Entre Ríos y Santiago del Estero. Se estima que San Juan produce el 20% del melón nacional (Novello y otros, 2012, p. 1). Sin embargo, no todas las provincias llegan al mercado simultáneamente:

Respecto a la comercialización, tradicionalmente las ventas se hacían a granel, primero en tren y luego en camiones, o directamente en la puerta de la finca a los intermediarios. En la actualidad, la mayoría de los productores venden a través de consignatarios⁶⁸. La excepción la marcan el grupo de productores de Asociación de Productores y Productoras Rurales de Sarmiento (APROSAR), que venden de manera directa al mercado nacional. Éste aspecto puede considerarse como un resultado a destacar que fue acompañado por los técnicos de la Secretaría de Agricultura Familiar, que se detalla más adelante. El envío se realiza en cajas calibre 5, calibre 6 o calibre 7.

El precio lo impone el mercado y varía según la hora, mientras más temprano se ofrece, el precio es mayor, pero va perdiendo valor a medida que avanza la mañana.

⁶⁷ La semilla –cuyo valor se paga en dólar- en el primer eslabón y el flete en el tercero, son los insumos más caros de la cadena productiva del melón.

⁶⁸ Afirma una técnica del INTA: *"Hoy en día la mayor venta que tiene el productor de Sarmiento es venderle a una persona que es el intermediario y la persona viene, contacta los productores, se hace cargo de la logística del empaque y le compra el mejor melón, el de calidad y él los vende a los mercados. Viene con la caja, con los embaladores, embala, obviamente hace una clasificación y se lleva el mejor melón. Esa persona les paga por caja. El descarte se destina al mercado local"*.

Las principales dificultades que enfrentan los productores de melón son la falta de acceso a la tierra, al agua y la comercialización. La expresión de una técnica del INTA es ilustrativa de la última dificultad: *“El productor tiene que empezar a generar capacidades en la venta directa al mercado, porque el productor sabe hacer melón pero hay que aprender a venderlo, porque en realidad está acostumbrado a que venga una persona que embala el melón, lo único que hace él es cosechar, entendés?”.*

3. Grupos subalternos

3.1. Grupos asociativos

3.1.1. Asociación Civil 3 Esquinas

En la actualidad conforman una Asociación con personería jurídica con 31 socios productores de melón. Comenzaron originalmente como un grupo informal, luego se formaron como un grupo de PSA, en el 2003 la experiencia asociativa coordinada por técnicos del INTA de la Agencia Experimental de Media Agua, continuó en el marco del Programa para Productores Familiares (PROFAM), pero al dársele de baja a ésta política, ese mismo grupo se enmarcó en el Programa Cambio Rural II⁶⁹.

En el 2009, luego de un arduo proceso de capacitación sobre la forma más adecuada de organización, adquieren la forma jurídica de Asociación Civil. Dicha condición les permite a los productores producir y comprar insumos juntos pero les obstaculiza la posibilidad de comercializar de manera colectiva (ya que es una asociación sin fines de lucro), y deben hacerlo individualmente. Esto se convierte en una importante limitación ya que el eslabón de comercialización es uno de los cuellos de botellas de los pequeños productores en las economías regionales.

Además del tinglado, actualmente construyen un galpón de empaque, con un aporte estatal de \$307.072 en el 2014. Actualmente, tiene 31 miembros.

3.1.2. Asociación de Productores y Productoras Rurales de Sarmiento (APROSAR).

Es una organización que inicia hace aproximadamente 15 años, con diferentes nombres pero se consolidaron como APROSAR. Pertenecen a diferentes zonas del

⁶⁹ En sus inicios el Programa Cambio Rural estuvo orientado hacia PyMES con cierto grado de capitalización. En la actualidad, el Cambio Rural II, que está en vigencia desde el 2015, admite el ingreso a productores familiares, lo que permitió el acceso de los antiguos beneficiarios de Profam, que ya no está en vigencia. En el 2015 Cambio Rural beneficia a 7 grupos melones de San Juan.

Departamento Sarmiento, entre ellas Tres Esquinas, Barrio Las Lagunas y Cochagual. Abarca distintas producciones agropecuarias y agroindustriales, aunque la producción del melón es la más importante. Si bien originalmente gestionaban la personería jurídica como Asociación Civil, debido a demoras administrativas optaron por una Cooperativa, a diferencia del caso anterior. Se conformaron como tal en el 2013, cuando obtuvieron el status de cooperativa, denominándose "Cooperativa Frutos de mi Tierra". Dicha forma les facilitó la comercialización colectiva, teniendo en el 2010 la primera experiencia de comercialización del melón al mercado concentrador de Buenos Aires, cuando se enviaron 5 mil cajas. A diferencia de la Asociación Tres Esquinas en ésta Cooperativa cada productor produce individualmente, y lo que realizan juntos es la comercialización, además de todas las gestiones para conseguir recursos tanto para la producción como para la comercialización. Los melones salen al mercado con marca propia.

4. Entramado institucional. El papel del Estado

Un entramado de instituciones públicas vienen acompañando con distintas líneas, la organización de productores, desde políticas que ya no están en vigencia como PSA (Programa Social Agropecuario) y PROFAM hasta aquellas que abrieron una nueva etapa, como Cambio Rural II. En este marco institucional, el Estado aportó asistencia, seguimiento y financiamiento para la generación de procesos de desarrollo local que suman capacidades territoriales en la provincia.

El Estado nacional ha intervenido desde distintas reparticiones y con diferentes políticas públicas. Una parte importante de los productores meloneros tienen su origen en distintas experiencias asociativas coordinadas por el INTA. Así, un grupo se forma inicialmente durante la vigencia del Programa Social Agropecuario (PSA), en cuyo marco reciben del PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores) anualmente créditos para la compra de insumos.

Desde el 2003 se implementa el PROFEDER (Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural), cuyo objetivo es el de promover "la innovación tecnológica y organizacional de los actores del medio rural, el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de la competitividad; generando equidad social y sustentabilidad del

medio ambiente, en apoyo al desarrollo territorial”⁷⁰. Integra Pro Huerta; Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local; Minifundio; PROFAM (Programa para Productores Familiares) y Cambio Rural II. Algunos productores de melón fueron beneficiados inicialmente con PROFAM, y actualmente son grupos de Cambio Rural II. Ésta política subsidia la asistencia técnica por 3 años a un grupo de productores a granel de melón y por tres a los productores quienes produzcan mayor valor agregado, además de aportarles una caja de herramientas consistente en distintas líneas de crédito o subsidios para los productores beneficiados. De ésta manera, en el marco de Cambio Rural II, el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) se entregaron alrededor de \$700.000 a través de la Línea Fondo de Capitalización de Organizaciones. Ese monto les permitió afrontar los gastos del cierre perimetral del lote adquirido en el 2011 por la Asociación Tres Esquinas y la construcción de un galpón tinglado. Ésta infraestructura fue financiada originalmente por el programa PROINDER, que otorgó un subsidio para la construcción de 2 galpones a APROSAR. Además, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) subsidió un técnico licenciado en comercialización con el que hicieron los primeros envíos al mercado de Buenos Aires en forma directa. Si bien las primeras 3 experiencias no fueron muy exitosas, hoy vuelven a invertir en la venta directa gracias a PRODEAR. A través de éste programa y de aportes de la Provincia se conforma un Fondo Rotatorio. De esa forma, los productores dispusieron de una línea de crédito autogestionado para la compra de insumos para empaque y acondicionamiento⁷¹. PRODEAR les facilitó la gestión comercial con los mercados de Buenos Aires, Mar del Plata y Rosario.

A partir del 2008, por una iniciativa del Estado Municipal de fortalecer al sector melonero con el propósito de mejorar la rentabilidad del productor, se comenzó a trabajar con el PROCAL (Programa de Control de Alimentos) en la obtención de un sello de calidad para los melones de Media Agua. Éste proceso, que incluyó un intenso y extenso trabajo de campo, de análisis, de debate y foros participativos entre productores y distintas instituciones privadas y públicas, dio lugar a la creación de la

⁷⁰ <http://inta.gob.ar/documentos/profeder-carpeta-institucional>

⁷¹ “Hoy los productores manejan un fondo rotatorio que es de PRODEAR que les permite a ellos tener un capital para comprar insumos ya sean para la chacra o para la comercialización y lo tiene que devolver, les dan un plazo para devolver”. Técnica del INTA.

"Mesa del Melón". La misma, creada en el 2008 está conformada por productores y distintas instituciones del Estado en sus distintos niveles, y tiene como objetivo diseñar e implementar las políticas públicas para el sector. En el caso de los primeros, las organizaciones que participan son la Asociación de Productores y Productoras de Sarmiento (APROSAR), la Asociación Civil Tres Esquinas, la Cooperativa Aguas Verdes, perteneciente a una comunidad Huarpe y un grupo pre-cooperativo que se inició originalmente en el marco del PROSAP. Por el lado del Estado nacional participan, la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), el INTA y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Por el Estado Provincial, intervienen el Ministerio de Producción, la Secretaría de Agricultura y la Dirección de Tierras Fiscales además del municipio de Sarmiento, a través del área de producción local.

La Mesa del Melón dispone de herramientas de ayuda a las organizaciones participantes⁷². Una de esas herramientas que tiene, es un banco rotatorio de semillas y ahora un banco rotatorio de naylon *-mulching* plástico-. Cada año esos insumos se entregan a las organizaciones, quienes deben devolverlo al año siguiente para generar el banco nuevamente. El gobierno provincial aporta cada año para aumentar ese fondo. En el 2014 se entregaron \$285.075,81 por un total de 486.000 semillas, para sembrar alrededor de 65 hectáreas, es decir, aproximadamente un 33% de la superficie total que se cultiva en el departamento Sarmiento, alcanzando a 70 pequeños productores⁷³. El resultado de la intervención del programa y el uso del fondo fue la obtención de \$8,69 por caja enviada al mercado central, frente a la comercialización en chacra. O el equivalente de 29,50% más de ingresos versus el método de venta tradicional (Fuente www.produccion.sanjuan.gov.ar).

Como resultado del proceso iniciado con PROCAL, luego de la conformación de la Mesa del Melón en el 2014 se obtuvo la Indicación Geográfica de Media Agua, San Juan, mediante Resolución N° 549 de fecha 4 de diciembre de 2014, emitida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, cuyo uso está abierto a

⁷² Al 2015 se calcula que se aportaron alrededor de un millón y medio de pesos. Fue el Estado nacional el que realizó un aporte mayor, a través de PRODEAR. El Estado provincial efectuó en los últimos años dos entregas de \$200.000 cada una.

⁷³ En la temporada anterior, la Asociación Tres Esquinas, en el marco del Fondo Rotatorio recibió un primer desembolso de \$ 162.424,00 para financiar envíos directos de los productores a los principales mercados concentradores del país.

todos los productores de Sarmiento, que produzcan melones blancos, tipo rocío de miel, con las características definidas en el protocolo aprobado.

La Escuela Agrotécnica de Sarmiento también es parte de las instituciones estatales que intervienen en el fortalecimiento del sector melonero. Junto al INTA realizan todos los años una jornada de actualización técnica del manejo del cultivo del melón, en la que se exponen los resultados de los ensayos realizados por el INTA en cada temporada.

EL INTA, está trabajando en algunos desarrollos tecnológicos, del tipo de tecnologías apropiadas, como el uso del mulchig plástico (arriba del el bordo se coloca una película de polisteleno transparente y sobre ese nailon se realiza las perforaciones y se coloca la plantas o la semilla), manta térmica que permite bajar 4^o la temperatura, manga de riego que aunque rudimentario, racionaliza el riego mucho más que el de manto. Por otro lado, se realiza una serie de actividades de capacitación, *“la asistencia técnica a lo que me refiero, a las capacitaciones, cursos, talleres, todo vinculado al cultivo del melón e invitamos a todos los productores para que venga. Todos los años en conjunto con la Escuela Agrotécnica de Sarmiento hacemos la jornada de actualización técnica del manejo del cultivo del melón en esa jornada nosotros mostramos resultados de ensayos que desde el INTA se hacen en la temporada”* (Técnica del INTA).

Por último, el Ministerio de Desarrollo Humano también aportó a la producción, otorgando herramientas como motomochilas para los productores.

5. Territorialidad.

La sinergia entre agentes públicos y privados fue configurando el territorio de tal manera que nuevas territorialidades son posibles luego de un largo proceso. A pesar de los distintos intereses que atraviesan al Estado, se hizo un esfuerzo combinado de trabajo de manera complementaria en los distintos niveles de gobierno, para el desarrollo del sector. Como resultado, el entramado institucional estatal promovió la organización colectiva de productores que antes trabajaban de manera individual⁷⁴ y, cuya asociación les permitió un mayor grado de control sobre el territorio en cuestión, es decir. Ésta es una categoría dinámica que refleja el ejercicio del poder se va

⁷⁴ Como se dijo anteriormente, la organización en cooperativas o asociaciones civiles de los grupos analizados tienen su origen en distintas políticas públicas cuya condicionalidad era el agrupamiento para la recepción de determinados beneficios (PSA, PROFAM, Cambio Rural, etc.).

construyendo en el espacio, y los productores organizados van reafirmando su territorialidad a partir del ejercicio de distintas prácticas. La descripción de las mismas es el propósito de éste apartado.

En primer término se observó que los grupos colectivos estudiados tienen mayor control en el proceso productivo –en relación al que tenían antes-. Se observaron nuevas prácticas que mejoraron la calidad del producto, adaptándolo a los requerimientos del mercado, generación y uso de tecnologías apropiadas como intento de dominio de la comercialización. De esta manera, se adoptó el *mulching* plástico y la variedad de melón *híbrido* cuya ventaja respecto al anterior (variedades *cospel* o de polinización abierta) es que poseen ciclos más cortos (de 80 a 90 días, mientras que la anterior era de 4 meses) y son doblemente productivas. En pequeños agentes sin tierra reducir el ciclo productivo es una ventaja porque, dado que el contrato de locación que hacen es por 6 meses, les permite producir otros productos de chacra. La tecnología adoptada les permitió a los productores sanjuaninos salir antes al mercado, una *estrategia de comercialización* que funcionó eficazmente en algunos ciclos: *“hay diferentes estrategias una las va cambiando dependiendo de cómo las va pasando las cosas y nosotros apuntamos a que sacar melón temprano. Melón temprano estamos hablando de melón a fines de año que coincide con las fiestas porque hay mayor consumo y el precio es más alto”* (Técnica de INTA).

En segundo término, otro de los aspectos fue la obtención del *sello de calidad e identificación geográfica*. La calidad vinculada al origen geográfico revaloriza el territorio y suma a la territorialidad de quienes producen ese valor.

En tercer término, la organización colectiva les permitió también acceder al *financiamiento público* para equiparse de *infraestructura* que antes les resultaba inaccesible. Desde distintas figuras asociativas los grupos adquirieron lotes y galpones. El acceso al crédito tanto público como privado es difícil en ésta fracción, por sus propias características de pequeños y de no poseer tierras o los que la poseen tienen precariedad en los títulos.

En cuarto término, se observa un cambio cultural de abandono de una relación casi feudal respecto al acceso a la tierra. La organización, el conocimiento y el asesoramiento de los distintos técnicos que trabajan junto a los productores permitieron mejorar también las condiciones de acceso a la tierra. En años anteriores

la forma de acceso a la tierra era similar a un contrato diezmal. A partir del trabajo colectivo, los grupos asociativos alquilan la tierra sin necesidad de aportar un determinado porcentaje. *“Antes los productores de las cooperativas y la mayoría, lo que hacían era alquilar por un porcentaje, entre el 20 y el 30%, si tenía tractor y maquinaria. Si no tenía, más o menos el 50% era para el dueño de la tierra y el resto para... Y prácticamente un empleado, que ponía la fuerza de trabajo. El dueño de tierra definía a quién se vendía el melón. Era como una sociedad si se quiere o un empleado”*. Las mejoras en las condiciones objetivas de producción (tierra y maquinarias) mejora la relación de fuerza y por tanto la territorialidad o la capacidad de ejercicio del poder al interior de determinadas relaciones comerciales.

En quinto término, los grupos de productores tienen mejores condiciones en el circuito de comercialización, tanto para la compra de sus insumos –que hoy se hacen de manera colectiva y antes se hacían individualmente, como para la venta de sus productos (venta directa y exclusión de los intermediarios). Afirma un técnico de la Secretaría Familiar Delegación San Juan (SAF) *“La organización te permite un poco minimizar los costos por que no es lo mismo ir comprar dos sobres de semillas que comprar 100 sobres de semillas, dos rollos de nailon a comprar 100 rollos de nailon, de esa forma estamos minimizando los costos”*.

La venta colectiva directiva permitió a los productores de melón excluir a los intermediarios, lo que les otorga un mayor control en el eslabón distribución y comercialización y, fundamentalmente, una mayor apropiación del ingreso generado, ganando territorialidad respecto a las prácticas tradicionales. Afirma un técnico *“Y después cuando empezamos a trabajar la comercialización les empezó a quedar un poco más –de ingresos-. La caja les rendía un poco más, la producción entre un 35 y un 40% más les queda para venderlo directamente a los mercados, en vez de venir el intermediario a que le compren en la chacra. Lo que nosotros decimos es que más allá de ese porcentaje del 40 por ciento que se quedan, porque saltas un intermediario, también les cambias la relación de fuerza, si se quiere, a la hora de negociar la fruta”*.

En sexto término, la articulación entre técnicos profesionales del Estado que asesoran y los pequeños productores es un proceso largo, de prueba y error, que genera un conocimiento y aprendizaje colectivo en el que cada actor aprende cómo producir,

embalar, vender y ofrecer un producto de mayor calidad, de ciclo en ciclo. Este proceso se ilustra en la afirmación de un técnico: *"Se logró una buena experiencia pudimos viajar al mercado a hablar con los consignatarios. Nos explicaron la cuestión de la calidad, la maduración, las cuestiones técnicas, y eso volvimos y le contamos a los otros. Entendimos, los productores sobre todo, que si no se trabajaba con calidad se perdía plata. Porque los consignatarios venden a consignación, si la fruta es mala no la venden, la rematan o la tiran, no pierden nunca. El que pierde es el productor porque lo mismo paga el flete. Si el melón es malo es preferible tirarlo acá en el campo. Fue todo un proceso, muchas discusiones porque había productores que traían frutas de buena calidad, otros más o menos. Entonces había discusiones"*. Un producto de mayor calidad genera un territorio más competitivo y si ese producto es generado por agentes pequeños, es también uno más inclusivo.

Hay mayor territorialización cuando el grupo asociativo aprende colectivamente a producir y vender mejor.

Por último, en la conformación de la mesa del melón -en la que se reúnen funcionarios municipales y provinciales, técnicos de distintas reparticiones (INTA; SAF, etc.), y los productores organizados- se acordó no incluir a productores grandes y otorgarle voz pero no voto a los técnicos que acompañan a las organizaciones. *"Los productores se han apropiado de ese espacio, un espacio en el que se discuten temas referidos al sector. De hecho en un momento intentaron que sumaran productores grandes. Y los mismos productores reconociéndose parte de un sector diferente al de los productores grandes, dijeron 'estos son nuestros patrones, si se sientan acá nos van a condicionar, no podemos discutir de igual a igual'"* (Técnico SAF).

En este marco, se observa que hay incluso una mayor territorialidad cuando son capaces de apropiarse territorialmente de espacios oficiales en los que se decide la dotación de recursos. La territorialidad tiene una fuerte impronta política cuando pequeños agentes fijan la agenda sectorial, excluyen a los agentes más grandes de la mesa oficial, comenzando un proceso de visibilización institucional como fracción pequeña. De todos modos, la tierra sigue estando en disputa en la que el Estado demuestra una menor autonomía de las grandes fracciones del capital.

En síntesis, como producto de la sinergia entre agentes públicos y privados, hoy los productores saben producir y vender mejor, tienen mejor acceso a la tierra, a la tecnología, a los mercados, e incluso en los espacios de toma de decisión, que fortalecen el acceso y la influencia de los agentes. El ejercicio de estas prácticas descritas permitió la creación de una *territorialidad colectiva* como un fenómeno construido, resultante de la implementación de un conjunto de prácticas que le permiten a determinados grupos socioprodutivos tener más poder en un territorio.

Entre desafíos y aportes. A modo de síntesis.

- El Estado, a través de la articulación entre distintos niveles y aparatos estatales, formó equipos y desarrolló políticas estatales que realizan un seguimiento sostenido del sector. Las principales políticas que se implementaron fueron: asistencia técnica, comercial, financiera (en forma de crédito o subsidio), cultural (asociación y organización colectiva), infraestructura, banco rotatorio de insumos, provisión de herramientas y transferencia educativa
- En el caso particular del melón, todos los grupos que hoy son Asociaciones, Cooperativas o están en proceso de organización, se iniciaron originalmente a partir de alguna política estatal. Desde hace años el Estado implementa acciones para organizar productiva y comercialmente a los pequeños productores. Este aspecto se torna relevante teniendo en cuenta las características particulares del territorio: San Juan no tiene una trayectoria de integración horizontal entre productores, la memoria colectiva de la historia productiva en la provincia ha dejado *huellas* en el territorio sobre el fracaso de las mismas⁷⁵. Creemos que es importante trabajar *culturalmente* los beneficios de la asociación, ya que la organización no sólo permite minimizar costos de producción y garantizar escalas de venta, sino además empodera a los productores pequeños, los concientiza culturalmente y avanza hacia modelos de desarrollo locales horizontales y participativos.
- Más allá de las relaciones de dominación hegemónicas, el Estado ha logrado generar capacidades territoriales que favorecen a la pequeña fracción del

⁷⁵ La historia de dos instituciones productivas de la provincia como CAVIC y CLANCAY son un ejemplo de ello, véase de la Torre (2011) "Estado, Economía y Sociedad en la Provincia de San Juan 1950-76" Editorial de la Fundación UNSJ.

capital. La obtención de la indicación geográfica para los melones de Media Agua es una capacidad del territorio que les permite a los productores meloneros de esa zona (en su mayoría pequeños) entrar a los mercados nacionales con un aval de garantía de calidad de su producto, adquiriendo en el proceso mayor territorialidad frente a la competencia. Sin embargo, los desafíos sobre la regulación de las asimetrías en el mercado todavía siguen siendo un desafío pendiente.

- El acceso a la tierra para los pequeños productores agropecuarios es un obstáculo estructural de la fracción. No hay políticas que subsidien la compra de tierras productivas. El alquiler de la tierra es un alto costo, teniendo en cuenta además, que no acceden a la tierra más productiva de la zona, deben trabajarla porque no se la dan en adecuadas condiciones para empezar a producir, y no se realiza ningún contrato formal de alquiler. Esto obliga a que todos los años los productores tengan que rotar la tierra. Sería útil trabajar en lineamientos que alienten el alquiler de la tierra por más una temporada. Ello permitiría que el productor diversifique hacia otro tipo de cultivos que permita el incremento de los ingresos y amortice el alquiler de la tierra.
- Estos procesos de organización social se consideran como arquetipos dados los procesos políticos de territorialización que genera. Cada miembro es partícipe de la construcción colectiva que significa una asociación civil o una cooperativa y que, al estar en vínculo permanente con el Estado, fortalecen los mecanismos de democracia participativa, al no ser sujetos pasivos sino activos en la construcción de su propio desarrollo. De manera tal que es posible la construcción de territorialidades locales que permitan una mejora en la calidad de vida de los sujetos sociales subordinados, y para ello en la experiencia analizada se identifican ciertas dimensiones para tener en cuenta:
 - ✓ esfuerzo colectivo (como producto de una trama de voluntades políticas públicas y esfuerzos privados)
 - ✓ asociación entre distintos agentes
 - ✓ creatividad
 - ✓ agregado de valor en origen
 - ✓ innovación y generación de capacidades tecnológicas

- ✓ identificación del uso de los recursos locales
 - ✓ creación de redes de sostenibilidad social
 - ✓ baja densidad del capital
 - ✓ procesos colectivos de participación democrática de sus integrantes.
 - ✓ Hay un proceso de territorialización micro que no modifica la matriz de poder de la provincia.
- El desafío está en reflexionar, ¿cómo sostener estos procesos a largo plazo? ¿Cómo se articularán en el marco del cambio de gobierno y de la acumulación nacional? Preguntas que seguramente, serán motivo de otro trabajo.

Bibliografía

De Mattos, Carlos (2016) Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. En el sitio <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/viewFile/62169/38345>

De la Torre, Delia Inés (Coord), 2011. "Estado, Economía y Sociedad en la Provincia de San Juan 1950-76" Editorial de la Fundación UNSJ.

De la Torre, Delia Inés y Moscheni Margarita, 2013. "Transformaciones y desafíos actuales (y no tanto) de la producción sanjuanina de los últimos años" en Valenzuela, C y otros (Comp), INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES. Estrategias participativas y propuestas de articulación social en el territorio. ISBN 978-987-28041-2-1. Instituto de Investigaciones Geohistóricas. Resistencia. Chaco. 2014. En el sitios <http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/2.pdf> y en edición de papel, Ed. UNCh y CONICET.

Di Meo (1993) Les territoires de la localité. Espace géographique, tome 22, n°4, 1993. pp. 306-317; doi: 10.3406/spgeo.1993.3226 en el sitio http://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1993_num_22_4_3226 D

Girbal-Bacha, Noemí y otros, (2001), "Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997). Universidad Nacional de Quilmas. Buenos Aires.

Haesbaert, Rogério da (2007). O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" á multiterritorialidade. 3° ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 400p. En el sitio <http://www.unc.edu.ar/extension/vinculacion/instituciones-sociales-y-salud/acciones-realizadas/2009/seminario-extensionista-aportes-de-la-epidemiologia-comunitaria/unc-seu-haesbaert-traduccion-prologoycap2-mito-dest.pdf>

Jolly, Jean-François, (2002) "Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas" Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público. Escuela Superior de Administración Pública - ESAP –Bogotá los días 18 y 19 de julio de 2002. En el sitio

<http://www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/Lopublicoylocal.pdf>

Montañez, G. (2001) Razón y Pasión del Espacio y el Territorio. Espacios y Territorios: Razón, Pasión e Imaginarios. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Moscheni, M. 2011. Economía global de la provincia de San Juan en De la Torre Coord. *Estado, Sociedad y Economía en la Provincia de San Juan. Periodo 1950-1976*. EFU, Editorial Universidad Nacional de San Juan.

Novello, R., Andrieu J., Lavanderos, D. 2012. Comparación económica de diferentes modelos productivos en melón para la provincia de San Juan. INTA.

Pradilla Cobos, Emilio (1997), "Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana", Revista EURE vol. XXII N° 68. Santiago de Chile.

Informes y páginas institucionales:

INTA-PROFEDER: www.inta.gob.ar/profeder

Ministerio de la Producción de San Juan: www.produccion.sanjuan.gov.ar

Relevamiento Agrícola en la Provincia de San Juan. Departamento de Hidráulica.

Informe Programa de Gestión de Calidad y Diferenciación de los Alimentos. (PROCAL II), Anexo III. Proyecto Piloto: "Indicación Geográfica Melón de Media Agua-San Juan" (Sin año?).

Regulaciones provinciales de la Economía Social y Solidaria: alcances, actores y objetivos

Ariel GARCIA⁷⁶ y Laura BLASCO⁷⁷

Resumen

En este trabajo se profundiza una investigación interesada en examinar la dinámica legislativa provincial de la ESS, con el objetivo de identificar y analizar los principales alcances, actores y objetivos que se enmarcan en legislaciones provinciales de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y Santa Fe referidas a la intervención sobre el campo de la ESS. A través de una metodología cualitativa, sustentada en fuentes de información secundaria (informes sectoriales, normativas, bibliografía académica y periodística), se contextualizan las normativas seleccionadas en el marco de iniciativas emprendidas desde los poderes ejecutivos de las respectivas provincias (por caso, adhesión a programas nacionales) de modo de lograr una descripción ajustada al escenario institucional actual (2016). Las regulaciones públicas aquí trabajadas surgieron y se sancionaron en contextos políticos y económicos que posibilitaban el inicio y consolidación de experiencias de ESS a través de su promoción y financiamiento. En el actual contexto, la ESS pareciera volver a estar orientada a la promoción del auto-empleo, tanto por las perspectivas que irían adquiriendo las políticas sociales como por la retracción de los propios mercados locales donde la ESS podría comercializar su producción y hacerse de financiamiento genuino. La transformación de los objetivos, producto de las decisiones políticas, en hechos concretos y tangibles suele resultar sinuosa, errática y contradictoria, y usualmente redundante en que las decisiones tomadas no necesariamente resuelven los problemas abordados.

Introducción

A lo largo de los primera década y media que ha transcurrido desde inicios de siglo, se ha registrado en Argentina un conjunto de emergentes desde la sociedad civil, así como una multiplicidad de iniciativas originadas desde las políticas públicas (ver

⁷⁶ Doctor en Geografía (FFyL-UBA, 2011), Magíster en Estudios Sociales Agrarios (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Sede Argentina, 2009) y Licenciado en Geografía (FFyL-UBA, 2004). Investigador Adjunto del CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales -CEUR-. Correo: arielgarcia@conicet.gov.ar

⁷⁷ Profesora de Filosofía (FFyL-UBA, 2015) y Estudiante avanzada de la Maestría de Economía Solidaria (UNSam). Correo: lau_filo@yahoo.com.ar
El trabajo se enmarca en el Proyecto PICT 1026/2013. “Experiencias productivas asociativas, políticas públicas y territorio. Propuesta para un modelo de desarrollo regional con empleo e inclusión social”. Director: Dr. Ariel García.

Hintze, 2011: 47) que a través de diversos marcos teóricos ha interpelado al colectivo de la Economía Social y Solidaria (ESS).⁷⁸ En este escenario, el objetivo del trabajo es identificar y analizar los principales alcances, actores y objetivos que se enmarcan en legislaciones provinciales de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y Santa Fe dirigidas a intervenir sobre el campo de la ESS.

La diversidad de actores participantes del campo de la ESS se refleja en una multiplicidad de definiciones en torno a la misma, la cual desde la perspectiva que aquí se asume constituye un campo en construcción en el que operan las burocracias a través de los roles *sectorial*, *mediador* e *infraestructural* (Oszlak, 1977: 25) que se observarán más adelante.

En la post-convertibilidad, esta “otra economía” ha tomado una relevancia considerable en Argentina, tanto por las condiciones materiales como por sus correlativas formas de conciencia que propugnan por discutir la lógica del lucro que caracteriza el sistema económico capitalista (Hintze, 2011: 31-52).

Desde la crisis de 2001/2002, en Argentina han surgido múltiples experiencias enmarcadas en la ESS, desde cooperativas de trabajo -entre ellas, las empresas recuperadas o las surgidas a partir de programas estatales como el PRIS (Programa de Inversión Social, lanzado en el 2009 con el objetivo de conformar cooperativas de trabajo para la realización de pequeña obra pública municipal) y el PRIST (Programa de Ingreso Social con Trabajo, como Argentina Trabaja y Ellas Hacen)-; hasta una significativa cantidad de emprendimientos productivos de bienes y servicios, algunos de los cuales se originaron en los clubes del trueque y en las asambleas barriales. Más de una década después, algunos de ellos han ido derivando en ferias barriales, asociaciones de feriantes, redes de comercio justo y consumo responsable, asociaciones de consumidores solidarios y comercializadoras solidarias, etc.- (Hintze, 2011: 7). Desde mediados de la década de 2000 hasta 2015, también cabe destacar la decisión del Poder Ejecutivo por incrementar el compra estatal a la ESS mediante

⁷⁸ Entre las variadas definiciones disponibles para dicha noción, aquí se considera especialmente a la propuesta por Caracciolo y Foti (2015) para quienes la Economía Social implica una forma social del trabajo autogestiva (individual, familiar, asociativa o comunitaria) sin presencia de trabajo asalariado. A su vez, las autoras la entienden como Solidaria, en tanto sus relaciones y prácticas intrínsecas a la organización de emprendimientos se sustentan en preceptos de justicia y equidad.

regímenes especiales o el surgimiento de dispositivos estatales que atendieran las demandas de sectores vulnerables.⁷⁹ Asimismo, se expandieron proyectos centrados en la formación de valores solidarios y dirigidos a la capacitación en oficios, técnicas y saberes -programas de capacitación, bachilleratos y universidades populares, escuelas de gestión social, entre otras formas que se especifican más adelante en base a Coraggio (2014: 5-7)-.

A pesar de los referidos avances en la vinculación entre políticas públicas y organizaciones de la ESS, no se ha alcanzado un nivel de autonomía financiera en el común de sus emprendimientos, aun a pesar de haber expandido los rubros de actividad y, en algunos casos, la complejidad de su producción. En este contexto, su relación con las empresas con fines de lucro se entabla en tanto proveedor y demandante. Por consiguiente, los emprendimientos asociativos se exponen a las crisis recurrentes que caracterizan al modo de producción capitalista. Esta situación, conlleva a la necesidad de resguardo de la ESS mediante una institucionalización que le permita consolidarse y expandirse.

Esta presentación surge y profundiza otra investigación que explora la dinámica legislativa provincial en el campo de la ESS (Blasco y García, 2016). Se recurre a una metodología esencialmente cualitativa, que se sustenta en fuentes de información secundaria (informes sectoriales, normativas, bibliografía académica y periodística). La selección de las normativas provinciales -Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Santa Fe- obedecen a que en las mismas se evidencian diferentes perspectivas de ESS que actualmente resultan identificables en relación a la naturaleza del alcance, actores y objetivos de este sector. Esta selección de normativas se contextualizará en el marco de iniciativas emprendidas desde los poderes ejecutivos de las respectivas provincias (por caso, adhesión a programas nacionales) de modo de lograr una descripción ajustada al escenario institucional actual (2016).

⁷⁹ Esta intervención pública fue desplegándose a partir de la inclusión de demandas sociales diversas en organismos que atendieron cuestiones tales como las cargas previsionales e impositivas en el Monotributo Social, el acceso a microcrédito y/o formas de inserción de bienes de la ESS en el mercado a través de la Marca Colectiva (Ministerio de Desarrollo Social). Asimismo, organismos como el INTA o los ministerios de Educación y de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva también diseñaron programas que visibilizaron problemáticas ligadas a los sectores vulnerables.

Notas sobre las políticas públicas

La discusión acerca de la naturaleza y funciones del estado liberal moderno ha merecido estudios específicos (por caso, consúltese Badie y Birnbaum, 1994). Siguiendo a Lechner (1981: 1080-1081) se entiende que el estado reproduce y repite la sociedad, la representa. Lejos de percibirlo necesariamente como el agente responsable de la coerción social, se lo comprende como un ámbito institucional en el que se desarrolla el conflicto de clases. Más que entenderlo como un agente monolítico y monopolizado por algún actor social en particular, puede comprenderse como representación simbólica del proceso social en su conjunto. Desde esta mirada, la sociedad capitalista aparece en el estado, se reconoce a sí misma en éste, constituyéndose en unidad en la que la diversidad se afirma en tanto sociedad. Se observa un doble proceso: el estado se constituye por medio de las relaciones sociales y, a su vez, las instituye. En este esquema, el estado es objeto y sujeto simultáneamente (Lechner, 1981: 1080).

Por su parte, al analizar el estado O'Donnell (2003: 3-4) identifica tres dimensiones constitutivas: a) un *conjunto de burocracias* que detentan responsabilidades legalmente asignadas y que se dirigen a alcanzar o resguardar aspectos específicos del interés general, considerando que las burocracias del estado -expresada en la gramática del derecho- implican generar la previsibilidad de una significativa diversidad de relaciones sociales; b) un *entramado de reglas* legalmente fijadas que pautan dichas relaciones y se articulan con las burocracias del estado, c) procura ser un *foco de identidad colectiva* para los habitantes del territorio estatal, en el que los funcionarios buscan el reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a construir una identidad colectiva que trascienda conflictos sectoriales.

Sin embargo, el conjunto de burocracias y el entramado de reglas lejos se encuentran de actuar en el vacío. Becker (2005: 71) reconoce que en el análisis del ámbito internacional tradicionalmente el rol fundamental estaba reservado para los estados, debido a que se consideraba que éste era la única fuente de poder y de representación de la política. Según la autora, en la actualidad resulta observable una “coerción velada” en la que diversos actores de significativa capacidad se valen de las

posibilidades de comunicación y circulación planetaria a través de flujos y redes para intervenir en las definiciones de política pública de los estados en relación al uso de los territorios.

Hasta aquí se ha referido a las burocracias de modo genérico. Las burocracias pueden entenderse como resultado de los contenidos de las políticas públicas⁸⁰ que implementan, de las sucesivas tomas de posición asumidas desde el estado por acción u omisión frente a cuestiones de la agenda pública (Oszlak, 2006: 13). No se trata de un tipo ideal de organización que efectúa diversas tareas, sino de lo que efectivamente realiza. Se trata de una expresión material del Estado y brazo ejecutor de sus políticas, instrumento principal a través de la cual instituye su estatidad.⁸¹ Usualmente, su formación describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse sedimentos de diversas estrategias y programas de acción política (pfr. *ibidem*).

Esta trayectoria puede ser analizada a partir de la “implementación”.⁸² Alocución esta última que se asimila con diversas palabras, tales como instrumentar, ejecutar, llevar a cabo, realizar, concretar, efectuar. Todas ellas suelen definir un proceso dirigido a proyectar una intervención desde un estado inicial hasta su concreción (Raidan, 2011: 4). La implementación de las decisiones resulta una etapa fundamental en vistas a alcanzar las metas que resultan del proceso de formulación, transformándolos en hechos concretos y tangibles. Como se ha observado, ese patrón suele ser sinuoso,

⁸⁰ En este capítulo se define a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “procesos decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo” (Ruíz López y Cádenas Ayala, 2004: 1). Entendemos a las políticas de desarrollo como aquellas intervenciones inspiradas en la noción de desarrollo, usualmente tendientes a viabilizar la inversión y reproducción de capital y a atender sus efectos perniciosos sobre los sectores vulnerables.

⁸¹ Oszlak (2006: 13) diferencia *burocracia de estado*, considera que aquella es su expresión material. No obstante, para el autor la noción de estado implica un orden legal, el monopolio de la coerción, la capacidad de cobrar impuestos y de construir símbolos de nacionalidad, así como el reconocimiento de otros estados. Como se observa, se trata de atributos que exceden el concepto de aparato institucional.

⁸² “El vocablo inglés *implementation* se entiende como “ejecución”, “administración” o “gestión”, y se despega de su idea de culminación, de una finalidad completa” (Pressman y Wildasky 1984; citado en Raidan, 2011: 4).

errático y contradictorio, situación que redundo en que las decisiones tomadas no necesariamente resuelven los problemas abordados (ibidem). Sin embargo, esta situación resulta un campo fértil para las burocracias, en su búsqueda de construir y legitimar socialmente su objeto de intervención.

Las citadas tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores, en resoluciones temporal y espacialmente variables. Por ello, se considera que la capacidad -o incapacidad- de esos actores de influir sobre la burocracia estatal resulta una dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia. Entonces, como institucionalización del estado en una organización social capitalista, Oszlak (1977: 25) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles: i) *sectorial*, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad; ii) “*mediador*, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y iii) *infraestructural*, un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del estado” (ibidem).

Una síntesis de los roles *sectorial*, *mediador* e *infraestructural* puede hallarse en la noción de burocracia como “arena de conflicto.” Según Lowi (1964, citado en Aguilar Villanueva (1992: 32-33) el diseño e implementación de las políticas públicas pueden pensarse como una arena política en la que convergen, disputan y conciertan las fuerzas políticas.⁸³

Un breve estado de situación

A partir de la definición de ESS aquí adoptada (Caracciolo y Foti (2015), se puede rastrear el hecho de que esta “otra economía” adquiere preeminencia como objeto de intervención en la agenda pública desde mediados de la década de 2000, cuando las políticas sociales de corte asistencialista características de los enfoques neoliberales en torno a la agenda para los sectores vulnerables comienzan a ser interpeladas por

⁸³ “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (Lowi, 1964:689; citado en Aguilar Villanueva, 1992: 31).

un contenido en el que estos sectores intentan ser incluidos a través de la generación de empleo, al menos de forma taxativa (Hintze, 2011: 47).

En la experiencia de Argentina, Coraggio (2014: 5-7) considera que la ESS ha sido contemplada en políticas públicas instrumentadas hasta 2015, especialmente a través del Ministerio de Desarrollo Social y de una serie de instancias de institucionalización. Entre ellas, el autor señala: a) la creación de Secretaría de Economía Social y Desarrollo Local (luego Secretaría de Economía Social) dependiente del mismo Ministerio; b) integración del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), a cargo de la legislación, el control y la promoción de la economía social en lo referido a Cooperativas y Mutuales; c) la creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social por la Ley 25.865, que registra individualmente a los micro-emprendedores sociales en condiciones de vulnerabilidad social, lo que les permite acceder al monotributo social (una forma simplificada de persona fiscal que habilita a realizar actividades comerciales y acceder al sistema de seguridad social); d) la promulgación de la Ley Nacional 26.117/2006, Ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social y, la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), contando la misma con un presupuesto anual a fin de ofrecer créditos con fondos públicos bajo la modalidad del microcrédito (con tasas subsidiadas); e) El Programa Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Programa Social Agropecuario (PSA) del Ministerio de Agricultura -sobre cuyas bases se estableció en 2009 la Subsecretaría de Agricultura Familiar-, el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar-INTA, con el objetivo de ampliar y promover la organización autogestionada de la pequeña agricultura familiar; f) diversos programas de capacitación y asesoría a cargo del Instituto de Tecnología Industrial (INTI) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dirigidos a nuevos emprendimientos de trabajadores autogestionados; g) la creación de grados técnicos de Economía Social y Desarrollo Local a partir del 2006 mediante el Ministerio de Educación mediante la articulación con Universidades; h) la promulgación de la Ley 26.355/09 de Marca Colectiva que permitiría otorgar un signo que distinga productos y/o servicios elaborados o facilitados por las formas asociativas destinadas al

desarrollo de la economía social, dirigido a agrupamientos constituidos por productores y/o prestadores de servicios inscriptos en el Registro Nacional de Efectores antes mencionado, a fin de mejorar y organizar estrategias comunes de producción y comercialización, de desarrollo en escala, de visibilidad, diferenciación e identificación cualitativa de sus productos, entre otras; i) promulgación de modificaciones a la Ley de Concursos y Quiebras, mediante la eliminación de la excepcionalidad en la recuperación de la empresa por parte de sus trabajadores así como otras garantías para los trabajadores; j) la Ley 26.160/06 de Comunidades indígenas, que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país.

Hasta octubre de 2016, Argentina no dispone de una Ley Federal de Economía Solidaria. Se cuenta con un ante-proyecto de Ley que busca consolidarse como un proyecto abierto, a partir de la cooperación y el intercambio de opiniones entre el movimiento cooperativo y mutual, sobre una propuesta del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria (INAES).⁸⁴

En lo que respecta a los programas estatales, la instrumentación de los mismos ha requerido de intermediarios tales como gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales, universidades e institutos. Este aspecto ha condicionado su supervivencia y alcance a la voluntad política de estos actores públicos y/o privados para lograr una gestión asociada. Asimismo, se han establecido diversidad de direcciones (entes de rango inferior a subsecretarías de Gobierno) a cargo de las políticas públicas dirigidas a los sectores pobres y vulnerables. Por lo tanto, a pesar de los avances que implican estas medidas para la ESS, su alcance ha sido incierto en vistas a consolidar un proyecto de carácter estructural que se constituya en alternativa a respuestas focalizadas, asistencialistas y/o de corto plazo.

⁸⁴ En esta línea, una Ley de Economía Social se presenta como una herramienta de protección por su capacidad relativa para autonomizar a la ESS de los ciclos político-electorales y económicos. De este modo lo entienden quienes se predispusieron a discutir el ante-proyecto de ley, y como lo asegura el presidente de la Federación de Asociaciones Mutualistas de Chubut, Hugo Schvemmer, quien declara la necesidad de que las entidades que integran la economía social (mutuales, cooperativas y asociaciones), sean entidades protegidas por el Estado, debido a que de lo contrario “es muy difícil competir con una economía de mercado, en condiciones desiguales” (Diario Crónica de la Provincia de Chubut, 25/02/2015).

Entonces, la institucionalización de la ESS en Argentina parece haber surgido “como un elemento más de estrategias sociales y políticas de inserción o reinserción de sectores excluidos al mismo régimen económico que los excluyó” (Coraggio, 2014: 20). Sin embargo, este autor (ibidem: 7) considera que cuando las innovaciones institucionales (jurídicas o político- administrativas) desestiman prácticas establecidas o se amparan en particularismos, corren al menos dos riesgos: a) una factible reversión o pérdida de impulso (debido al cambio en la correlación de fuerzas, a modificaciones en el signo ideológicos de los poderes ejecutivos, etc.); y b) dependencia de voluntarismos que pueden caracterizar a la ESS en la *articulación de intereses* con los actores públicos.

Legislaciones provinciales ligadas a la ESS

Desde principios de siglo XXI, diversidad de legislaciones provinciales han comenzado a recoger la emergencia de procesos asociativos en Argentina. Se trata de iniciativas que rescatan experiencias surgidas en el seno de la crisis económica evidenciada en 2001-2002 y que a partir del significativo legado del cooperativismo, el mutualismo y la autogestión obrera han ido ganando notoriedad, al punto de lograr avances en las agendas de gobierno, en los organigramas estatales y en las disposiciones legislativas. Como señala Hintze (2011: 49):

“En las políticas de promoción de la ESS confluyen dos tipos de culturas –que no constituyen internamente conjuntos homogéneos– y que tienen raíces y prácticas diferentes: la que proviene del estado y las que lo hacen de organizaciones de la sociedad civil. La construcción de una nueva cultura compartida será resultado de la institucionalización de valores, normas y asunciones que soporten una nueva forma de entender y actuar la relación entre los funcionarios públicos y actores de la economía social y solidaria, generada a través de procesos de interacción regular entre ambos a partir del desarrollo de proyectos de interés común, de la conformación de una relación basada en la confianza y respeto mutuo”.

A octubre de 2016, se pueden observar diversidad de iniciativas de legislación en discusión o bien de legislación sancionada que abordan temáticas afines a la ESS en las provincias argentinas. Entre aquellas, cabe mencionar a las identificadas en la Provincia de Buenos Aires (Ley 13.136 de Apoyo y Promoción a las Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia -ALAS- y Proyecto de Ley de Creación del Régimen de Promoción y Desarrollo de la Economía Social y Solidaria); en la Provincia de Misiones (Ley III n° 10 de Desarrollo,

Promoción, y Fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia); en la Provincia de Neuquén (proyecto de Ley 043/13 de Promoción de la Economía Social y Solidaria de la Provincia y Ley de Ferias Francas de la Provincia que fue sancionado un año más tarde (Ley 2782) y más recientemente, en la Provincia del Chubut (Proyecto de Ley 073/13 para la creación del Régimen de Promoción Integral de la Economía Social y Solidaria de la Provincia) y en la Provincia de La Rioja (Ley 9.591/14 de Promoción de la Economía Social y Solidaria. Impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos. Beneficios). Entre las iniciativas provinciales de ESS que han logrado amparo legislativo y el contexto de iniciativas de los poderes ejecutivos respectivos en el que se inscriben, cabe considerar:

Tabla 1. Legislaciones provinciales de ESS. Surgimiento, organización y objetivos

Provincia	Instrumento legal
Río Negro	<i>Ley 4.499/09 Fomento de la Economía Social / Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos.</i> Se trata de una construcción de institucionalidad desde organizaciones, promovida por el Mercado de la Estepa (integrado por más de 300 familias de artesanos y productores de la Línea Sur) e Impulsada a partir de Consulta Popular para dotar al proyecto de status parlamentario. Sus objetivos son: a) Establecer un régimen de promoción de mercados productivos asociativos para regular el registro, funcionamiento y políticas públicas vinculadas a estos mercados; b) Definir sujetos de derecho a partir de un registro provincial y de un fondo específico para su cumplimiento.
Mendoza	<i>Ley 8.435/12 Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria:</i> a) a partir de 2010 se realizaron cuatro Foros Regionales integrados por organizaciones de microcréditos, cooperativas, mutuales, fábricas o empresas recuperadas, centros de estudio, ferias populares, efectores de la economía social y sectores estatales vinculados al sector; b) los foros derivaron en un Ante-proyecto de Ley sancionado por la Legislatura en 2012; c) el objetivo de la Ley es regular el sector e impulsarlo a través de la creación de un fondo especial de promoción y un directorio colegiado entre Estado y organizaciones, responsables de administrarlo.
Entre Ríos	<i>Ley 10.151/12 de Economía Social</i> establece un Régimen de Promoción y Fomento, dirigido a: a) reconocer a la ESS como un sector clave para la economía; b) organizar un Registro de Efectores Provincial de ES; c) eximir de impuestos provinciales a los ingresos brutos y de sellados a aquellas personas y/o entidades inscriptas en dicho Registro; d) establecer un Fondo de Financiamiento, el cual se duplicaría dos años más tarde con la Ley 10.305/14; e) habilitar al Estado Provincial de la potestad para efectuar contrataciones directas a los emprendedores Inscriptos en el Registro Provincial de Efectores de la ES.

Santa Fe	Ley 13516/16 de “Promoción y Fomento a la Economía Social y Solidaria, (parcialmente vetada dos veces por el Poder Ejecutivo).
Fuente: Elaboración propia en base a Asociación Civil Incluir (2012: 10), El Litoral (7-2-15 y 30-1-16).	

De la tabla precedente, en primer término resulta preciso comenzar por el final y mencionar el proceso que atravesó la Provincia de Santa Fe, en el marco de la sanción de la Ley 13516/16 de “Promoción y Fomento a la Economía Social y Solidaria”, la cual fue vetada dos veces. A fines de 2011 comienza a ser discutido cada 45 días un ante-proyecto propuesto a través de organizaciones, emprendimientos del sector y organismos públicos convocantes. En el encuentro “Construyendo la Ley Provincial de Economía Solidaria” realizado en Rosario, participaron más de 200 referentes de cooperativas, mutuales, organizaciones de microcréditos, asociaciones de productores y feriantes entre otros. El proyecto de Ley: a) fusionaba iniciativas del oficialismo, de la oposición y de actores interesados; b) definía a la ESS como un sistema que se fundamenta en el trabajo, la solidaridad y el ser humano. c) obligaba al Estado a priorizar compras y contrataciones de bienes y servicios para productos elaborados por la ESS; d) establecía exenciones impositivas en Ingresos Brutos y Sellos a los inscriptos en un registro, etc. La sanción en la Cámara de Senadores (2014) fue vetada por el Ejecutivo en 12 de los 23 artículos, especialmente en relación a la creación de un instituto autárquico para el sector que fue puesto bajo la órbita de Ministerio de Desarrollo Social; así como en relación a la formación de un Consejo, proponiendo textos alternativos para varios de los artículos observados. El Ejecutivo Provincial alegó, entre las razones para el veto, que las entidades de la economía social están regidas por las leyes nacionales 20.321 y 20.337, de mutuales y cooperativas, respectivamente sumado a que la Ley Provincial N° 12.817 provee un régimen propio de fomento y fiscalización bajo el dominio del Ministerio de la Producción. Asimismo, recordó que el órgano de aplicación de las leyes nacionales mencionadas es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). A fines de 2015 se ha sancionado nuevamente la Ley con sus 23 artículos, aunque a principios de 2016 el Ejecutivo vetó nueve artículos de la misma y propuso modificaciones a siete de ellos, considerando conveniente la creación del Consejo y las Mesas de Diálogo Regionales, aunque asignándoles un rol

específicamente consultivo y quitándoles a su parecer el carácter de vinculante. En relación a la creación del Instituto Provincial para la Economía Social y Solidaria, el cual dependería del Ministerio de Desarrollo Social, el Ejecutivo propuso al Ministerio de Producción como autoridad de aplicación. Quienes participaron de estos años de debate sostienen que el proyecto vetado junto con sus propuestas no respeta la participación de la multiplicidad de actores y se torna un instrumento dependiente de la voluntad política de la gestión de turno dado que la misma no garantiza los recursos para la promoción y el desarrollo de la ESS. Por otra parte, podría estarse ante una “coerción velada” (Becker, 2005) en la que diversos actores políticos de significativa capacidad (por caso, cooperativismo y mutualismo tradicional) se pueden valer de su posicionamiento estratégico para condicionar el financiamiento de experiencias de ESS. En los vetos del Poder Ejecutivo se puede apreciar que las tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores, en resoluciones temporal y espacialmente variables, en las que pueden observarse el rol sectorial, mediador e infraestructural de las burocracias.

En lo que respecta a la experiencia legislativa de Río Negro, la Ley 4.499/09 proponía ciertos requisitos, en cuanto a los sujetos y las actividades alcanzadas por la misma. Los actores involucrados serían los mismos productores y sus núcleos familiares con la condición de que desarrollen actividades generadoras de bienes y servicios sin que intervengan relaciones salariales, a partir de la utilización de elementos propios de la región y del respeto por las costumbres de elaboración y comercialización. Además, la ley se propone crear un Ente para realizar el registro y la fiscalización de los emprendimientos que a su vez, acompañe y asesore a los mismos en el proceso de adquisición de la personería jurídica, en el marco de los valores de la ESS.

Ahora bien, la actual crisis estructural del sector frutícola, allende las emparadoras-comercializadoras y los exportadores, lleva a la reflexión acerca de la situación de los chacareros (ver crónica en Diario Página 12, 11/7/2016). Puede reconocerse que si bien la Provincia dispone de un marco legal que busca proteger, fortalecer y promover el sector, sin embargo la estructura económica condiciona la efectividad de dicha normativa si se considera que estos actores deben comercializar sus producciones por debajo de sus costos de producción, en consignación a las emparadoras y sin

ningún tipo de financiamiento (más allá del que pueden obtener en concepto de adelanto para la adquisición de insumos, a altas tasas). Si se observa la diferencia de precio de origen y destino -tal como lo muestra el índice de precios IPOD, registrado por CAME- resulta evidente que el excedente resulta apropiado por los intermediarios (ver, por caso, García y González Alvarisqueta, 2015).

Recientemente, la Provincia de Río Negro ha adherido al Plan Nacional Integral "Crear y Crear", por el cual cada provincia puede solicitar, a través de la presentación de un proyecto integral de ESS, líneas de microcrédito; otorgamiento de maquinarias, herramientas e insumos; asistencia y capacitación en oficios y formación profesional; o fomento y desarrollo de espacios de comercialización e inserción en marca colectiva, emprendedores de nuestra tierra, ferias y mercados, Monotributo Social. Del Programa, corresponde a Nación financiar el 70% de los proyectos y el 30% restante estará a cargo de las Provincias. La alocución "integral" del "Crear y Crear" se enuncia bajo el justificativo de la pretensión de integrar diferentes líneas de apoyo y asistencia, así como se sostiene que el objetivo es "cubrir la mayor cantidad del territorio para resolver los problemas más estructurales de los emprendedores de la economía social", según afirmó Juan Luis Díaz, Coordinador General de la Comisión Nacional de Microcrédito (Diario El Independiente, 1/7/2016).

El interrogante que surge es, si acaso estos espacios de comercialización serían suficientes para evitar que sean los intermediarios los que sigan percibiendo el excedente de la comercialización o si quizás se presentarán los problemas recurrentes de espacio y restricción a gran número de emprendedores. En el actual contexto, más allá de la preeminencia neoliberal que registran las principales líneas de política económica esgrimidas desde la conducción del Poder Ejecutivo Nacional, resulta significativo el hecho de que las burocracias alcanzan posiciones de relativa autonomía respecto a las líneas principales que adquieren las políticas económicas. De allí, caben dos precisiones: a) el rol sectorial implica que las definiciones de política pública también encierran una búsqueda de reproducción de la propia burocracia más allá de las eventuales modificaciones en las políticas económicas; y b) los rótulos que adquieren las políticas públicas implican contenidos que no necesariamente se transforman con la sola modificación de su nominación.

Desde la Gobernación de Río Negro, se aprecia la importancia del apoyo financiero para “aquellas personas que actualmente no tienen un empleo, pero si tienen un oficio y herramientas”, pues eso significa “que gente que hoy no tiene un trabajo podrá generar otras actividades que le generen un ingreso, y eso es de una importancia invaluable”. La cuestión que aquí surge es si se sigue pensando en el actor de la ESS como aquella persona que no logró insertarse en el mercado formal de trabajo y no como un sujeto que decide producir, consumir y usar bienes y servicios por libre elección y por compartir los principios que sustenta esta “otra economía”. Estos programas buscan promover e impulsar el desarrollo local y regional mediante el apoyo a emprendimientos que promuevan la inclusión social y productiva de las personas, aunque especialmente se direccionan a personas en situación de vulnerabilidad social.

En relación a la Provincia de Mendoza, cabe destacar que la Ley 8.435/12 surge de un intenso debate desde el cual se organizó y reforzó la institucionalidad de la ESS. La regulación pública no opera en el vacío, por lo que esta “otra economía” se encuentra en continuo diálogo con intervenciones estatales que pueden responder a diversas inspiraciones ideológicas. De este modo, el lugar que se le otorga a las iniciativas asociativas en una sociedad determinada puede brindar idea de qué se espera de ellas y del lugar que se establece para sus integrantes.

En el marco de iniciativas tales como la “Ruta de Artesanos y Emprendedores Mendocinos”; el catálogo web de la economía social; la inscripción en el Registro de Unidades de la Economía Social y Solidaria (RUESyS); la entrega de Aportes Económicos No Reintegrables a emprendedores de departamentos de Lavalle, Maipú, Santa Rosa, Junín, Guaymallén, Rivadavia y Las Heras; la suscripción provincial al antes mencionado Plan Nacional Integral “Crear y Crear”⁸⁵ impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; el establecimiento de talleres de formación y capacitación y la entrega de certificaciones de calidad, desde la Dirección de Economía Social y Asociatividad de la Provincia de Mendoza, se reconoce que:

⁸⁵ El acuerdo entre la Provincia de Mendoza y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación “impulsa el desarrollo local y regional a través del fortalecimiento de la economía social. De esta manera, Nación y Provincia aunarán esfuerzos para promover el desarrollo de proyectos socioproductivos como estrategia primordial de inclusión social y productiva de personas en situación de vulnerabilidad social” (Diario Tiempo del Este, 2/8/2016).

“creemos que los actores de la economía social son la base de la economía formal, ya que ellos generan su propio empleo, son un sector muy activo que desde la propia necesidad empezó a generar algo y lo transformó en su medio de vida” (Gobierno de la Provincia de Mendoza, 2016).

Más allá de las formas de intervención en una coyuntura de significativo deterioro del empleo y el salario que viene caracterizando el gobierno iniciado en diciembre de 2015, el hecho de colocar a la ESS como ámbito de refugio frente a las demandas que no puede garantizar el estado mediante la generación de condiciones macroeconómicas para el empleo asalariado resulta tributaria de un momento histórico en el que la ESS se coloca antes como instrumento de asistencialismo (o de apoyo al autoempleo) que como campo de promoción de una economía alternativa, que trascienda la mera estrategia de la sobrevivencia; donde aspectos remanidos como la capacitación y el fortalecimiento vuelven a ser antes una forma de financiar profesionales que un instrumento directo para el fomento de la autogestión.

Por último, en el caso de la Provincia de Entre Ríos en cuanto a las estrategias para el fomento de la economía social, la Ley 10.151/12 establece la exención impositiva en los tributos provinciales de ingresos brutos y de sellos a aquellas entidades y/o personas que ingresen al Registro de efectores⁸⁶ y la creación del Fondo de Financiamiento para la promoción de la economía social y solidaria con el fin de “...apoyar, auspiciar, fomentar y ejecutar las políticas públicas de la economía social y implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social”. Dicho Fondo se compone con los aportes del Tesoro Provincial; los aportes o transferencias provenientes del Estado Nacional, Provincial y/o Municipal y de sus organismos autárquicos y/o descentralizados; el producido de las operaciones realizadas con recursos del Fondo; aportes del Instituto de Ayuda Financiera a la Acción Social (IAFAS); donaciones y fondos provenientes de organizaciones y agencias públicas o privadas (Rofman, 2014).

⁸⁶ El Registro de Efectores de la Economía social y solidaria de la Provincia de Entre Ríos es creado por la Ley 10.151. Cabe mencionar que Como antecedente a la Ley Provincial se expidió el Decreto Provincial N° 991/2012, a partir del cual se crean los Consorcios de Gestión para “la promoción, fomento y desarrollo de la economía social”.

La Ley también facilita la vinculación comercial entre el Estado como consumidor de escala y los emprendedores sociales como proveedores de bienes y servicios. Para el efecto, ha establecido la modificación de la Ley Provincial 5.140 de Contabilidad Pública permitiéndole al Estado efectuar contrataciones directas con los emprendedores de la economía social que se encuentren efectivamente inscriptos en el Registro de Efectores de la Economía Social, Nacional o Provincial. No obstante, se ha identificado un necesario camino que tienda a profundizar la articulación entre los diferentes actores de la ESS en la Provincia (ibidem).

En el marco institucional de apoyo a la ESS se pueden mencionar la creación de la Secretaría de Economía Social de la Provincia en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de Provincia. El Instituto de Promoción de Cooperativa y Mutualidades de Entre Ríos (IPCYMER), organismo dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación del Gobierno de la Provincia encargado de promover, desarrollar y fiscalizar la actividad de Cooperativas y Mutuales en el ámbito Provincial fue creado en 1992 a través del Decreto N° 6262, cuando se fusionan las anteriores Direcciones de Cooperativas y de Mutuales, conformando un nuevo Instituto (Rofman, 2014: 27).

Otra institución de relevancia y trayectoria en materia de asistencia financiera a emprendedores de la Economía Social y Solidaria es el Microbanco de la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG)⁸⁷, que articula institucionalmente con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Fondo de Capital Social (Foncap S.A, luego rebautizado como Impulso Argentino) y el Polo Tecnológico Constituyentes. Sin embargo, en el contexto de crisis económica que atraviesa Argentina desde fines de 2015, este fondo se halla con dificultades de capitalización. En este contexto, además de la necesidad de lograr mayor articulación entre actores, también se ha identificado un significativo espacio de profundización de la difusión de las intervenciones de modo de alcanzar un espectro más amplio de actores de la ESS que puedan ligarse

⁸⁷ La CAFESG fue creada por Ley Provincial en 1998, con la finalidad de manejar el dinero excedente de los aportes que genera el Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande. En el caso de Entre Ríos el área de influencia de CAFESG comprende los departamentos de Concordia, Federación, Concepción del Uruguay, Colón, Villaguay, Feliciano, Federal y San Salvador.

con las políticas públicas de la Provincia que se orientan a dicho campo (Rofman, 2014: 28).

En la construcción de la institucionalidad en torno a la ESS puede observarse un alineamiento entre los tres componentes que establece Oszlak (1977: 25): a) *sectorial*, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad en el que se busca el fortalecimiento de su inserción en el marco de la ESS, procurando compatibilizar el interés diverso de las distintas instancias que intervienen en dicho campo; b) *mediador*, a través del cual asume, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes, fundamentalmente en la relación de los actores de la ESS con los sectores comercializadores de la AF por caso (tal como se observa en la descripción relativa a Río Negro; y c) *infraestructural*, proporcionando los conocimientos y energías dirigidos a procurar oportunidades de trabajo para los sectores socialmente vulnerables.

Consideraciones finales

Las regulaciones públicas aquí analizadas surgieron y se sancionaron en contextos políticos y económicos que posibilitaban el inicio y consolidación de experiencias de ESS a través de su promoción y financiamiento. En el actual contexto, la ESS pareciera volver a estar orientada a la promoción del auto-empleo, tanto por las perspectivas que irían adquiriendo las políticas sociales como por la retracción de los propios mercados locales donde experiencias de esta “otra economía” podría comercializar su producción y hacerse de financiamiento genuino.

Por lo expuesto, resulta evidente que la institucionalización de la ESS se encuentra ligada con los roles de las burocracias, por lo que más allá de la capacidad de los actores de esta “otra economía” por colocar un tema en la agenda pública, también resulta necesario un alineamiento con los intereses que comandan y reproducen la direccionalidad de aquellas. Desde principios de siglo XXI, la institucionalización provincial de la ESS en Argentina parece haber sido un correlato de las estrategias nacionales de inserción o reinserción de sectores vulnerables. No obstante, en esta *articulación de intereses* difusa, cambiante y volátil entre sujetos de las políticas públicas, marcos normativos y ordenes de estado, resulta clave que la construcción de institucionalidad a partir de voluntades políticas aisladas e intermitentes o bien

desde las propias intervenciones estatales parecen insuficientes para consolidar, impulsar o evitar la retracción de procesos de desarrollo productivo con cierta autonomía del devenir político y económico.

Para llevar esta observación a la reciente experiencia nacional, se puede considerar a la agricultura familiar como un actor próximo a la ESS. En el escenario institucional de 2016, diversas normativas provinciales buscan protegerla y fomentarla como actor de la ESS, aunque esta tarea resulta ardua cuando en el orden nacional operó una transformación del organigrama y de direccionalidad en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. En efecto, allí no solo ha habido un cambio de nominación por el de Ministerio de Agroindustria. La reestructuración ha llevado al desplazamiento de técnicos en la Secretaría de Agricultura Familiar con capacidad de sostener las políticas públicas de asistencia en la producción, comercialización e incluso traslado de la producción, junto con el recorte del presupuesto para asistencia técnica y ejecución de proyectos de desarrollo.⁸⁸ En casos concretos como los citados, se observa como las burocracias pueden consolidar, impulsar o bien evitar la retracción de procesos de desarrollo productivo que tengan a los actores de la ESS como protagonistas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1992). “Estudio Introductorio”. En: Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *La hechura de las políticas*. Porrúa Grupo Editorial, México DF.

Badie, B. y Birnbaum, P. (1994). “Sociología del Estado: Nuevas interpretaciones”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 140, 187-201.

Becker, B. (2005). “Geopolítica da Amazonia”. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, pp. 71-86.

Blasco, L. y García, A. (2016). “Economía social en construcción. Perspectivas y demandas sociales en la legislación reciente (Argentina, 2003-2015)”. En *Revista IDELCOOP*. Instituto de la Cooperación-Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica, n° 219. Buenos Aires. ISSN 0327-1919.

Caracciolo, M. y Foti Laxalde, M. P (2015). “Economía Social y Solidaria. Aportes para una visión alternativa”. Documento de la Cátedra Economía **Social y Solidaria**. **Enfoques contemporáneos - Maestría en Economía Solidaria UNSAM**, 2015.

⁸⁸ El informe del diario Página 12 (11/7/2016) estima para el 2017 una asignación de \$ 195 millones para un sector que viene reclamando desde 2015 unos \$ 1.500 millones para hacer realidad la reparación histórica que plantea la ley. Así, el sector de la AF solo contaría con los recursos que las provincias generen para el fondo específico que todas las leyes provinciales de ESS proponen.

Coraggio, J. L. (2014). “La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina”, en Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Documento Ocasional 7 del Proyecto Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria*, 2014, Suiza, 1-24. Disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90/\\$file/OP7Coraggio.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90/$file/OP7Coraggio.pdf)

García, A. y González Alvarisqueta, S. (2016). “Crónica de una crisis anunciada Una reconstrucción histórica del conflicto por la renta en la fruticultura del Alto Valle de Río Negro en el siglo XXI.” *Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. SIMEL-CEUR-CIPSA, Vol. 11, nº 11, Buenos Aires. ISSN: 1669-9084.

Hintze, S. (2011). *La política es un arma cargada de futuro La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela.* **CLACSO. CICCUS. Buenos Aires.**

Lechner, N. (1981) Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. En *Revista Mexicana de Sociología*, 43, 1079-1102.

O’donell, G. (2003). “Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ed.), *La Democracia en América Latina*, Dirección para América Latina y el Caribe, Nueva York.

Oszlak, O. (1977). “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Oszlak, O. (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *Postdata*, n. 11, pp. 11-56.

Raidan, A. (2011) El INTA. Capacitación y desarrollo. Núcleos problemáticos, estrategias y desafíos en la implementación del Proyecto Estratégico Institucional. VI Congreso Argentino de Administración Pública “Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”

Rofman, A. (2014). “Diseño de la estrategia metodológica conceptual para el desarrollo de la Economía social en la Provincia de Entre Ríos”. Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera -PROFIP-, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

Ruiz López, D. y Cádenas Ayala, C. (2004). “¿Qué es una política pública?” *En IUS. Revista Jurídica*, n. 5, pp. 1-5.

Legislación

Provincia de Río Negro (2009). Ley 4.499/09 Fomento de la Economía Social / Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos, Legislatura de Río Negro, Viedma.

Provincia de Mendoza (2012). Ley 8.435/12 Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria, Legislatura de Mendoza, Mendoza.

Provincia de Entre Ríos (2012). Ley 10.151/12 de Economía Social, Poder Legislativo, Paraná.

Provincia de Santa Fe (2016). Ley 13516/16 de “Promoción y Fomento a la Economía Social y Solidaria, Poder Legislativo, Santa Fe.

Sitios Web

Asociación Civil Incluir (2012). “Hacia una ley de economía social en Argentina”, *Revista Economía Social*, 2012, Nº 2, Año 1. 9-23. Disponible en: <http://www.extension.unicen.edu.ar/economiasocial/wpcontent/uploads/2012/05/revista-es-No3-baja.pdf>

Diario digital Crónica de la Provincia de Chubut (25/02/2015). Entrevista a Hugo Schvemmer (Presidente de la Federación de Asociaciones Mutualistas del Chubut), publicada en: <http://www.diariocronica.com.ar/127455-se-discute-el-proyecto-de-ley-de-economia-social-y-solidaria.html>

Diario El Independiente (1/7/2016). Presentaron el plan nacional de economía social "Creer y Crear". Disponible en: <http://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=112123>

Diario El Litoral (7/2/15). “Economía social y solidaria: el Ejecutivo vetó gran parte de la ley de promoción”. Disponible en: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2015/02/07/politica/POLI-06.html>

Diario El Litoral (30/1/16). “El Poder Ejecutivo vetó el régimen de economía social”. Disponible en: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2016/01/30/politica/POLI-05.html>

Diario Página 12 (11/7/2016). La crisis de la agricultura familiar. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-303912-2016-07-11.html>

Diario Tiempo del Este (2/8/2016). “Mendoza se sumó al plan nacional “Creer y crear”, destinado a fortalecer la economía social”. Disponible en: <http://tiempodeleste.com/mendoza-se-sumo-al-plan-nacional-creer-y-crear-destinado-a-fortalecer-la-economia-social/>

Gobierno de la Provincia de Mendoza (2016). “La Provincia adhirió al plan nacional “Creer y Crear”. Disponible en: <http://prensa.mendoza.gov.ar/la-provincia-adhirio-al-plan-nacional-creer-y-crear/>

Emprendedores e instituciones promotoras. Experiencia en Entre Ríos.

Hegglin, Daniel; Pietroboni, Ruben; Blanc, Rafael; Lepratte, Leandro

Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Concepción del Uruguay
Ing. Pereyra 676. Concepción del Uruguay. Entre Ríos.

hegglin@frcu.utn.edu.ar

RESUMEN

Se describe una experiencia de desarrollo local/territorial desde una perspectiva de desarrollo socio-productivo. Se pretende el desarrollo microempresario en un ecosistema con una perspectiva integral, de inclusión social, que no disocia lo económico de lo social, de lo político, de lo ambiental, ni del ordenamiento territorial y la gestión local.

Para el desarrollo territorial interesa el análisis de las políticas públicas, la articulación público privada, el trabajo en red identificando oportunidades regiones, sectores y actividades, la articulación entre sectores (primario, industria, servicios) con agregado de valor, empleo, mejores condiciones sociales, y oportunidades para empresas y territorios. El proyecto brinda, capacitación y asesoramiento, a emprendedores.

La experiencia se desarrolla en el municipio de San Justo (Entre Ríos), localidad ubicada en una zona rural, de 1.800 habitantes, con servicios básicos, educación primaria y secundaria, centro de salud, que cuenta con una empresa frigorífica avícola y empresas de servicios subsidiarios como principal fuente de trabajo, que ocupan al 46% de la población activa. Los productos avícolas son un cuasi-commodity, y como tal dependen de las fluctuaciones de ese mercado, esto afecta a los empleados. Las sucesivas crisis del sector movilizaron a la comunidad a través del municipio a buscar soluciones. Las Instituciones intervinientes en convenio con el municipio de San Justo promueven una salida productiva basada en la tradición rural de la localidad, huertas para el cultivo de plantas aromáticas y hortalizas, las aromáticas a comercializar por una empresa recientemente radicada en la localidad, pero con experiencia en el sector y las hortalizas en una feria popular desarrollada por la Municipalidad, en la asistencia técnica a cargo UTN e INTA, Ministerio Desarrollo Social (E.R) y SPU: Proyecto "Jorge Sábato". Puestos en conocimiento, se suman emprendedores locales de otros rubros y también solicitan concurrir de localidades vecinas. Actualmente el proyecto desarrolla la primera etapa de capacitación. En esta primera etapa de la experiencia se logró la vinculación de las instituciones promotoras del emprendedorismo con la empresa y actores de la economía social, se desarrollan

las capacitaciones previstas con un efecto sinérgico sobre emprendedores de otros rubros y de zonas cercanas.

Introducción.

En un mundo globalizado, signado por las dinámicas que se sustentan en los principios rectores de la economía del conocimiento (Lundvall, Joseph, Chaminade, & Vang, 2011) y una creciente concentración en redes globales de producción e innovación (Asheim & Coenen, 2005) y financieras (Palley, 2013), los esfuerzos por sostener y diversificar estructuras productivas y potenciar capacidades emprendedoras territoriales a escala local, en regiones periféricas de países en desarrollo resulta crucial para plantear posibilidades de convergencia y/o resistencia sobre estos procesos techno-económicos y socio-políticos de marketinization (Callon, 2016).

Las alternativas entre el acomplamiento vía procesos de incorporación ya se por ventajas comparativas de recursos naturales y mano de obra calificada a costos competitivos internacionales, como así también diferentes esfuerzos de upgrading en cadenas globales de valor (CGV) y de commodities (CGC) (Gereffi, 1996; Yoguel & Robert, 2010), o las modalidades de construcción de modos de economía basadas en principios de reproducción (Geisse & Coraggio, 2014) ampliada de la vida provocan una profundización de la reflexión sobre los alcances de las políticas e instrumentos de desarrollo emprendedor y el papel de las instituciones locales y regionales, en especial de educación superior, ciencia y tecnología.

Esto a su vez, abre paso a una doble interpelación, la primera sobre el rol de la economía social y solidaria como impulsora de procesos productivos sostenibles a escala micro-regional basados y su relación con el trabajo conectado a las modalidades tradicionales de acumulación del capital o con construcciones alternativas sustentadas en las ideas de reproducción ampliada de la vida (Coraggio, 2011), y la segunda el rol articulador y sostenedor de articulaciones socioproductivas locales orientadas a la inclusión social por parte de los gobiernos locales.

En la provincia de Entre Ríos, existe una concentración marcada de las actividades industriales en las ciudades con mayor población tales como: Paraná, Gualaguaychú, Concepción del Uruguay, Colón y Concordia, mientras que el resto de las población se orienta a actividades agrícolas, o industrializaciones básicas subsidiarias de los sectores más relevantes de la provincia, el de actividad avícola y otros agroalimentos. Esta perfil de especialización productiva, como veremos a continuación no ha variado a lo largo de los últimos 15 años, por el contrario, a pesar de ciertas mejoras en términos de industrialización de agroalimentos y actividades subsidiarias del mismo, la aparición de industrias con actividades KIBS, la primarización del PBG ha sido sostenido (Pietroboni, Lepratte, Hegglin, & Blanc, 2010).

Es en este contexto de reflexión que planteamos como objetivo de este trabajo el análisis del caso San Justo en la provincia de Entre Ríos, sus alternativas de acción en términos de iniciativas emprendedoras, el papel del marco institucional territorial y el rol de las instituciones universitarias en articulación con los municipios.

El artículo se organiza de la siguiente forma, en el apartado primero se exponen una serie de precisiones teóricas para considerar el caso, en el segundo apartado presentamos el contexto de Entre Ríos y la composición de su estructura económica, perfil industrial y relación con la economía del conocimiento y los límites de los intentos de reindustrialización del período postconvertibilidad. En el apartado tercero se presenta el caso de San Justo, sus alcances y resultados. Finalmente se plantean una serie de conclusiones y discusión con implicancia para pensar políticas articulatorias sociotécnicas a nivel territorial.

1. Desarrollo emprendedor y economía social. Aportes teóricos.

Las cuestiones sobre el desarrollo emprendedor también han sido abordadas por diferentes enfoques de los *estudios regionales* que han puesto el acento en los factores territoriales relacionados con marcos institucionales, infraestructuras, capacidades acumuladas, capital humano y social, procesos de aprendizajes colectivos, spillovers de conocimientos, tramas y redes entre otros (Asheim, Boschma, & Cooke, 2011a; Capello, Caragliu, & Nijkamp, 2011; Cooke, 2012). En América Latina, los estudios sobre sistemas regionales de innovación han proliferado en los últimos años (Lister, Pietrobelli, & Larsson, 2011) no sin recibir una serie de limitaciones en su implementación, por ser construcciones teóricas originadas en los países desarrollados y aplicadas en muchos casos como modelos ex ante y de carácter normativos. Otra crítica tiene que ver con la dificultad por parte de estos enfoques de relacionar teoría con práctica política en la región, en particular frente a las limitaciones del neovinculacionismo (Dagnino & Thomas, 2001) que se aplica sin reconocer las particularidades de las trayectorias y dinámicas sociotécnicas de las regiones (Erbes, Katz, & Suarez, 2016; Lepratte, 2016).

Diversos autores han planteado también la necesidad de pensar para el contexto de América Latina una forma de tratamiento de lo tecnológico vinculado a modos alternativos de economías, más cercanas a los principios de la economía social y solidaria y con fuerte énfasis en la inclusión social.

Los enfoques relacionados con Tecnologías de Inclusión Social y Sistemas Tecnológicos Sociales consideran que Tecnología Social es un modo de desarrollar e implementar tecnologías (de producto, proceso y organización), orientada a la generación de dinámicas de inclusión social y económica y desarrollo sustentable, que se vincula las relaciones problema/solución como un complejo proceso de co-construcción entre actores sociales diversos, implicando dinámicas de consenso y tensiones de poder (Thomas, 2011). Los actores fundamentales son movimientos sociales, cooperativas, ONG, centros públicos de investigación y desarrollo de tecnologías (Universidades, CONICET, INTI, INTA para el caso de Argentina), agencias gubernamentales y organismos a escala local, organismos de financiamiento internacional. Dan lugar también a considerar que las firmas (públicas y/o privadas) también pueden cumplir un rol clave en el impulso de este tipo de tecnologías.

Thomas (2011) advierte que las Tecnologías Sociales no deben ser consideradas como meros “parches” de las “fallas de mercado”, o como atenuante o paliativos de los “efectos no deseados” de las economías capitalistas. Tampoco deben ser vistas como un gasto orientado “solidariamente” producto del derrame de los beneficios de los sectores con mayor peso de las economías nacionales y regionales, que a su vez se lo enfoca como “acción social” destinada a reproducir condiciones básicas de vida de los excluidos del mercado laboral.

En este enfoque de Tecnologías sociales el territorio tiene un papel central, como instancia colectiva orientada a la co-construcción de procesos problema-solución (Thomas, 2011) con una impronta marcada en la construcción de capacidades creativas vía procesos de aprendizajes y circulación de conocimientos no exclusivamente relacionados con la frontera del conocimiento, la productividad y su explotación acumulativa capitalista; sino como apropiación significativa y resignificada, e inclusive creada (con base en aportes científico – tecnológicos) en los contextos de resolución de problemas sociales, ambientales y productivos locales en una lógica de economía social y solidaria (García, 2014; Neder, 2016).

La perspectiva de Tecnologías Sociales busca contraponerse a las visiones mainstream del emprendedorismo, que responden a la lógica de acumulación capitalista, y están orientadas bajo los fundamentos de una creciente economía del conocimiento que requiere de procesos permanentes de destrucción creativa (Schumpeter, 1942) para impulsar el desenvolvimiento y crecimiento económico (Dopfer, Foster, & Potts, 2004).

En la literatura tradicional el papel de los spillovers de conocimientos como impulsores del desarrollo emprendedor, ha sido considerado por los modelos más tradicionales como el de Función de Producción de Conocimiento (FPC) de Romer – Arrow, que considera las inversiones en I+D que efectúan las firmas (en especial las grandes) como el principal motor de nuevos emprendimientos, y otros como el modelo de Spillovers de Conocimientos de la Teoría del Emprendedorismo (SCTE), que se centran en el papel de la transmisión del conocimiento por mecanismos y procesos alternativos al de la inversión directa en I+D de grandes empresas, dando *lugar al papel de los conocimientos tácitos y codificados en las firmas pymes, de los procesos de aprendizaje endógeno por parte del capital humano, la relación con firmas e instituciones del medio, en particular del territorio donde se dinamizan.*

En el modelo clásico de FPC el capital humano es algo exógeno, altamente calificado (doctores, investigadores científicos) y el conocimiento es endógeno a los procesos de I+D; mientras que en el modelo de SCTE el conocimiento es apropiado, tomado en forma exógena, mientras que el capital humano (ingenieros, tecnólogos) es el que lo endoginiza. De esta forma modelo endógeno de desarrollo emprendedor basado en spillovers de conocimientos, estará más abierto a la captación de oportunidades de comercialización de nuevos conocimientos, en la medida también que la inversión en nuevos conocimientos sea un fenómeno relacionado. *De ahí que el papel del territorio, y sus instituciones, en tanto espacio de circulación de conocimientos entre firmas y organizaciones juega un papel fundamental para el impulso al desarrollo emprendedor, ya que dependerá de su virtud el aprovechar las oportunidades de*

la generación de nuevas ideas, y la forma de vincular a estas con nuevos conocimientos generados en el mismo, o viceversa (Audretsch & Keilbach, 2008).

El papel del espacio territorial, entendido en término de complementariedades de conocimientos, generación de variedad relacionada y no relacionada, y generación y circulación de conocimientos, nos introduce en un debate del campo de los estudios territoriales entre los aportes sobre desarrollo en términos de “variedad relacionada” y “variedad no relacionada”. El primero es conocido como el modelo Marshall - Arrow – Romer (MAR) y el segundo es el de Jacobs – Porter (JyP). El enfoque MAR de variedad relacionada, considerará que la concentración de industrias en un territorio permite promover spillovers de conocimientos entre firmas que facilitan la innovación en ciertos sectores industriales especializados del territorio. Los spillovers intra-sectoriales son conocidos como externalidades de localización y especialización (Asheim et al., 2011a; Beaudry & Schiffauerova, 2009; Cooke, 2012). El enfoque de Jacobs – Porter considera que la variedad no relacionada es el principal proceso para impulsar el desenvolvimiento de un territorio. Los spillovers de conocimiento que son externos a los sectores donde las industrias operan son claves para impulsar emprendimientos e innovaciones. El intercambio de conocimientos entre firmas diversas facilita la exploración y experimentación de innovaciones y el proceso emprendedor. Aparece así un fenómeno de inter-fertilización entre sectores y firmas, basado en los aportes de conocimientos científicos y tecnológicos, donde la diversificación (variedad no relacionada) es más importante que la especialización (Asheim, Boschma, & Cooke, 2011b; Audretsch & Keilbach, 2008; Beaudry & Schiffauerova, 2009).

Pensar de qué manera las propuestas de Tecnologías sociales orientada a las economía social y solidaria, y los enfoques mainstream sobre innovación, conocimientos y emprendedorismo se vinculan y dan lugar a políticas e instrumentos de desarrollo territorial es un desafío a abordar que en los siguientes apartados exploramos en forma preliminar para el caso de Entre Ríos y una experiencia de alcance micro-local.

2. Entre Ríos, la persistencia de un modelo de especialización productiva, producción de conocimientos e innovación.

En un contexto de “crecimiento sin cambio estructural” de la Argentina en el período 2004-2015 (Castells y Schorr, 2015) signada por el problema recurrente de restricciones externas para el desarrollo, la provincia de Entre Ríos ha evidenciado el crecimiento de su PBG pero persistencia en su *perfil de especialización productiva concentrada en actividades primarias y agroindustriales de baja intensidad tecnológica*, en grandes rubros los productos primarios representan a 2013 el 50% de lo producido mientras que las MOA el 43%. De estos grandes rubros en orden de importancia se encuentran: soja, pollos congelados, maíz, trozos y despojos de pollos congelados, maíz, preparados para alimentos de animales, trigo, arándonos, leche en entera en polvo y mandarinas representan el 70% aproximadamente de la producción primaria y MOA de la provincia. Y si se la considera a escala regional, como parte de la denominada Región Centro de la Argentina (Buenos Aires, Ciudad Autónoma de

Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), su PBG representaba en 1997 el 2% de la misma y en 2005 el 1.9%, siendo la que menor peso posee en esta configuración territorial (Blanc, Lepratte, & Pietroboni, 2016; Domínguez & Orsini, s. f.; Lepratte, Blanc, Pietroboni, & Hegglin, 2010; Trucco, 2009).

Este constante nivel del PBG provincial comparado en el contexto nacional y a escala de la Región Centro, la más importante del país por su concentración urbana y económica, abre una serie de interrogantes sobre la relación entre perfiles de especialización productiva de las diferentes regiones de la Argentina, los esfuerzos de políticas industriales y de CTI (ciencia, tecnología e innovación) y la performance innovativa de las industrias, los programas de desarrollo emprendedor y el problema del empleo de sectores pobres y excluidos en el período 2004 a 2015 y en la actualidad (Blanc et al., 2016; Pietroboni et al., 2010).

3.- El Caso del municipio de San Justo, Entre Ríos.

3.1.-Desarrollo emprendedor en el departamento Uruguay

El departamento Uruguay, se encuentra ubicado sobre la costa este de la provincia de Entre Ríos, sobre el río Uruguay y tiene 100.728* habitantes. Con un fuerte perfil agroindustrial, donde la industria avícola iniciada en la segunda mitad del siglo XX es la principal en la actualidad. Las demás industrias vinculadas configuran un entramado dependiente que en épocas de crisis recesivas afectan fuertemente el empleo. Es así que si pensamos que los microemprendimientos, en una primera distinción se inician desde la oportunidad o desde la necesidad. En el caso que nos ocupa, las razones e impronta social de los microemprendedores que se acercan al municipio de San Justo surge por situación de subempleo, situación estable que perfila al microemprendedor, concurren quienes teniendo trabajo, desean complementar sus ingresos, adquirir herramientas para actuar sobre las demandas de bienes o servicios, asistencia crediticia o subsidio.

3.2.-Institución promotora

La Secretaría de Políticas Universitarias, a través de la Subsecretaría de Coordinación y Gestión de Políticas Universitarias, promueve los Proyectos de vinculación e innovación tecnológica: “Universidad y Desarrollo”, cuyos destinatarios son el sector universitario con un sector asociado: empresas, cooperativas, emprendedores, micro emprendedores, monotributistas, organizaciones sociales, municipio, cámaras empresariales, asociaciones profesionales, incubadoras de empresas, entre otros. Dentro de los objetivos se encuentran: “Dinamizar el entorno productivo y el crecimiento innovador de las pymes y otros emprendedores...”, y “Fortalecer economías regionales relacionadas directa o indirectamente con la actividad desarrollada específicamente por la industria agroalimentaria y formular proyectos que atiendan especialmente al aporte de recursos especializados necesarios que resuelvan y estimulen el trabajo conjunto y coordinado entre las instituciones universitarias nacionales y los actores nacionales, locales y/o regionales...”.

El proyecto se desarrolló sobre esos objetivos y fue aceptado con financiamiento.

Sector universitario: La Facultad Regional Concepción del Uruguay de la Universidad Tecnológica Nacional (FRCU), fue el vector que ofreció a la municipalidad la posibilidad de desarrollar un proyecto conjunto, presentándolo luego al concurso de proyectos donde resultó financiado. La FRCU, capacita en emprendedorismo en general. Luego la FRCU, acuerda con la Agencia de Extensión Rural del INTA de Concepción del Uruguay, realizar capacitaciones técnicas específicas sobre hortalizas y aromáticas.

Sector Asociado: La Municipalidad de San Justo, quién estableció un acuerdo con UTN para llevar adelante el proyecto, es la institución convocante de los emprendedores y el referente por su rol en el desarrollo social del éjido. La convocatoria excedió la localidad atrayendo emprendedores de localidades vecinas. El municipio organiza la logística de los encuentros, difundiendo las actividades, proveyendo el lugar y comodidades.

3.3.- El proyecto

El Municipio de San Justo, Entre Ríos, de 1.800 habitantes, con servicios básicos, educación primaria y secundaria, centro de salud, es una comunidad inserta en un contexto rural, en un área de fuerte desarrollo de la producción avícola primaria que abastece una serie de empresas frigoríficas de la región.

Cuenta en su éjido con una empresa frigorífica que ocupa al 46% de la población activa, con lo que se convierte en la principal fuente de trabajo, de tal manera que la población depende fuertemente de los vaivenes económicos del sector aviar.

Surge entonces la necesidad de planificar el desarrollo estratégico socio-productivo del Municipio de San Justo con el objeto de disminuir la dependencia de la población a los vaivenes de éste sector, identificando los posibles perfiles de desarrollo económico y social generando nuevas fuentes laborales sustentables.

En este contexto, la radicación de una empresa que utiliza aromáticas para la producción de sus distintos productos y la posibilidad de generar proveedores locales, elemento ya consensuado entre las autoridades municipales y la empresa, es un factor sumamente positivo que debe potenciarse y considerarse como un caso testigo para potenciar otros tipos de emprendimientos de diferentes escalas y alcances que puedan diversificar la estructura productiva local.

La red de productores avícolas primarios existente en la zona, con disponibilidad de parcelas y pequeños campos, desea y necesita ampliar sus ingresos y plantear opciones productivas que le permitan enfrentar crisis avícolas con el reaseguro de contar una fuente de ingresos complementaria.

Este proyecto impulsa en la población activa el emprendedorismo, como fuente genuina y sustentable de generación de empleo, promoviendo en principio el cultivo de aromáticas como elemento iniciador de emprendedorismo que genere un círculo virtuoso (“efecto multiplicador”) hacia la diversificación productiva local.

Asimismo las instituciones locales también deben adecuar su organización e infraestructura dentro de una estrategia de crecimiento que acompañe este cambio. Siendo la principal institución de la zona la Municipalidad de San Justo, éste es el principal impulsor de un diagnóstico y planificación para establecer líneas de crecimiento y desarrollo a mediano y largo plazo y la adecuación del marco normativo respecto a los servicios, tasas e impacto ambiental.

De esta forma el proyecto plantea dos grandes objetivos relacionados entre sí:

Brindar las bases estratégicas para el desarrollo local socio-productivo

Impulsar el micro-emprendedorismo y la generación de una red de proveedores locales

La ejecución del proyecto pretende sensibilizar, planificar, capacitar, guiar y realizar el seguimiento al sector de la población del Municipio de San Justo con expectativas de convertirse en microemprendedores, incorporando capacidades hoy desaprovechadas. Y sentar las bases así de una cultura de desarrollo socio-productivo local diversificado y con sentido emprendedor asociativo. En este marco se buscará impulsar el micro-emprendedorismo en sentido asociativo como una fuente genuina y sustentable de generación de trabajo y la articulación de una red de proveedores locales de aromáticas con producción orgánica con la empresa núcleo y los sectores del conocimiento ligados a la actividad como las Universidades de la región y el INTA

3.4.- Avances en la ejecución del proyecto.

El proyecto comenzó con la convocatoria y sensibilización de los actores.

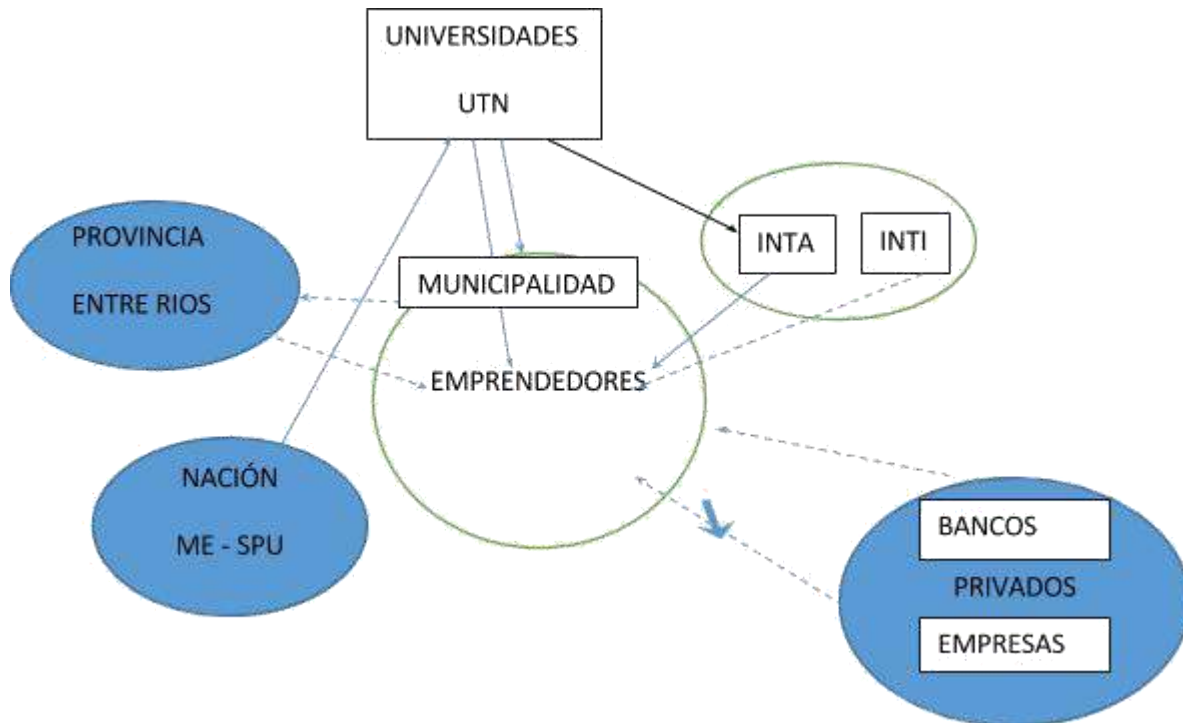
Actualmente participan 24 personas, donde el 63% son mujeres y 37% hombres. Se dedican a la actividad avícola (crianza de pollos) 71%, empleado rural 16%, actividad apícola 8%, tractorista 5%. No hay desocupados, pero sí subempleados ya que el 100% de las mujeres trabajan en el emprendimiento familiar de cría de pollos y desean diversificar la economía familiar cultivando y comercializando hortalizas y aromáticas, en el mismo predio. Asimismo los empleados pretenden realizar el cultivo en predios de su propiedad o en sociedad con un familiar. En todos los casos el nuevo emprendimiento involucraría a más de un miembro de la familia.

Se destaca que la cría de pollos, es una actividad intensiva y tercerizada por los frigoríficos de pollos, bajo contrato, donde los insumos y materias primas de la crianza de pollos es provista por el frigorífico, quien adquiere el producto terminado (pollo) al criador, y además regula las crianzas de acuerdo a la dinámica del mercado.

Al momento, las capacitaciones en emprendedorismo por la FRCU y cultivo de aromáticas y hortalizas, por INTA se desarrollan normalmente, los concurrentes han planteado la necesidad de mercados alternativos, así han surgido como ideas, mercado popular apoyado por la municipalidad, concurrencia en asociación a mercados populares de localidades vecinas, contactos con otras empresas, además

de la empresa local, para comercializar aromáticas. Nuevos emprendedores de otras localidades enterados de la propuesta han solicitado concurrir. Emprendedores ya desarrollados y estables han compartido sus experiencias. Se ha logrado un entorno solidario, colaborativo y probablemente asociativo. Ya están programadas las propuestas de la empresa de aromáticas radicada en la localidad y el apoyo del Ministerio Desarrollo Social (E.R).

El esquema registra las relaciones entre los actores. Las relaciones actuales en línea llena y las potenciales en línea de puntos.



También se pudo apreciar que en la estrecha relación que hay entre el municipio y sus pobladores, se conoce con certeza las necesidades de la población.

La llegada de UTN a satisfacer esa necesidad dependió de elementos aleatorios: ir al municipio de San Justo o ir a otro, formular o no el proyecto, ser aprobado o no con financiamiento.

4.- Conclusiones.

Se concluye sobre la necesidad construir una base nacional de datos de microemprendedores e instituciones de promoción de la actividad accesible a todos los municipios. En el mismo orden una base de datos de proyectos que se generen desde los municipios, con el fin de priorizarlos y atenderlos desde la provincia con asistencia del estado nacional, probablemente beneficiaría al Estado para eficientizar

los recursos asignados. Finalmente evaluaciones ex-post que permitan retroalimentar el sistema mejorándolo.

En orden general se aprecian las siguientes cuestiones:

- El problema de la recurrente dependencia de patrones de especialización en productos primarios y MOA.
- Las dificultades en términos de productividad del trabajo y la incorporación de conocimientos en los sectores MOA, con excepción de frigoríficos avícolas.
- La necesidad de diversificación de la producción para no estar atados a los ciclos y fluctuaciones de los mercado de commodities y alimentos que a su vez tienden a una concentración progresiva a nivel internacional con fuerte dependencia desde lo científico y tecnológico de empresas ubicadas en países y regiones desarrolladas.
- El debate sobre la diversificación en función de una variedad relacionada o no relacionada, o se profundiza la especialización a lo Marshall o se va a una matriz diferente al estilo Jacobs.
- Se requiere de un nuevo enfoque basado en smart specialization, pero que debe pensarse desde las trayectorias y dinámicas sociotécnicas de nuestras regiones.
- El cambio requiere también repensar el marco institucional de conocimientos de la región desde un modelo DUI a uno STI y simbólico (esto lo desarrollo más)
- En esta smart specialization hay que incluir la lógica de las tecnologías sociales y la economía social
- El papel de los instrumentos para el desarrollo emprendedor deben estar articulados a nivel local y el rol de los gobiernos es clave para dar sentido estratégico a la especialización inteligente teniendo como horizonte el desarrollo económico y la inclusión social.
- Se requiere de coaliciones progresivas para llevar adelante estos procesos, en esto las universidades tienen un papel central en la formación y conformación de las mismas, aportando “visiones guías” sobre el futuro de la economía a escala global.
- Los gobiernos locales tendrán un rol preponderante en la articulación entre los programas que se plantearon para impulsar el desarrollo emprendedor con sentido de inclusión social para evitar que los esfuerzos redistributivos no queden en meros paliativos, esfuerzos aislados, de bajo impacto y alcance.
- Es necesario también una reconceptualización de la idea de desarrollo económico local que incorpore los problemas de poblaciones incluidas y excluidas que será uno de los desafíos fundamentales del futuro en nuestra región dada la persiste de los mismos, que a su vez se agravan conforme a los ciclos económicos y crisis periódicas del capitalismo.
- Pensar las estrategias de desarrollo regional no pueden hacerse sin tener en cuenta la dinámica del capitalismo global.

Bibliografía.

- Asheim, B. T., Boschma, R., & Cooke, P. (2011a). Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases. *Regional Studies*, 45(7), 893-904. <https://doi.org/10.1080/00343404.2010.543126>
- Asheim, B. T., Boschma, R., & Cooke, P. (2011b). Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases. *Regional Studies*, 45(7), 893-904. <https://doi.org/10.1080/00343404.2010.543126>
- Asheim, B. T., & Coenen, L. (2005). Contextualising Regional Innovation Systems in a Globalising Learning Economy: On Knowledge Bases and Institutional Frameworks. *The Journal of Technology Transfer*, 31(1), 163-173. <https://doi.org/10.1007/s10961-005-5028-0>
- Audretsch, D. B., & Keilbach, M. (2008). Resolving the knowledge paradox: Knowledge-spillover entrepreneurship and economic growth. *Research Policy*, 37(10), 1697-1705. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.08.008>
- Beaudry, C., & Schiffauerova, A. (2009). Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate. *Research Policy*, 38(2), 318-337. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.11.010>
- Blanc, R., Lepratte, L., & Pietroboni, R. (2016). Relación entre Capital Humano, I+D, e Innovación. Análisis del sector industrial de la provincia de Entre Ríos. Presentado en REDPYMES MERCOSUR, Tandil Buenos Aires.
- Callon, M. (2016). Revisiting marketization: from interface-markets to market-agencements. *Consumption Markets & Culture*, 19(1), 17-37. <https://doi.org/10.1080/10253866.2015.1067002>

- Capello, R., Caragliu, A., & Nijkamp, P. (2011). Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Knowledge Use. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 102(4), 385-405. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2010.00613.x>
- Cooke, P. (2012). *Re-framing Regional Development: Evolution, Innovation and Transition*. Routledge. Recuperado a partir de <http://www.tandfebooks.com/isbn/9780203097489>
- Coraggio, J. L. (2011). La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. *Otra Economía*, 2(3), 41-57. <https://doi.org/10.4013/1105>
- Dagnino, R., & Thomas, H. (2001). Elementos para una renovación explicativa-normativa de las políticas de innovación latinoamericanas. *Avaliação*, 6(1), 55-68.
- Domínguez, N., & Orsini, G. (s. f.). Título: «Efectos del nuevo modelo productivo sojero sobre la estructura agropecuaria Argentina: El caso de la Provincia de Entre Ríos».
- Dopfer, K., Foster, J., & Potts, J. (2004). Micro-meso-macro. *Journal of Evolutionary Economics*, 14(3), 263-279. <https://doi.org/10.1007/s00191-004-0193-0>
- Erbes, A., Katz, J., & Suarez, D. (2016). Aportes Latinoamericanos para la construcción del enfoque de sistemas nacionales de innovación. En *Repensando el desarrollo latinoamericano. Una discusión desde los sistemas de innovación*. UNGS.
- García, S. G. (2014). A tecnologia social como alternativa para a reorientação da economia. *Estudos Avançados*, 28(82), 251-275. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142014000300015>

- Geisse, G., & Coraggio, J. L. (2014). Áreas metropolitanas y desarrollo nacional. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 1(1).
- Gereffi, G. (1996). Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control among Nations and Firms in International Industries. *Competition & Change*, 1(4), 427-439. <https://doi.org/10.1177/102452949600100406>
- Lepratte, L. (2016). On the Processes of Technical Change and Development in Latin America: A Proposed Framework of Analysis. En H. Horta, M. Heitor, & J. Salmi (Eds.), *Trends and Challenges in Science and Higher Education* (pp. 121-143). Springer International Publishing. Recuperado a partir de http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-20964-7_7
- Lepratte, L., Blanc, R. L., Pietroboni, R. A., & Hegglin, D. (2010). *Tecnología, innovación y desarrollo regional: el rol del sector industrial de Entre Ríos (2004-2008)*. Recuperado a partir de <http://ria.utn.edu.ar/xmlui/handle/123456789/890>
- Llister, J., Pietrobelli, C., & Larsson, M. (2011). *Los Sistemas Regionales de Innovación en América Latina* (BID). New York.
- Lundvall, B.-Å., Joseph, K. J., Chaminade, C., & Vang, J. (2011). *Handbook of innovation systems and developing countries: building domestic capabilities in a global setting*. Edward Elgar Publishing.
- Neder, R. (2016). Tecnología Social. Contribuições conceituais e metodológicas de Renato Dagnino (2014). *Critical Reviews on Latin American Research-CROLAR*, 5(1).

- Palley, T. I. (2013). Financialization: What It Is and Why It Matters. En *Financialization* (pp. 17-40). Palgrave Macmillan UK. Recuperado a partir de http://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137265821_2
- Pietroboni, R., Lepratte, L., Heggin, D., & Blanc, R. (2010). *Tecnología, Innovación y Desarrollo Regional. El rol del sector industrial de Entre Ríos (2004-2008)*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Schumpeter, J. (1942). Creative destruction. *Capitalism, socialism and democracy*, 82-5.
- Thomas, H. (2011). *Sistemas Tecnológicos Sociales y Ciudadanía Socio-Técnica*. UNC. Recuperado a partir de <http://maestriadicom.org/articulos/sistemas-tecnologicos-sociales-y-ciudadania-socio-tecnica-2/>
- Trucco, I. (2009). Reseñas Bibliográficas: N. Domínguez y G. Orsini, « Impactos en la Estructura Agraria por la Ampliación de la Frontera Agrícola en base a la Expansión del Cultivo de Soja en la Región Pampeana: la Historia Reciente de Entre Ríos». *PAMPA*, 1(5), 259-261.
- Yoguel, G., & Robert, V. (2010). Capacities, Processes, and Feedbacks: The Complex Dynamics of Development. Recuperado a partir de <http://s-space.snu.ac.kr/handle/10371/69812>

Autor: Marcos Bucher

Institución: Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Cs de la Educación. UNLP

Empresas Recuperadas por sus Trabajadores. El caso de IMPA

Introducción

Esta ponencia tiene como objetivos caracterizar el proceso de recuperación de fábricas en Argentina y analizar el caso de Industrias Metalúrgicas y Plásticos Argentina IMPA desde una perspectiva geográfica basada en conceptos desarrollados por Milton Santos. Identifica asimismo las principales medidas implementadas desde diciembre de 2015 que impactan negativamente en el sector cooperativo.

La metodología empleada en el trabajo se centra en técnicas cualitativas: trabajo de campo mediante análisis documental, observación directa y participante, entrevista a informantes calificados, lectura y análisis cartográfico.

Las fábricas recuperadas

“Las empresas recuperadas son un heterogéneo grupo de unidades productivas o de servicio que, al atravesar fuertes procesos de crisis, (quiebras, cierres, etc) reiniciaron los procesos productivos conducidos por sus trabajadores sobre la base de trabajo cooperativo de gestión autónoma y democrática” (FAJN, :193)

La temática de las empresas y fábricas recuperadas y de IMPA en particular ha sido objeto de numerosos estudios. En base a las lecturas realizadas, (REBÓN, RUGGERI, GAMBINA, ADRIANI entre otros) podemos indicar que, si bien el proceso de recuperación de fábricas se inició antes de la recesión y crisis del régimen de convertibilidad, es en esta fase que cobra fuerza, extendiéndose en diferentes áreas del país. Ante la amenaza del desempleo, trabajadores de fábricas en situación de quiebra, vaciamiento o inviabilidad “... reemprenden la actividad de la unidad productiva ejerciendo para ello, parcial o totalmente, la dirección de la misma.

Organizadas mayoritariamente como cooperativas, conducidas de forma autogestionaria por sus trabajadores, retribuyendo equitativamente el trabajo de sus integrantes, estas empresas constituyen una original iniciativa de los asalariados para enfrentar el desempleo” (REBÓN, 2006: 150). Contribuyeron a su desarrollo contactos y relaciones con diferentes actores de la comunidad, instituciones y entre las mismas empresas, a partir de los cuales se conformaron organizaciones que permitieron el intercambio de experiencias, asistencia técnica y legal y la promoción de las estrategias de recuperación.

Se pueden identificar diferentes modalidades de recuperación –ocupación, toma, continuidad en el establecimiento– y variadas respuestas por parte de empresarios y poderes públicos –encauzamiento político y legal del proceso, intentos de desalojo, represión.

Las fábricas recuperadas forman parte del conjunto de empresas recuperadas por sus trabajadores (ERT) y constituyen el segmento industrial del mismo. De acuerdo al informe “Las empresas recuperadas por los trabajadores en los comienzos del gobierno de Mauricio Macri. Estado de situación a mayo de 2016” realizado por el programa Facultad Abierta/Centro de Documentación de Empresas Recuperadas de la Universidad de Buenos Aires, en marzo de 2016 el número total de ERT es de 367 con una ocupación de 15.948 trabajadores. La mayor cantidad de empresas recuperadas se encuentra en el Área Metropolitana de Buenos Aires AMBA (189) y en la región Pampeana (110), hecho relacionado con la concentración industrial en el área de mayor dinamismo económico del país.

Del total de ERT, el 50 % corresponde al sector industrial, en él se destaca la rama metalúrgica con aproximadamente el 20% de los establecimientos y de los trabajadores. Le siguen la industria de la alimentación con casi el 14% de las empresas y el 9% de los trabajadores, las industrias gráficas con aproximadamente el 10 % de los establecimientos y de los trabajadores y la industria de la carne con el 7% de los establecimientos y el 13% de los trabajadores. La mayoría de estas empresas se localiza en espacios urbanos, coexistiendo con diferentes usos, y responde al modelo tradicional de relación fábrica – barrio constituido durante la etapa de sustitución de importaciones previa al período neoliberal. Esto marca una serie de

relaciones de sociabilidad, simbólicas y políticas que trascienden las relativas a los factores de localización industrial y otorgan particularidad a los territorios de los que forman parte.

El análisis del proceso de recuperación de fábricas involucra tanto factores específicos de las empresas y de los trabajadores como contextuales: como se mencionó, el contexto histórico estuvo signado por el régimen de convertibilidad y su crisis, lo que llevó al deterioro del sector industrial y del mercado de trabajo con el consecuente incremento de la pobreza. La crisis del año 2001 y especialmente la depresión de 2002 provocaron un incremento de las quiebras empresariales, el incumplimiento de contratos laborales y salariales, la interrupción de la actividad productiva y el cierre de plantas (REBÓN y SAAVEDRA, 2006). Las condiciones de los sectores desocupados conformaron una perspectiva que inducía a los trabajadores a encarar luchas para permanecer en el espacio de trabajo. Por otra parte, los diferentes movimientos sociales y el ciclo de protesta que se desarrollaron a fines de la década de los 90 y principios de la década pasada plantearon un cuestionamiento significativo a amplios sectores de la dirigencia política, empresarial y sindical. El cuestionamiento a este último sector fue particularmente importante ya que en numerosos casos los sindicatos actuaron oponiéndose a las acciones de recuperación. En cuanto a los trabajadores que participaron de las acciones de recuperación, los mismos no conformaban el total del plantel. En la mayoría de los casos, quienes lo hicieron fueron trabajadores asalariados registrados, con estabilidad laboral y antigüedad en la fábrica, obreros con experiencia en organizaciones sociales; aquellos que eran principal sostén de hogar y/o con menores oportunidades de obtener otro empleo y, principalmente, quienes no participaban en las actividades gerenciales (REBÓN y SAAVEDRA, 2006).

La forma jurídica mayormente adoptada por las fábricas recuperadas fue la de “cooperativa de trabajo” en razón de ser la más adecuada para la modalidad de autogestión, de fácil trámite, acoge reducciones impositivas, posibilita la continuidad laboral ante la quiebra de la empresa sin asumir deudas previas de la empresa anterior, permite operar legalmente en el mercado y recibir beneficios de la eventual expropiación de las instalaciones y maquinarias por parte del Estado y otros bienes

de la antigua empresa (RUGGIERI, 2010). Sin embargo, esta forma jurídica no da cuenta claramente de las especificidades de los trabajadores de las fábricas recuperadas ya que las condiciones del trabajador autogestionado son diferentes de las del asalariado y de las del cooperativista. Entre otras cuestiones, los trabajadores mantienen una situación precaria en cuanto a la seguridad social: tienen acceso al régimen de monotributo que otorga jubilación y obra social, pero no asignaciones familiares, seguro de desempleo y cobertura de riesgos de trabajo. Frente a esta situación, se plantean distintos enfoques que dan lugar a numerosos debates y tensiones entre las fábricas recuperadas, los diferentes agrupamientos políticos en los que convergen y la estructuras sindicales y empresariales (RUGGIERI, 2010).

En la posconvertibilidad, el proceso de recuperación de fábricas encontró un nuevo escenario económico y político-institucional: el crecimiento del mercado interno, principal destino de la producción de estas fábricas, el cual contribuyó a su continuidad, hecho que se vio apoyado por ciertos cambios en la legislación y por la implementación de varios programas de organismos estatales.

Los datos proporcionados por el mencionado relevamiento dan cuenta de que el número de empresas recuperadas que iniciaron su actividad a partir de 2004, es decir, durante la posconvertibilidad, asciende a 198; casi la misma cantidad que las empresas recuperadas en los años de la recesión, crisis y los primeros de recuperación. Es importante destacar dos aspectos de esta dinámica: por un lado que la recuperación de empresas está en relación directa con las fases del período: aumenta con las recesivas y disminuye con las de crecimiento; y, por otro lado, el conjunto de empresas recuperadas se ha diversificado y el sector industrial, en particular la rama metalúrgica, ha perdido peso relativo en el conjunto, debido al aumento de la participación de empresas recuperadas comerciales y de servicios. Esto daría cuenta de una arista favorable del proceso de reindustrialización de la posconveribilidad y del fortalecimiento de los sindicatos del sector.

Sin embargo, las dificultades generadas por las estructuras de mercado y de financiamiento que dan limitada atención al sector cooperativo plantean restricciones notables para el acceso a créditos y al reemplazo de bienes de capital. Respecto al financiamiento privado e incluso de la banca cooperativa y las asociaciones del

sector, en la mayoría de los casos, estas empresas encuentran serias dificultades para ser consideradas sujetos de crédito.

En el período iniciado en diciembre de 2015 con la reinstauración de políticas neoliberales da comienzo un proceso de caída del consumo interno, aumentos de las importaciones, encarecimiento de insumos por la devaluación, incremento de tarifas y reducción de los apoyos de entidades públicas a las cooperativas de trabajo. Estas medidas perjudican a las pequeñas y medianas empresas, en particular a las cooperativas de trabajo. Las principales actividades afectadas son textiles, gráficos, portuarios, frigoríficos, construcción y gastronómicos.

Esta situación motivó el desarrollo de estrategias de los cooperativistas como el fortalecimiento de las relaciones entre cooperativas a fin de proveerse de insumos por ellos producidos y movilizaciones de sus organizaciones con el propósito de presentar demandas tanto generales como específicas. La información proporcionada por la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT)⁸⁹ para comienzos del segundo semestre de 2016 da cuenta de las siguientes demandas ante organismos públicos:

En la Secretaría de Vivienda y Hábitat (Ministerio de Interior y Obra Pública)

- Pago de certificados adeudados en Programas de Construcción de Viviendas (Integración Socio Comunitaria, Cloacas Más Trabajo y Aguas más Trabajo) y subprogramas.

- Continuidad en los Programas de Construcción de Viviendas mencionados, fundamentalmente en el interior del país.

- Terminación de barrios de viviendas (abandonados por empresas de capital).

- Incorporación de las cooperativas de trabajo como proveedoras.

En el Ministerio de Desarrollo Social

- Aumento del Programa Argentina Trabaja de \$ 3140 a \$ 5000.

- Apertura de Altas en el Programa Argentina Trabaja.

- Continuidad del Programa de Desarrollo de Proveedores Cooperativos (compra de guardapolvos, remeras, equipos deportivos, equipos de trabajo, blanquería, calzado, etc.) y otros mecanismos de Compre Cooperativo.

⁸⁹ <http://www.cnct.org.ar/>

- Continuidad de Programas de Fortalecimiento (Manos a la Obra, Microcréditos, etc.)

En el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

- Otorgar la Línea 1 (REPRO) del Programa Trabajo Autogestionado (PTA) a las Cooperativas de Trabajo y Empresas Recuperadas de todo el país.

- Acceso a los Programas Entramados Productivos, P.E.I., Centro de Formación Profesional, Construir Empleo y otros.

- Incorporación de las cooperativas de trabajo como proveedoras.

- Fortalecimiento para compra de capital de trabajo a cooperativas.

En el Ministerio de Energía y Minería

- Régimen diferenciado de tarifas, con requisitos de simple cumplimiento.

El caso IMPA

El caso de IMPA fue trabajado desde distintas aristas por varios autores. Entre los más relevantes encontramos a GAMBINA J., RAJLAND B. Y CAMPIONE D – COMP- (2013) quienes realizan una contextualización sociohistórica de la fábrica y luego describen los procesos de lucha que llevaron a cabo los trabajadores, exponiendo los logros de los mismos y los momentos de más tensión en IMPA, vinculados con crisis económicas y productivas, y también conflictos con el Estado y la Justicia. Además, explica la importancia que tuvo IMPA en la historia argentina, ya que fue la primera fábrica en producir aviones latinoamericanos. En la revista N° 5 del OSERA (OSERA, 2011) se profundiza sobre los conflictos de IMPA con la Justicia, y relata el último que sufrió la fábrica, en el 2008. En abril de ese año, dos acreedores privados de IMPA elevaron un pedido de quiebra por la falta de pago de una cuota de la deuda que la empresa fallida había generado antes de la recuperación, y que los trabajadores venían pagando desde 1998 (año de su recuperación) en adelante. Los trabajadores intentaron frenar dicho pedido de quiebra mediante el pago de una primera cuota y la consiguiente refinanciación de la deuda. Pudieron así llegar a un acuerdo, y se elevó a la Justicia (caso que tomó el juez Víctor Hugo Vitale) un convenio que anunciaba el retiro del pedido de quiebra. El juez, igualmente, ordenó el

desalojo del edificio, que se produjo el 15 de abril de 2008. Los trabajadores, a modo de queja, acamparon en las puertas de la fábrica, y fueron fuertemente respaldados por la comunidad barrial. Luego de un enfrentamiento violento entre los trabajadores y las fuerzas de seguridad, éstas fueron desplazadas del lugar, y los trabajadores ingresaron a la fábrica para continuar con la producción. Luego, anticipándose a una nueva maniobra represora de la Justicia, los trabajadores declararon “de utilidad pública” a la empresa. En diciembre se votó en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, la expropiación temporaria del predio y de los muebles a favor de la Cooperativa 22 de Mayo, y se logró unanimidad. No obstante, el juez declaró la inconstitucionalidad de la ley, alegando que aún no se habían pagado las deudas (aunque la propia ley 238, que reglamenta las expropiaciones en la ciudad, establece que el plazo es de un año desde la vigencia de la ley de declaración de utilidad pública, plazo que aún no había transcurrido). Los trabajadores continuaron en el edificio manteniendo la producción y apelaron ante la Justicia, indicando que el juez Vitale respondió a una lógica de especulación inmobiliaria a causa del valor monetario del inmueble que conformaba una atracción a grandes grupos empresarios. FIGARI (2012) en “*Ocupar, resistir, producir y educar. Fábricas y empresas recuperadas en la Ciudad de Buenos Aires*”, amplía la investigación de Osera, dado que realiza una contextualización histórica y social de la fábrica y relata detalladamente los desalojos que sufrieron los trabajadores a partir de la recuperación de 1998. Además, expone otros casos de fábricas y empresas recuperadas en la ciudad, y los compara con IMPA.

ROBERTAZZI y otros (2013) analizan la fundación y el funcionamiento del Museo IMPA, una de las actividades culturales que comenzó a gestarse unos años después de la recuperación. Los trabajadores de la fábrica habían ideado en 2002 un espacio dentro de la fábrica dedicado a la historia de la misma. Dado que la empresa y el establecimiento de Almagro en particular (recordemos que existieron otras plantas fabriles de IMPA en Quilmes y Ciudadela) sufrieron grandes transformaciones a lo largo de su historia, muchos trabajadores anhelaban que la sociedad pudiera conocer el recorrido histórico de la fábrica. En 2002 surgió la idea, pero no se pudo ejecutar por otras urgencias económicas. Recién en el año 2011 un conjunto de

trabajadores, alumnos del bachillerato, profesores universitarios y otros profesionales comenzaron a recopilar material histórico de la fábrica para conformar el “Museo del Trabajo”. Esta iniciativa giró en torno a las luchas de los trabajadores ante la recuperación de IMPA, y en el museo se pueden apreciar distintos materiales que conforman un capital simbólico invaluable para los trabajadores, expresados por los mismos con términos de “solidaridad, lucha, compañerismo, territorialidad, trabajo, cultura e identidad obrera”.

ELISALDE (2008) en “Movimientos sociales y educación: Bachilleratos populares en Empresas Recuperadas y Organizaciones Sociales” y FERNÁNDEZ y otros (2009) en “Desafíos de los emprendimientos educativos en las fábricas recuperadas” se centran principalmente en cuál es el funcionamiento de los bachilleratos populares ubicados en establecimientos fabriles recuperados, entre los que destacan el Bachillerato Popular IMPA. En ambos artículos se describe la organización del bachillerato, orientado sin equipo directivo, alegando un sistema de horizontalidad propio de la fábrica. En cuanto al sistema de evaluación, los docentes no conforman boletines con notas numéricas sobre los alumnos porque consideran que los estudiantes no son números, y que el aprendizaje es parte de un proceso en el que cada alumno contiene una historia particular y un modo de aprender diferente del de los demás. Por esto, los docentes elaboran un informe sobre cada estudiante sin notas. Las sanciones, por su parte, no persiguen el modelo tradicional. Frente a una situación conflictiva, el docente acude al diálogo áulico, y se resuelve entre todos los presentes dentro del aula.

Como puede observarse, en IMPA conviven diferentes actividades interrelacionadas, cada una de ellas con un espacio específico. Sin embargo, todas son parte de la fábrica IMPA, la que da identidad a los diferentes colectivos.

La Cooperativa de Trabajo “22 de mayo” desarrolla la producción de IMPA. La integran 49 trabajadores metalúrgicos, que producen anualmente 13.000.000 de pomos de aluminio, 8.000.000 bandejas descartables y 80tn de papel de aluminio. Sus principales clientes son pymes de la industria de alimentos, pegamentos, cosméticos, siliconas y medicamentos. La fábrica presenta varios problemas como el

atraso tecnológico, mercados competitivos, provisión de insumos cartelizada. Numerosos espacios de la fábrica hoy están desocupados.

El Centro "*La Fábrica Ciudad Cultural*" comenzó en homenaje a Arturo Jauretche por cumplirse 25 años de su muerte. Uno de los propósitos con los que se creó el centro fue el de formar una conciencia social y política de lucha y resistencia obrera. La mayoría de los operarios comenzaron a participar de a poco hasta formar parte de las actividades que ofrecía el Centro Cultural, hecho que generó una identidad y un sentido de pertenencia muy fuertes. El centro Cultural cuenta con numerosos talleres y en 2010 inauguró el "*Teatro Nora Cortiñas*". El centro cuenta con 50 talleristas y administrativos.

Como se mencionó, también funciona en el edificio de la fábrica el *Bachillerato Popular de Jóvenes y Adultos IMPA*, un Bachillerato Popular con orientación en Cooperativismo y muy vinculado a la Cooperativa. Fue fundado en el 2004 conjuntamente por los trabajadores de la Cooperativa y el MNER con la Cooperativa de Educadores e Investigadores Populares, hoy reconfigurada como CEIP Histórica. Luego de sobrepasar una crisis y un alejamiento de la fábrica por parte del bachillerato (impulsado por la adopción de una lógica empresarial en el año 2007 por parte de la Cooperativa), éste retornó al edificio en 2008. El Bachillerato se encuentra reconocido por el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como Unidad de Gestión Educativa Experimental N° 2, establecimiento de gestión estatal. Recibe estudiantes de todas las edades provenientes mayoritariamente del barrio y de Caballito, de Boedo, de la Villa 1-11-14, de la Villa 31 y del Barrio Ramón Carrillo. En 2014 el Bachillerato contaba con más de 300 egresados que habían recibido Título Oficial. Actualmente cuenta con unos 150 alumnos.

El bachillerato se organizó en el marco de los presupuestos de la Educación Popular, "...entendiendo a la escuela como organización social, y en relación dialéctica con otras organizaciones sociales del campo popular. Es a partir de esta articulación, que aparece como principio insoslayable de este proyecto, que la experiencia de los bachilleratos populares y del Bachillerato IMPA en particular cobra

sentido. Que los estudiantes y docentes formen parte de un ámbito social cooperativo, crítico y autogestivo⁹⁰”

En sus comienzos, el Bachillerato contaba fundamentalmente con población de adultos; actualmente predominan los jóvenes de entre 15 y 17 años, en su mayoría en condiciones de marginalidad y precarización. Esta situación generó que el Bachillerato fue estableciendo relaciones con diferentes instituciones, redes y programas.

En 2010 se fundó en la fábrica la *Universidad de los Trabajadores*. Desde el 2013, se cursan cuatro profesorados en proceso de reconocimiento oficial: Biología, Historia, Lengua y Literatura, y Matemática. La duración de los estudios es de 4 años. En él se dictan también Seminarios Libres de asistencia abierta y gratuita. El Bachillerato Popular y la Universidad de los Trabajadores ocupan a 42 docentes. Los que dictan clase en el Bachillerato cuentan con salario del Estado.

Dentro del edificio funcionan también un museo, la radio zonal “*Radio Semilla*” y un canal de televisión llamado “*Barricada TV*”, que cuenta con permiso adjudicado por AFSCA desde diciembre de 2013. Actualmente, el Grupo Clarín emite en la señal del canal televisivo de Barricada TV interfiriendo en su señal y en la transmisión (el caso está en manos de la justicia). La radio y el canal de televisión emplean a 22 trabajadores. El museo, que recupera la historia de la empresa, se creó en 2011 a partir de un colectivo que incluía a trabajadores de la fábrica, universitarios y miembros de organizaciones barriales. Se denominó *Museo IMPA Único Museo Vivo de la Cultura del Trabajo y de la Identidad Obrera*.

En IMPA están radicadas también otras dos cooperativas: la *Cooperativa DTL* y una *Cooperativa de Diseño*. La cooperativa DTL cuenta con su taller en el edificio de IMPA y se dedica al armado de antenas y transmisores colaborando con medios alternativos, comunitarios y populares. Cuenta con 9 trabajadores. La Cooperativa de Diseño reúne 8 trabajadoras que realizan actividades de diseño industrial, gráfico, audiovisual y de espacios. Tiene en IMPA su lugar de trabajo y también opera con una modalidad de autogestión.

⁹⁰ <http://ceiphistorica.com/nuestros-bachilleratos-populares/bachillerato-popular-impa/>

En el siguiente cuadro se sintetizan los principales colectivos de IMPA y sus actividades.

Actor/Colectivo	Actividad	Cantidad de Trabajadores	Espacio con el cual se relaciona
Cooperativa 22 de Mayo	Elaboración de productos de aluminio	49	Pymes de la industria de alimentos, pegamentos, cosméticos, siliconas y de medicamentos. También grandes empresas.
Centro Cultural “La Fábrica”	Iniciativas culturales	50	Barrio de Almagro
Radio Semilla y canal Barricada TV	Comunicación	22	Barrios Balvanera y San Cristóbal (Radio Semilla) Mediante internet alcanza escala global
Museo IMPA	Socialización de la historia de IMPA Actividades culturales	4	Abierto a la comunidad en general
Bachillerato Popular y Universidad de los Trabajadores	Educación secundaria y superior	42	Almagro y barrios cercanos (Boedo, Caballito, Ramón Carrillo, Villa 31 y Villa 1-11-14).

Fuente: Elaboración propia

IMPA y el territorio

Según SANTOS (1986) la sociedad se realiza a través de formas espaciales. Los procesos sociales representativos de una sociedad en un momento histórico

determinado, resueltos concretamente en funciones, se realizan a través de formas espaciales. Estas formas, si bien no son propiamente geográficas, adquieren el carácter de geográficas una vez que se territorializan, es decir cuando la sociedad las incorpora a su movimiento. Como las formas espaciales contienen fracciones de lo social, no son solamente formas, sino formas-contenido. Para SANTOS las formas-contenido son una de las categorías para pensar el espacio geográfico junto al paisaje, configuración territorial, la división territorial del trabajo, el espacio producido o productivo y las rugosidades (SANTOS, 2000: 19)

Ahora bien, el espacio geográfico es una instancia de la sociedad, al igual que las instancias histórica, económica, política y cultural-ideológica. Cada instancia de la sociedad contiene a las demás y a su vez es contenida por ellas. Son instancias que convergen en un espacio y se relacionan en cada fracción de la sociedad. De esta manera, se genera entre ellas una interrelación y una interdependencia que hace que todas sean necesarias y estén presentes al mismo tiempo en cada fracción de la sociedad. Sin el espacio geográfico, no se darían las instancias propias de cada fracción de la sociedad. Y, a su vez, sin ellas, la sociedad y el espacio geográfico en que está inserta la misma no se podrían realizar.

“El movimiento dialéctico entre forma y contenido que preside el espacio, es igualmente el movimiento dialéctico del todo social, aprehendiendo en y a través de la realidad geográfica. Cada localización es, pues, un momento del inmenso movimiento del mundo, aprehendido en un punto geográfico, un lugar. Por eso mismo, gracias al movimiento social, cada lugar está siempre cambiando de significado: en cada instante las fracciones de la sociedad que incorpora no son las mismas” (SANTOS, 1986:3). Según SANTOS, identificar los cambios de forma y contenido requiere una previa periodización de las modificaciones históricas, marcadas por acontecimientos determinados. Como una misma variable va cambiando de valor según el período histórico, el análisis que busca esta investigación exige una determinada periodización que funciona como sustento y sirve para comprender la realidad de IMPA y sus transformaciones a lo largo de la historia, que desembocaron en el actual funcionamiento de la fábrica. Los elementos del espacio están sometidos a variaciones de todo tipo, ya sean cualitativas o cuantitativas. De esta manera, los

elementos del espacio, como IMPA, deben ser considerados como variables, debido a que su valor va cambiando según el contexto y el momento histórico. Para analizar las transformaciones de la fábrica, no podemos dejar de recurrir a material bibliográfico/documental histórico o testimonios de los trabajadores que estuvieron presentes a lo largo de un lapso de tiempo importante para comprender el contexto histórico en que se dieron los cambios más drásticos al interior de la fábrica. Dado que “cuanto más pequeño es el lugar examinado, tanto mayor es el número de niveles y determinaciones externas que inciden en él” (SANTOS, 1986:27), vemos que el caso de IMPA, al ser un territorio muy pequeño con gran incidencia externa, ya sea desde la instancia económica, ideológica o social, requiere un análisis meticuloso y complejo.

En el caso de IMPA, las instancias histórica, cultural, ideológica, política y económica son contenidas en el mismo edificio; en el mismo espacio. Pero, a su vez, este espacio está siendo contenido en espacios y relaciones más amplias que exceden los límites físicos del establecimiento. Dicho con otras palabras, el sentido de pertenencia y de identidad de los obreros de IMPA está enmarcado, junto con la ideología específica que promueve el MNER, en la instancia cultural- ideológica. Los conflictos y la lucha de los trabajadores durante la toma y a partir de la recuperación de IMPA expresan claramente la instancia política de esa fracción de la sociedad. Por su parte, la producción y comercialización propias de la fábrica son componentes claves de la instancia económica, y a su vez están articuladas con el resto de las instancias.

Desde esta perspectiva, los objetos geográficos en el territorio forman parte de una determinada configuración espacial. En tanto forma-contenido IMPA es un objeto geográfico que presenta un plano físico (infraestructura, vías de comunicación) y ciertos procesos sociales, contenidos por la fábrica, que fueron mutando a lo largo de la historia junto con ella. Estos contenidos son los que moldearon la historia de IMPA.

De este modo, IMPA, todas sus instancias y su contenido cambian a causa de que está inserta en un espacio geográfico específico. Como se mencionó anteriormente, estas formas, al contener fracciones de lo social, son formas-contenido “Por esto, están siempre cambiando de significado, en la medida que el movimiento

social les atribuye, en cada momento, fracciones diferentes del todo social” (SANTOS, 1986:27). Por tanto, el significado de IMPA estará condicionado por las intenciones y las acciones del/los actor/es social/es que ejerza/n territorialidad sobre la fábrica. En este sentido, podemos observar que, dependiendo del actor social que ha estado presente en IMPA, ésta pasó de un sistema de producción, administración y comercialización capitalista tradicional, a una empresa estatal, luego a una cooperativa gestionada como empresa privada y finalmente a un modelo autogestionado de economía social que perdura hasta hoy. Estas modificaciones de contenido alteran y modifican la forma que los contiene y sus relaciones con el espacio geográfico del que son parte.

Podemos sostener que se ha modificado la dinámica de IMPA: en sus inicios capitalistas, los destinatarios del contenido de la fábrica eran los propietarios, el mercado y sus trabajadores. A partir de la toma, recuperación y apertura del espacio a diferentes colectivos con actividades culturales, se amplió la diversidad de “destinatarios” a los que se dirige la finalidad de la fábrica. En este sentido, se ampliaron las relaciones espaciales, así como el alcance de IMPA. La forma y el contenido se ven alterados cuando se genera tensión. Los acontecimientos históricos y las modificaciones de gestión particularmente, fueron antecedidos por tensión y conflictos. En la actualidad, si bien el contenido se va modificando a medida que ingresan a la fábrica distintas actividades culturales, no se producen conflictos porque IMPA está preparada para ellas. Estas actividades cambian el contenido, pero no desplazan a los colectivos ya existentes, sino que se suman a ellas y ocupan su espacio dentro del edificio en convivencia con el resto de las actividades y los actores. Podríamos decir que el contenido de IMPA se va ampliando en un ámbito de armonía.

Conclusiones

IMPA se convirtió en un ejemplo de alta referencia para guiar a otras fábricas a encaminar el proceso de lucha, de ocupación y de producción para desapegarse del sistema tradicional y propiciar un espacio más democratizado. Por eso, surgió en la misma fábrica el MNER (Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas) para dar el ejemplo y soporte a los obreros de otras fábricas del país que buscaban la recuperación de su lugar de trabajo pero no encontraban el método. Actualmente, la

Cooperativa de Trabajo “22 de mayo” continúa integrando el MNER y está vinculada a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular CETP.

A partir de todo lo descripto puede concluirse que las transformaciones que se dieron al interior del edificio de IMPA están fuertemente relacionadas con el accionar y los intereses de la comunidad del barrio de Almagro. La actual configuración de IMPA, en la que se refleja una variedad de usos que conforman un fenómeno poco común a nivel nacional, plantea una realidad de vínculos entre los trabajadores y los vecinos que conforman una lucha unánime contra el poder tradicional de gestión capitalista. El fenómeno IMPA demuestra un fuerte sentido de pertenencia por parte de los obreros y del barrio.

IMPA se puede considerar un caso emblemático para la Argentina, ya que ha servido de inspiración y guía en algún sentido para otros ejemplos similares de fábricas recuperadas a lo largo y ancho del país.

El caso de IMPA, entonces, al tratarse de una fábrica gestionada por sus propios obreros en todas sus aristas (desde la obtención de materia prima, hasta la comercialización, pasando por la etapa productiva, administrativa, etc.) representa un modo de producción alternativo al tradicional, ya que el colectivo de trabajadores es el propietario del edificio y de la actividad productiva que allí se realiza. Se convierte IMPA en un caso de gestión contrahegemónica.

“La historia demuestra la capacidad de los trabajadores para poner en funcionamiento establecimientos considerados como no viables por los capitalistas y la tecnocracia económica” (Programa Facultad Abierta, 2013).

Estrategias Asociativas y de Gestión: una forma de subsistir en el mercado Regional actual.^o

ZAYAS, Lucila Mabel: lucilazayas@gmail.com

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones

Resumen

El presente trabajo propone realizar un recorrido del contexto Regional respecto a las profundas transformaciones que sufrieron los sectores más vulnerables del circuito productivo, la Agricultura Familiar. Las dificultades que debieron asumir los sujetos que la integran y las decisiones que debieron tomar a efectos de construir diferentes alternativas que les posibiliten la satisfacción de sus necesidades, mediante la autogestión de su capacidad de trabajo. Ello dio lugar a nuevas formas de organizar la producción, los vínculos entre los actores involucrados, y las modalidades de intercambio, conformándose así, Asociaciones y Organizaciones de Agricultores que establecieron vinculaciones con el Estado, a través del acceso de Políticas Públicas. Se pretende además, sistematizar experiencias de gestión asociativa y de comercialización de alimentos protagonizadas por organizaciones de agricultores,⁹¹ identificar sus estrategias asociativas en el marco de la Economía Social,

Palabras claves

Estrategias Asociativas – Autogestión – Administración y Gestión.

1. Introducción

Agricultura familiar en la Argentina: Impacto en Misiones.

En las últimas décadas, Agricultura Familiar implica concebir diversas posturas sobre el significado y la intencionalidad de quien la escribe. Sin embargo la mayoría coincide en referirse a la misma como una organización familiar, en la que todos los

^o Trabajo pensado en el marco de la participación del Proyecto de investigación Estrategias asociativas, políticas públicas y desarrollo rural. 16H447.

⁹¹ CITTADINI Roberto y otros (2010) Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención, 1a ed., Buenos Aires, Ediciones INTA, 465 p. ISBN 978-987-1623-53-2.

integrantes del núcleo participan aportando fuerza de trabajo para la explotación y producción de determinados productos, destinados a su propio consumo y el excedente al mercado. Ello les posibilita generar ingresos para el sostenimiento del grupo familiar e incorporar en algunos casos herramientas, maquinarias e infraestructura, tendiente a aumentar el valor agregado de la capacidad productiva y planificar las posibles líneas de negociación.

La Agricultura Familiar es una forma de vida y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”⁹². En esta conceptualización se incluyen también al pequeño productor, al campesino, al colono, al productor familiar, a los trabajadores rurales y las comunidades de pueblos originarios, cada uno con las características que les son propias, en síntesis esta modalidad de organización y forma de producción tiene por finalidad dar continuidad a la transmisión de valores, prácticas y experiencias desde los acervos culturales de la región, caracterizándose como establecimientos gestionados y trabajados mayoritariamente por mano de obra familiar, no asalariada; cuyos miembros deben coexistir en la misma unidad productiva o zonas aledañas; entre otras.

Una de las principales problemáticas de continuo debate, que gira en torno a la Agricultura Familiar es el derecho por la lucha de la propiedad de las tierras⁹³, considerada de suma importancia, ya que esta actividad incluye diversidad de producción: agrícola, forestal, pesquera, pastoril, recolectores de actividades artesanales, agroindustriales, turísticas y acuícola entre otras, bajo las formas de organización y gestión del núcleo familiar, involucrando a todos sus integrantes, cuyo fin último es la producción de alimentos destinados al autoconsumo, trueque o comercialización.

Relacionado a ello, surgieron nuevas formas de estructuración de los territorios rurales en los cuales estos productores se encuentran⁹⁴. Sus dimensiones o tamaños van a variar según el tipo de producción, la tecnología aplicada y la zona o espacio geográfico destinado a la actividad; generalmente viven en los propios

⁹² Véase definición del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF) realizado en Mendoza, año 2006.

⁹³ Caracterización de la Agricultura familiar en el partido de Lobería (provincia de Buenos Aires, diciembre 2009) Constanza Villagra* Guido Prividera.

⁹⁴ Véase Craviotti, 2014; Banco Mundial, 2008; Obstchatko, 2006

establecimientos o en lugares cercanos. En cuanto a la ocupación de la mano de obra es netamente del núcleo familiar⁹⁵.

Acorde a las últimas transformaciones experimentadas por la Agricultura familiar, se constituyen en problemas estructurales la porción de territorio que poseen los agricultores, la escasa o nula presencia de tecnología, la poca capacidad de negociación, que no les permiten proyectar la producción en términos competitivos, a lo que debe agregarse dificultad en los medios de comunicación, infraestructura y equipamiento⁹⁶.

Frente a esta situación los productores agrupados en el FONAF reclaman un cambio del modelo actual promotor de concentración, monocultivo y desarraigo hacia un modelo multifuncional que frene la migración a las ciudades, genere empleo y apunte a la soberanía alimentaria, reconociendo las tendencias relacionadas a cambios de paradigmas en los consumidores. Lo prioritario es la consideración y puesta en marcha de un sistema impositivo diferenciado para el sector, capacitación en cuanto a herramientas de gestión y comercialización, mayor infraestructura en caminos, energía y salud, para el cual reclaman una "...reforma agraria profunda, que no significa quitar tierras a ricos para dársela a los pobres, sino facilitar el acceso a la tierra a los agricultores familiares" (FONAF, 2007: 10),

Estas problemáticas planteadas no son ajenas a la provincia de Misiones, Diego Chifarelli, en su libro, en el apartado correspondiente a la comparación de dos modelos de Agricultura Familiar en el Norte de Misiones, hace referencia a la globalización de la economía desde una producción capitalista y las consecuencias en el sector de agricultores familiares, que van a variar según las formas y características en que se van dando. Manifiesta que cuando el capitalismo se produce predominantemente en profundidad, el impacto inmediato es la expulsión de los agricultores del mercado mundial, en cambio el capitalismo predominantemente en expansión produce un efecto de subordinación, manteniéndose la estructura existente, dando como ejemplo las zonas de frontera agraria, la misma debe ser estudiada y definida desde las relaciones sociales de producción del modo de producción capitalista. En ese sentido reconoce la existencia de dos clases sociales

⁹⁵ Citado en Salcedo 2014.-

⁹⁶ Informe del Banco Mundial 2007.

bajo el capitalismo: los capitalistas (Burguesía) y el Proletariado. La diferenciación entre ambas se debe a que unos obtienen sus ingresos mediante la producción y comercialización, mientras que otros lo hacen por la puesta a disposición de la fuerza de trabajo.

El productor, según su perspectiva se incluye dentro de la primera clasificación, pues produce y comercializa en el mercado, lo que le permite seguir acumulando capital.

Expone que Misiones, desde sus orígenes es considerada relevante, por la densidad poblacional rural, con la llegada de los primeros inmigrantes (1974), cuya mano de obra conformaría la estructura agraria, con actividades vinculadas a la explotación de yerbaes silvestres, en un principio, para más adelante alternar en producción de té, tung, cítricos.

La reestructuración y reemplazo de estas producciones, introdujo cambios en la estructura agraria que respondieron a diversos factores, entre los que se puede nombrar la crisis del sector yerbatero, la eliminación indiscriminada de tungales, por la caída del precio y el uso de aceites sintéticos por el bajo costo que ello genera, la falta de políticas de cuidado y protección naranjera de enfermedades virosicas comunes a este tipo de plantaciones, el avance de la actividad forestal, en grandes extensiones y la necesidad de asegurar la subsistencia de los núcleos involucrados, a efectos de evitar la migración a los centros urbanos como ser, Posadas y/o Buenos Aires en búsqueda de mejores perspectivas de vida. Su trabajo se basó en enfoques cuantitativos (censos Nacional Agropecuario, de Poblaciones y Viviendas y de Poblaciones, Hogares y Viviendas) y cualitativos, a través de entrevistas a los actores directos (agricultores familiares).

Desde el enfoque conceptual realiza un recorrido histórico sobre los hechos más significativos del sector agropecuario, específicamente la agricultura familiar, puntualizando las diferencias y características particulares de cada zona analizada (división social del trabajo, especialización productiva, entre otros) separándolos por tipo de actividad desarrollada: agricultura, industria, comercio; incorporación de tecnología (maquinaria y técnica), menciona que ello demanda mayor inversión en capital, lo que determinara un crecimiento en la población industrial y comercial por sobre la agrícola.

Centraliza el análisis en tres departamentos de la provincia de Misiones: Eldorado, Iguazú y General Manuel Belgrano.

Algunas de las características comunes a mencionar, respecto a los dos primeros, es la colonización por parte de inmigrantes europeos, que se instalaron en la zona con un perfil netamente productivo. Este paisaje se fue modificando con el tiempo con la incorporación de otras actividades, específicamente el sector agrícola-forestal mediante la concentración de los medios de producción y la tierra. Se combina producción de Yerba mate, te, con plantaciones de verdura y trabajo por cuenta propia, a lo que se agregan otras actividades en el marco de los programas de gobierno a los que puede acceder este sector productivo.

Por otro lado, el departamento de Gral. Manuel Belgrano, ubicado en el extremo nordeste de Misiones y en la zona limítrofe con Brasil, se caracteriza por el avance de la frontera agraria, aún en expansión, mediante colonización planificada u ocupaciones espontáneas, no posee desarrollo de población industrial y comercial. La agricultura familiar se encuentra estabilizada, producen para el autoconsumo y comercializan el excedente. Realizan combinación de cultivos.

2. sistematización de experiencias Asociativas de Organizaciones Familiares en Misiones: abordaje desde lo educativo.

Los desafíos en la formación profesional vinculados a la Economía Social marcan un nuevo rol de los docentes en la Universidad⁹⁷, la Carrera de profesorado en Ciencias Económicas⁹⁸ que se dicta en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, de la Ciudad de Posadas, Provincia de Misiones, ante este nuevo escenario y en relación al perfil de egresado propuesto en el Plan de Estudios⁹⁹, no se encuentra ajena a esta realidad, por ello en el tercer nivel de formación, en la Asignatura “Taller: El Mercado Regional”, se promueven actividades focalizadas a la investigación de procesos sociales y económicos que atraviesan los circuitos productivos del Mercado Regional,

⁹⁷ Desafíos en la Formación Profesional Vinculados a la Economía Social y el Desarrollo Local. El Rol de la Universidad. José Luis Coraggio.

⁹⁸ Resolución 041/04.

⁹⁹ un profesional capaz de desarrollar habilidades para conocer, describir y reflexionar aspectos de la economía regional, los diversos paradigmas desde los cuales se interpreta la realidad económica

que han sufrido significativas modificaciones en el contexto de las reformas estructurales implementadas en el país durante las últimas décadas, lo que fundamenta la importancia de su estudio y análisis. Las propuestas que se trabajan en espacios de taller, se enmarcan dentro de la Agricultura Familiar, siendo las temáticas, Tabaco, Yerba Mate, Mandioca, maíz, cítricos, exploración forestal, ganadería en su diversidad, cooperativas, Ferias Francas entre otros.

Fortaleciendo el perfil de egresado, en el saber hacer, priorizando el trabajo de campo, es decir la interrelación directa entre los actores involucrados en cada circuito productivo o actividad económica, con la aplicación de técnicas de investigación-acción: lectura bibliográfica crítica, participación en eventos sociales significativos, entrevistas abiertas, observaciones de campo, confrontación y comparación de datos y argumentos, escritura y presentación de producciones, en el cuarto nivel de formación se dicta el Seminario de Economía Social. Propone el recorrido de bibliografía específica sobre métodos y técnicas que aporten a la comprensión de debates conceptuales que desde la Económica Social contribuyen al análisis de las relaciones económicas, ejercitando en los alumnos una visión crítica. Priorizando instancias de participación activa en el marco de proyectos de investigación, transferencia, voluntariado y extensión universitaria. La intencionalidad pedagógica es generar espacios de debate y reflexión sobre nuevas prácticas de desarrollo local en relación a la producción, comercialización y consumo.

El presente trabajo sistematiza experiencias Asociativas de Organizaciones Familiares en Misiones realizadas por alumnos que cursaron el seminario de Economía Social, durante los años 2003-2015. En las reflexiones finales se pueden percibir algunas aproximaciones de la realidad del sector y los aportes que realiza el Estado local en relación a las problemáticas y desafíos que deben afrontar los pequeños productores, cooperativas y ferias francas.

Mafau: Mutual de Agricultores Familiares del Alto Uruguay- “Fortaleciendo y acompañando a la Mafau”

A partir de esta experiencia desde el marco del voluntariado universitario, hemos

realizado un trabajo colectivo destacándose la cooperación, la predisposición, la división de tareas y un grato acompañamiento a la lucha de la MAFAU. Consideramos que el propósito de la mutual en la defensa al derecho de acceso a las tierras es un reclamo válido, teniendo en cuenta que las mismas forman parte de su trabajo de todos los días y de su vida. Muchos agricultores hacen productivas estas tierras hace más de 20 años, formando parte de su historia personal, una vida dedicada al sector agrario en la provincia de Misiones y que poco a poco va desarrollándose con mucho esfuerzo para mejorar su calidad de vida, como la de sus sucesores. En relación a los agricultores se caracterizan por producir principalmente para el autoconsumo (maíz, mandioca, poroto, ganado, etc). El producto que más se comercializa es el tabaco, seguido de la caña de azúcar y la yerba; esto es debido a que con la venta del tabaco ellos reciben un seguro médico. Otro dato destacado es que todo el grupo familiar sirve de mano de obra para trabajar en sus tierras, y habitan en el lote donde se encuentra su producción. Otros de los aspectos relevantes es que los agricultores tienen varios proyectos a futuro tanto en infraestructura como en producción, y consideran que la mejor manera de lograrlo es formando parte de la Mutual¹⁰⁰.

Cooperativa Mbareté: “Fortalecimiento Organizativo” -San Ignacio Misiones.

El contacto con la experiencia de la Cooperativa Mbareté, nos permite reflexionar y plantearnos el desafío de pensar en cómo se construyen lazos de solidaridad más allá de los vecinos y parientes. Una de las respuestas puede ser apelar a las problemáticas comunes de la zona (agua, inversión, tierra etc.) pero sería depositar la responsabilidad en los sectores externos a la comunidad. Otra forma a la que apostamos, es hacer hincapié en los intereses y proyectos compartidos, principalmente a lo que hace a la actividad productiva. Es decir reconocerse en el otro, que busca al igual que uno, una alternativa para “salir adelante”. Pero lograr la identificación de todos los socios o la mayoría, requiere desarrollar trabajos y

¹⁰⁰ Cátedra Seminario Economía Social, año 2015. Bittler Manuela; Caballero Claudia; Castillo Mariela; Camparín Johana; Domínguez Sonia; Gómez Héctor; Ibáñez Cintia; Miller Carlos; Navarro Yohana; Suarez Cristina; Viñuk Ester; De Lima Priscila.

actividades en conjuntos, para generar espacios de diálogo e intercambios de ideas de manera horizontal, sin mediadores externos.

Por otro lado consideramos como una fortaleza de esta Cooperativa, el contar entre sus socios a personas con distintas trayectorias, ya sea por sus experiencias pasadas en otro tipo de organizaciones sociales o por lo que realizan en la actualidad, a la vez que están vinculadas directamente con el municipio, que de alguna manera impide que los intereses políticos municipales se entrometan en la organización. Por otro lado cabe destacar el importante papel que jugaron organismos estatales, tales como las Universidad, Subsecretaría de agricultura familiar y municipalidad de San Ignacio, en generar espacios de participación y planificación colectiva¹⁰¹.

Asociación Mutual de Agricultores Familiares del Alto Uruguay.

Culminada la etapa formal de constitución jurídica de la Asociación Mutual de Agricultores Familiares del Alto Uruguay, se ha solicitado la habilitación frente al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social en la ciudad de Buenos Aires y se espera por la matrícula.

El Proyecto de Voluntariado Universitario de Fortalecimiento de Organizaciones, busca trabajar en la conformación y desarrollo de herramientas, estrategias y destrezas organizacionales, reforzando la capacidad de autogestión en la defensa de los derechos colectivos vinculados a demandas como tierra, trabajo y educación. En este sentido, la situación en la que se encuentra la Asociación Mutual de Agricultores Familiares del Alto Uruguay, es fundamental para la defensa de los derechos colectivos a través de una forma jurídico-institucional de ayuda mutua que les permita resolver un problema común histórico: “la regularización de la propiedad de sus tierras. Sin embargo, a partir de ahora es necesario un acompañamiento formativo para quienes integran esta asociación, para que desarrollaren esas herramientas y destrezas organizacionales que hacen a la capacidad de autogestión de toda organización.

¹⁰¹Cátedra Seminario Economía Social, año 2015 Tavarez Betiana y Tetzlaff Yanina

A través de esta organización se trata de afrontar un problema estructural, ya que los vecinos de la zona por un lado, no podían llevar adelante los juicios para disputar la propiedad de la tierra de manera individual, por los elevados costos que implica una instancia judicial. Y por el otro, el poder de negociación colectiva en cualquier instancia también implica plantear cualquier disputa con mayor grado de autoridad.

De esta manera, este grupo de productores puede empezar a luchar por su derecho a tierra, en condición de poseedores, ya que estas se encuentran sometidas a su voluntad y acción, debido a que trabajan y viven en ella, tienen el ánimo de ser propietario y no reconocen en otro la posesión.

Ante este escenario, podemos decir que hemos cumplido con las expectativas personales en cuanto a lo que le podíamos aportar al grupo para cumplir con el objetivo de acompañar la constitución Asociación Mutual de Agricultores familiares del Alto Uruguay y también conformes con el trabajo realizado por el equipo de trabajo.

Es interesante participar de una experiencia real, que implica la puesta en escena de las competencias personales al servicio del grupo y con el fin de resolver un conflicto económico – social. Es importante para ser conscientes de que con acciones como estas, coordinadas por profesionales del área de investigación, docentes, graduados y estudiantes en el marco de los Proyectos de Voluntariado Universitario, se concretan acciones que permiten construir juntos una comunidad académica capaz de transformar nuestra realidad y generar una sociedad más justa para todos¹⁰².

Mercado Zonal Concentrador

En este trabajo logramos reflexionar y llegar a una aproximación del concepto economía social a través del análisis del accionar de los productores misioneros que en forma asociativa y solidaria hicieron frente a una situación que surge a raíz de un modelo de exclusión social y económica surgido en los años noventa.

Analizando el funcionamiento del Mercado Concentrador Zonal de Posadas y de las ferias Francas de la provincia de Misiones, logramos comprender como comercializan sus productos, su forma de organización cooperativa, las estrategias sociales y

¹⁰² Cátedra Seminario Economía Social, año 2014. GOMEZ JUAN MANUEL - OJEDA RODRIGO

ambientales, el precio justo, la división del trabajo y la forma en que las políticas públicas juegan un papel fundamental en este proceso.

Cuando hablamos de economía social tratamos de repensar las formas y condiciones económicas que nos lleven a superar la actual crisis económica y cultural a través del cooperativismo, tomado como ejemplo en este caso, de la comercialización de los productores de la provincia sin la presencia de intermediarios¹⁰³.

Economía Solidaria de las Cooperativas, ¿Alternativa viable para los productores agropecuarios de Misiones? (1990-2003).

Teniendo en cuenta la problemática que enfrenta el sector agropecuario en general dentro de la Provincia, nuestro estudio serviría para obtener información relevante sobre los aportes del cooperativismo para resolver o aliviar los inconvenientes de dicho sector. Además nos permitirá hacer un análisis sobre las prácticas de los entes cooperativos y los discursos y fines estatutarios; como así también detectar las falencias del cooperativismo en el agro misionero y los puntos del mismo que es necesario tratar para que este tipo de economía solidaria resulte una alternativa viable para el mejoramiento del sector¹⁰⁴.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis y reflexión de las distintas producciones realizadas por los alumnos, la mayor problemática que se visualiza en estas iniciativas económicas locales se relacionan con la tenencia de la tierra, los valores y vínculos que unen a los participantes, las formas de comercialización de los productos y lo más importante categorizado como una debilidad, la necesidad de fortalecer la capacidad de autogestión. En este nuevo escenario de vinculación entre las partes, aparece fuertemente como demanda la necesidad de generar propuestas de aprendizaje

¹⁰³ Cátedra Seminario Economía Social, año 2014. Basila, Alejandra - Limana, Alejandro - Serafín, Griselda.

¹⁰⁴ Cátedra Seminario Economía Social, año 2003, BERTONI, Susel - GARBACZ, Mariela

colaborativo y acompañamiento de docentes y alumnos avanzados de las carreras de profesorado en capacitación, herramientas de administración y gestión que aporten y viabilicen las fuerzas sociales, sin perder singularidad e integridad.

4. Intervención del Gobierno local en la Agricultura Familiar: Descripción de algunos programas tendientes a abordar esta problemática.

Respecto a la situación actual de los programas que se encuentran al servicio de los sectores conformados por agricultores familiares, pequeños productores, trabajadores rurales y comunidad de Pueblos Originarios, tales como **PISEAR**, consiste en un proyecto de inclusión socio-económica en áreas rurales, abarca a los núcleos nombrado anteriormente; **PRODERI**, constituye un programa orientado al desarrollo rural incluyente para tecnificar, ampliar e implementar la producción de la Agricultura Familiar; **PROSAP**, programa de servicios Agrícolas Provinciales que implementa prioritariamente proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentables a nivel Provincial y Nacional; existen otros que a los efectos de este trabajo no se considera oportuno mencionarlos, debido a que no corresponden su aplicación a las experiencias presentadas.

5. CONTEXTUALIZACION DE LA PROPUESTA: REFLEXIONES FINALES.

A modo de cierre considero necesario explicar que actualmente participo del proyecto de investigación Estrategias asociativas, políticas públicas y desarrollo rural, 16H447, bajo la dirección del Mgter Alejandro Oviedo, cuyo objetivo general plantea generar conocimientos sobre experiencias de comercialización y de gestión asociada a organizaciones de agricultores y comprender sus estrategias en relación a políticas públicas y a los procesos de desarrollo rural en la Provincia de Misiones.

Las actividades propuestas en el marco del mismo se orientan a tomar contacto con las cooperativas a efectos de indagar acerca de las formas de gestión y administración de estas organizaciones, las dificultades o debilidades que deben afrontar y el apoyo del gobierno local, en relación a los cambios producidos en la actividad que posibiliten su proyección y desarrollo.

Por lo expuesto, considero que el trabajo presentado en la X Jornadas Nacionales de investigadores en Economías Regionales, recupera antecedentes de proyectos vinculados a cátedras del profesorado, voluntariado universitario, a través de numerosas experiencias de vinculación con organizaciones agrarias.

Las reflexiones finales de cada trabajo simplificado en la propuesta, brinda una aproximación de las transformaciones y formas de organización de la economía local en contextos reales de trabajo, qué relación tienen con las políticas públicas y como logran generar estrategias asociativas.

En el marco de las actividades propuestas a desarrollar a lo largo del proyecto de Investigación del que formo parte, priorizo conocer la importancia de la producción hortícola de hoja y frutos en el Departamento San Ignacio (Municipio Roca), como están organizadas, las dificultades y fortalezas en las formas de Administración y gestión y a partir de allí, pensar y repensar líneas de acción concretas que aporten al fortalecimiento de la autogestión para afrontar favorablemente los nuevos desafíos de este tipo de mercado en los escenarios actuales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

GRAS, C. y V. HERNANDEZ (2009). “Reconfiguraciones sociales frente a las transformaciones de los 90: desplazados, chacareros y empresarios en el nuevo paisaje rural argentino”, en La Argentina rural: de la agricultura familiar a los agro negocios. Biblos. Buenos Aires.

BARTOLOME, Leopoldo (1974). “Colonos, plantadores y agroindustria. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones”. Ponencia presentada en el Seminario “La explotación agrícola familiar en la Argentina”. Universidad Nacional de Tucumán, 25 al 27 de septiembre de 1974.

SALVADOR, Claudio (2004). Fundadores en tierra colorada. Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones, Posadas

ROMAN, Marcela y ROBLES, Daniel 2005. Avances y retrocesos de las explotaciones familiares. Algunos datos y nuevos cuestionamientos para la provincia de Buenos Aires. En: Actas 4º Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires: CIEA, Centro de Investigaciones Estudios Agrarios, Facultad de Ciencias Económicas, UBA

SCHEJTMAN, Alexander 1983. "Campesinado y desarrollo rural; lineamientos de una estrategia alternativa". En: Investigación Económica. Vol. XLII, Nº 164, abril-junio 1983. México.

SCHIAVONI, Gabriela 2010. "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina". En: Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (comps.) Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos. Buenos Aires: Ed. Ciccus.

TAPPELLA, Esteban (2009). "Como aprender desde la práctica? Aproximaciones conceptuales y metodológicas para la sistematización de experiencias de desarrollo". En: Perspectivas en Políticas Publicas, Belo Horizonte, vol, II, Nº 4, p,69-94.

VILLAGRA Constanza *PRIVIDERA Guido. Caracterización de la Agricultura familiar en el partido de Lobería (provincia de Buenos Aires, diciembre 2009)

CITADINI, Roberto y otros (2010). Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención, 1º edición, Bs As, ediciones Inta 465 p. ISBN 978-987-1623-53-2.

GRUNFELD, Edgardo & RODRIGUEZ MORCELLE, Martin "El asociativismo rural hoy" en IEF CTA. Seminario de Economía Social. 2003.

OVIEDO, Alejandro- GORTARI, Javier. 2004. "Desafíos para las cooperativas en Misiones: experiencias de economía social en el escenario local y regional". En Universidad Nacional de Quilmes. Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. En: ACI Revista de la Cooperación Internacional. Volumen 37-nº1-2004.pags 95-112.

CARR, Wilfred, KEMNISNS, Stephen. Teoría crítica de la enseñanza. Investigación-Acción en la formación del profesorado.

CORAGGIO, José Luis (2004): Ponencia al 2º Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes: la universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local. Bs. As.

HERNANDEZ, Ysmael A. (2010): "La importancia de la formación investigativa en los docentes universitarios en el siglo XXI", en <http://www.gestiopolis.com/organizacion-talento-2/importancia-formacion-curricular-docentes-universitarios-siglo-21.htm>

Plan de Estudios de la Carrera Profesorado en Ciencias Económicas, Resolución CS Nº 041/0, FHyCS, UNaM, Posadas, Misiones, 2004

GIMENEZ, Carlos M. Coordinador. Decisiones en la Gestión de Costos para Crear Valor. Errepar. 2006.

LONGENECKER, Justin G; MOORE, Carlos W; PETTY, J William; PALICH, Leslie E. Administración de pequeñas empresas. Lanzamiento y crecimiento de iniciativas emprendedoras. Edamsa impresiones S.A de C.V. 2009.

KASTIKA, Eduardo. Introducción a la creatividad. 30 recomendaciones para innovar en los negocios. Buenos Aires, Innovar, Escuela de innovadores de Buenos Aires. 2008.

ETKIN, Jorge, Gestión de la Complejidad en las Organizaciones. La estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado. Buenos Aires, Granica.2011.

Cooperativas de trabajo, nuevos escenarios de la actual economía argentina: el caso de Coopertei (Berisso)

Nahuel Mamonde

Luis Adriani

Introducción

La presente ponencia tiene por objetivo analizar a través de un estudio de caso los cambios que se están produciendo en las cooperativas de trabajo producto del actual escenario de la economía argentina. Se toma como caso de estudio la cooperativa de trabajo Coopertei, que nace en 1991 producto de la reestructuración de la Refinería YPF La Plata. Está ubicada en las proximidades del Puerto La Plata, provincia de Buenos Aires y es una de los principales emprendimientos proveedores de servicios industriales del polo petroquímico. Se dedica a las reparaciones de turbinas, bombas de todo tipo, compresoras, reductoras y todo equipo rotante.

La metodología que se empleó en el trabajo que dio lugar a esta ponencia fue el estudio de caso intrínseco: es el caso en sí mismo el que interesa, el que una vez definido “...concentra toda la atención investigativa orientada a un análisis intenso de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad más que buscando generalizaciones” (Marradi, Archenti, Piovani, 2007: 238). Para el estudio de la cooperativa se seleccionaron las siguientes variables: costos de la producción, organización de la producción, mercados, relaciones laborales, vínculos con otras instituciones, participación en organizaciones y relaciones en el territorio. Para el relevamiento y análisis de la información se utilizaron fundamentalmente técnicas cualitativas: trabajo de campo mediante observación directa, entrevistas en profundidad y análisis bibliográfico y documental.

La ponencia se divide en tres partes, la primera parte muestra el surgimiento de la cooperativa como resultado de una estrategia de supervivencia por parte de grupos de trabajadores ante el despido de personal que trajo aparejada la racionalización y

privatización de la refinería, así como los conflictos que tuvo que superar para poder insertarse en el mercado.

En la segunda parte se analiza la expansión y consolidación de la cooperativa, particularmente en el periodo 2005-2010, donde se materializa una nueva relación con el espacio económico y el territorio local, por medio de los actores que lo componen, locales, regionales e internacionales.

Por último se analizan los cambios de Coopertei en el nuevo escenario de la actual economía argentina, haciendo hincapié en la relación con YPF, las condiciones laborales, y las nuevas estrategias para afrontar la nueva situación.

1) El surgimiento de Coopertei – 1991-

El nacimiento de esta cooperativa de trabajo es el resultado de una estrategia de supervivencia ante el despido de personal que trajo aparejada la racionalización y posterior privatización de la Refinería de YPF La Plata en 1991. En ese contexto de implementación de políticas neoliberales “la privatización de YPF significó el desprendimiento de numerosos activos: cierre, venta o asociación en refinerías, venta de la flota petrolera y los camiones tanques, asociación con capitales privados en áreas centrales y puertos y boyas, cierre o venta en plantas de despacho, cierre de proveedurías, venta del taller naval, asociación o venta de oleoductos y poliductos, etc” (Muñiz Terra: 2008, 8). Según un estudio realizado por SUPE (1996) este proceso implicó una importante desafectación de personal, en el caso específico de la Refinería La Plata el plantel de trabajadores fue reducido en casi un 90 por ciento, ya que pasó de estar conformado por 5400 empleados en 1991 a 600 en el año 1994.

En este sentido, Palermo (2012) argumenta que el proceso de racionalización de personal implementado por la empresa se concretó a través de una política de “retiros voluntarios”, retiros compulsivos, cursos de capacitación y la formación de emprendimientos que posteriormente desarrollarían actividades tercerizadas para YPF, en ellos se produjo la metamorfosis de obrero a emprendedor que vende el servicio que antes hacía como trabajador asalariado. Para Murillo (1997) “la

generación de emprendimientos le permitió a YPF no solo desprenderse de gran parte de su planta de trabajadores asalariados sino también contar con una oferta de servicios a menores costos. Su conformación estuvo liderada en la mayoría de los casos por el sindicato petrolero SUPE, que a nivel nacional organizó 215 emprendimientos que agruparon 7.194 trabajadores” (en Muñiz Terra: 2012,159). Desde el último mes de 1991 y hasta 1993 se formaron en torno a la Refinería La Plata alrededor de treinta emprendimientos en base al dinero recibido por los trabajadores desafectados. Varios de ellos tuvieron corta vida y en la actualidad, quedan unos veintidós*. Algunos de ellos se constituyeron como sociedades anónimas, otros como sociedades de responsabilidad limitada y otros, como el caso que nos ocupa, adoptaron la forma de cooperativas de trabajo.

Al respecto, uno de los entrevistados, socio-fundador de Coopertei, relata: *“Coopertei surge por la cesantía de personal de YPF. Cuando en 1991 echan a todos, tenían que mantener la planta y esta se mantenía con personal especializado y al no poder encontrar gente, nos invitan o fuerzan a seguir formando una sociedad civil, ya sea cooperativa, S.A. o SRL. Nosotros elegimos el formato de cooperativo por las facilidades que encontramos en ese formato. Y ahí empezamos a hacer el mantenimiento industrial de YPF”.*

“Tuvimos que armar un estatuto, un reglamento interno, el libro de asambleas, las asistencias de asambleas, y empezamos el régimen cooperativo. Nosotros armamos una estructura horizontal, la ventaja es que nosotros nuestra actividad laboral ya la conocíamos y teníamos experiencia. El estatuto que armamos trata temas como el presentismo, vacaciones, la distribución de las ganancias en los asociados, manejo de capitales, cuanto se puede comprar y gastar, manejos políticos, financieros, administrativos”

Coopertei inició su actividad con 25 asociados, 15 de los cuales continúan actualmente en la cooperativa. Componen el personal: mecánicos, torneros, fresadores, alesadores, electricistas, ingenieros, diseñadores industriales y dibujantes

proyectistas. El total de trabajadores asciende a 203 (dato de 2015), incluyendo contratados y asociados. Para que un trabajador sea miembro tiene que asociarse. Cuenta con un periodo de prueba de 6 meses, luego del cual el Consejo Asesor decide sobre su incorporación. En caso de ingresar debe aportar durante un tiempo determinado un valor que ya está establecido en el estatuto. Actualmente los socios-fundadores son la minoría y cuenta con un significativo porcentaje de contratados, modalidad que fue uno de los principales rasgos de la expansión, modalidad que como mecanismo flexibilizador del empleo contradice el principio cooperativo de que los miembros de la cooperativa tienen que ser trabajadores asociados.

La consecución de los objetivos sociales y económicos de los socios depende de los motivos que les han llevado a emprender el proyecto cooperativo y de las expectativas generadas ante el mismo.

A cerca de cómo fue iniciarse en el mercado, un socio-fundador sostiene que “Fue todo un desafío, cuando nos conformamos como sociedad, no nos elegimos por afinidad, sino que fue una necesidad, que era seguir laburando, y como tal teníamos nuestras diferencias, discrepancias, había diferentes intereses. No es lo mismo recibir órdenes a nivel horizontal que empezar a decidir órdenes horizontales, hasta que la cooperativa con el correr de los años se fue depurando los líderes negativos. No teníamos un perfil comercial, No teníamos un departamento de venta, de compra, contable, lo requiere el crecimiento. Estábamos dentro de un taller adentro de YPF, recién en 2005 pudimos salir de YPF y poner nuestro propio lugar de trabajo”

Por las características técnicas del proceso productivo de la Refinería, indivisible e intensivo en capital, varios de estos emprendimientos se instalaron en su interior y en sus proximidades configurando un nuevo espacio industrial. Al comienzo, los trabajadores no poseían ni capital propio, ni equipamiento por lo que la empresa les cedió en comodato esos bienes. La Refinería se convirtió así en el cliente principal de los servicios que hasta antes de la privatización los propios trabajadores realizaban como empleados directos. Una vez que vencieron los primeros contratos que

otorgaban cierta exclusividad en las actividades a cargo de cada emprendimiento comenzaron a surgir dificultades que culminaron en el fracaso de un número importante de ellos. Entre las principales causas se pueden mencionar la obsolescencia de los bienes que recibieron en comodato y la dificultad de disponer de capital para renovarlas, la continua reducción del valor de los contratos, la precariedad de sus condiciones y la falta de experiencia en la gestión de empresas (Rofman, 1999). YPF estableció así un sistema asimétrico que obligó a los emprendimientos a competir entre ellos y con otras empresas en las licitaciones, quedando así supeditados a la lógica de flexibilización impuesta por la empresa.

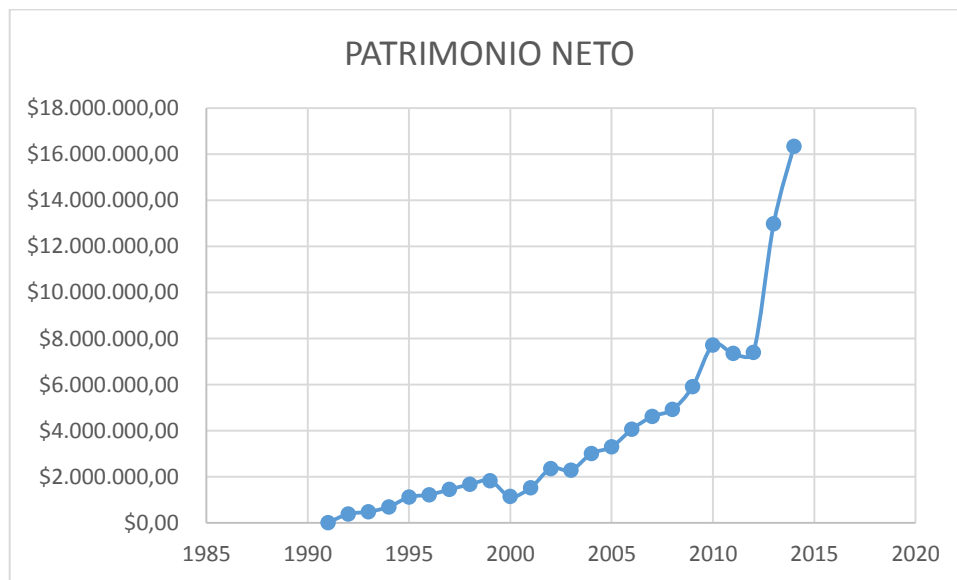
Retomando el contexto que da inicio a Coopertei, podemos decir que el impacto social de las políticas neoliberales sobre el empleo fue devastador. El proceso de ajuste y reestructuración desbordo la esfera del Estado, para alcanzar la totalidad del mercado de trabajo, por medio de un conjunto de reformas laborales que implicaron la “...reformulación de las fronteras internas del trabajo asalariado. Así la implementación de un modelo de acumulación flexible produjo una reestructuración diferente del mercado de trabajo, reflejada en la multiplicación de las formas de contratación (empleo autónomo, tercerización, subcontratación, trabajos temporarios). Ello se hizo efectivo en 1991, gracias a la sanción de la ley 24.013 o “Nueva Ley de Empleo” que conllevó un cambio en el modo en que el Estado intervenía en la relación capital-trabajo” (Svampa: 2005, 42).

2) La etapa de la consolidación de Coopertei 2005 - 2010

La especificidad del servicio que presta Coopertei y el conocimiento previo de sus asociados por ser ex trabajadores de YPF fue la clave para sostenerse en la competencia con otros emprendimientos tercerizados y salir adelante en otros mercados.

Nos asegura un socio-fundador que “la preparación industrial necesita una formación matemática importante, mis compañeros extrabajadores de YPF y nuevos contratados habían estudiado, y se capacitaron constantemente, muchos venían del taller naval, del astillero de Río Santiago o de la Universidad, ingenieros, diseñadores”

A través del siguiente cuadro podemos observar el crecimiento económico de Coopertei:



Fuente: Coopertei

Los asociados de la cooperativa buscan para si la oferta de su trabajo, en forma individual o articulada colectivamente con sus pares o con otros individuos. La cooperativa de trabajo como toda empresa, busca obtener rentabilidad por la actividad realizada.

socio-fundador “El primer crecimiento se dio en 1995, en 4 o 5 años empezamos a trabajar en toda la refinería, y en la logística en todas las centrales de YPF desde Ushuaia hasta La Quiaca, la demanda fue cada vez mayor, sobre todo de YPF. El salto real lo dimos 2005 cuando salimos al mercado para buscar trabajo por fuera de YPF, ya que empezamos a visualizarnos, nuestra actividad tiene mucha demanda y es muy específico”

Con el aumento de los servicios prestados, fue necesario aumentar el personal, como podemos ver en el siguiente gráfico:

Evolución del personal contratado periodo 1991 - 2015



Fuente: Coopertei

La expansión de la cooperativa le permitió realizar actividades para diferentes empresas del sector petrolero de Argentina y establecer convenios con empresas extranjerías.

El principal espacio productivo de Coopertei es un establecimiento de unos 2400 m² ubicado en las proximidades del Puerto de Berisso. En él funcionan las oficinas administrativas, comerciales y un centro de capacitación de personal. Posee talleres de maquinado industrial para la construcción, reposición y mecanización de piezas de distintos tipos, talleres de metalmecánica para la reparación y mantenimiento de bombas, turbinas y compresores, y talleres para la reparación de válvulas. La cooperativa cuenta también con un segundo espacio que funciona en el predio de la Refinería, con una superficie cubierta de 1.500 m². Estas instalaciones cuentan con equipamientos específicos, grúa y material rodante. Posee además una tercera planta ubicada en La Plata, con una superficie cubierta de 2000 m².

La cooperativa mantiene relaciones con la comunidad local a través de actividades de capacitación laboral de tornería mecánica y mecánica industrial, destinada principalmente a jóvenes. Actualmente tiene un convenio con la Escuela Industrial de Berisso para prácticas profesionalizantes en mecánica. Varios asistentes a esos cursos trabajan actualmente en la cooperativa. Además de participar en la CEEPP, forma parte del Grupo Empresarial Integrado de Berisso (GEIB), uno de los Distritos Productivos consolidados del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. Además se encuentra representada en la Federación de Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarburíferos (SUPEH) y en la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina FECOOTRA.

Como podemos observar Coopertei se expandió económica y territorialmente y en torno a la Destilería La Plata se han encastrado la industria y los servicios en una única actividad prácticamente indivisible, integrándose un espacio industrial e institucional complejo dominado por una gran empresa con mayoría accionaria estatal.

En el periodo 2005-2010 se concretan nuevas relaciones en el territorio local y en espacios a escala regional y nacional, por medio de actores locales, regionales e internacionales a través de contratos con empresas del sector petrolero de Argentina, convenios con empresas de Venezuela, EE.UU, Alemania y Brasil, así como diferentes vinculaciones con agentes del Estado, y la sociedad civil (escuelas técnicas y organismos de la educación popular).

Las colaboraciones entre instituciones públicas y las cooperativas de trabajo, favorecen en la formación gerencial y administrativa. De acuerdo a información proporcionada en las entrevistas, Coopertei acordó con el INAES cursos de gerenciamiento, para la gestión de la empresa.

La CEEPP tiene una función gremial que permite regular la competencia entre cooperativas, que es generada desde YPF para disminuir costos. Esta cámara está

impulsando a nivel nacional la unificación de criterios a una escala mayor, de paritaria con YPF.

Durante el 2013, diferentes jóvenes tuvieron la posibilidad de realizar sus prácticas profesionalizantes en la cooperativa metalmecánica Coopertei donde pudieron conocer desde adentro las distintas fases de la producción industrial.

La capacitación estuvo orientada a jóvenes de barrios periféricos, consistieron en jornadas de tornería mecánica y mecánica industrial. Como resultado de esta capacitación cuatro jóvenes quedaron trabajando en la cooperativa y otros encontraron trabajo en otros emprendimientos. Actualmente se cuenta con un convenio de práctica profesionalizante con la escuela industrial de Berisso. El Estado cubría económicamente la capacitación de esas prácticas.

3) Cambios y estrategias de Coopertei en el nuevo escenario argentino 2015-2016

El cambio de modelo económico del neodesarrollismo a un nuevo período neoliberal profundizó algunos aspectos recesivos del período anterior y generó un nuevo contexto en el que se vieron perjudicadas las actividades económicas y actores sociales orientados hacia el mercado interno, principal destinatario de las políticas del modelo anterior. Ventura, Tiscornia y Horowitz resumen las consecuencias negativas de dichas políticas en los efectos sobre el nivel de actividad económica, los que incrementan la desocupación y las consecuencias en el poder adquisitivo de los trabajadores, cuya disminución aumenta la pobreza y la indigencia. En el siguiente cuadro detallan los efectos de dichas políticas.

Deterioran el poder adquisitivo	Resienten el nivel de actividad
Devaluación (entre el 40% al momento inicial y el 60% posterior)	Aumento de los costos productivos importados vía devaluación
Retenciones cero en los principales productos de la canasta familiar (cereales)	Liberación de licencias de importaciones industriales que desplazan producción local
Aumento del 120% de piso en los precios de referencia de la canasta familiar (harinas, aceites, etc.)	Aumento de las tarifas a usuarios industriales
Aumento del 20% en los precios de los combustibles (naftas y demás)	Aumento de las tasas de interés de referencia (38% para las Lebac) que anulan el crédito productivo
Tarifazos en luz (500%) agua (350%), transporte (120%); gas, etc.	Freno de la Obra Pública
	Achicamiento del mercado interno por el deterioro del poder adquisitivo (efecto de la columna de la izquierda)

Extraído de Ventura, Tiscornia y Horowitz, 2016

Las mipymes, las cooperativas de trabajo, los sectores trabajadores vienen experimentando desde diciembre de 2015 los efectos de la devaluación, la suba de tarifas, la liberalización del comercio exterior, el aumento de la inflación, entre las principales medidas. Estas son producto de la estrategia de reordenamiento de la redistribución del ingreso a favor de los sectores más concentrados tanto de la economía como de la sociedad. Frente a esta estrategia los sectores perjudicados vienen desarrollando distintas acciones políticas de resistencia y reorganización, como el caso de acercamientos políticos entre organizaciones de la Economía Social y Popular, y estrategias económicas de redefinición de vínculos entre proveedores y mercados en favor de fortalecer las redes entre cooperativas.

Además de verse afectada por los cambios relacionados al “fin del cepo”, las importaciones y los “tarifazos”, Coopertei se vio afectada específicamente por la crisis energética, la caída del precio del petróleo, la nueva relación geopolítica establecida por el nuevo gobierno. La principal salida laboral de Coopertei es la prestación de mantenimiento a la Refinería de YPF, por lo tanto, uno de los principales cambios que están afrontando desde la cooperativa está vinculado a la

política de reducción de costos que está llevando adelante la nueva conducción de YPF. Los cambios del nuevo escenario económico que se ven reflejados en la cooperativa son los siguientes:

- **Cambios en la contratación con la Refinería YPF La Plata**

Se tendrían que haber renovado los contratos en septiembre del 2015, sin embargo la nueva administración de la empresa revisó los mismos reduciendo los montos originales y modificando la modalidad de contratación.

- **Incidencia de los cambios en la relación con PDV y la República Bolivariana de Venezuela**

Los cambios en la política internacional que resintieron la relación con la República Bolivariana de Venezuela afectaron los acuerdos entre YPF y dicho país. Las empresas contratistas estaban ligadas a dicho país en el marco del fideicomiso que Argentina tenía firmado a fines de disminuir las deudas contraídas. El mecanismo consistía en la devolución de parte de lo prestado a través de bienes de farmacología, alimentos y servicios del sector petrolero.

“Los venezolanos vinieron y vieron nuestro desarrollo petrolero, y nuestra capacidad técnica, se firmaron convenios bilaterales para llevar adelante esos trabajos. Hoy por hoy estos contratos se cayeron, ya que el gobierno no ve con buenos ojos la relación con los venezolanos”.

- **Efectos de los aumentos de las tarifas de luz y gas**

Como en el conjunto del sector cooperativo y mipyme el impacto del incremento de tarifas fue muy importante. En Coopertei el consumo de gas no es muy significativo ya que se utiliza principalmente para calefacción, sin embargo fue muy notoria la incidencia de los precios de la energía eléctrica que ascendió al 100% y pasó a ser mensual.

- **Efectos producto de los cambios en los precios de los insumos**

Por su parte la devaluación perjudicó a la cooperativa ya que las herramientas de mecanizados, tecnológicas y aceros duros como las placas para los tornos se importan de Israel, EEUU, e Inglaterra, en estos casos los costos aumentaron a más del 50%.

- **Incremento del costo financiero**

La reducción de los montos pagados por YPF generó dificultades para el pago de las retribuciones laborales, hecho que motivó la necesidad de incrementar la solicitud de préstamos bancarios. Esto implicó una evaluación por la entidad bancaria que ante los nuevos montos solicitados y el actual contexto económico incrementó las tasas de interés del 12% al 35%.

- **Cambios en las condiciones de trabajo**

Las actividades del taller disminuyeron sensiblemente, reduciéndose las actividades de cada jornada, tanto en cantidad como en complejidad de las tareas. La cantidad de actividades que demandaba un día actualmente se realiza en una semana. Respecto a las horas extra los trabajadores dan cuenta que antes implicaba un incremento, mientras que actualmente es “para llegar a fin de mes”, esto debido a que el valor de la hora paga está por debajo de la retribución efectuada hasta el año pasado.

Las capacitaciones fueron suspendidas generando entre los trabajadores una sensación de inestabilidad e incertidumbre. La suspensión de las mismas implicó el despido del personal encargado de ellas. Por otra parte, hasta el 2015 se entregaban premios por cumplir logros estipulados con YPF como por ejemplo horas de capacitación de trabajadores, cantidad de tiempo en el interior de la Refinería, entre otros. El monto del premio era para la cooperativa que lo repartía. Desde este año estas prácticas no se realizan más.

Se dividió la estructura de categorías de personal fragmentándose y ampliándose las mismas: de ayudante, medio-oficial y oficial se pasó a tres categorías de ayudante y cuatro de medio-oficial, atomizándose los incrementos salariales.

Asimismo se quitó para los trabajadores los días de acceso gratuito al gimnasio y se intentó sacar el servicio de lavandería.

- **Cambios en las relaciones con el sindicato SUPEH**

El sindicato SUPEH, al que los emprendimientos tercerizados están vinculados, logra que YPF abone los montos acordados, pero el cambio del valor del dólar y el cambio en las tasas de interés “licúan” estos montos. En el período actual el gremio desarrolla una acción más activa pero se ubica en una posición defensiva y no logra canalizar todas las demandas de las cooperativas.

Ante este panorama las estrategias que realiza Coopertei para poder afrontar la coyuntura son las siguientes:

- **Reducción de los gastos**

Coopertei encaró una serie de acciones con el objetivo de que la cooperativa “siga en pie”. Se efectuó un resumen de gastos que afectó la política de apoyar escuelas y clubes de fútbol en los que se hacían intervenciones, se redujeron las partidas destinadas a publicidad, donaciones y la ayuda social. Lo que se sigue manteniendo son las pasantías con las escuelas industriales.

- **Nuevo plan de negocios**

Se planteó un nuevo plan de negocios a la búsqueda de nuevos ingresos, principalmente en la región patagónica. Se consiguió establecer contratos con empresas localizadas en un parque industrial y trabajos con la Refinería YPF de Cutral Có - Plaza Huincul. El principal trabajo contratado consiste en reparar equipos viejos ya que la crisis hace que las empresas no renueven equipamiento y opten por reparar los que poseen.

Consideraciones finales:

Como un punto crítico a destacar podríamos decir que desde que Coopertei se consolida, la lógica del mercado competitivo tensiona sobre el carácter cooperativo de trabajo, mediante contratación de personal con convenios temporarios. Se crearon así relaciones contradictorias en las intersecciones entre la economía empresarial capitalista, la economía estatal y la economía popular.

Sin embargo, los cambios que trajo aparejado las políticas del nuevo gobierno Cambiemos modificó mediante sus medidas políticas y económicas, los vínculos entre Coopertei y la Refinería de YPF La Plata, así como las condiciones laborales, en donde a pocos meses los trabajadores desplegaron nuevas estrategias para afrontar la situación desfavorable. En el nuevo período neoliberal las cooperativas entraron en una fase de incertidumbre y ajuste en su interior y en su relación con el territorio local retrayendo sus relaciones con otros actores territoriales como los educativos y culturales.

A su vez los conflictos se extienden en diferentes regiones, como es el caso de Metal 1 una empresa tercerizada de YPF en Luján de Cuyo en Mendoza. En estos meses del gobierno de Mauricio Macri los impactos más evidentes sobre el sector están relacionados con el aumento generalizado de los insumos, el descenso abrupto del consumo, la apertura de importaciones, la devaluación que encareció insumos importados y arrastró a los nacionales y, principalmente, los enormes aumentos tarifarios, especialmente en electricidad y gas. Las cooperativas de trabajo, vienen experimentando desde diciembre de 2015 los efectos de la estrategia de reordenamiento de la redistribución del ingreso a favor de los sectores más concentrados tanto de la economía como de la sociedad.

Bibliografía:

Fuente: <http://www.laizquierdadiario.com/Mendoza-Trabajador-de-Metal-1-nos-explica-su-lucha> [Consultado el 23-10-2016]

Marradi, Alberto, Archenti, Nélica, Piovani, Juan (2007) Metodología de las Ciencias Sociales, Emecé, Buenos Aires

Merino, Gabriel (2013) El Gran La Plata en el contexto de las transformaciones. En Revista de Estudios Regionales. N°9, pág.85-106.

Muñiz Terra, Leticia (2008) Los eslabones invisibles de la reestructuración productiva: las empresas subcontratistas de Repsol YPF y sus trabajadores. En *Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en las sociedades segmentadas*. N° 10, vol. IX, Otoño 2008, Santiago del Estero, Argentina. ISSN 1514-6871 (Caycit)

Palermo, H (2012) Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF Antropofagia. Colección Estudios de Antropología del Trabajo. Buenos Aires

Rofman, Alejandro. (1999) Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar. Ed. Ariel Planeta, Bs. As.

Svampa, Maristella (2005) La sociedad excluyente. En *Hacia el nuevo orden neoliberal* (pp. 21-48). Buenos Aires: Taurus.

SUPE Ensenada (1996) Resúmenes históricos, en el Cincuentenario de la Biblioteca Gral Mosconi. n° 182. Ensenada

Varesi, Gastón (2012) Modelo de acumulación y hegemonía en la Argetina post-convertibilidad, 2002-2008.

Ventura, Alejandro, Tiscornia, Pablo y Samantha Horowitz (2016) Los excesos de Macri. Instituto Pensamiento y Políticas Públicas, Buenos Aires.

*Como síntesis de lo sucedido, el presidente de la cooperativa comentó al cumplirse en 2011 dos décadas del surgimiento de los emprendimientos: “no quedamos los mejores, sino los que pudimos”

Asociativismo y agro: El caso de las familias productoras en Entre Ríos.

Autores: Lic. Germán Orsini, Lic. Néstor Domínguez y Lic. Néstor Serfaty

E- mail: germanorsini@gmail.com

Mesa 2: Economía Social y Solidaria en el contexto Regional

Universidad Nacional de Entre Ríos, Facultad de Ciencias Económicas.

Palabras Clave: Asociativismo, Entre Ríos, Agricultura Familiar

1. Introducción

El crecimiento y desarrollo económico del actual sistema capitalista ha relegado el papel del Estado dando lugar al triunfo de la lógica de agronegocios en Argentina y en la región. Esta lógica privilegia las cadenas globales de valor, - principalmente empresas trasnacionales- y desplaza a los pequeños productores del sector rural. Podemos decir que este proceso comienza en los años 70 donde se evidencia una ruptura del Estado Benefactor, con un aumento del endeudamiento financiero de los productores, baja de la rentabilidad y desmantelamiento de las instituciones públicas de soporte ante crisis coyunturales, este proceso se acelera en los 90´ con la aplicación de medidas del Consenso de Washington en toda la región que profundizan la retirada del Estado y provoca grandes cambios en la estructura social agraria.

Como consecuencia de ello en las dos últimas décadas en la Argentina han desaparecido miles de explotaciones agropecuarias sobre todo las de menor tamaño, se han aumentado las escalas productivas y se ha ampliado la frontera agropecuaria.

Estas transformaciones observadas en la esfera productiva han tenido también un notable impacto en la estructura social agraria que se vio transformada y complejizada en los últimos años.

Dentro de este panorama es menester conocer que consecuencias tuvo este proceso para la agricultura familiar y si es posible vincular esto con las prácticas asociativas que realizan los productores a modo de estrategias endógenas para contrarrestar las recurrentes crisis.

Más específicamente buscamos identificar cuál es la relación entre forma social de producción familiar y las prácticas asociativas en el agro entrerriano. El análisis se centrara en las familias productoras ya que es la forma de producción preponderante en la provincia de Entre Ríos.

A partir del análisis de datos censales se observará la relevancia de la agricultura familiar, su relación con las prácticas asociativas y la dinámica entre censos.

2. El asociativismo en el Agro.

Puede decirse que hasta mediados de la década del 70, se asocia el concepto de asociativismo rural al de cooperativismo. La mayoría de las cooperativas agropecuarias en Argentina se desarrollaron en la región central del país, preponderantemente con un perfil agrario. Sin embargo, las cooperativas tienen una fuerte presencia en las economías regionales y extra-pampeanas en rubros productivos puntuales: yerba mate en Misiones, caña de azúcar en Tucumán, tabaco en Salta, viñedos en Cuyo y Noroeste argentino por citar algunos casos.

La primera aparición del cooperativismo en el medio rural se produce el año 1898 en Pigüe, localidad al sur de la provincia de Buenos Aires, cuando por iniciativa de un grupo de colonos franceses se funda la cooperativa “El Proyecto Agrícola” para cubrir los riesgos del granizo (Vargas Sánchez, 1997). Las cooperativas suelen distinguirse por grados, las de primer grado (sus socios son personas físicas o jurídicas), de segundo grado (sus socios son cooperativas de primer grado), de tercer grado (formadas por cooperativas de segundo grado) y así sucesivamente.

La primera cooperativa agraria se crea en 1904, bajo el nombre de “La Liga Agrícola Ganadera de Junín”, ubicada al norte de la provincia de Buenos Aires.

En 1913 se crea la primera cooperativa de segundo grado o cooperativa de cooperativas, como se las llamó inicialmente, la Confederación Entrerriana de Cooperativas de la provincia de Entre Ríos, refundada en 1930 con el actual nombre de Federación Entrerriana de Cooperativas. La evolución del movimiento cooperativo se reconfigura con un carácter más sindicalista/gremial al constituirse en el año 1956 la “Confederación Intercooperativa Agropecuaria” (Coninagro), cooperativa de tercer grado. Esta última se diferencia de las cooperativas de segundo grado que poseen una naturaleza mercantil. “De esta forma, la estructura del cooperativismo agrario argentino queda establecida a tres niveles, con una serie de cooperativas de base agrupadas en entidades de segundo grado con fines comerciales e industriales, que a su vez se encuentran asociadas a una organización de grado superior para la defensa de sus intereses gremiales” (Vargas Sánchez, 1997:187)

Las cooperativas de primer grado en el agro se fundaron para protegerse de los cambios en ciclo económico antes recurrentes crisis coyunturales, estaban relacionadas con el modelo agrario-exportador de fines de siglo XIX, se dedicaban a cubrir riesgos climáticos, de consumo o de aprovisionamiento. La federaciones de cooperativas agrarias o entidades de segundo grado, tanto aquellas que fueron concebidas desde una perspectiva comercial como las de representación gremial o reivindicativa de las cooperativas, evolucionaron, pasando por ciclos de crecimiento y de crisis, con resultados muy diferentes, ya que algunas se han fortalecido, mientras que otras se han debilitado, o bien desaparecido. (Álvarez C. et al, 2014)

La reciente evolución del movimiento cooperativo no es auspiciosa, los indicadores del nivel de endeudamiento y los resultados negativos de los ejercicios contables reflejan la crítica situación en la que se encontraban vastos sectores agrarios a fines de la década de 90’, ocurriendo una importante modificación en la estructura social agraria (desaparición de un 25% de explotaciones agropecuarias en el estrato de pequeños medianos productores), la cual tuvo claras repercusiones, tanto en las organizaciones económicas como en las cooperativas que estaban integradas principalmente

por estos sectores en las últimas dos décadas. Los principales problemas que afrontan las cooperativas agrarias a principios del siglo XXI incluyen la descapitalización, el endeudamiento, la falta de integración y participación de los asociados, la escala reducida de sus actividades y la creciente complejidad del escenario económico local y global. (Neiman, 2009).

La crisis del movimiento cooperativo no solo es de tipo económico, sino que es identificada con la mayor complejidad institucional alcanzada por las cooperativas y con el desequilibrio generado entre objetivos empresariales y solidarios, dando lugar a procesos de erosión del capital social basado en la confianza, en las relaciones de reciprocidad y la cooperación. En cualquier caso, la crisis es vista como un proceso de transformación interna que va a modificar de manera irreversible la vinculación de las cooperativas con su entorno (Lombardo y Tort, 2007).

Los cambios ocurridos en materia económica y políticos a nivel global, que podemos identificar temporalmente a mediados de los años 70, han ocasionado graves problemas de inequidad y desigualdad económica y social. Ante este flagelo que afecta tanto a áreas urbanas como rurales, en general el asociativismo ha sido considerado una práctica y una forma de organización fundamental para generar procesos de transformación dirigidos a resolver estos problemas o al menos a mejorar la situación de grupos sociales específicos. Estos procesos de transformación han sido interpretados de maneras diversas: como una forma de cambiar la articulación entre agentes económicos mejorando las condiciones de aquellos desfavorecidos por su posición en una cadena o sector, como una forma de presentar una lógica alternativa de articulación y/o enmarcados dentro de formas de resistencia y disputa que contradicen un orden social y económico excluyente en línea con la postura de la economía social y solidaria (Berger y Neiman, 2009). Este enfoque pone en relieve la aparición de la economía social y solidaria que pone de manifiesto no sólo el diagnóstico común sobre la insuficiencia del mercado capitalista para integrar a amplios sectores de la población, sino también la necesidad de pensar lo económico desde un posición más amplia a la

propuesta por la teoría neoclásica (Gracia y Horbath, 2013).

Al hablar de prácticas asociativas asumimos que los agentes no imputan dichas prácticas un sentido unívoco y que por ello constituyen espacios de articulación en los que entendemos se producen instancias de disputa y de cooperación. En línea con el escenario planteado a partir de la década de 1990 se han formulado en América Latina propuestas de desarrollo rural para combatir la pobreza basadas en la articulación de enfoques territoriales e institucionales, en un contexto de retracción del Estado y las políticas sectoriales. Estas propuestas han impregnado en buena medida las visiones de los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, a partir de las cuales se establecen las condiciones para financiar los programas de desarrollo rural y combate de la pobreza en Latinoamérica (Lattuada; 2011).

Afirma Coraggio (2013) que el nexo entre la economía social y solidaria y las políticas públicas en las últimas décadas en el sector rural se observa específicamente en dos programas: el “Pro-Huerta” del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el “Programa Social Agropecuario” (PSA) del Ministerio de Agricultura. Ambos programas fomentaron la organización autogestionada de la pequeña agricultura familiar, especialmente huertos familiares o comunitarios con sentido social. El PSA se discontinuó en 2013 y fue reemplazado por el Programa de Inclusión y Desarrollo rural (PIDER), mientras que el Pro-Huerta sigue vigente.

Generalmente dentro de los estudios agrarios se sobreentiende la existencia de un claro nexo entre agricultura familiar y prácticas asociativas, en particular con la participación de las cooperativas agrícolas dentro del sector rural. Dicha asociación nunca se ha puesto en tela de juicio, quizás porque es muy difícil de mensurar estadísticamente o se posee información fragmentada, sin embargo se encuentran en los discursos y trabajos académicos frecuentemente afirmaciones del tipo “las explotaciones familiares de los pequeños y medianos productores que constituyen la base social mayoritaria de las sociedades cooperativas argentinas” (Vargas Sanchez, 1997:203), es por ello que nos

permitimos plantearnos el siguiente interrogante ¿las prácticas asociativas son llevadas a cabo mayoritariamente por familias productoras agropecuarias?

3. Familias productoras agropecuarias: una caracterización.

Las familias productoras agropecuarias pueden distinguirse a partir de una serie de rasgos que la diferencian de otras formas sociales de producción (Friedmann, 1980). El carácter familiar de la organización del trabajo distingue a la familia productora agropecuaria de las explotaciones de tipo empresarial. En el extremo opuesto observamos que, aunque esta forma de organización basada en el trabajo familiar asemeja a las familias productoras con formas de producción campesinas, las primeras, a diferencia de las campesinas, presentan cierta acumulación de capital y se insertan en diversas relaciones con los mercados de trabajo, tierras, insumos e incluso financiero. Su producción, lejos de motivarse en la auto-subsistencia es orientada hacia el mercado (Pardias, 2013).

En el esfuerzo por diferenciar a este tipo de unidad productiva, es menester reflexionar acerca de la forma de nombrar y referirnos a los actores involucrados en la agricultura familiar. Así, durante mucho tiempo fue utilizada la denominación de “pequeño productor” o “pequeña producción”, como una noción con menor carga política e ideológica que “campesino”, “terrateniente” o “chacarero”. Coincidimos con Balsa cuando afirma que la principal dificultad de la noción “pequeño productor” es que hace referencia al tamaño de la unidad productiva, lo cual la vuelve imprecisa y exige aclaraciones sobre la región y el país donde se ubica ese pequeño productor, pues lo que es pequeño en una región puede ser inmenso en otra.

Además cuando se identifica a las personas que llevan adelante la actividad como “productores”, se da a la caracterización un sesgo masculino e individual. Por eso al hacer referencia a la familia se incluye a los miembros de ambos géneros y a más de una persona (al equipo de trabajo). Es por esto que proponemos hablar de “familias productoras” en vez de “productores familiares” (Balsa y López Castro, 2011), tratando de dar cuenta de la incidencia en la

dinámica productiva y familiar del conjunto de sus miembros y de contrarrestar la tendencia a reproducir esquemas de poder establecidos, que se reflejan a nivel discursivo.

Retomando lo mencionado al principio de este apartado, consideramos que en las familias productoras no se explota trabajo asalariado (o se lo hace solo en forma residual). Esto distingue a las explotaciones familiares de las capitalistas, ya que la presencia o ausencia de trabajo asalariado es el criterio fundamental que diferencia la pequeña producción mercantil (que no obtiene plusvalía) de la producción capitalista.

Otra característica distintiva de las familiares productoras agropecuarias es que, dentro de las explotaciones, la familia conforma un equipo de trabajo en el que los diferentes miembros asumen distintas funciones y tareas (Galeski, 1975). Cabe aclarar que esto no implica que todos los miembros de la familia deban estar necesariamente involucrados en el funcionamiento de la explotación sino que, al menos, un grupo de los integrantes de la familia (ampliada) lo esté. Este “equipo de trabajo” puede ser integrado por familiares que no necesariamente comparten vivienda (Balsa, 2009). Además esta forma de organización encuentra la ventaja productiva propia de la conjunción entre trabajos manuales o físicos e intelectuales de planificación y toma de decisiones en una misma figura (Cloquell, 2007). A su vez, esta no excluye la posibilidad de asesoramiento técnico o profesional y mantiene en manos de la familia la toma de decisiones, disminuyendo los costos –o tiempos– de coordinación y comunicación (Balsa y López Castro, 2011).

Existen otros elementos que pueden ser usados como distintivos de las explotaciones en tanto familiares y que no serán abordadas en el presente trabajo. Quizás la más estudiada, sobre todo por la sociología rural es la existencia de una racionalidad particular, tanto en el sentido marginalista chanayoviano como en el sustantivo weberiano.

Como vimos, el factor distintivo de una familia productora agropecuaria es que el trabajo es principalmente aportado por personas unidas por lazos de parentesco. Con respecto al uso de mano de obra extrafamiliar coincidimos con

Neiman, Bardomás y Quaranta (2003) quienes llaman la atención sobre aquellas explotaciones que contratan hasta un trabajador asalariado permanente y que no pierden por este motivo sus características tradicionales por lo deben seguir siendo denominadas familiares. A menudo, el trabajo asalariado permanente se incluye en las estrategias de las familias; en muchos casos, de un modo peculiar, que no permite una equiparación completa con la asalarización en el contexto de una empresa capitalista. Se lo integra más como “ayuda” que como base de funcionamiento de la explotación, o se emplea a amigos y gente de confianza o se comienza a remunerar regularmente el trabajo de miembros de la familia. Además en los casos que la familia no reside en el predio ese trabajador permanente cumple la función de “casero” o “cuidador” del establecimiento y puede o no estar acompañado de su propia familia.

Consideramos también que, cualquier forma jurídica diferente de persona física, sociedad de hecho, sociedad accidental o sociedad responsabilidad limitada (formas jurídicas las tres últimas que los agricultores familiares adoptan habitualmente al momento de asociarse con algún vecino o pariente para emprender actividades conjuntas), es un indicador suficiente para no ser considerada como familia productora. La última variable discriminante remite a la gestión. La gestión indirecta de la unidad de producción (a través de algún administrador) es un fuerte indicador de la ausencia de la familia en las decisiones relacionadas con la marcha de la explotación.

4. El procesamiento de datos, cuestiones metodológicas.

Dado el procesamiento de datos a realizar sobre los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA), es necesario aclarar y definir las variables que se utilizarán.

La principal unidad de análisis de los CNA son las explotaciones agropecuarias (EAPs) que constituyen la unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a 500 m² dentro de los límites de una misma provincia que, independientemente del número de parcelas (terrenos no contiguos) que la integren: 1) produce bienes agrícolas, pecuarios o

forestales destinados al mercado; 2) tiene una dirección que asume la gestión y los riesgos de la actividad: el productor; 3) utiliza los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra en todas las parcelas que la integran. También se consideraron EAP sin límites definidos en situaciones especiales. El productor agropecuario es la persona física o jurídica que en calidad de propietario, arrendatario, aparcerero, contratista accidental u ocupante, ejerce el control técnico y económico de la EAP.

En los CNA el asociativismo viene peseteado con categorías construidas, el objetivo es conocer si el productor realizó algún tipo de asociación con instituciones del sector, o aquellas asociaciones que el productor haya establecido en forma directa con otros productores, durante el período de referencia. Las categorías de este cuadro no son excluyentes, pues es posible la participación en más de un tipo de asociación y/o vínculo.

Veamos las categorías establecidas por el INDEC al referirse a asociativismo:

Cooperativas: Son asociaciones fundadas con el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios. Se constituyen por instrumento público o privado y se inscriben en la Secretaría de Acción Cooperativa y Mutuales (INACYM). Las cooperativas tienen un capital que se forma con el aporte de los socios, el ingreso es ilimitado y cada asociado tiene derecho a un voto.

Gremiales: Se refiere a entidades (asociaciones, federaciones, etc.) que se dedican al fomento y desarrollo de las actividades de los productores agropecuarios y a la representación de los intereses de los mismos. Algunos ejemplos son: la Federación Agraria Argentina, la Confederaciones Rurales Argentinas, la Sociedad Rural Argentina, etc.

Cambio Rural: Es un tipo de asociación con funcionamiento a nivel nacional, bajo responsabilidad de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA). Sus órganos ejecutores son el INTA y los gobiernos provinciales. Está destinada a explotaciones pequeñas y medianas. Brinda asesoramiento y capacitación técnica y tecnológica a los productores.

CREA: El Consorcio Regional de Experimentación (CREA) es una entidad privada que cuenta con representación y convenios con diferentes entes oficiales. Brinda subsidios, asesoramiento y financiamiento a los productores.

Programa Social Agropecuario (PSA): Es un tipo de asociación destinada a pequeños productores minifundistas. Su institución responsable es la SAGPyA. Sus órganos ejecutores son la SAGPyA, el INTA, Gobiernos Provinciales, Municipios, Universidades, ONG"s y organizaciones de productores. El PSA opera en todo el país excepto en Tierra del Fuego y Santa Cruz. Brinda capacitación y otorga créditos.

PROINDER: El Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios es un programa de la SAGPyA y se plantea como una ampliación de las acciones que se ejecutaron en el marco del Programa Social Agropecuario desde 1993. (esta opción fue incorporada en el formulario del CNA 2008)

Otras asociaciones entre productores, incluye todo tipo de asociación, ya sea para:

Adquisición de bienes y/o insumos: Por ejemplo para la compra de semillas, agroquímicos, maquinaria, etc.

Comercialización de producción: Se trata de asociaciones entre productores para obtener mejores condiciones en la comercialización de sus productos.

Capacitación: Asociaciones cuyo objetivo es el intercambio de conocimientos de técnicas empleables para la producción o gestión de la EAP.

Uso de instalaciones y/o maquinaria: Marcará con una cruz en esta opción, cuando se trate de acuerdos entre productores para compartir el uso de instalaciones y maquinaria (incluyendo equipos).

Otras: En aquellos casos en que responda que se asocia con otros productores para otra finalidad debe especificar para cual, en el espacio reservado para observaciones.

Para identificar a las familias productoras en el universo de productores agropecuarios de la provincia de Entre Ríos, definimos los criterios discriminatorios tomamos las siguientes variables

Cuadro 1. Criterios para identificar las familias productoras del total de productores

Variables discriminantes	Familia productora agropecuaria	Otras formas sociales de producción
Tipo jurídico	Persona física, sociedad de hecho, sociedad accidental y SRL	Todos los otros
Tipo de trabajo	Productor y/o familiar (con no más de un asalariado permanente)	No familiar
Gestión de la propiedad	Directa	Indirecta

Los tabulados y análisis cruzados de variables fueron realizados con el programa estadístico SPSS[®] Versión 21.

5. Resultados

Del análisis de datos encontramos varios resultados que se analizarán en distintos sub capítulos para diferenciar cuestiones que se desean resaltar y profundizar.

5.1 Identificando las familias productoras agropecuarias

Luego de realizar estos filtros a la totalidad de las EAPs censadas en los últimos dos CNA obtuvimos los siguientes resultados:

Cuadro 2. Formas sociales de producción. Entre Ríos. 2002-2008.

Forma social de producción	2002				2008			
	EAPs	% sobre el total de	Superficie	% sobre Sup. Total	EAPs	% sobre el total de	Superficie	% sobre Sup. Total

	EAPs				EAPs			
Familias productoras agropecuarias	15.059	69,80%	3.425.827	53,90%	13.117	71,70%	3.040.489	51,10%
EAPs no familiares	6.518	30,20%	2.925.686	46,10%	5.164	28,30%	2.910.495	48,90%
Total EAPs	21.577	100%	6.351.513	100%	18.281	100%	5.950.984	100%

Fuente: elaboración propia en base a CNA 02 y 08

Como se advierte en el Cuadro 2 las FP Agropecuarias son numéricamente mayoría dentro de la estructura agraria entrerriana, representando alrededor del 70% de las explotaciones según datos de los últimos dos CNA. Como vemos en el último cuadro, aun cuando en 6 años dejaron de ocupar 400.000 ha., las FP Agropecuarias siguen siendo preponderantes a nivel territorial, ocupando más de la mitad del espacio rural. Aun cuando la tendencia es hacia una gradual pero marcada disminución numérica, las FP Agropecuarias continúan representando una importante proporción del total de sujetos agrarios, siendo “un factor decisivo en el mantenimiento de formas de vida rural modernizada, pero con presencia local” (Barsky y Gelman, 2008: 102).

Para un mejor análisis del perfil productivo, es prioritario escindir al tipo Familia productora agropecuaria en dos subtipos diferenciados por el uso productivo que le dan al suelo. Estos subtipos son la familia productora agraria (FP Agraria) y la familia productora pecuaria (FP Pecuaria). Las FP Agrarias son aquellas en cuyas explotaciones la superficie total implantada supera a la superficie dedicada a la ganadería. Por ende la FP Pecuarias son las explotaciones preponderantemente ganaderas en donde la superficie dedicada a esta actividad supera a la dedicada a la producción vegetal.

Cuadro 3. Familias productoras agropecuarias. Entre Ríos. 2002-2008.

Forma social de producción	2002		2008	
	EAPs	% sobre total de FP	EAPs	% sobre total de FP

	Agropecuarias		Agropecuarias	
<hr/>				
Familias				
productoras	2.846	18,9%	3.261	24,9%
agraria				
Familias				
productoras	12.213	81,1%	9.856	75,1%
pecuaria				
Familias				
productoras	15.059	100,0%	13.117	100,0%
agropecuarias				

Fuente: elaboración propia en base a CNA 02 y 08

Cabe aclarar que Entre Ríos es una provincia con una historia marcada por la ganadería extensiva. Esto se ve reflejado en la proporción a favor de las familias que se dedican total o mayoritariamente a la producción animal. Esta diferencia numérica a favor de las FP Pecuarias disminuyó entre los últimos dos censos. Como puede advertirse en el Cuadro 3, 2.357 FP Pecuarias (el 19,2%) desaparecieron en el periodo intercensal 2002-2008, mientras que las FP Agrarias aumentaron su número en un 14,5% en el mismo periodo. Esto puede intuirse como resultado de un probable proceso de reconversión productiva.

5.2 El asociativismo y cooperativismo.

Dado lo expuesto inicialmente, en este apartado exploraremos las acciones de asociativismo que eligen primeramente las explotaciones agropecuarias en los CNA 2002 y 2008 y luego analizaremos lo que acontece con las familias productoras agropecuarias en Entre Ríos, en este caso considerando solo el CNA 2002¹⁰⁵.

En el cuadro número 4 se observan las opciones asociativas seleccionadas por las EAPs, cabe aclarar que el total de modos asociativos seleccionados es

¹⁰⁵ Se considera solo el CNA 2002, debido a problemas de carga y calidad de datos del CNA 2008.

superior al número de EAPs¹⁰⁶ que emplean algún tipo de modalidad asociativa ya que la pregunta en el cuestionario admite múltiple respuesta, por lo que una explotación agropecuaria por ejemplo puede seleccionar una asociación gremial y a la vez pertenecer a Cambio Rural.

Cuadro 4. Tipos de Asociativismo seleccionado por la EAPs en Entre Ríos

Tipo /CNA	2002	Part. %	2008	Part. %	Cambio	Diferencias Intercensal	
Cooperativo	2.827	65,0%	2.170	62,0%	-657	-23,2%	S
Gremial	497	11,4%	233	6,7%	-264	-53,1%	i
Cambio Rural	132	3,0%	276	7,9%	144	109,1%	
CREA	94	2,2%	140	4,0%	46	48,9%	a
PSA (Porgrama Social Agropecuario)	78	1,8%	36	1,0%	-42	-53,8%	n
Adquirir Insumos	135	3,1%	103	2,9%	-32	-23,7%	a
Comercialización conjunta Producción	69	1,6%	92	2,6%	23	33,3%	
PROINDER	S/N		11	0,3%	3		l
Capacitación	66	1,5%	73	2,1%	7	10,6%	i
Uso de Instalaciones y/o Maquinaria	408	9,4%	229	6,5%	-179	-43,9%	
Otras	40	0,9%	138	3,9%	98	245,0%	z
TOTAL	4.346	100,0%	3.501	100%	-853	-19,4%	a

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

mos las EAPs que realizan alguna práctica asociativa estas fueron 3.880 en el CNA 2002 y 3.082 en el CNA 2008, lo que implica que un 10.7% realizó más de una práctica asociativa en 2002 y el 11.9% realizó más de una práctica asociativa en 2008, también se infiere una disminución intercensal del 20.5% en la cantidad de explotaciones que práctica asociativismo.

Las EAPs que practicaron algún tipo de asociativismo representan el 17.9% del total de EAPs censadas en CNA 2002 y el 16.8% del total de EAPs censadas en CNA 2008.

Respecto a las múltiples opciones seleccionadas podemos observar una participación mayoritaria de la opción cooperativa (entre el 62% y 65% en ambos censos) por sobre las otras opciones en ambos censos, también se puede apreciar que la estructura de selección tampoco cambia de manera significativa lo que valida en parte el instrumento censal a pesar de los

¹⁰⁶ Lo cual no es excluyente sino aditivo, por lo que el total no necesariamente debería leerse como el agregado directo y excluyente entre categorías.

problemas de cobertura territorial del censo de 2008 dado el conflicto agropecuario vigente al momento de la realización del mismo. Este resultado está en línea con múltiples autores que recorren la historia del cooperativismo y destacan su importancia en el sector rural, como se reseñó anteriormente Entre Ríos tuvo a una rica historia en la formación de cooperativas en todos sus grados.

Respecto a los cambios intercensales, observamos en el cuadro 4 que disminuye la opción cooperativa, gremial, PSA, Adquirir insumos y uso de instalaciones y/o maquinarias, algunos de estos estos movimientos, sobre todo la disminución de las prácticas cooperativas y gremiales podrían explicarse por la tendencia general al debilitamiento de los procesos asociativos en un contexto de cambio productivo donde actividades pecuarias son suplidas por actividades agrarias, sumado a cambios tecnológicos que reemplazan mano de obra por capital, a la desaparición de miles de explotaciones agropecuarias y al aumento del arrendamientos de campos lo que estimula el rentismo un parte de los productores. Sin embargo como vimos la agricultura familiar sigue siendo preponderante en la estructura social agraria entrerriana lo que morigera los procesos globales de cambio hacia modelos productivos del tipo agrobusiness. En el apartado siguiente analizaremos la agricultura familiar y las prácticas asociativas.

Al analizar la localización por departamento de las explotaciones asociativas entendidas estas como aquellas que seleccionaron algún tipo de asociativismo en la pregunta correspondiente en el formulario censal, encontramos que el 48% en 2002 y el 42.4% en 2008 se ubica concentrado en los departamentos Paraná, Nogoyá y Diamante, lo que reafirmaría la consistencia estructural de los datos. Los datos desagregados pueden observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Cambios en la Distribución espacial entre los CNA 2002 y 2008

Departamento	2002	Part. %	2008	Part. %	Dif. %
COLON	98	2,7%	141	4,8%	43,9%
CONCORDIA	103	2,8%	75	2,5%	-27,2%
DIAMANTE	519	14,1%	404	13,7%	-22,2%
FEDERACION	111	3,0%	120	4,1%	8,1%
FEDERAL	49	1,3%	27	0,9%	-44,9%
FELICIANO	36	1,0%	21	0,7%	-41,7%
GUALEGUAY	245	6,6%	139	4,7%	-43,3%
GUALEGUAYCHU	328	8,9%	237	8,0%	-27,7%
ISLAS DEL IBICUY	222	6,0%	121	4,1%	-45,5%
LA PAZ	90	2,4%	191	6,5%	112,2%
NOGOYA	532	14,4%	381	12,9%	-28,4%
PARANA	709	19,2%	466	15,8%	-34,3%
SAN SALVADOR	20	0,5%	30	1,0%	50,0%
TALA	76	2,1%	152	5,2%	100,0%
URUGUAY	300	8,1%	214	7,3%	-28,7%
VICTORIA	159	4,3%	157	5,3%	-1,3%
VILLAGUAY	95	2,6%	74	2,5%	-22,1%

Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC

No es casualidad que los departamentos donde se registra mayor cantidad de prácticas asociativas poseen una rica historia en términos de procesos migratorios donde se localizaron colonias de alemanes o rusos del Volga donde inicialmente cada familia recibió parcelas no mayores a las 150 hectáreas (Craviotti y Pardias, 2013). Se registra en estos territorios por otro lado un fuerte cambio en el modelo productivo, principalmente un cambio a hacia el cultivo de soja, en detrimento de la ganadería y la lechería.

5. 3 La agricultura familiar y las prácticas asociativas

Como planteamos inicialmente utilizaremos la categoría familia productora agropecuaria, al cruzar esta variable con las prácticas asociativas seleccionadas para el CNA 2002, obtenemos los siguientes resultados.

Cuadro 6. La familia productora agraria y las practicas asociativas

TIPO	FPA		EAP'S	
CNA	2002		2002	
Tipo de Asociativismo	Total	Part. %	Total	Part. %
Cooperativo	1.701	65,2%	2.827	65,0%
Gremial	343	13,1%	497	11,4%
Cambio Rural	83	3,2%	132	3,0%
CREA	40	1,5%	94	2,2%
PSA (Porgrama Social Agropecuario)	40	1,5%	78	1,8%
Adquirir Insumos	81	3,1%	135	3,1%
Comercialización conjunta Producción	34	1,3%	69	1,6%
Capacitación	42	1,6%	66	1,5%
Uso de Instalaciones y/o Maquinaria	233	8,9%	408	9,4%
Otras	13	0,5%	40	0,9%
TOTAL	2.610	100,0%	4.346	100,0%

Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC

A través de cálculos auxiliares determinamos que las FPA que realizaron asociativismo fueron 2.324¹⁰⁷, lo que implica que el 60% de las explotaciones que realizaron alguna práctica asociativa son familiares. Sin embargo dentro de la categoría familia productora agropecuaria las que realizaron prácticas asociativas representan solo el 15.43% y al compararlo con el valor hallado del 17,8% que representan las EAPs que realizaron asociativismo de total de EAPs censadas en 2002, nos lleva a reflexionar sobre la relación entre prácticas asociativas y agricultura familiar.

Complementariamente analizamos el sector tambero que históricamente ha sido relevante en el uso de prácticas asociativas, este se localiza preponderantemente en la cuenca oeste de la Provincia de Entre Ríos, en concordancia con los departamentos que mayor cantidad de prácticas asociativas registran: Paraná, Diamante, Nogoyá y Victoria.

Según Craviotti y Pardias (2013), quienes realizan un estudio de casos sobre familias productoras lecheras en el departamento Paraná, las prácticas asociativas se dan por los intercambios de servicios de maquinaria que se darían entre quienes tienen lazos más fuertes y cuentan con recursos en sentido amplio susceptibles de ser movilizados a través de estas redes. El resto, en cambio, suele externalizar en prestadores de servicios las tareas que no pueden realizar con trabajo familiar y que requieren de maquinaria costosa a ser empleada en momentos puntuales.

¹⁰⁷ Eliminamos respuestas múltiples.

“La certeza de la contraprestación está sustentada en un mismo orden moral entre quienes comparten lazos de amistad o parentesco que se sostienen en el tiempo, y en el control social dado por la pertenencia a una misma comunidad. Por otro lado, se trata de una forma de reciprocidad equilibrada, en tanto se basa en un acuerdo a través del cual los servicios y trabajos deben compensarse entre sí. Desde el punto de vista del grupo involucrado, los intercambios resultan funcionales ya que propician la reducción del capital circulante. También habilitan el acceso a tecnologías” (Craviotti y Pardías, 2013:14)

6. Algunas Reflexiones

Este trabajo exploratorio permite empezar a desentramar los diferentes rasgos estructurales de las EAPs que realizan algún tipo de asociativismo en Entre Ríos, y permiten a futuro focalizar ciertas características en estudios de campo más profundos y encuestas con un grado de mayor complejidad. Algunos de los rasgos más salientes son:

- Las familias productoras agropecuarias representan aproximadamente el 70% de las EAPs censadas en 2002 y 2008, y ocupan más de la mitad espacio rural Entrerriano.
- El 80% de las familias productoras agrarias se dedican principalmente a actividades pecuarias en línea con una larga historia de ganadería extensiva.
- Se observa una posible reconversión productiva desde actividades ganaderas a actividades agrarias en paralelo con la expansión de la frontera agropecuaria ligada principalmente al cultivo de soja.
- Las EAPs que practicaron asociativismo alcanzaron el 17.8% y 16.8% del total de explotaciones censadas respectivamente en los CNA de 2002 y 2008. Se infiere por lo tanto una disminución en la participación de las EAPs asociativas del 1.1% entre censos.
- la práctica asociativa cooperativa es la más relevante, representando el 62% y 65% de las opciones elegidas respectivamente en los CNA de 2002 y 2008.
- Se registra entre censos una disminución de las prácticas asociativas cooperativas y gremiales que se puede asociar a la reconversión productiva y al surgimiento de modelos productivos tipo agronegocios, que se incorporan en circuitos industriales y de comercialización de carácter global, donde crece el protagonismo del capital

- financiero, los desarrollos tecnológicos sustentados en la propiedad privada – particularmente en el campo de la biotecnología– y el debilitamiento de algunos marcos regulatorios nacionales (Craviotti y Pardias, 2013).
- El 60% de las familias productoras agrarias realizaron prácticas asociativas en 2002, sin embargo el peso de las familias productoras agrarias asociativas representa solo el 15.4% del total de las explotaciones familiares en contraste con el 17,8% que representaron las EAPs asociativas del total de EAPs censadas. Se infiere por lo tanto que deberíamos cuestionarnos la fuerte relación entre agricultura familiar y prácticas asociativas.
 - En resumen, en Entre Ríos, se observa una gran presencia dentro de la estructura social agraria de familias productoras agrarias, la mayoría no practica el asociativismo y si lo practica está ligado a instituciones tradicionales como cooperativas y asociaciones gremiales. Como plantea Danani C (2004) “algunas instituciones que hoy reconocemos como formando parte de un sistema (real o potencial) de Economía Social ya existían (cooperativas, mutualidades, asociaciones que in-cluso en sus orígenes tenían carácter corporativo-medieval, como las fraternidades y talleres de oficios), su actual posición como por-adoras de prácticas y principios distintos a los del intercambio mercantil y a la competencia con fines de ganancia, surgió en el momento de la constitución de las “sociedades de mercado” y, específicamente, de la organización del mercado de trabajo”

7. Bibliografía

- Balsa, J. (2009). Agro, capitalismo y explotaciones familiares. Algunas reflexiones a partir de los casos del Midwest norteamericano y la pampa argentina. En Cerdá, J. M & Gutiérrez, T. V. (comp.) *Trabajo agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino* (págs. 59-86). Buenos Aires: CICCUS Ediciones.
- Balsa, J., & López Castro, N. (2011). La agricultura familiar “moderna”. Caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana. En López Castro, N. & Prividera G. (comp.), *Repensar la agricultura familiar*. Buenos Aires: CICCUS
- Barsky, O. & Gelman, J. (2008). *Historia del Agro Argentino. Desde la conquista*

hasta comienzos del siglo XXI. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

-Cloquell, S. (coord.) (2007). *Familias rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura*. Rosario: Homo Sapiens.

-Coraggio Jose L. (2013). La presencia de la economía social y solidaria (ess) y su institucionalización en América Latina. Preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, 17-19 de junio. Recuperado de [http://multimedia.hegoa.ehu.es/videos/61/Ponencia Economia Social y Solidaria America Latina.pdf](http://multimedia.hegoa.ehu.es/videos/61/Ponencia_Economia_Social_y_Solidaria_America_Latina.pdf)

-Craviotti C. y Pardias S. (2013). Los espacios de resistencia de la agricultura familiar: Estilos productivos lecheros de Entre Ríos, Argentina. *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural Journal of Depopulation and Rural Development Studies*. DOI: 10.4422/ager.2013.04

-Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social en Danani C. (comp.) (2004) *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales*, 1ª edición, Buenos Aires: Altamira.

-Friedmann, H. (1980). Household Production and the National Economy: Concepts for the Analysis of Agrarian Formations. *Journal of Peasant Studies*, 7, 158-184.

-Galeski, B. (1977). *Sociología del Campesinado*. Barcelona: Península.

-Gracia, M. A. y Horbath-Corredor, J. E. (2014). Un recorrido por las experiencias de trabajo asociativo autogestionado en el sur de México. *Cuadernos de desarrollo rural*, 11(73), 171-190. doi:10.11144/ Javeriana.CDR11-73.reta

-Lattuada M. (2011). Organizaciones cooperativas y capital social en el desarrollo rural. *Revista Regiones, suplemento de antropología*. Número 45, pp 13-22. Editado por el Colectivo Antropólogos en Fuga y Compañía. Cuernavaca, Morelos, México.

-Lombardo, P. y Tort, M. (2007). Cooperativas en conflicto: el capital social hace la diferencia? Estudios de caso. *Revista Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires*.

-Neiman, G. (2009), *Desarrollo rural y cooperativismo: desafíos, oportunidades y estrategias*, FAO, Buenos Aires.

-Neiman, G. y Berger, M. (2009). La "vía asociativa" en la constitución de nuevas

organizaciones rurales en la Argentina. Características y límites, en Jacione Almeida y Joao Armando Dessimon Machado (org.), Desarrollo rural en el cono sur, Associcao Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, Porto Alegre, pp.188-216.

-Neiman, G., Bardomás, S. & Quaranta, G. (2003) “El trabajo en el agro pampeano. Análisis de la demanda de trabajadores asalariados.” Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios Nº 19. PIEA-FCE-UBA, Buenos Aires.

-Pardías, S. (2013). *“Es como que uno ya nace...”*. Trabajo, herencia y transformaciones en las estrategias de reproducción social de unidades familiares tamberas en Entre Ríos. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO, Buenos Aires.

-Vargas Sanchez A. (1997). El cooperativismo agrario argentino. Revesco. Revista de Estudios Cooperativos • Núm. 63. Disponible en http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/7811/EI%20cooperativismo_%20agrario_%20argentino.pdf?sequence=2

Transformaciones en el cooperativismo agropecuario pampeano de fines de siglo XX y las políticas públicas en Argentina

Eje temático: 2. Economía social y solidaria en el contexto regional

Mgs. Lic en Economía Ximena J. Colavechia Gutiérrez
Becaria de CONICET. Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, UNR
E-mail: ximenacolavechia@gmail.com

1. Introducción

El sector agropecuario pampeano¹⁰⁸ ha tenido históricamente un triple rol estratégico en la economía argentina: provisión de bienes/salarios, contribuyente principal de ingresos fiscales, y proveedor hegemónico de divisas; el cual ha constituido un recurso de poder económico y político. Las asociaciones cooperativas conforman una experiencia más que centenaria que está estrechamente ligada a la historia argentina, han constituido un factor de enraizamiento de la economía en el territorio y de desarrollo agrario y un referente social, económico y aún ideológico en las comunidades rurales donde se encuentran asentadas. Estas entidades de la economía social son de gran importancia para la agricultura nacional, tanto por sus aportes a la economía, al comercio agropecuario, al empleo y al desarrollo regional, como por su valor institucional y político para la unión de esfuerzos individuales y para la participación de los productores en defensa de sus intereses.

La problemática que plantea el presente trabajo está en relación a las transformaciones que han atravesado las entidades cooperativas y sus bases sociales, los pequeños y medianos productores agropecuarios, de la pampa santafesina a partir del cambio de modelo económico en la década de 1990.

Se plantean los siguientes objetivos:

¹⁰⁸ Radicado en la zona pampeana o pampa húmeda argentina que es donde se localiza el núcleo de producción de cultivos de cosecha anual, básicamente cereales y oleaginosos: soja, maíz y trigo, los tres cultivos agrícolas de mayor importancia en el país.

- a) identificar aspectos del contexto internacional y las políticas públicas nacionales y sectoriales que influyeron en el sector agropecuario y las cooperativas productores agropecuarios hacia fines de siglo XX;
- b) analizar los cambios operados en el desarrollo de cooperativas de primer y segundo grado en el período mencionado mediante el estudio de un caso particular en la zona pampeana y
- c) precisar aspectos que puedan contemplarse en futuras políticas públicas inclusivas, en el sector que nos ocupa, atendiendo a un contexto de creciente concentración y centralización económica del agro pampeano.

La metodología a seguir para cumplimentar dichos objetivos consta en detectar factores externos e internos a las organizaciones cooperativas que han influido en las transformaciones que han atravesado. En primer lugar, se contextualizará históricamente la trayectoria del cooperativismo agropecuario a la luz de la evolución del sector agropecuario en la pampa santafesina a partir de la situación nacional e internacional en materia productiva, política y económica. A partir de allí, analizar el estado de situación hacia fines de siglo XX, especificando aspectos del comportamiento cooperativo agropecuario a partir del estudio del caso de la cooperativa agropecuaria segundo grado: Asociación de Cooperativas Argentinas CL (ACA) nacida en la ciudad de Rosario, en la pampa santafesina y con presencia a nivel nacional. Se ha elegido esta organización ya que es la más antigua e importante en envergadura dentro del cooperativismo agropecuario argentino y ha atravesado sucesivas crisis transformando su estructura y dando apoyo a los cambios que han sufrido las cooperativas de base asociadas y los pequeños y medianos productores. Se han realizado entrevistas a informantes cualificados de la ACA y obtenido material histórico e institucional de la misma los cuales han sido plasmados en el trabajo.

2. El sector agropecuario en general y cooperativo en particular a partir de la década de 1990

En 1989 el Consenso de Washington, con el “consenso” de organismos como el Banco Mundial, el FMI, la Reserva Federal y el gobierno de EEUU, aprobó una

propuesta formulada por John Williamson para la reestructuración de los Estados latinoamericanos¹⁰⁹.

Ante la falta de resultados de las políticas de la década de 1980, América Latina se incorpora a la tendencia mundial del desmantelamiento del intervencionismo estatal y se hace hegemónico el discurso que aludía a que “un excesivo intervencionismo estatal trae aparejado una inmensa ineficiencia en el sistema económico” (Basualdo, 2003). De esta manera, el Estado aplica un Plan de Reestructuración del Estado, apertura y desregulación económica que involucra: la convertibilidad del peso (fijación del tipo de cambio: un peso argentino igual a un dólar estadounidense), la apertura económica con disminución de aranceles de importación, la desregulación de los mercados, la eliminación de organismos reguladores del comercio y la producción agropecuaria (como las Juntas Nacionales de Granos y Carnes, el Instituto Forestal Nacional y otros dirigidos a la regulación de cultivos como azúcar y yerba mate), las privatizaciones (terminales portuarias, ferrocarriles) y el fomento de la inversión extranjera.

El *sector agropecuario* en general, y el pampeano en particular, continuó siendo el proveedor hegemónico de los principales bienes de la canasta alimentaria argentina aunque reduciendo sensiblemente su rol en la determinación de los niveles de inflación y en el aumento del costo de los bienes salarios.

El deterioro de la situación económica y social de los pequeños y medianos agricultores se profundizó. Dado que el destino principal de su producción es el externo, sus ingresos estuvieron atados a la fluctuación de los precios internacionales de los granos que han resultado los más bajos de los últimos 30 años y que ya no serían amortiguados o compensados por mecanismos como: la modificación del tipo de cambio, ahora anclados a la convertibilidad; las retenciones a las exportaciones, eliminadas resultado de la desregulación estatal; o los precios sostén que operaba el organismo estatal: la Junta Nacional de Granos antes de su eliminación. La función

¹⁰⁹ Dicha propuesta incluía de modo sintético: 1. disciplina fiscal, 2. reordenamiento de las prioridades del gasto, 3. reforma tributaria, 4. liberalización de las tasas de cambio, 5. una tasa cambiaria competitiva, 6. liberalización del comercio internacional, 7. liberalización de la inversión externa directa en cada país, 8. privatización, 9. desregulación y 10. seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

de la instancia regulatoria era repartir más equitativamente el excedente en la cadena de valor y con la desregulación el excedente va hacia los grupos concentrados reforzando la centralización del capital.

Hay una nueva institucionalidad pública sectorial asentada mayoritariamente en numerosos programas provisorios, muy poco articulados entre sí, sustentados por el endeudamiento público a partir del financiamiento externo provisto por los organismos multilaterales de crédito (FMI, BID, Banco Mundial).

Otros elementos que ponen en jaque a los productores fueron la disponibilidad financiera que requiere el modelo tecnológico capital intensivo; el crecimiento de las explotaciones y de la escala necesaria para la reproducción dada la evolución de los precios internacionales y el cambio en la relación de precios relativos de la economía obligaban a una explotación agrícola familiar a obtener una escala superior recurriendo al arrendamiento; la competencia de los capitales financieros orientados a la agricultura -pooles de siembra- en periodos a altos precios (1996/97) cuya presión sobre las tasa de arrendamiento obliga a los de menor escala al financiamiento bancario acelerando su deterioro y crisis final.

El excedente de los pequeños se veía reducido tras el aumento de los gastos básicos del costo de vida de la familia rural, problema de cariz social y no productivo o económico ya que la desaparición de los excluidos representaba una participación poco relevante en la superficie total destinada a la producción.

Las medidas políticas garantizaron las condiciones para consolidar una estructura agraria argentina industrializada, subordinada, concentrada y extranjerizada.

Respecto del *cooperativismo agropecuario*, entre 1989 y 1996 hay poca continuidad en los estratos de dirección de la autoridad de aplicación el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual y, si bien se enuncian objetivos de expansión del cooperativismo en diversas áreas, no se desarrolla una planificación consecuente, centrandó las metas operativas casi exclusivamente en el incremento de la matriculación de entidades. Desde 1996 y hasta 2003 se excluyen del Directorio las representaciones del cooperativismo (asociaciones reivindicativas) ejercidas por la

Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO) y la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR).

Durante la década de 1990, las acciones de estímulo al sector fueron escasas y limitadas en su alcance, en especial las de promoción, capacitación y financiamiento. Se acentúa la crisis del cooperativismo agrario con la desaparición de cooperativas, incluso de segundo grado, como fue el caso de la Federación de Cooperativas Agrarias Argentinas (FACA).

Además, la insuficiencia de los esfuerzos de integración horizontal y vertical y de los procesos de racionalización implementados por algunas entidades, las restricciones del propio sistema cooperativo en cuanto a la relación contractual entre la cooperativa y el socio, su imposibilidad de captar recursos externos y reinvertirlos en el sector y las limitaciones del cooperativismo financiero para asistirlo, dificultaron el desarrollo de las entidades, obligándolas a contraer deudas y pagar los altos intereses impuestos por el sistema bancario y financiero.

Los impactos del ajuste estructural acrecentaron las dificultades económicas y financieras de gran parte de los productores asociados, cuya capacidad de cancelación de los pasivos con la entidad se vio severamente afectada, instalándose una nueva crisis financiera de las cooperativas y de gran parte de sus socios.

Con este panorama se produjo una declinación en el número de cooperativas agrarias de la Pampa Húmeda con cierres y liquidaciones de entidades, principalmente de comercialización de granos. Cabe subrayar que algunas organizaciones cooperativas de grado superior que las nucleaban -como CONINAGRO- insistieron en la necesidad de aumentar la eficiencia productiva en todas las etapas de la cadena agroalimentaria, como elemento esencial para el incremento de la competitividad y en potenciar la integración cooperativa horizontal y vertical en la cadena de valor.

La crisis generalizada en el sector cooperativo que caracterizó el período ha sido explicada, entre otros factores, por la inadecuada y deficiente administración política del financiamiento a los asociados y por el mantenimiento de una estructura sobredimensionada (en especial, en recursos humanos e infraestructura) respecto a

la realidad externa. A ello se agregó la parálisis que tales situaciones provocaron en los cuerpos directivos y la pasiva actitud de funcionarios que sólo atinaban a ver cómo se desarrollaban los hechos sin adoptar medidas específicas (Balestri, Allasia y Coller, 2005).

Otros cambios en el sector agropecuario hicieron el mercado aún más competitivo. Así, las transformaciones tecno-productivas en la actividad agropecuaria dieron lugar a la aparición de nuevos agentes más deslocalizados (pooles de siembra, empresas contratistas de maquinarias, etc.); la concentración empresarial, la privatización/desregulación de los principales resortes del negocio cerealero (puertos, instalaciones de acopio), la eliminación del precio sostén, y el marco financiero sumamente restrictivo, impactaron fuertemente sobre las cooperativas ligadas al acopio y comercialización de granos. Se produjo una reducción significativa de entidades cooperativas por liquidación o fusiones, junto con la aplicación de mecanismos de ajuste en algunos sectores (reducción de personal) y el abandono de algunas actividades. A partir de 1995 se observa, paralelamente a lo ya descrito, un notable aumento del número de cooperativas activas. Esto se explica por la necesidad de los pequeños y medianos productores, que buscaban una estrategia para enfrentar el contexto desfavorable, y por el estímulo brindado por los programas orientados desde el Gobierno (Programa Cambio Rural, Programa Social Agropecuario, PRODERNEA, PRODERNOA, y otros) que apoyaron a los productores en la búsqueda de soluciones asociativas.

3.1 Transformaciones cuantitativas y económicas

A partir de fines de 1970 se inicia un declive en el número de cooperativas y asociados, la cual se profundiza en los primeros años de la década de 1990 al producirse un significativo proceso de quiebra y desaparición de entidades producto de las condiciones macroeconómicas y sectoriales que estableció un programa neoliberal internacional y avalado a nivel nacional, sumado al funcionamiento de la economía a partir de un modo global. Dicha caída se frena con el cambio de modelo de acumulación argentino en 2003 hay una tendencia a la estabilización e, inclusive,

incremento en el número de cooperativas. El gráfico n° 1 muestra la evolución cuantitativa del sector.

Gráfico N° 1: Evolución del número de cooperativas agropecuarias argentinas y de sus asociados 1937-2007



Fuente: Elaboración propia en base a Lattuada y Renold (2005) y Lattuada et al. (2011).

Con respecto a la evolución del número de **asociados** se observa una importante reducción a partir de 1985 vinculado a dos procesos mencionados en el punto 2: a) las medidas que garantizaron las condiciones para consolidar una estructura agraria argentina industrializada, subordinada, concentrada y extranjerizada y b) un proceso de transformaciones tecnológicas y financieras a partir de 1996 a la actualidad, asociado a la expansión del cultivo de la soja y la siembra directa que transformó a gran parte de la agricultura familiar de la zona pampeana.

Dichos procesos propiciaron el desplazamiento de pequeños y medianos productores fuera de la estructura productiva, ya sea por la venta o pérdida de sus tierras o porque pasaron a ser pequeños rentistas, dejando la producción y comercialización para medianos y grandes contratistas y pooles de siembra, que no suelen asociarse a cooperativas y priorizan otros canales de comercialización (Lattuada, Renold, Nogueira y Urcola, 2011).

A los fines de tener una imagen de la situación de los **productores agropecuarios pampeanos** para fines de siglo XX observaremos comparativamente los guarismos que arrojan los censos nacionales agropecuarios (CNA) de 1988 y 2002 en el cuadro N°1. La unidad censada y de referencia de los productores es la explotación agropecuaria (EAP).

Cuadro N°1: Número de explotaciones agropecuarias (EAP) y superficie (en hectáreas), superficie promedio por explotación (en hectáreas) y variaciones porcentuales para el total del país y la región pampeana, años 1988 y 2002

	CNA 1988			CNA 2002			Variación Intercensal		
	EAPs	Superficie	Sup. EAP Prom	EAPs	Superficie	Sup. EAP Prom	EAPs	Sup	Sup. EAP Prom
Total país	421.221,0	177.437.397,7	421,2	332.057,0	172.105.798,0	518,3	-21,2	-3,0	23,1
Región pampeana	189.292,0	70.749.256,1	373,8	134.539,0	68.192.580,0	506,9	-28,9	-3,6	35,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNA 1988 y CNA 2002.

Según el Censo Agropecuario de 2002, el tamaño promedio de las empresas agropecuarias en todo el país pasó de 421,2 hectáreas en 1988 a 518,3 en 2002; lo que representa una suba del 23%. El mayor crecimiento se dio en la zona pampeana, donde se pasó de 373,8 hectáreas a 506,9; esto es, un aumento del 35,6%. Estos datos reflejan el proceso de concentración de la explotación de la tierra donde disminuyen las EAP mientras que la superficie se mantiene.

De las distintas formas organizativas de los productores agropecuarios relevadas por el CNA 2002 las cooperativas son las que nuclean mayor número de asociados. En dicho año, 44.601 productores (personas responsables de la gestión de los establecimientos agropecuarios) manifestaron estar asociados a alguna cooperativa, en tanto que 13.874 dijeron estar asociadas a alguna asociación gremial, otras 8.316 integraban grupos promovidos desde el Estado: Cambio Rural, Programa Social

Agropecuario o CREA; y 11.791 formaban parte de otros tipos de asociaciones rurales.

La cantidad de productores cooperativizados cayó significativamente entre 1988 y 2002 en mayor proporción que la caída del número total de EAP y fue en la región pampeana donde la disminución de EAP cooperativizadas se verificó en mayor medida que en el promedio nacional.

A partir de declaraciones del presidente de la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA) entre 1984 y 1996 el número de cooperativas de primer grado que integraban dicha federación se redujo el 30%, pasando de 200 a 130 de las cuales algunas se encontraban en estado crítico. Asimismo, en la Asociación de Cooperativas Argentinas, entre 1980 y 1996 las cooperativas de primer grado disminuyeron un 10%.

La disminución del número de cooperativas no siempre resulta un signo negativo para el movimiento cooperativo. La experiencia de muchos países europeos es elocuente al respecto. El proceso de concentración en beneficio de un número reducido de cooperativas ha implicado un aumento del número de asociados y, paralelamente, un avance significativo en el control del mercado por el movimiento cooperativista respecto de empresas de capital privado competidoras (Brea y Monzón, 1990).¹¹⁰ No obstante, en el caso del cooperativismo agropecuario argentino, las cooperativas a fines del siglo XX han tenido un retroceso en numerosos aspectos: reducción de la cantidad de cooperativas y de asociados, disminución de su participación en el volumen de almacenamiento de granos (del 26,9% en 1985 al 20,4% en 1995), disminución de su participación en la faena de ganado (2,05% en 1991 a 1,28% en 1996), reducción en su aporte relativo al total de las exportaciones agropecuarias del país (del 17,1% en 1980 al 5,7% en 1996). Se produce una significativa declinación de la importancia relativa del cooperativismo agropecuario, tanto por el número de asociados y cooperativas como por el grado de participación relativa en el total del negocio agropecuario (Lattuada M. , 2006).

¹¹⁰ Brea Tejeiro, José y Monzón Campos, José Luis (dir.) (1990) Libro Blanco de la Economía Social en España, Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) Cita de Lattuada y Renold (2005, pág. 61)

En todo este proceso el asociativismo rural se reconfigura no sólo en términos cuantitativos sino cualitativos y se plantean nuevos retos. (Colavechia Gutierrez, 2014)

3.2. Transformaciones institucionales y organizacionales

Las cooperativas agropecuarias, como toda organización social, nacen en un momento específico cuando determinadas condiciones estructurales e ideológicas se articulan. El cooperativismo necesitó plantear desde su origen una posibilidad de bienestar económico para el conjunto de sus integrantes. Renold y Lattuada afirman que los distintos tipos ideales de organización institucional (“morfología institucional”) son una respuesta de adaptación organizacional a las transformaciones de los contextos sociales y económicos en los que debe desarrollarse. A cada modelo de organización institucional le corresponde un discurso congruente desde el punto de vista de la ponderación de los valores y la ideología cooperativa¹¹¹, los objetivos económico-empresariales de las mismas y las relaciones entre ellos. Asimismo, estos autores infieren, tras varios estudios de campo sobre el comportamiento del sector agropecuario, que en términos generales el movimiento cooperativo (agropecuario) se ha transformado en uno del tipo empresarial, sin implicar ello eludir los principios de la cooperación económico social que lo sustentan. De esta manera, dentro de la economía social se pueden distinguir dos grandes conjuntos de organizaciones: aquellas cuyas bases se encuentran asentadas principalmente en valores y otras donde predominan los intereses económicos. En las primeras se le atribuyen importancia a factores sociales que contribuyen a los procesos del desarrollo como la participación directa, la mayor inclusión social, la cohesión, la solidaridad, toma de decisiones democráticas y un alto grado de enraizamiento local. En las otras, basadas prioritariamente en criterios económicos, los rasgos que predominan son los requeridos en las etapas dinámicas de desarrollo en mercados abiertos y globalizados. Estos rasgos se manifiestan en una mayor capacidad y complejidad

¹¹¹ **Los principios éticos que guían el comportamiento de las cooperativas y sus asociados son:**
1. Membresía abierta y voluntaria 2. Control democrático de los miembros 3. Participación económica de los miembros 4. Autonomía e independencia 5. Educación, formación e información 6. Cooperación entre cooperativas 7. Compromiso con la comunidad <http://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>

técnica organizativa y de recursos, en sus interconexiones público-privadas y privadas, en las integraciones verticales, y uso de redes, en los grados altos de capitalización e inversión y en su ámbito de acción que se extiende de lo local a lo global.

La profundidad de las transformaciones institucionales pueden llegar a cambiar de manera esencial los objetivos de las organizaciones, hasta inclusive poner en juego las posibilidades de seguir siendo la cooperativa un instrumento para el desarrollo de pequeños y medianos productores rurales (Lattuada M. , 2006). Resulta interesante, entonces, conocer si las cooperativas adoptan algún tipo de estrategia específica dados los cambios del entorno para incluir a dichos productores que se encuentran en condiciones de inferioridad.

Obschatko, Basañes y Martini (2011) en su diagnóstico sobre las principales transformaciones institucionales destacan elementos de particular impacto en el modelo tradicional de desarrollo cooperativo:

- un salto sustantivo en las necesidades de escala para lograr condiciones competitivas en los mercados crecientemente globalizados;
- encarecimiento del crédito al tiempo que se acelera el ritmo de capitalización necesario (producto de las innovaciones tecnológicas);
- crecimiento de los mercados de coordinación privada por sobre los mercados abiertos, esto es, difusión de prácticas de contratos de mediano plazo entre proveedores y agroindustria –o directamente integración vertical–, procurando la construcción de compromisos de largo plazo entre los distintos eslabones de la cadena de valor.

Estas nuevas circunstancias ponen en tensión muchas de las prácticas tradicionales y principios éticos en el cooperativismo. Los grandes cambios de escala exigen una revisión en las *prácticas de participación*; la necesidad de capital exige replantear el *sistema de capitalización*; el logro de una relación más estrecha entre los distintos eslabones de la cadena de valor requiere la implementación de *compromisos más fuertes en términos de volumen y calidad del producto entre el productor y su cooperativa*. Este último punto radica en que históricamente hubo una relación laxa

entre cooperativa y productor originado en la concepción primaria del principio de “puertas abiertas”, por la que cualquiera puede ingresar a la cooperativa en cualquier momento y en igualdad de condiciones que el resto de los socios, y también puede desvincularse de la cooperativa sin compromisos de mediano plazo.

A estos elementos se agrega la crisis de gran parte de su base societaria la cual se ha reducido en un 21% entre 1988 y el 2002 el número de explotaciones de productores agropecuarios. Este proceso, asociado al incremento en la escala de producción, implica desafíos institucionales serios a las cooperativas agropecuarias en varios sentidos: traslado de la crisis del pequeño productor a la cooperativa (y de ésta a otra de grado superior), en particular, a través del financiamiento; tensión institucional por la incapacidad de la cooperativa para resolver los problemas que están llevando a la exclusión del productor; pérdida de liderazgo institucional por las mismas razones; necesidad de desarrollar nuevos servicios para sus asociados, respondiendo a sus nuevas demandas: agregar valor a su producción (esto es, participar como capitalista en otros eslabones de la cadena de valor), diversificar producción, diferenciar su producto (por calidad, por denominación de origen, por marca), generar puestos de trabajo, etc.

Esta conjunción de nuevas pautas de funcionamiento de las cadenas de valor y nuevos requerimientos de los productores son la base de las transformaciones que presentan los distintos componentes institucionales y organizacionales de las cooperativas.

La estructura organizativa tradicional (con una mayor participación de los socios, con cúpulas no profesionales, con trabajo ad-honorem) mutó hacia una con un grado mayor de diferenciación y jerarquización interna. Los objetivos e intereses comienzan a separarse de las prioridades de sus miembros, pasando el control y la participación a una “representación fiduciaria” en administradores y gerentes profesionales, donde los criterios de eficiencia, eficacia y rentabilidad se separan de los principios y valores cooperativos que dieron origen al movimiento (Lattuada y Renold, 2005). Estos cambios se reflejaron en la vida social de los socios que estaba integrada a las actividades de las cooperativas a otra disgregada, separada de la cultura cooperativa,

comunitaria y solidaria; el vínculo entre el socio y la cooperativa se vuelve utilitario, mercantilista, acercándolo a una figura más cercana a la de “cliente” (Carricart y Albaladejo, 2005).

4. Caso cooperativa de segundo grado: Asociación de Cooperativas Argentina C.L.

Las primeras cooperativas que nacieron entre fines de siglo XIX y principios del XX se unieron para fundar otra de orden superior que sirviera de instrumento para llegar a la exportación. Así fue que en 1922 nace en Rosario la Asociación de Cooperativas Rurales Zona Central –luego denominada Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)¹¹². Fue la primera de segundo grado en Argentina y América. La actividad de corretaje fue el primigenio eje de trabajo pero la Asociación junto a sus cooperativas adheridas fueron asumiendo nuevos roles para contribuir al desarrollo productivo, modernización tecnológica y a la democratización de la economía agraria argentina.

A partir de la década de 1990 ACA realiza grandes cambios en materia institucional los cuales se detallan a continuación.

a. Organización de los servicios: vínculos asociado-cooperativa, expansión territorial y desarrollo territorial: pérdida y reconstrucción de capital social

ACA asumió un rol protagónico para no perder los productores, el territorio y la producción ante el cierre de cooperativas. Entre las acciones emprendidas, trató de poner en contacto a las entidades que cerraban con otras colegas para que alquilen sus instalaciones o en caso de no lograrlo montando sus propios acopios (CDCs). En 1999 ACA adquirió a La Plata Cereal S.A. siete instalaciones de almacenaje y acondicionamiento de granos situadas en Pergamino, San Genaro, Bragado, Carlos María Naón, Pehuajó, 30 de Agosto y Villegas mediante un novedoso convenio de complementación comercial que luego pasaron a denominarse Centros de Desarrollo Cooperativo (CDC) y a depender de una gerencia departamental propia¹¹³. Este

¹¹² Inicialmente fue integrada por 10 cooperativas de las provincias de Santa Fe y Córdoba que resolvieron concentrar la oferta granaria proveniente de establecimientos de carácter familiar, conciliando las ventajas de la producción descentralizada con la comercialización a gran escala.

¹¹³ El contador y ex gerente general Osvaldo Bertone declara que: “el saldo de la reestructuración del sistema cooperativo nucleado en ACA fue dramático: de 181 cooperativas primarias, 81 quedaron en el camino, de las cuales 41 logramos que mutaran en sucursales de otras cooperativas y 14 que se

nuevo encuadre, surgido de la reforma de los estatutos del año 2001, define a estos centros como unidades operativas de la Asociación destinadas a ampliar la base societaria y *recapitalizarse en términos sociales* y a desarrollar el accionar cooperativo donde no se encuentra expandida ACA como producto-servicio¹¹⁴.

Al proceso de reingeniería le subyace un cambio de dogma, el ex gerente general Bertone afirma que: “hubo un *cambio de dogma* y fue *no ver al productor y a las cooperativas como socio sino también como un cliente*. No es mi intención cometer una herejía conceptual de los principios cooperativos. Entré a trabajar en ACA en 1973 y hasta mediados de la década del 90 el principio era que el que pertenecía al movimiento cooperativo (productor con cooperativa y cooperativa con ACA) tenía la obligación de trabajar con su entidad de primer grado y ésta operar con ACA. No importaba si éramos eficientes o no. Era todo un dogma, un principio que regía. En la década de 1990 -producto de extensos debates- hacemos un cambio de dogma con un criterio más pragmático, porque *para perdurar había que competir*. Esto fue lo que guió la actitud y las inversiones de ACA”. Asimismo, la *misión* de ACA fue definida de la siguiente manera: “Prestar servicios a los productores agropecuarios argentinos, adecuando su accionar a los requerimientos del contexto económico en el que desarrolla su actividad y manteniendo el matiz diferencial de los conceptos cooperativos”. Esta definición tomó trascendencia cultural en el sentido que tanto las cooperativas como ACA tenían que prestar un servicio adecuado y competitivo a los socios. A partir de allí se comenzaron a elaborar las *cadena de valor*. Se propiciaron *experiencias asociativas* que permitieron incursionar en otros tipos de relaciones, como sociedades accidentales de producción entre productores, entre productores y la cooperativa o ACA para objetivos concretos como la adquisición de herramientas, la explotación de campos de propiedad de los interesados o tomados en arrendamiento, el empleo creciente y racional de innovaciones tecnológicas a través

trasformaran en los primeros acopios, denominados posteriormente Centros de Desarrollo Cooperativo (CDC). Las restantes desaparecieron”

¹¹⁴ El gerente general de ACA de 1997, Carlos Rosa, revela que: “la cooperativas tuvieron que apuntar a cierta especialización, a achicar su estructura y concentrar. A pesar de que hubo cooperativas que quedaron en el camino, el volumen de acopio se mantuvo en virtud de la incorporación de entidades primarias que pertenecieron a FACA (Federación Argentina de Cooperativas Agrarias) y que, por las circunstancias especiales que vivió esa federación, pasaron a nuestro seno”.

de núcleos de productores, el cuidado de las cuentas de gestión y los planes para invertir.

En la búsqueda de un nuevo horizonte empresarial e institucional, miembros del consejo de administración y de la gerencia viajaron hacia fines de la década de 1990 a países de Europa y América del Norte, para confrontar la realidad del sector desde el punto de vista político como operativo. Tras dicha gira, la visión del presidente de ese momento: “Las cosas han cambiado fundamentalmente. Tenemos que ser conscientes de que la integración cooperativa nos hace fuertes. El productor pequeño y mediano puede ser débil aisladamente, pero no cuando está integrado. En Canadá, las cooperativas importantes que poseen el 50% de la producción en cada Estado, están pensando seriamente en integrarse. ¿Dónde está el competidor? En una destacada empresa multinacional. Las pequeñeces que nos cuesta concretar ellos ya las tienen superadas. Tienen en claro el competidor, que es mucho más fuerte y por ello desean integrarse. Los grandes problemas de la Argentina son de formación y los grandes fracasos cooperativos no han sido fracasos de la doctrina solidaria, sino de los hombres que no se han formado para asumir situaciones cambiantes. Han quedado muchas cooperativas en el camino, pero esos espacios han sido cubiertos por otras cooperativas que ahora son mucho más importantes que lo que era antes. Hay menos cooperativas pero más fuertes. Fue un proceso no querido por nosotros, pero las circunstancias así lo impusieron”.

En ACA se desarrollaron nuevos servicios orientados a la recalificación o reconversión del productor asociado: mayor asesoramiento comercial, incluyendo nuevas herramientas de comercialización como el mercado a término, asistencia técnica para las exigencias de trazabilidad, nuevos productos comercializados atendiendo a las necesidades de diversificación, y nuevos mecanismos de transferencia de tecnología, en particular a partir de la organización de grupos de productores.

b. Sistema de capitalización

La reorganización de todo su sistema de capitalización se realiza a partir de la implementación del **Fondo Rotativo de Consolidación (FRC)**¹¹⁵.

ACA, como gran exportador de granos, opera habitualmente con entidades financieras internacionales y en estos ámbitos las cuotas sociales cooperativas son interpretadas como pasivos, dado que pueden ser exigidos por los asociados en cualquier momento. A esto se suma que el que ACA cuenta con un gran capital y una relativamente pequeña cantidad de asociados, algunos de gran tamaño y titulares de un porcentaje importante de su capital. En caso de que un grupo de estos asociados decida retirarse se produciría un grave perjuicio patrimonial a la entidad. Si a esta situación añadimos la crisis financiera de los años 2001/2002, cuando ACA quedó atrapada entre el endeudamiento externo en dólares, la devaluación y la pesificación de sus créditos, encontramos sobradas justificaciones para que sus dirigentes plantearan la búsqueda de mecanismos para fortalecer la situación patrimonial, procurando, básicamente, reducir la exigibilidad del capital aportado por sus asociados, esto es, el reembolso.

Basañes (2010) estudia la reforma estatutaria aprobada en 2005 en la cual ACA creó el FRC, constituido por “Certificados de Aportes”. Dicho autor señala (pág.19) que los certificados de aportes “que hayan cumplido quince años de vigencia, tendrán derecho al reembolso del 6,66% [1/15] del valor de los mismos en cada uno de los años siguientes, hasta completar el reintegro total. Este derecho a reintegro estará condicionado al flujo de nuevos aportes, de manera que la suma acumulada en el FRC durante los primeros quince años se mantenga estable. Si el flujo de nuevos aportes fuese menor a lo requerido por todos los Certificados de Aportes en condiciones de percibir reembolsos, los recursos disponibles se aplicarán por orden de mayor antigüedad y, en caso de igual antigüedad, a prorrata. Dadas las características del FRC será considerado para su tratamiento contable dentro del rubro del patrimonio neto de la Asociación”.

¹¹⁵ Dicho fondo se inspira en el ejemplo de Alberta Wheat Pool, cooperativa cerealera con sede en Calgary, Canadá, la cual en 1997 definió que a partir de ese año el 20% de los excedentes se distribuiría en efectivo, y el resto pasaría a integrar fondos rotativos a 10 y a 20 años.

ACA reemplaza la mayoría de los títulos representativos de las cuotas sociales de los asociados (Art. 15, inc. b del Estatuto Social) por los aportes de consolidación. Dichos aportes sólo pueden ser reembolsados a las asociadas luego de quince años, en cuotas anuales de 1/15, siempre que se verifique un flujo de aportes que compense dichos retiros. Los aportes de consolidación perciben una tasa de interés no inferior a la que reciben las cuotas sociales y deben aportarse con el mismo criterio de proporcionalidad que se indicó en el caso de las cuotas sociales.

c. Modalidades de articulación con la cadena de valor

De manera de insertarse en la cadena agroindustrial, ACA incursionó nuevas *experiencias asociativas con cooperativas asociadas y con terceros*. A las actividades industriales desarrolladas en forma directa se le suman las que tiene participación en diferentes sociedades y aquellas que devienen de alianzas estratégicas que ACA mantiene con empresas transnacionales para la producción y distribución de insumos claves para el sector agropecuario. De allí que, a través de las sociedades vinculadas ACA está presente en diferentes eslabones de la cadena agroindustrial, desde la producción y comercialización de insumos agropecuarios de calidad (que incluye agroquímicos, fertilizantes, semillas, productos veterinarios y de nutrición animal, muchos de ellos de producción propia) pasando por la prestación de servicios de almacenaje, hasta ser un vehículo importante en la exportación de granos, ya que a través de las plantas de silos, depósitos e instalaciones portuarias, tanto en origen como en destino, permiten optimizar el proceso de comercialización de la producción agropecuaria incluyendo otros productos como carnes, algodón, miel, jugos, lanas, etc.

d. Organización del trabajo: profesionalización y alteridad burocrática

Unas de las bases del crecimiento de la ACA han sido las diferentes acciones que ha llevado a cabo para contar con una estructura cada vez más profesionalizada en todos sus niveles, lo que ha permitido gestionar en forma eficiente no solo el crecimiento sino los nuevos negocios en los que se ha involucrado. La profesionalización mencionada es la que ha permitido a las cooperativas enfrentar exitosamente los desafíos de mercados crecientemente globalizados. Sin embargo,

hay que considerar las posibles consecuencias en términos de lo que (Obschatko, Basañes y Martini, 2011) han definido por *alteridad burocrática*. La relación entre el asociado y su empresa tiende a ser de carácter clientelar, y el cuerpo de trabajo profesional tiende a priorizar sus intereses corporativos por sobre los objetivos específicos del productor asociado. Las consecuencias derivadas de esta posible fricción entre la asociación, sus cooperativas y los productores asociados han de ser estudiada con mayor detalle en otro trabajo debido a que podría implicar que la cooperativa (de primer y/o segundo grado) deje de ser una herramienta útil para su base social.

e. Sistemas de participación: los desafíos de la escala

La mayor escala implica un enorme desafío para los sistemas de participación, que hoy deben garantizar las condiciones de control y participación a un número mayor de asociados por cooperativa, con mayor dispersión territorial.

Pese a que los dispositivos de participación siguen siendo los tradicionales: Asamblea Anual de contenido formal y delegación de toda la responsabilidad de gestión y control en el Consejo de Administración y el Síndico, la vigencia del nuevo Estatuto aprobado por el INAES el 25 de octubre de 2013 trae aparejado una nueva composición del territorio nacional en distritos electorales y regiones, de donde surgirán los integrantes del Consejo de Administración¹¹⁶. Asimismo, participan en la organización política de ACA los Consejos Asesores Regionales (CAR) que son órganos, constituidos por las cooperativas radicadas zonalmente, son un nexo eficaz entre la Asociación de Cooperativas Argentinas y las entidades primarias asociadas.

¹¹⁶ Así, el Art. 24º, inciso a), denota: “El Consejo de Administración de la Asociación estará constituido por un consejero titular, un suplente primero y un suplente segundo, de cada uno de los ocho distritos electorales en que se divide a tal objeto al territorio nacional; un consejero titular, un suplente primero y un suplente segundo, correspondientes a las tres regiones en que también se ha dividido a tal objeto el territorio nacional y un consejero titular, un suplente primero y un suplente segundo que no representara específicamente a ningún distrito o región electoral, sino al conjunto de las Cooperativas Asociadas”.

ACA es en la actualidad una megacooperativa, una gran cooperativa con fines económicos, principalmente, que lidera el sector en términos de participación en el mercado. Para 2014 su base social se constituía por 50.000 productores, 157 cooperativas asociadas y una red de 39 CDCs, 9 plantas regionales, 3 puertos, 10 oficinas administrativas y 4 plantas industriales propias, con presencia activa en 9 provincias del país¹¹⁷.

5. Resultados y conclusiones

Retomando los objetivos planteados en la introducción del documento y a la luz de lo plasmado en el contenido del mismo se obtienen los siguientes resultados.

En primer lugar, entre los aspectos del contexto internacional y las políticas públicas nacionales y sectoriales que influyeron en el sector agropecuario y las cooperativas hacia fines de siglo XX se identifica, por un lado, la nueva dinámica a través de las cadenas de valor del sistema agroalimentario impone nuevas exigencias al pequeño y mediano productor afectando dramáticamente su sustentabilidad; por el otro, la intervención estatal se reduce respecto de las décadas anteriores y las políticas no consideran las necesidades del sector agropecuario ni mucho menos de los productores de menor escala. Motivo por el cual desaparece gran cantidad productores que constituyen la base societaria de las entidades cooperativas, el 21% de las explotaciones a nivel nacional y el 29% en la región pampeana entre 1988 y el 2002.

En la década de 1990 y principios de siglo XXI hay una crisis generalizada en el sector cooperativo explicada (Balestri, Allasia y Coller, 2005), entre otros factores, por la inadecuada y deficiente administración política del financiamiento a los asociados y por el mantenimiento de una estructura sobredimensionada respecto a la realidad externa, cuerpos directivos y funcionarios paralizados sin adoptar medidas específicas. Hay una profunda reconfiguración del sector de la mano de quiebras, absorciones, fusiones organizacionales y estrategias que adoptan las entidades. En el período de apertura y desregulación no era posible lograr una transformación más

¹¹⁷ <http://www.acacoop.com.ar/>

inclusiva, dados los compromisos internacionales, la hegemonía reinante y restricciones políticas y económicas; no fue sino tras el deterioro social¹¹⁸- producto de las políticas aplicadas- con un aumento sin precedentes de los niveles pobreza que hizo eclosión en la crisis del 2001.

De manera de responder al segundo objetivo sobre los cambios operados en el desarrollo de cooperativas de primer y segundo grado, observamos que las crisis económicas, políticas y sociales fueron factores que llevaron a las cooperativas a replantear la organización empresarial y hasta su ideología e institucionalidad. Su evolución institucional tiende a una tensión y ruptura entre los principios, valores y prácticas que le dieron nacimiento pasando a funcionar con la lógica de una empresa de capital, netamente económica por sobre la tradicional sujeta a valores, incorporando muchas de estas entidades capital de riesgo, participación de no socios en el directorio, especialización en la toma de decisiones y flexibilidad en los negocios. Sin embargo, el sector cooperativo, a diferencia de otras empresas convencionales agrarias, en términos generales no puede disponer en lo inmediato de estructuras más flexibles o dedicarse a otras actividades por tratarse de entidades de personas y no de capital. Las restricciones del propio sistema cooperativo en cuanto a la relación contractual entre la cooperativa y el socio, su imposibilidad de captar recursos externos y reinvertirlos en el sector y las restricciones del cooperativismo financiero para asistirlo, dificultaron el desarrollo de las entidades, obligándolas a contraer deudas y pagar altos intereses impuestos por el sistema bancario y financiero. Estos hechos limitaron las capacidades de muchas cooperativas para adoptar estrategias de integración horizontal y vertical cuyo horizonte de negocios era estrictamente local, sumada la reducida especialización y profesionalización; alejadas de “aspectos que el actual contexto de una economía más globalizada, competitiva, de demandas segmentadas y fluctuantes y aceitados eslabonamientos de la cadena que va del consumidor al productor”¹¹⁹ demandan, emergiendo como problemas a ser

¹¹⁸ Con el desmejoramiento de las condiciones laborales de trabajadores, la caída de los salarios reales, desindustrialización, la primarización de la economía y la declinación de las condiciones de vida en la población en general.

¹¹⁹ Reingeniería cooperativa. El debate institucional sobre cooperativismo agropecuario del siglo XXI. Lattuada, M. Renold, Juan Mauricio. Revista Realidad Económica nº 172. (Año 2000).

resueltos. Este es un desafío para las organizaciones que desde sus inicios han tenido una lógica basada en valores. Por ello, se considera de suma importancia estudiar los comportamientos institucionales de las cooperativas modelizadas por Renold y Lattuada, dado que arriban a la conclusión que en términos generales el movimiento cooperativo (agropecuario) se ha transformado en uno del tipo empresarial, sin implicar ello eludir los principios de la cooperación económico social que lo sustentan; sin embargo, las transformaciones institucionales han puesto en juego las posibilidades de seguir siendo la cooperativa un instrumento eficiente para el desarrollo de pequeños y medianos productores rurales. Este hecho que nos hace reflexionar si las cooperativas han tomado algún tipo de medida para incluir a dichos productores que se encuentran en condiciones de inferioridad.

Para el caso particular de ACA, los años del neoliberalismo y las crisis domésticas e internacionales de un mundo globalizado han sido factores que la impulsaron a adoptar destrezas para su supervivencia. Se identifican transformaciones en su modo de gestión priorizado las estrategias de incremento de escala mediante la promoción de la fusión de cooperativas de primer grado, reorganización de su sistema de capitalización, creación de empresas asociadas a ACA, pertenencia a un grupo cooperativo. ACA asumió un rol protagónico para no perder los productores, el territorio y la producción ante el cierre de cooperativas montando sus propios acopios, los Centros de Desarrollo Cooperativos, se establecen modalidades de articulación con la cadena de valor; se profesionaliza la gestión con prioridades corporativas sobre los objetivos de los asociados; el sistema de participación se adecúa a una nueva composición del territorio nacional.

Frente a estas nuevas circunstancias representantes de la Asociación declaran que el *cambio de dogma* a partir del cual el socio es visto como cliente (Lattuada, Renold, Obschatko, Carricart) se convirtió en condición para sobrevivir ante las exigentes condiciones del mercado global.

Ello también se explica porque en la mayoría de las cooperativas agropecuarias, en particular las especializadas en commodities, las vinculaciones con los asociados son de tipo suave o débil donde los productores se comportan como clientes, sin

exigencia de consecuencia ni otros requisitos, manteniéndose un alto grado de autonomía entre el socio y la cooperativa. No obstante, frente a las condiciones competitivas emergentes de las transformaciones de las cadenas de valor las cooperativas requieren buscar un mayor compromiso por parte del asociado, ya no cimentado exclusivamente en la solidaridad con los intereses colectivos. Ello da lugar al desarrollo de relaciones contractuales de mediano y largo plazo, complementarias a las exigencias estatutarias, así como restricciones al ingreso de productores que no asuman compromisos de entrega o de capitalización.

Los cooperativistas de ACA de manera acertada identifican como “enemigo principal” a las empresas transnacionales, ello implica que para lograr inserción en el mercado global se requiere contar con un diagnóstico y planeamiento estratégico con miras a lo global. El dinamismo logrado por ACA la convierte en la 7° empresa exportadora de granos del país. Su trayectoria se pone de manifiesto en su recapitalización social en distintas regiones a través de los Centros de Desarrollo Cooperativo, en sus actividades de investigación y desarrollo de tecnología y en su avance hacia negocios agroindustriales. En definitiva, funciona como una empresa de capital privada, en términos de competencia, aunque con el matiz de los valores cooperativos.

Por último, intentando responder al tercer objetivo sobre la precisión de aspectos del comportamiento y necesidades del sector que puedan contemplarse en futuras políticas públicas atendiendo a un contexto globalizador, hemos visto que las cooperativas han adoptado estrategias diversas de asociativismo en redes, con otra figura jurídica o terceros, con el mismo Estado para ser más fuertes y tener acceso a varios o todo los eslabones de la cadena de valor. Un Estado que organice su territorio con normas, programas, financiamiento, etc. que beneficien a entidades que aglutinan al pequeño productor de un sector estratégico -proveedor de bienes/salarios, de recursos fiscales y de divisas- puede construir y mantener un desarrollo económico en crecimiento contando con la necesaria dotación de alimentos a bajos costos para su población y los recursos fiscales que permitan ser redistribuidos a otros sectores de la economía. Entre las políticas inclusivas que podrían favorecer al sector, se debería contemplar el apoyo financiero en la

inteligencia de mercado y nuevos negocios, orientado a la expansión y consolidación de los negocios tradicionales en los mercados internacionales y, a su vez, a la exploración de nuevos en actividades de mayor valor agregado; asimismo, otra posibilidad sería el financiamiento de infraestructura y equipamiento para proyectos que constituyan nuevas unidades de negocios que agreguen valor a la producción local, incorporen nuevos productos generados en la zona e incluya económicamente a pequeños productores y trabajadores rurales para que el sector pueda recuperar su rol como principal agente de desarrollo en áreas rurales.

A modo de síntesis de la ponencia, concluyo que el reto que desde mi punto de vista tienen las cooperativas en un mundo globalizado es hacer a sus organizaciones competitivas, buscando estrategias que las haga fuertes económica y financieramente pero revalorizando sus principios y las prácticas que las distinguieron de una empresa de capital tradicional. Ello requiere contar con profesionales especializados y actualizados, que tengan en su norte a la innovación, la creatividad, la eficiencia pero formados en principios éticos y que transmitan esa formación y educación cooperativa a los productores y a las comunidades en su conjunto para un verdadero desarrollo donde sea que estén localizadas.

Bibliografía

Balestri, L., Allasia, J., y Coller, D. (2005). Las cooperativas agropecuarias pampeanas de 1990: un estudio de casos. Intercoop Editora Cooperativa Limitada.

Basañes, C. C. (2010). *Sistemas de Capitalización en las Cooperativas Agropecuarias: un estudio de casos.* Buenos Aires: Centro de Estudios de la Sociología del trabajo, Facultad de Ciencias Económicas. UBA.

Basualdo, E. (2003). Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera. Revista Realidad Económica n°200.

Barsky, O. y Djenderedjian, J. (2006). Problemas y desafíos de una gran cuestión abierta. La historiografía agraria pampeana de siglo XXI. En J. Gelman, La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas . Buenos Aires: Prometeo.

Barsky, O. y Gelman, J. (2001). Historia del agro argentino: Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI. Buenos Aires: Grijalbo-Mondadori.

Carricart, P. y Albaladejo, C. (2005). Reflexiones críticas sobre los espacios emergentes: las cooperativas agropecuarias y los espacios rurales en la región pampeana. Un estudio de caso en Tres Arroyos, provincia de Buenos Aires. En *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa* (págs. 49-88). Buenos Aires: La Colmena.

Colavechia Gutierrez, X. (2014). Transformaciones en el asociativismo de pequeños y medianos productores agropecuarios en la pampa santafesina en la segunda mitad de siglo XX. *XXIV Jornadas de Historia Económica*. Rosario.

Ferrer, A. (1967). Las condiciones sociales y económicas de la Argentina a partir de 1943. En C. Fayt, *Naturaleza del Peronismo*. Buenos Aires.

Ibaldi, J. I. (2012). 90 años de siembra y cosecha. Asociación de Cooperativas Argentinas. Buenos Aires: Bazan Juan.

Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina: transformaciones institucionales de fines de siglo XX*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes.

Lattuada, M. y Renold, J. M. (2005). El cooperativismo agrario en la Argentina. Evolución económica, social y organizacional. *Revista Pampa vol. 01*, 55-86.

Lattuada, M., Renold, J., Nogueira, M., & Urcola, M. (2011). *Cooperativismo y capital social en la agricultura argentina a comienzos de siglo XXI*. Buenos Aires: PROSAP.

Manzanal, M. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural. CICCUS.

Moyano Estrada, E. (2005). *Capital Social y desarrollo en zonas rurales*. Córdoba: Instituto de estudios Sociales de Andalucía.

Obschatko, E. S., Basañes, C. C. y Martini, G. D. (2011). Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina: diagnóstico y propuestas. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación / IICA Argentina (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).

Stiglitz, J. (2003). *El malestar en la globalización*. Mexico: Taurus.

Censos Nacionales Agropecuarios 1988 y 2002 datos tomados de http://www.indec.gov.ar/cna_index.asp

Las Políticas Sociales y la Economía Social

Eje temático 2: “Economía social y solidaria en el contexto regional”

Autores y pertenencia institucional:

Cuevas, Norma Beatriz, Dellacroce, María Elisa y Rivas, Daniel Hernán

norcuevas@hotmail.com

**Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.
Universidad Nacional de Misiones.**

Presentación

Esta ponencia se realiza en el marco del Proyecto de Investigación denominado “La relación entre el Trabajo Social y la Economía Social. Un espacio para el desarrollo de nuevas estrategias” (FHyCS – UnaM), cuyos objetivos fueron:

General: Explorar en las disciplinas de Trabajo Social y Economía Social a fin de visualizar en las mismas las conexiones a nivel teórico-metodológico para un desarrollo sustentable de las intervenciones en lo social.

Específicos: a) Indagar acerca de la ubicación teórica, política y metodológica del Trabajo Social y de la Economía Social en los modelos de desarrollo del país a fin de iniciar el análisis desde ambas disciplinas. b) Conocer las estrategias utilizadas, tanto para el Trabajo Social como para la Economía Social en el ámbito provincial en los últimos años. c) Indagar si se han producido modificaciones en las relaciones institucionales locales en la implementación de las políticas que refieren a económica social. d) Analizar algunas experiencias realizadas en la provincia de Misiones sobre la identificación o no del trabajo profesional de ambas disciplinas.

Para llevarlo adelante se propuso una metodología de tipo cualitativa, dadas las características del proyecto. Así, para la obtención de la información, se consideró realizar un buceo bibliográfico referido al proceso de formación y de bases epistemológicas que sustentan, tanto al trabajo social como al área de las ciencias económicas (Licenciatura en Trabajo Social y

Profesorado en Ciencias Económicas), a los fines de conocer cuáles podrían ser los espacios que permiten una “vinculación” efectiva entre ambas áreas, en el marco de la economía social en el cual se desarrollan las actividades a ser analizadas. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a profesionales de ambas áreas, vinculados a la economía social, a los efectos de realizar una actividad de análisis comparativo, según el grado de inserción en la temática. Asimismo, se entrevistó a personas que participan en proyectos enmarcados en la economía social (microcréditos, ferias francas, cooperativas, etc.).

Perspectivas de las Políticas Sociales.

En este marco, se ha puesto en debate un eje importante referido a la concepción y conceptualización de las Políticas Sociales, en las cuales, desde un análisis sociohistórico, se enmarca el desarrollo del Trabajo Social como profesión y en relación con otras profesiones que están vinculadas al tratamiento de las problemáticas sociales, así como también, teniendo presente que las políticas sociales han tenido un protagonismo relevante en el abordaje de las experiencias de la economía social en los últimos años.

Es primordial señalar que no existe una definición unívoca de Política Social, sino que depende de la concepción del mundo que se tenga, como también del concepto de Estado. Por esta razón, se puede entender que la Política Social surge en el mismo momento en que nace el Estado Moderno.

Al decir de Andrenacci y Repetto (s/d), las Políticas Sociales suelen ser identificadas como las Políticas Públicas que tienen de común la intervención en los problemas sociales. Las políticas públicas que se presentan como sociales, en la mayor parte del mundo capitalista contemporáneo, incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales) y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos. Generalmente, se entienden así los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social (concebida esta última como conjunto de intervenciones en las problemáticas que afectan a la población más vulnerable).

La Política Social es conceptualizada de manera diferente, según la época y se toma como antecedente a las Leyes de Pobres, se le imprime un solo sentido a las mismas, que solo están destinadas a los pobres. Consideramos que esto no es así, por ello, se irá recorriendo las distintas perspectivas de abordaje.

Según Montoro Romero (1997:34), como otros autores, afirman que el término *Política Social* comenzó a utilizarse a mediados del siglo XIX para hacer frente a la cuestión social. Se hace así difícil considerar a la Política Social sólo como un término abstracto, pues necesita conocerse en qué momento histórico se da, para conocer su significado, como también conocer las características del Estado, desde el cual se plantea, para identificar su dirección.

Podríamos, como estrategia, ubicarla en un contexto social, político, económico e identificar el rol del Estado para poder comprenderla en su más honda significación.

En este sentido, se puede observar cómo se fue desarrollando en el Estado Argentino y como se fue dando la relación en la triada sociedad- estado y mercado. Lo plantean en este sentido autores tales como Andrenacci y Repetto (s/d), Franco (1996) y Aguilo (2005), coinciden en la periodización de la implementación de las mismas con distintas denominaciones pero concordando en los momentos históricos en los cuales se dan. Es importante destacar que la posición teórica ideológica es lo que va a determinar el nombre de cada una de las etapas.

A continuación y siguiendo los aportes de los autores mencionados, se enmarca a la Política Social en tres grandes períodos históricos en occidente capitalista y que tienen sus correlatos en América Latina:

1. *Política Social en el Estado capitalista clásico*: durante este período, la política social se ordena alrededor del imperativo de expansión de la economía capitalista, la creación de un mercado de trabajo y de homogeneización sociocultural del Estado-Nación. Y, coincidiendo con Franco (1996) en la etapa que él denomina crecimiento hacia afuera, donde plantea que la Política Social no formaba parte de la preocupación del Estado. Por lo cual, fueron impulsadas por los propios interesados, la clase burguesa y se las reconoce como “políticas sociales privadas” (fundaciones, asociaciones de caridad) o por mutuales, cooperativas, u otras organizaciones. Estas últimas, planteadas principalmente para la

protección de la salud y unidas a cuestiones tales como flujos migratorios, transmisión de valores nacionales junto a un idioma común.

2. *Política Social del Estado Social*: la Política Social adquiere los caracteres propios a la constitución del status de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado Social. Franco (1996) llama a esta etapa *Sustitución de exportaciones* y refiere que la Política Social contribuyó a crear o consolidar la clase media, pero que a la vez al momento que el modelo exhibió sus dificultades y estos grupos veían disminuciones en sus beneficios, se producen conflictos y así facilitan la instalación de gobiernos de facto, lo que lleva al siguiente estadio.

3. *Política Social del Estado Capitalista Neoclásico* y según Franco (1996) *el modelo posterior al ajuste*: durante este momento, se produce la flexibilización y precarización del empleo formal, la transformación de los seguros sociales, de las instituciones universales en cuasimercados estratificados por ingresos, y la expansión de los dispositivos de detección de intervención y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo.

4. Contemplando el proceso dado en América Latina y en Argentina a partir del 2003, se podría considerar un cuarto tipo que denominaremos: *Política Social del Estado Capitalista Neosocial*, donde se encuentran varias propuestas, entre ellas las de lograr una nueva universalidad de la Política Social, atendiendo no solo a la distribución si no al reconocimiento de derechos. Así lo identifican Maier y Carballeda (2011) como un proceso de recuperación del papel del Estado en el diseño y aplicación de Políticas Sociales. Donde la dirección de las mismas se realiza en ese sentido no solo en la búsqueda de la igualdad económica sino también principalmente de derecho.

En esta misma perspectiva, Castronovo (2013) expone sus interrogantes sobre las características de las Políticas Sociales a partir del 2003, donde se visualizan dos aspectos importantes: el rescate de una real ciudadanía y la universalidad. Con respecto al primer aspecto la autora dice que es una lucha constante entre los sectores políticos y productivos y el tener un Estado presente en esta lucha definirá las relaciones que se establezcan. En cuanto al

segundo aspecto, el que hace referencia a la universalidad, por entenderse como la condición de la política social que asegura el acceso a igual protección para todos los ciudadanos.

Distintas significaciones

Identificados estos tipos de políticas sociales se irá reflexionando a continuación sobre los distintos significados que las mismas van adquiriendo de acuerdo a la posición ideológica.

Desde los años 20 el concepto de Política Social se ha utilizado como una forma para agrupar aquellas acciones ejercidas para el logro de uno de los objetivos fundamentales del Estado, que consiste en cautelar la adecuada calidad de vida de las personas en su territorio. Y es así que, de acuerdo al modelo de desarrollo adoptado, de la política económica imperante y al tipo de Estado de que se trate, la Política Social implica la incorporación de recursos públicos, privados o de ambos y al tratamiento de determinados aspectos de la vida social.

Esta incorporación de recursos se realiza en función de lograr algún tipo de justicia dentro de la sociedad, concordante al modelo de desarrollo definido por el mismo Estado.

Desde una perspectiva tradicional, podemos decir que las políticas sociales son concebidas como un conjunto de acciones por parte del Estado, que tienden a disminuir las desigualdades sociales, con una finalidad redistributiva. Aquí es vista como concesiones por parte del Estado, con un carácter paliativo, correctivo y compensatorio.

En esta perspectiva se puede identificar en la exposición de Kliksberg (2004) sobre los mitos de la Política Social, si bien su intención es esclarecer los errores con que se la concibe, lo que queda revelado es la visión de la política social desde el neoliberalismo.

Se observa en el texto de este autor, la preocupación por el crecimiento de la pobreza en América Latina, el desempleo cada vez mayor, las dificultades para acceder a la salud y a la educación se intensifican, y en lugar de producirse una movilidad social hacia un mejoramiento de la calidad de vida, esa movilidad se da pero en retroceso, y en Argentina, se visualiza en la incorporación a los pobres estructurales los nuevos pobres o pobres coyunturales. Como también otras situaciones, que se van dando a conocer, como las problemáticas familiares, por situaciones de desintegración, la violencia y el abuso. Sumando las situaciones de inseguridad

social, en esta trama destaca que la región de Latinoamérica es la de mayor desigualdad social. Identifica así, siete mitos de la Políticas Sociales:

- El primero que se refiere *“a la superfluidad de la política social”*: se considera a la Política Social como secundaria o dándole una relativa importancia. Y que lo primordial es la política económica. Esta versión estuvo muy clara durante la década del noventa, donde se esperaba el eterno derrame, una vez que se hubiera logrado el crecimiento económico. Los hechos demuestran un grave error considerar superflua a la política social ya que es inherente al sistema democrático.
- El segundo *“la política social es un gasto”*: esto fue muy discutido hasta acordar, después de largos análisis, en que es una inversión y que es necesario hacerla para lograr el crecimiento de un país.
- El tercero *“es posible prescindir del Estado”*: premisa muy presente en la década del noventa en nuestro país, sobre la ineficiencia del Estado, sumando las afirmaciones anteriores que señala a la Política Social como superflua y un gasto, la alternativa es reemplazar al Estado por el mercado. Se planteaba como punto de partida, la inutilidad del Estado, generando medidas que debilitaron fuertemente sus capacidades institucionales, desarticulando organismos claves, propiciando casi agresivamente el retiro del sector público de los más capaces, desjerarquizando la función pública en el campo social como en otras áreas. Su capacidad real se redujo significativamente.
- El cuarto es el *“aporte de la sociedad civil es marginal”*: esta afirmación ha sido desechada fuertemente, ya que se ha dado en los últimos años una importante contribución de este sector de la sociedad, a través de los voluntariados y la responsabilidad social empresarial, que fortalecen el capital social.
- El quinto *“la descalificación de los pobres”*: aseveración que carga con muchos preconceptos, como aquello de que los pobres no pueden contribuir a un trabajo colectivo y a favor de mejorar sus propias carencias. Esto ha quedado atrás, cuando se observan en nuestro país las muestras de trabajo colectivo, como la recuperación de empresas, los microemprendimientos, entre otros.
- El sexto: *“el escepticismo sobre la participación”*, en este planteo considera a la participación como un elemento importante en el desarrollo de las Políticas Sociales, pero se descrea de la misma. En un modesto análisis de esta cuestión no es que se es

escéptico de esta participación sino que existe cierto temor hacia la real y efectiva participación, porque será una presión muy grande que modificará los rumbos de la propia Política Social.

- Y por último, el séptimo: “*la resistencia a la cooperación inter –organizacional*”. Kliksberg (2004) plantea este mito como un fuerte impedimento para el logro de resultados efectivos de las Políticas Sociales, que es la resistencia de las organizaciones a trabajar coordinadamente, sin analizar el origen de esta resistencia. Es así que puede ver que no sólo es una resistencia a cooperar si no que no están de acuerdo en cooperar porque no está entre sus objetivos hacerlo, y cada una puede hacerlo de acuerdo a sus propios intereses.

En conclusión, estos mitos se presentaron concretamente en nuestro país a partir de la líneas del neoliberalismo, no como mitos sino como premisas fundamentales, haciendo de ellas sus banderas, ya que las Políticas Sociales se desarrollaron con la máxima superfluidad, considerándoselas un gasto, prescindiendo del Estado, dejando que la sociedad civil se asuma como responsable, descalificando a los sujetos como no merecedores ni con capacidades para incorporarse al trabajo, pensando que la participación real podría cambiar a las mismas y sin insistir en un trabajo cooperativo.

En realidad esta presentación es una expresión de otra forma de entender a la Política Social que conlleva una fuerte raigambre ideológica.

Se encuentran otras interpretaciones, por ejemplo, la que se señala desde el marxismo, que la aplicación de la política social no soluciona el problema estructural, sino que mantiene un *status quo* de las demandas de las personas que sufren la explotación en espera de la satisfacción de sus necesidades por medio de la aplicación de la política, la que siempre da una solución paliativa pero no genera cambios en la sociedad. Por lo que la Política Social tendría un objetivo de legitimación del funcionamiento de la sociedad, en especial en lo que se refiere a la explotación, dominación y predominio de una clase social sobre el resto de la sociedad y, en este sentido, se exponen más adelante las críticas a las políticas sociales expresadas por Zibechi (2011).

Las críticas que se realizan a las políticas sociales.

Según Zibechi (2011) “el combate a la pobreza¹²⁰” cumple la función de frenar las protestas en América Latina, lugar estratégico vital para la sobrevivencia del imperio estadounidense. Así, distingue distintas concepciones sobre el mismo, señalando que para algunos, es como una cuestión de índole moral que nace de un justificado sentimiento de rechazo a los sufrimientos de sus semejantes. Para las élites, es un modo de garantizar la estabilidad y la gobernabilidad, las Políticas Sociales muchas veces dividen y neutralizan los movimientos antisistémicos. De esta manera, el autor desarrolla cuatro grandes dificultades que presentan las políticas sociales para los movimientos antisistémicos:

- 1) Instalan la pobreza como problema y sacan a la riqueza del campo visual, centrando todos los estudios en conocer la pobreza, sin ocuparse de los ricos, que según el autor son los que provocan las crisis.
- 2) Eluden los cambios estructurales, congelan la desigualdad y consolidan el poder de las élites. La crítica se centra no en el planteo de las políticas sociales, sino en el modo que se implementan, consolidando grupos de poder, y no permitiendo el crecimiento autónomo de organizaciones populares.
- 3) Bloquean el conflicto para facilitar la acumulación de capital, cuando las políticas sociales son utilizadas como parte de la negociación con determinados sectores que reclaman y a la vez favorecen la expansión de un determinado capital.
- 4) Disuelven la autoorganización de los de abajo, cuando se pautan determinadas concesiones para apaciguar los conflictos y así dividen a las organizaciones autónomas.

Resumiendo, la propuesta de Zibechi (2011) consiste en fortalecer las organizaciones autónomas de los de abajo, que si bien es importante, estas organizaciones nunca son puramente autónomas, pero sí estas organizaciones deberían tener la claridad necesaria para poder decidir en pos de los intereses de la mayoría de sus integrantes y no como sucede muy a menudo en las organizaciones, en razón de los dirigentes de las mismas.

¹²⁰Encomillado propio.

Resulta interesante mencionar como el concepto de Política Social ha variado a través del tiempo en Latinoamérica, donde fueron incorporadas rápidamente debido a los altos niveles de pobreza existente, si bien fue en los países industrializados donde se adoptó a las Políticas Sociales con mucha anterioridad en el tiempo. En las regiones subdesarrolladas las políticas de salud, vivienda, educación y seguridad social, constituyen herramientas fundamentales para el mantenimiento de la paz social y son un intento dentro del sistema de mejorar la equidad y la justicia social.

Bustelo y Minujin (1998) señalan como muy significativo en la evolución conceptual y empírica de la política social los siguientes puntos:

- a) La centralidad de las preocupaciones por construir mayores niveles de igualdad social: no solamente luchar contra la pobreza sino cómo lograr mayores niveles de inclusión social, cerrando las brechas de ingresos y riquezas entre pobres y ricos.
- b) La concepción de que la inclusión social vinculante con la economía se da a través de la generación de empleo productivo.
- c) La idea de responsabilidad pública por los derechos sociales comenzando con la garantía de un piso mínimo de ciudadanía.
- d) Como corolario de los puntos anteriores, la constitución de actores sociales titulares de derechos habilitantes para la expansión de la ciudadanía.

Se retoma aquí el análisis realizado por Castronovo (2013) donde menciona los cambios significativos en la cultura política en un sector importante de la sociedad argentina, principalmente de los jóvenes, como también una visión de la necesidad de un Estado presente, interventor, regulador de los procesos económicos y de las relaciones con otros países del mundo. Con un claro señalamiento de cuales deben ser las responsabilidades de las políticas estatales, como supervisores de los derechos ciudadanos, orientando y criticando cuando son limitados por los intereses del mercado y defendiendo los bienes públicos o sociales. Sin olvidar que el neoliberalismo sigue presente disputando día a día y criticando la intervención

estatal, regulando las relaciones sociales, por lo que es importante tomar en cuenta este escenario cuando se piensa en discutir categorías que definan las políticas sociales.

Otro aspecto controvertido en las Políticas Sociales es su carácter universal, por lo que es necesario dejar explícito el significado que se le otorga al mismo, para poder analizarlas en el contexto provincial.

Continuando con Castronovo (2013) “...la meta de universalidad, como expresión clara del concepto de ciudadanía que sostiene ideológicamente el modelo de sociedad a construir. La universalidad es la condición o atributo de las políticas públicas que asegura igual protección para todos los ciudadanos, la universalidad ya no se mide por la cantidad de ciudadanos a proteger o el territorio que abarca determinada política sino principalmente por logros alcanzados”.

Este concepto de universalidad en el auge del neoliberalismo fue contrapuesto al de focalizado, otorgando a este último el significado de jerarquización y selección de la población a ser atendida por determinadas coberturas o protecciones por parte del Estado, enfocado en atender la pobreza extrema.

Nuevos enfoques para la inclusión social

Siguiendo el recorrido de las Políticas Sociales en nuestro país, podemos decir que, desde la asunción de Néstor Kirchner al gobierno nacional en el año 2003 -y en los posteriores gobiernos de Cristina Fernández hasta el 2015-, se produjo un cambio en los lineamientos de las Políticas Públicas. Autores como García Delgado y Peirano (2011) denominan a este nuevo paradigma el “*modelo productivo con inclusión social*”, tal como se desarrolló anteriormente. En estos gobiernos, las políticas públicas comenzaron a tener una perspectiva de abordaje diferente, anclada en lo territorial.

Según D’ Amico (2013), a partir del año 2003 existió una suerte de “bisagra” en la coyuntura de las políticas sociales, cuando el Estado comienza una fuerte recuperación de la protección social. Tirenni, Morra, Martini (2011) plantean “*Esta reforma* (la modificación del sistema previsional, su reestatización y la implementación de la Asignación Universal por Hijos)

implica un cambio significativo en el paradigma dominante de las políticas de seguridad social y plantea numerosos desafíos para la política de protección social, en tanto propone una visión amplia de la misma, basada en un enfoque de derechos ciudadanos y en el establecimiento de umbrales mínimos garantizados por el Estado que promuevan la construcción de un piso de protección social” (Tirenni, Morras y Martini, 2011: 2).

Podríamos decir que en este período pos neoliberal, se modifica la perspectiva de la política social y la provisión de bienes y servicios públicos. Este modelo se fundamenta en la recuperación del empleo, la inclusión de la población vulnerable al mercado laboral y al consumo, un mercado interno activo y demandante, ya sea a través de políticas neouniversales, de subsidios a los servicios públicos y un gasto mayor en infraestructura sanitaria y de educación. Implicando un Estado presente y activo en el ámbito de la economía y en lo social; presentándose un cambio de la subordinación de la política a la economía a otra de articulación del Estado con la sociedad civil y con el mercado.

Entre los aspectos que aparecen en esta nueva época podemos mencionar al Estado como guía e impulsor de la dinámica productiva, vinculada a la inclusión, considerándola como un valor central. Un modelo de acumulación basado en el desendeudamiento, el mantenimiento de las reservas, de retención a las exportaciones y reindustrializador. Aunque reconocemos que le faltó mejorar algunos aspectos, como la industrialización, resolver la restricción externa y lograr un esquema de sustitución de importaciones.

La inclusión fue promovida, además, por medio de acciones en el ámbito de la economía social, planteando la articulación de lo social con lo productivo. Abramovich y Vázquez (2004) esbozan la posibilidad de generar inclusión social a través de la pertenencia a emprendimientos productivos de la economía social, recuperando las capacidades y habilidades de las personas y propiciando un creciente grado de autonomía y de capacidad de trabajo.

Una de las experiencias representativas de la Economía Social en nuestro país son los Microcréditos a emprendedores. En las distintas provincias se han obtenido resultados positivos mediante las experiencias de microcréditos, principalmente en los sectores rurales donde otros actores de la economía formal (Bancos por ejemplo) no llegan. Y son las organizaciones sociales las que gestionan estos

programas, que no solo implican la entrega de dinero sino que se ocupan de acompañar a los emprendedores en todas las etapas por las que deben atravesar.

Los emprendimientos son financiados por distintas líneas de créditos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, donde una de las líneas con cobertura a nivel nacional es el Banco Popular de la Buena Fe, también se encuentran el Consorcio de Gestión para el Desarrollo local y otros programas de créditos entregados por los gobiernos provinciales y también municipales (al menos fue así hasta fines del año 2015).

En el caso particular de los microcréditos, los emprendedores no se encuentran dentro del mercado de trabajo formal pero han logrado conformar redes sociales que les permite satisfacer sus necesidades básicas. Todo en el marco de la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria basada en valores como la solidaridad, la cooperación.

En este sentido las características que asume esta experiencia, entre otras, son: hay una relación entre el Estado (en sus diferentes niveles) y la sociedad civil, son intersectoriales, abarcan diferentes niveles de gobierno, son horizontales e implican diferentes actores que cumplen distintos roles.

Podemos decir que en este paradigma la Política Social es considerada como *“un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a esta la seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables”* (Tirenni, 2013: 124).

Para finalizar, se pueden reconocer algunos desafíos que aún debe enfrentar esta forma de hacer Economía:

- Fomentar e institucionalizar nuevas formas de sociabilidad, basadas en la solidaridad, cooperación, participación.
- Fomentar las formas de trabajo autogestionario y asociativo intentando que sean viables y sostenibles en un contexto adverso (capitalista), con valores contrapuestos a los que aquí se impulsa.
- Se requiere el desarrollo de estrategias amplias de actuación gubernamental (para dar garantías en los diferentes momentos del proceso)
- La Economía Social Solidaria no debe formularse como una política sectorial sino integral de promoción del desarrollo social y económico. Esto incluye varios aspectos: financiamiento

amplio a través de cooperativas de créditos, que el Estado garantice ser el principal “comprador”, que existan políticas participativas para la definición diseño e implementación, lo que implica simetría de vínculos, autonomía, cooperación y gestión en red.

Hasta aquí el breve recorrido realizado nos permitió visualizar como el Estado ha ido variando su accionar a lo largo de la historia, asumiendo en el periodo 2003-20015 un rol activo en la vida social y política de las personas. Por ello, requiere de actores sociales activos en la defensa de los derechos adquiridos, planteando la necesidad de la implementación de políticas públicas acordes a la realidad y a la necesidad de la población. Y en este marco, planteamos la importancia de entender la Economía Social como herramienta para la inclusión social.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRAMOVICH ANA LUZ Y VÁZQUEZ GONZALO (s/d) *La difícil construcción de la economía social. Los emprendimientos por ductivos de la economía popular. Sectores Populares y Emprendimientos Socio-Productivos.*
- AGUILLO JUAN CARLOS (2005) *Políticas Sociales en Argentina. De la Sociedad de Beneficencia a la focalización compulsiva.* Universidad Nacional de Cuyo
- ANDRENACCI LUCIANO Y FALAPPA FERNANDO (2009). *La Política Social de la Argentina democrática 1983-2008.* Editorial Instituto del Desarrollo Humano. Coedición INGS. Biblioteca Nacional.
- ANDRENACCI LUCIANO Y REPETTO FABIÁN (s/d). *Universalismo, ciudadanía, Estado en la política social latinoamericana.*
- ARIA ANA, BAZZALO ALEJRANDA, GARCIA GOODOY BARBARA (2012) *Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público.* Espacio Editorial. CABA.
- BUSTELO EDUARDO (2000). *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad* Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- CASTRONOVO RAQUEL (2013). *Algunos interrogantes sobre las políticas sociales en el marco de los cambios de paradigmas en el campo de las políticas públicas* en Políticas Sociales en Debate. Los nuevos temas de siempre. Ed. Eudeba. Bs As.
- CAZZANIGA SUSANA (2007). *Hilos y nudos. La formación, la intervención y lo político en el Trabajo Social* Universidad Nacional de entre Ríos Ed Espacio
- CITTADINI ROBERTO (compilador)(2010). *Economía Social y Agricultura Familiar: Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención* Ediciones INTA, - Buenos Aires.
- CLEMENTE ADRIANA (2013). *Pobreza y planificación social. El territorio como variable de integración y movilidad social* en Políticas Sociales en Debate. Los nuevos temas de siempre. Ed. Eudeba. Bs As.
- CORAGGIO JOSÉ LUIS (s/d). *Algunos criterios para pensar las diferencias entre la economía de mercado y la economía social.*

- CORAGGIO JOSÉ LUIS (s/d). *Desafíos en la formación profesional vinculados a la Economía Social y el Desarrollo Local. El rol de la Universidad*.
- BUSTELO, E. Y MINUJIN, A. (1998). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Unicef-Santillana.
- D'AMICO, VICTORIA (2013): “La política social en debate. Desigualdades, intervención estatal e inclusión social en la Argentina democrática”. En: Cuestiones de Sociología, n° 9. ISSN 2346-8904 <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>.
- DANANI, Claudia (2004): “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En: Danani, C. (comp.): *Política Social y economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires. UNGS/OSDE/Editorial Altamira. Pág. 9 a 38.
- Deux Marzi, María Victoria; Vazquez, Gonzalo; Uribe, Amaia; Guridi, Luis (2011): *Experiencias de Economía Social y Solidaria: compartiendo estrategias y aprendizajes*. Colección Papeles de Economía Solidaria Nro 2. REAS. Bilbao, Euskadi.
- FALEIROS VICENTE DE PAULA (1983). *Metodología e ideología del Trabajo Social*. CELATS ediciones. Lima Perú.
- FILMUS, DANIEL (1996). “*Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de Fin de Siglo*”. Editorial Troquel.
- FORMENTO WALTER Y MERINO GABRIEL (2011). *Crisis financiera global, La lucha por la configuración del Orden Mundial*. Peña Lillo Ediciones Continente, Buenos Aires.
- FRANCO ROLANDO (1996). *Los Paradigmas De La Política Social En América Latina* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- GARCIA DELGADO, D. (1994). “*Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*”. Editorial. Tesis Norma/Flacson.
- GARCÍA DELGADO, Daniel – PEIRANO, Miguel G (2011). Compiladores. “*El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*”. Capítulo “*Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia de mediano plazo*” pág. 55 al 76. Editorial CICCUS. Bs As.
- Gaiger, Luiz Inacio (2007): *La economía social y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas*. En Coraggio (org.), *La economía social desde la periferia; contribuciones latinoamericanas*. Altamira- OSDE. Argentina.
- GONZÁLEZ SAIBENE ALICIA (1996). *Una lectura epistemológica del Trabajo social*. Revista Temas y Debates, Año 1, N° 1, Universidad Nacional de Rosario.
- Hintze, Susana. (2010): *La Política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*, Ediciones CLACSO-CICCUS. Capítulos y anexos de casos Brasil y Venezuela. Disponible en:
- Hintze, S.; Deux Marzi, M.V: y Costa, M.I. (2011): *Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina*, en Danani y Hintze (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Publicación de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- HINTZE SUSANA (2007) *Políticas Sociales Argentina en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Espacio. Editorial. CABA.
- KLIKSBERG BERNARDO (2004). *Revisando mitos sobre la Política Social* Documento en PDF.

- MAIER BRENDA Y CARBALLEDA ALFREDO JUAN MANUEL (2011). *Las Políticas Sociales y la recuperación de la centralidad del Estado* Revista Margen N° 63 Bs.As.
- MERINO, Gabriel (2013) “*Lucha entre bloques de poder, por la configuración del orden mundial. El escenario actual*”. Ponencia presentada en “I Jornadas de Estudios Estratégicos”. Organizado por el Centro de Investigación en Política Internacional (CIPI). La Habana-Cuba.
- MONTORO ROMERO RICARDO (1997). *Los fundamentos teóricos de la política social* Universidad de Valladolid España.
- NOSETTO LUCIANO (2006). *Teorías de la Economía Social*. FLACSO. Posgrado en desarrollo local y Economía Social modalidad virtual.
- OLIVA ANDREA (2007). *Análisis histórico de las modalidades de intervención en Argentina. Trabajo Social y Luchas de clase*. Editorial Imago Mundi. CABA.
- PARODI JORGE (1980). *Proceso de una reflexión colectiva: La Política Social y los Trabajadores Sociales* en revista Acción Crítica CELATS ALAETS.
- Polanyi, Karl ([1944]2007): *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- POGGIESSE HECTOR ATILIO (2002). *Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social* <http://biblioteca.clacso.edu.ar>
- RAZETO LUIS (1999). *La economía solidaria, concepto, realidad y proyecto*. www.luisrazeto.net/.../la-economía-solidaria-concepto-realidad-y-proyecto.
- SARMIENTO JULIO (1998). *Exclusión social y ciudadanía Política* en la Última Década .Ed. GIDPA Chile.
- Singer, Paul (2007): *Economía solidaria. Un modo de producción y distribución*. En Coraggio (org.), *La economía social desde la periferia; contribuciones latinoamericanas*. Altamira- OSDE. Argentina.
- TENTI FANFANI, Emilio (S/D). Artículos "Civilización y descivilización, NorbertsElias y Pierre Bourdieu intérpretes de la realidad social contemporánea.
- TIRENNI, JORGE (2013). “*La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)*”. Revista Estado y Políticas Públicas N° 1. ISSN 2310- 550X pp 123-140.
- TIRENNI, JORGE; MORRA, MARÍA ÁNGELA Y MARTINI, MARÍA CECILIA (2011): “*La Asignación Universal por Hijo (AUH): Un nuevo desafío del Sistema de Protección Social Argentino*” <http://www.fundacion.uocra.org/recursos-articulos.php>
- THWAITES REY, MABEL (2010). *Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?* en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.
- Vazquez, Gonzalo (2008): *La economía social y solidaria en América Latina: propuesta de economía alternativa y su aplicación al análisis de experiencias en Argentina*. Ponencia presentada en la II Conferencia Europea EMES-ISTR..
- ZEMELMAN HUGO (1998). *Conversaciones didácticas*. Educo Universidad Nacional de Comahue. Argentina.
- ZIBECHI RAÚL (2011). *Política y Miseria: una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. La Vaca Editora.

Mujeres, Cooperativas y Economía Social. Un análisis etnográfico sobre mujeres recuperadoras en el área AMBA con perspectiva de género.

Eje temático propuesto: 2. Economía social y solidaria en el contexto regional

Autoras: Sofia Rodriguez Ardaya (estudiante de grado Antropología, FFyL, UBA); Verónica V. Puricelli (estudiante de grado Antropología, FFyL, UBA)

Correo electrónico: sofia.rodriquezardaya90@gmail.com; marsupell@hotmail.com

Palabras clave: Cooperativas de Recuperadores Urbanos – Género – Economía Social

Introducción:

La Economía Social y Solidaria es un fenómeno que ha tomado diversas formas y modalidades en toda la región. Su multiplicidad de expresiones invita a su estudio desde distintas ópticas y dimensiones: la política, la económica, la social y subjetiva. Como estudiantes de Ciencias Sociales entendemos que, a la hora de encarar su estudio, dichas dimensiones se entremezclan y superponen dando lugar a un fenómeno complejo. Para ello, intentaremos dar cuenta de las configuraciones específicas de un tipo de organización enmarcada dentro de la Economía Social como son las cooperativas de reciclado.

La literatura sobre cooperativas de trabajo o emprendimientos autogestivos ha tendido a analizar estas experiencias desde la óptica de la economía social (Cutuli; Sorroche; Fernández Álvarez, 2008). Desde este marco se parte de entender que la economía social como un paradigma alternativo a la “economía de mercado”, en tanto no se basan en relaciones salariales sino en relaciones igualitarias y en principios de redistribución del trabajo (Coraggio, 2003). Distintas investigaciones que surgen del campo de la Economía Social, que sin duda presentan hasta el día de hoy diversos debates acerca del alcance, la posibilidad y las limitaciones de la misma, son las que se han encargado en su mayoría de caracterizar las cooperativas en general y las cooperativas de recuperadores de residuos en particular. Una primera aproximación es la propuesta por Coraggio (1992) el cual entiende a la Economía Social como:

"Una concepción que pretende superar la opción entre el mercado capitalista y un Estado central planificador y regulador de la economía (...) Esta economía es Social porque produce sociedad y no solo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites" (Coraggio, 1992).

Dejando de lado visiones románticas e idealizadas que entienden a la Economía Social como aquella que es impulsada, sostenida y desarrollada bajo fundamentos de horizontalidad, solidaridad y lazos de cooperación consideramos que estos principios se alejan de lo que sucede en la realidad de los emprendimientos productivos que son desarrollados bajo esta modalidad a su vez no permiten visibilizar relaciones de poder que se suceden en la práctica concreta. Como explica Abramovich (2008) La manera de identificar qué emprendimientos son parte de la Economía social está relacionada con los objetivos, las prácticas y los valores que sostienen sus actividades. Desde este marco teórico, se plantea que sus objetivos son los de reproducción de la vida de sus miembros (y no de acumulación de capital), que trabajan con una gestión democrática y que se rigen por los valores de solidaridad y confianza. (Abramovich: 2008)

Es por ello que este trabajo pretende cuestionar la neutralidad de los principios impulsados por la Economía Social con especial énfasis en las relaciones de género y la división sexual del trabajo. Para ello resulta indispensable dar cuenta de la configuración específica de organizaciones enmarcadas dentro de la Economía Social:

"Al centrar el análisis en el sector de la Economía Social existe otro factor importante a tener en cuenta: las entidades de este sector se desmarcan claramente tanto del Sector Público como del sector privado capitalista tradicional, y por tanto, se configuran como organizaciones específicas con rasgos propios. Esto determina, por un lado, que los principios, valores y objetivos que las fundamentan sean distintos de los esgrimidos por las entidades de carácter lucrativo. Por otro lado, debe cuestionarse la validez y utilidad de las teorías explicativas de origen neoclásico antes

mencionadas en el ámbito de la Economía Social en base a la idiosincrasia de las entidades incluidas en él." (Ribas Bonet; Sajardo Moreno: 2004)

Definiciones como estas, si bien intentan reflejar una concepción específica acerca de la Economía Social, no expresa las tensiones que suceden al interior de las distintas experiencias cooperativistas. El proceso de organización se da por supuesto como una propiedad que se consigue naturalmente (Cutuli; Sorroche; Fernández Álvarez, 2008)

Tradicionalmente, la manera de identificar qué emprendimientos son parte de la Economía social está relacionada con los objetivos, las prácticas y los valores que sostienen sus actividades. Sin embargo, una visión crítica de la Economía Social Solidaria, a la cual adscribimos, supone comprender el modo en que este ideal de solidaridad y emancipación aparecen como maneras sutiles en que el sistema económico capitalista logra su perpetuidad, perdiendo de vista las contradicciones, conflictos y relaciones de poder que surgen en sus formas concretas de realización. Entendemos que su participación en el sistema económico se ejerce de manera complementaria al capitalismo, que en definitiva resurge con nuevas formas de acumulación de capital. Es por ello que "si miramos desde una perspectiva más amplia, es preciso abordarlas teniendo en cuenta el sistema económico del cual son parte constitutiva" (Presta, Landaburu, Intriery y Penecino: 2008)

Por su parte, una forma de expresión de las relaciones de poder se funda en las desigualdades de género. Es por ello que nos interesa analizar cómo estas dimensiones dan lugar a la construcción de las identidades de las mujeres que se desempeñan como promotoras y recicladores en relación a sus contextos sociales particulares. *¿Cómo son construidas las identidades de estas mujeres promotoras-recicladoras?*

El presente trabajo surge a partir de dos proyectos de investigación etnográficos en curso, que abordan, desde distintas perspectivas, el modo en que se expresan y construyen las relaciones de género entre los diversos actores sociales que trabajan

en cooperativas de recuperadores urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El primer trabajo se realiza en la Cooperativa de Recuperadores *Amuillan* (“mujer digna” en mapudungun) del barrio de Villa Crespo y analiza el “Programa de Promotoras Ambientales” puesto en práctica por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2014 y que se encuentra dirigido específicamente a mujeres que se han dedicado a la recuperación de materiales reciclables.

El segundo trabajo se desarrolla en la cooperativa de recuperadores urbanos “Nuevamente” situada en Morón desde el año 2009. En éste, se intenta identificar y analizar el modo en que se expresan las relaciones de género en el marco de una cooperativa de recuperadores, utilizando el enfoque biográfico como forma de aproximación a las trayectorias laborales de las mujeres que trabajan en la misma.

Ambos trabajos se centran en identificar y analizar las experiencias cotidianas de estas mujeres que se desarrollan como trabajadoras en cooperativas de reciclado. A partir de las preguntas comunes que han surgido en los respectivos campos, se pretende indagar acerca de los distintos modos en que se expresan y construyen las relaciones de género.

Por último, este trabajo pretende contribuir a una reflexión más amplia, acerca de los mecanismos sociopolíticos de producción de la subjetividad femenina (y masculina) en el marco de una experiencia laboral, atendiendo a los distintos actores sociales que intervienen.

Relevancia del enfoque de género en los Estudios de Economía Social y Solidaria.

Una realidad se nos presenta como evidente: el mandato tradicional de familia ya no existe. El hombre ya no es el único sostén de la casa y las mujeres hace mucho que integran el mercado laboral¹²¹. Sin embargo, esta premisa no nos dice nada por sí mismo si no identificamos, al tiempo, que las relaciones intergeneracionales que se desarrollan en el ámbito laboral y el acceso a los recursos entre hombres y mujeres,

¹²¹ Extraído de Diario “El cronista”, 19 de octubre de 2016.

<http://www.cronista.com/economiapolitica/Economia-feminista-moda-o-necesidad-20161014-0123.html>

continúa siendo desigual (la distribución del ingreso favorece al género masculino y las condiciones laborales son distintas resultando, para el género femenino, menos favorables).

Alguno/as autores (Harttman, 1994; Mujica, 1998) han utilizado el concepto de Capitalismo Patriarcal como forma de aproximarse a la relación entre el trabajo y el género. En dichos estudios, el patriarcado es una estructura básica de todas las sociedades contemporáneas que, al interactuar con la organización capitalista de la industria, coadyuvó a aumentar la subordinación de las mujeres al incrementar la importancia relativa del área dominada por los varones (Gómez Bueno, 2001)

Sin embargo, y como hemos venido desarrollando, la Economía Social, en tanto circuito complementario al mercado de trabajo capitalista, posee sus propias lógicas. En este sentido es que comenzamos a notar que los distintos trabajos presentan sesgos de género en dichos emprendimientos productivos ya que no incorporan en sus consideraciones el análisis de esferas como la división sexual del trabajo o la segregación ocupacional. Nuestro análisis utiliza los aportes de la literatura antropológica sobre experiencias que se enmarcan dentro de la Economía Social que han utilizado el enfoque etnográfico para comprender las relaciones de poder y opresión que operan en diversos terrenos. El autor Gómez Bueno (2001) advierte sobre las dinámicas que contribuyen al mantenimiento de la estructura de dominación masculina: La división sexual del trabajo, el simbolismo de género, las identidades generizadas, y el poder de los recursos en manos masculinas.

Ahora bien, la Economía Social como horizonte de lo deseable y la forma cooperativista como el medio por el cual lograr esa superación posee prácticas y discursos que expresan una nueva forma de concebir el trabajo. Una de ellas es la que refiere a la división del trabajo. Si recuperamos los valores y objetivos que fundamentan las cooperativas en el marco de la Economía Social, se percibe que la división sexual es algo que permanece como admisible en las Cooperativas. Surge la pregunta ¿cómo se construyen y expresan las relaciones de género en una cooperativa de trabajo? Sabemos que la división sexual de trabajo expresa inequidades. En este sentido, la autora Vergara Mattas (2008) explica que tanto las

relaciones como las prácticas de género dan forma a una división sexual del trabajo que establece de modo naturalizado la exclusividad de trabajos que pueden ejercer los hombres como otros que ejercen las mujeres siendo estos de esferas separadas. En este sentido, autores como Dias (2013), nos invitan a reflexionar acerca de la necesidad de indagar en los distintos factores que obstruyen, de manera directa o indirecta, la toma de decisiones de las mujeres.

Es por ello que interesa caracterizar las percepciones de prácticas y discursos de mujeres de una cooperativa de recuperadores de residuos intentando dar cuenta las relaciones de género que se inscriben en su cotidianeidad laboral. Lo que se intenta es contribuir a la construcción de una mirada crítica acerca de las relaciones de género en lo laboral dando cuenta de que manera el trabajo cooperativista impacta en las relaciones y prácticas de género. En este sentido, el enfoque de género resulta de vital importancia en las teorías económicas; una perspectiva global que permita visibilizar las diferencias y avanzar hacia la equidad.

Objetivos y aspectos metodológicos

En primer lugar, proponemos una dimensión macro analítica, la cual refiere a las normativas que hacen posible el desarrollo de las cooperativas de reciclado en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Analizaremos especialmente las políticas públicas creadas en los últimos años para el ejercicio de la tarea de los/as recuperadores/as urbanos/as. Por otro lado, nos interesa exponer la dimensión micro analítica la cual rescata los discursos y prácticas de los sujetos involucrados en dicha tarea. Para ello, el enfoque etnográfico compone *“una estrategia de investigación privilegiada para el abordaje de la complejidad los procesos sociales y de las experiencias de vida, privilegiando la construcción de los datos desde una profunda y prolongada relación con los sujetos de estudio”* (Grimberg; 2009).

Cartoneo y Cooperativas de Recuperadores: Breve recorrido histórico.

A pesar de que la *recuperación urbana* es una actividad de larga data (Perelman, 2008), durante los últimos años de la década del '90 y, especialmente, en los años posteriores a la crisis socio-económica del año 2001, aumentó considerablemente el número de personas dedicadas a dicha actividad, estimándose para el año 2002 cerca de 25.000 recuperadores urbanos (Suárez, 2001; Busso y Gorbán, 2003; Dimarco, 2005). Su persistencia en las calles porteñas, promovió que el *cirujeo*, tal como se le denominaba en ese entonces, o *cartoneo*, término acuñado por los medios de comunicación, adquiriese el estatuto de problema político y fuera abordado a lo largo de extensas sesiones legislativas. Como resultado de dichos debates, a fines del 2002, se sancionó en la Ciudad de Buenos Aires la ley N° 992 en la que se reconoce como "servicio público" a la actividad desarrollada por los denominados "*recuperadores de residuos reciclables*" incorporándolos a la "recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente"¹²². Asimismo, se creó, bajo la jurisdicción de la Secretaría de Medio Ambiente y Planificación Urbana, el "Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables" y el consecuente otorgamiento de credenciales y herramientas de trabajo: vestimenta, guantes y cintas autoadhesivas refractantes. Esta vestimenta varía según la cooperativa a la que se pertenece. En el caso de las cooperativas que se nuclean en el Movimiento de los Trabajadores Excluidos (MTE), como es el caso de la cooperativa *Anuillan*, se utiliza un traje con características precisas: pantalón, remera, chaleco y campera azules que llevan cintas refractantes amarillas. Sobre la campera, del lado derecho, se halla un logo con la frase "MTE - 10 años" y sobre la izquierda el logo del Gobierno de la Ciudad. Finalmente, con el objetivo de promover el asociativismo y el microemprendimiento productivo se creó el "Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas" relacionadas con la actividad.

Posteriormente, en el año 2005, se discutió en la Ciudad de Buenos Aires la ley n° 1.854¹²³ conocida como "ley Basura Cero" en la que establecen las pautas para la "gestión integral de los residuos sólidos urbanos" con miras a disminuir la cantidad de

¹²²http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=31157&qu=c&ft=0&cp&rl=1&rf=0&im&ui=0&printi&pelikan=1&sezion=796791&primera=0&mot_toda&mot_frase&mot_alguna

¹²³ <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1854.html>

desechos a ser depositados en los rellenos sanitarios situados en el Conurbano. A su vez, se establece que el principal beneficiario económico del proceso de recolección serían las cooperativas de recolectores urbanos. Pausada durante años, esta ley fue finalmente aprobada en el año 2007. Años más tarde, en el 2013, se implementó el sistema de campanas¹²⁴: recipientes específicos para depositar la basura en los cuales se distingue los materiales reciclables de los que no lo son.

Como fenómeno de los últimos 15 años, la cooperativización de los recuperadores/as urbanos/as se ha ido incrementando en las últimas décadas (Fajn, 2002; Paiva, 2004) producto de las estrategias de las políticas ambientales locales, dando paso a una nueva forma de regularización de la práctica de los cartoneros (Bonelli, 2014). Producto de las leyes antes descritas, los recuperadores urbanos se han vuelto los principales gestores de los centros de clasificación y comercialización de residuos que se construyeron en distintas zonas de la Ciudad denominados *Centros Verdes*. Debido a que uno de los requisitos centrales era la formalización de los recolectores a través de la constitución de cooperativas, a partir de los cual podrían disputar la gestión de estos espacios, la organización socioterritorial de los cartoneros varió de manera significativa. Por su parte, en lo referido a la Provincia de Buenos Aires el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) dicto la resolución N° 40/2011 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, que marca el procedimiento para que los municipios de la presenten sus programas de gestión integral de residuos sólidos urbanos en el marco de la Ley N° 13.592/06 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia. Esta última establece en su artículo 7° los contenidos mínimos del Programa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU), que deben presentar los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Primer caso: Promotoras Ambientales de la cooperativa *Anuillan*

¹²⁴ Este sistema de campanas es impulsado en el marco de la Ley de Basura Cero, programa de reducción progresiva de enterramiento de residuos. Para más información: <http://www.buenosaires.gov.ar/ciudad-verde/qa-basura>.

Producto de las normativas mencionadas más arriba y especialmente en el marco de la ley 1.854, se trató en la Legislatura Porteña, en el año 2013, un proyecto de ley elaborado por el Partido Socialista Auténtico y diversas cooperativas de recicladores urbanos de la Ciudad de Buenos Aires, en el que se fundamentaba la necesidad de crear un nuevo cargo laboral llamado "Promotora Ambiental". Quienes ocuparan el cargo tendrían como ocupación el informar a los vecinos y vecinas de los distintos barrios porteños acerca de la separación en origen y el reciclado, constituyéndose como el primer eslabón de la cadena de reciclaje.

El aspecto central del que parte mi investigación etnográfica es la articulación entre las políticas públicas y la construcción social del género. Siguiendo el recorrido histórico planteado por Vargas-Monroy y Pujal i Llombart (2013) las producciones teóricas de Teresa de Lauretis (1987) y Judith Butler (2007) instauran el análisis de los mecanismos sociopolíticos de producción de la mujer. Ambas autoras enfatizan en las prácticas de gobierno (en este caso, las políticas públicas) que producen y reproducen representaciones simbólicas de lo femenino y lo masculino. De este modo, maneras de presentarse en público y una serie de comportamientos prefigurados como característicamente femeninos, son producidos e incorporados en los distintos espacios de socialización (familiares, educativos, laborales, médicos, psiquiátricos). El cuerpo se torna el escenario en el que tienen lugar la construcción, reproducción, expresión y también la transformación de los géneros y de la diferencia sexual. Por lo tanto, toda definición de género es entendida como un constructo social que encuentra su correlato con las prácticas cotidianas de los sujetos. De este modo, puede afirmarse que las políticas públicas, en tanto instrumentos preferenciales del poder estatal, construyen nuevas categorías de sujetos políticos y nuevas maneras de ser y actuar. A través de ellas los individuos son clasificados y les son dadas categorías como "ciudadano", "profesional", e "inmigrante"; o, en términos específicos, "cartoneros", "recuperadores urbanos", "recicladores" o "promotoras ambientales": cada una con una serie de comportamientos asignados.

La cooperativa *Anuillan* es una de las cooperativas que forman parte del MTE¹²⁵ (Movimiento de los Trabajadores Excluidos). Se aglutina, a su vez, en la CTEP¹²⁶ (Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular) y en la Federación de Cartoneros y Recicladores. Está compuesta por promotoras ambientales, cartoneros y cartoneras que perciben un pago (en carácter de presentismo) del Gobierno de la Ciudad¹²⁷ pero que no están en el "sistema de campanas". Quienes pertenecen a este sistema, poseen un recorrido fijo que les permite dejar sus herramientas de trabajo en los confines de la Ciudad y, en cuanto a las ventas, se hace de manera conjunta y cooperativa a las empresas correspondientes. Por el contrario, la cooperativa *Anuillan* no forma parte de este circuito ya que carece de personería jurídica y, por lo tanto, la separación del material recolectado es realizada en los hogares particulares y la posterior venta se hace de forma independiente según el criterio individual de cada cartonero y cartonera.

Gran parte de las mujeres que hoy en día se desempeñan como promotoras ambientales han sido las principales fundadoras de la cooperativa (fundada hacia el año 2008) y, además de sus labores diarias como Promotoras, realizan tareas administrativas tales como completar planillas con el presentismo de los cartoneros y cartoneras asociados, que diariamente descienden del tren San Martín. También llevan a cabo, tres veces a la semana, una olla popular en la estación "Chacarita". En esta estación se encuentran cartoneros y cartoneras, asociados a la cooperativa, antes de subir al tren que los devuelve a sus hogares en el Conurbano.

En el marco de la ley "Basura Cero" la promoción ambiental que desarrollan estas mujeres tiene como fin informar a los vecinos y las vecinas de la Ciudad acerca de la separación en origen. Para esto, los distintos coordinadores territoriales del Gobierno

¹²⁵ El MTE está compuesto por cooperativas de cartoneros y cartoneras (en el caso de *Anuillan* de promotoras ambientales), militantes del MTE y militantes del partido político Patria Grande. Para más información: <http://www.cartoneando.org.ar/quienes>

¹²⁶ En la CTEP se incluyen otros gremios (como manteros, feriantes, etc.) pero las cooperativas cartoneras siguen teniendo el papel protagónico. A su vez, junto a Patria Grande, hay otros partidos y agrupaciones políticas como es el Movimiento Evita que tiene una presencia mayor que el partido de izquierda mencionado.

¹²⁷ Tanto los salarios de las promotoras ambientales como el pago de presentismo a las y los cartoneros dependen del MAyEP.

de la Ciudad (GCABA) -denominados "responsables de grupo" (RG)- demarcan diferentes manzanas que serán luego asignadas a cada Promotora Ambiental y en las que deberán realiza su trabajo.

Diariamente, a las ocho de la mañana, el primer grupo de Promotoras Ambientales¹²⁸ se reúne en un local situado en Villa Crespo, donde comparten mates, bizcochos y conversan informalmente sobre los sucesos del día anterior. Minutos antes de salir al campo, la coordinadora del grupo (elegida entre ellas según el mayor grado de experiencia) distribuye una serie de planillas y mapas a cada promotora, asignándoles cuadras específicas donde deberán realizar su labor. Una vez concluía esa etapa, las promotoras proceden a tomar sus uniformes y las herramientas de trabajo (planillas, biromes, volantes). El uniforme consiste en una remera de manga corta, un chaleco y una campera. Los colores son en gama de verdes y el talle es más ajustado que el uniforme azul del resto de los cartoneros que pertenecen al MTE. Al igual que éste, lleva en su frente los logos del Gobierno de la Ciudad y del MTE, más en la parte trasera lleva una diferencia: en la espalda se lee "promotoras ambientales" y es acompañado con un morral verde opaco donde guardan sus pertenencias.

Una vez listas, revisan tener el saldo suficiente en la SUBE y el transporte público que deberán tomarse para llegar a las cuadras asignadas. Quienes participan del mismo turno de trabajo, se encaminan hacia la misma zona hasta completar el timbreo de todas las cuadras seleccionadas. Luego, finalizada la zona, se les asignará otra que puede pertenecer a la misma comuna o por fuera de ésta, en territorios más alejados. Al llegar a la zona de trabajo asignada, las promotoras se dirigen hacia las manzanas correspondientes y comienzan a realizar el timbreo, casa por casa, planilla en mano. Según la cuadra que ha sido asignada, pueden hallarse vecinos o vecinas residentes de la Ciudad, encargados de edificios o comerciantes y trabajadores que posean sus locales en las calles adjudicadas. Si bien por los horarios matutinos de este primer turno, hay muchos hogares que pueden encontrarse vacíos, en otros tantos, se encuentran dentro los residentes. Luego de que el timbre ha sonado, suele escucharse la voz de quien se halla dentro preguntando con inquietud quién llama a

¹²⁸ El cuerpo de Promotoras Ambientales de la cooperativa Anuillan se encuentra distribuido en dos turnos: el turno mañana (de 8.00 a 13.00 hs) y el turno tarde (de 15 a 20 hs)

la puerta. Sistemáticamente, las promotoras ambientales se presentan con su nombre y comentan que se encuentran realizando un relevamiento de la zona sobre el reciclado de los residuos sólidos urbanos. Una vez escuchada la presentación, muchos vecinos prefieren no salir y esgrimen excusas varias. Otros, atienden las preguntas de las promotoras desde sus casas, ya que ellas mismas indican que no es necesario que se asomen a la puerta para contestar las preguntas. Sin embargo, gran parte de quienes aceptan contestar, se asoman a través de una ventana, desde el balcón o abriendo la puerta de entrada. Tal como indica la planilla que poseen entre sus manos, las promotoras realizan una serie de preguntas tales como “¿recicla Ud. en su casa?”¹²⁹ En caso de que la respuesta sea afirmativa, se realizan nuevas preguntas: “¿cuántas bolsas de materiales reciclables desechan por día?” “¿Y de materiales no reciclables?” “¿Dónde deposita los materiales reciclables y la basura?” Si el vecino indica no reciclar, se le pregunta los motivos de su decisión y en algunos casos se le informa que reciclar es “ley”¹³⁰ y que no hacerlo puede conllevar una pena. Para que esto no suceda, tal como lo indican las promotoras en el diálogo establecido, se le aconseja al vecino o la vecina que procedan a separar ya que, si bien la próxima visita será la de una promotora ambiental, luego podría acercarse un inspector de la Ciudad con la capacidad de elaborar una multa. A su vez, se les indica que gracias a la separación en origen y la disposición de materiales reciclables en lugares específicos colabora en que el recolector urbano de la zona pueda “llevar la comida a su casa” y acceder a su sustento diario. Conforme se realiza el timbreo, se busca en la calle la presencia de un recuperador urbano. En caso de hallar uno (que puede estar recolectando de manera individual o asociado en una cooperativa) el objetivo del Programa es que las promotoras actúen como intermediarias entre los vecinos y el recuperador, asignando uno para determinadas manzanas, según se requiera. Cumplido el horario de trabajo las promotoras ambientales guardan sus objetos de trabajo y se retiran hacia el local de Villa Crespo donde completan y refaccionan las planillas elaboradas, conversando sobre los sucesos del día y rememorando los diálogos más significativos con vecinos y vecinas. Una vez

¹²⁹ Las frases entre comillas fueron realizadas por las personas consignadas y han sido reconstruidas a partir del trabajo de observación participante, conservando la mayor fidelidad posible.

¹³⁰ Ley Nacional 25.916/04. Reglamentada por la resolución Nro. 251/GCABA/MAYEPGC/13

finalizada esta actividad, se retiran a sus casas para continuar en el mismo punto al día siguiente.

"Hicimos el trabajo de hombres": configuraciones de género entre las Promotoras Ambientales

Como he mencionado anteriormente, el uniforme de las promotoras ambientales difiere del uniforme del MTE ya que ha sido confeccionado a partir de otra gama de colores y posee distintivos propios de su actividad como Promotoras Ambientales. En ambos casos, el uniforme representa aquello que se puede hacer y aquello que no: al portarlo no se puede consumir alcohol o drogas, tener conductas dañinas (romper las bolsas dispuestas en las calles o tener situaciones conflictivas entre ellos o con vecinos) ni circular con menores. Esta normativa es tanto una imposición del Gobierno de la Ciudad como una autorregulación de los y las integrantes de la cooperativa *Anuillan*. Por otro lado, en el caso de las Promotoras, el uniforme es entendido y sentido como la representación de las historias de vida particulares. Se relaciona con un *antes* en el que los recuperadores urbanos podían ser demorados por la policía por romper las bolsas generando "mucha represión en nuestros cuerpos"¹³¹. Un *antes* en el que "una no sabía lo bien que le hacía al ambiente y a la sociedad"¹³², en el que se "era más individualista"¹³³ y cuando los vecinos y las vecinas no querían hablar con ellas¹³⁴. A su vez, es un tiempo donde, a falta de medios de transportes específicos para trasladarlos desde el Conurbano hacia la Ciudad de Buenos Aires los cartoneros y las cartoneras debían movilizarse junto con sus carros y bolsones en camiones. Rememorando ese "pasado" Jacqueline, referente y "Presidente" de la cooperativa *Anuillan*, expresa "antes el compañero que venía de Provincia [de Buenos Aires] venía en un camión rentado, no por el estado...

¹³¹ Frase emitida por Jacqueline, "Presidente" de la cooperativa.

¹³² Frase emitida por "Fani" promotora ambiental que cocina para la olla popular.

¹³³ Frase emitida por Ana, promotora ambiental que toma el presentismo a las personas que viajan en tren durante la olla popular (este registro es el que les permite cobrar el subsidio del Gobierno de la Ciudad).

¹³⁴ Esta frase está reconstruida a partir de una anécdota comentada por Jacqueline, la "Presidente" de la cooperativa.

con los bolsones... y él con los bolsones. No se distinguía quién era el ser humano del bolsón ni de la mercadería".

Los carros también constituyen un elemento central y constante ya que al ser construido por ellos y ellas a partir de elementos que van recolectando durante las largas horas en que recorren la ciudad, y si bien suelen ser bastante similares entre sí (de aproximadamente dos metros de altura cada uno y pesan entre 250 y 350 kilos cuando están totalmente llenos), el hecho de que cada quien construya su propio carro (individualmente o con ayuda de familiares) le da una impronta personal al objeto y se lo concibe como un deíctico, es decir como aquello que indica o señala quién es el dueño.

Sobre este entramado, la variación de este mismo uniforme representa una serie de significados precisos y condensa historias particulares, específicamente vinculadas a su condición de mujeres. ¿Cómo impacta ese tiempo del *antes* en la historia personal de las promotoras? ¿Qué nuevas nociones se incorporan a partir de este nuevo trabajo? Este uniforme es entendido por las promotoras como un uniforme *femenino*. Aquí es importante traer el concepto de "performatividad del género" de Judith Butler (2007) ya que, partiendo de que la diferenciación hombre/mujer es un constructo socio-cultural, los elementos a partir de los cuales se configura el ser mujer toman mayor relevancia y permiten indagar en los procesos sociales que le dieron lugar. En este sentido, el cargo de promotoras ambientales se presenta como la posibilidad de que la mujer "deje de tirar del carro"¹³⁵ ya que, en palabras de Jacqueline, quien se adjudica la co-autoría del programa, hay una diferencia entre el hombre cartonero y la mujer cartonera:

"...el hombre cartonero tiene la fuerza y tiene coraje ponele... La mujer cartonera tiene... el coraje, la tenacidad, la perseverancia y tiene un par de cosas más en cuanto a cuestión de género si lo querés ver de alguna manera [...] el tema de las promotoras también tiene que ver con la esencia de mujer, tiene que ver con... una cuestión absolutamente básica del mundo cartonero levantar 300/400 kilos cualquier ser humano le estropea el

¹³⁵ Frase emitida por Jacqueline, promotora ambiental y "Presidente" de la cooperativa.

cuerpo... más a las mujeres... porque tenemos esta hermosa cualidad de parir hijos... y parir hijos te desgasta muchísimo el cuerpo..."

Jacqueline, "Presidente" de la cooperativa Anuillan, Octubre 2015

De forma complementaria, la mujer es definida a partir de ciertas prácticas tales como maquillarse, mirarse al espejo, pintarse las uñas, plancharse el pelo, depilarse las cejas. Estas representaciones discursivas se condicen con un tratamiento corporal generalizado: en su totalidad las promotoras ambientales utilizan pañuelos alrededor del cuello, anillos, collares o colgantes. A su vez, en diferentes grados, el maquillaje es en todos los casos utilizado (ya sea desde un delineado mínimo bordeando los ojos o el uso de bases y sombras) y las uñas se presentan cuidadas (también, en la mayoría de los casos, pintadas). Este conjunto de prácticas son entendidas como la expresión de una esencia de mujer vinculada con la posibilidad de tener hijos e hijas, de ser madre. De este modo, el uniforme entallado representa en mejor medida lo que es ser mujer y les permite presentarse como femeninas.

A su vez, es un cuerpo marcado por el esfuerzo que ha implicado mover, anteriormente, los carros cargados con el material ya que la fuerza es de dominio masculino:

"...con la cuestión de fuerza el hombre es activo... con la cuestión de la palabra el hombre no tiene la misma impronta que la mujer... no la tiene... y lo que nosotros necesitamos es que tenga esa impronta esas ganas de querer informar... y esas ganas de tener el tiempo y la templanza de lo que... de esperar el tiempo del otro e insistir en eso tenemos diferentes... en cuanto a la mujer... nosotras somos muy perseverantes, la mujer es muy perseverante... son muy pocos los hombres que son perseverantes el hombre más acata una orden por ejemplo..."

Jacqueline, "Presidente" de la cooperativa Anuillan, Octubre 2015

El hombre se construye como quien posee la fuerza y acata las órdenes mientras que la mujer posee una limitación corporal que no le permite realizar las mismas

actividades, pero, en oposición al hombre, tiene la posibilidad de informar y comprender a las personas, en este caso a los vecinos y las vecinas de la Ciudad de Buenos Aires durante sus recorridos diarios. Al reflexionar en torno al trabajo como promotoras ambientales se percibe una dimensión temporal anterior a la implementación del programa y que impiden el desempeño laboral cotidiano: "ella no puede perder el individualismo"¹³⁶ o "no hay derecho de olvidarte cuál es nuestra identidad"¹³⁷. Motivadas por la misma impresión, las promotoras ambientales plantean la necesidad de que la mujer que va a desarrollarse como promotora ambiental reciba previamente una capacitación en la que le indiquen a "hablar bien"¹³⁸ y sirva para "ordenarle la cabeza a la compañera"¹³⁹. Este "hablar bien" se presenta como necesario a la hora de hablar con los y las vecinas y la capacitación mencionada es una instancia obligatoria a la que deben asistir las futuras promotoras. Allí, se les otorga una fotocopia donde se encuentran detalladas las maneras correctas de presentarse ante los vecinos, las preguntas que deben realizar y los datos legales y administrativos que deben conocer. De manera complementaria se les extiende el *scoring*, en el cual se encuentran detalladas las sanciones a las que pueden verse expuestas. Finalmente, se expresa la necesidad de "sacarse la negra"¹⁴⁰ presentado por ellas a partir de una serie de características tales como mostrarse desaliñadas, hablar de manera incorrecta, hablar en voz alta o gritando y ser agresiva. La implementación del programa se presenta como un desafío frente a estos rasgos y es el motivo por el cual muchas mujeres elijen no sumarse al programa.

Esta manera de comprender a la mujer, sus características y particularidades, y las funciones que a ella le pueden ser fácilmente asignadas, se condicen con las propiedades que se les ha atribuido a las mujeres cartoneras en el debate legislativo, acontecido el 14 de mayo del 2013. En una de las diapositivas que allí se han exhibido puede leerse que el objetivo final de este proyecto era "el fortalecimiento del

¹³⁶ Frase emitida por Jacqueline, promotora ambiental y "Presidente" de la cooperativa.

¹³⁷ Frase emitida por Jacqueline, promotora ambiental y "Presidente" de la cooperativa.

¹³⁸ Frase emitida por Ana, promotora ambiental que toma el presentismo a las personas que viajan en tren durante la olla popular (este registro es el que les permite cobrar el subsidio del Gobierno de la Ciudad).

¹³⁹ Frase emitida por Jacqueline, promotora ambiental y "Presidente" de la cooperativa.

¹⁴⁰ Frase emitida por Ana, promotora ambiental que toma el presentismo a las personas que viajan en tren durante la olla popular (este registro es el que les permite cobrar el subsidio del Gobierno de la Ciudad).

vínculo entre los ciudadanos y las cooperativas de reciclado, [y es allí] donde la perspectiva de género aplica fundamentalmente ya que, históricamente, el acercamiento entre uno y otros se ha dado a través de *las mujeres y su fortaleza pedagógica*” (énfasis en el original).

Segundo caso: *Cooperativa Nuevamente*; mujeres recicladoras y trayectorias laborales

A mediados del año 2014, me incorporo¹⁴¹ como “emprendedora asociada” a la Cooperativa “Nuevamente”, aunque mis actividades laborales se desarrollaban en la Asociación Civil Abuela Naturaleza. Esto significa que el subsidio que actualmente recibo por parte del Ministerio de Trabajo está consignado a la cooperativa, aunque me desempeñe en fortalecer el crecimiento de la cooperativa desde la asociación. En un principio, mis tareas se reducían a la búsqueda de presupuestos, redacción de pequeños informes, y colaboración en distintas tareas administrativas que surgían en el momento y con el tiempo comencé a ocuparme de la comunicación de la asociación civil, ya sea entre sus miembros (comunicación interna de la asociación) como con otras instituciones con las cuales se establece relación (otras cooperativas y ONGs, técnicos, docentes, organizaciones sociales, entre otros actores que participan). A su vez, realicé tareas de contabilidad y búsqueda de financiamiento para distintos proyectos. El aumento de mis tareas y responsabilidades se debió a una participación más activa en la asociación, que fue incrementándose conforme iba entendiendo las funciones y aspiraciones respecto del objetivo de la misma. A largo plazo, la asociación se propone potenciar las cooperativas y emprendimientos que se dediquen al procesamiento de materiales reciclables, a través de la extensión de vínculos territoriales

A partir de mi trabajo en la asociación, me interesa caracterizar las percepciones de prácticas y discursos de las mujeres de la cooperativa, intentando dar cuenta las relaciones de género que se inscriben en su cotidianidad laboral. Como hemos dicho, se intenta contribuir a la construcción de una mirada crítica que cuestione las

¹⁴¹ En este apartado utilizaré la primera persona para dar cuenta de la implicación de la investigadora en el campo (Althabe & Hernández: 2005)

relaciones de género en el ámbito laboral dando cuenta de las relaciones que se establecen entre el trabajo cooperativista y las relaciones y prácticas de género. Para ello, el aspecto central de mi trabajo es el análisis de las trayectorias de vida y laborales, ya que considero que constituye un eje fundamental -a partir de la relación con otros- para la configuración de las condiciones de trabajo en el marco de la Economía Social. Por su parte, me pregunto cómo se enlazan dichas trayectorias con los escenarios específicos como es el trabajo en una cooperativa. ¿Por qué decidieron incorporarse a la cooperativa? ¿Cómo significan su práctica? Interesa visualizar las formas concretas que asumen las relaciones de poder y de resistencia entre los géneros. ¿Cómo se construyen y expresan las relaciones de género en la cooperativa "Nuevamente"?

En articulación con un enfoque etnográfico, el trabajo se desarrolla en dos niveles que remiten a dimensiones que se entrecruzan y retroalimentan. El primer nivel en el cual se desarrolla la investigación remite a la dimensión subjetiva: percepciones, ideas y sentimientos que las mujeres trabajadoras de la cooperativa poseen sobre su quehacer cotidiano en su espacio de trabajo. Es en esta dimensión donde se inserta las trayectorias de vida y laborales de las mujeres mediante las cuales se reconstruyen las historias y relatos de vida (Muñiz Terra, 2007). Por otra parte, la segunda dimensión constituye el ámbito, socialmente construido, en el que se desarrollan las historias de vida de las trabajadoras. Esta estrategia metodológica que aúna diversos métodos, aplicados con un mismo fin y sobre sujetos específicos, permite una aproximación detallada a las situaciones que aquí interesan. Tal como sugiere Silva (2009): *"El trabajo de campo etnográfico, al permitir combinar el eje de la mirada aproximándose lo más posible a la perspectiva del actor, colabora a reconstruir la complejidad y variabilidad del mundo social en el que estos sujetos viven, trabajan y luchan y sueñan cotidianamente, sin perder de vista las relaciones de poder que atraviesan la totalidad del entramado social, e incluso la reproducción de la dominación y la desigualdad al interior de estos grupos"* (Silva, 2009: 15).

Mi hipótesis es que existen estrategias de discriminación indirecta que contribuyen al mantenimiento de una estructura del mercado de trabajo diferenciada y exclusiva (en

términos simbólicos, económicos y políticos) en función del género de los trabajadores y las trabajadoras y que esto se reproduce en el marco de la Economía Social. La situación social de las mujeres está condicionada, pues, por la fuerte dominación masculina, que actúa a través de instituciones, símbolos e identidades individuales y cuyas construcciones, una vez asumidas socialmente, ocultan la situación e impiden o limitan su posible transformación. En este sentido es que considero que el cambio en la asignación de recursos (tiempo, dinero y riesgos) contribuirá a la equidad. Por supuesto, para que esta circunstancia pueda darse, los varones se tienen que ocupar menos en igual medida que las mujeres, del trabajo reproductivo o no monetarizado. Del mismo modo, será necesario que las mujeres ocupen, en mayor medida, puestos de decisión y poder para que el panorama cambie realmente.

Conclusión

Centrar la mirada en el modo en que se realiza el trabajo cotidiano y las distintas representaciones que lo significan, permite establecer ciertas líneas de análisis que, lejos de encontrar una conclusión final, traza caminos a seguir en futuras indagaciones.

Uno de los puntos de análisis que se abren, refiere a la afirmación preliminar de que el Programa de Promotoras Ambientales, en tanto política pública del Gobierno de la Ciudad, afecta directamente el modo en que se circula y habita por el espacio urbano por parte de este grupo de mujeres de trayectoria cartonera. En este sentido, en sintonía a la propuesta de Mariano Perelman (2014), es posible apuntar que la presencia de cartoneros puso en cuestión el imaginario de la ciudad sin pobreza (o con pobreza territorialmente segregada en villas miserias) generando conflictos y contrariedades. Sin embargo, en tanto se “comporten correctamente” las relaciones sociales desplegadas cambian su signo y se vuelven cordiales o, al menos, de tolerancia. (Perelman, 2014)

La política pública, entendida como ejercicio de gubernamentalidad (Shore, 2010), produce efectos significativos a la hora de pensar en el acceso diferenciado a la ciudad. De este modo, a partir de la implementación del Programa las mujeres han encontrado un modo diferenciado de transitar por la ciudad porteña, ya que, según ellas, el portar una investidura estatal (condensada en el uso del uniforme que porta el logo de la Ciudad) y realizar un trabajo de relevamiento demográfico, se alejan de los comentarios ofensivos y actos discriminatorios.

Si bien son percepciones que deben ser debidamente problematizadas, es significativo apuntar las diferencias que se perciben antes y después de la implementación del programa. En este sentido, su rol como intermediarias preferenciales entre los recuperadores urbanos que recolectan en los barrios porteños y los vecinos/as porteños/as (categoría que por el momento engloba a encargados y comerciantes no residentes), permiten entrever el lugar diferenciado que ocupan. El establecimiento de relaciones personalizadas entre estos actores sociales, se debe a los comportamientos desplegados por ambos actores que dan cuenta de la aceptación del otro. Esto se produce siempre y cuando el que es visto como no-residente, respete los códigos que la interacción impone. Hablar bien, “tener paciencia” y no “interrumpir cuando los vecinos hablan” son modos de comportamiento necesarios a la hora de realizar el trabajo ya que, como ellas mismas afirman, se trata de que los vecinos y vecinas “las quieran” para que “la sociedad esté de nuestro lado”.

Finalmente, retomando lo expuesto, puede plantearse que este programa responde a lo que ha sido denominado como una *tecnología de género* (Teresa de Laurentis en Vargas-Monroy y Pujal i Llombart, 2013). En este caso, una serie de técnicas de autogobierno y de comportamientos específicos de las mujeres (y particularmente de mujeres cartoneras) se despliegan a lo largo del programa, alimentándose mutuamente entre los lineamientos de este y las perspectivas subjetivas de las propias mujeres. Tal como hemos visto a lo largo de las páginas anteriores, se ha trazado un cuerpo "que se ha sido" en función del cuerpo que actualmente "se es", que muy cerca se halla del cuerpo femenino que "se debe ser". En el caso de las

promotoras ambientales el cuerpo que "se debe ser" es un cuerpo acorde a la *esencia* de mujer el cual debe ser acompañado con ciertos tratamientos corporales y ciertas vestimentas determinadas. La mujer es construida, en oposición al hombre, como poseedora de un cuerpo que debe *cuidar*, que debe resguardar. El hombre se caracteriza por su disposición física, su fuerza y su capacidad práctica mientras que la mujer es desplazada hacia el ámbito pedagógico (tanto hacia los hijos e hijas como a los y las vecinas). De este modo puede afirmarse (de manera parcial e inconclusa) que el Programa de Promotoras Ambientales, en tanto política pública del GCABA, realiza un doble movimiento: por un lado, proporciona un lugar distinto y distinguido desde el cual posicionarse frente a los vecinos y vecinas de la ciudad porteña, otorgándole un halo de "legitimidad" a su práctica cotidiana (y, contradictoriamente, acarreado consecuentes conflictos de orden político). Por otra parte, regula y, sobre todo, habilita la autorregulación de las mujeres, las características específicas que poseen la mujer y los comportamientos asociados a esta figura.

Por su parte, otras de las líneas a seguir indagando refieren a seguir acercando la mirada a los distintos emprendimientos productivos situados dentro de la economía social con una mirada crítica acerca de las relaciones de género. La economía con perspectiva de género que intentamos incentivar, al igual que el resto de la teoría económica, está atravesada por el debate entre la perspectiva neoclásica y la heterodoxia. Mientras que para la primera corriente se trata de una explicación sobre las diferencias con una solución 'mercantil', desde la economía crítica consideran que hay un programa político incluido en esta manera de mirar las diferencias entre varones y mujeres. (Nota en diario el cronista, 19 de Octubre de 2016). La horizontalidad y democracia propuesta por una parte de la literatura de sobre la Economía Social no cuestiona las maneras en que se organizan los emprendimientos que forman parte, dando lugar a sesgos, uno de ellos y que nos interesa desnaturalizar, es el de género. Estos cuestionamientos abren la puerta a otros, como la atención a las varias dimensiones de diferenciación social –además del género, la clase, etnicidad, edad y ciclo de vida– que interactúan entre sí y producen (reproducen) desigualdad económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Ana Luz (2008) *Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades*. En *La economía política de la pobreza*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires
- Althabe, G. y V. Hernández: "Implicación y reflexividad en Antropología". En: Hernández, V.; Hidalgo, C. Y A. Stagnaro: *Etnografías Globalizadas*. Buenos Aires, Sociedad Argentina de Antropología, 2005; pp. 71-88.
- Balbi, F. (2004). *Las etnografías como... ¡etnografías! Un ensayo dialógico sobre la posmodernidad en antropología social*. En *Constructores de otredad. Una introducción a la antropología social y cultural* (pp. 161-171). Buenos Aires: Antropofagia.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. 3ª ed. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Coraggio, J.L (1992) "La Economía Social como vía para otro desarrollo social". Marzo 2005. Extraído página Web: <http://www.urbared.ungs.edu.ar>
- Cutuli, María Soledad, Sorroche, Santiago y Fernández Álvarez, María Inés (2008). *Formación de cooperativas de trabajo en el Área metropolitana de Bs As: apuntes para un análisis comparativo*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.
- De Certeau, Michel (1996) *La invención de lo cotidiano. 1 Artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana.
- De Lauretis, T. (1987). *Technologies of gender*. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press.
- Di Virgilio, M. M. y D. Peelman (2014) "Ciudades latinoamericanas: La producción social de las desigualdades urbanas" En *Ciudades Latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia* (pp. 9 - 23) Buenos Aires: CLACSO
- Foucault, M. (2006) *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Grimson, Alejandro (2009) "Introducción: clasificaciones espaciales y territorialización de la política en Buenos Aires" en Alejandro Grimson, M. Cecilia Ferraudi Curto y Ramiro Segura (comp.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 11-38.

Gomez Bueno, Carmuca (2001). *Mujeres y Trabajo: Principales Ejes de Analisis*. Universidad de Granada. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Gupta, Akhil y James Ferguson (1992) "Beyond Culture: Space , Identity and the Politics of Difference". *Cultural Anthropology* 7 (1): 6-23

HARTMANN, Heidi (1994). «Capitalismo, patriarcado y segregación de los empleos por sexo». En BORDERÍAS, Cristina; CARRASCO, Cristina; ALEMANY, Carmen(comp.). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Fuhem-lcaria.

Hélio R. S. Silva. "A SITUAÇÃO ETNOGRÁFICA: ANDAR E VER" *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 171-188, jul./dez. 2009.

Lefebvre, Henry (1969) *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península

Perelman, M. (2008). "Reflexiones en torno al cirujeo, el trabajo y la vergüenza". *IX Congreso Argentino de Antropología Social*. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

Ribas Bonet, Ma. Antonia; Sajardo Moreno, Antonia "La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social: teorías explicativas". CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 50, noviembre, 2004, pp. 77-103 Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative Valencia, Organismo Internacional

Rose, N. (1997). El gobierno de las democracias liberales avanzadas: del liberalismo al neoliberalismo. *Archipiélago: Cuadernos de Crítica de la Cultura*, 29, 25-40.

SAUTU, R. (2004) (comp.). *El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir del testimonio de los actores*. Buenos Aires: Lumiere

Singer, P. (2004) *Economía Solidaria*. En: Cattani, A.D (Org.) "La otra economía". Buenos Aires, Altamira.

Shore, C. (2010) "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas" En: *Antípoda*, nº 10, enero-junio, pp. 21-49

Vargas-Monroy, L. y M. Pujal I Llombart (2013) "Gubernamentalidad, dispositivos de género, raza y trabajo: la conducción de la conducta de las mujeres trabajadoras". En: *Universitas Psychologica*, v. 12, nº 4, oct-dic, pp. 1255-1267.

Vergara Matta, G (2008) "Genero y Pobreza: Una aproximación a las recuperadores de residuos de san Francisco (Cordoba- Argentina)". En: *Nomada, Revista critica de ciencias sociales y jurídicas*, nº20 (2008.4)

“Planta Piloto para la elaboración de dulces y su aplicación en la Región”.

Integrantes:

Ing. Masini, Omar	segu.omar@gmail.com	U.N.S.L.
Ing. Phillpott, Osvaldo R.	osvaldophillpott@gmail.com	U.N.S.L.
Ing. Arellano, Héctor Daniel	darellano61@gmail.com	U.N.S.L.
Ing. Casabene, Marcelo	mcasaben@fices.unsl.edu.ar	U.N.S.L.
Ing. Crucella, Paula	paulacruzella@yahoo.com.ar	U.N.S.L.
Ing. Sanoguera, Johana	johanasanoguera@gmail.com	U.N.S.L.

RESUMEN

La elaboración de dulces en forma artesanal es una actividad muy tradicional en nuestro país. Se puede desarrollar tanto a nivel industrial, con procesos sumamente controlados y automatizados, como de manera artesanal. En cada región del país, la elaboración de dulces adquiere un sello propio, ya sea por el tipo de frutas utilizadas, como por el agregado o no de ingredientes regionales en la fórmula básica del dulce. El objetivo del presente trabajo es articular e integrar a la Universidad con el medio, a través del uso de la planta piloto, para la fabricación de dulces artesanales con productores de la zona. Se han realizado reuniones con grupos de productores donde plantearon sus inquietudes, técnicas de fabricación y las problemáticas respecto a calidad, tiempos de fabricación y cálculo de costos.

La Planta Piloto se encuentra ubicada en el predio de la FICA (Facultad de Ingeniería y Ciencias Agropecuarias), de la Universidad Nacional de San Luis (Ruta provincial N° 55, Extremo Norte). La planta piloto se la utiliza principalmente para que los alumnos de carreras tales como ingeniería química e ingeniería en alimentos puedan realizar trabajos prácticos dentro de la misma, relacionados con sus cátedras. La elaboración de dulces es una de las tareas más importantes realizadas por los alumnos dentro de la planta y en ella nos enfocamos.

La investigación, se encuentra enmarcada en diversas etapas; comprende, análisis de mercado, que brinda información sobre preferencia o intención de compra de los potenciales consumidores de este tipo de productos, análisis de los costos de elaboración del producto, como de mejoras en el proceso; todas herramientas, que son aportadas y brindadas a los productores que desean ser parte de un vínculo de cooperación, en el que, ellos reciben capacitación y el producto terminado que luego podrán comercializar, a cambio de

que los alumnos pueden realizar sus prácticas haciendo uso de la materia prima, ofrecida por ellos.

El objetivo: El objetivo del presente trabajo es articular e integrar a la Universidad con el medio, a través del uso de la planta piloto, para la fabricación de dulces artesanales con productores de la zona.

Se plantea como etapas de investigación las siguientes:

- 1. Estudio e información de mercado.**
- 2. Cálculo de costos.**
- 3. Análisis de lay-out de equipos en planta piloto.**

La investigación, comprende, análisis de mercado, que brinda información sobre preferencia o intención de compra de los potenciales consumidores de este tipo de productos, descripción de las buenas prácticas de manufactura y un análisis de los costos de elaboración del producto, como de mejoras en el proceso; todas herramientas, que son aportadas y brindadas a los productores que desean ser parte de un vínculo de cooperación, en el que, ellos reciben capacitación y el producto terminado que luego podrán comercializar, a cambio de que los alumnos pueden realizar sus prácticas haciendo uso de la materia prima, ofrecida por ellos.

Método de investigación: La encuesta.

El método de investigación utilizado en la primera etapa, es la encuesta; realización de entrevistas personales, o mediante medios informáticos a efectos de conocer las preferencias de los consumidores.

ETAPA: "Estudio e información de Mercado"

Resultados Obtenidos:

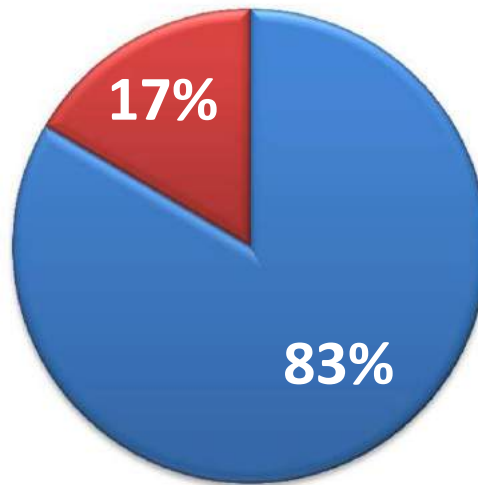
En el marco del análisis del mercado potencial de dulces artesanales en la ciudad de Villa Mercedes, se realizaron 242 encuestas. Las mismas pretendían configurar un perfil de consumidor para saber sus preferencias a la hora de consumir dulces, frecuencia de consumo y precios dispuestos a pagar. Paralelamente se realizó un estudio de costos para verificar si se podía satisfacer esa demanda con la producción realizada en la planta piloto. Los resultados tanto de capacidad/ utilización de la planta como de costos/beneficios fueron muy satisfactorios.

A continuación se detallan los resultados obtenidos:

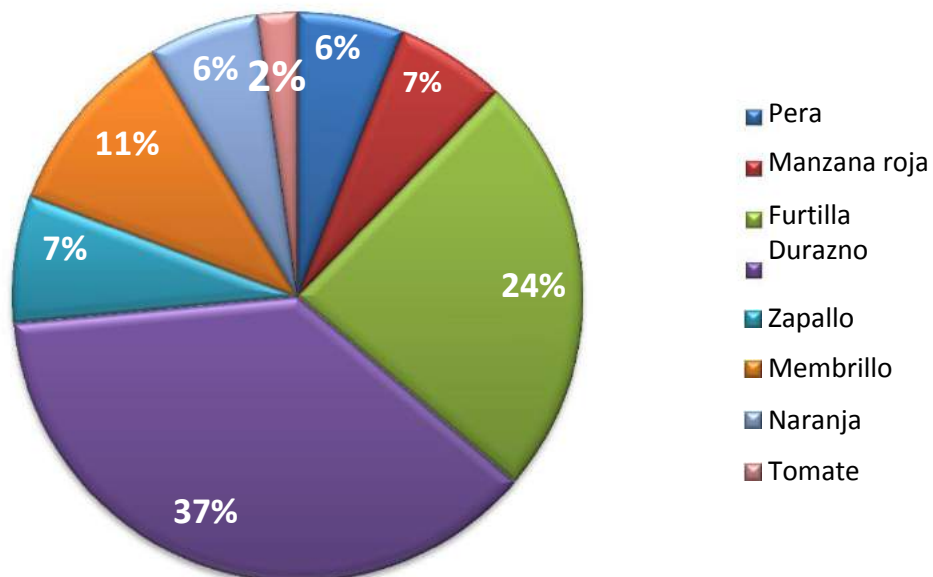
	RESULTADOS
Total de encuestas realizadas	242
¿Qué tipo de dulce preferís?	Artesanal
¿De qué de fruta preferís?	Durazno y Frutilla
¿Qué buscas en un dulce?	Calidad
¿Cuánto dura un frasco de dulce de 300g en tu heladera?	2/1 semana
¿Hasta qué precio estarías dispuesto a pagar por un dulce artesanal de 250g?	25\$ a 33\$

¿Qué tipo de dulce preferís?

■ Artesanal ■ Industrial

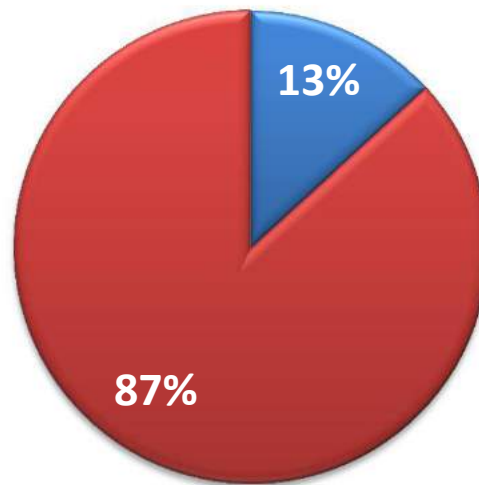


¿De qué de fruta preferís?

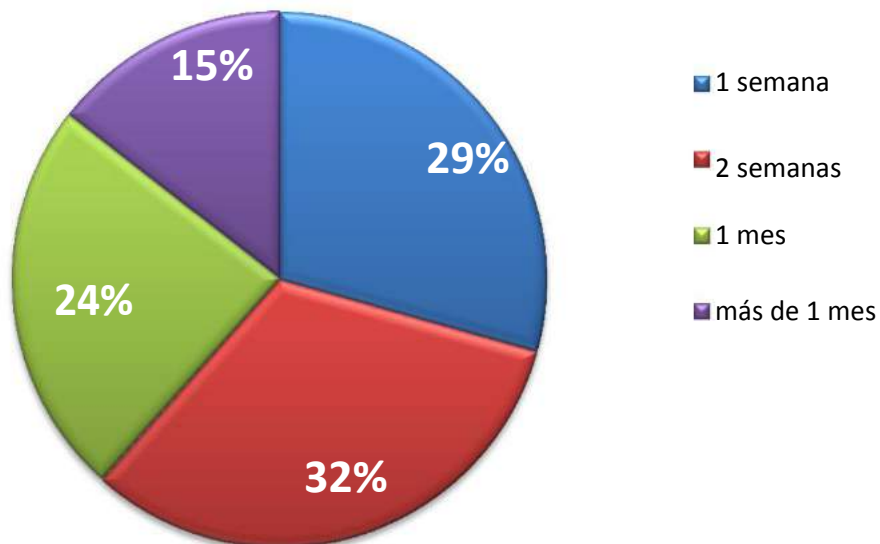


¿Qué buscás en un dulce?

■ Precio ■ Calidad

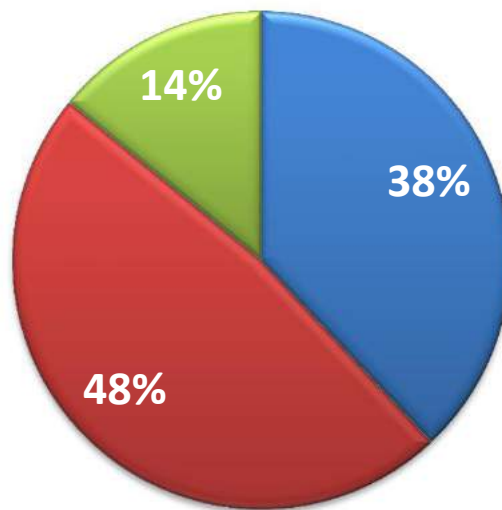


¿Cuánto dura un frasco de dulce de 250g en tu heladera?



¿Hasta qué precio estarías dispuesto a pagar por un dulce artesanal de 250g?

■ \$20 a \$25 ■ \$25 a \$33 ■ \$33 a \$40



Analizados los resultados obtenidos en las encuestas, se tomaron como base los resultados del censo 2010 de la ciudad de Villa Mercedes para proyectar los consumos potenciales.

Cantidad de hogares en Villa Mercedes	21812	Censo 2010 hogares con gas natural
Hogares potenciales	18207	83% del mercado
Hogares potenciales para la etapa inicial 5% del total	910	Definimos solo 5% del mercado en la etapa inicial
Cantidad de frascos/ semana (250 gramos)	607	Consumo promedio 1,5 frascos/semana
Demanda (kg/semana)	151,7	
Capacidad de la planta	800	2 batch de 100 kg/dia, eficiencia 80%
Utilización	19%	

Por lo tanto existe una demanda potencial que satisfacer y la planta piloto cuenta con sobrada capacidad para abastecer parte de este mercado, ya que en las condiciones actuales y considerando un 80% de eficiencia se utilizaría solo el 19% de su capacidad.

Por otro lado, el precio que los consumidores están dispuestos a pagar por este bien según las encuestas realizadas entre 25\$ y 33 \$ para un frasco de 250 gramos.

Etapa: “Cálculo de costos”

Resultados Obtenidos:

El estudio de costos arroja los siguientes resultados:

ITEMS	CANT. Kg	\$ UNITARIO	IMPORTE	SUBTOTAL
ZAPALLO	100	8,1	810,0	810,0
GLUCOSA	67	6,75	452,3	1262,3
AGAR AGAR	0,3	1174,5	352,4	1614,6
GOMA GARR	0,3	1174,5	352,4	1967,0
ESEN. VAIN.	0,0242	1958	47,4	2014,3
AC. CÍTRICO	0,028	136	3,8	2018,1
SORBATO K	0,043	705	30,3	2048,5
GAS - OIL	30	12,5	375,0	2423,5
VARIOS (10%)			242,3	2665,8
ENVASE VIDRIO +TAPA		7	2660,0	5325,8
ETIQUETAS		1	380	5705,8
Dulce de zapallo (\$/kg dulce)				28,06
Dulce de zapallo (\$/frasco dulce)				15,02

	\$/Kg. de dulce	\$/frasco de dulce	Precio (\$/U)	Cont. Marginal al (\$/u)	Cont Marginal (\$/semana)	Cont Marginal (\$/mes)
Dulce de zapallo (250 gramos)	28,06	15,02	25	9,98	6.061	24.243
Dulce de zapallo (250 gramos)	28,06	15,02	30	14,98	9.096	36.383
Dulce de zapallo (250 gramos)	28,06	15,02	33	17,98	10.917	43.667

Esto indicaría que el precio por frasco podría estar entre 25\$ y 40\$, generando una contribución marginal anual de entre 240 M\$ y 440 M\$ aproximadamente.

Como conclusión la plata piloto es capaz de absorber parte de la demanda potencial de dulces artesanales de la ciudad de Villa Mercedes a un costo competitivo y generando además de aportes académicos y a la sociedad, un resultado económico positivo que hace viable su utilización.

Etapa: “Análisis de lay-out de equipos en planta piloto”

Resultados Obtenidos:

Planteo de mejoras a máquinas y procesos de planta piloto de FICA

En el marco del proyecto de investigación, se trabajó en la modelización en Planta Piloto de la elaboración de dulces, se desprende del mismo una parte del estudio dedicado a encontrar mejoras a los actuales equipos y maquinarias utilizados dentro de la planta piloto, como así también a los procesos que se llevan a cabo para la elaboración de dulces.

El objetivo del análisis, fue plantear mejoras para lograr en un futuro establecer una producción en serie dentro de la planta piloto ya que la misma se encuentra equipada para ello.

A continuación se desarrollaran una serie de las mejoras en máquinas equipos y procesos que permitirán lograr una producción en serie. Dichas mejoras son acordes con el planteo de un nuevo lay out de la planta que permite mejorar los recorridos, evitar cruces, favorecer a la seguridad dentro de la planta.

Mesa para lavado

Actualmente la tarea de lavado de la fruta se realiza en una pileta realizada de hormigón la cual contiene una canilla conectada a la red de agua. Dicha pileta no solo se utiliza para el lavado de fruta sino también para la higiene de los alumnos que realizan las tareas en ella.

Esto no hace a las buenas prácticas de manufactura, en primer lugar al no ser una pileta realizada de acero inoxidable es muy difícil lograr una limpieza adecuada de la misma lo que pone en riesgo al producto de entrar en contacto con bacterias.

Por otro lado las actividades de lavado se realizan por una o dos personas como máximo que debido a poseer una sola canilla (fig3), realizan esta actividad ocasionando molestias una con la otra.

Cabe resaltar también la presencia de elementos de limpieza en la misma pileta, que son dejados por los alumnos cerca de las materias primas, esto es muy peligroso ya que dichos productos pueden entrar en contacto con la fruta y arruinar todo un lote.



(Fig 1)



(Fig 2)



(Fig 3)

La propuesta para este problema es considerar la adquisición de una mesa para lavado con sistema de aspersión de agua. La misma se encuentra realizada en acero inoxidable, materias que permite su fácil desinfección asegurando así que se mantiene la higiene y que el producto no entra en contacto con bacterias.

Posee en la parte superior un sistema de aspersión que se conecta con la red de agua lo que permite un mejor lavado de las frutas, ahorrando agua gracias a ello.

Las dimensiones de la mesa (Fig 4) permiten que tres personas puedan trabajar cómodamente en ella lo que reduce los tiempo para realizar este proceso.



(Fig 4)

Carro de malla de alambre

Actualmente el transporte de las frutas se realiza en canastos de forma manual por las personas quienes cargan los mismos hasta la próxima estación de trabajo. Dicha operación a nivel académico no representa grandes inconvenientes pero a la hora de realizar una producción en serie en la cual una persona debe cargar canastos con más de 25kg de manera repetitiva, se hace necesario la utilización de elementos que ayuden a esta actividad y eviten que la persona pueda sufrir lesiones.



(Fig 5)



(Fig6)

Por ello se propone la utilización de carros de malla de alambre, los mismos permiten la utilización de los canastos que ya posee la planta piloto y le permiten al operario trasladarse de forma ágil y segura.

Características: Carro en malla de alambre

- .Construcción reforzada.
- Acabado superficial en zincado electrolítico brillante.
- Manijas forradas en PVC cristal y protecciones plásticas de sujeción.
- Montado sobre ruedas con rulemanes.
- Capacidad 60 lts



(Fig 7)

Descarozadora

Algunas de las frutas utilizadas para la elaboración de los dulces requieren ser cortadas para extraer su corazón (peras, manzanas, ciruelas, durazno), el cual contiene semillas que no se deseen utilizar. Esta operación en la actualidad se lleva adelante realizando primero un corte con cuchillos de la fruta para luego extraer su corazón. La utilización de utensilios con filos cortantes siempre implica un riesgo y si bien es necesario utilizarlo existen otros equipos que no solo agilizan el trabajo sino que también ofrecen mayor seguridad.



(Fig8)



(Fig 9)

Para esta actividad de corte y posterior retiro del corazón de las frutas se plantea como mejora la utilización de una descarozadora combinada. Esta permite retirar el corazón de la fruta y realizar el corte en cuatro partes de la misma, para luego pasar a los procesos de escaldado y despulpado.

La descarozadora combinada permite realizar con tan solo una bajada de la palanca el descorazonado de una fruta y el corte en 4 partes de otra fruta a la cual previamente se le retiro el corazón. Esto permite que dicha actividad sea más sencilla y rápida.

Las personas encargadas de estas tareas se encuentran lejos de las cuchillas y se evitan accidentes.

Dicha maquina está construida por la empresa WESTMARK está construida en aluminio por lo cual es muy liviana, se puede fijar a una mesa y las cuchillas son de acero inoxidable lo que permite una fácil desinfección de las mismas, se puede adaptar para trabajar con frutas de tamaño considerable como peras, duraznos, manzanas así como también frutas más pequeñas y blandas como ciruelas y cerezas.



(Fig 10)



(Fig11)

Procesadora de frutas y verduras

Las frutas y verduras utilizadas para la elaboración de dulces deben cortarse en pequeños trazos para luego ser introducidas en la paila o la escaldadora, muchas de ellas no requieren grandes esfuerzos para ser trozadas hasta obtener un tamaño adecuado, incluso algunas como las frutillas prácticamente no son trozadas. Pero existen otras como son el zapallo que requiere un gran trabajo para ser trozado y debido a que la operación se realiza de forma manual se pierde mucho tiempo y desaprovechan recursos humanos.

La mejora que se plantea en este aspecto es la utilización de una procesadora de frutas y verduras, esta máquina es muy importante si se quiere

realizar la producción en serie dentro de la planta piloto ya que permite ahorrar mucho tiempo.

La máquina sugerida es una procesadora de marca SUMD Company cuya estructura principal y cuchilla para triturar, están hechas de acero inoxidable.

Características: Cuenta con un barril para el material, cuchillas trituradoras, partes selladas, marco, motor y eje conductor.

El motor se encuentra dentro de la caja de la estructura.

La parte inferior del eje conductor está instalada directamente al eje del motor.

En la parte superior del eje hay dos aspas, las cuales se instalaron formando una X, por lo tanto pueden llegar a todos los rincones durante el proceso de trituración. Lo anterior mejora la eficiencia de la trituración. Además, como las aspas están hechas de acero inoxidable, ofrecen alta durabilidad, dureza y fuerza en la trituración.

Las partes selladas, ubicadas entre el eje conductor y el barril para el material, están hechas de caucho de silicona de alta calidad y se caracterizan por no ser tóxicas, no producir polución y además buen sellamiento.

Volumen del barril: 30 lts

Potencia del motor: 1500 W

Velocidad de rotación de las aspas: 2800 rpm

Dimensiones: 350 mm X 290 mm x750 mm

Peso: 40kg

Capacidad 400kg/hora



(Fig 12)

Peladora

Una de las principales diferencias que se encontró en la elaboración de dulces, es que en el caso de hortalizas de cascara dura como el zapallo, la misma

debe retirarse para su procesamiento dentro de la paila. Caso contrario ocurre con frutas como manzanas, peras y membrillos las cuales se procesan con su cascara.

El pelado del zapallo es una operación muy compleja que consume mucho tiempo y recursos por lo cual para esta operación la mejora que se propone es contar con una peladora, esta máquina posee paredes abrasivas que permiten eliminar la cascara del zapallo.

Debemos hacer la salvedad que en el caso de la planta piloto esta maquinaria se utilizaría principalmente en la producción de dulces de zapallos, ya que si queremos utilizarla para pelar frutas debemos utilizar otro tipo de abrasivos, que no terminen dañando toda la materia prima, y por lo tanto cambiar el tambor de la maquina peladora.

La máquina que se encontró en el mercado adecuada para tal operación es de la marca LA PARMENTIERE modelo 25E. Esta máquina permite pelar patatas, zanahorias, zapallos, apios, nabos, cebollas (incluidos tomates congelados).

Características:

- Bello aspecto del producto pelado
- Conservación de la forma original del producto gracias al perfil hemisférico de la cuba
- Mínima producción de residuos,
- Rendimiento por hora de 250 kg

En todas las máquinas, puede elegirse opcionalmente una puerta con gato con armario de automatización, que permite un ajuste óptimo del tiempo de estancia de los productos tratados en la máquina.



(Fig13)

Universidad Nacional de San Luis

Facultad de Ingeniería y Ciencias Agropecuarias

ANEXOS

Universidad Nacional de San Luis

Facultad de Ingeniería y Ciencias Agropecuarias

ANEXO I:

- Imagen satelital de Planta Piloto y Descripción de Equipos.



Planta Piloto

En una vista ampliada, el edificio de la planta piloto se visualiza de la siguiente manera:



La construcción de la planta se empezó a gestar aproximadamente en el año 1985, y a partir de allí se inició la compra de equipos, maquinarias y la construcción de la parte edilicia de la misma.

- Se partió con una idea base: procurar un ámbito académico y de práctica para los alumnos, con la provisión de los servicios necesarios para la realización de diferentes procesos. Posteriormente y en la búsqueda de un espacio versátil se fueron adquiriendo equipos, instrumentos de medición y/o control, material de laboratorio, etc. Aproximadamente en el año 1998, se inició la puesta en marcha de la misma con la provisión mínima de equipos y servicios. A partir de

ese inicio, se trabajó constantemente con el mejoramiento de las condiciones edilicias, compra de equipamiento, distribución general de servicios, etc.

Posee un área de producción, un área de laboratorio, un área de servicios y un área de almacenamiento (cámara de frío). Además cuenta con servicios de vestuarios y sanitarios para ambos sexos.

Universidad Nacional de San Luis

Facultad de Ingeniería y Ciencias Agropecuarias

Equipo	Cantidad	Año de adq.
Baño termostático con recirculación Viking	1	-
Tanque con agitador	1	2007
Intercambiador/condensador	1	2008
Sensor indicador de posicionamiento	1	2005
Filtro de Placas con tanque agitador	1	2008
Bomba dosificadora manual para líquidos	1	2008
Pelapapas Foodmech 3 HP	1	2008
Horno deshidratador solar para frutas y verduras	1	2008
Bandeja extractora de envases	1	2005
Torre de enfriamiento	1	2006
Cámara frigorífica de media temperatura ICEGROUP	1	2008
Selladora de envases	1	2005

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 2 "Economía social y solidaria en el contexto regional"

Paila con camisa de calefacción	1	2007
Tolva de acero inoxidable	1	2005
Hidrolavadora	1	2003
Cilindro dosificador	1	2005
Dosificador de fluidos	1	2005
Equipo ablandador de agua	1	2004
Lavadora Basculante	1	2010
Tamizadora	1	2010
Caldera	1	1987
Compresor	1	2010
Evaporador película descendente	1	1987
Peladora cáscara dura	1	
Tanques acero inoxidable con tapa	2	
Montacargas eléctrico	1	2011

X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 2 “Economía social y solidaria en el contexto regional”

Universidad Nacional de San Luis

Facultad de Ingeniería y Ciencias Agropecuarias

ANEXO II:

Se muestran 7 fotos de las prácticas realizadas por alumnos de las carreras de Ingeniería Química e Ingeniería en Alimentos.



El Sistema Bancario de la Región Centro durante el período 2007 – 2012, en el marco de un contexto financiero nacional de elevada concentración geográfica y desigualdad distributiva

Autores:
Soledad Retamar y Pablo David¹⁴²

1. Resumen

En el presente trabajo estudiamos el desempeño bancario de la Región Centro en el marco de un contexto nacional que da cuenta de notorias desigualdades distributivas, reportando niveles muy diferentes de profundidad financiera y de bancarización por divisiones políticas del territorio. Cabe destacarse además, que en las provincias de la Región Centro se reproduce el mismo fenómeno observado a nivel nacional de concentración geográfica del volumen de operaciones, en este caso en determinadas localidades.

Esta particularidad de nuestro sistema financiero, entendemos debería ser considerada y abordada con mayor énfasis desde la política financiera y crediticia del Banco Central de la República Argentina (BCRA); teniendo en cuenta que el crédito es visto por la doctrina económica como palanca del desarrollo.

Palabras Claves: Región Centro, Bancarización y Profundidad Financiera.

2. Introducción

En la presente ponencia pretendemos compartir con la comunidad algunas de las conclusiones arribadas en el desarrollo del proyecto de investigación titulado “Evolución de los depósitos y créditos bancarios en la Región Centro. Análisis comparativo con el resto del país: por localidades, sector económico y su relación con el Producto Bruto Geográfico y población. Período 2007-2011” respecto del cual, a posteriori, se propuso expresamente ampliar el período de investigación hasta el año 2012.

¹⁴² Pertenencia Institucional: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos; Direcciones de correo de contacto: sretamar@fceco.uner.edu.ar y pdavid@fceco.uner.edu.ar

En este trabajo analizamos datos relativos a la banca de la Región Centro y el país, publicados por el BCRA, y su relación con otros referidos al nivel de actividad económica y la población informados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y los respectivos organismos encargados de la producción de estadísticas a nivel provincial, construyendo indicadores relevantes, analizando su evolución, valores promedio para el período, y desvíos estándar (o varianza y rango intercuartil, cuando resulta necesario).

En cuanto a las conclusiones, las mismas versan sobre aspectos distributivos relativos al acceso por parte de los agentes económicos del país a los beneficios del despliegue de la actividad de intermediación financiera, sin aspirar a entrar en discusiones, si bien interesantes, tales como si esta actividad debe ser considerada o no un “servicio público”; pero en el marco del entendimiento de la literatura económica que considera tanto al crédito como palanca del desarrollo, como a los servicios financieros en general vinculados con una mejora en el nivel de vida, que en forma sucinta queda reflejada en la siguiente expresión de Valpy FitzGerald (2007:6), de la Universidad de Oxford: “El desarrollo financiero supone la fundación y la expansión de instituciones, instrumentos y mercados que apoyen el proceso de inversión y crecimiento”.

2. La Región Centro

La creación de la Región Centro en la República Argentina surge por la iniciativa y la voluntad política de las provincias que la integran, en base al respaldo normativo del art. nº 124 de nuestra Constitución Nacional, el cual posibilita a los gobiernos provinciales la creación de regiones para el desarrollo económico y social.

La región objeto de estudio, conformada por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba, queda plasmada sobre la base de tres acuerdos suscritos por los respectivos gobiernos provinciales a saber: Tratado de Integración Regional (1998); Acta de integración de Entre Ríos (1999) y Protocolo de Córdoba (2004).

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”**

Según datos del último censo publicado por el INDEC, que data del año 2010, la misma contiene aproximadamente poco más del 19% de la población del país.

El producto bruto geográfico (PGB) de la región (que resulta de la suma de los respectivos productos brutos geográficos de las provincias que la integran) representa, en promedio durante los años 2007 a 2011¹⁴³, el 17,24% del Producto Bruto Interno nacional (PBI)¹⁴⁴.

3. Participación relativa de la Región Centro en la generación de Préstamos Totales del país

Si comparamos las participaciones promedio de la Región Centro, Capital Federal y el Resto del país en la producción del total de préstamos bancarios en territorio nacional para el período 2007-2012, apreciamos una marcada concentración geográfica de la gestación de estas operaciones, donde Capital Federal (CABA) resulta ser la gran protagonista, ya que contribuye por si sola a explicar el 56,05% de todo el crédito bancario en el país.

Cuadro I. PRÉSTAMOS TOTALES.

	Córdoba		Santa Fe		Entre Ríos		Región centro		Capital Federal		Resto del país		Total país	
	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*
Saldo al 2007-I	4.376.241	4,68%	6.028.977	6,45%	1.229.607	1,31%	11.634.824	12,44%	56.106.220	60,00%	25.772.766	27,56%	93.513.811	100,00%
Saldo al 2012-IV	23.925.118	5,79%	27.484.546	6,65%	5.753.408	1,39%	57.163.071	13,84%	216.938.062	52,51%	139.017.614	33,65%	413.118.747	100,00%
Variación del período	19.548.877	1,11%	21.455.569	0,21%	4.523.801	0,08%	45.528.247	1,40%	160.831.841	-7,49%	113.244.848	6,09%	319.604.936	0,00%
Promedio		5,36%		6,57%		1,42%		13,35%		56,05%		30,60%		100,00%

Notas aclaratorias al cuadro I: (**) Saldo al cierre del trimestre en miles de pesos. (*) Participación relativa sobre el total del país. **Fuente:** Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A.

Considerando que definimos como “Resto del País” a las veinte provincias restantes, las cuales en su conjunto aportan el 30,60% de los préstamos otorgados, la participación relativa de la Región Centro de un 13,35%- dato

143 No contamos con información sobre el PGB de todas las provincias de la Región Centro para el año 2012, por ello no computamos los datos de este último año en el cálculo del promedio.

144 Ratio que surge de comparar el PGB regional con el PBI nacional.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

que refiere a solo tres provincias- da cuenta de cierto desarrollo intermedio, es decir notablemente inferior al de CABA pero por encima del denotado en el Resto del país.

Teniendo en cuenta también, valores promedio de participación relativa en la creación de préstamos, durante el período reseñado para cada provincia que integra la Región Centro, respecto de los totales regionales, observamos que se destaca la provincia de Santa Fe aportando el 49,21% de los montos otorgados, le sigue en importancia la provincia de Córdoba con un 40,17% y finalmente Entre Ríos que concurre a explicar el 10,62%.

4. Participación relativa de la Región Centro en la generación de Depósitos Totales del país.

Las participaciones en el total de depósitos generados en el sistema bancario de Argentina, tanto de la Región Centro (como de cada provincia que la integra), así como de CABA y del resto del país, se mantienen prácticamente sin alteraciones en el período.

Como podemos observar, el Sistema Bancario del País se caracteriza por una concentración geográfica muy alta en la generación de los depósitos, donde CABA contribuye en promedio con un 54,36% a explicar el origen de este tipo de operaciones. La Región Centro, conformada por las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, aporta por su parte un 11,67%, concretándose el restante 33,97% en las otras provincias del país.

Cuadro II. DEPÓSITOS TOTALES

	CORDOBA		ENTRE RIOS		SANTA FE		REGION CENTRO		CAPITAL FEDERAL		RESTO DEL PAIS		TOTAL PAIS	
	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*
Saldo 1° Trimestre/2007	10.013.718	5,54%	2.515.097	1,39%	10.437.689	5,77%	22.966.504	12,70%	94.936.832	52,50%	62.939.332	34,80%	180.842.668	100%
Saldo 4° Trimestre/2012	29.812.097	4,84%	8.011.233	1,30%	28.444.890	4,62%	66.268.220	10,76%	332.558.586	53,97%	217.315.278	35,27%	616.142.084	100%
Variación en el Período	19.798.379	-0,70%	5.496.136	-0,09%	18.007.201	-1,16%	43.301.715	-1,94%	237.621.755	1,48%	154.375.946	0,47%	435.299.416	0,00%
Promedio		5,19%		1,34%		5,14%		11,67%		54,36%		33,97%		100%

Notas aclaratorias al cuadro I: (**) Saldo al cierre del trimestre en miles de pesos. (*) Participación relativa sobre el total del país. **Fuente:** Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A.

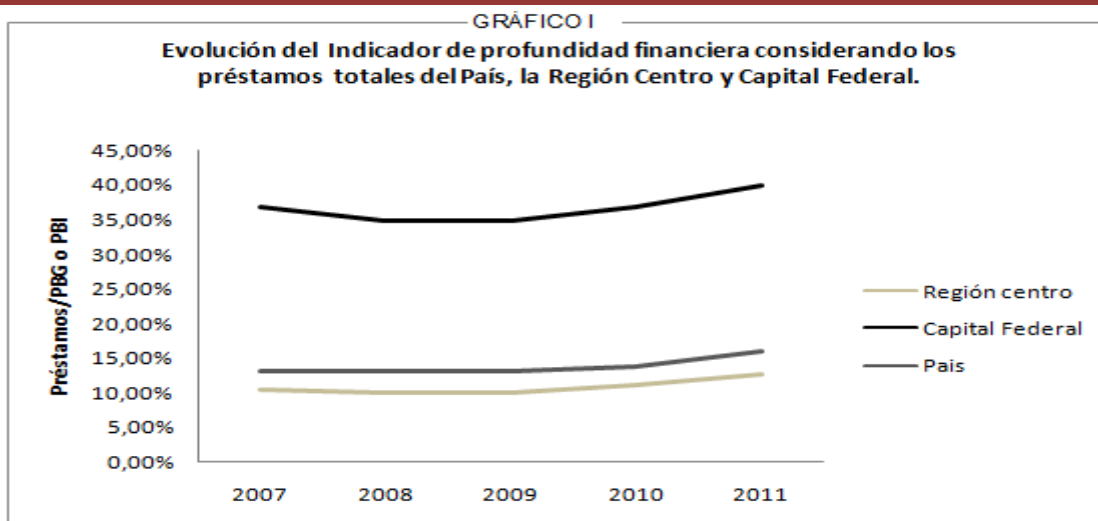
La contribución que realiza la Región Centro al Total de Depósitos del País, que como vimos en promedio es del 11,67% durante los años 2007 a 2012, se origina principalmente en las provincias de Córdoba y Santa Fe, que justifican respectivamente, según la misma metodología de análisis, un 45% y 44% del total de los Depósitos captados en la Región, resultando el aporte de Entre Ríos de tan solo un 11%.

5. Profundidad Financiera de la Región Centro, en términos comparados con Capital Federal y el Total del país.

Considerando que puede evaluarse el grado de desarrollo de un sistema bancario por el indicador “Préstamos/PBI” a nivel nacional, o “Préstamos/PBG” en el orden regional o provincial, ratio comúnmente interpretado como una medida razonable para observar la correspondiente “profundidad financiera”, apreciamos que la Región Centro muestra un indicador que en el año 2007 alcanza un valor del 10,51%, registra su resultado mínimo en el año 2008 (10%) y de allí en más, comienza a ascender hasta lograr la anotación de 12,71% en el año 2011.

Estos valores quedan por debajo de los correspondientes al país durante todo el período, el cual tiene asociado un grado de profundidad financiera del 13,04% en el año 2007 que crece ininterrumpidamente hasta alcanzar un 16,07% en el año 2011. Destacamos no obstante, que esta estimación a nivel país se halla condicionada por lo que acontece en CABA, cuyo indicador de profundidad financiera siempre es muy superior al de cualquier provincia, como al de la Región Centro en particular, reportando razones dentro del rango definido por un 34,75% y un 39,91%.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"



Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A. y del I.N.D.E.C.

Este indicador, además, resulta de utilidad para reflexionar sobre la potencialidad en términos de desarrollo de nuestro sistema bancario cuando contrastamos estos resultados con los valores que arroja el ratio no solo en naciones desarrolladas, sino también con la evidencia observada en países vecinos. Así, según datos del Banco Mundial¹⁴⁵, para el año 2011 éste resulta ser de un 227,2% en EE.UU., de un 145,8% en Francia, de un 162,2% en Alemania, pero también son muy superiores a nuestros reportes las respuestas de este indicador en países cercanos como Brasil (95,2%) y Chile (109,2%).

Demás está decir, que la brecha indicadora del crecimiento potencial del sistema para las divisiones políticas del territorio del país es notoriamente desigual; máxime en lo que refiere a comparar la situación de CABA con las provincias.

Dentro de la Región Centro, el cálculo del ponderador seleccionado para medir la profundidad financiera en las provincias que la integran, si lo observamos solo en sus valores promedio para el periodo 2007 a 2011, resulta en principio favorable a la postura de aquellos economistas que adhieren a la opinión respecto de la cual debería verificarse cierta correlación positiva entre crecimiento económico y desarrollo financiero.

¹⁴⁵ Estos indicadores consideran la relación entre el total de préstamos al sector privado no financiero sobre el PBI de cada país.

Es decir, que si consideramos el promedio del indicador de profundidad financiera para cada una de las tres provincias de nuestra región correspondiente a los respectivos ratios anuales referidos al período 2007-2011, y procedemos a consignar los mismos de mayor a menor, resulta en consecuencia para cada una de ellas, el mismo lugar en el ranking que se obtendría si el criterio de ordenamiento fuera el del tamaño de las respectivas economías provinciales, a saber: Santa Fe: 11,08%; Córdoba: 10,94% y Entre Ríos: 9,95%

No obstante esta aparente correlación entre crecimiento económico y profundidad financiera no se confirma cuando realizamos el análisis en forma un poco más dinámica; dado que la provincia que registra menor crecimiento de su PBG en el período, es decir, Córdoba, es la que mayor incremento de su profundidad financiera demuestra en el mismo; no obstante no está contemplándose en este estudio el rezago temporal del efecto palanca del financiamiento sobre la economía, por exceder los objetivos propuestos inicialmente.

6. Bancarización de la Región Centro, en términos comparados con Capital Federal y el Resto del País.

La bancarización describe el nivel de acceso y utilización de los servicios prestados por las entidades financieras con el que se benefician los habitantes de un país, o de una región u otra delimitación geográfica. Se suelen utilizar muchos indicadores para procurar evaluarla, tales como número de sucursales bancarias por cantidad de habitantes; número de cajeros por cantidad de habitantes; cantidad de personal bancario por cantidad de habitantes, cantidad de tarjetas de débito por cantidad de habitantes; entre otros.

En el caso puntual de este trabajo recurriremos a dos ratios referidos al año 2010, dada la disponibilidad de los datos de población, a saber: “Depósitos del Sector Privado No Financiero / Cantidad de Habitantes” y “Préstamos concedidos al Sector Privado No Financiero /Cantidad de Habitantes”.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

Si los indicadores de profundidad financiera convocan nuestra atención porque son notoriamente elevados en CABA en comparación a lo que acontece no solo en la Región Centro, sino en todo el país, denotando un mayor desarrollo relativo de la ciudad capital en lo que respecta a su sistema financiero; no menos podemos decir cuando la contrastación la realizamos en términos de bancarización; donde la distancia entre los valores observados para Capital Federal y el resto de las divisiones políticas del territorio se acrecienta sensiblemente, motivándonos a reflexionar respecto de la importancia de los aspectos distributivos.

Así, si medimos el nivel de bancarización por el ratio "Depósitos del Sector Privado No Financiero/población" para el año 2010, resulta que el valor de Capital Federal es un 772% superior al que corresponde a la Región Centro, que a su vez, muestra un nivel que es un 43 % mayor al que se aprecia en todo el resto del país.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A. y del I.N.D.E.C.

Análogamente, si procedemos a observar el cociente "Prestamos al Sector Privado No Financiero/población" para el mismo año, el resultado de esta razón es un 812% superior en Capital Federal en comparación con el obtenido para la Región Centro; pero por su parte nuestra región registra un nivel que está por encima del correspondiente al del resto del país en un 65,61%.

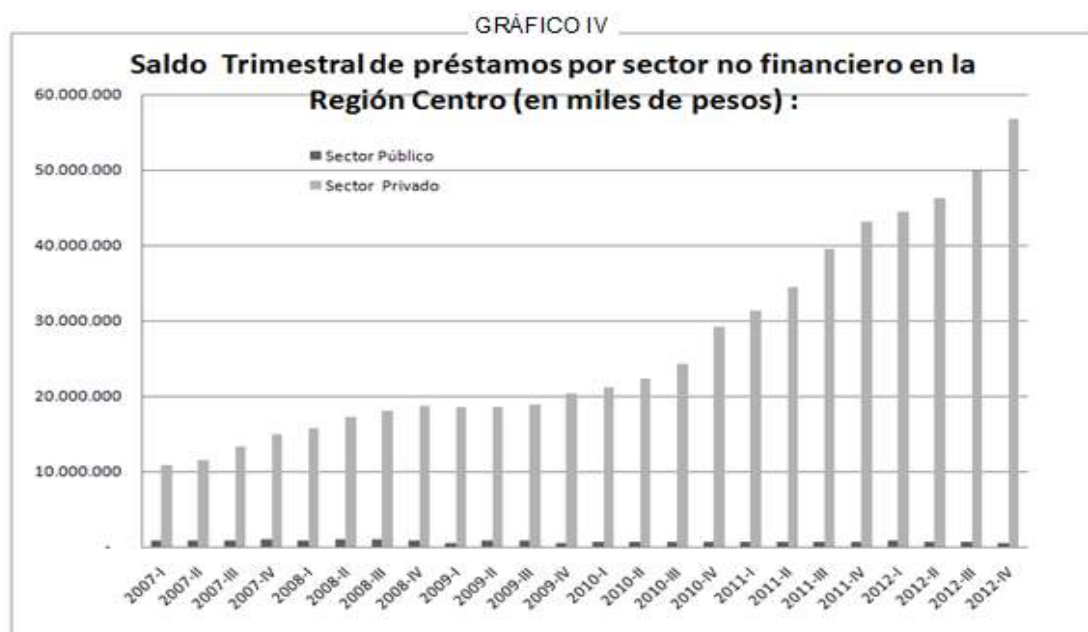
**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"



Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A. y del I.N.D.E.C.

8. Análisis de las participaciones de los sectores no financieros, privado y público, en el otorgamiento de préstamos

Más del 90% de los préstamos otorgados por las entidades financieras de la Región Centro tiene por destino el financiamiento del sector privado no financiero a lo largo de todo el período comprendido entre los años 2007 y 2012.



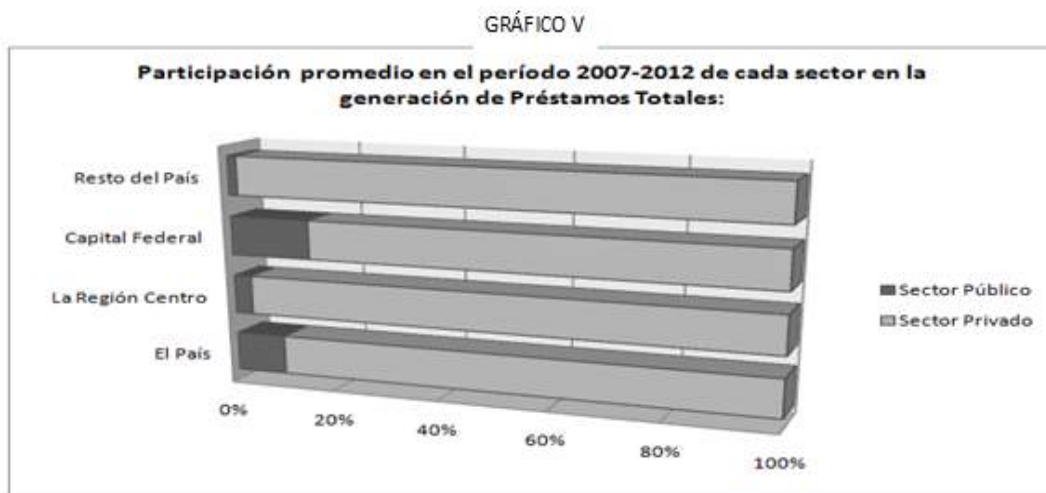
Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A.

X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

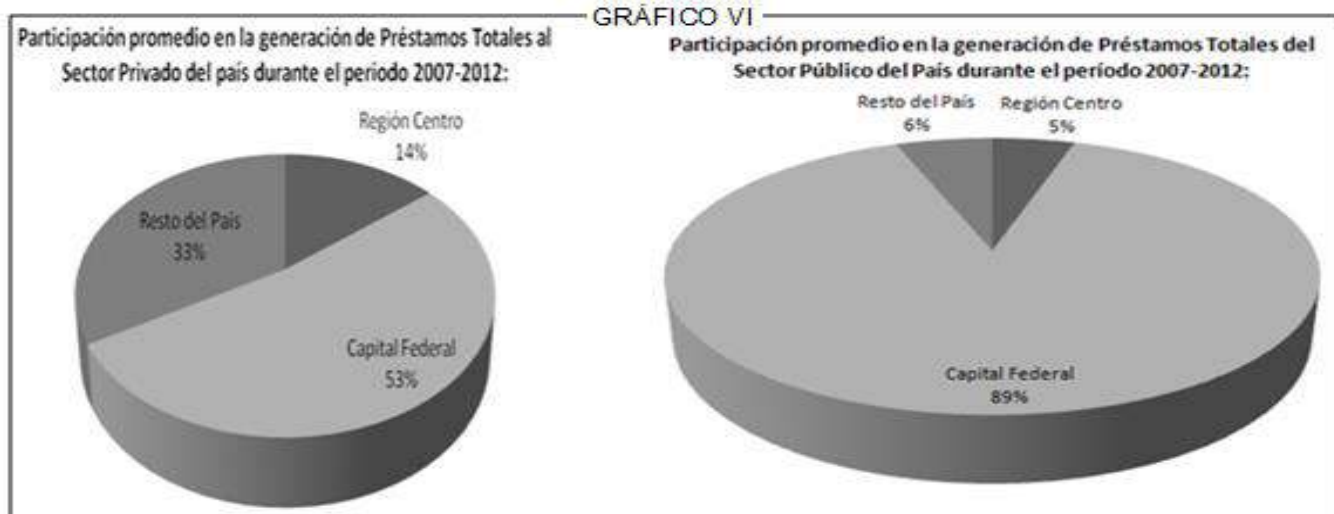
En la Región Centro los préstamos concedidos al sector público no financiero representan en promedio durante el período analizado apenas el 3,46% del total regional de préstamos bancarios (una participación muy inferior al 15,14% observado en Capital Federal); pero unos puntos por encima del comportamiento promedio del sector público en el Resto del País, que en el período apenas contribuye a explicar el 1,74% de los montos otorgados en este último ámbito geográfico.

Desde esta perspectiva, entonces, puede inferirse que el comportamiento del sector gubernamental, en sus distintos estamentos, en calidad de prestatario del sistema bancario argentino, contribuye durante el período a acrecentar la concentración geográfica de la aplicación de recursos financieros del sistema en Capital Federal.

Así, considerando valores promedio para el período 2007-2012, mientras la Región Centro explica el 13% del total de Préstamos del País, su contribución nacional aumenta al 14%, si se consideran solo los préstamos otorgados al sector privado no financiero y disminuye al módico aporte del 5% del total nacional de préstamos al Estado.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A.

8. Análisis de las participaciones de los sectores no financieros, privado y público, en la captación de depósitos

En términos comparados, nuestra región se destaca por contar con una significativa participación del Sector Privado No Financiero en la generación de los Depósitos Totales, siendo superior a la de Capital Federal, a la del resto del país y a la del país en su conjunto.

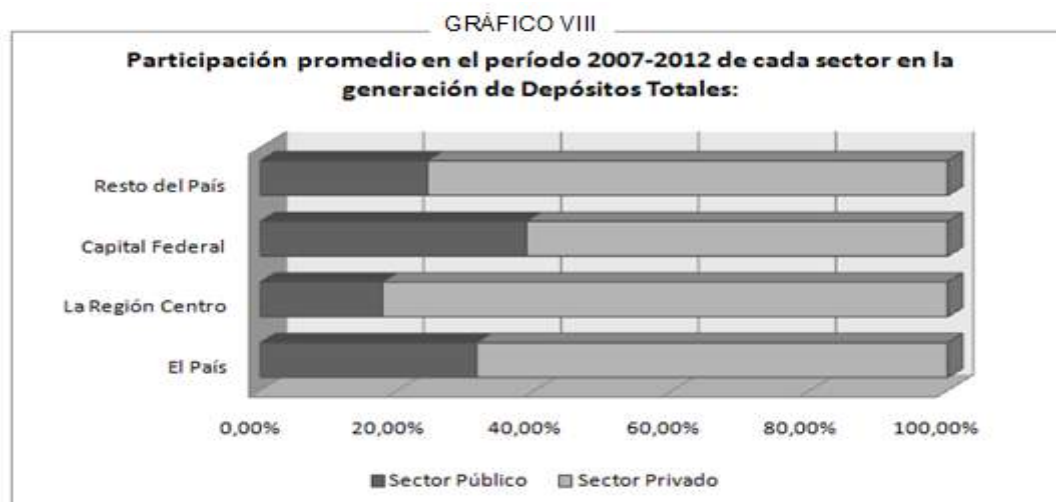
Así mientras el sector privado no financiero realiza durante el período observado, en promedio, el 82,21% de las colocaciones totales registradas en la Región Centro, en el país su aporte cae ya que solo explica en promedio el origen del 68,54% del total de depósitos captados, y baja aún más en Capital Federal, donde solo da cuenta del 61,28%.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”



Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A.

El resto del país (excluida Capital Federal) muestra en el período un aporte promedio del sector privado a la generación de depósitos que es del 75,63%, superior por lo tanto al observado en todo el país y al de Capital Federal, pero inferior al de la Región Centro.



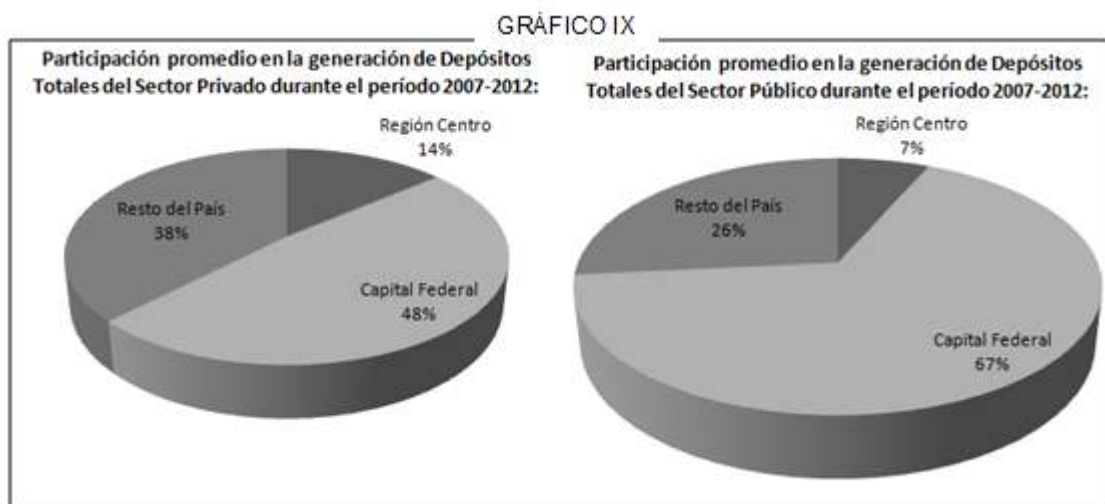
Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A. y del I.N.D.E.C.

Observando el comportamiento del sector público no financiero en la generación promedio de depósitos durante el período que va desde el año 2007 al año 2012, tal como se lo hizo respecto de su rol de tomador de préstamos, se arriban a similares conclusiones, referidas a que el mismo

contribuye a intensificar la concentración geográfica en Capital Federal de la actividad bancaria.

Así, observamos que mientras la Región Centro explica, en promedio durante el período analizado, el 12% del origen del total de depósitos del país, su contribución nacional aumenta al 14%, si se tienen en cuenta solo los depósitos del sector privado no financiero y disminuye al modesto aporte del 7% en la captación de depósitos del sector público no financiero en la república.

Lo contrario acontece con Capital Federal, que mientras da origen al 54% del total de depósitos del país, justifica el 48% de los del sector privado no financiero, y el 67% de los depósitos del sector público no financiero, considerando también valores promedio para el período bajo estudio.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A. y del I.N.D.E.C.

9. Concentración geográfica de las operaciones en las provincias de la Región Centro

Entendemos apropiado brindar información sintetizada, pero que a la vez de cuenta de lo acontecido en todo el período con razonable justicia, con el fin de ilustrar respecto del desempeño de las principales localidades de las provincias en lo que refiere a su contribución en la generación de los volúmenes más significativos de operaciones de préstamos y depósitos.

Recurrimos para ello a los valores promedio de los siguientes ratios de participación calculados en base a los saldos de cierre trimestrales, dado que

los mismos tienen asociados bajos desvíos estándares y no muestran diferencias relevantes con la mediana correspondiente: “Préstamos de la Localidad /Préstamos de la Provincia” y “Depósitos de la Localidad /Depósitos de la Provincia”.

En la provincia de Santa Fe la localidad de Rosario justifica por sí sola el 39,16% del total de préstamos, como el 35,85% del total de depósitos provinciales; mientras que por su parte la localidad de Santa Fe, lo hace en un 13,92% y en un 29,52%, respectivamente.

En la provincia de Córdoba, una sola localidad, que lleva su mismo nombre origina el 57,45% de los préstamos totales y el 60,72% de los depósitos a nivel provincial.

En Entre Ríos la localidad de Paraná, explica el 36,24% de los préstamos provinciales y el 46,05% de los depósitos entrerrianos, mientras que la localidad de Concordia lo hace en un 11,23% y en un 11,96%, respectivamente.

Es decir en las provincias de la Región Centro se reproduce el mismo fenómeno observado a nivel nacional de concentración geográfica del volumen de operaciones, en estos casos en determinadas localidades.

El modesto comportamiento del Sector Público No Financiero en las mismas, también contribuye a acentuar este fenómeno de concentración geográfica, ya que realiza el mayor volumen de operaciones en los departamentos a los que pertenecen estas localidades. Se caracteriza, no obstante, por un comportamiento muy disperso en el tiempo (registrando períodos de volúmenes prácticamente nulos y otros con montos operados relativamente superiores) – contrastando con un desempeño relativamente más estable del sector privado. Así, a modo de ejemplo mencionamos que la mediana de la participación del sistema bancario del departamento de Paraná en la generación del total de préstamos al sector gubernamental de Entre Ríos es del 80,52%, pero el rango intercuartíl es del 59,37%.

10. Destinos de los Préstamos de la Región Centro por actividad económica

Consideramos en este acápite la clasificación de actividades económicas que utiliza el BCRA con fines estadísticos, para los destinos del crédito bancario.

En base a ella, se analizan los resultados del indicador “Préstamos por sector de actividad económica /Préstamos Totales” para la Región Centro, teniendo en cuenta los saldos contabilizados para estas operaciones al cierre de los 24 trimestres que quedan comprendidos en el período estudiado. Dado que se constatan bajos desvíos estándares, puede concluirse que los porcentajes de participación promedio de cada destino en los préstamos totales resultan representativos de lo acontecido a lo largo de todo el período 2007-2012.

Por lo tanto, en este apartado cuando mencionamos ratios de participación, aunque no lo indiquemos expresamente, estamos haciendo referencia a los valores promedio de los indicadores correspondientes.

En base a este análisis resulta que el principal destino de los préstamos concedidos en la Región Centro es explicado por el financiamiento otorgado a las Personas Físicas en relación de dependencia, que dan cuenta del 29,74% de los montos otorgados, le sigue en importancia la Producción Primaria, con una participación del 24,19%; y luego los Servicios (18,12%), seguidos por la Industria Manufacturera (14,03%); el Comercio (9,53%), la Construcción (2,21%) y Actividades vinculadas a la Electricidad, el Gas y el Agua (0,94%).

Además, la Región Centro contribuye a realizar un aporte más o menos significativo, según el destino que se trate, al financiamiento bancario nacional de estas actividades. En este punto es cuando se advierte la importancia relativa de la banca regional en el financiamiento de la inversión en el país.

Es decir, que teniendo en cuenta valores promedio para el período, el financiamiento bancario que la Región Centro concede a la producción primaria representa el 26,78% del total que el sistema bancario argentino otorga a la misma.

Le sigue en importancia los préstamos a las actividades de Comercio, pues la Región Centro concurre en promedio durante el período analizado con el

18,82% del financiamiento a esta actividad en el país; continuando con análogo análisis le siguen en importancia, la construcción (13,07%); las Personas Físicas en Relación de Dependencia (12,19%), la industria manufacturera (11,41%), quedando en los últimos lugares la contribución de la Región Centro a financiar actividades de Servicios en el país (9,59%) y de Electricidad, Gas y Agua (8,95%).

11. Productividad y liquidez de la Banca en la Región Centro

Si bien la Región Centro no logra ocupar el primer puesto por la evolución de sus préstamos ni de sus depósitos, en el período 2007-2012, si lo hace en términos de productividad.

Así comparando la tasa de crecimiento del output (que para el caso, debe interpretarse que se trata de la correspondiente a los préstamos) respecto de la tasa de incremento del input (es decir, de los depósitos) durante el período; la primera lo hace en un 107,55% por encima de la segunda en la Región Centro; dando cuenta de una mejor performance en términos de mejora de la productividad del sistema que Capital Federal y el Resto del País.

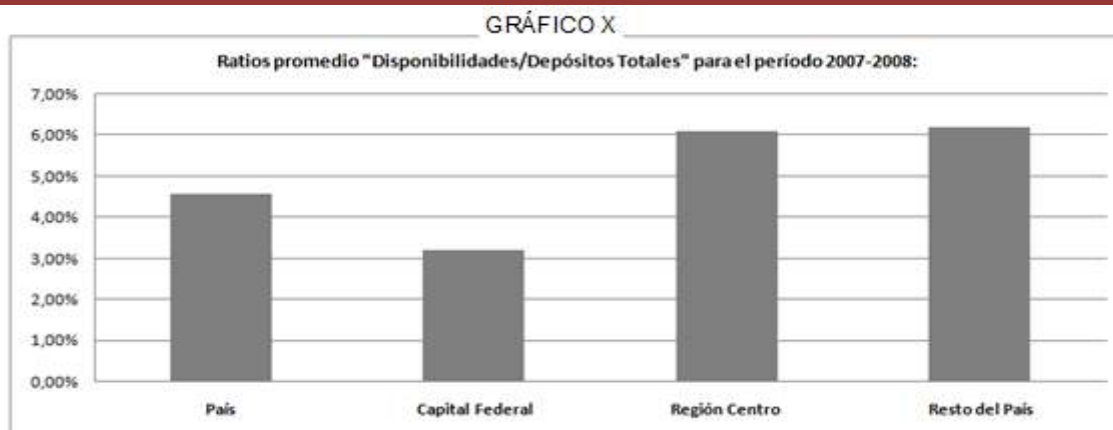
Llama la atención, sin embargo, que tanto la Región Centro como el Resto del país logran exhibir en el período mejoras en su productividad superiores al desempeño de Capital Federal, pero aplicando políticas de liquidez más exigentes, como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Cuadro III. INDICADORES DE LA ACTIVIDAD BANCARIA

Período 2007-2012	Capital Federal	Región Centro	Resto del País
Crecimiento Préstamos	286,66%	391,31%	439,40%
Crecimiento Depósitos	250,29%	188,54%	240,71%
Mejora Productividad	14,53%	107,55%	82,54%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A.

Estos indicadores dan cuenta de que la Región Centro y el Resto del país (excluida CABA) denotan mayores presiones relativas de demanda crediticia para satisfacer el desarrollo de la actividad económica que Capital Federal.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A.

12. Conclusiones

La banca de la Región Centro forma parte del sistema financiero nacional respecto del cual reproduce hacia el interior de las provincias que la conforman ciertas características del mismo que denotan una marcada concentración geográfica de la actividad bancaria, y en consecuencia desigual acceso por parte de la población a las prestaciones y servicios financieros, en el período definido por los años 2007 a 2012.

En el caso del país, se destaca Capital Federal que explica por sí sola más del 50% de los préstamos y de los depósitos que se generan en todo el territorio argentino; y a nivel de las provincias de la Región Centro, una o dos localidades importantes, según sea el caso, logran este cometido.

Considerando que según la reforma a la Carta Orgánica del BCRA aprobada por la ley 26.739 del año 2012, esta entidad debe velar por los objetivos de "promover la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social" la reducción de estas desigualdades en materia de distribución territorial del acceso a los servicios financieros por parte de las familias y las empresas de nuestro país debería ser un objetivo prioritario porque con ello se contribuiría a un desarrollo más equitativo de todas las regiones que lo conforman.

Esta particularidad de notorias asimetrías en nuestro sistema financiero, entonces, entendemos que debería ser considerada y abordada con mayor énfasis desde la política financiera y crediticia del BCRA, partiendo de la

comprensión de que “Equidad Social” requiere de “igualdad de oportunidades” para todos los argentinos y del consenso de que los servicios financieros, en especial el crédito, operan en un sin número de circunstancias como “la llave” que abre puertas a diversas oportunidades (ya sea que se trate de la posibilidad de encarar un proyecto de inversión, de acceder a la formación de recursos humanos de calidad, de incorporar nueva tecnología, de ampliar las posibilidades y variedad de consumo, etc.).

Así, por ejemplo un instrumento de política que puede utilizar la autoridad para reorientar el crédito es recurrir al establecimiento de encajes diferenciales, disminuyéndolos y por lo tanto ampliando la capacidad prestable de la banca para determinados destinos que se pretenden favorecer. Según surge del análisis de la normativa vigente se establecen reducciones a las exigencias de efectivo mínimo de los bancos que otorguen préstamos a PyMEs, beneficio que aumenta gradualmente en función de una mayor proporción de los recursos crediticios afectados a este destino.

Ello lo valoramos como una medida sumamente positiva, pero concluimos que debería complementarse con una política de encajes diferenciales por zona geográfica más marcada y de sintonía fina que el modesto avance que observamos en este aspecto actualmente (solo se establece un encaje diferencial para una de las seis categorías de entidades por área geográfica en que divide a las mismas el ente rector del mercado).

También, nos merece un análisis crítico la normativa emitida por el BCRA por la cual se ha implementado la Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera¹⁴⁶, que entendemos opera como una continuidad de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva que se implementó desde mediados de julio de 2012, la cual se ha venido no solo renovando semestralmente, sino que profundizándose en sus exigencias en pos de beneficiar al sector productivo de PyMEs principalmente.

Según la última versión de esta línea crediticia obligatoria para las entidades financieras alcanzadas, las mismas deben aplicar el 15,5% del promedio

¹⁴⁶ Según Comunicación A n.º. 5975 del B.C.R.A.

mensual del saldo diario de depósitos del sector privado no financiero de mayo de 2016 a los destinos específicos contemplados (principalmente financiamiento a las MiPyMEs).

Se destacan como positivos los hechos de que se amplía para el segundo semestre de 2016 los alcances de la línea crediticia en cuestión pues la proporción de los depósitos se eleva respecto de la establecida para el segundo semestre del año 2015 (que era del 7,5%) y que a los efectos de su aplicación a los destinos específicos estipulados se han establecidos coeficientes diferenciados por área geográfica. Estos coeficientes actúan a modo de incentivos para que las entidades otorguen préstamos preferentemente en determinadas divisiones políticas del territorio que se pretenden favorecer.

No obstante lo anterior, entendemos que debería aplicarse un incentivo menor para los préstamos a concederse en el marco de esta línea en CABA, así como debería este tipo de medidas complementarse con otras tendientes a estimular un mayor crecimiento de los depósitos en las zonas con menor desarrollo de su sistema bancario.

Es decir, apreciamos que esta política crediticia es una excelente medida para orientar el crédito a favor del sector productivo, pero no podemos dejar de mencionar que a nuestro criterio la misma debería complementarse con una reorientación más marcada desde el punto de vista geográfico para que se produzca un efecto derrame más intensivo y más allá de Capital Federal.

También, en consonancia con la reciente experiencia (no vigente ahora) donde el BCRA regulaba las tasas de interés pasivas para pequeños inversores fijándoles un mínimo hemos pensado que se podrían establecer, en referencia a este tipo de tasas (pero para los grandes inversores) niveles diferenciales con el fin de orientar la asignación del ahorro a ciertas localidades, por lo menos en una etapa inicial que contribuya a ampliar la capacidad prestable bancaria de las mismas.

Todas estas medidas propuestas parten de sostener que nuestro sistema financiero da cuenta de un enorme potencial de desarrollo (tal como se

mencionó antes, la distancia entre los indicadores de profundidad financiera de Argentina y los de países desarrollados, o incluso de países vecinos como Chile o Brasil es importante y avala esta expectativa); y es a partir de esta consideración que buscamos promover desde el modesto aporte de este trabajo un desarrollo financiero que resulte más equitativo para todas las regiones de nuestro país.

De este modo, si se elevan las tasas de interés pasivas con su correlato en términos de incremento de los depósitos (tal como efectivamente se demostró recientemente luego de las regulaciones mencionadas)¹⁴⁷ o si se establecen líneas de crédito obligatorias para determinados destinos, se tratan en todo caso de medidas, que en términos gráficos significan que se “amplia el tamaño de la torta¹⁴⁸” de los recursos financieros disponibles para financiar la inversión productiva y el consumo.

Pero la importancia de las medidas redistributivas a nivel geográfico radica en que posibilitan que esa “torta” se distribuya en proporciones más equitativas.

Además, se denota un énfasis bien positivo del ente regulador en promover el acceso de las PyMEs al financiamiento, pero al no ir acompañado de suficientes estímulos redistributivos desde el punto de vista geográfico estos esfuerzos tienen gran parte su impacto focalizado en CABA, máxime si se tiene en cuenta que las más pequeñas y medianas empresas acuden en general a los bancos de la zona a la que pertenecen; lo cual por otra parte resulta conveniente en términos de que ello contribuye a disminuir los efectos de la asimetría informativa entre las partes, asimetría que calificada bibliografía interpreta como un factor que incrementa el costo financiero del endeudamiento.

En concreto, en principio proponemos reorientar el otorgamiento de los créditos a las zonas con menor desarrollo financiero (que los bancos radicados en lugares donde se capta el mayor volumen de depósitos tengan incentivos para conceder préstamos en las zonas menos bancarizadas) o mejor aún, en pos de

¹⁴⁷ Según Informes monetarios mensuales publicados por el B.C.R.A.

¹⁴⁸ Gráfico frecuentemente utilizado para mostrar porcentajes de participación sobre un total.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”

reducir las consecuencias de las asimetrías informativas entre las firmas demandantes de crédito y los bancos, sería conveniente que se diseñe un sistema de estímulos para promover el crecimiento de los depósitos en las localidades con menor profundidad financiera.

Un dato alentador resulta de hacer el esfuerzo por actualizar los ratios de participación promedio de las divisiones políticas analizadas sobre los saldos trimestrales de préstamos y depósitos totales a nivel país para los años 2014 y 2015, pues se observa que si bien no se altera la conclusión de que Capital Federal es la gran y principal protagonista del sistema; se constata cierta tendencia a incrementarse la participación relativa de la Región Centro y del resto del país en los préstamos, como de esta última área geográfica sobre el total de depósitos generados a nivel nacional.

Cuadro IV. ACTUALIZACIÓN DE DATOS PARA EL AÑO 2014.

Participaciones Promedio en el Total de Depósitos del País				Participaciones Promedio en el Total de Préstamos del País			
División Política	Año 2014	Periodo 2007-2012	Variación	División Política	Año 2014	Periodo 2007-2012	Variación
Capital Federal	52,49%	54,36%	-1,87%	Capital Federal	50,05%	56,00%	-5,95%
Región Centro	11,33%	11,67%	-0,34%	Región Centro	14,45%	13,00%	1,45%
Resto del País	36,18%	33,97%	2,21%	Resto del País	35,50%	31,00%	4,50%

Cuadro V. ACTUALIZACIÓN DE DATOS PARA EL AÑO 2015.

Participaciones Promedio en el Total de Depósitos del País				Participaciones Promedio en el Total de Préstamos del País			
División Política	Año 2015	Promedio 2007-2012	Variación	División Política	Año 2015	Promedio 2007-2012	Variación
Capital Federal	51,54%	54,36%	-2,82%	Capital Federal	48,33%	56,00%	-7,67%
Región Centro	11,51%	11,67%	-0,16%	Región Centro	14,76%	13,00%	1,76%
Resto del País	36,95%	33,97%	2,98%	Resto del País	36,91%	31,00%	5,91%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A. y del I.N.D.E.C.

13. Bibliografía y fuente de datos consultados:

Banco Mundial (s.f.). Datos publicados en su pág. web recuperados el 29/09/2015 de <http://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.DOMS.GD.ZS>

Banco de Datos de Estadísticas Económicas y Fiscales de la Ciudad de Buenos Aires (s.f.). Disponible el 01/12/2015 en su pág. web. :http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/?menu_id=34690

Bebczuk, Ricardo (2000). “Información asimétrica en mercados financieros” – Madrid, Cambridge University press.

BCRA (s.f). Boletines Estadísticos y otros documentos disponibles al 01/09/2016 en la pág. web del organismo <http://www.bcra.gov.ar>.

Buchieri, Flavio E. (2011). “Desarrollo del sistema financiero y crecimiento económico. Teoría y evidencia empírica hasta la presente crisis financiera internacional”. Recuperado con fecha 31/12/2011 de la biblioteca virtual de la Universidad Nacional del Litoral en: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/CE/article/view/1156/1802>

Cuattromo Juan y otros (2009). “Distribución Sectorial y Regional del Crédito Bancario en la Post-Convertibilidad”; Nota Técnica correspondiente al Informe Económico N° 71; Ministerio de Economía de la Nación.

De Nigris, Alberto (2008). “La bancarización en Argentina “Unidad de Estudios del Desarrollo”. División de Desarrollo Económico. CEPAL.- Sgo. de Chile.

Dirección General de Estadísticas y Censos Córdoba (s.f.). Datos de PBG disponibles el 01/12/2015 en su pág. web: <http://estadistica.cba.gov.ar/>

Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Entre Ríos (s.f.). Datos de PBG, consultados el 01/12/2015 en la pag. web <http://www.entrierios.gov.ar/dec>.

Dutto, Martí y otros (2010). “Tendencias del Sistema Financiero Argentino”; Universidad Católica de Santa Fe.

Elosegui, Pedro (2008). “La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina”. BCRA -Investigaciones Económicas- Buenos Aires.

Goldstein Evelin (2011). “El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador”; Documento de proyecto; ONU-CEPAL.

INDEC (s.f). Índice de precios mayoristas nivel gral., año base 2001; Censo Poblacional 2010; Serie de PBI a precios de mercado, disponibles al 01/02/2015 en la pág. web oficial <http://www.indec.gov.ar>

Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) Provincia de Santa Fe. (s.f.). Datos de PBG disponibles el 01/12/2015 en la pag. web del organismo: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111304>

Leonardi, Agustina y otros (2009). "El Sistema Bancario en Argentina"; Bs. As. Fundación Libertad, Instituto de Estudios Económicos.

Lliteras, Miguel y otros. (2002, Septiembre). "Dinero, crédito y actividad económica. El caso de la Argentina en los '90" - Cátedra de Análisis del Sistema Financiero - Universidad del Sur

Rodríguez, A y Capece, N. (2001) "El sistema financiero argentino – estructura, operaciones y normas" - Bs. As. Ediciones Macchi.

Streb, j. (1998, abril). "Inflación, desconfianza y la desintegración del sistema financiero en Argentina" –cuadernos del CEMA.

Val, Horacio R. y Fuentes Matías N. (1999, Junio). "Perfil Monetario y Financiero del Partido de General San Martín 1977-1998" Serie de Estudios Técnicos N° 1 de la Escuela de Economía y Negocios.

Valpy FitzGerald (2007) "Desarrollo financiero y sistema económico: una visión crítica" recuperado el 06/08/2014 de: http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/PPIOS7_Valpy%20FitzGerald.pdf

“Articulaciones y desarticulaciones en las políticas de desarrollo regional. Reflexiones sobre el caso de la Provincia de Santa Fe”

Autores: Waldemar Hernán OCKSTAT¹⁴⁹ - José Ignacio VIGIL¹⁵⁰

E-mails: waldemar.ockstat@gmail.com - jvigil@fce.unl.edu.ar

Pertenencia Institucional: FCE – UNL

Introducción

El trabajo es una intervención en el debate actual analítico y práctico sobre las características de las políticas de desarrollo económico regional en Argentina en los últimos (10-15) años. Sugiere que han existido no pocas dificultades para el diseño y aplicación de este tipo de políticas, e incluso forzando la nota podrían decirse que han pasado desapercibidas y parecen haberse disuelto, y que esto es problemático para la provincia de Santa Fe.

En un nivel analítico conceptual se parte de describir y analizar la manera en que las transformaciones ocurridas sobre el Estado en los últimos años en Argentina generaron un doble proceso direccional: por un lado, desde arriba hacia abajo o desde el Estado nacional hacia las instancias inferiores intentando descentralizar políticas y recursos, y por otro, desde el propio Estado como actor central y casi único ejecutor de políticas hacia una dinámica de mayor articulación del Estado con la sociedad civil (agencias de desarrollo, fundaciones, centros económicos locales, cámaras empresariales, y una gran cantidad de actores locales) en el diseño y ejecución de políticas de regeneración económica regional sobre el propio territorio donde se aplican las políticas de desarrollo. Sostendremos que estas transformaciones han empujado las políticas regionalistas hacia una dinámica de articulaciones regionales (gobernanza) que no ha sido favorable a su efectividad, le hizo

¹⁴⁹ Magíster en Administración Pública (UNL). Licenciado en Ciencia Política (UNR).

¹⁵⁰ PhD Candidate (Durham University, England). Magíster en Ciencias Políticas y Sociología (FLACSO). Abogado (UNL)

perder fuerza y, como veremos para el caso estudiado, ha generado no pocas dificultades. Entre otras, y en un nivel empírico-práctico, aquí se adelantan tres hipótesis articuladas sobre las problemáticas de esas políticas de regeneración económica basadas en la articulación público-privada para el caso de la provincia de Santa Fe: i) que ha existido una inadecuada relación entre niveles o geografías de regulación (nacional, regional, local) para articular esas políticas (ingeniería institucional); ii) que ha existido una escasa o inadecuada comprensión de la conformación de los *espacios regionales* para definir la política regional; y iii) que ha existido una exagerada ausencia del rol activo del Estado provincial en la ejecución de dichas políticas de regeneración económica. La propuesta apunta a indagar sobre estas situaciones problemáticas para repensar hacia futuro las políticas de regeneración económica regional. El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la siguiente sección se describe y analiza la transformación hacia la idea de gobernanza en el desarrollo regional. La tercera sección analiza ese giro para el caso de Santa Fe y describe y analiza las dificultades y problemas que ese giro ha tenido en la provincia de Santa Fe. La cuarta sección ensaya algunas conclusiones.

El giro conceptual hacia la gobernanza en Argentina

Ya desde fines de los 70s y principios de los 80s, en el marco de un intenso proceso de transformaciones tanto en las formas de producción keynesiano-fordistas como en la *morfología* de intervención del Estado (sobre todo nacional) en las economías capitalistas fue ganando lugar incipientemente el concepto de **gobernanza** para reanimar los espacios de intervención del Estado tendiente a hacer la actividad de gobierno más reflexiva, participativa y democrática en su interacción con la sociedad civil. Pero sobre todo, que parecían aparentemente más efectivos en la realización de la política y la prestación de servicios comparada con la esclerótica, jerárquica y en ocasiones

autoritaria forma estatal (Hajer & Wagenaar, 2003; Healey, 2006)¹⁵¹. Entrados los 90s, los nombres y esquemas vinculados a la *gobernanza* emergieron con mayor nitidez, se consolidaron en los enfoques del desarrollo (y del desarrollo regional) y justificaron (y demandaron) el surgimiento de mayores estructuras descentralizadas.

La materialización de las ideas sobre la gobernanza fue variada y dependiente de su contexto político, económico e institucional (van Lindert & Verkoren, 2012) y de las fortalezas y/o debilidades de los Estados y sistemas políticos (Grindle, 2007). En el caso argentino por ejemplo, estas formas de gobernanza emergieron principalmente en el marco de los procesos de reforma sobre el Estado durante fines de los 80s y principios de los 90s. Brevemente, la primera generación de reformas importantes sobre el Estado focalizó –como es sabido– en un fuerte achicamiento de la estructura estatal y una descentralización de funciones hacia las instancias inferiores fundado en la necesidad de reducir el aparato estatal, lo que dio paso a que la gobernanza apareciera como una especie de delegación de funciones del Estado, sobre todo a nivel regional, que recolectaba lo que el Estado delegaba (Zurbriggen, 2014). Las siguientes generaciones de reformas en argentina se ocuparon de intentar mejorar los aspectos técnicos de la provisión de servicios, con mayor énfasis en la subsidiariedad de la intervención, la preocupación por la *eficiencia* y la *eficacia* de las acciones estatales. En ese marco, sobre todo las corrientes de inspiración institucionalista, vieron quizá con buenos ojos a la gobernanza como aquel concepto que representaba la articulación reflexiva entre Estado y sociedad civil que se estaba intentando forjar (ver Burki & Perry, 1998)

En los **debates del desarrollo regional y local**, ámbito que nos incumbe aquí, el concepto de gobernanza fue ganando lugar privilegiado a través de una inmensa variedad de expresiones y conceptos regionalistas que intentaban reflejar esta nueva orientación en la forma de gobernar y de emprender

¹⁵¹ La literatura ha discutido ampliamente sobre las definiciones de gobernanza. El lector puede revisar (Börzel, 1998; Hewitt de Alcántara, 1998; Mayntz, 1998; Messner, 1997) por mencionar algunos de los más citados de la primera generación del debate. Una revisión más actual puede verse en Bevir (2011) y Levi-Faur (2012).

proyectos políticos. El planteo *regionalista* habilitó un camino hacia la gobernanza desde varios cuerpos conceptuales: por ejemplo, desde los trabajos de las nuevas formas de organización regional de la producción (flexibles) para la generación de riqueza (Piore & Sabel, 1984), desde los aportes de las ventajas de la proximidad para la reducción de costos de transacción y economías externas (Scott, 1988), desde los análisis de las ventajas de la interacción de los actores económicos como elemento de generación de innovación y aprendizaje colectivo (conocimiento tácito) que podía generar mejoras a nivel de productos y procesos en las empresas facilitado por una infraestructura institucional local que permitiera la circulación de información y mejorara la oferta de servicios empresariales (Amin & Thrift, 1994; Cooke & Morgan, 1998; Storper, 1997), entre otros (ver Vigil, 2013). En ese marco, el regionalismo auspició desde sus comienzos la necesidad de la *delegación de funciones* desde el Estado central hacia las instancias inferiores para poder avanzar en la apertura del potencial de los territorios como *sujetos activos del desarrollo*. En el caso argentino y latinoamericano, implicaba revertir la matriz *estado-céntrica* de estas sociedades¹⁵². Y demandaba en principio una descentralización de acciones hacia los niveles donde se indicaba que era más oportuna la inclusión de mayores voces posibles y se habilitaba la concertación democrática de los actores intervinientes, al tiempo que se generaban los mecanismos para que esa toma de decisión concertada y esa amplitud de voces, ocurra. Lo local, lo regional, lo *territorial*, etc. –en ocasiones tratados indistintamente- era visto como la arena quizá más apta para lograr la expresión de voces y la eventual concertación de propuestas. Comenzaron entonces a aparecer expresiones y conceptos como el de gestión estratégica, concertación público-privada, articulación de intereses, desarrollo conjunto o cooperativo, negociación conjunta entre actores sociales, redes locales o mecanismos de coordinación horizontal, gestión territorial, acción colectiva, sinergia social, etc., por mencionar solo algunos de los usos que el lenguaje del desarrollo regional y local comenzó a adoptar parafraseando a la gobernanza.

¹⁵² Ver los trabajos regionalistas sobre descentralización del Estado de Sergio Boisier (CEPAL) muy influyentes en los debates académicos y políticos desde inicios de los 80s (Boisier, 1982, 1987, 1991).

En la práctica, la planificación del desarrollo regional bajo las dinámicas de gobernanza fue requiriendo una adaptación, al menos desde el Estado, de las herramientas tradicionales de gestión, dando paso a la aparición de una innumerable cantidad de *diagnósticos* y de documentos preparatorios de planificación, y una diversidad de desarrollo de *manuales* de “buenas prácticas”, en ocasiones orquestadas desde los organismos de financiamiento internacional. (United.Nations, 2008). Lo cierto es que la combinación de las transformaciones espaciales y morfológicas del Estado, la necesidad de avanzar en la descentralización y *empoderamiento* a los actores sociales, sumado al fuerte y consolidado emergente regionalista, fueron dando paso a un paradigma muy utilizado en las teorías del desarrollo regional que sustituía la idea de la posibilidad de la activación del crecimiento y el desarrollo económico solo desde “arriba” y solo desde el “Estado”, por la idea de la posibilidad de generar los mismos resultados a partir de la dinamización de acuerdos, arreglos, articulaciones, estrategias y multiplicidad de formatos organizacionales o configuraciones institucionales que, a la par del Estado (y en ocasiones suplantándolo), tenían capacidad de *generar regulaciones, dinamizar actores económicos, dirigir comportamientos, y encauzar intereses* en escalas sub-nacionales de actuación: el barrio, la ciudad, la región, la metrópolis, etc. (Healey, 2006; Moulaert, Parra, & Swyngedouw, 2014).

El giro hacia la gobernanza en la provincia de Santa Fe

Existen una serie de hechos en los tres niveles estatales, nacional provincial y local, que convergen en señalar la existencia ese doble proceso direccional que mencionamos al inicio: desde el Estado nacional hacia las instancias inferiores intentando descentralizar políticas y recursos, y por otro, desde el propio Estado como único ejecutor de políticas hacia una mayor articulación con la sociedad civil. Es decir existen elementos fácilmente verificables que describen ese giro hacia la gobernanza y su comportamiento en relación con las políticas de regeneración económica regional.

Primero, desde el Estado Provincial hubo a fines de los 90s un fuerte impulso hacia las denominadas Asociaciones para el Desarrollo, organismos que emergieron como entes “autárquicos” que manejaban fondos del Estado provincial para desarrollar proyectos de desarrollo regional basados en la articulación institucional y complementación territorial del Estado con los agentes económicos locales (empresas). La provincia logró crear un entramado de 19 entidades, cubriendo casi el 60% de las localidades, sobre las cuales se ejecutaron sucesivas acciones de apoyo a la producción regional (ver Ockstat, 2015). Segundo, desde el 2008, el Estado provincial puso en marcha un Plan Estratégico Provincial (PEP) “*Santa Fe Visión 2030*” que impulsó procesos de regionalización¹⁵³ y descentralización de políticas públicas para orientar mejor la acción del Estado hacia el sector productivo, fortaleciendo nuevamente esas Asociaciones para el Desarrollo a las que definía como *organizaciones que generan sinergias locales y regionales al entramado productivo* (Bonfatti & Galassi, 2012). Tercero, también en 2008 se produjo una reestructuración del Ministerio de la Producción de Santa Fe creando las denominadas “cadenas de valor” y adaptando su estructura a esas cadenas para mejorar la inserción del Estado en las dinámicas productivas, y se conformaron Consejos Económicos en cada cadena de valor integrado por instituciones y agentes representativos de cada sector y territorio para diseñar políticas (Bertero, 2007). Es decir, existieron hechos tendientes a fortalecer la descentralización, la articulación público-privada, y las políticas de desarrollo regional¹⁵⁴.

Por su parte, desde el Estado Nacional también han existido en los últimos años aspectos claves que definieron su orientación hacia las políticas de regeneración económica regional en base a las dinámicas de gobernanza, y que influyeron en la emergencia de las situaciones problemáticas de Santa Fe: *Primero*, luego del 2003 se propuso una política económica caracterizada por un paquete quizá heterodoxo que incluyó un nuevo esquema macroeconómico

¹⁵³ Dividiendo la provincia en 5 regiones y nodos.

¹⁵⁴ Ver también la *plataforma electoral* del Frente Progresista, Cívico y Social (FPCS), gobierno desde 2007, que planteaba *la reforma del Estado “para descentralizarlo y generar nuevas formas de gestión ligadas al modelo de gobernanza, jerarquizando la esfera pública no estatal* (Programa FPCS, 2007).

que ensayaba (aún con dificultades) un proyecto de reindustrialización de la economía por sustitución de importaciones, con intentos de valorizar al sector productivo por sobre el financiero, con un tipo de cambio diferente (por devaluación) que redefinió la relación interna/externa del sector industrial, y con un fuerte estímulo a la promoción de las pequeñas y medianas empresas (Alfini, 2013). *Segundo*, hubo un fuerte impulso a las *regiones industriales* como fundamento de la mejora de competitividad a partir de fomentar las articulaciones público-privadas: por ejemplo, se aplicaron más de 111 programas de promoción de esquemas asociativos empresario-institucionales a nivel local (sistemas productivos locales, clusters, distritos industriales, etc.) (Naclerio & Trucco, 2015). Aspectos de la nueva política industrial y regional que fueron expresados en planes industriales (MI, 2011), planes de desarrollo (MPFIPS, 2004), y un Plan Estratégico Territorial (PET) que revalorizaba las políticas de *cadena de valor* antes vistas para Santa Fe (ver MPFIPS, 2011, p. 197). *Tercero*, se impulsaron una gran cantidad de “nuevas” *iniciativas institucionales* que complementaban al Estado en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo regional. Entre las más significativas figura el impulso dado a las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) una red de más de 70 entidades sin fines de lucro que actuaban como una plataforma institucional de gestión, información y soporte para mejorar la vinculación del Estado Nacional con las PYMES contribuyendo a la “competitividad” local. También emergieron los Foros de Competitividad por sector económico, que articulaban intereses entre los representantes de cada actividad económica y el territorio específico. Se crearon también las oficinas *Gen/A* (Generadores de Industria Argentina) del Ministerio de Industria de la Nación, que actuaban como nodos productivos (mini sedes ministeriales) que trabajan para detectar estrategias productivas y planes de inversión junto con los empresarios locales. Y se reordenaron “viejas” instituciones estatales para orientarse a la promoción de las necesidades regionales como el INTA y el INTI. Todos los cuales intentaban articular a municipios y/o comunas, sociedades rurales, centros económicos

locales, legisladores, empresarios, y una gran cantidad de actores locales en el diseño y ejecución de políticas de regeneración económica regional.

A su vez, desde mediados de la década del 90 en adelante los Estados municipales habían comenzado a implementar transformaciones que incluían una asunción de funciones mayores a las ya tradicionales de “ABL”, creándose en estas instancias las denominadas *Secretarías de la Producción* contribuyendo así al proceso descentralizador y asumiendo los municipios un rol importante en el diseño y ejecución de políticas económicas locales, a partir de generar redes de actuación *horizontal* con los actores económicos (fundaciones, cámaras empresariales, centros industriales, etc.) (Ver Caussi, 2006).

Ahora bien, por qué decimos que estas dinámicas de gobernanza son problemáticas? ¿Por qué lo son específicamente para Santa Fe? Mencionamos al inicio que trabajaríamos con tres hipótesis articuladas, veamos cada una de ellas.

a. La articulación de políticas públicas entre diferentes niveles de regulación y los actores económicos interesados

El primer problema en este corrimiento de las políticas de regeneración económica hacia las dinámicas de gobernanza está vinculado a la escasa articulación de la “ingeniería institucional” encargada de llevar adelante las políticas, una desinteligencia que –sostendremos- ha generado para el caso de Santa Fe no pocas superposiciones y contradicciones entre los niveles de aplicación de las políticas. Como vimos, tanto los planes estratégicos nacionales como los planes estratégicos provinciales han insistido en dar prioridad a las estrategias de búsqueda de asociatividad público-privada, empresarial e institucional en los niveles inferiores o en los niveles “territoriales”. Nótese que esa idea de la búsqueda de asociatividad empresarial e institucional a nivel local y regional como estrategia principal de política de regeneración económica ha tendido a confiar en el potencial de la *gobernanza*

local, parroquial y endógena de los espacios locales y de las articulaciones y mediaciones que los actores económicos, sociales y políticos sean capaces de construir, y fue utilizada como herramienta para intentar liberar el potencial “innato” de cada región para insertarlas adecuadamente en los procesos de globalización, de acuerdo a un logrado consenso del *mainstream* del desarrollo regional.

Sostendremos sin embargo –como una buena parte de la bibliografía ha indicado y como hemos sugerido desde el inicio- que los espacios regionales contienen mediaciones institucionales en las diferentes instancias que interactúan en su producción (actores locales, regionales, nacionales e incluso internacionales) y que todo ello ha hecho paradójicamente más compleja la posibilidad de cooperación, consenso y articulación de intereses. Lo que parece haberse generado más bien es que muchos actores diferentes desarrollan, implementan o fuerzan herramientas de políticas acordes a los intereses que representan: así, cada cámara empresarial, cada sector económico, cada etapa de la cadena de agregación de valor, propone y pregona políticas *macroeconómicas* y *regionales* (nacionales y provinciales) favorables a la producción y competitividad y eventualmente exportación de sus propias producciones, que a veces requieren soluciones de políticas que son en principio incompatibles entre sí (Vigil & Ockstat, 2015). Es decir, suele verse una explosión de agentes y articulaciones paralelas al Estado pero que no necesariamente logran una adecuada coherencia en su ***ingeniería institucional*** y en ocasiones se generan complejas articulaciones cada una de las cuales pujando y compitiendo por re-direccionar los procesos de desarrollo regional y local en un mismo territorio. Existen no pocos indicios de esta desarticulación en la provincia de Santa Fe.

Por ejemplo, se ha avanzado en describir para el caso de Santa Fe (en la zona central de la provincia) las dificultades de esta superposición de agentes de la gobernanza, y se ha mostrado que las *agencias* y *asociaciones* fueron utilizadas como correas de transmisión para “bajar” las políticas y programas (nacionales y provinciales, respectivamente) hacia una localidad,

produciéndose no solo un solapamiento y obstrucción de programas entre agencias y asociaciones sino también la obstrucción de la oportunidad para las *secretarías de la producción* locales de conformarse como instancias autónomas y descentralizadas que se hagan cargo de la articulación de actores para buscarle solución a los temas de políticas económico-productivas (Vigil & Priolo, 2014). Los vínculos y articulaciones que se generaron no fueron coordinados como parte de una política gubernamental planificada, lo que hizo que muchos recursos asociados a las Agencias “salteen” la instancias regional o local y se articulen directamente entre nación y la Agencia de Desarrollo Regional, y desde ésta a los empresarios locales, quedando el rol de los gobiernos locales reducido a acoplarse a dichas propuestas, y en el mejor de los casos, a incentivar el proceso.

A su vez, en el caso de Santa Fe, esa desinteligencia de la ingeniería institucional fue visualizada en la relación entre política sectorial y política regional. Mientras que desde el Estado nacional se impulsaban en la provincia los esquemas de aglomeraciones productivas con diferentes políticas: pro-clusters, desde el Ministerio de Industrias (Naclerio & Trucco, 2015) y pro-distritos industriales desde el Ministerio de agricultura (ver Moltoni, 2014); a su vez, desde el INTA no se veía con buenos ojos la política de aglomeración en Santa Fe “[la] alta concentración de las fábricas y proveedores en la provincia de Santa Fe, *no contribuye al desarrollo territorial que se busca* [...]” (ver Bragachini, 2008).

b. El espacio regional de la gobernanza y las lecturas de la política

Una discusión pendiente y poco estudiada en las políticas de desarrollo económico regional, se vincula con la problemática de la *conformación de los espacios regionales* fruto de las dinámicas de gobernanza. Nótese que los primeros enfoques institucionalistas del “nuevo” desarrollo regional emergieron en los 70s principalmente con una estrategia (o paradigma) que proponía articulaciones locales entre instituciones y actores económicos para insertarse

más competitivamente en los mercados mundiales, y que determinaba una *conformación del espacio* más o menos delimitado localmente dentro del cual ocurrían las *mejores interacciones* (de abajo hacia arriba). Una oleada crítica posterior cuestionó la falta de mirada “estructural” de esa postura *bottom up* y casi romántica del *small is beautiful* señalando –entre otras falencias- la necesidad de reincorporar otros “niveles” de “regulación”, sobre todo de reintroducir el nivel nacional, que había sido dejado de lado por los regionalistas de los primeros enfoques con el fin de liberar el potencial de los territorios y convertirlos en “sujetos activos del desarrollo” (y no meros objetos receptores de políticas nacionales). Lo que pasó a ocurrir, al menos en buena parte de América Latina y Argentina, fue que la escala superior (ej., nacional) generalmente promotora del financiamiento, se convertía en la dinamizadora de los espacios económicos regionales que quería fomentar (ej. porque eran competitivos, porque eran industriales, porque eran exportadores, porque eran el motor de la economía nacional, o incluso, porque eran rezagados, porque eran obsoletos, porque eran periféricos, etc.).

Sin embargo no hubo ninguna innovación sobre el ***análisis del espacio regional***. Mientras tanto, las dinámicas de gobernanza a medida que se desplegaban, podían delimitar espacios territoriales o regionales de actuación y superponer diferentes espacios político-administrativos (o jurídico-administrativos). Cuando formalizaban, esas articulaciones de la gobernanza generaban nuevos espacios o bloques socio-territoriales (por ejemplo, desde consorcios intermunicipales, a clusters o aglomeraciones de empresas de variadas geografías, y hasta *corredores de comercio*, etc.) que generaban nuevos desafíos a las formas de gobierno tradicional pues las regiones, ciudades y localidades estaban siendo atravesadas por redes, vínculos, dinámicas, flujos, de dinero, de personas, de intereses, etc., que no respondían a los parámetros tradicionales de la geografía de las divisiones jurídico-políticas (cf. Painter, 2011). Claramente los actores involucrados en estas dinámicas, fueron reclamando políticas específicas acordes a la nueva configuración espacial.

Como reacción, algunos geógrafos regionalistas venían proponiendo una *mirada relacional del espacio* conformada por *redes de actores* a diferentes geografías unidos por alguna asociación de intereses; y donde reconocían que en ocasiones los actores participantes de la construcción regional (o una buena parte de ellos), puedan ser distantes (más allá de lo definible como dentro de ciertos límites regionales), y que por tanto, las regiones pueden construirse simultáneamente por vínculos (económicos e institucionales) supranacionales y nacionales, que penetran permanentemente esas realidades locales y regionales. De acuerdo a cómo se tejieran las redes de relaciones distantes y próximas aparecerían diferentes configuraciones espaciales (ver Vigil, 2013).

En ese contexto de evoluciones, la política regionalista para Santa Fe en su lectura del espacio regional presentaba algunos bemoles. En primer lugar, con la aparición del Plan Estratégico Provincial, se estableció un proceso de regionalización que dividió la provincia en “espacios” económicos y planteaba una mirada que para algunos observadores aparecía como *relacional* en la conformación del espacio, indicándose que *“la propuesta de regionalización provincial concibe la región como una estructura flexible donde las fronteras son dinámicas, abiertas y permeables y se trata más bien de bordes o cercanías dentro de un espacio simbólico donde el territorio y la cultura aporten el anclaje necesario para su localización. Ello se debe, fundamentalmente a la concepción de la provincia como red”* (PEP, 2012:14)

Sin embargo, la política regional vinculada a las dinámicas de gobernanza siguió mayormente trabajando sobre marcos conceptuales vinculados a los límites jurídico-administrativos para estudiar las regiones y sus dinámicas de gobernanza. De hecho predominó una lectura monolítica del espacio regional a fortalecer: “las aglomeraciones productivas territoriales” (ver Vigil, 2015). Incluso unos años después de la regionalización impulsada por el Estado provincial, es posible preguntarse por la vigencia de los nodos que se establecían en cada una de las regiones en tanto *“centros de información, articulación y distribución de recursos y capacidades”* (PEP, 2012) Un repaso por el estado actual de las políticas públicas provinciales encuentra poco de

esta situación y en su lugar se perciben más bien las viejas divisiones jurídico-administrativas de delegaciones o regionales.

c. El desplazamiento del Estado provincial por la gobernanza

Finalmente, el giro hacia la gobernanza y la discusión sobre las políticas regionalistas abre un último punto de análisis vinculado al ***rol y posicionamiento del Estado provincial***. Una hipótesis que sostendremos es que las nuevas formas asociativas horizontales de gobernanza minimizaron la participación distintiva de las diferentes instancias estatales en la dirección de los procesos de desarrollo. No pocos autores sostienen que la pérdida de esa centralidad distintiva del Estado (nacional y/o provincial) puede traer aparejado no pocos problemas. En el caso particular de Argentina, el resultado fue –entre otros- la aparición de un patrón de acumulación que, junto con el afán del nuevo regionalismo por des-asfixiar a las regiones del sobre abarcador Estado nacional, contribuyó a desafectar la intervención estatal y, muchas de las veces, a reemplazarlas por un incentivo a la gobernanza que no logró fortalecer los entramados productivos, generándose una re-precarización de las economías regionales y un deterioro de la estructura industrial general (que aún cuesta revertir).

El Estado santafesino, como hemos visto, contribuyó a fortalecer las dinámicas de gobernanza y a empoderar a los actores de la sociedad civil (agentes económicos, instituciones intermedias, etc.), pero lejos de mantener un rol de articulador, planificador, y coordinador estratégico de las políticas y de las dinámicas económicas regionales en su ámbito de influencia, como suelen recomendar todos los enfoques de la gobernanza (incluso los menos heterodoxos), parece haberse retraído y ausentado, con notoria intermitencia y discontinuidad en su accionar.

Buena parte de la política productiva regional vinculada a las dinámicas de gobernanza, en la provincia de Santa Fe, tuvo como uno de sus canales preferidos a las Agencias y Asociaciones para el Desarrollo Regional,

mostrando un buen intento de “enraizamiento” (Evans, 1996) de las instituciones con los actores económicos. Sin embargo si se toma el caso puntual de las Agencias para el Desarrollo Económico Regional -ADERs- los estudios preliminares sobre esta temática indican tres rasgos relevantes: una *baja representatividad de los recursos* que el Estado aportó para consolidar estas dinámicas de gobernanza, una *discontinuidad en su presencia efectiva en la definición de políticas*, y una *cambiante (esclerótica) vinculación con las nuevas instancias y/o actores de la gobernanza*. Todo lo cual contribuyó a la superposición y solapamiento de políticas/programas y estrategias de desarrollo regional de las distintas instancias de regulación (Ockstat, 2015).

Si bien las ADERs aparecen con fuerza en el discurso oficial del Estado santafesino (son visualizadas como actores claves del trabajo en redes para el desarrollo territorial en el PEP), en la práctica las acciones orientadas a ellas son escasamente representativas desde el punto de vista de los recursos que se han movilizadado (ver Ockstat, 2015). El Estado interviene ejecutando políticas públicas, pero utilizando otros canales institucionales, que no siempre suponen estos espacios multiactorales, o bien a través de acciones directas con actores puntuales, sin la intermediación de un proceso participativo y colaborativo. Las ADERs en este sentido más que responder al perfil de instancias de intermediación (PEP, 2012), que se les asigna el PEP, cumplen un rol instrumental en unas pocas acciones que realiza el Estado provincial regionalmente.

Por otro lado, si se relevan las expectativas de los actores que intervienen en estos espacios de gobernanza, se puede corroborar que no es poco lo que se espera del Estado provincial. En la práctica, claramente se identifican roles que el Estado debería estar cumpliendo en relación a las ADERs que funcionan en la provincia (ver Ockstat, 2015). Entre estos se destaca el hacer efectivo el involucramiento de las Agencias en el diseño de la política productiva provincial, el ofrecer un marco legal específico para el funcionamiento de estas instituciones y el asumir un rol activo y permanente en la animación y el sostenimiento del proceso de colaboración público-privado.

Como contrapartida de esta situación, también en la percepción de estos mismos actores involucrados en las ADERs, se revelan vacíos o “gaps” en el posicionamiento del Estado provincial que no resultan inocuos para la experiencia de estas entidades que buscan promover un proceso de desarrollo regional (Evans, 1996 – Jessop, 2006 – Vigil y Fernández, 2011 - Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013). Por el contrario contribuyen a explicar algunas características de las ADERs santafesinas como procesos de gobernanza. Entre estas, además de transformarse en espacios con dificultades para consolidarse, se puede resaltar que aparecen como dinámicas dependientes de los actores locales. Son las competencias de los actores locales que las componen, las que en definitiva determinan la capacidad real de la institución para potenciar un proceso de desarrollo regional. Al mismo tiempo, las asimetrías sociales que son propias entre estos diferentes actores locales, lograron expresión en la conformación y el funcionamiento de las ADERs. Aquellos actores con mayor capacidad de organización o mayores dotaciones de recursos, consiguen posicionarse dentro de estos esquemas frente a una implicación estatal débil al momento de regularlas (Ockstat, 2015).

En vistas de este panorama, el Estado regional, en lugar de fortalecerse a través de mecanismos de intervención articulada con los actores económicos, difícilmente logra fortalecer a los agentes intermedios (como por ejemplo, las ADERs) o empoderar a los actores últimos, esto es, los agentes económicos para ejecutar políticas de desarrollo económico regional o de regeneración económica regional.

Conclusiones: repensar las políticas regionales

Las dinámicas de gobernanza han sido muy importantes en el discurso post Estado-céntrico, en el debate académico, como en el accionar político, tanto en los enfoques del Estado como en los enfoques del desarrollo regional o del nuevo regionalismo. Argentina y Santa Fe en particular han resultado especialmente representativas de ese giro al paradigma de la gobernanza local

y regional. Planteamos que existían (entre otras) tres grandes dificultades de este giro: la débil ingeniería institucional de articulación de instancias, la monolítica lectura del espacio económico regional y la ausencia/debilidad/intermitencia/ del Estado regional en la coordinación y direccionamiento de la dinámica de gobernanza. A modo de breve ensayo conclusivo, podemos describir dos grandes aspectos que consideramos deben ocupar al Estado regional en las políticas de regeneración económica regional.

En **primer lugar**, al Estado provincial le correspondería contribuir –junto a las instancias nacionales- a definir la composición general de la actividad económica nacional (el patrón general de acumulación) para estabilizar una *estrategia nacional regionalista*. Para eso es fundamental que el estado regional aporte a comprender las *diferentes* formaciones socio-espaciales regionales, las características de sus actividades económicas específicas, los niveles de evolución de sus sistemas productivos y la manera en que se integran (o pueden hacerlo) con un patrón general (o que dicho patrón se integre a las diferentes formas regionales). Aquí son claves las herramientas que el Estado establezca para lograr la articulación de los actores más significativos de la política regional en la definición de esa estrategia nacional regionalista. En ese marco, por ejemplo, la descripción sobre la existencia de *cadena de valor* o de los denominados *circuitos de producción*, puede ayudar a comprender las formas socio-espaciales (y su *composición territorial*) de los esquemas de producción (y sus despliegues inter-sectoriales), y se diferenciaría así de un simple “mapeo” o “diagnóstico de localización geográfica” de los “factores” de desarrollo o de las ventajas comparativas. Ello permitiría ayudar a conformar esa estrategia nacional en base a la información sobre las necesidades de las economías regionales y sus obstáculos (cuellos de botella o fallas del mercado), al tiempo que avanza sobre uno de los componentes claves de los esquemas de transformación del Estado y la gobernanza que hemos mencionado: la participación democrática de los actores (regionales) interesados.

En **segundo lugar**, el Estado debería poder avanzar en mejorar su intervención concreta sobre los espacios regionales con la intención de consolidar el balance territorial y la reversión del subdesarrollo intrarregional. Las herramientas de intervención podrían ir más allá de las estrategias *espaciales* de aglomeración basadas en la cooperación local. En ese marco, la *intervención institucional* debería poder implicar, tener en cuenta que la innovación y aprendizaje pueden provenir de dinámicas no locales o distantes (Amin & Roberts, 2008), y por tanto deberían fomentarse (también) prácticas que *abran* la dinámica de interacciones y conexiones hacia eventuales redes des-localizadas o instrumentos de promoción más allá de la aglomeración territorial. Este requerimiento de visualizar las diversas construcciones socio-espaciales regionales para su adecuada intervención requiere entonces de un Estado dinámico, en movimiento, que pueda proporcionar alternativas válidas complementarias a las ventajas supuestas de lo local y la proximidad como determinante de la competitividad.

Bibliografía

- Alfini, F. (ed.) (2013). *Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación / PNUD.
- Amin, A., & Roberts, J. (2008). 'The Resurgence of Community in Economic Thought and Practice' in A. Amin & J. Roberts (eds), *Community, Economic Creativity, and Organization*: Oxford University Press.
- Amin, A., & Thrift, N. (1994). 'Globalization, institutional thickness and local prospects', *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, 3, 405-427.
- Bertero, J. J. (2007). *Adecuación de la Estructura Orgánica y Operativa*. Santa Fe: Ministerio de la Producción. Gobierno de Santa Fe.
- Bevir, M. (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE.
- Boisier, S. (1982). *Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuadernos del ILPES* (Vol. 29). Santiago de Chile: ILPES.
- Boisier, S. (1987). *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Boisier, S. (1991). 'La descentralización: un tema confuso y difuso' in D. Nolhen (ed), *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.

- Bonfatti, A., & Galassi, R. (2012). Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de Santa Fe.
- Bontenbal, M., & van Lindert, P. (2008). 'Bridging local institutions and civil society in Latin America': can city-to-city cooperation make a difference?' *Environment & Urbanization*, 29(2), 465-482.
- Börzel, T. A. (1998). 'Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks', *Public Administration*, 76, 253-273.
- Bragachini, M. (2008). Crecimiento sostenido de la Maquinaria Agrícola Argentina. Mercado interno y exportaciones: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA Manfredi.
- Burki, S. J., & Perry, G. E. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cardoso Cançado, A. Tavares, B. & Dallabrida, V. (2013). *Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas*. "G&DR", Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V. 9, N. 3, págs. 313-353, set-dez/2013, São Paulo.
- Caussi, M. (2006). La Ciudad Inclusiva. Estrategias de revitalización económica de territorios. Rosario: Secretaría de Industria, Comercio y Servicios. Ministerio de la Producción. Santa Fe.
- Concha, G., & Naser, A. (eds.) (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cooke, P., & Morgan, K. (1998). *The associational economy. Firms, regions and innovation*. New York: Oxford University Press.
- de Mattos, C. A. (2004). 'De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana', *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 107(Julio-Diciembre), 9-23.
- Evans, P. (1996). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, GAIA Research Series, Global, Area, and International Archive, UC Berkeley.
- Gertler, M. S. (2008). 'Buzz Without Being There? Communities of Practice in Context' in A. Amin & J. Roberts (eds), *Community, Economic Creativity, and Organization*: Oxford University Press.
- Grindle, M. S. (2007). 'Good Enough Governance Revisited', *Development Policy Review*, 25(5), 553-574.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P. (2006). 'Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space', *European Planning Studies*, 14(3), 299-320.

Hewitt de Alcántara, C. (1998). 'Uses and abuses of the concept of governance', *International Social Science Journal*, 50(155), 105-113.

Jessop, B. (2006). *¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza*. En *Rev. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. 6 (7) FCE-UNL Santa Fe

Levi-Faur, D. (ed.) (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.

Mayntz, R. (1998). 'New challenges to governance theory', *Jean Monet Chair Papers RSC N° 98/50*

Messner, D. (1997). *The Network Society. Economic development and international competitiveness as problems of social governance*. London: Frank Cass.

MI. (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación Argentina (MI).

Moltoni, L. (2014). *Herramientas de diagnóstico de clusters y aportes para su reorganización*, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Moulaert, F., Parra, C., & Swyngedouw, E. A. (2014). 'Ciudades, Barrios y Gobernanza Multiescalar en la Europa Urbana', *EURE*, 40(119), 5-24.

MPFIPS. (2004). *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS).

MPFIPS. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Naclerio, A., & Trucco, P. (2015). 'Construir el Desarrollo con Políticas Públicas: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 24(15), 33-65.

Ockstat, W. H. (2015). *La implicación del Estado provincial en las dinámicas de gobernanza del desarrollo*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Oszlak, O. (2013). *Open Government: Promises, Assumptions, Challenges*, *PATimes* (Vol. 36, pp. 1-2): American Society for Public Administration.

Painter, J. (2011). 'Rethinking territory', *Antipode*, 43(1).

Piore, M., & Sabel, C. F. (1984). *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.

Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. New Jersey: Princeton University Press.

Scott, A. J. (1988). *New industrial spaces. Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. London: Pion.

Signorelli, G. (2013). 'Reordenando el territorio: el caso de la regionalización en la provincia de Santa Fe, Argentina 2008-2011', *Quid 16, Especial*, 145-161.

Storper, M. (1997). *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York - London: The Guilford Press.

United.Nations. (2008). *Guidebook on promoting Good Governance in public-private partnerships*. New York: United Nations Economic Commission for Europe.

van Lindert, P., & Verkoren, O. (2012). 'La planificación del desarrollo local bajo la descentralización y gobernanza local. Una reseña interpretativa de la literatura', *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 9-48.

Vigil, J. I. (2013). 'Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina', *Revista de Extensión +E*, 3(1).

Vigil, J. I. (2015). 'El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional', *Revista de Estudios Regionales*, 103(Mayo-Agosto), 39-67.

Vigil, J. I. y Fernández, V. R. (2011). *Gobernanza y dinámicas productivas regionales. Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*, Ed. UNL, Santa Fe.

Vigil, J. I., & Magri, A. (2015). 'El problema regional: desarticulaciones regionales y sectoriales en el desarrollo argentino', *Problemas del Desarrollo*, 46(182), 91-117.

Vigil, J. I., & Ockstat, W. H. (2015). 'Las deudas pendientes de la gobernanza del desarrollo regional en Argentina', *PAMPA. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 11(12), 187-215.

Vigil, J. I., & Priolo, D. J. (2014). 'Desafíos del Estado local: problemas en la articulación de políticas de múltiples geografías', *Política - Revista de Ciencias Políticas*, 52(1), 7-38.

Zurbriggen, C. (2014). 'De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina', *Estado y Políticas Públicas*, 2, 47-64.

“Estructura Económica del Partido de Necochea y una visión al modelo productivo”

Apellido y Nombre del autor: *Gutierrez, Sergio (M.B.A. Fac. de Cs.Económicas. U.N.C.P.B.A.)*

Correo Electrónico: Gutierrez@econ.unicen.edu.ar

Pertenencia Institucional: *Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL). Facultad de Ciencias Económicas y Facultad de Ciencias Humanas. U.N.C.P.B.A.*

Centro vinculado a la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Pcia. De Bs.As.

Resumen

A lo largo de esta sección se presenta un análisis de la estructura productiva del Partido de Necochea desde una óptica multidimensional, destacando aquellos sectores económicos y actividades productivas de mayor impacto y potencial para el desarrollo socioeconómico del distrito.

En términos de desarrollo territorial, el Partido de Necochea se encuentra representado -siguiendo la caracterización propuesta en el Plan de Regionalización del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014) - dentro de los límites de la región sureste, definida como eminentemente agrícola. Sin embargo, dentro de la misma – y como se señalará en el presente informe-, Necochea se distingue por constituir el partido con mayor diversidad productiva del conjunto¹⁵⁵.

Esta diversidad representa un elemento clave para el desarrollo local, constituyendo a su vez, uno de los principales desafíos en cuanto a su

¹⁵⁵ Según el plan de Programación del Desarrollo Territorial de la Provincia de Buenos Aires, dentro de la región sureste se encuentran los partidos de Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Monte Hermoso, Tres Arroyos, Adolfo Gonzales Chaves, Balcarce, Lobería, Necochea y San Cayetano.

potencialidad productiva. En términos estratégicos, la diversidad potencial del partido puede ser analizada en torno a tres ejes principales dentro de la estructura económica local: a) la agricultura y las industrias asociadas; b) el Puerto de Quequén (Necochea –Quequén) y los servicios y actividades conexas; y c) el Turismo como multiplicador de la actividad comercial y de los servicios relacionados. En conjunto, los tres ejes agrupan diversos sectores y subsectores dinámicos que dotan al partido de un alto potencial económico y social en la generación de capacidades de desarrollo local en su proyección nacional e internacional.

1. Introducción a la potencialidad estructural de los ejes productivos locales

A partir de la ubicación geográfica del partido, surge un elemento central para la determinación de estos tres ejes productivos dinámicos. El territorio que comprende las distintas localidades del Partido de Necochea se emplaza dentro de la subregión sudeste de la Pampa Húmeda bonaerense. Su clima húmedo y templado lo convierte en una zona privilegiada para el desarrollo de las actividades agropecuarias, principalmente el cultivo de cereales y oleaginosas. Es importante tener en cuenta que la Pampa Húmeda constituye el territorio más productivo del sector agropecuario nacional, y sólo la Provincia de Buenos Aires concentra más del 30% de las exportaciones totales correspondientes al sector primario.

Dentro del Partido de Necochea y durante las últimas décadas, se ha incrementado la importancia del sector agrícola, en particular, la superficie sembrada aumentó un 181% entre 1970 y 2014, pasando de 149.490 ha. a 419.870 ha. En este sentido, y como se señalará más adelante, la morfología y los tipos de cultivos han variado sustancialmente en los últimos años. En efecto, la estructura económica local ha enfrentado un fuerte impulso reprimarizador contrastada en gran medida por las iniciativas de gestión del desarrollo económico que buscan apuntalar la diversificación económica del distrito durante los últimos años. En este marco, adquieren relevancia los

esfuerzos desplegados a nivel local, en línea con la estrategia de desarrollo nacional impulsada desde 2003, para mantener estable la participación del resto de los sectores productivos que permiten un mayor impacto socioeconómico en el territorio.

Por su parte, la ubicación de Necochea sobre la costa atlántica, y en particular, su localización estratégica sobre la desembocadura del Río Quequén Grande en el Mar Argentino, permiten el desarrollo potencial de una importante gama de actividades productivas en torno al Puerto de Quequén, actualmente concentrada en la comercialización de granos, oleaginosas y productos derivados. Este puerto constituye uno de los más importantes del país y representa un elemento clave para el desarrollo por su conectividad interior con otros partidos de la Provincia y su activa inserción internacional.

El puerto Necochea - Quequén es el tercer puerto profundo de Argentina después del de Madryn y Bahía Blanca. Está constituido por un conjunto de instalaciones e infraestructura de envergadura, situadas sobre ambas márgenes de la desembocadura del río en proximidad al Océano Atlántico. Sobre la de la localidad de Quequén se despliega el movimiento de mayor importancia debido a las características de corte agroindustrial de la ciudad, con embarques de grano, subproductos, aceites y maderas en astillas. Por su parte, del lado de Necochea se desarrollan las actividades de carga general, especialmente aquellas ligadas a la exportación pesquera, maderera y de cemento e importación de fertilizantes (Observatorio Pyme, 2006).

Por último, la localización de Necochea sobre la costa del Mar Argentino, ha impulsado desde muy temprano un importante conjunto de actividades en torno al turismo como eje de la economía local. De esta manera, su perfil de partido costero sumado a un conjunto de iniciativas e intervenciones implementadas por parte del Estado municipal, permite capitalizar este patrimonio en términos de desarrollo sectorial a la vez que elevan la potencialidad económica del turismo.

Durante los últimos años, junto con el proceso de crecimiento de la economía nacional, el turismo se ha constituido como una de las actividades de mayor

desarrollo en algunas economías locales del interior, dinamizando y multiplicando el comercio y los servicios, y dando lugar, a su vez, al nacimiento de nuevos emprendimientos productivos que potencian el desarrollo local.

1. 1. Organización del análisis económico

En conjunto, la presente sección aborda el análisis de la economía del Partido de Necochea con énfasis en el sector productor de bienes y aquellos procesos productivos de mayor impacto en la generación de valor agregado, que presentan, a su vez, mayor capacidad potencial de aporte al desarrollo local en términos de generación de empleo y mejora en los ingresos y la calidad de vida de la población.

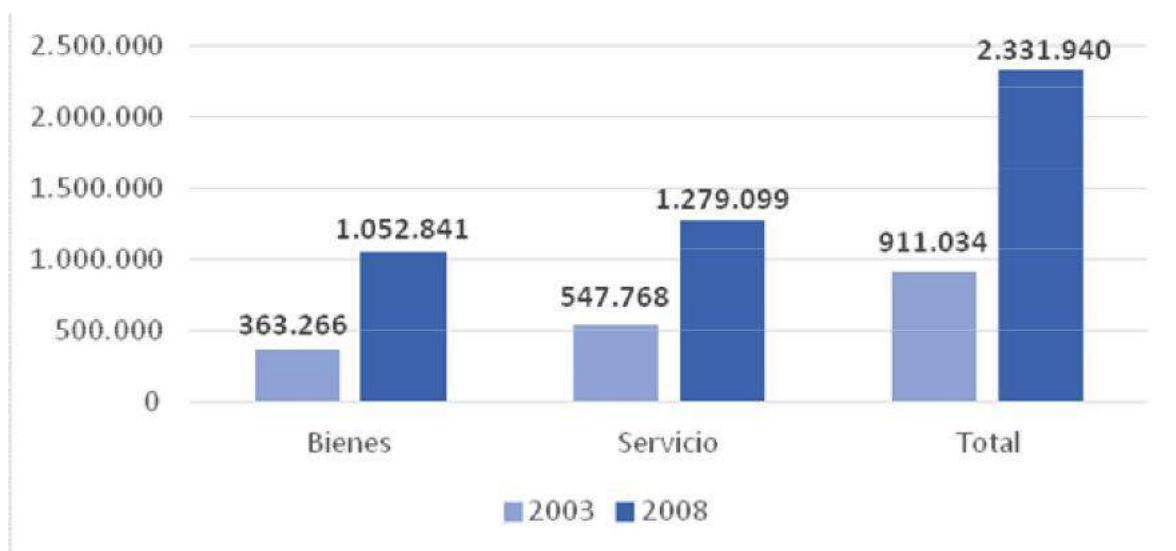
A partir de allí, se avanza en primer lugar en una caracterización estructural en base a un conjunto de datos sólidos que permiten dimensionar e identificar la evolución reciente de la economía local. Posteriormente, con el objetivo de definir un diagnóstico que permita plantear los desafíos en base a las potencialidades del territorio, se presenta un análisis sectorial de las principales esferas productivas dinámicas del sector primario. Primero se realiza una descripción sobre el sector agropecuario y su especialización reciente como representación de los retos futuros hacia la generación de valor agregado. En un segundo apartado, se analiza de forma sucinta el sector portuario como uno de los principales desafíos que debe enfrentar el gobierno municipal en términos de un proyecto de desarrollo integral. Por último, se presentan las principales recomendaciones generales en base al diagnóstico realizado.

1. 2. La estructura económica sectorial y la evolución reciente del PBG¹⁵⁶.

¹⁵⁶ El Producto Bruto Geográfico (PBG) de una jurisdicción refleja la actividad económica de las unidades productivas residentes en esa jurisdicción, siendo igual a la suma de los valores agregados por dichas unidades productivas (Dirección Provincial de Estadística). Los últimos datos disponibles a nivel desagregado por partidos para la Provincia de Buenos Aires corresponden al año 2008 (estimaciones elaboradas por Lódola et al., 2010), no existiendo al momento de elaboración del presente informe datos oficiales actualizados.

El sector productor de bienes se compone por la producción primaria asociada a la obtención de los recursos naturales (fundamentalmente productos agropecuarios) y el sector secundario encargado de su transformación en nuevos productos (principalmente industria manufacturera). En el Partido de Necochea, la evolución reciente de la economía según el valor agregado bruto de la producción de bienes y servicios, muestra que luego de la crisis del orden económico de la convertibilidad, el sector productor de bienes experimentó un crecimiento del 189% hacia el año 2008, convirtiéndose en el principal impulsor de la economía local.

Gráfico Nº 1: Valor Agregado Bruto Necochea por producción de bienes o servicios. En miles de pesos. A precios de productor. Años 2003 y 2008



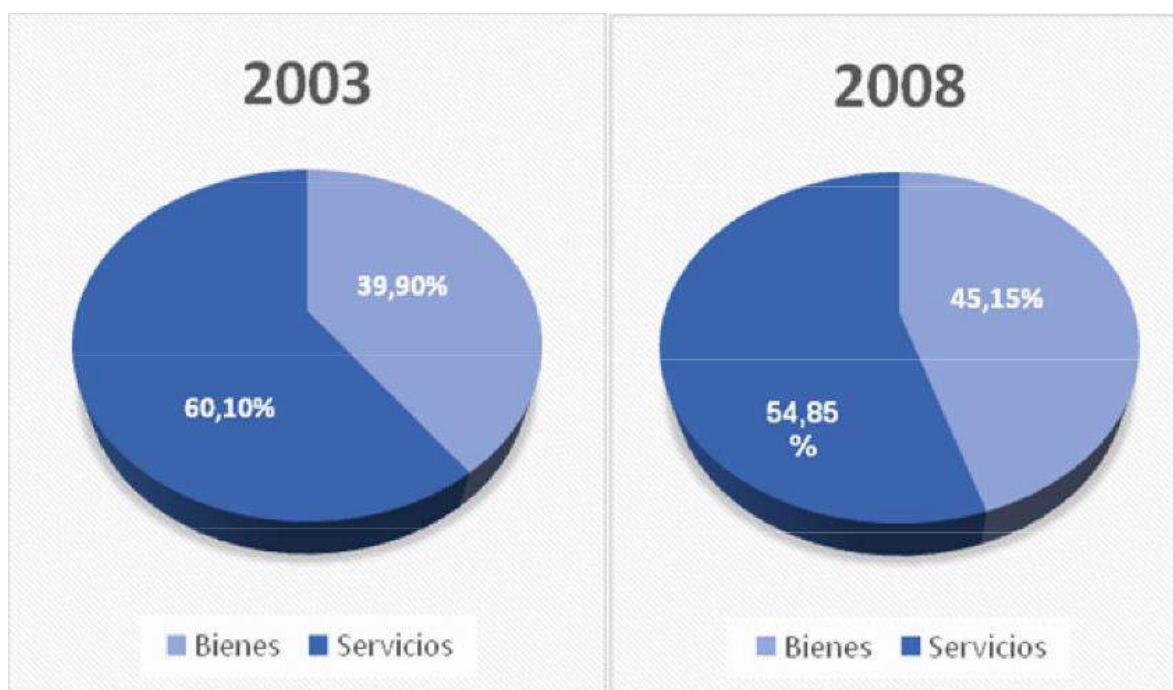
Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas y Lódola et al. (2010).

Por su parte, como se observará en detalle más adelante en la Tabla Nº1, si bien el sector productor de servicios¹⁵⁷ también experimentó un significativo

¹⁵⁷ El sector de servicios incluye los siguientes subsectores de actividades económicas: Comercio al por mayor, al por menor y reparaciones; Hoteles y restaurantes; Transporte, almacenamiento y

crecimiento en el período en términos absolutos (de aproximadamente un 133%), sin embargo, en cuanto a la participación relativa en el agregado económico, sufrió una contracción en su aporte a la economía del partido.

Gráfico Nº 2: Participación del sector productor de bienes y servicios en el agregado del producto total para el Partido de Necochea. Años 2003 Y 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a PICT Lódola (2010) y Dirección Provincial de Estadísticas.

Sobre el crecimiento del sector productor de bienes es importante señalar que, mientras en la región sureste ponderada en su conjunto, la producción primaria - principalmente agricultura y ganadería- tiene una participación promedio en la estructura económica mayor al 29% (con municipios donde el sector agrícola primario supera el 50% de la economía como en Gonzales Chaves, Gral. Dorrego y Lobería), en Necochea este sector representa entre el 22% y 25%

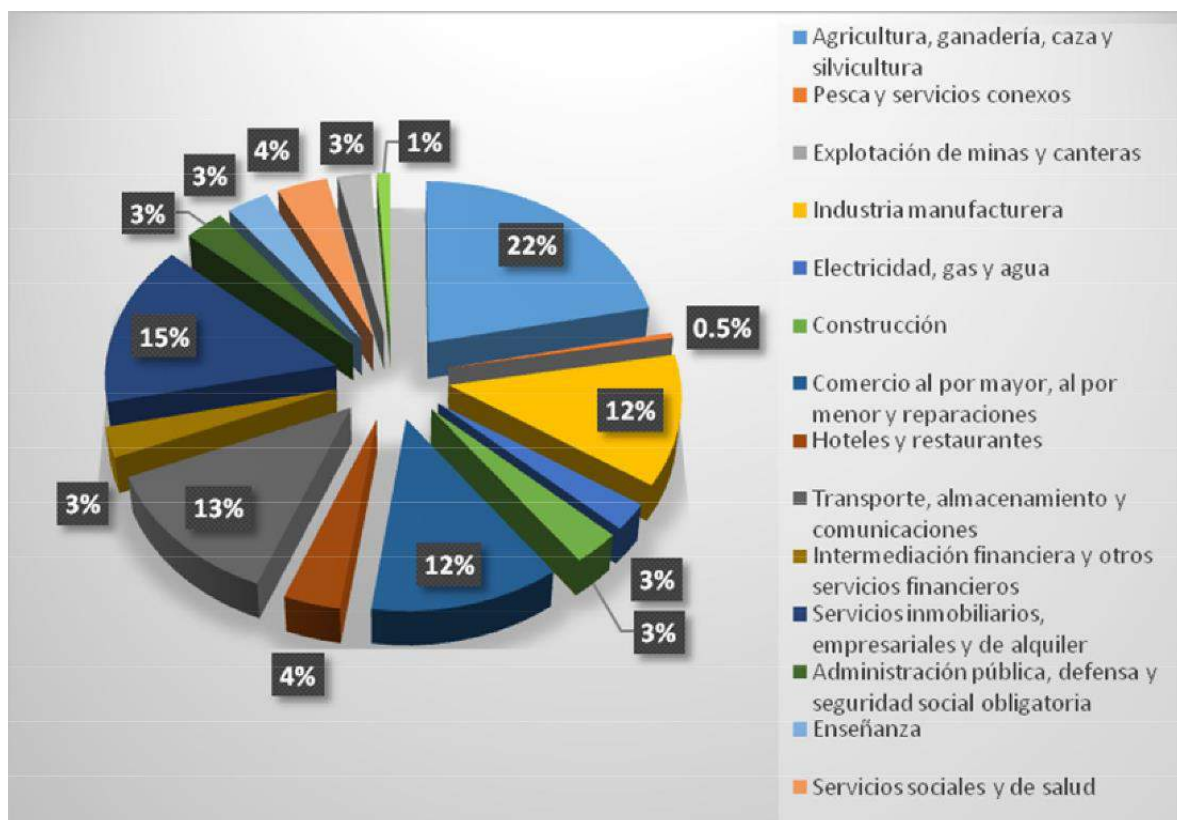
comunicaciones; Intermediación financiera y otros servicios financieros; Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler; Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria; Enseñanza; Servicios sociales y de salud; Servicios comunitarios, sociales y personales; Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

del producto total (según los datos de 2003 y 2008). A su vez, Necochea se encuentra entre los municipios de la región con mayor participación de la industria manufacturera en el total del PBG, superando en más de 3 puntos porcentuales al promedio regional (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2014).

A continuación se presenta el análisis desagregado del PBG del Partido de Necochea y su evolución reciente. Es importante señalar que los datos disponibles permiten esbozar una caracterización estructural de la economía de Necochea, es decir, definida en términos de las actividades que se sostienen de la propia especialización productiva del partido en términos históricos y culturales. A partir de allí, en los siguientes apartados se avanza en el análisis de los sectores seleccionados más dinámicos en términos de las estrategias de desarrollo local.

Gráfico Nº 3: La estructura económica sectorial del PBG para el Partido de Necochea. Año 2003

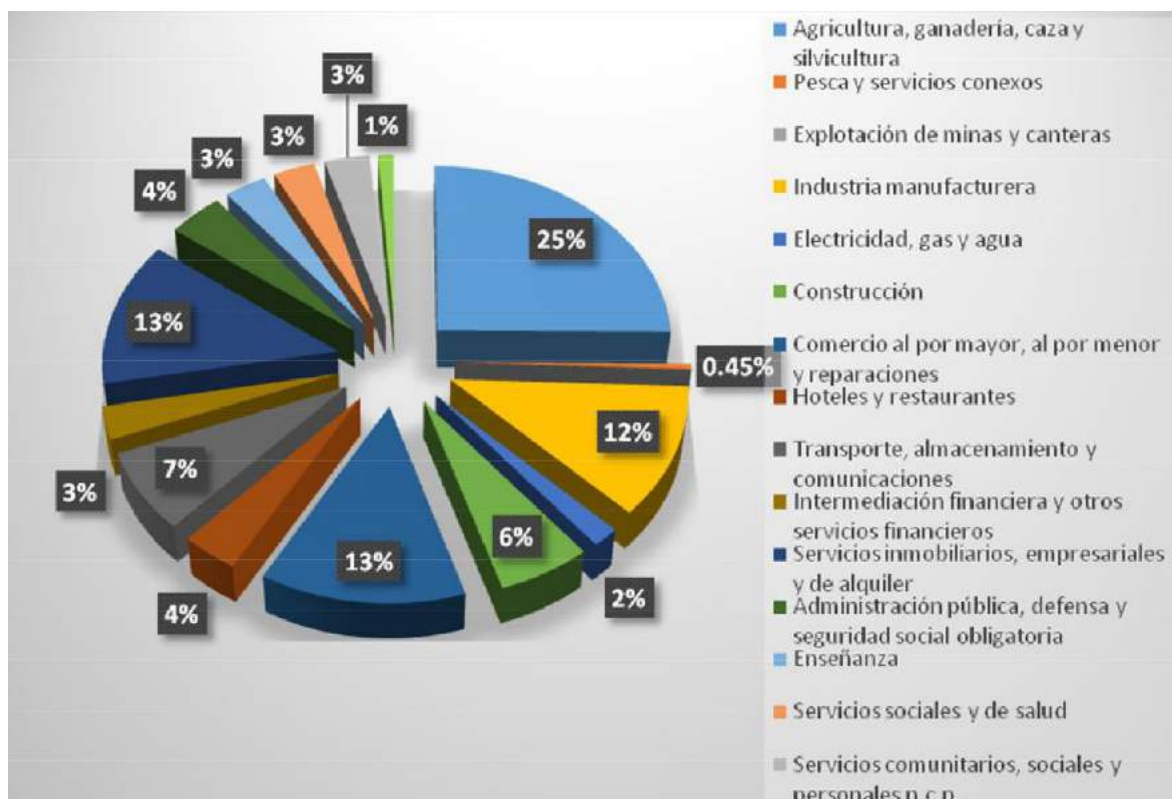


Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

Al analizar la estructura del PBG para el año 2003, en primer lugar se observa la participación mayoritaria (en torno al 22%) de las actividades correspondientes a la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, seguido por el sector de servicios inmobiliarios con un 15% (asociados en parte al sector turístico pero también a los arrendamientos agropecuarios), la industria manufacturera y el comercio mayorista y minorista con un 12% cada uno, y los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones con un 13%, que responden en parte al impulso de los servicios portuarios.

Gráfico Nº 4: La estructura económica sectorial del PBG para el Partido de Necochea. Año 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas y Lódola *et al.* (2010).

Esta diversidad en torno a los tres grandes ejes productivos que se señaló en la primera parte de esta sección, se corrobora bajo la perspectiva dinámica - experimentada a partir de la significativa recuperación económica posconvertibilidad- y el análisis de la estructura del producto para el año 2008 (Gráfico N°4) a partir de los datos elaborados por Lódola *et al.* (2010). De esta manera, como se indica en la Tabla N°1, el importante crecimiento en términos absolutos en todos los sectores económicos no arroja un cambio en la participación relativa sectorial respecto del producto total.

Por lo tanto, es importante sostener que la perspectiva de análisis estructural es un reflejo idiosincrático de la actividad productiva del partido, constituyendo la expresión de los esfuerzos internos desplegados por los actores locales en su interacción con la dinámica sistémica de la economía en su conjunto. En este marco, adquiere especial relevancia la capacidad de intervención en la economía en miras de avanzar en el desarrollo, asumiendo el desafío de trabajar al interior de estos sectores, buscando potenciar las capacidades productivas, técnicas, sociales de los agentes socioeconómicos con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población bajo una estrategia de desarrollo local sustentable.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

Tabla: N° 1: PBG Partido de Necochea por sectores. Año 2003 y 2008. En miles de pesos y participación en el total. Precios de productor.

Sector de actividad económica	2003	Estructura sectorial	2008	Estructura sectorial
<i>Agricultura, ganadería, caza y silvicultura</i>	197.723	21,70%	585.820	25,12%
<i>Pesca y servicios conexos</i>	4.732	0,50%	10.579	0,45%
<i>Explotación de minas y canteras</i>	124	0,00%	369	0,02%
<i>Industria manufacturera</i>	109.955	12,10%	276.241	11,85%
<i>Electricidad, gas y agua</i>	22.486	2,50%	40.661	1,74%
<i>Construcción</i>	28.247	3,10%	139.171	5,97%
<i>Comercio al por mayor, menor y reparaciones</i>	113.293	12,40%	305.687	13,11%
<i>Hoteles y restaurantes</i>	33.362	3,70%	85.542	3,67%
<i>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</i>	117.911	12,80%	168.803	7,24%
<i>Intermediación financ.y otros serv. financieros</i>	25.434	2,80%	68.945	2,96%
<i>Servicios inmob.,empresariales y de alquiler</i>	136.174	14,90%	304.840	13,07%
<i>Adm. pública, defensa y seguridad social</i>	27.121	3,00%	96.116	4,12%
<i>Enseñanza</i>	28.782	3,20%	72.608	3,11%
<i>Servicios sociales y de salud</i>	34.503	3,80%	71.501	3,07%
<i>Serv. comunitarios, sociales y personales n.c.p.</i>	22.476	2,50%	77.867	3,34%
<i>Serv. de hogares privados/servicio doméstico</i>	8.713	1,00%	27.190	1,17%
Total	911.036	100,00%	2.331.947	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas (2003) y Lódola *et al.* (2010).

La Tabla N°1 muestra a nivel desagregado la evolución de cada sector en términos absolutos y en cuanto a su participación en la estructura sectorial del PBG. En ella es posible observar que el sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura¹⁵⁸ experimentó un crecimiento cuantificado en pesos del 196,28%, pasando de 197.723.000 en 2003 a 585.820.000 en 2008, y su participación sectorial en el total del producto aumentó 4 puntos porcentuales. Por su parte, la industria manufacturera, pasó de representar 109.955.00 pesos a 276.241.000 pesos, es decir, un crecimiento mayor al 150%, manteniendo su participación sectorial en torno al 12% del total del producto. Estos dos

¹⁵⁸ En cuanto a la silvicultura, se destaca el trabajo conjunto con el Ministerio de Asuntos Agrarios en programas de forestación y reforestación con destino industrial (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2014).

sectores, constituyen los principales rubros del sector productor de bienes en su aporte a la economía local.

Por otro lado, es importante destacar otros sectores de gran dinamismo durante el período. Por ejemplo, el crecimiento experimentado por el sector construcción, con un incremento cercano al 400%. Por último, es necesario destacar el desempeño de los rubros correspondientes al sector servicios, en particular el comercio mayorista y minorista, la actividad hotelera y gastronómica, los servicios de alquiler, la administración pública, los servicios sociales y la educación. Éstos últimos, ilustran el impacto económico producto del gran estímulo de estos sectores a partir de la revitalización de la esfera pública impulsada por el Estado nacional y provincial: aumento del gasto en educación, mayor presencia del estado a nivel local en sus distintas funciones, ampliación de cobertura social, transferencias de ingresos, entre otros.

Como resultado del desempeño económico descrito, cabe destacar la evolución de dos indicadores socioeconómicos adicionales. En primer lugar, el crecimiento del PBG *per cápita*, que pasó de los 10.225 pesos en 2003 (estimado según la población total del Censo INDEC 2001 de 89.0096 personas) a 25.092 pesos en 2008 (estimado sobre un total de 92.933 personas en el Censo Nacional INDEC 2010 y los datos del PBG 2008).

Por otro lado, el segundo indicador tiene que ver con la participación del partido en el producto provincial. De esta forma, para el año 2008 la economía del Partido de Necochea representa un 0.82% del PBG provincial (frente a un 0,73% en 1993) (Lódola et al., 2010), este dato ilustra la importancia regional de Necochea, dado que según los datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014), la región sureste en su conjunto representa el 2,7% del PBG total de la provincia.

2. Análisis del sector primario

Por las condiciones naturales que presentan los suelos de la región del Partido de Necochea, la actividad económica predominante es la agrícola-ganadera, con preeminencia de la agricultura. La ubicación de Necochea en el área

sudeste de la Provincia de Buenos Aires, ocupando tierras de singular aptitud para el cultivo de granos finos y semillas oleaginosas, despertó desde mediados del siglo XIX un gran interés en los nuevos pobladores, que se asentaron en la zona con la firme, aunque riesgosa decisión, de no dedicarse a la típica labor ganadera, sino de incursionar en la actividad agrícola. Desde entonces, la producción ganadera quedó reducida a zonas marginales con escasa aptitud agrícola.

2. 1. La agricultura

Como puede observarse en la Tabla N° 2, la superficie cultivada de granos en la última campaña superó las 400 mil ha. Si bien, en términos de extensión se destaca el cultivo de soja, respecto a toneladas producidas se advierte una producción diversificada conformada por el cultivo de soja, cebada y trigo en similares cantidades.

Tabla N°2: Agricultura Partido de Necochea producción y superficie cosechada campaña 2013/2014.

Cultivo	Superficie-ha	Producción -t
Soja	219.000	365.200
Cebada Cerv.	75.100	355.200
Trigo	63.500	329.840
Maíz	19.200	147.900
Girasol	33.500	63.750
Avena	2.000	4.400
Trigo Candeal	600	2.760
Colza	1.170	2.570
Total	414.070	1.271.620

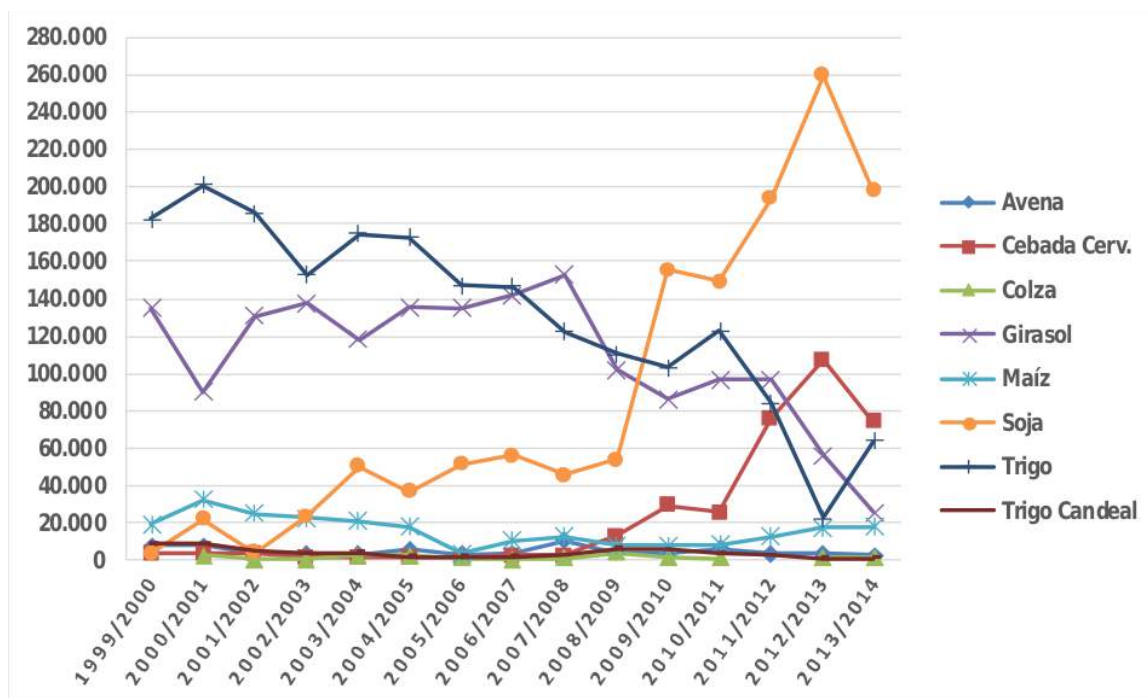
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Respecto a la evolución de los principales cultivos en el partido de Necochea, se observan importantes cambios en la superficie cosechada (Gráfico N° 5). En primer lugar, Necochea posee como característica central, al igual que el resto del país, el ser un partido donde la producción de soja tiene una presencia destacada. En efecto, a nivel nacional, la soja constituye el cultivo de mayor protagonismo en la industria agroalimentaria argentina, en tanto en menos de una década, el complejo sojero se ha posicionado como el de mayor peso en la generación de divisas del país, ubicándose por encima de otras producciones que han caracterizado históricamente a la Argentina en el comercio internacional (Banco Provincia, 2013).

En correspondencia con esta tendencia, en Necochea, mientras que en 1999 la cantidad de hectáreas sembradas con soja era menor a 5.000, en 2013 alcanzó las 260.000 ha. Durante el mismo período, el cultivo del trigo y del girasol experimentó cambios en su participación relativa, con algunos períodos de crecimiento pero seguidos de un declive mayor. La novedad en los últimos años es el aumento de la producción de cebada cervecera. Entre los factores que influenciaron en este aumento se destacan la mayor demanda internacional y el menor ciclo de cultivo en comparación con otros cereales invernales (Giménez y Tomaso, 2011).

Por su parte, a partir de 2010, crece con fuerza la cosecha de la cebada cervecera, alcanzando en 2013 más de 100.000 ha. sembradas, superando, al final del período, a cultivos tradicionales como el trigo y el girasol. No obstante, la producción de girasol en Necochea es de gran importancia a nivel provincial, ya que representa el 10,2% del total de la superficie sembrada de girasol. La cosecha de maíz, avena, trigo candeal y colza mantuvo su extensión en cuanto a superficie cosechada pero sin modificaciones significativas.

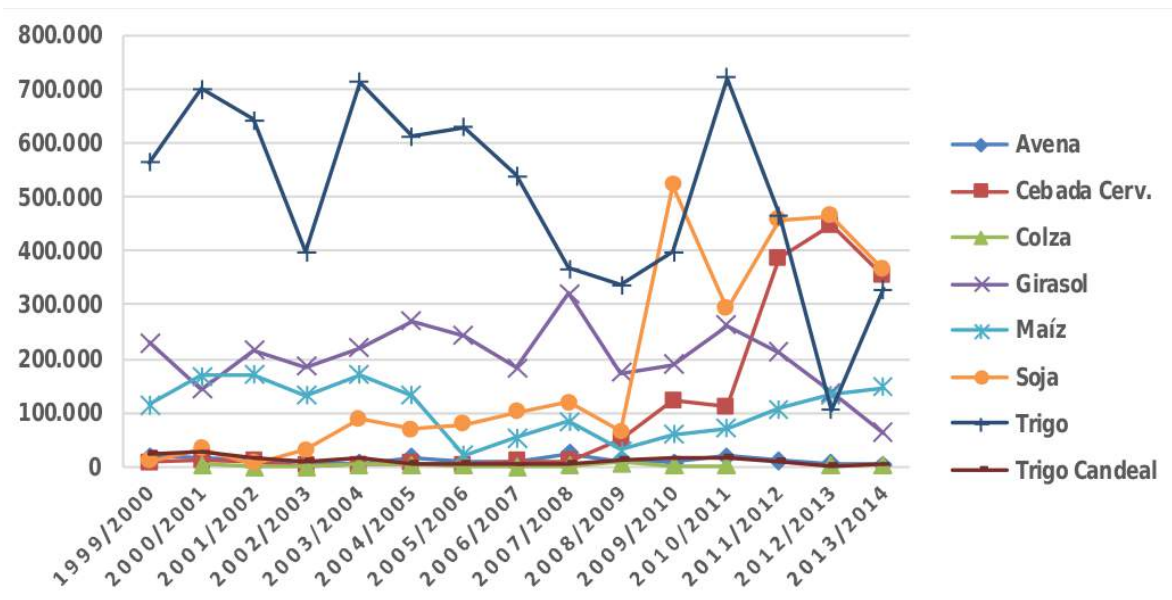
Gráfico N°5: Superficie cosechada por hectáreas. Principales cultivos. Necochea 1999-2014.



Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Respecto a la composición de la producción agrícola del partido, se observa la superioridad del trigo por sobre los restantes cultivos hasta la campaña 2009/2010, cuando la soja evidencia un crecimiento repentino compartiendo la misma tendencia a escala nacional (Gráfico N°6). En aquella campaña también se produce un crecimiento sostenido de la producción de cebada cervecera, cultivo que al final del período muestra un volumen de toneladas similar al de la soja y el trigo. Los ascensos y descensos bruscos en la producción de soja y trigo, a partir de 2009, ponen en evidencia lo inestable de la demanda y del precio de estos cultivos.

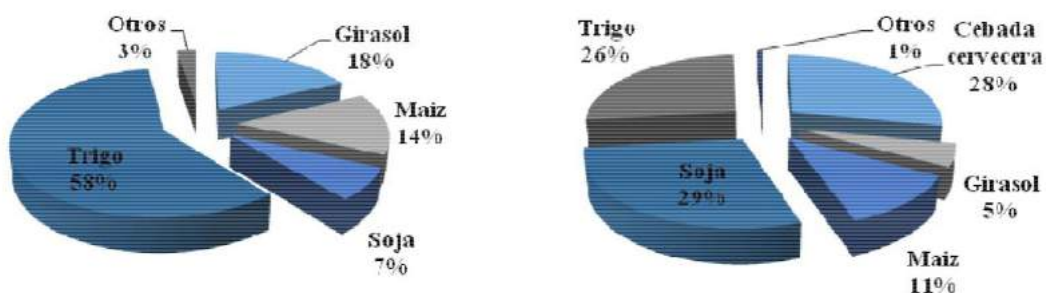
Gráfico N° 6: Producción agrícola en toneladas. Principales cultivos. Necochea 1999-2014



Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En el Gráfico N° 7 se observa el cambio en los volúmenes relativos de producción de los principales cultivos en el transcurso de una década. En la cosecha de la campaña 2003/2004 el principal cultivo fue el trigo (59% de la producción total), mientras que en 2013/2014 ocupó el segundo lugar (26%), desplazado por la soja (29%).

Gráfico N° 7: Composición de la producción (en toneladas) en porcentaje por cultivos Campaña 2003/2004 y 2013/2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

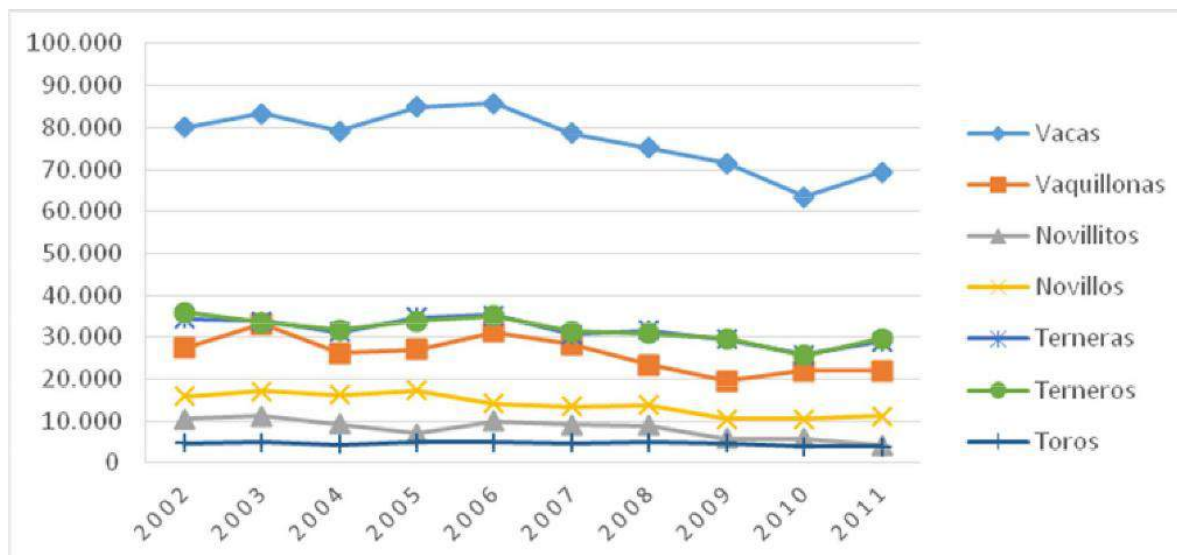
Por su parte, los registros de la campaña 2013/2014 indican un aumento del cultivo de la soja, que pasa a representar un 29%, cuando diez años atrás sólo alcanzaba un 7% y la aparición de la cebada cervecera que representa el 28% del total de la producción. Cabe destacar la importancia de este último cultivo en un escenario que espera un incremento en el futuro dado que, se estima probable que algunos países europeos reemplacen este cultivo por otros, para la producción de biocombustibles, a través de disminuciones de subsidios (Giménez y Tomaso, 2011).

Respecto al girasol y al trigo, como muestra el gráfico, ambos sufren una notoria disminución en su participación. El maíz se mantiene sin variaciones significativas, pasando a representar 11%, mientras que anteriormente su producción significaba un 14% del total.

2. 2. La ganadería

La ganadería de la región tiene su origen en el ganado bovino que se ve favorecido por la abundancia de excelentes campos naturales y artificiales de pastoreo. Entre las principales razas bovinas se crían Aberdeen Angus, Hereford, y Holando Argentino. En menor medida se crían también porcinos. Con el objeto de analizar la evolución de la actividad ganadera, se presenta la evolución reciente respecto al ganado bovino.

Gráfico Nº 8: Ganado Bovino según vacunación antiaftosa. Necochea 2002-2011.



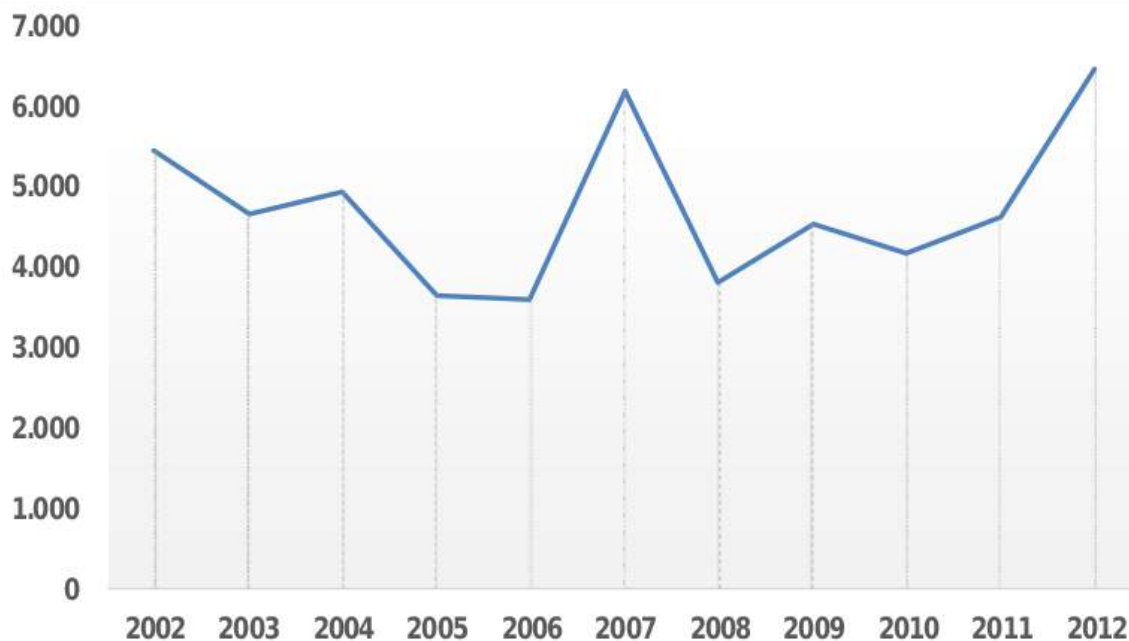
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Si bien la cantidad de cabezas de ganado bovino disminuyó en términos absolutos hacia el final del período, las cifras arrojan una leve recuperación de todas las cabezas de ganado a partir del año 2010, destacándose de manera notoria el volumen de cabezas de vacas. Por su parte, la faena del ganado bovino corrobora la disminución gradual a partir del año 1999, recuperándose hacia 2008 y 2009, pero decreciendo nuevamente al final del período.

2. 3. La pesca

Los puertos bonaerenses se caracterizan por la actividad de los buques costeros y fresqueros que elaboran sus productos en plantas procesadoras, a diferencia de los puertos patagónicos que, con algunas excepciones, se destacan por la operatoria de los congeladores y factorías. Respecto a la actividad pesquera registrada en el Puerto Quequén entre 2002 y 2012 (Gráfico Nº 9), se aprecia un descenso gradual, interrumpido por una brusca subida en 2007 seguida de una marcada caída en 2008, y a partir de allí, un paulatino ascenso hasta el final del período.

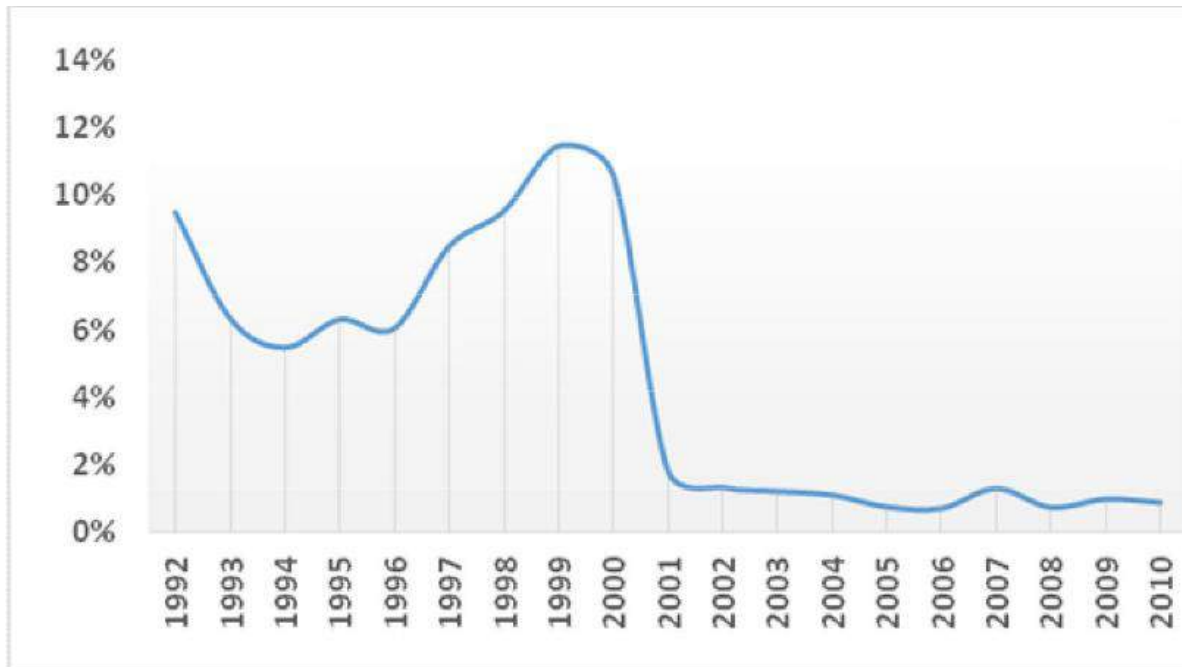
Gráfico Nº 9: Desembarques. Puerto de Necochea/Quequén. Miles de Toneladas



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera.

No obstante, si se observa la dimensión de la actividad pesquera del partido en relación al conjunto de la actividad a nivel provincial, se advierte una paulatina disminución de la magnitud que representa la pesca local (Gráfico Nº 10). En particular, la captura de peces en el puerto Quequén pasó de representar en promedio un 8% de los volúmenes provinciales durante los años 1990, a constituir en promedio el 1% después de la crisis del año 2001.

Gráfico Nº 10: Participación del Puerto Quequén/Necochea en la extracción total de pescado de la Provincia de Buenos Aires (1992-2010).



Fuente: Documento Base de Análisis Territorial. Propuesta territorial de promoción del empleo. Diagnóstico Partido de Necochea.

La merma de la actividad produjo el cierre en 2010 de empresas de fileteo de pescado que existían en la ciudad. Actualmente, se destaca la existencia de un sector de "pesca artesanal" o "sector informal pesquero", el cual queda invisibilizado en las estadísticas oficiales.

El análisis precedente permite extraer algunas conclusiones y puntualizar en ciertas recomendaciones. El sector primario del partido de Necochea presenta una actividad agrícola concentrada en el cultivo de granos y oleaginosas, con una gran potencialidad para la diversificación productiva, fundamentalmente frente al desafío de agregar valor a la producción mediante encadenamientos hacia el sector secundario y terciario. La ganadería, al igual que la pesca, han sufrido una merma en su participación dentro de la economía necochense, lo cual, sumado a la debilidad de las actividades primarias para crear y sostener puestos de trabajo, dan como resultado una necesidad de reforzar la capacidad

de la economía local de generar empleo mediante actividades y estrategias que requieren la interacción entre el sector público y privado.

En este contexto, adquiere singular relevancia el análisis de la actividad industrial como sector dinámico sobre el cual focalizar los esfuerzos para el apuntalamiento de la estrategia de diversificación productiva. En particular, en el siguiente apartado se hace foco en el análisis de la generación de valor de las firmas locales, sus capacidades, y las potencialidades a partir de las condiciones existentes en el territorio.

3. El Puerto Quequén- Necochea

El puerto Necochea-Quequén presenta profundidades naturales de 15 m cercanas a la costa y un canal de acceso con una solera de 120 m y 46 pies de profundidad. Cuenta con un antepuerto que posee dos escolleras, la longitud del muelle es de 300 m y 40 pies de profundidad, condiciones que lo hacen el tercer puerto de aguas profundas de la Argentina, después de Puerto Madryn (48 pies) y Bahía Blanca (45 pies).

Posee una accesibilidad ferroviaria y excelente red vial con conexión hacia múltiples puntos del país (a través de las RN 227, 55, 226, 228, 3, 33, 22). Entre las distintas necesidades, aparece, la de inversiones en infraestructura que posibiliten que el puerto permita el arribo de buques de mayor calado y envergadura, como así también en fuentes de energía, desagües y caminos interiores. Estas inversiones contribuirían a reducir los conflictos entre las actividades turísticas y las agroindustriales para el aprovechamiento de zonas de carga y descarga. Según un informe del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014) existe un proyecto para llevar el puerto a 50 pies, lo que permitiría el ingreso de buques de mayor porte y así promover al puerto para la importación y exportación a través de *containers*.

Además, el río Quequén cuenta con gran caudal de agua por su cercanía al océano y la pesca allí es muy buena, presenta un largo perfil marítimo que lo convierte en una región pesquera y portuaria, aunque con actividades territorialmente concentradas. Por otro lado, en discrepancia con la fuerte

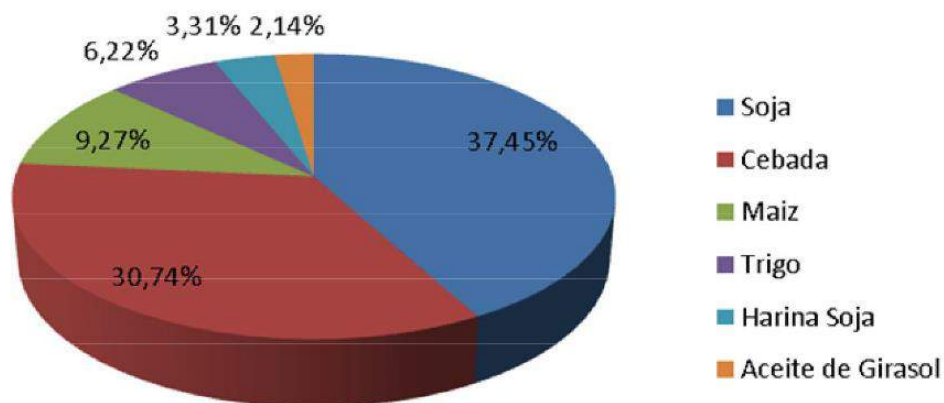
expansión de la actividad exportadora de cereales y oleaginosas desde Puerto Quequén, se aprecia un marcado descenso en la actividad pesquera.

En Necochea se destaca el rol de las políticas municipales de comercio exterior tendientes a fomentar las actividades de exportación e importación, facilitando las operaciones comerciales o apuntalando las condiciones competitivas de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) residentes (Dabat, 2004).

En ese sentido, se remarca el rol adquirido por el Puerto de Quequén a través del cual se concentra gran parte del comercio exterior desarrollado el cual adquiere características singulares, asociadas al modelo de producción predominante en la región. El mismo se establece como un puerto marítimo, que desempeña el 44% del total del volumen embarcado, con un área de influencia de 300 km de radio, y conectado con los centros de producción y consumo, principalmente del sudeste de la provincia, y con las principales rutas del MERCOSUR (Acosta, Brieva e Iriarte, 2006).

Las principales mercaderías de exportación son (Gráfico N° 11), principalmente, la soja (37,45%) y la cebada (30,74%), quedando en tercer y cuarto lugar el maíz (9,27%) y el trigo (6,22%) para el periodo 2013-2014, con similares proyecciones para el año 2015.

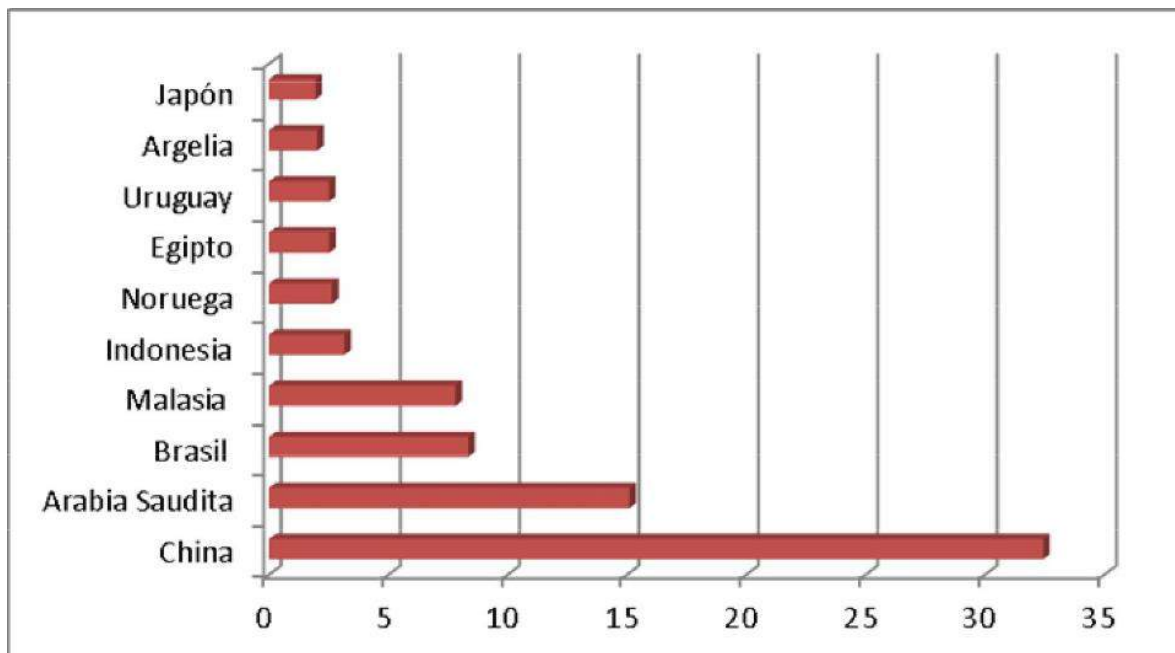
Gráfico N° 11: Principales exportaciones desde el Puerto de Quequén, según cantidad de mercancía (%). 2013-2014



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Consorcio de Gestión del Puerto de Quequén (<http://www.puertoquequen.com>)

En cuanto a los países de destino de las exportaciones se constata una clara primacía del continente asiático, encabezado y aventajado por la República Popular de China. Asimismo, en los diez principales destinos de las mercancías, se encuentran países de América del Sur, con clara primacía de los socios del Mercosur, como Brasil y Uruguay.

Gráfico Nº 12: Principales 10 países destinatarios de las exportaciones desde el Puerto de Quequén, según cantidad de mercancía (%). 2013-2014



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Consorcio de Gestión del Puerto de Quequén (<http://www.puertoquequen.com>)

El efectivo desarrollo y las potencialidades del comercio exterior en el territorio de Necochea llevan a considerar diversas funciones que los gobiernos municipales pueden realizar en el impulso y fortalecimiento del mismo, como pueden ser actividades de asesoramiento, intermediación (Dabat, 2003; Leva, 2004):

Todas estas atribuciones de las políticas de comercio exterior cumplen el objetivo de facilitar al sector empresarial las herramientas e insumos necesarios para su desempeño a nivel exterior y, asimismo, absorber costos que, en general, las PyMEs no logran afrontar, con el fin último de estimular la generación de empleo y favorecer el desarrollo local.

4. Propuestas y recomendaciones

A partir del diagnóstico efectuado en torno a la dimensión económica y productiva del Partido de Necochea fue posible identificar los principales desafíos para el desarrollo del territorio, tanto en su posicionamiento en términos regionales y nacionales como también en la inserción internacional de la estructura productiva local. Este análisis se desarrolló tratando de identificar las potencialidades que permitan mejorar las condiciones de vida de la población, teniendo en cuenta las formas locales de producción y consumo, y el desarrollo de capacidades colectivas para avanzar hacia el desarrollo social. En correspondencia con ello, se elaboraron un conjunto de propuestas orientadoras en el sentido descripto.

- La implementación y mantenimiento de una estrategia de desarrollo local transformadora debe sostenerse en la construcción de series estadísticas a nivel municipal que permitan a los distintos agentes económicos tomar decisiones. Respecto de su utilidad para la gestión pública municipal, éstas permiten realizar diagnósticos socioeconómicos periódicos, con vistas a mejorar la planificación, la formulación, la implementación y la evaluación de la política económica. Específicamente, se recomienda recolectar, sistematizar y estandarizar indicadores sobre las distintas actividades económicas (mano de obra, locales industriales, locales de servicios, cantidad de productores, volúmenes de producción, entre otros). A su vez, contar con una amplia base de datos de calidad constituye un elemento fundamental para la articulación del municipio con otros organismos e instituciones del Estado nacional y provincial.
- A partir de su localización territorial, el municipio cuenta con una enorme potencialidad para el desarrollo estratégico de la industria manufacturera, tanto en su inserción regional, nacional como internacional. Por lo tanto, sería importante apuntalar los esfuerzos dirigidos a la diversificación económica de sectores y de actores productivos desde el fortalecimiento local de los pequeños productores y

la internacionalización de Pymes, asociando los esfuerzos a las cadenas de valor existentes. Para esto resulta importante articular políticas con los distintos programas que se desarrollan desde organismos gubernamentales a nivel nacional y provincial (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Industria, y Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia, por citar algunos).

- En línea con lo anterior, se recomienda específicamente hacer foco en el desarrollo del sector pesquero a partir de la integración del sector al mercado formal, el impulso de asociaciones de pequeños productores para el procesamiento de pescados y el fomento de la inversión para el desarrollo de empresas mediante incentivos fiscales e impositivos como el acompañamiento desde el municipio en la elaboración, presentación y gestión de proyectos productivos asociados al sector.
- También se evidencia como reto fundamental, fortalecer desde el municipio la estrategia de capacitación de los recursos humanos para llevar adelante distintos proyectos socio-productivos, asesorando y acompañando la elaboración y ejecución de proyectos y convocatorias a los distintos actores económicos. En particular, se destaca la necesidad de fortalecer las herramientas que permitan el desarrollo de emprendedores y pequeños productores.
- Sostener y profundizar la estrategia de difusión por parte del municipio respecto de los distintos programas de impulso productivo provenientes del estado provincial y nacional (por ejemplo, el programa Capital Semilla del Ministerio de Industria de la Nación; las convocatorias del Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (MINCYT), como el plan Desarrollo Económico e Innovación Productiva Bonaerense, la Promoción del emprendedurismo, Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados; el Programa de Emprendedores y Microcréditos dentro de la Provincia de Buenos Aires; las convocatorias a Proyectos de Vinculación Tecnológica de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación; entre

otras iniciativas). A su vez, se recomienda concentrar la política de capacitación, asesoramiento y difusión en una dependencia municipal, de manera que facilite a los interesados conocer e interiorizarse sobre las mismas. Ésta política debe ser sistemática y sostenida en el tiempo con un seguimiento de los distintos proyectos que se puedan haber implementado.

- Finalmente, se recomienda explorar la posibilidad de articular con los gobiernos municipales limítrofes una estrategia de “sustitución de importaciones”, entendida como la búsqueda de complementar las capacidades productivas diferenciadas con las que cuenta cada uno, con vistas a generar un mercado - espacio económico más amplio que redunde en beneficio de todas las partes. Para ese objetivo, el primer paso fundamental es avanzar en un relevamiento actualizado de las empresas productoras de bienes y servicios localizadas en cada uno de los partidos, detectando sus necesidades y potencialidades.

5. Bibliografía

ACOSTA, A. M.; BRIEVA, S.S. e IRIARTE, L. (2006): “Nueva institucionalidad en el sistema portuario argentino: vinculación público/privada en la organización y gestión del puerto Quequén” en Revista Economía, Sociedad, y Territorio, El Colegio Mexiquense, A.C. Vol. 5; N^o. 20, pp. 753-779.

DABAT, G. (Coord.) (2003): Desde adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. Univ. Nac.de Quilmes Ediciones. Quilmes.

DABAT, G. (2004): “Políticas Locales de Comercio Exterior en la Argentina: Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista”, paper de investigación. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes

GIMÉNEZ, F. y TOMASO, J. C. (2011) “Evaluación de cultivares de cebada cervecera en Balcarce”. Ediciones INTA-EEA Bordenave.

LEVA, G. (2004): "Globalización, competitividad internacional y ciudad", en Fernández, G. y Leva, G. (Comp.): Lecturas de economía, gestión y ciudad. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.

LÓDOLA, A.; BRIGO, R. Y MORRA, F. (2010): "Proyecto PICT 799/20071- Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires". Documento de Trabajo N° 98. ISSN 1853-3930. Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Informes de organismos técnicos:

Banco Provincia (2013): "Identificación, Cuantificación y Análisis de Cadenas Productivas en la Pcia de Buenos Aires". Bco de la Pcia de Bs. As.

https://www.bancoprovincia.com.ar/content/docs/libro_definitivo_baja.pdf

Dirección Provincial de Estadística. Medición de la economía provincial. Provincia de Buenos Aires y sus municipios, 1993-2004, Ministerio de Economía. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en:

<http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/pdf/informetotalpbg.pdf>

Dirección Provincial de Estadísticas. Producto Bruto Geográfico – Desagregación Municipal Provincia de Buenos Aires del Año 2003. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2007. Disponible en:

<http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/pbgdesagrmuni.pdf>

Dirección de Política Económica del Municipio de Necochea (2012). Documento base de análisis territorial. Propuesta territorial de promoción del empleo. Diagnóstico Partido de Necochea. Necochea

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA). Disponible en: <http://www.siaa.gov.ar/>

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014): Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas de acción para la discusión. Ministerio de Economía. Buenos Aires.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - Subsecretaría de Coordinación Económica [en línea]: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Población - Resultados por Partido.

<http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/censo2010/censo2010resultados.html>

Observatorio Pyme (2006): “Industria Manufacturera. Año 2006”. Fundación Observatorio PyME Regional Centro de la Pcia de Buenos Aires.

http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/Pymes/publicacion_tandil%20pdf.pdf

Sitios webs consultados:

Consortio de Gestión Puerto Quequén: <http://www.puertoquequen.com>

Fundación EMPRETEC: <http://www.empretec.org.ar>

Fundación ExportAr: www.exportar.org.ar

Gobierno Municipal de Necochea: www.necochea.gov.ar

Un aporte para la planificación y gestión del turismo sostenible, a escala local.

AUTORES:

NARVAEZ ESTELA LUCIA – Licenciada En Administración

SANCHEZ ALBAMONTE MARIA JULIETA – Contador Público

INSTITUCIÓN: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES, FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN

Correo Electrónico: enarvaez@unsj-cuim.edu.ar

EJE Nro. 3. Políticas públicas frente a desigualdades regionales

Introducción

La consideración de criterios de sustentabilidad para el desarrollo de la actividad turística, implica tener en cuenta no solo la preservación del medio ambiente natural, sino además, la conservación de los recursos históricos, patrimoniales y culturales, y plantea la necesidad de una adecuada planificación y gestión de la actividad, orientada a la satisfacción de la demanda, pero también, procurando una distribución equitativa de los beneficios del turismo en toda la sociedad.

Por otro lado, el concepto de gobernanza turística, constituye en sí mismo una forma de plantear la gestión de destinos, al considerar la importancia de la interacción de los distintos actores –públicos y privados, en el proceso de planificación y desarrollo sustentable del sector. Esto particularmente surge a partir de la necesidad de hacer frente al impacto negativo del turismo de masas, que obligó a las comunidades a comenzar a participar en la definición y planificación de la actividad turística de sus territorios. En ese contexto, la

gobernanza turística supone un avance en la gestión de destinos, en la cual cada actor aporta sus capacidades y conocimientos, generándose una red de interacciones basadas en la confianza, la negociación y el compromiso. Esta perspectiva, sumada a la visión del desarrollo sostenible, constituye un marco idóneo para incorporar a la lógica de la planificación y gestión los principios de sostenibilidad, a fin de procurar el equilibrio entre el desarrollo económico de la actividad turística, la preservación del patrimonio natural y cultural en el cual se sostiene, y la equidad social en la distribución de los beneficios que genera.

Este trabajo pretende caracterizar la gestión turística de dos municipios de la Provincia de San Juan, en el marco del modelo de gobernanza turística propuesto por la OMT, y realizar un aporte que constituya una línea base, que luego de ser validada conforme una metodología que pueda ser replicada para una planificación y gestión turística sustentable del territorio.

1. El concepto de desarrollo y desarrollo local

A fin de abordar el concepto de desarrollo, es importante partir de lo que se entiende por desarrollo sostenible: este concepto es usualmente asociado con el Informe Brundtland, un informe oficial de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (CMMD, 1987). La definición aportada por este informe, proporciona un punto de partida para el debate en busca de la necesaria conciliación entre el crecimiento económico y el cuidado y preservación del medio ambiente natural: *Satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.*

El concepto fue incorporado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (CNUAD), llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, popularmente conocida como la “Conferencia de la Tierra” (Conferencia de Río). A partir de allí, el paradigma de la sostenibilidad captó la atención a nivel internacional. En la Conferencia se generó un programa para la promoción del desarrollo sustentable en el mundo, conocido como la Agenda 21, que fue

adoptada por los países participantes. La Agenda 21 es un plan de acción del siglo XXI, que ofrece los principios básicos que se requieren para el progreso hacia la sustentabilidad. Afronta las estrategias de desarrollo sustentable, a partir del involucramiento de las comunidades locales, en un proceso de abajo hacia arriba, antes que de arriba hacia abajo, que fuera típico de los planes nacionales de desarrollo que se habían impulsado hasta entonces.

El desarrollo (local) así entendido, pone en juego las potencialidades locales y la sinergia entre actores públicos y privados, para construir territorios capaces de brindar condiciones óptimas para la superación de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de las comunidades, y esto debe incluir el cuidado del medio ambiente natural, como requisito insoslayable para la continuidad del bienestar logrado. Se trata de una evolución de la idea de desarrollo, que incorpora componentes intangibles y le aporta una visión territorializada al mismo. Este cambio de paradigma tuvo su momento cumbre cuando el PNUD instaló el Índice de Desarrollo Humano, que combina calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento, a partir de los aportes de Amartya Sen, dejando de lado los supuestos utilitaristas y “tangibles”. Uno de los aportes más importantes de Sen en este sentido, es la redefinición del concepto de bienestar: el Bienestar Humano, el cual deriva de la capacidad de las personas de elegir el tipo de vida que consideren más valiosa.

Los conceptos anteriores constituyen el punto de partida para lo que se pretende concebir en este trabajo como “desarrollo económico local”, considerando los aportes de Albuquerque (2004): una visión del desarrollo local que toma al territorio como unidad de análisis, en contraposición a las corrientes que postulan la centralidad de la empresa o el sector económico para explicar este proceso evolutivo, desvinculados de su entorno territorial (ALBURQUERQUE, 2004). Según el autor, los sistemas productivos locales son los referentes territoriales, y las claves para el desarrollo local trascienden las meras relaciones técnicas y económicas de producción, resultando

relevantes las relaciones sociales, el fomento a la cultura emprendedora, la asociatividad y la construcción de capital social.

Desde esa perspectiva, el enfoque del desarrollo local pone énfasis en los valores territoriales, la identidad y la flexibilidad local, y en las formas de producción basadas en las características particulares de un territorio.

Las distintas visiones del desarrollo convergen en un punto en común: la necesidad de considerar las particularidades y potencialidades del territorio, para a partir de allí construir la estrategia orientada a posicionar competitivamente la localidad frente a un contexto mayor, globalizado. Esa perspectiva integrada, debería contemplar inexorablemente la sostenibilidad social, económica y ambiental, pero, además, no debería perder de vista la búsqueda de la satisfacción de las necesidades humanas más elevadas: un desarrollo a escala humana que “...se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”. (MAX-NEEF, ELIZALDE, & HOPENHAYN, 1986)

Por último, se destaca la perspectiva de Madoery (2001), al expresar: “Para proveer al desarrollo local de ropajes apropiados, es necesario afrontar tres retos: • Rediscutir el principio territorial, asumiendo que -como consecuencia de los impactos de las transformaciones globales y regionales, así como del agotamiento de la matriz Estado-céntrica en América Latina, y especialmente en Argentina- emerge una nueva cartografía donde se expresan los flujos del desarrollo. • Revisar las nociones de desarrollo tradicionalmente vigentes en América Latina, remarcando sus limitaciones para orientar procesos de desarrollo local en las actuales circunstancias. • Incorporar una perspectiva teórico-práctica que fundamente la política territorial. Un proyecto creativo que, a partir de la tensión global-local, se inspire en los contextos de

experiencia para visualizar al desarrollo como proceso de construcción.” (MADOERY, 2001)

2. Turismo y turismo sostenible

El *Turismo* es asociado por la mayoría de las personas a viajes de placer, descanso, y al uso del tiempo libre de un modo recreativo. Si bien la palabra turismo puede interpretarse, desde el punto de vista etimológico, como un giro, vuelta, viaje o movimiento de salir y retornar al lugar de partida, o bien, desde una conceptualización funcional como el conjunto de principios que regulan los viajes de placer o de negocio, para comprender al turismo debería definírsele de una manera más amplia, dado que es una actividad de gran versatilidad y flexibilidad, y de carácter transversal, tanto en el espectro económico, como social y cultural. Por tanto, se podría describir al turismo como “...el estudio del hombre fuera del lugar de su residencia, de la industria que responde a sus necesidades en ese sitio, y de los impactos que se generan en el ambiente sociocultural, natural y económico de la comunidad receptora, como consecuencia de ello, lo cual incluye también los impactos que el turista genera en su propio lugar de residencia habitual, a raíz de sus viajes.” (JAFARI, 1977)

Así como ha evolucionado el concepto de desarrollo a través de las distintas épocas y circunstancias por las que se ha atravesado, la concepción del turismo también fue variando en función de las diversas teorías del desarrollo, pasando desde la visión que lo igualaba al desarrollo económico, como parte del proceso de modernización, la idea del turismo como una “economía de plantación”, hasta ser considerado como parte de los procesos de privatización promovidos por el neoliberalismo en los años 80s-90s, en los que se enfatizó la explotación de la actividad turística por parte del sector privado. Se llega finalmente a la aplicación de la idea de la sustentabilidad al turismo, a partir de iniciativas orientadas a promover el turismo responsable en base al manejo ecológico de los recursos afectados a la actividad (Iniciativas de Operadores Turísticos para el Turismo Responsable- Programa Ambiental de las Naciones

Unidas (UNEP), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial del Turismo (OMT), 2000; la Campaña Blue Flag (Bandera Azul - Fundación para la Educación Ambiental, 2004; conferencia Globe '90, Canadá).

Una de las primeras estrategias públicas sobre turismo y la sustentabilidad emergió de la conferencia Globe '90 realizada en Canadá, la cual reunió a gobiernos, ONGs, el sector turístico y académicos para discutir las relaciones futuras del turismo con el ambiente (HOLDER, 2005). Se identificaron cinco objetivos principales para el turismo sustentable: 1) Desarrollar un mayor conocimiento y comprensión sobre el significado de las contribuciones que el turismo puede hacer desde lo ambiental y lo económico; 2) Promover la equidad y el desarrollo; 3) Mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras; 4) Proporcionar un experiencia de alta calidad para los visitantes; y 5) Mantener la calidad ambiental de la cual dependen los objetivos antes descriptos. (FENNEL, 1999)

Entre las iniciativas orientadas a definir de una manera más contundente el concepto de sustentabilidad aplicada al turismo, la Carta de Turismo Sostenible de Lanzarote (Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, 1995), representa un marco de referencia amplio, ya que contiene principios fundamentales que convencionalmente engloban este concepto.

A partir del Informe Brundtland, la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1993), define al Turismo Sostenible como *“aquel que atiende las necesidades de los turistas y las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las actividades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos, de modo que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica, y los sistemas que sostienen la vida”*.

Esta definición amplía la aplicación de la sustentabilidad en turismo, no solo a la preservación del medio ambiente natural, sino además, a la conservación de

los recursos históricos y culturales, y plantea la necesidad de una adecuada planificación y gestión de la actividad, orientada a la satisfacción de la demanda, pero también, procurando una distribución equitativa de los beneficios del turismo en toda la sociedad.

Estos conceptos fueron incorporados asimismo en el XVII Congreso Interamericano de Turismo, celebrado en San José, Costa Rica, en abril de 1997, en el cual, los Ministros de Turismo de los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, aprobaron la Declaración y el Plan de Acción para el desarrollo sostenible del turismo. En ella, se reafirma el compromiso de los estados miembros de promover e impulsar el turismo sostenible en el Continente Americano, cumpliendo una función activa para garantizar el desarrollo sostenible en el mismo.

Este Plan de Acción propone una serie de iniciativas, orientadas por las prioridades establecidas en el Plan Estratégico del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, CIDI, y en las áreas de trabajo identificadas por los Estados miembros, que incluyen: acciones gubernamentales que serán ejecutadas a través de las autoridades nacionales de turismo; iniciativas del sector privado que serán ejecutadas por intermedio de las organizaciones sectoriales privadas de la región, e iniciativas del Congreso Interamericano de Turismo. (DECLARACIÓN DE SAN JOSE, 1997)

Existe una revisión al concepto de Turismo sostenible expuesto más arriba, realizada por la OMT en el año 2004 que apunta a lo siguiente:

"Las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible son aplicables a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos. Los principios de sostenibilidad se refieren a los aspectos ambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo". (OMT, 2004)

El principal objetivo del turismo sostenible se puede decir que es conciliar la actividad turística y la protección del medio ambiente. Por lo tanto, la OMT (2004), plantea el concepto de Desarrollo Sostenible del Turismo basado en los siguientes puntos:

- ✓ Dar un uso óptimo a los recursos medioambientales, que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.
- ✓ Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales y arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y la tolerancia intercultural.
- ✓ Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes, unos beneficios socio-económicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

Es fundamental garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental del turismo, tanto para contribuir a dicho desarrollo, como para la viabilidad y competitividad de este sector. Los retos que afronta el turismo sostenible deben estar relacionados con:

Modelos de consumo, atendiendo especialmente a la estacionalidad y al tipo de turismo.

Modelos productivos, teniendo en cuenta la oferta y los destinos turísticos.

Según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), el concepto contemporáneo de turismo va más allá del corto plazo y se concentra en beneficios tanto para los viajeros como para las comunidades locales y sus entornos naturales, sociales y culturales. Tiene tres componentes principales: El reconocimiento por parte de los Gobiernos del sector de viajes y turismo como prioridad fundamental, el equilibrio a alcanzar entre su propia economía y

las personas, la cultura y el medio ambiente, y la búsqueda compartida del crecimiento y la prosperidad a largo plazo.

Lo anterior exige incorporar a la lógica de planificación de un espacio, destino o sector los principios básicos del desarrollo sostenible: optimizar el uso de los recursos ambientales, respetando los procesos ecológicos y ayudando a conservar los recursos naturales; contribuir al mantenimiento y mejora de los activos culturales singulares de las sociedades receptoras y asegurar que las actividades económicas sean viables a largo plazo y generen beneficios distribuidos, en especial a través del empleo (OMT: 2005).

“Las respuestas han de venir del lado del impulso de las capacidades e iniciativas locales, tanto públicas como privadas, y en la articulación de estrategias adecuadas y decididas por parte de los Estados, capaces de implicar a todos los agentes sociales y económicos en la definición de proyectos endógenos, autocentrados y de turismo comunitario que puedan contribuir a invertir la actual proporción costos/beneficios del sector (turismo) y minimizar en el territorio sus impactos negativos”. (RIVERA MATEOS & RODRIGUEZ GARCIA, 2012)

Es este un desafío que exige la colaboración y el consenso para lograr los objetivos deseados. La planificación exige hoy el ejercicio consciente de la responsabilidad compartida. (VELAZCO GONZALEZ, 2010)

3. Gobernanza turística

El término Gobernanza surge por primera vez en Francia (Siglo XV), como “gouvernance”, y posteriormente se usó en el mundo anglosajón, como “governance” (XVII), utilizándose también en el ámbito económico, en los procesos de regulación de empresas. Recién en el siglo XX, el término es asociado a la mejora en los procesos de gobierno. La gobernanza puede entenderse como un estilo de gobierno, caracterizado por la descentralización en la toma de decisiones, y la creación de redes de actores, entre las que el sector público se inserta en el marco de un modelo relacional, muy distinto a la forma tradicional de gobierno. No es un fin en sí misma, sino que se refiere a

los procesos mediante los cuales se interrelacionan las estructuras formales e informales de una sociedad, en la búsqueda de alcanzar objetivos de desarrollo, en un contexto de sostenibilidad social, ambiental y económica.

La gobernanza “incluye a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros) en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, así como a las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios”. (ZAMORA & CERUTI, 2013)

Organismos multinacionales como el Banco Mundial, ONU, Comunidad Europea, entre otros, utilizan el término gobernanza con componentes normativos, como principio orientador de sus políticas, adoptando el concepto de buena gobernanza, para referir el modelo que deberían usar sus países miembros para asegurar el desarrollo sustentable.

El concepto antes esbozado, ha sido aplicado al turismo, como una forma de plantear la gestión de destinos, al considerar la importancia de la interacción de los distintos actores –públicos y privados, en el proceso de planificación y desarrollo sustentable del sector. Esto particularmente surge a partir de la necesidad de hacer frente al impacto negativo del turismo de masas, que obligó a las comunidades a comenzar a participar en la definición y planificación de la actividad turística de sus territorios. Estos cambios en los modelos de gestión del turismo, sumados al surgimiento de los conceptos de sustentabilidad, dieron lugar al modelo post-fordista del turismo. En ese contexto, la gobernanza turística supone un avance en la gestión de destinos, en la cual cada actor aporta sus capacidades y conocimientos, generándose una red de interacciones basadas en la confianza, la negociación y el compromiso (Velazco, 2008).

El concepto de gobernanza está ligado indeliblemente a la gestión territorial, propia de actores públicos cuya responsabilidad está delimitada por los propios

límites locales. Pero, siguiendo a Velazco (2010), un destino (turístico) excede generalmente el ámbito territorial de los gobiernos locales, por lo que es necesario que se generen mecanismos que posibiliten la interacción de diversos actores, y de distintos niveles de gobierno, en una acción coordinada, con compromisos y responsabilidades compartidas. En este sentido, el concepto de “redes de actores” aportaría una solución para emprender trabajos y desafíos que no es posible resolver con una sola acción individual, sea esta pública y privada, y mucho menos, sin el consenso y la colaboración de los involucrados. (VELAZCO GONZALEZ, 2010)

La gobernanza turística implicaría (1) el desarrollo de espacios de relación no sometidos siempre, ni en todo momento, a los principios de jerarquía o mercado; (2) la mejora de la toma de decisiones colectivas; (3) el establecimiento de cauces que permitan un trabajo conjunto entre una pluralidad de actores y (4) el diseño de nuevos procesos de gestión y desarrollo de lo público y colectivo. (VELAZCO GONZALEZ, 2010)

Siguiendo a la OMT (OMT, 2010), se puede delinear un concepto de gobernanza turística, en los siguientes términos: *Gobernanza turística es una práctica de gobierno susceptible de medición, orientada a dirigir eficientemente el sector turístico, en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación y colaboración entre ellos, para realizar las metas compartidas por redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas..*

En base a esta definición, la OMT identifica dos dimensiones para la práctica de la gobernanza en turismo, las cuales posibilitan determinar atributos o características en torno a los cuales se puede construir indicadores factibles de medición. Las dimensiones de la Gobernanza turística, según la OMT, están referidas a la *acción directiva* del gobierno por un lado, y la *capacidad en el manejo de los recursos* (eficacia) por el otro. Estas dimensiones involucran la coordinación y colaboración, y la generación de redes de actores, en un marco

institucional capaz de dar sustento a la gobernanza, y garantizar el logro de objetivos comunes:



Fuente: elaboración propia en base a OMT (2010)

4. El modelo en la práctica: Dos casos analizados.

En base al concepto de gobernanza turística sustentable, y la metodología para su medición propuesto por la OMT (2010), se analizaron los Municipios de Calingasta y Pocito, de la Provincia de San Juan. Dicho análisis se basó en una caracterización de tales localidades, y la realización de entrevistas a los responsables del Área de Turismo Municipal, a fin de indagar sobre sus lógicas de pensamiento y acción.

Departamento Pocito:

El departamento Pocito se encuentra ubicado en el sector sur de la Provincia de San Juan, a 17 kilómetros al sur capital de la Provincia y posee una superficie de 515 kilómetros cuadrados. Sus límites son: Al norte con los departamentos de Rawson y Rivadavia; al sur con el de Sarmiento; al este con el de Rawson y al oeste con el departamento Zonda.

Según el censo del 2010 Pocito posee 53162 habitantes, colocándolo en uno de los más poblados de la Provincia. La misma se distribuye en el centro y al norte de su superficie. Las localidades urbanas Villa Aberastain - La Rinconada y Villa Barboza - Villa Nacusi concentran casi el 90% de la población. Esta última tiene la particularidad de formar parte del Gran San Juan.

Es el quinto departamento más poblado de la provincia, superando a Santa Lucía, que cuenta con 50.968 habitantes, según datos del Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas de la Provincia de San Juan.

La actividad principal del Departamento, es la Agropecuaria, seguida por la Industria Manufacturera Servicios Sociales, Comunales y Personales es el tercer rubro con mayor contribución. El resto de los sectores (Comercio, Restaurantes y Hoteles; Transporte y Comunicaciones; Servicios. Financieros, Bienes Inmuebles y Servicios prestados a las empresas; Servicios de Electricidad, Gas y Agua; Construcción) poseen una contribución departamental baja, pero media a nivel provincial (Según estimaciones del Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas de San Juan).

El departamento Pocito ocupa un lugar destacado en el turismo temático de las Rutas del Vino, a través de la inclusión de bodegas que producen variedades de alta gama. En este circuito turístico además de recibir información sobre la elaboración de los diferentes vinos los turistas pueden degustar de los mismos. El Centro de Aviación Civil de Pocito es el segundo aeropuerto en importancia de la provincia. Alberga los aviones y helicópteros ocupados en misiones oficiales. En el Centro se dictan cursos de formación de pilotos civiles y se desarrollan actividades deportivas como paracaidismo y aeromodelismo. El sitio también ofrece vuelos de tipo turístico o recreativo.

La Municipalidad de Pocito cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo Local (2008-2020), que fue elaborado por las autoridades municipales, con la colaboración de la Universidad Nacional de San Juan, la Unión Iberoamericana de Municipios (UIM), además de diversos sectores socioeconómicos de la comunidad. En el Plan, están cristalizadas las inquietudes y esperanzas de los actores locales que participaron a través de diversos talleres realizados durante

su elaboración, y a su vez contiene las claves de la gestión Municipal, que busca consolidar un modelo de desarrollo local en base al aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos, de sus capacidades productivas, y la puesta en valor de atractivos culturales y paisajísticos disponibles en su entorno. En dicho plan, se expresa que la visión de futuro del Departamento, es convertirse en un Departamento Agroindustrial, y Turístico.

Departamento Calingasta:

El departamento Calingasta se encuentra ubicado en el sur oeste de la Provincia de San Juan, a 135 kilómetros de la ciudad. Posee una superficie de 22.589 kilómetros cuadrados, lo cual lo convierte en el departamento con más terreno de la provincia.

Según el censo del 2.010, este departamento presenta una población de 8.588 habitantes, de los cuales 4.562 son varones y 4.026 son mujeres. Esta población está concentrada mayoritariamente la Villa Calingasta, Tamberías y Barreal, siendo esta última una de las localidades más visitadas por los turistas, tanto de la Provincia de San Juan, como de distintos puntos del país y del mundo.

En cuanto a sus límites, al norte es colindante con los departamentos de Iglesia; al sur con la vecina provincia de Mendoza; al este con los departamentos de Ullúm, Zonda y Sarmiento; y al oeste con la República de Chile.

El Departamento Calingasta, se caracteriza por ser una región donde predomina un paisaje cordillerano de serranías y caudalosos ríos. De importancia turística se destaca principalmente la localidad de Barreal, progresiva villa, ubicada al pie de la Cordillera de los Andes, en un amplio valle de sorprendente belleza, rodeado por los ríos de los Patos y Castaño y enmarcada por los majestuosos Andes y la pre cordillera (Sierras del Tontal). En la Cordillera principal se destaca el Cerro Mercedario su mayor elevación de 6.720 msnm, después del Aconcagua. En el estrecho valle conformado por

estos cordones montañosos se realizan plantaciones frutihortícolas y aromáticas, con establecimientos industriales y yacimientos minerales.

Realza el área el Parque Nacional El Leoncito, donde se preserva flora y fauna cordillerana y donde se encuentran los Observatorios Astronómicos más importantes del país y del mundo por la calidad de sus cielos, limpios y despejados, sin ningún tipo de contaminación que los perturbe.

Cuna de la sidra y la minería, Calingasta muestra las plantaciones de frutales y los yacimientos, además de la Historia, a través de atractivos como la Capilla Centenaria Jesuítica Nuestra Sra. del Carmen de Cuyo, el Museo Arqueológico de Calingasta, muestra del rico y abundante pasado aborigen de la zona, de más de 500 años.

La excursión a los ríos de Los Patos, Castaño y la Alumbreira es una de las actividades que caracterizan a la zona y la dotan de mucha fama en lo que a la práctica de la pesca se refiere. Los pescadores llegan buscando codiciadas especies, como las truchas arco iris, criolla y fontinalis.

Los circuitos brindan variadas posibilidades para todos los gustos desde Turismo Aventura, con actividades tales como Rafting, Trekking, Carrovelismo, Mountain Bike, Bicicleteadas, Cabalgatas, 4 x 4. El turismo temático también tiene su lugar como lo es el Turismo Astronómico, Los Caminos del Vino, El Cruce Sanmartiniano y El Parque Nacional El Leoncito. Los productos regionales y artesanales también son unas de las exquisiteces que proporciona esta tierra de inmensa belleza. (www.calingastaturismo.gob.ar, 2016)

El resultado de las entrevistas a los responsables del área de Turismo en ambos municipios, da cuenta de las modalidades de gestión y los tipos de interacciones que se llevan a cabo para llevar adelante la gestión turística en la localidad.

Este análisis permitió determinar que, en general, la mayoría de las interacciones entre actores del sector privado y el sector público, tienen relación con las definiciones de la agenda turística local. En este sentido, los

actores privados emiten opinión, solicitan apoyo y acuerdan entre sí las distintas actividades, mientras que el área de Turismo municipal lleva adelante la coordinación para lograr una agenda común, que luego es oficializada y plasmada en material promocional elaborado y financiado por el propio municipio.

También es posible encontrar acciones de cooperación público-privada en lo que respecta a la búsqueda de apoyo institucional y financiamiento ante el Ministerio de Turismo y Cultura del Gobierno Provincial. En este caso, el área municipal funciona como nexo y auspiciante, al acercar a los prestadores y operadores turísticos del departamento a una instancia jerárquica superior.

La tipología de estas interacciones tiene carácter informal: si bien se llevan a cabo mediante reuniones y talleres convocados por el propio municipio, no se aplica un esquema previsto en la normativa municipal, ni están reguladas a través de procesos burocráticos que posibiliten su estandarización y normalización.

En general, el modo de gobernanza aplicado es el de gobernanza jerárquica, toda vez que es el área municipal – a través de la Dirección respectiva, la que define el desarrollo turístico de la localidad, si bien se nota la injerencia del Ministerio de Turismo y Cultura Provincial, particularmente, a través del aval, promoción y difusión de fiestas y productos turísticos locales.

Desde la perspectiva del modelo de gobernanza turística propuesto por la OMT (2010), se puede caracterizar la misma de acuerdo al siguiente esquema:

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”

DIMENSIÓN	Ámbito de Interacción	Indicadores	Medición/Explicación
ACCIÓN DIRECTIVA	Coordinación y Colaboración	Interacción Sectorial	Desde el área de Turismo local, se coordinan e impulsan acciones con otros sectores de actividad, que tienen impacto directo o indirecto en el sector turismo (sector productivo: ruta del vino, ruta del olivo); separación de residuos (construcción de planta por parte del municipio); ordenamiento territorial; página web turística.
		Interacciones público-privadas y niveles de gobierno	Programación conjunta de actividades turísticas. Apoyo en la difusión. Realización de gestiones ante Ministerio de Turismo Provincial en forma conjunta. Apoyo en acciones de capacitación a prestadores turísticos. Cantidad de interacciones: al menos 3 veces al año para programar actividades; el resto de las acciones eventualmente.
		Grado de Institucionalización de los instrumentos y medios de colaboración y coordinación	Las acciones se realizan de <i>modo informal</i> . NO existen instrumentos que den sustento a las mismas (ordenanzas municipales, resoluciones; convenios de colaboración; etc.). Existe en un caso, un instrumento programático de largo plazo (Plan Estratégico de Desarrollo Local 2020).
EFICACIA DIRECTIVA	Capacidad y Recursos Institucionales	Participación de Redes de Actores	Los prestadores turísticos actúan coordinadamente, y en conjunto, aunque no se encuentran agrupados formalmente. Desde tal informalidad, interactúan con el gobierno local, para llevar adelante acciones conjuntas en beneficio de la actividad.
		Existencia de competencias y facultades	En ambos casos, existe un área institucional especializada en Turismo (Agencia de Desarrollo Económico Local -Dirección de Turismo Municipal). Personal profesional en turismo a cargo del Área.
		Existencia y aplicación de instrumentos de planificación y control	Plan Estratégico de Desarrollo Local; Plan de Ordenamiento Territorial.

Fuente: *elaboración propia*

Si bien está claro que en los casos analizados existen una serie de acuerdos entre actores públicos y privados para llevar adelante acciones conjuntas en beneficio de la actividad turística, *el diseño de una gobernanza sostenible* para estas localidades plantea algunos desafíos que es necesario enfrentar; cada territorio presenta características particulares en relación a las potencialidades turísticas y el nivel de desarrollo de las actividades comparte equivalentes necesidades que son evidentes: a) El desarrollo de una infraestructura para la actividad, impulsada y sostenida desde el estado; b) El apoyo a la promoción de las actividades y la conformación de estrategias globales para atraer la

demanda turística; c) La planificación de la actividad turística sostenible desde una visión común del territorio; d) El acceso a financiamientos externos que posibiliten el impulso y sostenimiento de las actividades turísticas en la localidad; entre otras, en razón de lo cual se plantean dilemas que muchas veces trascienden al ámbito local.

En ese marco, se considera fundamental el rol del estado, a nivel local, como instrumento catalizador de las expectativas y aspiraciones de los actores locales (vinculados directa o indirectamente al turismo), y de la comunidad local frente al turismo sostenible. Ello requiere un cambio desde un gobierno convencional hacia otro de tipo multinivel y relacional, fortaleciendo las aptitudes de cooperación, desarrollando la capacidad de los actores locales para intervenir, para compartir responsabilidades en la definición de objetivos y en la búsqueda de soluciones eficaces.

Se trata pues, de una estrategia de acción de abajo hacia arriba, con una amplia participación ciudadana, tal como lo plantea el Programa 21 (cumbre de Rio): este Programa conforma un plan de acción que, a través de la implementación de las Agendas 21 locales, permite diseñar estrategias de intervención a favor de la sostenibilidad, en forma conjunta entre las administraciones locales y la comunidad local, buscando que las autoridades municipales asuman su cuota de responsabilidad en movilizar la población en la gestión de sus territorios, y en la búsqueda de la construcción de un escenario ambiental, social y económicamente sostenible.

Se considera que es una primera aproximación, y por qué no, un primer paso que los gobiernos municipales deberían emprender en pos de lograr un desarrollo del turismo sostenible en sus localidades.

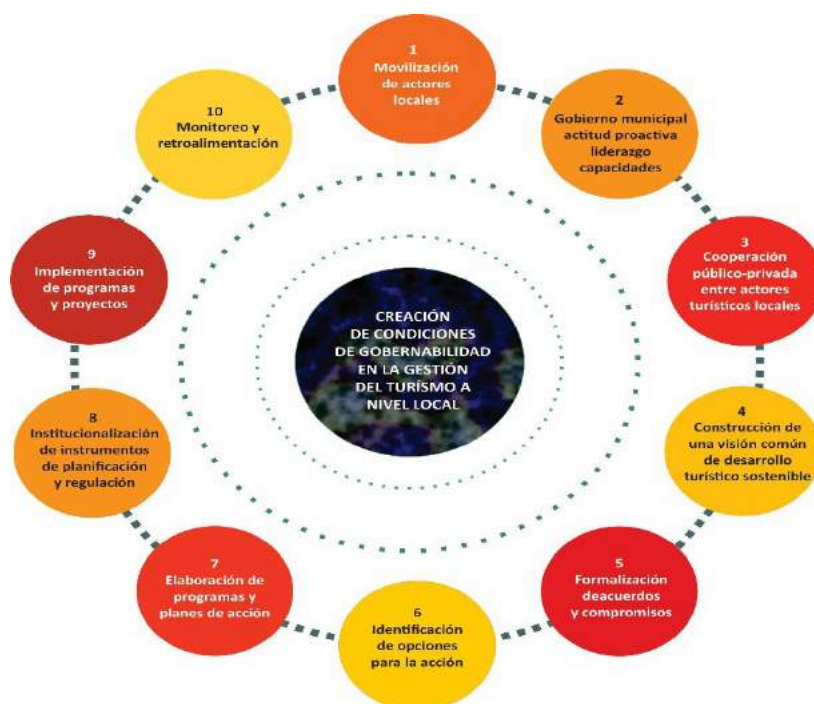
Por otro lado,..."territorios en los que convergen particularidades naturales, endemismos y alta concentración de biodiversidad, con una alta heterogeneidad cultural y productiva, y una disparidad de poderes de los actores respecto a la toma de decisiones, requieren de una gobernanza que permita generar acuerdos y definir una planificación armónica hacia una gestión territorial sostenible" (ZAMORA & CERUTI, 2013).

5. La agenda para el desarrollo turístico sostenible

Alcanzar un desarrollo turístico sostenible, requiere emprender estrategias integradoras y movilizadoras de los actores locales y de los recursos turísticos, mediante un liderazgo gubernamental capaz de conciliar las demandas de la población, con las expectativas de los actores turísticos y la necesidad de preservar los recursos de una manera socialmente equitativa y económicamente viable.

Dicho de esta manera pareciera ser un objetivo difícil de alcanzar, sobre todo, porque no está claro cuál es el camino que se deber recorrer, ni mucho menos, por donde se debería comenzar.

A fin de realizar un aporte, que puede resultar una línea de base para la construcción de una metodología para la planificación y gestión del desarrollo turístico en una localidad, se propone el modelo siguiente:



Fuente: *elaboración propia*

- 1) *Mobilización de actores locales*: Se requiere de un fuerte liderazgo local, de actores tanto públicos como privados, dispuestos a trabajar firmemente en pos del desarrollo turístico de la localidad, en un marco de desarrollo territorial sostenible. Esto implica un conocimiento acabado, por parte del gobierno local y de los actores privados, acerca de las potencialidades territoriales para el turismo, y el convencimiento sobre la capacidad de la actividad turística para contribuir a ese desarrollo.
- 2) *Gobierno municipal: proactividad y capacidad*: El impulso debe provenir desde el gobierno local, desarrollando estrategias que permitan coordinar y potenciar diversas acciones relacionadas con las dimensiones del desarrollo turístico sostenible, constituyendo entornos favorables para el emprendimiento de actividades turísticas, el fortalecimiento y consolidación de empresas existentes, la mejora de la infraestructura para el turismo así como la mejora de las condiciones de vida de la comunidad. Generación e implementación de políticas públicas activas, orientadas al desarrollo turístico local.
- 3) *Cooperación público-privada entre actores turísticos locales*: Generación de instancias para la interacción formal, sistemática e institucionalizada entre actores públicos y privados, vinculados directa o indirectamente con el turismo.
- 4) *Construcción de una visión común del desarrollo turístico sostenible*: Implica la movilización de los actores locales para alcanzar una visión compartida, mediante convocatorias impulsadas desde el ámbito gubernamental, su seguimiento y sistematización.
- 5) *Formalización de acuerdos y compromisos* mediante la celebración de acuerdos marco, convenios, actas y todo otro instrumento idóneo que permita plasmar las intenciones, compromisos y colaboraciones que surjan de ésta instancia, creando las condiciones de confianza y participación, en un marco de institucionalidad.

- 6) *Identificación de acciones para la acción:* Caracterización, análisis y sistematización de alternativas factibles para el desarrollo turístico de la localidad. Análisis FODA. Priorización de acciones y actividades factibles, según la visión consensuada de los actores involucrados.
- 7) *Elaboración de programas y planes de acción* que incorporen las alternativas consensuadas y validadas en la etapa anterior.
- 8) *Institucionalización de instrumentos de planificación y regulación:* Oficialización de los planes, programas y proyectos mediante el dictado de las normas y regulaciones pertinentes, avalados por las diversas instancias del gobierno local.
- 9) *Implementación de programas y proyectos:* Puesta en ejecución de los planes, de acuerdo con lo programado en cada uno de los instrumentos formalizados. Definición de responsabilidades para su ejecución y cumplimiento.
- 10) *Monitoreo y retroalimentación:* Seguimiento de la ejecución de los planes y proyectos; determinación de responsables del control. Ajustes, retroalimentación, revisión y actualización permanente de lo programado.

6. Lineamientos para incorporar la sostenibilidad en turismo:

En función de los aspectos esbozados previamente, se presentan una serie de recomendaciones para incorporar la sostenibilidad en el desarrollo turístico, a ser considerados en el marco de la planificación y gestión turística local:

a) Dimensión Institucional

- ✓ Definición e implementación de estrategias de fortalecimiento institucional relacionadas con:
 - Planeación estratégica de largo plazo, estructuración de sistemas de información (Cartografía, sistematización de procesos, bases de datos; cuenta satélite del turismo);

- Desarrollo de capacidades institucionales (fortalecimiento del área Turismo municipal);
 - Fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública, mediante la creación de veedurías ciudadanas, rendición de cuentas, capacitación, y apertura de espacios para el debate de los asuntos vinculados al turismo.
- ✓ Desarrollo de acciones orientadas a impulsar la asociatividad en la localidad, cooperación entre actores públicos y privados para promover y alcanzar un desarrollo turístico sostenible (a través de instrumentos como la institucionalización de Agencias de Desarrollo Económico Local.)
 - ✓ Generación de instrumentos programáticos para su formalización e institucionalización
 - ✓ Generación de instrumentos de regulación para la realización de acuerdos público-privados e interinstitucionales orientados a la planeación del desarrollo turístico y la realización de acciones vinculadas a la actividad.
- b) *Desarrollo Territorial*
- ✓ Procesos de organización territorial, definición e implementación de estrategias para planificar ordenadamente el crecimiento del espacio territorial-turístico (localización de la población, localización y disposición de establecimientos turísticos, espacios para la realización de actividades y eventos turísticos, entre otros aspectos).
- c) *Sostenibilidad Turística*
- ✓ Identificar las capacidades turísticas locales, desarrollar una estrategia competitiva propia de la localidad
 - ✓ Diseñar e implementar proyectos turísticos para fortalecer la productividad y competitividad de las localidades
 - ✓ Vincular activamente a los diferentes actores turísticos (gobierno local, prestadores turísticos, asociaciones de prestadores, etc.) en la definición

e implementación de las estrategias para el fomento de la productividad y la competitividad Turística local

- ✓ Implementar estrategias a fin de fortalecer las capacidades de los actores turísticos privados, en materia de administración, finanzas, marketing, entre otros.
- ✓ Disponer de sistemas de información turística (Sistemas de Información Geográfica; georreferenciación de puntos de interés turístico; cuenta satélite, etc.)
- ✓ Promover la participación ciudadana, fortalecer y crear redes sociales.
- ✓ Fomentar la coordinación interinstitucional entre entidades gubernamentales y entidades sociales
- ✓ Impulsar y facilitar la asociatividad entre actores locales, particularmente, los vinculados a la actividad turística.
- ✓ Incorporar la perspectiva de género en todas las instancias y acciones a implementar
- ✓ Promover el uso racional de los recursos naturales y la preservación de los mismos
- ✓ Impulsar acciones orientadas a evitar la sobre-explotación de los recursos propios del territorio
- ✓ Impulsar acciones de sensibilización e información entre los pobladores y los turistas, acerca de la importancia de la conservación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente
- ✓ Impulsar el desarrollo de actividades turísticas que privilegien la sostenibilidad ambiental (ecoturismo; agroturismo, entre otras).
- ✓ Diseñar e implementar acciones orientadas al conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
- ✓ Desarrollar estrategias hacia la preservación del patrimonio cultural y arquitectónico a fin de un desarrollo de productos turísticos que promuevan su puesta en valor.

Bibliografía

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

ALBURQUERQUE, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal*, 157-171.

Conferencia Mundial de Turismo Sostenible. (1995). Carta Mundial de Turismo Sostenible. Lanzarote, España.

(1997). *DECLARACIÓN DE SAN JOSE*. Costa Rica.

FENNEL, D. (1999). *Ecotourism: An Introduction*. Londres.: Routledge .

HOLDER, A. (2005). Economía política y desarrollo turístico. *Serie Bibliográfica CEPLADES N° 2: Estudios en Turismo y Ciencias Sociales (Capítulo 5)*.

JAFARI, J. (1977). *Annals of Tourism Research. Editor's Page*, 6-11.

MADOERY, O. (2001). Actores territoriales y política de desarrollo endógeno. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 8. Nro. 18*.

MAX-NEEF, M., ELIZALDE, A., & HOPENHAYN, M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago, Chile: CEPATUR.

OMT. (1993). *Sustainable Tourism Development: Guide for local planners*.

OMT. (2004).

OMT. (2010). *Proyecto Gobernanza para el sector turismo. Informe Ejecutivo*. Madrid, España.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. (2013). <http://www.turistec.org>. Obtenido de <http://www.turistec.org>

RIVAS, J. I. (2009). *Turismo sostenible o insostenible, esa es la cuestión: indicadores proxy para una planificación turística ambientalmente responsable*. Oviedo, España: Escuela Universitaria de Turismo de Asturias.

RIVERA MATEOS, M., & RODRIGUEZ GARCIA, L. (2012). Turismo responsable, espacios rurales y naturales y cooperación para el desarrollo: a propósito de la Declaración de Tetuán. *Pasos*, 651-664.

VELAZCO GONZALEZ, M. (2008). Gestión del destino ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del turismo? *XVII SIMPOSIO INTERNACIONAL DE TURISMO Y OCIO -ESADE*. Barcelona, España.

VELAZCO GONZALEZ, M. (2010). Gobernanza en turismo. Retos y estrategias de las redes de destinos turísticos. *XV Congreso AECIT Dinámicas de transformación del turismo en el siglo XXI*. Tenerife, España.

www.calingastaturismo.gob.ar. (19 de 10 de 2016). Obtenido de <http://www.calingastaturismo.gob.ar/villa-calingasta>

ZAMORA, J., & CERUTI, C. (19 de Junio de 2013). DISEÑO PROPUESTA DE GOBERNANZA PARA EL TURISMO DE NATURALEZA EN "HOTSPOT" AMENAZADOS POR ACTIVIDADES MINERAS. *VII Congreso de la Sociedad de Investigadores en Turismo de Chile, SOCIETUR*,. Iquique, Chile.

Innovación, diversificación productiva y desarrollo local. Un caso pionero de integración productiva de arroz y pacú en el este de la provincia de Chaco.

M. Perez¹⁵⁹, G. Miranda¹, M. Alegre¹, I. Ossola¹, R. Balbiano¹, N. Moncaut¹⁶⁰ y V Robert¹⁶¹

Introducción

A lo largo de los últimos 6 años una empresa que cuenta con tres establecimientos productivos de base agropecuaria en el este de la provincia de Chaco llevó a cabo un proceso innovador de diversificación productiva de gran envergadura. A su actividad principal, que era el cultivo de arroz, agregó una actividad complementaria de base agroindustrial, el cultivo y procesamiento de pacú bajo un esquema de rotación entre arroz y pacú. Lo que comenzó como resultado a un reclamo comunitario sobre los efectos medioambientales de la producción de arroz, se transformó en un emprendimiento exitoso con fuertes implicancias económicas y tecnológicas para la empresa en cuestión, para la comunidad local y con potenciales beneficios sobre otros productores de la región.

A partir de la decisión de implementar este proceso de integración productiva, se desataron en la organización cambios de magnitud ya que obligaron a coordinar una serie de actividades nuevas y complementarias al nuevo producto. En esta dirección, pueden identificarse dentro de la empresa un conjunto de nuevas unidades productivas asociadas al procesamiento, logística y comercialización del nuevo producto y, aguas arribas, al abastecimiento de insumos y requerimientos tecnológicos específicos. Se identifican adicionalmente proyectos y planes de inversión adicionales en infraestructura portuaria, con prestaciones de servicios para el acopio y procesamiento del arroz a granel (propio y de terceros) y de generación de energía (biodiesel). Desde un perspectiva de las competencias organizacionales y rutinas, la diversificación requirió desarrollar importantes procesos de aprendizaje asociados, por un lado, a la implementación de nuevas técnicas productivas en el cultivo del arroz (labranza mínima y arroz pregerminado), y por el otro, a los de la actividad de ictícola en sí misma y al procesamiento y comercialización del pescado.

Todo el proceso requirió de esfuerzos endógenos en articulación con otros actores que resultaron clave en el éxito de la experiencia. La política pública articulada desde los

¹⁵⁹ Escuela de Gobierno de Chaco

¹⁶⁰ Conicet – Idaes UNSAM – UNGS

¹⁶¹ Conicet – Idaes UNSAM

ámbitos nacionales, provinciales y locales, los organismos públicos y privados de ciencia y tecnología, la universidad, las organizaciones empresarias, y otros actores han incidido sobre esta trayectoria de diferente forma. Al mismo tiempo, los desarrollos pioneros realizados por esta empresa potencialmente allanarían el camino a seguidores para su participación en un mercado en expansión a nivel local, regional y global. En este escenario, la diversificación productiva de la empresa tendría efectos positivos locales (externalidades) que contribuirían a la complejización del perfil productivo local y regional.

La experiencia de integración productiva entre arroz y pacú desarrollada por esta empresa resulta un caso de interés por las lecciones que pueden extraerse, en la medida en que permiten comprender los procesos de aprendizaje a nivel organizacional asociados a la diversificación productiva como el desencadenamiento de aprendizajes entre organizaciones que motoricen el desarrollo regional. La introducción de nuevos procesos, nuevas técnicas y nuevos productos es un factor clave del para el crecimiento económico, ya que a través de estos procesos se motoriza cambios en estructuras productivas locales y nacionales (Dosi et al., 1988; Nelson and Winter, 1982).

El objetivo del artículo es analizar las posibilidades de fomentar el desarrollo productivo local a partir de la diversificación productiva a nivel de firma. Para ello identificamos los factores clave que permitieron que este proceso de diversificación sucediera, haciendo especial hincapié en los aprendizajes cruzados entre las actividades emprendidas (Cantner and Hanusch, 2005) y las complementariedades productivas. En segundo término estudiamos las posibilidades de que surjan nuevos emprendimientos similares o incluso asociados a esta experiencia. Para ello analizamos las posibilidades de externalidades de un caso pionero (Artopoulos et al., 2013; Hausmann and Rodrik, 2003; Sabel et al., 2012). Es decir, nos interesa indagar en los posibles factores multiplicadores de una experiencia exitosa.

Para llevar a cabo la presente investigación se propone realizar un análisis de estudios de casos enraizados (Yin, 2011, 1994) este enfoque propone abordar el caso a partir de analizar sus subunidades articuladas en una unidad de análisis mayor. Entendemos que la decisión de implementar la producción integrada de arroz y pacú disparó en la empresa un conjunto de decisiones de inversión que están dentro de un esquema de complementariedades productivas derivadas del propio procesos de diversificación. De esta forma estudiamos las diferentes áreas del modelo de negocios de la empresa y la forma en que se articulan entre sí. De tal modo, como innovaciones en cascada, la empresa tuvo de desarrollar nuevas rutinas y cambios organizacionales profundos en diversas áreas pero integradas entre sí. Por otra parte, analizamos en el caso el rol de las capacidades transversales a ambas actividades como condición necesaria para que el procesos de diversificación tuviera lugar. Por último también consideramos el contexto de surgimiento de la innovación así como el impacto sobre posibles adoptantes en el futuro.

Marco conceptual

La diversificación productiva es vista por diferentes autores como una estrategia positiva para el desarrollo económico. Esto se verifica tanto a nivel agregado, la diversificación de las exportaciones está asociada al crecimiento económico (Fagerberg, 2000; Hausmann and Hidalgo, 2010; Saviotti and Frenken, 2008), como a nivel regional o local, una región diversificada enfrenta una menor vulnerabilidad porque opera sobre diferentes mercados y porque amplía su base de conocimientos tecnológicos y productivos, que se derivan en economías de diversificación (Jacobs, 1961). No obstante, a nivel de firma, la evidencia así como los argumentos no son tan lineales. En este último caso, la ventajas de la diversificación está asociada a: (i) motivos de eficiencia debido a la existencia de activos indivisibles como ciertas capacidades, por lo que la diversificación le permite a la empresa aprovechar economías de alcance (scope), (ii) costos de transacción, por lo que la firma elige internalizar alguna actividad ante que enfrentar los costos de uso de los mercados, (iii) a la baja densidad de los mercados que no le permite a la empresa especializarse, o (iv) a una estrategia de diversificación de riesgos derivada de operar en diferentes mercados (Breschi et al., 2003; Rumelt, 1982; Teece et al., 1994).

La literatura de la empresa basada en los recursos (Penrose, 1995; Peteraf, 1993; Wernerfelt, 1984) así como la perspectiva evolucionista de la firma (Cohendet and Llerena, 2003; Dosi and Marengo, 2000; Nelson, 1991; Nelson and Winter, 2002) analizan la cuestión de la diversificación de la empresa prestando especial atención a las capacidades de la firma y la formas de aprendizaje. La diversificación a nivel de firma implica que las organización muchas veces implica emprender nuevos negocios que requieren capacidades específicas. La manera en que las organizaciones adquieren estas capacidades no es trivial, de modo que las posibilidades de cada firma de diversificarse hacia nuevas actividades están en función de su trayectoria previa y especialmente en función de las competencias organizacionales, comerciales, tecnológicas y productivas con las que cuenta la empresa.

La teoría de la firma basada en los recursos como la teoría evolucionista reconoce que la heterogeneidad entre empresas se deriva de que cada organización cuenta con un acervo propio de recursos (activos, capacidades y rutinas) que organiza de una forma idiosincrática. Dentro de esta perspectiva la competitividad de una firma está basada en la existencia de recursos no triviales que la distinguen de la competencia. En este contexto, una empresa podrá diversificarse si uno de estos recursos no triviales pueden usarse en más de un contexto de negocios. Si este activo refiere a la capacidad de usar una tecnología particular es posible que la empresa expanda sus actividades hacia otras relacionadas con el uso de esta tecnología. Por otra parte, si el activo de la firma radica en el conocimiento de un mercado externo o en su capacidad de gestión, es posible que la firma expanda sus actividades hacia otras no relacionadas.

Entrar en una nueva rama de actividad, no obstante, es una actividad innovadora para la empresa e implicará un cambio sustantivo en las rutinas y subrutinas de la organización. Según Nelson y Winter (1982) las firmas innovan cuando las rutinas existentes enfrentan problemas. La innovación es vista como un cambio de rutinas derivado frente a problemas en las rutinas existentes. La revisión de rutinas puede ser producto de una

búsqueda activa de la organización (rutinas de innovación) que persiguen la mejora continua o puede ser el resultado de un shock externo al que se enfrenta la empresa por cambios en su entorno. La empresa que innova, ya sea por uno u otro motivo, genera procesos de aprendizajes derivados de la instauración de nuevas rutinas. Incluir un nuevo producto al mix de productos elaborados y ofrecidos por la empresa, implica cambios en las rutinas organizacionales de magnitud, más allá de que algunas de las rutinas ya desarrolladas por la empresa se mantengan o se adecuen con pocos cambios a la nueva actividad. Por otra parte, la introducción de una nueva actividad puede ser oportunidad para introducir cambios en los procesos productivos de las actividades ya desarrolladas debido a complementariedades de conocimientos o productivas entre ambas.

No obstante, los aprendizajes internos a la organización no son los únicos que se derivan de procesos de innovación y de diversificación productiva. Hausmann and Rodrik (2003) y otros trabajos posteriores en la misma dirección (Keppler y Rommel, 2011 y Sabel et al, 2012, Artopoulos et al, 2013) han señalado el rol que juegan los pioneros como fuentes de externalidades y principales motores de la diversificación productiva a nivel local. De acuerdo con estos autores, las firmas que descubren nuevos mercados están sujetas a procesos de copia e imitación por parte de seguidores que se ahorran los costos de experimentación. Por lo tanto los costos de aprendizaje que enfrentan los pioneros son más altos que los seguidores, permitiéndole a estos últimos una mejor estimación de sus costos de producción antes de emprender una nueva actividad e ingresar a un nuevo mercado. En esta dirección los autores señalan la importancia de la política pública en el desarrollo de nuevas actividades productivas debido a las externalidades que generan.

En el caso analizado buscamos evaluar algunas de las hipótesis de planteadas por ambos conjuntos de literatura.

En primer lugar, las hipótesis de la literatura sobre diversificación a nivel de firma que argumentan que:

- 1.1. la diversificación productiva se apalanca sobre ciertos activos, capacidades y rutinas estratégicos de la firma que son comunes a ambas actividades (diversificación relacionada por capacidades)
- 1.2. la diversificación productiva, como actividad innovadora es una respuesta de la firma que se dispara ante problemas en sus actuales rutinas.
- 1.3. los procesos de aprendizajes intra-organizacionales y los cambios en rutinas existentes así como la incorporación de nuevas rutinas derivadas de los procesos de diversificación complejizan la base de conocimiento de la organización dentro de una coherencia organizacional.

En segundo lugar, las hipótesis de la literatura de pionero, referidas a que:

- 2.1. el desarrollo de actividades desencadenadas a partir de la implementación de la integración productiva denota la experimentación de emprendedor característica de las incertidumbre que enfrenta sobre sus costos de producción y productividad.
- 2.2. las barreras a la entrada de nuevos jugadores refieren a los costos de aprendizaje incurridos por el pionero, una vez que el pionero entra en el mercado los seguidores encuentra el camino allanado.

2.3. los costos de procesos de aprendizaje y construcción de capacidades y rutinas son abordados por la empresa de forma individual y por lo tanto si no se garantiza que se preserve el mercado de la competencia de otras empresas habrá subinversión en el desarrollo de innovaciones que deriven en procesos de diversificación productiva.

Diseño metodológico

Para llevar a cabo la presente investigación se utilizó un análisis de estudio de caso enraizados (Yin, 1994) según en cual se analiza el caso como una unidad de estudio y se identifican un conjunto de subunidades articuladas con la unidad mayor. Entendemos que la decisión de implementar la producción integrada de arroz y pacú disparó en la empresa un conjunto de decisiones de inversión que se entienden dentro de un esquema de complementariedades productivas derivadas del mismo proceso de diversificación. De tal modo, como un proceso de innovaciones en cascada, la empresa tuvo de desarrollar nuevas rutinas y cambios organizacionales profundos en diversas áreas pero integradas entre sí. Desde esta perspectiva en enfoque propuesto por Yin es relevante para este estudio porque permite analizar las diferentes unidades de negocios y actividades emprendidas por la firma, con una lógica propia, pero a la vez integradas en la lógica mayor que entiende a la compañía como un todo.

Por otra parte recurrimos a la literatura de modelos de negocios para comprender la evolución y cambios en el modelo de negocios de la firma. Esta literatura permite separar analíticamente diversas esferas de estos modelos de modo de entender el conjunto de recursos (activos, rutinas y capacidades) que lo sustentan y su relación con la estrategia de la organización.

A lo largo de la investigación se desarrollaron entrevistas con los principales actores involucrados. Se realizaron entrevistas en profundidad con visita a uno de los establecimientos productivos y plantas procesadoras. Se entrevistaron al dueño de la empresa, el Ing. Eduardo Meichtry, y a dos de sus hijos que participan actualmente de la compañía (una hija, Maria Eugenia, que es Contadora pública y que lleva diversas cuestiones contables y administrativas de la empresa, y un hijo, Martín, que es ingeniero agrónomo y que conoce los aspectos productivos y comerciales de la empresa). También se entrevistó a consultor especializado en piscicultura al que recurrieron en un primer momento y que actualmente trabaja en la empresa. En total se contabilizan entrevistas a cuatro personas de la empresa de entre 2 y 3 horas en cada caso.

También se realizaron entrevistas a actores del gobierno municipal y provincial así como a exponentes de la comunidad (presidente de la Fundación Mandela, principal impulsor de las demandas por cuestiones ambientales). En estos casos fueron 2 entrevistas de entre 1 y 2 horas.

En forma adicional se recolectó información secundaria de diarios, revistas especializadas, informes de centros de investigación (INTA, UNNE, etc) y documentos oficiales referidos al conflicto ambiental.

Desarrollo del caso

a) Historia

Hoy la familia cuenta con unas 6000 ha. distribuidas en tres localizaciones (Paraje Cancha Larga, La Leonesa y Puerto Las Palmas). Cada una de ellas es un establecimiento (Cancha Larga S.A. - Arrocería San Carlos S.R.L. - Puerto Las Palmas s.a.) que en conjunto conforman el grupo PLP.

Eduardo Meichtry proveniente de una familia de arroceros, ingeniero agrónomo formado en la provincia de Entre Ríos, se radica hacia finales de los 80s en Chaco para dedicarse a la producción de arroz. Su principal producción era arroz cáscara, un producto de bajo valor agregado, que comercializaba al Grupo Estrella, entonces dueño de la marca de arroz Gallo.

Meichtry originalmente producía en tierras arrendadas al ingenio azucarero Las Palmas del Chaco Austral S.A. El Ingenio de una extensión de 100.000 hectáreas, luego de un largo proceso de crisis, estatización y disolución, cerró definitivamente sus puertas en 1991 y sus partes fueron rematadas con derecho a compra a quienes estaban arrendando y produciendo las mimas. Así, Eduardo Meichtry accedió a sus primeras 3.240 ha. El Grupo Estrella S.A. fue otro de los compradores de las tierras rematadas, antes de que el Grupo Estrella fuera vendido a Molinos Río de la Plata, vendió algunas extensiones de tierra Meichtry, ya dentro de su estrategia de retirarse de la actividad. Una de estas extensiones se encontraban en litigio con un tercero (Juan Álvarez) que a su vez subarrendaba las tierras para la producción de hortalizas (batatas). Este litigio fue transferido a Meichtry y resuelto judicialmente en los años siguientes. El hecho de que las tierras no fueran explotadas directamente por el litigante determinó que la propiedad sea adjudicada a Meichtry.

Al litigio por la propiedad de las tierras se le sumó un conflicto por el uso de herbicidas. El establecimiento arrocerero había colaborado con el Inta – Concepción de Uruguay en el desarrollo de las semillas (no transgénicas), en particular la variedad INTA-Puitá con tecnología Cleanfield (de propiedad de la empresa Basf). La colaboración constaba destinar lotes experimentales para el testeado de las semillas en las condiciones propias de la región Chaco-Formosa, que se distinguen de las de Entre Ríos donde se desarrollaron las semillas. INTA-Puitá es resistente a herbicidas de la familia de las Imidazolinonas, que Basf comercializa bajo el nombre comercial Kifix. Cabe mencionar que si bien este es el agroquímico utilizado en la producción de arroz, el prospecto de la tecnología (“BASF,” 2016) indica uso de glifosato sobre el barbecho para un mejor control de las malezas.

En el año 2008, año en el que la empresa sumó a su producción de arroz alrededor de 3.180 hectáreas en paraje Cancha Larga, comenzaron los cuestionamientos respecto a las actividades agrícolas por el uso de agroquímicos. La variedad INTA-Puitá CL fue inscrita en el INASE (Instituto Nacional de Semillas) en el 2005. En el conflicto confluyeron actores locales, regionales y nacionales en una trama de intereses complejos en los que sobre salían las cuestiones relativas a la propiedad de la tierra y a reclamos ambientales que se mezclaban con intereses políticos y de diferentes organizaciones sociales movilizadas por conflictos ambientales a escala nacional.

a. Resolución de conflicto como disparador de la innovación

El conflicto ambiental tuvo dos expresiones, por un lado hubieron denuncias a la justicia por la violación de la ley de biocidas. La judicialización del conflicto obligó Meichtry a demostrar la ausencia de contaminación significativa (con riesgo para la salud humana y el medio ambiente) por el uso de herbicidas. En este sendero la empresa se sometió a numerosos estudios que resultaron favorables a la empresa en diferentes instancias y con múltiples peritos actuantes. De esta forma, en el canal judicial, que en un primer momento era el que mayor amenaza representaba porque impedía a la empresa usar agroquímicos (por una medida de no innovar impuesta) se fue destrabando el conflicto paulatinamente.

La segunda expresión refería a los reclamos comunitarios que recrudecían a pesar de las resoluciones judiciales favorables indicando que las mediciones de contaminación eran falaces. La movilización comunitaria, era recogida por medios de prensa y atrajo a exponentes de organizaciones y movimientos ambientalistas de nivel nacional que venían alertando sobre el uso de herbicidas y en especial glifosato desde hacía tiempo (entre ellos el Dr. Carrasco).

El reclamo social alcanzó tal grado de complicación que obligó a sus dueños a repensar la empresa. En sus propias palabras urgía “demostrar ante la población que la producción responsable de cultivo de arroz no genera riesgo de contaminación de ambiente (suelo, agua, flora-fauna)”.

En el marco de este conflicto, se da la incorporación de los hijos del empresario a la empresa. El conflicto ambiental penetra en las relaciones familiares y se manifiesta en una crisis de continuidad. La resolución judicial no anulaba el conflicto y nuevas denuncias ponían en riesgo la continuidad del negocio tal como venía desarrollándose.

La primera certeza estuvo en la necesidad de demostrar no a través de exámenes y evaluaciones ambientales que no tenían credibilidad, sino con hechos contundentes que la empresa hacía uso responsable de agroquímicos y que la actividad no era contaminante. Para ello, hacia 2009, se propuso demostrar la ausencia de contaminación a partir de la creación un estanque con peces de 18 ha entre el límite del campo y la zona urbana. Los peces son un indicador de agrocontaminación.

Para desarrollar el caso testigo de los peces, la empresa requería de conocimientos específicos sobre piscicultura. En la búsqueda de una manera de encarar la actividad, la familia Meichtry se contactó con el Ingeniero Agrónomo Nestor Gromenida, quien venía trabajando hace años en esta actividad en Clorinda (provincia de Formosa) pero a menor escala. Una vez realizado el proyecto, la supervivencia de los peces sembrados en cercanía a los lotes de cultivo de arroz resultó una prueba clara de no contaminación (más allá de los informes técnicos).

En un primer momento los peces serían sembrados sin un fin comercial, pero el Ingeniero Gromenida mostró la potencialidad del negocio de combinar la producción de arroz con la piscicultura sobre la base de un esquema de rotación con labranza mínima que a su vez redujera el uso de agroquímicos.

El emprendimiento despertó el interés de diversos funcionarios públicos e investigadores, dado el potencial desarrollo productivo de la región y la creación de empleo. La propuesta resultó muy interesante para amplias extensiones de tierra de la provincia “hay gran cantidad de hectáreas con las mismas características de suelo (categoría 4/ 5, no es apto para soja o maíz). La piscicultura y el cultivo de arroz reúnen las condiciones ideales para la producción en un suelo que no compite con otras actividades. Esto permite menores precios de producción (costo de tierra menor).”

Cabe destacar que el vínculo con el piscicultor formoseño no solo fue funcional para enfrentar el conflicto, sino que también impulsó la idea innovadora de la rotación entre pacú y arroz.

El caso testigo pronto se extendió en una actividad complementaria de creciente envergadura, con 300 ha sembradas de peces el primer año que se duplicaron al segundo y ascendían a 900 a cabo de 5 años. Esta nueva actividad trajo desafíos nuevos en materia de procesamiento, comercialización y logística que obligaron a la empresa a entrar en nuevos negocios.

b) Rotación arroz-pacú: capacidades complementarias

Nestor Gromenida fue funcionario del gobierno de Formosa y emprendedor piscícola en esa provincia. Había recorrido muchos países estudiando experiencias de producción ictícola y rotación con arroz y había hecho un propuestas de trabajo importantes para la provincia junto a otros colegas de la región (Ing. Blaster). Sin embargo, las propuestas de mayor tamaño no prosperaron por la falta del actor clave destinado a la implementación del sistema de producción¹⁶². Gromenida, personalmente había llevado adelante un emprendimiento de pacú en pequeña escala que desarrollaba junto a su familia, sin embargo lo problemas de costos asociados a la pequeña escala y al procesamiento artesanal derivaban en una baja productividad que atentaban contra la rentabilidad de la actividad.

¹⁶² <http://www.lanacion.com.ar/199391-microemprendimientos-la-cria-de-peces-renueva-ilusiones>

No obstante en bajo éxito económico, este emprendimiento resultó clave para el desarrollo de los conocimientos específicos en pacú, no solo sobre el ciclo de crecimiento, alimentación y reproducción, sino también sobre el tamaño óptimo para fines gastronómico, en materia de procesamiento sobre el despinado completo del producto y la identificación de diferentes productos posibles (pescado entero, filetes despinados sin costilla, filetes con costillas para la parrilla, hamburguesas, Nuggets, prefitos, etc).

La experiencia de más de 25 años en piscicultura tanto en desarrollos de esquemas de explotación, como en su propio emprendimiento, lo dotaban de un conocimiento profundo de la actividad aunque sin experiencia concreta en explotaciones de gran escala. De tal forma, su emprendimiento funcionó como el desarrollo del prototipo que luego pudo escalar con relativa facilidad en el establecimiento de Meichtry. “Ya estaba el prototipo, y acá se le dio escala”.

El esquema de producción de pacú con rotación con el arroz, significó para la empresa la apertura a una nueva gama de actividades productivas no solo primarias, sino agroindustriales. Pero sobre todo, la rotación permitió usar nuevas técnicas con menor uso de herbicidas que era el origen del reclamo por el que estaban ingresando en la actividad. La rotación arroz pacú torna a la producción de arroz mucho más sustentable en cuanto al aporte de fertilizantes, herbicidas o labranza.

La siembra de pacú sobre barbecho permite a los peces alimentarse de restos de arroz e insectos, en particular el caracol que ataca al arroz (el pacú es omnívoro aunque preponderantemente herbívoro). Por otra parte, al drenar los estanques luego del ciclo de pacú es posible sembrar arroz pregerminado sobre el barro saturado (dejando es estado de anoxia a posibles malezas) e inundar luego evitando así la aparición hierbas que compitan con el arroz y minimizando el uso de herbicidas. Por otra parte, las heces del pacú actúan como fertilizante natural.

A su vez, muestra ventajas de eficiencia comparada con la rotación con ganado. De la rotación con la ganadería se observa que en un periodo de dos años el rendimiento por hectárea de la ganadería es de 160kg de carne de vaca. En cambio, la rotación arroz-pacú permite producir en el mismo periodo de tiempo entre 6.500 y 7.000 kg/ha de arroz (el primer año) y 3.000 kg/ha de pacú (en el segundo año).

La rotación permite una mayor eficiencia que el monocultivo o la plantación de pacú por separado en todos los aspectos: económicos, ambientales, uso de energía y agua. Se genera una sinergia entre ambas actividades la rotación permite realizar el cultivo de arroz sin necesidad de labores y el aprovechamiento de la infraestructura de riego de arroz. Por su parte, la piscicultura requiere de vaciado sanitario (estanque libre de peces) para evitar que se desarrollen patologías. La rotación permite aprovechar el tiempo del vaciado sanitario en la producción de arroz (lo cual tiene el mismo efecto).

Además de las complementariedades tecnológicas mencionadas, las producciones comparten saberes tácitos y rutinas productivas que favorecen la implementación de

esta nueva actividad en productores de arroz. Entre ellas, las rutinas referidas a la gestión de aguas, algo que no se derivaba de la experiencia de Gromenida en pequeña escala pero sí de la producción arrocería extensiva. Mientras que los conocimientos sobre el pacú, su comportamiento en corrientes de agua (que facilitan la cosecha), su ciclo de engorde y reproducción, requirió de desarrollo de nuevas rutinas que eran adaptaciones de las que aplicaba Gromenida en pequeña escala.

La posibilidad de nuevos entrantes (productores de arroz que busquen un camino disimilar de diversificación) está en que puedan explotar estos conocimientos comunes entre ambas actividades y desarrollar los conocimientos complementarios sobre piscicultura sobre la base de la imitación de esta experiencia exitosa. Sin embargo veremos que además de las complementariedades de conocimiento y tecnológicas existieron en la experiencia analizada complementariedades productivas que fueron claves para el éxito de la experiencia.

En forma adicional, un factor que puede ser un obstáculo a la hora de replicar el esquema de rotación es la inversión necesaria para adecuar la tierra para la rotación es muy alta lo cual desincentiva su realización en productores de arroz arrendatarios.

c) Resultados de la innovación: aumento de productividad e impulso de integración vertical y horizontal

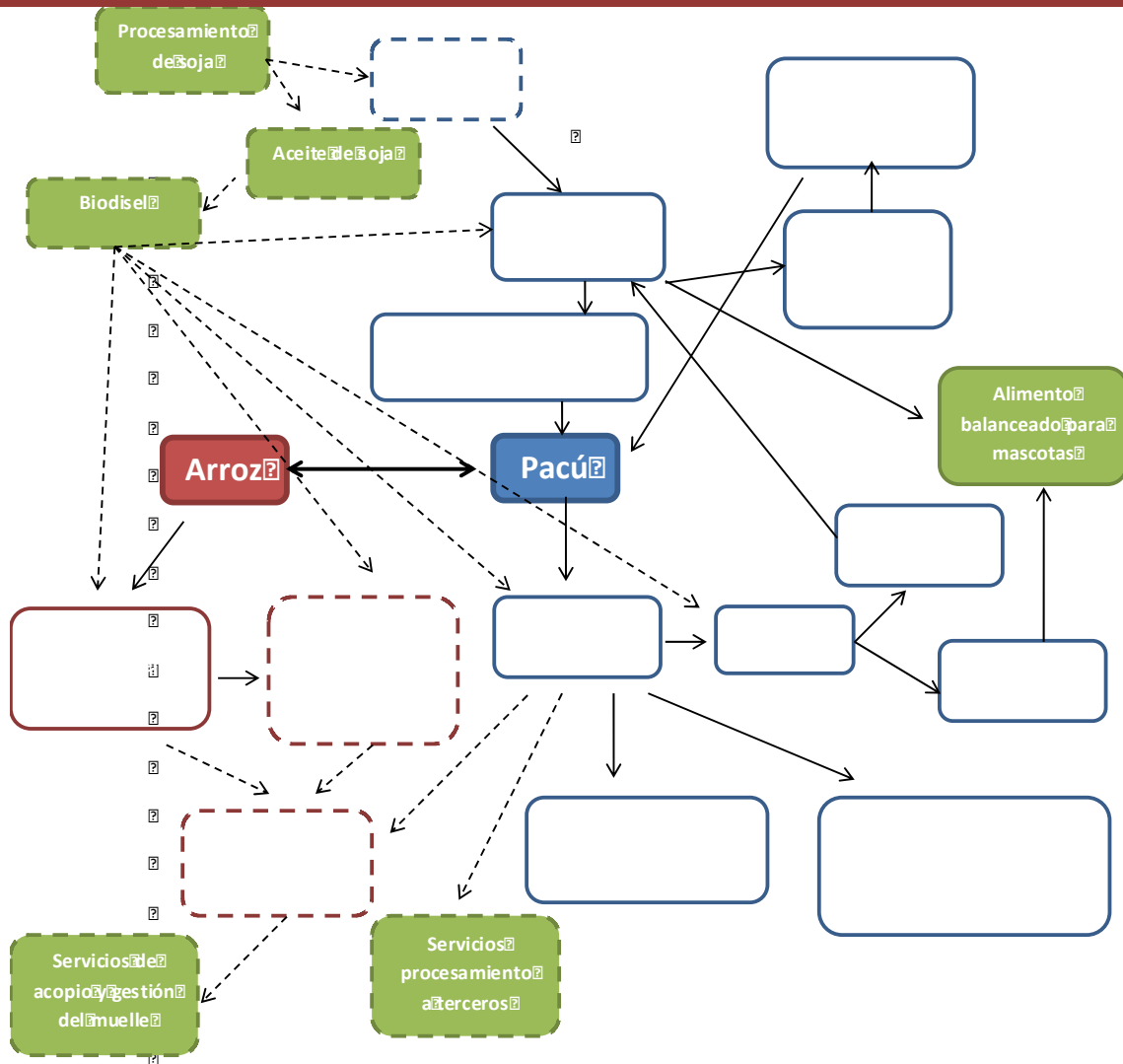
El proyecto de rotación se inició con las 18ha que habían sido destinadas para el caso testigo y actualmente se dispone de 900 ha preparadas para la rotación. El rendimiento de la producción de arroz mejora con la rotación producto de la reducción de costos (ahorro de agroquímicos y preparación de la tierra) y por la mejora en el rendimiento.

Además de los resultados positivos sobre la productividad, el desarrollo de la piscicultura impulsó un proceso de integración vertical tanto aguas arriba (insumos) como abajo (elaboración y comercialización) con crecientes complementariedades productivas. Dada la escala del proyecto, se aprovecharon las complementariedades de los diversos eslabones de la cadena productiva del pacú. Sin embargo, no fueron los mismos los factores que incentivaron la integración de cada uno de estos.

En primer término cabe mencionar cuales fueron las nuevas actividades desarrolladas por la firma a partir de la integración y cuales están planeadas para el futuro (ver Gráfico 1, cuadros azules y verdes)

Grafico 1. Actividades y productos desarrollados y planeados por la empresa

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”



Linea punteada: Actividades y productos planeados en diferentes etapas de ejecución

Linea sólida: Actividades y productos realizados por la empresa

Azul: Diversificación relacionada al Pacú

Rojo: Diversificación relacionada al Arroz

Verde: Diversificación no relacionada

□

La introducción de la producción de pacú, lo primero que demandó fue la implementación de un esquema de cosecha, procesamiento y comercialización que garantizara algunas premisas claves de la actividad. En primer lugar, uno de los problemas habituales de la piscicultura en pequeña escala es la imposibilidad de ofrecer un flujo constante de producto por el ciclo de engorde y la necesidad de drenar el estanque para evitar la aparición de enfermedades. La experiencia relatada implica la producción de pacú semi-extensiva, la baja densidad de peces por metro cuadrado minimiza los riesgos de enfermedades sin tener que aplicar productos de sanidad

animal. No obstante, sí requiere alimentación suplementaria, en particular en la etapa de engorde.

En la experiencia analizada, los productores desarrollaron circuitos de engorde que permiten ir capturando animales de tamaño óptimo para su procesamiento y comercialización a lo largo de todo el año. Este elemento los distingue de la competencia de pequeña escala intensiva ya que llegan a la demanda de modo continuo (lo que es especialmente valorado en restaurantes). En segundo lugar, el pacú para ser comercializado debe ser procesado en una planta industrial. La empresa desarrolló su propio frigorífico que cumple con los requisitos regulatorios (Senasa) en el que se procesa la totalidad de la producción y opera con excedente de capacidad instalada. En la planta trabaja personal capacitado en la limpieza de los animales, el despinado (que surge de un estudio del patrón de espinas del pacú desarrollado por Gromenida), el procesamiento en productos elaborados (prefritos) y en el envasado y congelado. Esta unidad productiva resultó fundamental para el procesamiento de pescado en gran escala. La comercialización de los productos se realiza a través de una red de franquicias (pescaderías que solo comercializan Pacú Teko, el pacú arrocero) y distribución propia (a restaurantes) y a través de la cadena Friar.

Una actividad contemplada pero aún no desarrollada es brindar servicios de procesamiento a productores piscícolas de menor tamaño relativo. “La industrialización (frigorífico), comercialización y marketing requiere disponer de un volumen de producción adecuado que sería difícil lograrlo solamente con los pequeños productores. La importancia de un emprendimiento grande, como el encarado por el empresario arrocero es lo que traccionará la producción de los más chicos que podrán integrarse sumando su producción para aprovechar los procesos posteriores en las esferas de industrialización y comercialización asegurando el éxito de la nueva actividad” (Norte Rural, 9/02/2011).

Del procesamiento del pacú los desperdicios son procesados en una grasería arrendada de la que obtienen los subproductos harina y aceites de pescado que se utilizarán en la producción de alimentos balanceados.

En el caso del alimento balanceado, dado que este insumo representaba el 70% del costo de producción de pacú, se generaba una fuerte dependencia respecto de agentes externos no especializados (se compraba el alimento a productores de alimento para mascotas). La volatilidad del precio y calidad ponían en riesgo la rentabilidad del nuevo producto¹⁶³. Por otro lado existían incentivos vinculados al aumento de la eficiencia. La producción de alimento balanceado permitía el aprovechamiento de las partes del pacú que en principio se desperdiciaban (cabeza, espinazo, cola y cuero).

Este proceso de integración vertical a su vez impulsó una mayor diversificación productiva horizontal. Con el objeto de mejorar la eficiencia en el uso de la capacidad instalada de la planta de alimentos para pacú, y utilizar el aceite de pescado que

¹⁶³ Actualmente solo se compra la soja y el núcleo vitamínico. Este último es provisto por productores de Córdoba y Brasil. La escala de producción no alcanza para que sea eficiente el desarrollo interno de este insumo.

anteriormente se desechaba, surgió la idea de producir alimento balanceado para perros (lo cual incluyó también el desarrollo de una marca propia, “Wau!”). Por su parte, la harina se comenzó a utilizar como complemento proteico del alimento balanceado producido para su propia cría de alevines (requiere más proteína animal que los peces más grandes).

La producción del alimento balanceado hoy requiere de la compra de expelers de soja. No obstante, en los planes de la compañía están procesar el grano de soja obteniendo los expelers para la elaboración de los alimentos balanceados y transformar en biodiesel el aceite derivado del prensado de la soja. Se calcula que el biocombustible generado por esa vía alcanzaría para garantizar el autoabastecimiento dada la escala de producción.

d) Subunidades de negocio derivadas del arroz. Nuevas complementariedades

De forma concomitante a este proceso, la empresa tenía un plan de expansión de actividades en arroz, que fue desarrollándose a la par de la implementación de la integración productiva (ver gráfico 1 cuadros rojos y verdes). Este plan contaba con avanzar en el agregado de valor del principal producto de la empresa, arroz cáscara. La venta del Grupo Estrella a Molinos, significó para la región la pérdida del principal demandante de arroz cáscara. Molinos cuenta con sus Molinos arroceros en la provincia de Entre Ríos, con lo que los costos de transporte del arroz cáscara repercuten muy negativamente sobre la estructura de costos de la empresa. En este esquema la empresa analizó la posibilidad y se lanzó a construir su propio molino arrocero (actualmente próximo a entrar en funcionamiento), financiado con créditos bancarios y de la provincia. El objetivo es procesar el arroz hasta el pulido y comercializarlo con marca propia. También se espera que la escala de producción permita brindar servicios de terciarización.

El último elemento del negocio es el de la gestión de un muelle sobre el río Paraguay que permita la salida de la producción de arroz directamente para ser comercializada aguas abajo o ser exportada aguas arriba. El proyecto del muelle se está concretando de la mano de un subsidio del Ministerio de Agricultura. El acuerdo (de palabra) indica la construcción de muelle público de gestión privada.

Los costos de transporte son uno de los problemas fundamentales de la competitividad de las producciones chaqueñas, con lo que se estima un alto impacto de este desarrollo que puede a su vez potenciar tanto la comercialización del arroz, como al del pacú.

Discusión del caso de diversificación productiva y conclusiones

El caso analizado permite caracterizar el proceso de diversificación productiva como una “bola de nieve” de innovaciones, diversificación productiva y ganancias de productividad vía eficiencia y escala. Cabe mencionar que si bien se conoce poco sobre

el mercado para la piscicultura en Argentina, la evolución en el mundo lo posicionan como un segmento muy dinámico con posibilidades de expansión en el futuro reciente. Para Argentina, la percepción que surge de los entrevistados es que es también un mercado en expansión aunque requiere actividades de desarrollo de mercados por parte de la empresa, que de hecho se han encarado diligentemente (con diseño de marca, red de franquicias, actividades recreativas patrocinadas, cursos de cocina y recetas, etc).

Es decir, frente a una demanda en crecimiento (o en crecimiento derivado de su propio desarrollo) la incorporación de nuevas actividades por parte de la firma devino en mejoras de eficiencia y productividad. Por otra parte, la integración productiva implicó la consolidación de saberes en los expertos locales de cada actividad y en una imbricación de saberes en un proceso de aprendizaje cruzado.

El proceso de incorporación de la nueva actividad responde a una adecuación de los procesos de la empresa a las demandas sociales, y no a la búsqueda de cuasirrentas por parte de la firma. Las cuasirrentas se obtienen luego, de los aprendizajes generados y de las complementariedades tecnológicas y productivas.

Los resultados relatados hasta aquí argumentan a favor de las hipótesis planeadas por la literatura evolucionista y basada en los recursos de la firma

1.1. la diversificación productiva se apalanca sobre ciertos activos, capacidades y rutinas estratégicas de la firma que son comunes a ambas actividades (diversificación relacionada por capacidades).

Esto es así en la medida en que las capacidades de gestión de aguas es un recurso estratégico del productor de arroz que le permite entrar en el negocio de la piscicultura, mientras que las capacidades del piscicultor referidas a producción en pequeña escala no disponía de ese repertorio de rutinas tecnológicas. Por otra parte, el productor de arroz no contaba con las rutinas organizacionales requeridas para el procesamiento y comercialización de pacú en escala industrial.

1.2. la diversificación productiva, como actividad innovadora es una respuesta de la firma que se dispara ante problemas en sus actuales rutinas.

Efectivamente el caso relatado muestra que la integración productiva no se dispara de la búsqueda de las cuasi-rentas sino de la resolución de un problema comunitario originado en el reclamo ambiental. Una vez puesto en producción se revela como mutuamente conveniente para ambas actividades. En lo que respecta a la resolución del conflicto ambiental, lo que se percibe es al menos una reducción de la efervescencia del conflicto ya sin demandas judiciales y con una comunidad más cercana a la empresa. La empresa por su parte, adoptó una nueva política comunicacional volviéndola más transparente ante los ojos de la comunidad. Por último, la colocación de la marca del pacú en la localidad donde se origina el conflicto, así como en otras localidades de la región favorece a la reducción de la conflictividad.

1.3. los procesos de aprendizajes intra-organizacionales y los cambios en rutinas existentes así como la incorporación de nuevas rutinas derivadas de los procesos de diversificación complejizan la base de conocimiento de la organización dentro de una coherencia organizacional.

Evidentemente el relato del caso muestra la importancia de los aprendizajes intraorganizacionales, pero motorizados por actores externos que favorecen la introducción de novedad en la firma y su adecuación a la necesidad local.

Por otra parte, las hipótesis sobre la literatura de pioneros se verifican solo parcialmente.

2.1. el desarrollo de actividades desencadenadas a partir de la implementación de la integración productiva denota la experimentación de emprendedor característica de las incertidumbre que enfrenta sobre sus costos de producción y productividad.

El caso muestra que la incertidumbre del productor es total al comienzo de la actividad. Al punto que ni siquiera planea la actividad en un comienzo como una actividad productiva rentable adicional al cultivo del arroz. En la reducción de esta incertidumbre la propia experimentación juega un papel crucial sin dudas, lo que queda demostrado en la ampliación paulatina de la escala de producción y superficie del área cultivada con pacú. No obstante, también cabe destacar, el rol de la red de contactos sociales, partners tecnológicos y políticas públicas en la reducción de estas incertidumbres.

2.2. las barreras a la entrada de nuevos jugadores refieren a los costos de aprendizaje incurridos por el pionero, una vez que el pionero entra en el mercado los seguidores encuentra el camino allanado.

El caso de la empresa familiar analizada como Pionera requiere de un análisis más minucioso de las posibles externalidades generadas sobre otros productores piscícolas o arroceros. A la fecha si bien el caso ha sido presentado en la comunidad en diferentes ocasiones como un caso de éxito y en los ambientes especializados se los asocia a tal, todavía no se observan seguidores tan claramente. El estudio realizado muestra que las barreras a la entrada de nuevos jugadores no solo refiere a capacidades tecnológicas o información de mercados, sino también a complementariedades productivas que actúan como potentes economías de escala y alcance.

2.3. los costos de procesos de aprendizaje y construcción de capacidades y rutinas son abordados por la empresa de forma individual y por lo tanto si no se garantiza que se preserve el mercado de la competencia de otras empresas habrá subinversión en el desarrollo de innovaciones que deriven en procesos de diversificación productiva.

Por último, del caso puede extraer como lección que el pionero no es resultado de un esfuerzo individual en búsqueda de cuasi rentas, sino que es el resultado de un proceso que puede estar liderado por una persona o individuo, pero que tracciona capacidades de

otras organizaciones, instituciones públicas y privadas y que tanto para su fomento como difusión se requieren acciones concretas de política pública.

Bibliografía

Artopoulos, A., Friel, D., Hallak, J.C., 2013. Export emergence of differentiated goods from developing countries: Export pioneers and business practices in Argentina. *J. Dev. Econ.* 105, 19–35. doi:10.1016/j.jdeveco.2013.07.001

Basf [WWW Document], 2016. URL http://www.agro.basf.com.ar/Uploads/productos_folletos/02-Herbicidas%2010.pdf (accessed 10.24.16).

Breschi, S., Lissoni, F., Malerba, F., 2003. Knowledge-relatedness in firm technological diversification. *Res. Policy* 32, 69–87. doi:10.1016/S0048-7333(02)00004-5

Cantner, U., Hanusch, H., 2005. Heterogeneity and evolutionary change - concepts and measurement, in: Dopfer, K (ed.) *Economics, Evolution And the State: The Governance of Complexity* - Google Books. Cheltenham, UK.

Cohendet, P., Llerena, P., 2003. Routines and incentives: the role of communities in the firm. *Ind. Corp. Change* 12, 271–297. doi:10.1093/icc/12.2.271

Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R.R., Silverberg, G., Soete, L., 1988. *Technical change and economic theory*. Pinter Publishers.

Dosi, G., Marengo, L., 2000. Some elements of an evolutionary theory of organizational competences. *Theory Firm Crit. Perspect. Bus. Manag.* 4, 50.

Fagerberg, J., 2000. Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study. *Struct. Change Econ. Dyn.* 11, 393–411. doi:10.1016/S0954-349X(00)00025-4

Hausmann, R., Hidalgo, C., 2010. *Country Diversification, Product Ubiquity, and Economic Divergence* (SSRN Scholarly Paper No. ID 1724722). Social Science Research Network, Rochester, NY.

Hausmann, R., Rodrik, D., 2003. Economic development as self-discovery. *J. Dev. Econ.*, 14th Inter-American Seminar on Economics 72, 603–633. doi:10.1016/S0304-3878(03)00124-X

Jacobs, J., 1961. *The death and life of great American cities*. Random House LLC.

- Nelson, R.R., 1991. Why do firms differ, and how does it matter? *Strateg. Manag. J.* 12, 61–74. doi:10.1002/smj.4250121006
- Nelson, R.R., Winter, S.G., 2002. Evolutionary Theorizing in Economics. *J. Econ. Perspect.* 16, 23–46. doi:10.1257/0895330027247
- Nelson, R.R., Winter, S.G., 1982. An evolutionary theory of economic change. Harvard University Press.
- Penrose, E.T., 1995. *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford University Press.
- Peteraf, M.A., 1993. The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view. *Strateg. Manag. J.* 14, 179–191. doi:10.1002/smj.4250140303
- Rumelt, R.P., 1982. Diversification strategy and profitability. *Strateg. Manag. J.* 3, 359–369. doi:10.1002/smj.4250030407
- Sabel, C., Fernandez-Arias, E., Hausmann, R., Rodriguez-Clare, A., Stein, E., 2012. Export Pioneers in Latin America (SSRN Scholarly Paper No. ID 2080388). Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Saviotti, P.P., Frenken, K., 2008. Export variety and the economic performance of countries. *J. Evol. Econ.* 18, 201–218. doi:10.1007/s00191-007-0081-5
- Teece, D.J., Rumelt, R., Dosi, G., Winter, S., 1994. Understanding corporate coherence: Theory and evidence. *J. Econ. Behav. Organ.* 23, 1–30. doi:10.1016/0167-2681(94)90094-9
- Wernerfelt, B., 1984. A resource-based view of the firm. *Strateg. Manag. J.* 5, 171–180. doi:10.1002/smj.4250050207
- Yin, R.K., 2011. *Applications of Case Study Research*. SAGE.
- Yin, R.K., 1994. Discovering the future of the case study method in evaluation research. *Eval. Pract.* 15, 283–290. doi:10.1016/0886-1633(94)90023-X

“Rosario en el Siglo XXI: Crecimiento, desigualdades sociales y perspectivas”

Ghilardi, María Fernanda*

Yoya, María Alejandra*

Lapelle, Hernán*

Zabala, Pablo*

***Docentes-Investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas,
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario**

Introducción

El crecimiento de la economía argentina luego del abandono de la convertibilidad se basó en el aumento de tipo de cambio real derivado de la devaluación de 2002 y posterior depreciación del peso, sumado a un aumento inédito en el precio de los commodities y niveles de capacidad ociosa y desocupación muy elevados que permitieron una recuperación económica significativa. Sin embargo se advierten dos etapas diferenciadas: entre 2004 y

2007 la tasa de crecimiento del PIB real fue del 27% entre puntas, mientras que entre 2007 y 2014 éste sólo aumentó un 12,3%.

En términos de la composición sectorial, en el período 2004-2014, los sectores que se encuentran más próximos a la demanda final, es decir aquéllos más vinculados al consumo tal como Comercio, Hoteles y Restaurantes, Intermediación Financiera y Servicios comunales y personales mostraron mayores tasas de crecimiento en relación al promedio que los sectores productores de bienes (Industria y Construcción) y al PIB total.

La región Rosario posee algunas características estructurales, tales como, un sector industrial caracterizado por la predominancia de la industria alimenticia, química y metalmecánica, una elevada participación del comercio y servicios, por tratarse de una de las áreas urbanas más importantes del país; importante oferta educativa, cultural y de esparcimiento, creciente importancia del turismo en el ámbito de la ciudad de Rosario; lo cual permite suponer que estas características del crecimiento económico argentino se reprodujeron con similar intensidad en nuestra región.

El objetivo del trabajo es *analizar la evolución del valor agregado de los principales sectores productores de servicios en el Aglomerado Gran Rosario¹⁶⁴ (AGR) comparándolos con los sectores productores de bienes, en particular con el sector industrial, considerando sus implicancias para la generación de empleo así como sobre la calidad del mismo*. De este modo, se espera poder reflexionar acerca del impacto de la recuperación del producto y el empleo sobre algunos aspectos que inciden en el nivel de desarrollo de una sociedad.

Para ello se recurrirá a estimaciones preliminares de valor agregado bruto (VAB) para los sectores Comercio, Hoteles y Restaurantes, Intermediación Financiera e Industria¹⁶⁵. También se recurre a indicadores de empleo

¹⁶⁴ Éste se define como un área de continuidad urbana en torno a la ciudad de Rosario y que comprende a los municipios de: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Roldán, Rosario, San Lorenzo, Soldini y Villa Gobernador Gálvez

¹⁶⁵ El Proyecto “Dinámica económica, estructura productiva y condiciones de vida en Rosario y su región: análisis y desafíos para su medición” incluye dentro de sus objetivos la estimación del Producto Bruto Geográfico de Rosario y su Aglomerado. En este trabajo se presentan estimaciones para cuatro sectores productivos en términos del nuevo Año Base de las Cuentas

provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC y de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

I. Características del crecimiento económico argentino 2004-2014

Luego de la crisis 2001-02 la economía argentina muestra un período de expansión continua con pocos antecedentes en su pasado reciente. El mismo estuvo basado en una importante capacidad ociosa de factores productivos, en conjunto con un contexto internacional inédito para los precios de nuestras exportaciones y un cambio de régimen de política económica que en los primeros años se basó en consolidar el ahorro interno vía superávits fiscales, desendeudamiento, tipo de cambio real competitivo y mejoras en el salario real.

Según Porta y Fernández Bugna (2011) *“la expansión simultánea de todas las ramas manufactureras fue una de las características distintivas de este proceso, resultando particularmente dinámicas aquéllas orientadas principalmente al mercado interno, las mismas que habían sido especialmente afectadas por la apertura comercial de los años '90 y la recesión del período 1998-2002”*. En este marco, se frenó la tendencia a la desindustrialización relativa del país iniciada a mitad de los años '70. Sin embargo, advierten los mismos autores que si bien las reglas y condiciones macroeconómicas sostenidas desde la salida del régimen de convertibilidad favorecieron la expansión del sector industrial, no se alteraron sus bases competitivas estructurales manteniéndose varios de los rasgos del modelo productivo de los noventa.

Mercado, Cicowiez y Coremberg (2011) en un análisis de las fuentes de crecimiento económico, muestran que el crecimiento del PBI per cápita entre 1990 y 2006 se explica en mayor medida por la acumulación de capital productivo y humano y en muy escaso porcentaje por el aumento de la

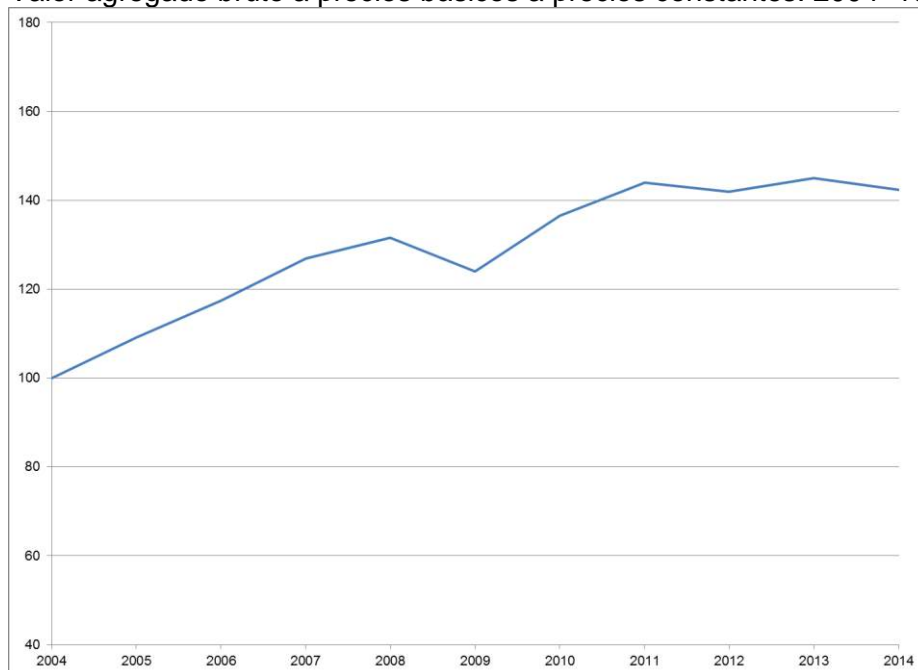
Nacionales 2004. Las mismas son de carácter preliminar y están en proceso de revisión continua, debido a los problemas del Sistema Estadístico Nacional en los últimos años, en particular en lo referente a los índices de precios.

productividad total de los factores. Las razones de ello, según estos autores, son dificultades en el proceso de transferencia de tecnología, generación de innovaciones, tasa de graduación en carreras tecnológicas, entre otras, las cuales están asociadas a la falta de cambio estructural a la que aluden Porta y Bugna.

Una evidencia de ello es que la intensidad del crecimiento económico fue menor a medida que el desempleo se acercó a niveles estructurales y la capacidad utilizada en varios sectores se expandió. En efecto si bien el crecimiento del PBI a valores constantes fue del 42,4% entre puntas para el período 2004-2014; dicha variación alcanzó el 31,6% entre 2004 y 2008 y solamente un 8,2% entre 2008 y 2014¹⁶⁶. El Gráfico 1 muestra que el proceso de expansión económica alcanzó un máximo en 2011 y a partir de allí se observa un estancamiento y luego descenso en 2014.

Gráfico 1.

Valor agregado bruto a precios básicos a precios constantes. 2004=100



Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Nacionales, INDEC.

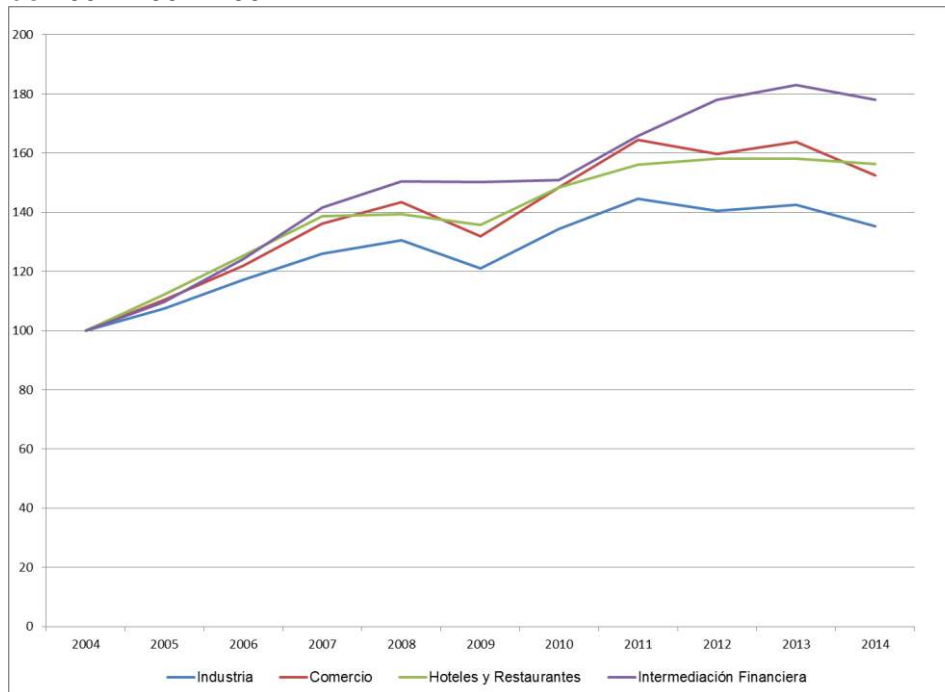
¹⁶⁶ Se utilizan las series de Cuentas Nacionales a precios de 2004 revisadas por el INDEC. Debe contemplarse que la revisión de las Cuentas Nacionales implicó un cambio a la baja en el crecimiento desde 2004. Mientras las series anteriores daban un crecimiento acumulado de 66% entre 2004 y 2015, con la nueva estimación la variación es de 48,6%.

Si se analiza la contribución al crecimiento se observa que del total entre puntas (42,4%), 29,8 puntos son explicados por los sectores productores de servicios y 12,6 puntos por los sectores productores de bienes, que entre los primeros se destaca el Comercio, Transporte y Actividades Inmobiliarias y entre los segundos el sector Industrial.

A continuación se considera la evolución de los sectores objeto de estudio: Comercio por mayor y menor, Hoteles y Restaurantes, Intermediación Financiera e Industria Manufacturera. La industria registró una variación real entre puntas menor a la del PBI total, mientras los restantes sectores, productores de servicios, lo hicieron por encima del mismo. Asimismo los sectores Industria, Comercio y Hoteles y Restaurantes muestran, en consonancia con el PBI total, un estancamiento desde 2011, mientras que el Financiero continuó creciendo intensamente hasta fines de 2013 debido, probablemente, al crecimiento de la financiación al consumo en un contexto inflacionario (Gráfico 2).

Gráfico 2

Evolución del Valor Agregado Bruto de Sectores seleccionados. A precios constantes de 2004. 2004=100.



Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Nacionales, INDEC.

Durante el período considerado los sectores Comercio, Hoteles y Restaurantes e Intermediación Financiera en conjunto crecieron un 57,6% en tanto el sector Industrial lo hizo en un 35,3%. El estancamiento en el nivel de actividad registrado, especialmente desde 2011, por el agravamiento de varios desequilibrios macroeconómicos (inflación, atraso cambiario, etc) se hizo evidente en la generación de empleo. En efecto mientras el Índice de empleo formal del EIL mostró un crecimiento de 29,8% -muy similar a la variación del PBI- entre 2004 y 2008, lo hizo en 4,7% entre este último año y 2014.

II. Desempeño sectorial de la economía del AGR en la posdevaluación

En las últimas décadas la globalización y los avances tecnológicos produjeron cambios a nivel socioeconómico que influyeron de forma diferente en los distintos territorios. También las políticas económicas implementadas en nuestro país afectaron las distintas economías y sociedades regionales,

modificando sus estructuras económicas e influyendo en el bienestar de sus habitantes. Los efectos producidos en cada una de ellas dependen de una serie de factores que, en definitiva, caracterizan a los distintos territorios, destacándose la importancia de la relación global-local en el devenir regional.

Durante la década de los noventa se puso en evidencia que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento sostenido, pero no suficiente para que el mismo se traduzca en mayor desarrollo. Así mientras la economía argentina presentaba tasas de crecimiento de su actividad, las condiciones sociales de gran parte de su población se veían deteriorada por la pérdida de puestos de trabajo, el cierre de pymes, y el aumento en los índices de pobreza. Durante dicha década, el Aglomerado Gran Rosario (AGR) perdió importancia en la economía nacional y provincial en términos de Producto Bruto Geográfico, debido a la crisis de varios sectores productivos que habían sido claves en el período de sustitución de importaciones.

Con la devaluación del 2002 se inicia un proceso de recuperación económica a nivel nacional y regional encarada por todos los sectores algunos con mayores dinamismos. A continuación se analiza la evolución del Valor Agregado Bruto de sectores seleccionados y se los compara teniendo en cuenta la distinción entre los sectores productores de bienes y los productores de servicios. Finalmente, el análisis se complementa con el comportamiento del empleo a nivel regional.

a. Evolución del valor agregado bruto por sectores en el AGR

En el presente apartado se analiza el comportamiento de algunos de los sectores más importantes del PBG del Aglomerado Gran Rosario tal como lo son Industria, Comercio, Hoteles y Restaurantes e Intermediación Financiera. La estimación del Valor Agregado de los sectores es llevada adelante por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas desde 1998, obteniendo la serie 1993-2012 con

base 1993 y contando con estimaciones preliminares para el período 2004-2014 con base 2004.

La *Industria Manufacturera* comprende aquellas actividades dedicadas a la transformación física y química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos. La misma se desagrega en 24 grandes divisiones, según lo establece el Clasificador Nacional de Actividades Económicas 2004/05 (Clnae 04/05) y son: Alimentos y bebidas (15), productos de tabaco (16), textiles (17), prendas de vestir (18), cueros y calzado (19), maderas sin muebles (20), papel (21), imprentas (22), coque y petróleo (23), químicas (24), caucho y plástico (25), minerales no metálicos (26), metales comunes (27), producto metal excepto maquinaria y equipo (28), maquinaria y equipo (29), máquinas de oficinas (30), máquinas eléctricas (31), aparatos de radio, televisión y comunicaciones (32), instrumentos y relojes (33), automotores (34), otros equipos de transportes (35), muebles y otros (36), reciclamiento (37), reparación y mantenimiento de máquinas (38). En su estimación se extrapolan los valores agregados de los sectores a tres dígitos del Censo Nacional Económico (CNE) de 2004 por la evolución de la recaudación del Derecho de Registro e Inspección (DRel) de la ciudad de Rosario en algunos casos y el Índice de volumen físico de la Encuesta Industrial mensual del INDEC en otros. Las estimaciones son llevadas a valores constantes a través del Índice de Precios Básicos del Productor (IPBP) del Sistema de Índices de Precios Mayoristas.

El sector *Comercio* incluye al Comercio al por Mayor y Menor así como la Venta, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas; venta al por menor de combustible para automotores. El sector *Hoteles y Restaurantes* comprende las actividades vinculadas a alojamientos y servicios relacionados como son los servicios conexos de comida, limpieza de ropa, utilización de instalaciones prestados por los establecimientos y la Venta de comidas y bebidas de consumo inmediato en los locales o fuera de ellos. Para la estimación del VAB de ambos sectores se extrapolan datos censales de 2004 por la evolución del DRel de la ciudad de Rosario y se llevan a valores

constantes a través del Índice de Precios al Consumidor para el Aglomerado¹⁶⁷. El sector *Intermediación Financiera* abarca las actividades de las unidades que se dedican a las transacciones financieras, los planes de seguros y otros servicios financieros. Su estimación para Región es indirecta utilizándose la desagregación del VA nacional en base a la participación promedio de los préstamos y depósitos.

Los resultados de la estimación de estos sectores se muestran en el Gráfico 3. En el caso del sector Comercio se observa una evolución ascendente con excepción de los años 2009 y 2012 donde el VA del AGR cae en relación con el período anterior. A pesar de ello, la tasa de crecimiento promedio anual del sector durante el período bajo estudio asciende a aproximadamente al 9%, siendo el que mejor performance registró. Su crecimiento puede explicarse por algunos cambios estructurales importantes tal como la instalación de dos grandes centros comerciales en la ciudad de Rosario en el año 2004, que introdujeron modificación en los hábitos de consumo y atraen un importante caudal de visitantes del sur de la provincia de Santa Fe y norte de Buenos Aires. Estos emprendimientos se convirtieron en verdaderos paseos de compra y entretenimientos (Castagna, Woelflin, Romero, Ghilardi, Secreto y Yoya, 2006). El auge comercial también se explica por el hecho de que luego de la devaluación y posterior depreciación de la moneda llevó a muchos consumidores que tenían pequeñas tenencias en dólares a destinarlos al consumo, en especial hacia bienes durables tal como los automóviles.

¹⁶⁷ Dada la discontinuidad de este índice, se decidió empalmarlo por el Índice de Precios al Consumidor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

Gráfico 3

Evolución anual del Valor Agregado de los sectores Industria, Comercio, Hoteles y Restaurantes e Intermediación financiera en el AGR. A precios constantes de 2004. 2004=100



Nota: estimaciones preliminares.

Fuente: elaboración propia en base a datos del IIE.

En el caso de Hoteles y Restaurantes, la evolución fue muy similar a la del Comercio, sólo que registra un año adicional de caída en su VA: 2010. Es decir, la caída del nivel de actividad del sector se registra durante el período 2009-10. De algún modo, la crisis financiera internacional junto con el conflicto del sector agropecuario repercutió con más intensidad sobre este sector. Sin embargo, la tasa de crecimiento promedio anual asciende al 7,8%, encontrándose en tercer lugar luego de Comercio e Intermediación Financiera y por encima de Industria. Esta buena performance se explica por un mejor posicionamiento de la Región, merced a políticas que han puesto en valor y difundido los atractivos naturales y culturales, en especial de la ciudad de Rosario, así como la promoción por parte de instituciones privadas (Lapelle y Romero, 2009). La ciudad de Rosario se ha consolidado como un importante

centro para la realización de congresos, convenciones y eventos empresariales y académicos, y también como destino de miniturismo para los habitantes de Capital Federal y Gran Buenos Aires y los de la Provincia de Entre Ríos.

El sector de *Intermediación financiera* en AGR tuvo evolución ascendente en el período 2004-2014 con las excepciones de los años 2009 y 2012 donde los datos del VA caen en relación con año anterior. A pesar de ello, el sector mostró una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 8,2% posicionándose por detrás de la performance de Comercio y por encima del resto.

En relación con el Valor Agregado Industrial, se observó una tendencia creciente aunque con caídas en los años 2009 y 2014 en comparación al año anterior. La tasa de crecimiento anual promedio para el período 2004-2014 fue del 7,2%. El cambio de los precios relativos a favor de los bienes transables benefició a este sector iniciando un nuevo proceso de industrialización (o reindustrialización) en algunas actividades tales como metalmecánica, bicipartes, confección, calzado, maquinaria, etc. así como ciertas ramas vinculadas al agro (Báscolo, Ghilardi y Secreto, 2009). En este período vale destacar la buena performance de la rama *Elaboración de productos Alimenticios y Bebidas* que involucra la molienda de oleaginosas, la cual puede ser explicado por la consolidación del modelo agroexportador en un contexto de precios elevados de los granos que se procesan en la región.

b. Análisis comparativo del VAB entre los sectores productores de servicios y los de bienes en el AGR

En este apartado se compara la evolución del Valor Agregado de algunos de los sectores los productores de servicios con otros de los de bienes durante el período 2004-2014. Específicamente, se consideran para los primeros al Sector Comercio, Hoteles y Restaurantes e Intermediación Financiera quienes en conjunto poseen una alta representatividad en total, mientras que para el

segundo se toma como indicativo al VA Industrial siendo éste el principal sector de dicho grupo¹⁶⁸.

El gráfico 4 muestra la evolución del valor agregado de los sectores productores de bienes y de Servicios seleccionados. Tal como se observa, la evolución del VA industrial supera hasta 2007 a los sectores productores de servicios. La buena performance del sector productor de bienes es consecuencia del tipo de cambio real alto sumado a la existencia de capacidad ociosa instalada, que permitió reaccionar con rapidez ante el incremento de la demanda interna producida por un desvío del consumo de bienes importados a bienes de producción nacional. En 2008 los sectores productores de servicios superan al de bienes aunque ambos caen al año siguiente. Sin lugar a dudas, la crisis internacional así como el conflicto agropecuario impactan sobre la economía de la región observándose una reducción de los valores agregados que se observó en la industria con mayor intensidad. Seguidamente, ambos sectores logran recuperarse aunque con algunas discrepancias. Los sectores productores de servicios registran una caída en 2012 para luego seguir creciendo hasta el final del período, mientras que la Industria, si bien logra recuperarse los años 2010 y 2011, se observan evidencias de cierto estancamiento a partir del año 2013 y una caída en 2014 (Ghilardi, M y Zabala P. 2016).

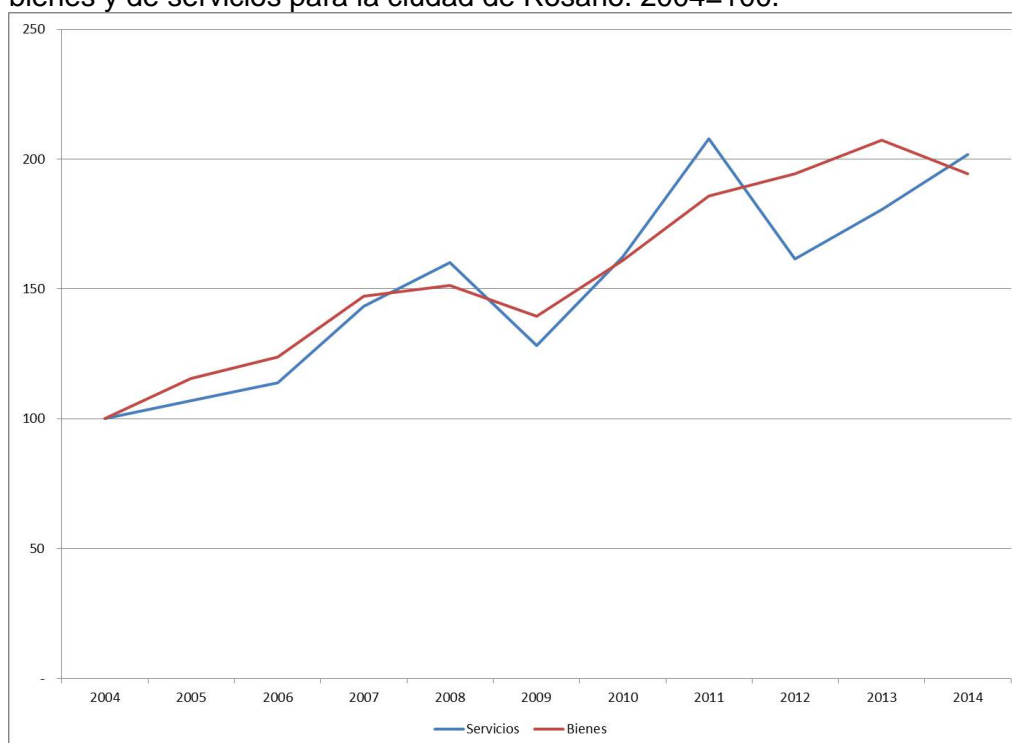
Este comportamiento determina que los sectores productores de servicios crecieran durante el período analizado en mayor proporción que los productores de bienes (8,7% crecimiento promedio anual vs 7,2%). No obstante, se observó un mejor desempeño de este último sector en el período 2004-2007 con tasas de crecimiento anual promedio de 13,8% en relación con los productores de servicios cuya tasa ascendió al 13,1%. Hacia el final del

¹⁶⁸ Los sectores productores de bienes son: Agricultura, caza silvicultura y pesca, Explotación de minas y canteras, Industria Manufacturera, Electricidad, Gas y Agua; Construcción. Los sectores productores de servicios incluyen: Comercio mayorista minorista y reparaciones, Hoteles y Restaurantes, Transporte y Comunicaciones, Intermediación Financiera, Actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler, Administración pública y defencia, Enseñanza, Servicios Sociales y de Salud, Otras actividades de servicios comunitarias, personales, Hogares privados con Servicio Doméstico.

período, los resultados se invierten registrando la industria una suba promedio del 4,4% mientras que los servicios aquí considerados, de 6,8%.

Gráfico 4

Evolución anual a precios de 2004 del Valor Agregado de los sectores productores de bienes y de servicios para la ciudad de Rosario. 2004=100.



Nota: estimaciones preliminares.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IIE.

c. Evolución del nivel de empleo en el AGR

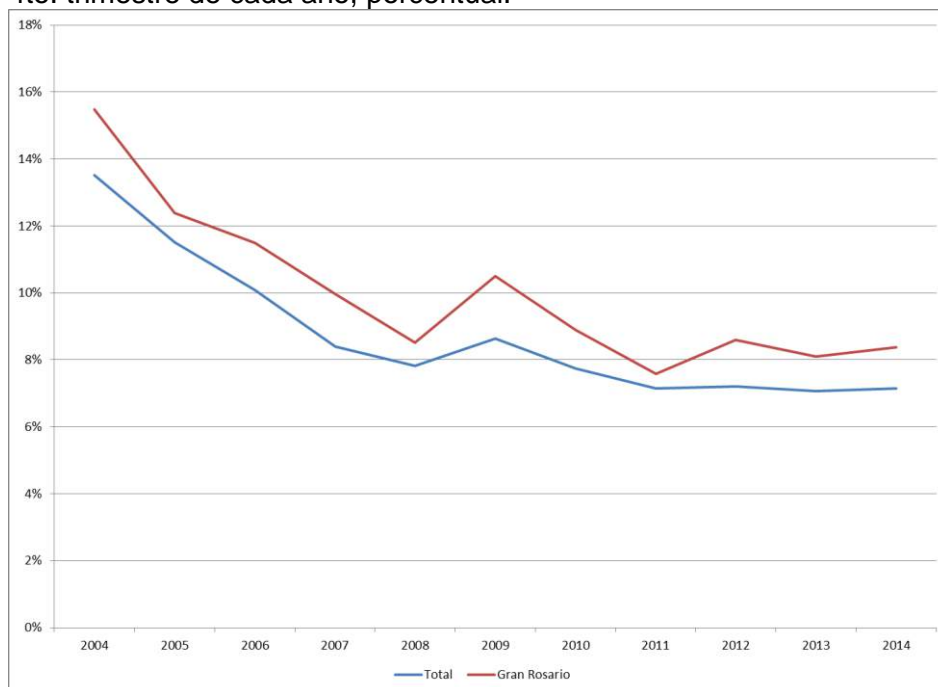
La tendencia creciente del producto del AGR durante el período estudiado se ve moderadamente acompañada por un crecimiento del empleo formal, tanto en los sectores productores de bienes como los de servicios en comparación con los registrados a nivel país.

Hasta el año 2007 el crecimiento en la Región fue acompañado por un aumento en los niveles de ocupación, luego de haber registrado las mayores tasas de desocupación del país durante la crisis de 2001-2002, mostrando la tasa de desocupación una disminución de más de 9 puntos porcentuales entre los años 2003 y 2008 en el AGR, mientras que en el Total de Aglomerados Urbanos (TAU) lo hizo en 7 puntos.

Posteriormente a la recesión de 2009, el índice vuelve a bajar hasta los niveles previos para comenzar una leve alza en el año 2011. Por su parte en la nación la tasa continúa descendiendo por debajo del nivel previo al del año 2009.

Gráfico 5

Tasa de desempleo anual del AGR y Total de Aglomerados Urbanos (TAU).
4to. trimestre de cada año, porcentual.



Fuente: Elaboración propia IIE en base a EPH (INDEC).

Resulta evidente que la desocupación en el Aglomerado Gran Rosario responde a las fases del ciclo económico con mayor fuerza que a nivel nacional: hasta 2008 cae la desocupación a una tasa más acelerada que la del TAU, saltando de manera abrupta en 2009. Posteriormente, se evidencia mayor estabilidad en la nación que en el AGR.

Otra fuente de información sobre el mercado laboral la constituye la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) que permite analizar la evolución del empleo privado registrado para los aglomerados urbanos más importantes del país¹⁶⁹.

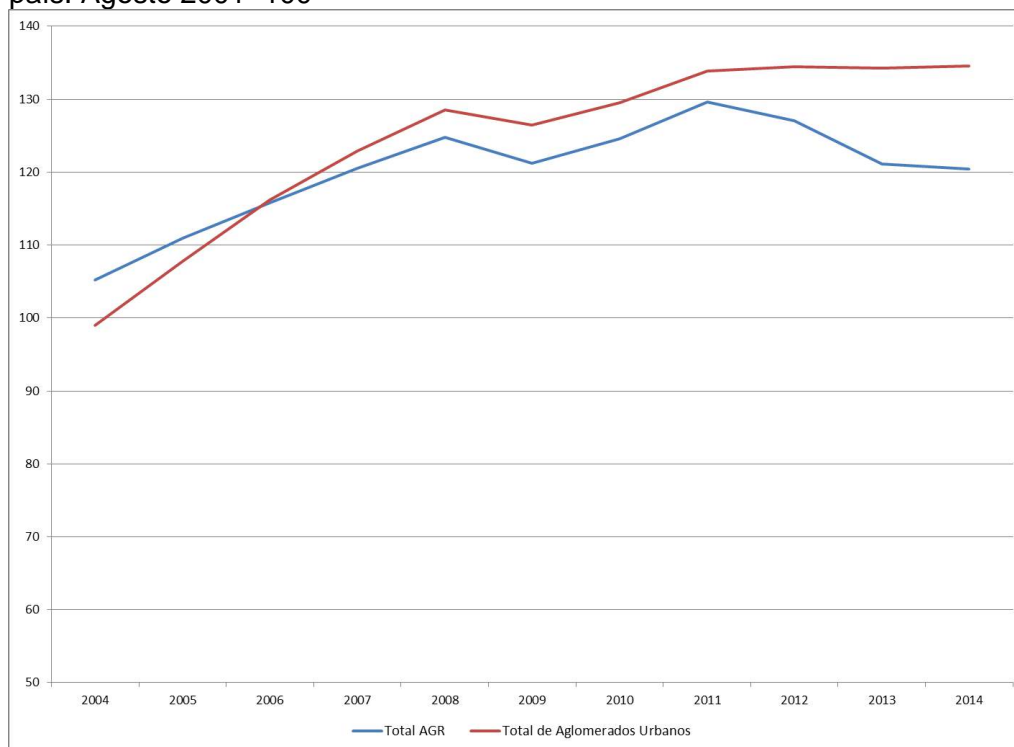
¹⁶⁹ La encuesta realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación releva en ocho centros urbanos (Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán, Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran Santa Fe) a empresas

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”

Observando el comportamiento de este indicador en el período 2004-2014 pueden advertirse claramente tres fases en la evolución de empleo registrado: desde 2004 hasta el año 2005 la serie del AGR se ubicaba por encima de la evolución del promedio nacional (8 aglomerados); desde ese entonces hasta fines del año 2011 si bien el empleo registrado evolucionó por debajo del nivel nacional las series se movían conjuntamente y la brecha entre ambas era muy pequeña; finalmente desde los últimos meses de 2011 hasta diciembre de 2014 el empleo formal en el AGR muestra una tendencia muy diferente al promedio de aglomerados, pues registra una disminución persistente entre fines de 2011 y mediados de 2013 y luego un estancamiento en su evolución (Gráfico 6).

Gráfico 6.

Índice de empleo formal EIL para el Aglomerado Gran Rosario y total aglomerados del país. Agosto 2001=100



Nota: el valor anual resulta del promedio simple de cuatro trimestres.

Fuente: elaboración propia IIE en base a EIL MTySS.

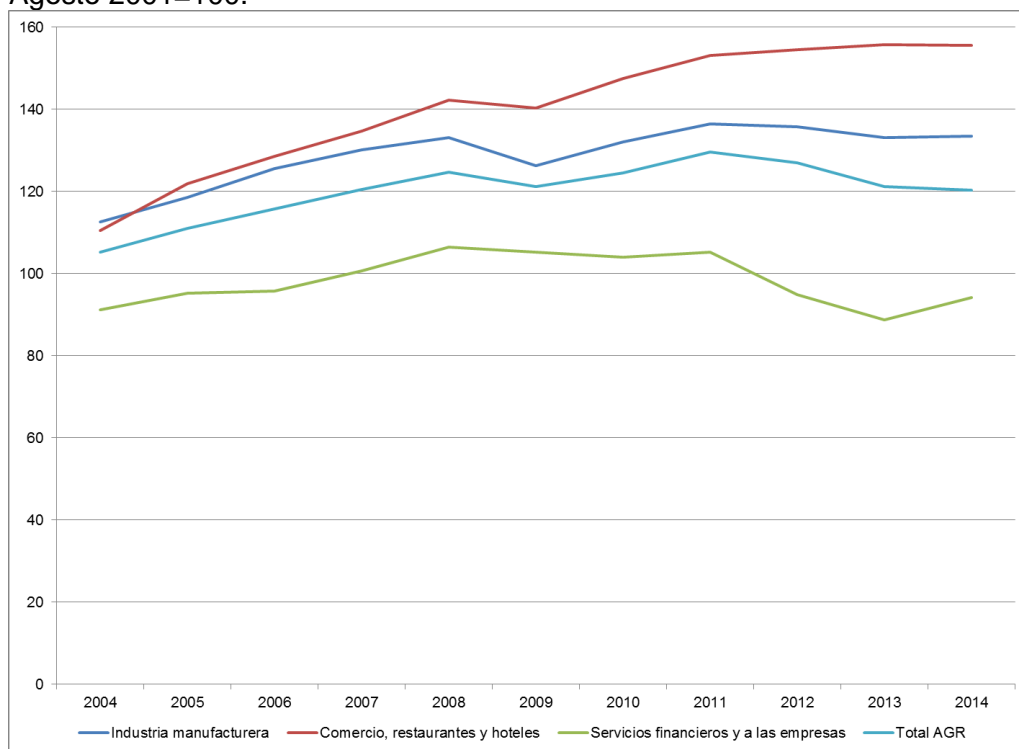
privadas formales a partir de 5 y 10 trabajadores pertenecientes a todas las ramas de actividad, exceptuando el sector de actividades primarias. http://trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/eil/eil_ficha_tecnica.pdf

X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 3 "Políticas Públicas frente a desigualdades regionales"

El análisis de este indicador por sectores productivos muestra que el desempeño del AGR ha sido bastante inferior al de la nación: entre puntas 2004-2014 el Índice de Empleo registrado creció un 14,5% en el AGR y 35% en el total país. En términos de sectores, el empleo registrado en la Industria Manufacturera crece 18,4% en el AGR y 33% en el total, Comercio y Hoteles y Restaurantes lo hacen de manera similar en ambos ámbitos (aproximadamente 27,5%) y finalmente el sector de Intermediación Financiera es el que menor crecimiento del empleo experimenta, 3,3% en el aglomerado frente a un 42% en nación (Gráfico 7).

Gráfico 7

Índice de empleo formal EIL para el Aglomerado Gran Rosario por sector de actividad. Agosto 2001=100.



Fuente: elaboración propia IIE en base a EIL.

La evolución del Índice de Empleo registrado por sector de actividad en el AGR muestra que Comercio experimentó un crecimiento sostenido muy superior al del total del AGR, solo ralentizada por la recesión de 2008-2009, mientras que el crecimiento del empleo privado formal en la Industria Manufacturera acompañó moderadamente al total. A partir del 2011 tanto Industria como los

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”

Servicios financieros y el total presentaron un estancamiento y disminución en el indicador mencionado.

A pesar de que el desempeño en materia de empleo formal en el aglomerado Gran Rosario resulta inferior que los niveles nacionales, es importante evaluar el comportamiento de otras variables que se vinculan directamente con la calidad del empleo creado. Para ello se utiliza la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) con valores del cuarto trimestre de cada año que entre las disponibles se seleccionan dos de marcada importancia: el nivel de instrucción de las personas que acceden a los puestos de trabajo y la cobertura de salud, ambas analizadas por las ramas de actividad seleccionadas y total del AGR.

Al analizar el nivel de instrucción de la población ocupada en el AGR se observa que la población con secundario completo mejoró notablemente, pasando de algo más del 21% en el año 2004 a 26% en el 2014. Parte de este incremento se debe a la obligatoriedad de la educación secundaria y a la aplicación por parte del gobierno nacional y locales de programas de asistencia y apoyo a la finalización de estudios. La mejora en el nivel de instrucción también se observó para los ocupados de cada uno de los sectores productores de bienes y servicios considerados en el presente trabajo, destacándose Comercio e Intermediación Financiera.

Cuadro 1

Máximo nivel de educación alcanzado de la población ocupada, por rama de actividad. Aglomerado Gran Rosario

Sector de actividad	Población ocupada con secundario completo (%)	
	2004	2014
Industria manufacturera	29,62	34,92
Comercio	28,71	36,94
Hoteles y restaurantes	24,24	27,94
Intermediación financiera y otros servicios financieros	22,48	29,01
Total AGR	21,54	26,10

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH, INDEC.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 3 “Políticas Públicas frente a desigualdades regionales”

En términos de la segunda variable seleccionada, la cantidad de ocupados que posee obra social en el aglomerado incrementa poco más de 10,5 puntos porcentuales en la comparación de los años 2004 y 2014, lo que implica que prácticamente 8 de cada 10 ocupados en 2014 poseen cobertura de obra social.

Cuadro 2

Población ocupada según rama de actividad que posee Obra social. Aglomerado Gran Rosario.

Sector de actividad	Población ocupada con cobertura de salud (%)	
	2004	2014
Industria Manufacturera	70,37	83,79
Comercio	66,88	73,57
Hoteles y restaurantes	52,12	70,71
Intermediación financiera y otros servicios financieros	100,00	93,76
TOTAL AGR	67,41	77,99

Fuente: Elaboración Propia en base a microdatos de la EPH, INDEC.

A nivel de sectores económicos se destaca la alta cobertura de los ocupados en actividades de la Intermediación Financiera, a pesar de haber bajado algunos puntos porcentuales en 2014, y en las actividades de Hoteles y Restaurantes donde el incremento resultó aproximadamente de 20 puntos porcentuales. En Comercio e Industria, el desempeño de esta variable mostró niveles algo más bajos, lo que puede interpretarse como sectores donde se ha reducido moderadamente la informalidad.

El empleo registrado en el AGR evolucionó favorablemente hasta el año 2011, a partir del cual disminuye y luego muestra un estancamiento hacia fines del período considerado. El sector comercio y hoteles y restaurantes fue el que mayor incremento mostró, mientras el sector financiero, uno de los de mayor crecimiento en el valor agregado, fue el que menor generación de empleo tuvo. Si se considera la variación registrada en el VAB de los sectores considerados puede decirse que la generación de empleo en comparación con el aumento del producto fue baja, al menos en términos de empleo asalariado registrado. Como elemento positivo se destaca la mejora en algunos indicadores

cualitativos de la condición laboral como la cobertura en salud y la existencia de aporte jubilatorio.

Consideraciones finales

En el presente trabajo se analizó el comportamiento de la economía del Aglomerado Gran Rosario durante el período 2004-2014 bajo la hipótesis de que los sectores productores de servicios habrían experimentado una mejor performance que los productores de bienes, al igual que lo ocurrido a nivel nacional.

Para el análisis se recurrió a estimaciones preliminares del Valor Agregado Bruto de los sectores Comercio, Hoteles y Restaurantes e Intermediación Financiera, utilizados como indicativos de la evolución del sector servicios; y al mismo indicador para la Industria, que representa un indicador de lo ocurrido con el sector productor de bienes.

A igual que lo ocurrido a nivel nacional, los sectores productores de servicios mostraron una mejor performance que los de bienes dado que registraron una tasa de crecimiento anual promedio entre 2004 y 2014 del orden del 8,7% mientras que los servicios del 7,2%. Ello es consecuencia de que los sectores de servicios seleccionados exhibieron todas tasas superiores a los de industria (7,2%): Comercio (9%), Intermediación Financiera (8,2%) y Hoteles y Restaurantes (7,8%). Sin embargo, la performance entre los sectores productores de bienes y de servicios difiere si se considera dos períodos diferentes. En la etapa 2004-2007, fue el sector productor de bienes quién registró un mayor crecimiento que los servicios, mientras que fue lo contrario entre 2008-2014. La crisis financiera internacional y el conflicto agropecuario que en todos los sectores se resintió en 2009, fue un punto de inflexión en la tasa de crecimiento anual de industria.

El crecimiento económico exhibido en la región conllevó a una caída significativa de la tasa de desocupación y el aumento en los niveles de empleo registrado. La expansión de la década revirtió, incluso, el proceso de

destrucción de empleo industrial observado durante los '90. Los Índices de empleo sectoriales mostraron un crecimiento entre puntas 2004-2014 destacable para Comercio, restaurantes y hoteles con un valor del 27,7%, seguido por Industria con un 18,4% y muy por debajo, Intermediación Financiera con un 3,3%. La performance de estos indicadores fue acompañada por una mejora sustancial en la calidad del empleo medida a través de los niveles de instrucción y cobertura de obra social de los ocupados en las distintas actividades.

Hacia fines del período, la desaceleración del crecimiento económico y el estancamiento en los niveles de empleo, ponen en evidencia algunos de los síntomas planteados por diversos autores, acerca de la ausencia de transformaciones estructurales que reduzcan las vulnerabilidades productivas existentes, aumenten la participación de sectores intensivos en conocimiento y generen empleo de calidad. Poder retomar un sendero de crecimiento sostenido es una condición necesaria para poder mejorar las condiciones de vida de un amplio sector de la población que vive aún en condiciones de vulnerabilidad social.

Bibliografía

Castagna, A., Woelflin, M. L., Romero, L., Ghilardi, M. F., Secreto, M. F. y Yoya, M. A. (2006) *“Las transformaciones productivas en el Aglomerado Gran Rosario (AGR) a partir de la postconvertibilidad”*. IX Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Bahía Blanca: Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.

Ghilardi, María Fernanda y Zabala, Pablo (2016) *“Desempeño industrial en el Aglomerado Gran Rosario: una evaluación del producto y el empleo en el período 2004-2014.”* En “IV Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercados de Trabajo”. “VI Foro SIMEL Desarrollo con equidad en los espacios regionales y locales”. Villa Mercedes. San Luís

González García, L (1993) *"Nuevas relaciones entre educación, trabajo y empleo en la década de los 90"*. Revista Iberoamericana de Educación n°2. Organización de Estados Iberoamericano.

INDEC (2016). Cuentas Nacionales. Metodología de Estimación. Base 2004 y series a precios constantes y corrientes. Metodología INDEC n° 21. ISSN 0326-6222. Septiembre 2016.

Lapelle, H. y Romero, L. (2009) *"El turismo en Rosario: un complemento dinamizador de la actividad económica de la región"*. En I Jornadas Nacionales de Investigación en organización y desarrollo económico (págs. 579-600). San Juan: Universidad Nacional de San Juan.

Mercado R, Cicowicz M, Coremberg A. (2011) *"El crecimiento argentino: fuentes y tendencias de largo plazo"*. En: "La Argentina del Largo plazo: Crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural". Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Porta F, Bugna C. (2011) *"La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales"*. En: "La Argentina del Largo plazo: Crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural". Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.

La experiencia de la feria franca de Presidencia de la Plaza (Chaco)

Apellido y nombre del autor: MARTÍNEZ, Gerardo Roberto

Dirección de correo electrónico: yaguaretecoli@yahoo.com

Pertenencia institucional: Oficina de Desarrollo Rural INTA Presidencia de la Plaza - Doctorado en Geografía (UNNE)

RESUMEN

La integración de la producción familiar a las cadenas de valor es, en la mayoría de los casos, informal y marginal, no avanzando más allá de los primeros eslabones. Una figura desarrollada hacia finales de la pasada década del '90 fue la vinculación de productores y consumidores a través de ferias francas. En el trabajo se encuestaron feriantes y ex feriantes, se analizó su evolución y reconstruyó el diagnóstico de funcionamiento, con el objetivo de encontrar fortalezas y oportunidades que les permitieron permanecer casi dos décadas, como asimismo debilidades y amenazas que debieron sortear. Se concluye que la aparición de la feria dio identidad a un sector que la perdía al dejar de cultivar algodón, pasando de ser “algodoneros” a “feriantes”. El Monotributo de la Agricultura Familiar permite a los productores acceder al mercado en condiciones reglamentarias. Se rescata que para un buen funcionamiento es importante organizar la producción para asegurar continuidad, valorando el aporte técnico. La coordinación interinstitucional desarrollada para el control de enfermedades mejoró la calidad de los alimentos y constituyó un avance para el ingreso al mercado. En este camino hay que redoblar la apuesta de conquistar el mercado local, compitiendo con calidad y precio, analizando costos de producción, para vender al precio justo que retribuya el trabajo y genere ganancia. Los feriantes y las instituciones que acompañan el proceso aprendieron juntas como comercializar en el mercado local, demostrando que es posible realizar esta actividad, los productores aprendieron que pueden ser dueños de sus productos, no meros entregadores,

pero queda aún un largo camino para lograr el abastecimiento alimentario de la localidad, con Seguridad y Soberanía Alimentaria. Agregar valor y recuperar alimentos tradicionales, diseñar y difundir una marca que identifique los productos, diseñar un protocolo de calidad que permita la certificación participativa, son desafíos a enfrentar.

INTRODUCCIÓN

La integración de la pequeña producción familiar a las cadenas de valor es, en la mayoría de los casos, informal y marginal, y no avanza más allá de los primeros eslabones de los diferentes complejos productivos. Una figura que se ha desarrollado a partir de finales de la década del '90 del siglo pasado y en un contexto de crisis del sector agropecuario, fue la vinculación directa de los productores con los consumidores a través de las ferias francas¹⁷⁰, modalidad que ha permitido la venta local de productos hortícolas y granjeros. Asimismo, es importante rescatar las experiencias de elaboración artesanal de productos y subproductos de origen vegetal y animal, aspecto que puede constituir la base para el desarrollo de una pequeña agroindustria rural, como alternativa para la comercialización, la integración a las cadenas de valor, la generación de ingresos monetarios y la ocupación de mano de obra familiar (CODUTTI, 2003, pág. 141 a 143).

Esta estrategia de comercialización fue acompañada por las organizaciones representativas de los pequeños productores, que a partir del apoyo técnico y financiero de los programas de intervención, han diversificado sus sistemas productivos, reincorporado la producción de granja para el autoconsumo y la comercialización local de excedentes, estrategia que les permitió mejorar la calidad alimentaria de las familias e incrementar sus ingresos. La participación de estos productores en ferias francas locales les ha permitido generar otras

¹⁷⁰ Con distintos grados de consolidación, existieron en el Chaco experiencias de Ferias Francas en las localidades de General San Martín, Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela, Charata, Quitilipi, Juan José Castelli, Tres Isletas, Presidencia de la Plaza, Villa Río Bermejito, Las Breñas, Pampa del Infierno y Machagai. En su oportunidad existieron Ferias Francas en Colonias Unidas y Colonia Elisa, las que dejaron de funcionar; y se encuentra en gestión de apertura la Feria Franca de Villa Berthet.

alternativas para la comercialización de su producción, muy valoradas por los integrantes de las organizaciones (MARTÍNEZ, 2012).

Varias instituciones y programas brindaron -y continúan brindando- apoyo técnico a las ferias francas, facilitando a los productores el conocimiento de experiencias desarrolladas en otras provincias y la relación con los municipios, además de capacitarlos en aspectos organizativos, en la elaboración de productos y su posterior comercialización. En el Chaco se articularon acciones con la Dirección Provincial de Bromatología para brindar capacitaciones sobre el manejo sanitario de los productos y con el SENASA para realizar análisis de brucelosis y tuberculosis a efectos de controlar su calidad sanitaria (MARTÍNEZ, 2012).

El autor se desempeñó como asesor técnico de la Feria Franca de Presidencia de la Plaza (FFPP) desde Agosto de 2001 hasta Diciembre de 2002. En el año 2003, con un grupo de estudiantes¹⁷¹ se realizó un relevamiento de la experiencia de cuatro años de trabajo de esta feria. En aquel momento se decía: *“Pese a que no cuenta con una proyección de futuro y que organizativamente deja mucho que desear, es interesante que haya perdurado en el tiempo, por lo que merece analizarse la experiencia”* (MARTÍNEZ, FERNÁNDEZ PÉREZ, QUIROZ, SILVA, TIRADO, & VEUTHEY, 2004). Pese a lo expresado en esa oportunidad en la primera parte del párrafo, la feria está pronta a cumplir 17 años de funcionamiento, por lo que sigue vigente lo mencionado a continuación.

METODOLOGÍA

Se realizaron encuestas a los feriantes, tanto a los que continúan participando como a los que han dejado de hacerlo y se relevaron trabajos realizados sobre la misma para analizar su evolución y reconstruir el diagnóstico del funcionamiento de la FFPP, con el objetivo de encontrar cuales han sido las fortalezas y oportunidades que les han permitido permanecer a lo largo de casi

¹⁷¹ Cátedra de Procedimientos Agroindustriales de la Tecnicatura en Administración de Empresas Comerciales y Agropecuarias del Instituto de Nivel Superior Juan José Gualberto Pissarello (Anexo Presidencia de la Plaza), de la cual el autor fue docente.

dos décadas, como asimismo las debilidades y amenazas que debieron sortear para continuar un camino de consolidación.

PERSPECTIVA HISTÓRICA

La FFPP se formó por iniciativa de un grupo de personas de la localidad y el apoyo de algunas instituciones, entre las cuales se contaba INCUPO¹⁷², INTA (Pro Huerta), PSA¹⁷³, Comisión de Ayuda Solidaria (CAS) y la Municipalidad local, convocándose a los productores a través de invitaciones cursadas por las instituciones de apoyo técnico y realizándose varias reuniones durante un lapso de 6 meses, en el primer semestre de 1999.

Esta fue la cuarta feria franca que se formó a nivel provincial en el Chaco, comenzando sus actividades el sábado 10 de julio de 1999¹⁷⁴, funcionando en sus inicios en la Avenida Victorino de la Plaza, entre Oscar Roberto Seín y Martín Farías, trasladándose en el 2001 a la Avenida Castelli, más conocida como la Avenida de los Eucaliptos, sobre la esquina de calle Sarmiento, donde después de unos años de gestiones el municipio les colocó locales fijos con todo; actualmente se encuentra en calle Sarmiento entre Hipólito Irigoyen y Maipú, al costado del Correo Argentino, en un predio que perteneciera al mismo y que se encuentra en la órbita de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, ante quien están realizando gestiones para su cesión, préstamo o comodato.

Donde funcionan actualmente cuentan con un espacio techado, un depósito para guardar los bienes de uso (mesas, balanzas, sillas, braseros, ollas, utensilios de cocina, ropa para industrialización de alimentos), acceso al agua potable y electricidad, baños, horno a leña y parrillas.

¹⁷² Instituto de Cultura Popular, organización no gubernamental de inspiración cristiana que trabaja con población campesina (criolla y aborígen) y trabajadores transitorios agropecuarios, en las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Santa Fe y Santiago del Estero.

¹⁷³ Programa Social Agropecuario, programa descentralizado de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, ejecutado entre los años 1993 y 2010. En el Chaco asistió a alrededor de 2.000 familias a través de sus componentes de asistencia técnica, capacitación, financiamiento de proyectos productivos y mercadeo. Fue el responsable de ejecutar el componente de Apoyo a las Iniciativas Rurales del PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios), financiado por el Banco Mundial.

¹⁷⁴ En el marco de los festejos por el aniversario del decreto firmado el 11 de julio de 1921 por el Presidente Hipólito Irigoyen por el cual se crea oficialmente el pueblo de Presidencia de la Plaza (aunque este ya había surgido con anterioridad como consecuencia del avance del ferrocarril).

En el año 2014, por gestiones de la entonces Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación consiguieron un tinglado para construir su propio local, en un terreno cedido por la municipalidad. Por irregularidades en la cesión del mismo, la sede se construyó en un terreno que hoy no les pertenece.

Desde hace varios años la municipalidad ha prometido donar un predio para establecerse definitivamente, lo que aún no se ha concretado (y que al concretarse estuvo mal adjudicado). Fue siempre la preocupación de contar con un lugar que estuviera cerca de los barrios para que a la gente le quede cerca para comprar.

En sus inicios funcionó cada segundo sábado de mes (en caso de lluvia el viernes o sábado, se realizaba la feria el día domingo). En noviembre de 2000 y a instancias de la Comisión Vecinal de Pequeños Productores de Presidencia de la Plaza (CVPPPP¹⁷⁵), se logra que la feria funcione un día más al mes, el tercer sábado. A partir de diciembre de 2001 y hasta la actualidad lo hace todos los fines de semana, siempre en el horario de 8 a 12 horas. Están buscando la manera de ampliar los días de comercialización, experimentando con buenos resultados al incorporar un día más a la semana, pero solo un feriante atiende los días miércoles, siendo esporádica la presencia de otros feriantes.

En el momento de su creación estaban representadas todas las colonias del departamento (excepto Brandsen Sur), aunque luego algunas se fueron retirando, participando actualmente productores de cuatro colonias. Quienes participan de la FFPP son pequeños productores que se dedicaron durante muchos años al cultivo del algodón, que constituía el principal cultivo de renta, que se comercializaba a través de la cooperativa, acopiadores o desmotadoras locales. La puesta en marcha de la feria hizo que estos productores se convirtieran de monocultores en policultores, al encontrar un canal de comercialización para los productos que tradicionalmente realizaban para su autoconsumo.

El lema de la FFPP es “Juntos por Plaza: El encuentro del campo y el pueblo”, allí los pequeños productores traen a vender los productos obtenidos de sus

¹⁷⁵ La CVPPPP se formó el 15 de mayo de 1999, agrupando a 8 grupos que reunían en total a 55 familias de tres colonias.

chacras, en principio eran 45 familias con los más variados productos, algunos en forma natural, otros con algún tipo de transformación, como los dulces, panes, verduras, licores, etc. En el año 2004 las familias que participaban en este emprendimiento eran dieciséis, el 69% de las feriantes mujeres y el 31% varones. En el 2008 participaban 10 familias y actualmente (2016) son 15 las familias que participan en este emprendimiento, encontrándose entre ellos hijos de los feriantes fundadores, que se han independizado y desarrollan sus propias actividades productivas.

Cuentan con reglamentación propia consensuada por los integrantes, donde está estipulado que la Comisión Directiva, electa por asamblea, cuente con 1 presidente, 1 vicepresidente, 1 secretario, 1 tesorero y 4 vocales. El primer presidente de la FFPP fue Sixto Aníbal Liva, quien fuera sucedido en 2002 por Fermina Aguirre. En el año 2008 se produjo la renuncia de la presidente y el secretario, por lo que la Comisión se reorganizó, quedando conformada por: Lidia Arminda Zalazar (Presidente suplente), Nilda Prado (Secretario suplente), Lidia Arminda Zalazar (Tesorera electa) y Daniel Oscar Baldovino (Vocal). Actualmente su Comisión Directiva está conformada por: Lidia Arminda Zalazar (Presidente), Daniel Oscar Baldovino (Secretario), Nilda Prado (Tesorero), Norma Torres y Blanca Elvira Gómez (Vocales).

FIJACIÓN DE PRECIOS, METROLOGÍA Y CALIDADES

La feria cuenta con una Ordenanza Municipal para su creación, pero esta no regula el funcionamiento de la misma, fijando sólo los aportes que debe hacer el Municipio y las obligaciones de los productores.

La fijación de precios fue desde el arranque de la feria un aspecto conflictivo, éste debía ser hecho en acuerdo por los propios productores, habiéndose acordado que tenía que ser un 20% más barato que en los negocios locales e igual para todos, lo cual no se respetó nunca y cada feriante establecía su precio de acuerdo a su criterio, llegando a crearse competencia entre los mismos feriantes. Los precios debían ser iguales y la competencia debía ser por la calidad. En varias oportunidades fue tratado este tema, a partir de comentarios realizados por clientes, en el sentido de que se vende muy caro,

llegándose siempre a la conclusión de que los precios están en un nivel normal. Acotan que puede ser que en algunos negocios haya productos más baratos, pero se tiene que analizar la calidad, sobre todo la frescura de los mismos. Teniendo en cuenta que toda la producción que llevan es vendida, concluyen que se están manejando con un buen nivel de precios.

Las unidades de medida para cada producto son:

Verduras, hortalizas, miel, quesos, dulce de leche, mermelada, chacinados, aves, cerdos, ovinos y caprinos: kilogramo.

Leche: litro.

Pasteles y empanadas: docena.

Pan, torta frita, torta parrilla, torta dulce, pasta frola, dulce de maní: por unidad.

ELEMENTOS FACILITADORES

El principal elemento facilitador para la realización de esta experiencia lo constituye el apoyo que reciben desde el municipio local, quien ha dictado la ordenanza de creación, siempre les facilitó el lugar físico para el funcionamiento de la feria y les provee combustible, infraestructura y electricidad.

Otro elemento facilitador es el apoyo brindado por los comerciantes locales. Al iniciarse la feria, esta funcionaba frente a uno de los supermercados de Presidencia de la Plaza, cuyo dueño colaboró prestando servicios eléctricos, agua potable y baño para los feriantes. Posteriormente otro comerciante les facilitó el transporte para traer la producción a la feria y luego regresar al campo.

El funcionamiento de la FFPP fue una preocupación permanente de la CVPP desde sus inicios, incluso existió una propuesta para que la Feria Franca sea manejada por esta comisión.

Las instituciones de apoyo técnico los acompañan con capacitaciones e insumos (frascos, etiquetas, semillas). Los productores rescatan que para lograr un buen funcionamiento de la feria es importante organizar la producción para asegurar la continuidad. En esto se ve como muy importante el aporte que pueden hacer los técnicos, aprovechando a cada uno según sus funciones: “*si*

es veterinario, hay que aprovecharlo en el corral; si es agrónomo, el aporte lo debe hacer en la chacra” (Productor feriante en (COMISIÓN VECINAL DE PEQUEÑOS PRODUCTORES DE PRESIDENCIA DE LA PLAZA, 2000)).

Haber establecido un día fijo para comercializar ha facilitado el conocimiento general por parte de la población. La convocatoria se refuerza mediante propagandas en tres programas radiales, de los cuales dos son gratuitos y uno se paga con fondos propios.

La creación del Monotributo de la Agricultura Familiar, a costo cero para el productor, le permite a los productores tener acceso a obra social, aportes previsionales para el acceso a la jubilación y, lo más importante, facturar sus ventas, con lo cual pueden acceder a mercados institucionalizados.

ELEMENTOS OBSTACULIZADORES

A lo largo de la experiencia realizada, la FFPP tuvo obstáculos en su marcha, algunos pudieron ser superados, en tanto otros aún quedan pendientes de superación.

Un problema lo constituyó el accionar de una institución de apoyo técnico, quien a través de los productores que asistía no contribuía a fortalecer la experiencia en marcha, a pesar de haber sido una de las instituciones promotoras. Esta institución realizó un estudio de varias experiencias de comercialización en mercados locales, entre estas a la FFPP, documento al cual los feriantes y las demás instituciones nunca pudieron acceder.

En 2001 hubo una propuesta para cerrar la FFPP y sumarse al Club del Trueque, propuesta que fue rechazada terminantemente. Fue muy notorio que cuando se tomó la decisión de realizar la feria todos los sábados, los feriantes asistidos por esa institución manifestaron que no participarían de la misma, aduciendo razones tales como que “*no hay plata*” en el pueblo, buscando permanentemente excusas para suspender la feria, en lugar de aportar para su realización.

Estas dificultades fueron superadas al formarse en el 2005 la Mesa de Sanidad Animal¹⁷⁶ y posteriormente retirarse esa institución del departamento.

¹⁷⁶ Precursora de la Mesa de Desarrollo Socio Territorial del Departamento Presidencia de la Plaza.

Otra dificultad que debieron sortear estaba referida a la falta de cuidado en la elaboración de productos. La mayoría de los productores transformaba los productos de la chacra para su consumo en forma inmediata, por lo que no respetaban los cuidados a tenerse para la conservación de un producto por largo tiempo; así, los productos envasados no se esterilizaban o no se respetan las proporciones de ingredientes a utilizar o el tiempo de cocción. Esto se observaba fundamentalmente con los dulces, aquellas personas que hacían bien sus productos y veían que otros lo realizaban deficientemente, no los corregían *“para que no lo tomen mal”*. Con las capacitaciones realizadas esto fue superado y fueron acordando con el municipio mecanismos de control bromatológico y acceso a Libreta Sanitaria.

Un obstáculo que aún no pudo superarse y que tiene que ver con resistencias culturales, es la forma en que cada uno vende sus productos, en forma individual; se intentó la venta con representantes de cada zona, pero los que no participaban no querían reconocer el trabajo de los feriantes ni colaborar con algunos gastos, por ejemplo, los de publicidad. No considerar a la feria como una empresa donde todos son dueños de la misma, hizo que cada feriante actúe por su cuenta, concurriendo a la feria a vender sus productos y luego se desentiende del manejo de la misma. Esta dificultad también se ven la administración de los puestos de venta, pese a que se insiste -y ellos mismos lo dicen- que es importante tener en cuenta que en la feria los puestos no deben ser de una persona, sino del grupo, nunca se ha podido concretar, con excepción de puestos familiares.

En el año 2000 comenzaron a llevar registros de ventas, pero en la actualidad se dejó de hacer esta actividad por falta de compromiso.

VALORES RELEVANTES

La seguridad alimentaria está garantizada mediante la articulación interinstitucional lograda en la Mesa de Desarrollo Socio Territorial; merced al trabajo de los técnicos de terreno del INTA y la Subsecretaría de Agricultura familiar y el asesoramiento de SENASA, realizan el saneamiento de sus rodeos bovinos y caprinos en brucelosis y tuberculosis, eliminando animales

improductivos y mejorando el rodeo; lograron sostener un proyecto de desarrollo de la actividad caprina; con el plan de “soberanía de semillas” recuperaron la producción de semillas de maíz, batata y mandioca.

Existe un acuerdo en mejorar la calidad de los productos comercializados en la feria, para lo cual han participado de capacitaciones brindadas por las instituciones de apoyo. Todos los feriantes cuentan con Libreta Sanitaria.

Son autogestionantes, cuentan con un fondo rotario, los costos administrativos se cubren con un aporte societario mensual, en tanto los gastos de movilidad e impuestos están cubiertos por la municipalidad.

Los feriantes estuvieron asociados a la CVPPPP, que contaba con reconocimiento municipal; en el 2010 ésta organización solicitó Personería Jurídica, pasando a denominarse Asociación Civil de Pequeños Productores de Presidencia de la Plaza. Como FFPP participan de la Comisión Provincial de Ferias Francas y de la Mesa de Desarrollo Socio Territorial de Presidencia de la Plaza desde los inicios de las mismas en los años 2000 y 2005 respectivamente.

Pese a presiones para que la FFPP constituyera una organización separada, ésta decidió que era importante estar integrada a la CVPPPP y que ésta se involucre en el funcionamiento de la feria, dándole mayor peso y trabajando por algo que es de todos. De este modo surgió la propuesta productiva de fomentar el cultivo de las huertas, ya que existía un lugar como la feria donde vender la producción.

La CVPPPP gestionó ante diversas instituciones por la FFPP, tendiendo a que sea manejada por los propios feriantes, sin intromisiones de ninguna institución. *“El PSA acompañó las gestiones, pero la responsabilidad es de los productores, que van a quedarse hasta que mueran, mientras que los programas e instituciones pasan”* (COMISIÓN VECINAL DE PEQUEÑOS PRODUCTORES DE PRESIDENCIA DE LA PLAZA, 2000).

Con las dificultades que implica, la FFPP siempre estuvo dispuesta a realizar ajustes en los momentos necesarios, tanto en su funcionamiento como en los productos ofrecidos, como así también en buscar nuevos canales alternativos

de comercialización en el mercado local. De este modo no se permitió la venta a revendedores ni a productos de kiosco.

El trabajo realizado con acompañamiento interinstitucional les ha permitido tener reconocimiento tanto local como nacional, participando del I Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios “Del Productor al Consumidor” en Posadas (Misiones) en el año 2011, en la Feria Nacional de Semillas en Resistencia (Chaco) en el mismo año, en la 3ª Feria Nacional y 2ª Provincial de Semillas Nativas y Criollas que se realizó en 2012 en San Fernando del Valle de Catamarca, en el 2013 participaron del 2º Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios en la ciudad de Corrientes, como también en diversos encuentros provinciales y regionales.

En 2014 participaron en el 2º Encuentro Regional del NEA 2014 – Proyecto Nuestros Alimentos Tradicionales. Seguridad Alimentaria, Identidad y Diversidad Cultural en Argentina, que tuvo lugar en la ciudad de Formosa. La FFPP fue seleccionada como representante del Chaco entre 200 experiencias comunitarias para exponer la experiencia de trabajo, al cumplir con el objetivo de: “Reconocer, poner en valor y difundir, desde una perspectiva de derechos, los conocimientos, las prácticas, los productos y las elaboraciones alimentarias tradicionales de Argentina, rescatando y respetando la identidad y diversidad cultural en el marco de la Seguridad Alimentaria con soberanía” (INTA, 2014, pág. 1).

Los feriantes destacan que a pesar de los inconvenientes que hizo mermar la cantidad de feriantes, tales como no contar con un medio de transporte hacia el pueblo, tener que dejar su casa y sus producciones los días de venta, el miedo y la falta de experiencia para encarar una experiencia nueva como es la comercialización asociativa, en este momento están dispuestos a defender la feria como forma de vida, porque gracias a ella y al esfuerzo conjunto de la familia, lograron hacer estudiar a sus hijos, pagar sus impuestos, vivir con dignidad, obtener un reconocimiento dentro de la sociedad que los espera para encontrarse todos los sábados en la feria (INTA, 2014, pág. 1 y 2).

Los feriantes se encuentran registrados en AFIP con el Monotributo de la Agricultura Familiar, cuentan con RENSPA expedido por SENASA, están registrados en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) y tienen Libreta Sanitaria de la Municipalidad de Presidencia de la Plaza.

EL PROCESO VIVIDO

Analizando la evolución que tuvo la FFPP (MARTÍNEZ, 2001) (BITTEL, FERRARI, & ALARCON, 2014) y los resultados obtenidos del relevamiento realizado durante el mes de abril de 2016, se pueden observar aspectos que implican avances y retrocesos, los que deben ser llamadas de atención para continuar fortaleciendo el camino iniciado hace casi dos décadas.

VENTAS

El análisis de las ventas fue realizado en el año 2001 a lo largo de cuatro meses, donde se realizaron cinco ferias (14 y 21-07-01, 11-08-01, 15-09-01 y 13-10-01)¹⁷⁷, en el 2016 se realizó en el mes de abril, donde se realizaron siete ferias (días 2, 6, 9, 16, 23, 27 y 30)¹⁷⁸.

CUADRO N° 1: Evolución de los ingresos por feria (en U\$A), porcentaje de feriantes estratificado e ingresos promedio (en U\$A).

Ingresos por feria (U\$A)	2001		2008		2016	
	% de feriantes	Ingreso promedio (U\$A)	% de feriantes	Ingreso promedio (U\$A)	% de feriantes	Ingreso promedio (U\$A)
Menos 13	71	5,34	30	12,90	0	
Entre 13 y 32	20	18,79	40	22,74	40	23,62
Más 32	9	36,83	30	35,48	60	63,45

FUENTE: Elaboración propia, en base a (MARTÍNEZ, 2001) (BITTEL, FERRARI, & ALARCON, 2014) y relevamiento de abril de 2016.

¹⁷⁷ En 2001 se realizaba una feria por mes, coincidió que en julio se realizaron dos ferias por ser el 2º aniversario de la FFPP y el aniversario de Presidencia de la Plaza.

¹⁷⁸ Este fue un mes muy llovedor, donde hubo cortes de caminos, por lo que no todos los feriantes pudieron participar como lo hacían habitualmente.

En el CUADRO N° 1 se puede observar cómo fueron mejorando los ingresos de los feriantes, pasando de estar la mayoría con ingresos de menos de 13 U\$A por feria en 2001 a tener la mayoría ingresos superiores a 32 U\$A por feria. Incluso en el 2008, cuando aún casi un tercio de los feriantes tenía ingresos menores a 13 U\$A estos habían aumentado casi 2,5 veces.

Hay un aumento tanto en la cantidad de productores que superan el promedio de ventas general y de productores que superan el promedio de ventas general y por feria (CUADRO N° 2). En este último caso se observa que está vinculado a que la composición de la oferta de productos se encuentra entre un 72 a un 92% dentro de los 15 productos más demandados.

Dentro de los productores que se encuentran en el extremo opuesto, con menores ventas, algunos de ellos tienen su oferta compuesta entre un 67 a un 100% por productos de baja demanda, ubicados en los puestos de demanda, otros productores con bajos ingresos tienen su oferta compuesta entre un 64 y un 100% por productos de alta demanda, pero la falta de diversidad hace que no puedan tener mejores ingresos, lo que demuestra, por un lado, que en la feria, al igual que en cualquier otro negocio, no se vende lo que se tiene, sino lo que el cliente quiere comprar; por otro, que los clientes buscan los puestos con diversidad de productos para realizar las compras.

PRODUCTOS

CUADRO N° 2: Cantidad de productos ofrecidos, Productores que superan el promedio de ventas general, Productores que superan el promedio de ventas general y por feria, y Porcentaje de mujeres feriantes. Años 2001, 2008 y 2016.

	2001	2008	2016
Cantidad de productos ofrecidos	71	50	29
Productores que superan el promedio de ventas general	33%	50%	60%
Productores que superan el promedio de ventas general y por feria	13%	50%	40%
Porcentaje de mujeres feriantes	80%	69%	60%

FUENTE: Elaboración propia, en base a (MARTÍNEZ, 2001) (BITTEL, FERRARI, & ALARCON, 2014) y relevamiento de abril de 2016.

En el lapso de 15 años que abarca este estudio, se observa que hubo una disminución en la cantidad de productos ofrecidos, pero al analizar los diez productos más demandados en 2001 y 2016, se observa que hay 7 de ellos que permanecen dentro del ranking, en algunos casos aumentado y en otros disminuyendo la demanda.

CUADRO N° 3: Productos y composición porcentual de ventas que se encuentran entre los diez más demandados en 2001 y 2016.

PRODUCTO	2001	2016	DIFERENCIA
Pollo	8,28%	31,67%	23,39%
Miel	3,72%	19,14%	15,42%
Mandioca	4,62%	9,55%	4,93%
Lechón	10,67%	8,92%	-1,75%
Batata	3,74%	4,02%	0,28%
Huevos	8,89%	3,65%	-5,24%
Queso	6,77%	2,47%	-4,30%

FUENTE: Elaboración propia, en base a (MARTÍNEZ, 2001) y relevamiento de abril de 2016.

No se ha determinado si la merma en los productos ofrecidos obedece a que estos se han dejado de producir, a que no se ofrecen por tener poca demanda o a otros factores.

Las empanadas, lechón, huevo, pollo y queso alcanzaban en el 2001 el 50 % de las ventas, en 2016 este porcentaje lo alcanza pollo, miel y mandioca. Estos en 2001 representaban el 17% de las ventas, en tanto que aquellos representan en 2016 el 48% de las ventas, lo que significa que aquellos productos siguen teniendo buena demanda actualmente.

LOS FERIANTES

Hay una disminución en la cantidad de mujeres que atienden los puestos (CUADRO N° 2), pero se debe recalcar que el 40% donde figuran los varones como titulares del puesto, en realidad este es atendido por todo el grupo

familiar, incluyendo a los hijos. Esto permitiría inferir que la actividad de feriar ya no es vista como exclusiva de la mujer, sino que el varón, incluso la familia completa, se encuentra comprometida con el proceso comercial que desarrollan.

De los feriantes fundadores de la FFPP, continúa participando el 16%, el 64% dejó la misma por diversas razones: emigró del campo, accedió a la jubilación, se dedicó a otras actividades, la feria no le daba los resultados esperados o falleció; un 20% dejó la feria porque a través de su participación en ésta logró conformar una cartera de clientes a los cuales les acerca los pedidos directamente al domicilio, lo que les implica un ahorro de tiempo, ya que entregan la mercadería en una o dos horas y les queda disponible el resto de la mañana para realizar otros trámites, pudiendo realizar estas ventas sin estar atados a un día y hora predeterminado.

Para estos ex feriantes, la participación en la FFPP fue un trampolín que les permitió darse a conocer, establecer su clientela y aprender a comercializar, decidiendo retirarse por las razones antes expuestas y para no quitar un espacio de venta a otros productores. La decisión adoptada muestra que el productor hace un análisis económico del uso de su tiempo, adoptando la forma de comercializar que le signifique una optimización del mismo.

CUADRO Nº 4: Destino de los feriantes originarios.

	CANTIDAD	%
Comercializa de manera autogestionaria	9	20
Continúa en la feria	7	16
Dejó la actividad	29	64
TOTAL:	45	100

FUENTE: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

La FFPP se formó en un momento de crisis general en el país y especialmente para el sector algodonero al cual pertenecían los feriantes. La aparición de la feria vino a dar identidad a un sector que era algodonero y que como tal tenía ciertos reconocimientos sociales, que se perdían al dejar de cultivar algodón. El

ser algodonereros les daba identidad, les daba un lugar dentro del mapa social (NÚÑEZ, 2012), la cual se perdía al perderse el cultivo que la sustentaba. De este modo los “algotonereros” pasaron a ser “feriantes”, obteniendo un reconocimiento que estaban perdiendo, incluso muchas personas que han dejado la feria, siguen refiriéndose a si mismas como feriantes.

Contar con el Monotributo de la Agricultura Familiar permite salvar escollos que antes parecían insalvables, permitiendo a los productores acceder a mercados institucionales en condiciones reglamentarias. Los productores rescatan que para lograr un buen funcionamiento de la feria es importante organizar la producción para asegurar la continuidad, en esto ven como muy importante el aporte que pueden hacer los técnicos.

La coordinación interinstitucional desarrollada para el control de enfermedades como la brucelosis y otras zoonosis, además de contribuir a mejorar la calidad de los alimentos consumidos por las familias, constituyó un avance significativo para el ingreso de estos productos al mercado local, mejoramiento evidenciado en la calidad de los productos y subproductos lácteos (MARTÍNEZ, 2012).

En este camino hay que redoblar la apuesta de conquistar el mercado local, para lo cual son importantes las cuestiones identitarias, culturales, folklóricas, pero para ganar mercados hay que competir con calidad y precio, para lo cual hay que analizar costo de producción, para poder vender al precio justo que retribuya el trabajo y genere una ganancia.

Los feriantes y las instituciones que acompañan el proceso han aprendido juntas como comercializar en el mercado local, han demostrado que es posible realizar este tipo de actividad comercial, los productores aprendieron que pueden ser dueños de sus productos, no meros entregadores. Pero queda aún un largo camino para lograr el abastecimiento alimentario de la localidad.

La producción y el agregado de valor en el territorio, hace necesario contar con políticas y propuestas conectadas con la reivindicación identitaria, la promoción cultural y el desarrollo local o regional. Estos procesos se relacionan directamente con el derecho a acceder a una alimentación apropiada y suficiente, acorde a las particularidades y costumbres de cada localidad, y está

relacionada a la Seguridad Alimentaria con Soberanía, es decir con el cuidado de la salud, el medioambiente, los sistemas productivos y la educación alimentaria desde la perspectiva de la nutrición en sentido amplio.

Analizar nuevas formas de agregado de valor y recuperación de alimentos tradicionales; diseñar y difundir una marca que identifique los productos placeños y su característica agroecológica; diseñar un protocolo de calidad de productos, que permita la certificación agroecológica participativa entre productores, consumidores y autoridades locales, son desafíos que quedan por delante.

TRABAJOS CITADOS

BITTEL, A. C., FERRARI, C. C., & ALARCON, A. A. (2014). *Feria Franca Juntos por Plaza: “El encuentro entre el campo y el pueblo”*. Relevamiento de Experiencias Comunitarias, Presidencia de la Nación - Ministerio de Desarrollo Social - Secretaría de Cultura, Proyecto Nuestros Alimentos Tradicionales - Seguridad alimentaria, identidad y diversidad cultural en Argentina, Presidencia de la Plaza.

CODUTTI, R. O. (2003). *Diagnostico Agrario y Rural de la Provincia del Chaco*. Ministerio de la Producción. Gobierno del Chaco - Fortalecimiento Institucional. Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios. SAGPyA. (En soporte magnético).

COMISIÓN VECINAL DE PEQUEÑOS PRODUCTORES DE PRESIDENCIA DE LA PLAZA. (2000). *Asamblea General Ordinaria 2000*. Acta de Asamblea, COMISIÓN VECINAL DE PEQUEÑOS PRODUCTORES DE PRESIDENCIA DE LA PLAZA, Presidencia de la Plaza.

INTA. (23 de Abril de 2014). *Destacada Feria Franca de Pres. de la Plaza*.

(INTA, Ed.) Recuperado el 8 de Octubre de 2014, de

<http://inta.gob.ar/noticias/destacada-feria-franca-de-pres.-de-la-plaza/>

MARTÍNEZ, G. R. (2001). *Informe para Comisión de Feriantes de Presidencia de la Plaza*. Mimeo, Comisión Vecinal de Pequeños Productores de Presidencia de la Plaza, Comisión de Feriantes de Presidencia de la Plaza, Presidencia de la Plaza.

MARTÍNEZ, G. R. (2012). *Principales factores que influyen para mejorar la calidad de vida. Estudio de los productores minifundistas de la provincia del Chaco (Argentina)*. Académica Española.

MARTÍNEZ, G. R., FERNÁNDEZ PÉREZ, M. J., QUIROZ, N. B., SILVA, G. Y., TIRADO, G. N., & VEUTHEY, Z. O. (2004). La Feria Franca de Presidencia de la Plaza: Un emprendimiento que persiste. En F. d. UNNE (Ed.), *VIIº Reunión de Extensión*. Corrientes.

NÚÑEZ, M. (Diciembre de 2012). Representaciones identitarias de pequeños productores algodoneros chaqueños. *Cámara Algodonera Argentina* , 43-46.

“Lo que no se ve del Mercado Concentrador Zonal de Posadas, Misiones, Argentina”

INSTITUCIÓN:

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES.**

AUTORES / FORMACIÓN:

- Pablo Fernández, estudiante de la carrera de Tecnicatura en Investigación Socioeconómica. (E-mail: pf5234736@gmail.com)
- Tamara López, estudiante de la carrera Licenciatura en Comunicación Social. (E-mail: tamita41@hotmail.com)
- Tamara Reinek, estudiante de la carrera Licenciatura en Comunicación Social. (E-mail: tamyreinek@gmail.com)

Resumen

Estrategias de comercialización de feriantes en la Provincia de Misiones

Objetivo: El objetivo de nuestra investigación es visibilizar las ventajas y las políticas públicas de pertenecer a un sector importante como el Mercado Concentrador Zonal Frutihortícola de la Provincia de Misiones y dar a conocer las estrategias de comercialización y distribución de quienes forman parte del Mercado para llevar la comercialización de sus productos a mercados formales con la mayor calidad e higiene.

Metodología: para recabar información nos planteamos observar y realizar entrevistas a los productores o expositores del Mercado Concentrador Zonal de acuerdo a los objetivos planteados. También realizamos

observaciones en la Feria de Leandro N. Alem y en la feria de Villa Cabello de la Ciudad de Posadas.

Resultados esperados: ampliar el debate y conocimiento de la política y dinámica del Mercado Concentrador Zonal, en la “X Jornada nacionales de investigadores en economías regionales” y realizar un aporte teórico al proyecto de la FHyCS 16 H-477 de la UNaM, “Estrategias asociativas, políticas públicas y desarrollo rural en la Provincia de Misiones”. A partir de allí dar a conocer las ventajas de comercializar en un Mercado Concentrador, sin alejarse del tercer sector que es la Economía Social o solidaria. Además, las diferentes estrategias de asociación de economía, como las ferias, el mercado y las compras solidarias hoy son importantes debido al contexto de ajuste económico ya que cuentan con precios bajos y productos naturales, saludables y que cumplen con las normas de higiene correspondientes para el consumo.

Ponencia

Estrategias de comercialización de feriantes en la Provincia de Misiones

1. **Ubicación y surgimiento del Mercado:** El Mercado Concentrador de la Ciudad de Posadas se encuentra ubicado en un predio edificado en la chacra 100, sobre la Avenida Aguado al 4450 de la localidad capitalina. Fue conformada en el año 2006 por iniciativa del entonces gobernador de la provincia de Misiones, Carlos Eduardo Rovira. Se enmarca en los alcances de la Ley de Ferias Francas y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas, sancionada en 2010 por la legislatura provincial. Su ejecución y puesta en funcionamiento es responsabilidad del Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial

(IFAI). Trata de ofrecer a la comunidad un mayor acceso a los alimentos (carnes, frutas, verduras, panificados) y comidas elaboradas a menores precios y adecuar las formas de comercialización a normas de calidad e higiene. Además, se lo re-significa como espacio público: con diferentes actividades de capacitación, recreativas, culturales, de formación en cooperativismo, educación alimentaria al consumidor y punto principal de venta.

2. **Objetivo de creación del Mercado Concentrador Zonal:** Esta propuesta misionera surgió por un lado, con la finalidad de proponer y promover políticas de contención y ayuda a los productores; y por otro lado, con el objetivo de satisfacer las necesidades de los consumidores en materia de alimentos frescos y a precios accesibles para el consumidor. En motivo de apoyar-solucionar esos respectivos planteos es que se fue gestando la idea de un Mercado Concentrador donde se resuelva simultáneamente a todos los sectores de la población.

El Mercado constituye un circuito de comercialización, un punto de concentración de venta. El objetivo es ayudar a los vendedores/expositores desde la elaboración (plantación) de los productos hasta la comercialización. Quienes se asociaron lo hicieron porque no podían trabajar de manera individual tampoco podían hacerlo solamente con la ayuda del círculo familiar: necesitaban dinero, la demanda de productos excedía a lo que ellos podían producir, requerían respaldo o protección en cuanto a desastres naturales, capacitación y ayuda económica para adquirir las maquinarias necesarias para llevar a cabo la producción. También, algunos requerían de medios de transportes para distribuir la mercadería. Y el Mercado ofrece a la comunidad alimentos y otros artículos artesanales a mayor calidad y menor precio por lo cual existen “unidades domesticas agregadas” donde hay reciprocidad, lazos, cultura, autarquía, mecanismos de redistribución y

cuya principal fuerza productiva son sus “capacidades naturales”. Para ello existe “fondos de trabajo” y las maneras de realizarlos son el “trabajo de reproducción” y “trabajo mercantil”.

- 3. Expositores/ vendedores:** Diariamente alrededor de 350 personas provenientes de distintos municipios de la Provincia se acercan a comercializar en el Mercado Concentrador Zonal. Este Mercado se posiciona dentro de la economía social o solidaria , ya que *“Se define a la economía social o economía solidaria como el sector agregado de emprendimientos caracterizados por su forma de gestión y acción solidaria, y que no entran en el mundo de las empresas de capital ni en el público estatal. Sus integrantes no son capitalistas sino que trabajadores que buscan un ingreso o actuar juntos en el mercado para solventar mejor sus vidas”* (Coraggio: 2013). Los expositores /comerciantes/ productores del Mercado son feriantes, inscriptos en el Registro Provincial de Ferias Francas que pertenecen a distintas organizaciones, asociaciones y/o cooperativas de la Provincia.

En general los productores son oriundos de pueblos o pequeñas localidades de la Provincia de Misiones. Los colonos que abastecen el Mercado Concentrador predominantemente son de Bernardo de Irigoyen, El Soberbio, San Vicente, Leandro N. Alem, Loreto, San Ignacio, Gobernador Roca, Corpus, Santo Pipo, Jardín América, Mártires, Bonpland, Cerro Azul, Olegario Víctor Andrade, Cerro Corá, Garupá, Fachinal, San José, Apóstoles, Concepción de la Sierra, Profundidad, Azara, San Javier, Santa Ana y San Antonio. Cada uno de los productores aporta una pequeña cuota para mantener su lugar de comercialización en el Mercado. Se ven favorecidos porque este es un punto de venta en que llegan consumidores, ya que es conocido como un lugar de compra-venta segura y beneficiosa en cuanto a precios, higiene y calidad del producto. Además la infraestructura del Mercado es segura y la comercialización no se ve afectada en las diferentes estaciones del año.

4. **Política pública:** El Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas se engloba dentro de la Ley de Ferias Francas¹. La Autoridad encargada de la aplicación es el Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia.

El desarrollo de las políticas del Mercado Concentrador se encuentra bajo la órbita del Instituto de fomento Agropecuario (IFAI), que es el encargado de proponer y llevar adelante la capacitación a los productores, como así también impulsa mecanismos de financiación para el mejoramiento de los espacios físicos que son utilizados en algunos casos para el acopio de sus productos. En otros casos tiene que ver directamente con los lugares donde se desarrolla la producción, herramientas, maquinarias y la diversificación de la producción.

Ante la necesidad de incrementar los volúmenes de ventas, también se promovió la compra colectiva de productos, a través de organizaciones sindicales, y grupos de consumidores, ofreciendo ofertas por cantidad, y facilidades de traslado de los productos. Se trata básicamente de un espacio de acopio y venta, minorista y mayorista, y de un sistema de fletes con cámaras de frío, apoyo técnico y asistencia para diversificar y ampliar las áreas de cultivo.

De esta manera las políticas públicas promueven diversas herramientas para que la población misionera siga fortaleciendo sus actividades económicas artesanales con la mayor calidad y acceso al producto y no podemos dejar exento la importancia que tiene la soberanía alimentaria en todo alimento nutritivo.

“La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados producidos a través de métodos sostenibles y saludables.” Concepto introducido por la Vía Campesina en Roma, con motivo a la Cumbre mundial de la Alimentación de la Organización para la alimentación y la agricultura (FAO).

De esta manera consideramos de gran importancia mencionar una nueva política implementada en el vigente año con la articulación de la secretaria de Agricultura Familiar de Misiones y el Ministerio de Salud Pública llevando

adelante un convenio en el marco de la cooperación interministerial, para la implementación del programa provincial de alimentos artesanales que tiene por objeto desarrollar acciones coordinadas, de cooperación mutua e intercambio recíproco para el cumplimiento de las leyes 18.284 (código Alimentario Argentina), XVII-71 (Alimentos Artesanales), VIII-69(Agricultura Familiar), VIII (Fomento a la Producción Agroecológica) y III-10 (Desarrollo, Promoción y Fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas).

Esta ley se aplica a todo productor que posea una sala de elaboración artesanal de alimentos, así también a aquellos establecimientos que realicen actividades de almacenamiento y/o transporte de alimentos artesanales. El proceso se inicia con la experiencia de ir a las chacras y tomar muestreos de agua y productos elaborados por los trabajadores, constatar que estén en perfectas condiciones en el laboratorio del ministerio, de esta manera el pequeño productor también obtendrá el registro de su producción con resultados positivos y de esta manera que pueda vender sus productos artesanales no solo en las ferias francas o mercados locales sino que pueda comercializar en mercados formales.

A continuación exponemos la ley XVII-71

ARTÍCULO 1.- Créase el Registro Provincial de Salas de Elaboración de Alimentos Artesanales y el Registro Provincial de Alimentos Artesanales, en el ámbito del Ministerio de Salud Pública.

ARTÍCULO 2.- La presente Ley se aplica a todo productor que posea una sala de elaboración artesanal de alimentos, así como también a aquellos establecimientos y/o personas físicas o jurídicas que realicen actividades de almacenamiento y/o transporte de alimentos artesanales.

ARTÍCULO 3.- Es Autoridad de Aplicación de la presente Ley el Ministerio de Salud Pública.

ARTÍCULO 4.- A los fines de la presente Ley se entiende por salas de elaboración de alimentos artesanales el ámbito que comprende el local en el cual se llevan a cabo un conjunto de operaciones y procesos con la finalidad de obtener un alimento artesanal.

Asimismo se entiende por alimento artesanal a todo aquel elaborado por el propio productor con participación activa y control de los procesos de elaboración, mediante técnicas de elaboración manuales y utilizando materias primas de la Provincia.

ARTÍCULO 5.- A los efectos de la instalación, habilitación y funcionamiento de las salas de elaboración de alimentos artesanales, sus titulares o responsables deben inscribir las mismas y detallar los alimentos que en ellas se producen en los registros creados en el Artículo 1 de acuerdo al procedimiento establecido en la reglamentación.

ARTÍCULO 6.- El responsable o titular de la sala de elaboración de alimentos artesanales está obligado a:

- a) mantener la higiene y salubridad de la sala de elaboración y de los productos elaborados de acuerdo a las condiciones mínimas establecidas por la Autoridad de Aplicación;
- b) tener documentado el origen y la procedencia de los productos y materias utilizadas en la elaboración, el tipo de unidad de envase y marca;
- c) comunicar a la Autoridad de Aplicación todo acto que implique el traslado de la sala de elaboración, ampliaciones, cambios en las instalaciones, cambio de titular o de la naturaleza de sus actividades.

ARTÍCULO 7.- Prohíbese elaborar, manipular y almacenar alimentos artesanales fuera de la sala de elaboración habilitada por la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 8.- La Autoridad de Aplicación puede suscribir convenios con las municipalidades de la Provincia a efectos de promover y facilitar el procedimiento de inscripción, habilitación y posterior contralor de las salas de elaboración de alimentos y de los alimentos que en ellas se produzcan.

ARTÍCULO 9.- Los alimentos artesanales producidos en las salas de elaboración de alimentos debidamente inscriptas y habilitadas por la Autoridad de Aplicación, pueden ser comercializados en todo el territorio de la Provincia.

ARTÍCULO 10.- El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley será sancionado con la suspensión y/o clausura de la sala de elaboración de alimentos artesanales, según la gravedad de la infracción, de acuerdo al procedimiento que establezca la reglamentación.

ARTÍCULO 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

- 5. Diferencias entre Mercado Concentrador y Ferias Francas:** Los Mercados Concentradores se fundamentan en la necesidad de ofrecer mayor acceso a los alimentos a la comunidad a menores precios y de adecuar las formas de comercialización a las exigencias de las normas de calidad e higiene . En palabras de Caracciolo y Foti:

“El ‘mercado’ es un espacio real o virtual donde se desarrollan relaciones sociales de intercambio de bienes y servicios entre productores y consumidores (en forma directa o con intermediarios). Estas relaciones son en general de intercambio desigual para las unidades de la economía social, por el mayor poder de las empresas capitalistas” (Caracciolo y Foti, 2013).

Una feria “consiste en la comercialización organizada de los productos excedentes del autoconsumo familiar, la cual genera un impacto socio-económico y cultural en las unidades de producción, en el núcleo de las familias feriantes y en las localidades donde se realizan” (Colman,2009)

Si bien el Mercado Concentrador tiene como ente regulador y de control al Ministerio de Agro y Producción de la Provincia. Las ferias tienen un ente de control que es la Dirección de Bromatología y Zoonosis que rige mediante el Código Alimentario Argentino (C.A.A.)² y el Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal.

6. **Definición y planteamientos de la Economía Social:** la economía social se presenta como el tercer sector, fuera de lo privado y de lo público. La mayor diferencia respecto al sector privado es que busca satisfacer las necesidades de los que la practican y de la sociedad en que está inmersa.

Las formas de economía social son las mutuales, asociaciones, cooperativas, ferias y cualquier tipo de organizaciones que prioricen la economía de reciprocidad y social y que no hagan hincapié en la predominancia del capitalismo ni abusos de ganancia. El Mercado Concentrador Zonal y las ferias francas forman parte de la economía social pero *“las ferias disputan la capacidad de coordinación y organización de la producción que la economía tradicional le asigna al mercado y al sistema de precios, proponiendo la comercialización directa de productos de la chacra familiar, evitando la intermediación de otros actores y favoreciendo el contacto*

directo y solidario con los consumidores, introduciendo la concepción de justicia en la determinación del precio (tanto para el productor como para el consumidor), y basándose en términos generales en principios de reciprocidad, democracia, autodeterminación, equidad” (Coraggio, 2010).

En cambio, el Mercado Concentrador Zonal tiene un intermediario, que les facilita o favorece en cuanto a comercialización, subsidio y acompañamiento. Al formar parte del Mercado, existen los subsidios de protección en caso de desastres naturales, créditos rotativos, arrendamientos de tierras en caso de que el interesado no posea, insumos para las plantaciones (semillas, fumigaciones), otorgamientos de herramientas para el cultivo (invernáculos, tractores, entre otros) y la comercialización (movilidad), cursos de capacitación de manipulación de maquinarias y materias primas compras de insumos en grandes volúmenes y ventas de productos en grupos de productores. En nuestro trabajo de campo, hablamos con Daniel Martínez Di Prieto, Director de Cooperativas en Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración, y enfatizó (en una entrevista) la importancia que tienen las cooperativas al decir *“el mejor modelo para hacer sustentable un proyecto productivo, económico y social y que cuida el medio ambiente es el modelo de Cooperativa. Es un arquetipo de economía social o de economía solidaria. No hay otro, ni habrá otro que vincule lo productivo con lo económico, la rentabilidad con la actividad productiva y el bienestar social de quienes participan de un proyecto asociativo. Entonces no hay que inventar nada, hay que buscar una cooperativa”*. Haciendo hincapié y poniendo énfasis en que es ventajoso y favorecedor conformar o unirse a una Cooperativa de trabajo.

Uno de los entrevistados, comerciante en el Mercado comentó en una entrevista: *“Es conveniente estar vinculado a una organización Cooperativa ya que, como me pasó a mí, hubo un tornado y perdí todo, pude levantarme porque el I.F.A.I me otorgó ayuda al igual que a mis compañeros”* declaró Rodrigo, un socio de la Cooperativa, en una entrevista realizada en el Mercado Concentrador

Pero ambos tipos de modalidades de ventas corresponden a la Economía Social porque, pues, como define Coraggio : *“Tradicionalmente se define a la economía social o economía solidaria como el sector agregado de emprendimientos caracterizados por su forma de gestión y acción solidaria, y que no están ni en el mundo de las empresas de capital ni en lo público estatal. [...] Este sector abarca tanto al espectro tradicional de formas cooperativas, mutuales y asociaciones como los llamados microemprendimientos”*. (Coraggio, 2013)

7. Conclusión: El Mercado Concentrador es un circuito de comercialización, pertenece a uno de los “mercados”. Es alternativo. No deja de pertenecer a la Economía Solidaria ni intenta maximizar ganancias ni acumulación. Formar parte de una Cooperativa, Asociación o Mutual tiene beneficios y ventajas. Es Economía Social/solidaria y acompaña al productor/colono en todo el proceso productivo (elaboración/proceso y distribución).

Nos parece importante resaltar , tomando al autor Zaiat Alfredo, *“que la economía siempre va de la mano de la política. Y que la política es más importante que la economía”* (Zaiat, 2013) Entendiéndola como un espacio de disputas y negociaciones. La economía más satisfactoria y eficaz es la que está atravesada por la ayuda del Estado y la que no pretende racionalizar sino que unificar a los que forman parte de ella. Y en este caso, el Gobierno Provincial acompaña a los productores mediante las políticas públicas de financiamiento, acompañamiento, subsidios y distribución de los productos.

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA:

1. Ley III, N°10
 2. Ley N° 18.284
- Colman, D.L. “Las Ferias Francas. Una forma de comercialización de la agricultura familiar” (2009). Argentina: Ediciones INTA.
 - Coraggio, J. L. Acerca de algunas relaciones entre la teoría y la práctica del Desarrollo Local. (2006) .Argentina.
 - Coraggio, J.L. “Pensar desde la perspectiva de la Economía Social” (2010) en Cittadini, R .“Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención” 1a ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA.
 - Coraggio, J. L.” *Economía Social: conceptos y prácticas*” (2013). Argentina.
 - Coraggio J.L.” Economía Social “¿Cómo construir otra economía?”. Argentina.
 - GOLDIN, J. *Empresa social*. Pág. 10 a 20
 - Zaiat Alfredo “Economía en contra mano”. Como entender a la economía política. (2011)
 - <http://www.puertoricoahora.com.ar/2012-08-24-se-inauguro-el-mercado-concentrador-de-posadas/>
 - <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-229803-2013-09-26.html>
 - <http://www.noticiasdel6.com/ampliar.php?id=163315&t=salud-y-agricultura-familiar-firmaron-co>
 - “Soberanía alimentaria” la Vía Campesina en Roma, con motivo a la Cumbre mundial de la Alimentación de la Organización para la alimentación y la agricultura (FAO).
 - http://www.diputadosmisiones.gov.ar/digesto_juridico/documentos/441.d
- oc

Las ferias como circuitos cortos de comercialización en la agricultura familiar. El caso del grupo pre-cooperativo Progreso Familiar de la Región Banda-Jiménez en Santiago del Estero.

Corvalán Noemí Susana. Subsecretaría de Agricultura Familiar, CEPAFNOA, Argentina. Santiago del Estero. Av. Roca (s) 527. (0385)422-5568.
susycorv@yahoo.com.ar

Sarmiento Rosa Graciela, Subsecretaría de Agricultura Familiar, CEPAFNOA. Argentina. Santiago del Estero. Av. Roca (s) 527. (0385)422-5568

Suarez María Victoria.
CONICET/INDES/UNSE. Argentina, Santiago del Estero. Av. Belgrano (s) 1912. (0385) 428-3827.
victoriasuarez_4@hotmail.com

Eje Temático: 4

Resumen

A lo largo de las últimas décadas, distintos organismos del Estado Nacional, han venido desarrollando programas de investigación y transferencia con el propósito de asistir a los productores familiares en sus sistemas productivos y sus procesos organizativos. Muchos de los esfuerzos estuvieron orientados a crear espacios de comercialización donde los productores pudieran hacer efectiva la venta de sus productos bajo condiciones que garanticen precios justos, valores como la solidaridad y la revalorización de la agricultura como proveedora de alimentos saludables. Las ferias de productores familiares constituyeron así una estrategia de venta asentada sobre circuitos cortos de comercialización. En esta ocasión se presentará el caso de la feria del grupo pre-cooperativo Progreso Familiar en la provincia de Santiago del Estero. Dicha experiencia surgió a partir del trabajo conjunto entre productores familiares y técnicos de la Secretaría de Agricultura Familiar. El trabajo busca comprender las estrategias de comercialización desplegadas para luego extraer las

valoraciones de la actividad de feriante así como del espacio de comercialización y los aprendizajes que fueron rescatando los propios actores de dicha experiencia.

Palabras clave: Agricultura Familiar- Circuitos Cortos de Comercialización- Feria- Región Banda-Jiménez

1. Introducción

El proceso de modernización agraria estuvo asociada a la expansión de la lógica del mercado capitalista, caracterizado por la maximización de las ganancias, la ampliación de escala, la intensificación de capital y una visión de tipo impersonal. Asimismo, se fue profundizando cada vez el grado de dependencia de los agricultores familiares en tanto se impusieron fuertes presiones de adaptación y reglas de higiene, calidad, estandarización y homologación (Paz, Jara y Nazar 2013). Esta situación agravó la posición de subalternidad del sector de la agricultura familiar en las últimas décadas (Berstein 2004; Gigena 2010; Mançano Fernández 2014).

Desde ese modelo, el rol a cumplir por el sector agropecuario en el desarrollo rural estuvo orientado a la producción de grandes volúmenes de productos primarios para el mercado externo y el interno, la generación de divisas transferibles al sector industrial, la proporción de mano de obra barata, la introducción de tecnología y la ampliación de escala (Paz 2006; Paz 2011).

De esta forma, se instaló “una manera de ver al mundo rural donde la modernización fue concebida como un proceso necesario e inevitable” que generó gravísimas consecuencias. Estas se hicieron evidentes en procesos como el “éxodo rural, una agricultura sin agricultores, la caída de las fuentes de trabajo en el sector agropecuario y el deterioro del medio ambiente” (Casenave 2013: 21).

En este contexto, las formas de producción y comercialización de la agricultura familiar fueron vistas como actividades que no aportaban a la economía y en

consecuencia no podían ser percibidas como un componente para el desarrollo.

Sin embargo, a principios de la década de 1990, con el surgimiento del paradigma neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), emergieron nuevas miradas acerca del desarrollo rural, el papel de la agricultura y del pequeño productor. Desde esta nueva perspectiva se sostuvo que la política agraria debía reconocer la heterogeneidad entre los productores y diseñar políticas públicas diferenciadas (Kay, 2001). Para esto, era necesario promover no sólo las innovaciones tecnológicas sino también crear las condiciones necesarias para hacer más competitivos los mercados de la agricultura familiar (Jara, Rodríguez Sperat y Manrique, 2014).

Con este propósito, los gobiernos de distintos países orientaron sus acciones hacia la creación de programas de fomento para la agricultura familiar que en muchos casos se complementaron con la creación de alguna institucionalidad específica. Para el caso de Argentina se destacó la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar, la creación de nuevos espacios dentro de antiguas instituciones, como lo es el caso del CIPAF (Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar) dentro del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria); y la emergencia de nuevos ámbitos como el FONAF (Foro Nacional de Agricultura Familiar) (Jara, Rodríguez Sperat y Manrique, 2014).

Estas instituciones orientaron sus esfuerzos a potenciar la esfera productiva del sector e identificar las dificultades que les imponían los circuitos de comercialización convencionales (Salette Calvacanti, 2004) a partir de trabajos con los propios productores. Emergieron así, las ferias de la agricultura familiar como modelos alternativos de comercialización. Dos Anjos (2005) sostiene que estos espacios no representan solamente un segmento de ventas al por menor tendiente a mejorar la posición de negociación de los productores, sino que también representan un espacio público que tiene un importante papel en relación a la visibilidad del sector.

Entonces, partiendo de estas consideraciones, nuestra investigación analiza la experiencia del grupo Pre-Cooperativo “Progreso Familiar” de la región Banda-Jiménez de la provincia de Santiago del Estero. Sus miembros organizaron una feria que funciona actualmente en la Universidad Nacional de Santiago del Estero. La importancia de este proceso se debe a que convergen en él una lógica de producción-circulación que evidencia el potencial de los agricultores familiares y un acompañamiento técnico por parte de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) de Santiago del Estero para el fortalecimiento de estos espacios.

Se propone analizar los factores que hicieron posible la emergencia de la feria y su posterior constitución como grupo pre-cooperativo identificando allí las instituciones y actores que participan del espacio. Asimismo, se identificarán las estrategias de comercialización desplegadas por los feriantes y se analizará la multifuncionalidad de la feria a partir de las valoraciones que realizan los propios actores.

En cuanto a lo metodológico se trabajó con entrevistas a los feriantes (con el objetivo de indagar en las valoraciones y las estrategias de comercialización) y a los técnicos de terreno de la Secretaría de Agricultura Familiar. Además, se consultaron documentos disponibles en esta institución para conocer las políticas en que se enmarca la experiencia.

2. Marco Referencial

En esta ocasión se analizará el caso de estudio a partir de un marco referencial que pone en contacto una mirada de las ferias como circuitos cortos de comercialización, la multifuncionalidad de las mismas y los nuevos acuerdos institucionales sobre los cuales se asientan. Esta mirada apunta a reflexionar en la importancia de mirar las ferias como espacios que deben ser protegidos a partir de la ampliación de las políticas públicas y la construcción de redes entre los organismos e instituciones estatales y las organizaciones de pequeños productores.

2.1. Circuitos cortos de comercialización

El término *circuito corto* suele utilizarse para hablar de una forma de comercio basado en la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediarios, o reduciendo al mínimos la intermediación, entre productores y consumidores (Sotomayor 2014). Los circuitos de proximidad o circuitos cortos son espacios comerciales en los que el productor mantiene un alto poder de decisión en cuanto a qué y cómo se produce y en cuanto a la definición del valor de lo que produce (Paz, Jara y Nazar 2013). Además, la importancia de estos circuitos radica en la posibilidad de acceder a productos que son obtenidos a partir de prácticas ecológicas que hacen de éstos, productos saludables, auténticos y de temporada.

La crisis agroalimentaria actual (que se apoya en un sistema mundial de producción, circulación y comercialización donde productores y consumidores aparecen desdibujados y a largas distancias entre el monocultivo, la intermediación y las grandes cadenas de supermercados) ha creado las condiciones de posibilidad para la emergencia de otros espacios de comercialización diferentes al mercado convencional. Dichos espacios, permiten a los productores capturar mayor valor de su producción, ahorrar en transporte y crear valor a partir de activos inmateriales tales como anclaje territorial, autenticidad y lazo social. Por lo tanto, los circuitos cortos de comercialización fomentan la equidad en los intercambios comerciales, favorecen la participación social y aseguran mayor autonomía, sostenibilidad e integración social (Sotomayor 2014).

Además, los circuitos cortos de comercialización constituyen una forma de conexión entre la ciudad y el medio rural circundante (López García, 2011). Este punto, sumado a la construcción de una base territorial común entre producción (campo) y consumo (ciudad), coloca en una relación directa ambos extremos de la cadena agroalimentaria, permitiendo hablar también en términos de mercados locales.

Algunos estudios de la CEPAL y otros organismos internacionales, como el CRDD (Centre Ressource du Développement Durable), agrupan las

experiencias de circuitos cortos de comercialización que se vienen manifestando en distintos países del mundo en tres grandes grupos: *canales cortos que llegan al consumidor final de forma individual* tales como las tiendas de proximidad, la venta por internet a través de algún intermediario, la venta a restaurantes u hosterías; *canales cortos que llegan al consumidor final de forma colectiva*, como las cooperativas de consumo con tienda y el Consumo Social; y finalmente, *la venta directa* donde se incluyen los mercados de productores, las ferias, los sistemas de suscripción por medio de cestas fijas o la venta en finca. Estas experiencias surgieron en un primer momento a partir de las iniciativas y acciones de los propios productores ante la necesidad de vender los excedentes que se generaban en sus explotaciones y mejorar, a partir de ese ingreso, su calidad de vida.

En los últimos años, los organismos públicos están apoyando la conformación y el fortalecimiento de estos eventos como una forma de activar al sector de la pequeña producción al mismo tiempo que revitaliza turística y comercialmente los espacios urbanos (y rurales) en que tienen lugar (Mauleón, 2010).

Otro elemento que caracteriza a las diversas modalidades de circuitos cortos de comercialización es la construcción de relaciones de confianza cara a cara basadas en la “observación personal y las redes sociales en la vecindad directa” (López García, 2011:6), en contraposición a una desconfianza generalizada a la globalización agroalimentaria. Estas redes sociales de confianza se traducen en formas de funcionamiento que conectan positivamente al productor y consumidor a partir de una estabilidad, negociación de precios, cooperación entre producción y consumo, preferencia y valoración por las producciones agrarias más cercanas y ecológicas y de quien lo produce.

Por último, agregamos que estos circuitos permiten al productor desarrollar una gran diversificación en puntos y formatos de venta, diversificación del catálogo de productos, reducción en infraestructuras, costes fijos, implicación de los

propios productores en las labores comerciales y logísticas y flexibilidad en las producciones y formas de distribución.

2.2. *Las Ferias de la Agricultura Familiar*

Para Colman (2009), la Feria de la Agricultura Familiar constituye una forma de comercialización organizada de los productos excedentes del autoconsumo, la cual genera un impacto socioeconómico y cultural al interior de las unidades domésticas de producción del feriante y en las localidades donde se realizan.

Las ferias de la agricultura familiar se basan en los principios y mecanismos fundamentales de ética, reciprocidad, solidaridad, intercambio y respecto a la naturaleza (Murillo y Lacroix 2014). En este sentido, el trabajo de Paz, Jara y Nazar (2013) señalan que si bien estas prácticas son pre-existentes a los programas de desarrollo pueden ser potencializadas y supone trabajar, entre otras cosas, en la identificación de problemas compartidos y en la cooperación para enfrentar necesidades comunes.

Las ferias deben encarar varios desafíos entre los que se cuentan: realizar una planificación productiva de los predios de los productores feriantes, obtener un protocolo de producción hecho en forma participativa que permita vender productos elaborados, tener mejores condiciones de logística y transporte de productos, generar una mayor interacción con los consumidores organizados y contribuir a la apropiación, autonomía y construcción de poder por parte de los productores involucrados a través de su organización.

Por otra parte, las ferias de la agricultura familiar constituyen formas de resistencia contra un modelo de desarrollo capitalista que se organiza alrededor de prácticas y valores tales como la mercantilización, el individualismo, la producción a gran escala.

2.3. *Nuevos acuerdos Institucionales*

El concepto de nuevos acuerdos institucionales hace referencia a la generación de formas novedosas de relacionamiento entre las instituciones del Estado que apuntan a lograr una mayor equidad y sustentabilidad (Ploeg y colaboradores,

2008). Estas nuevas formas de relacionamiento se caracterizan por la búsqueda continua de acciones consensuadas en espacios de participación democráticas entre diferentes actores. Para esto, es necesario que los nuevos acuerdos institucionales contribuyan a fortalecer la participación en el planeamiento y toma de decisiones, facilitar el trabajo en red y garantizar la provisión de servicios y el acceso a la información. Como sostienen Paz y de Dios (2011), el desafío de los nuevos acuerdos institucionales es lograr “un cambio en las responsabilidades entre el Gobierno, los ciudadanos, las ONG y las empresas, favoreciendo y favorecidos por el empoderamiento de los ciudadanos y organizaciones”. Esto implica la construcción de un régimen que se adecúe a los cambios y condiciones de cada región para de esa forma generar un marco de confianza que facilite la acción colectiva.

Por otra parte, Manzanal (2003) propone mirar las ferias como “modelos institucionales alternativos” donde los miembros de las organizaciones que la conforman participan activamente en la toma de decisiones, en el control de los espacios y en la construcción de un proyecto común que se apoya en la esperanza de una sociedad más justa, integral y respetuosa del medio ambiente en que uno vive y trabaja.

Este punto resulta fundamental teniendo en cuenta que durante mucho tiempo los organismos estatales se dedicaron a implementar numerosos programas y proyectos diseñados por organismos internacionales bajo la mirada asistencialista y sin ningún tipo de participación del sector asistido. Los fracasos en que incurrieron dichas políticas sumado a las conquistas de los movimientos sociales en materia de toma de decisiones respecto a las actividades que los afectan está creando las condiciones que permiten pensar en la posibilidad de construcción de los nuevos acuerdos institucionales o marcos institucionales alternativos.

3. Introducción al caso: reconstrucción de la trayectoria del grupo Pre Cooperativo “Progreso Familiar”

El surgimiento del grupo Pre-Cooperativo “Progreso Familiar” se remonta a la década de 1990 cuando se puso en funcionamiento el Programa Social Agropecuario (PSA) con el objetivo de retener a los pequeños productores brindando créditos de asistencia técnica y capacitación. Los créditos eran agrícolas y se destinaban, en el caso de los productores de la zona Banda-Jiménez, a la producción de algodón y siembra de alfalfa. Esta modalidad de asistencia se mantuvo hasta el año 2007 cuando se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar¹⁷⁹ (hoy Secretaría de Agricultura Familiar) que absorbió los recursos humanos del PSA y se crearon las delegaciones provinciales (Ryan y Bergamín, 2011). La creación de dicha secretaria en la provincia de Santiago del Estero implicó un reordenamiento de la estructura institucional de la delegación, creándose equipos técnicos que se distribuyeron por zonas territoriales y trabajaron junto a las organizaciones de pequeños productores y/o asociaciones de fomento comunal.

Las principales demandas que los productores manifestaron a los técnicos destacaban la dificultad para la venta de sus productos. Pues si bien en los años que funcionó el PSA habrían recibido créditos para cultivos, estos no garantizaron la obtención de ingresos que fueran suficientes para satisfacer las necesidades de la familia, reinvertir en el predio y mucho menos devolver el crédito. La dificultad estaba en el momento de acordar los precios con los compradores llegando, la mayoría de las veces, a acuerdos en desventaja del productor debiendo aceptar precios muy bajos antes que guardarse las cosechas. Por lo tanto, los principales problemas que enfrentaba el sector

¹⁷⁹ La Subsecretaría de Agricultura Familiar dependió desde su creación y hasta el año 2009 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPAYA), año en que dicho departamento fue elevado al rango de Ministerio. Actualmente el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP) cuenta con la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la cual depende la Subsecretaría de Agricultura Familiar: “Su creación implica la institucionalización en el Estado Nacional del sector de la Agricultura Familiar. Y su finalidad es reconocer y formalizar -por primera vez en la Historia Argentina la importancia económica, social y política de los agricultores familiares permitiendo, con la participación directa de los actores, abordar las problemáticas del sector y definir políticas públicas tendientes a la inclusión, el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los A. F.” (Prado, 2010)

tenían que ver con que los precios de las materias primas eran muy bajos y fluctuantes sumado a la escasez de puntos de venta.

Ante esta situación, los técnicos con el acuerdo de las organizaciones pusieron en marcha un proyecto para la creación de ferias de productores familiares. Si bien la propuesta fue ampliamente aceptada, muchas inquietudes emergieron de parte de los agricultores dado que ninguno de ellos tenía experiencia en la venta a un público amplio y diverso, significando un desafío al que sólo un grupo reducido de mujeres se atrevió.

Fue así que la primera experiencia tuvo lugar en el año 2011 en el Parque Aguirre de la ciudad Capital de Santiago del Estero. Dicha participación fue posible a partir del trabajo llevado a cabo por la Secretaria de Agricultura Familiar de la provincia que gestionó ante las autoridades a cargo de la organización de la Gran Feria de Artesanos¹⁸⁰ la instalación de una carpa donde pudieran ser expuestos los productos generados por el sector. Dicho financiamiento se enmarcó dentro de acciones estratégicas derivadas de programas nacionales que buscan por ejemplo “consolidar el sector de la Agricultura Familiar como actor relevante tanto a nivel de mercado, como en su rol de agente de desarrollo socio económico local” y “mejorar el acceso de los agricultores familiares a los diferentes mercados de la Agricultura Familiar a través de la conformación de alianzas comerciales” (Subsecretaria de ejecución de programas para la Agricultura Familiar, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca).

El éxito de esta experiencia, motivó a los productores familiares a consolidar un grupo de feriantes que los identificara y al mismo tiempo los diferencie de otros productores que no se involucraron en la actividad comercial. Con este motivo,

¹⁸⁰ Todos los años, en el mes de julio se lleva a cabo en la provincia de Santiago del Estero la Gran Feria de Artesanos en conmemoración del aniversario de su fundación por iniciativa de la Municipalidad de la Ciudad Capital en una zona específica del histórico Parque Aguirre. En los últimos años se dio lugar a la colocación de carpas temáticas donde distintas instituciones públicas (tales como el INAT, el Ministerio de Producción, el Ministerio de Salud y Desarrollo Rural, la Secretaria de Agricultura Familiar, entre otros) exponen al público las políticas públicas y los trabajos que vienen desarrollando junto a distintos sectores de la población.

se constituyeron en un grupo pre-cooperativo como un camino previo a recorrer para años posteriores llegar a constituir una cooperativa bajo cuya modalidad se fortalezcan principios como la solidaridad, reciprocidad, decisiones democráticas, trabajo colectivo y acuerdos transparentes con otras instituciones.

A partir de esa iniciativa, gestionaron ante las autoridades del municipio de la ciudad de Clodomira la posibilidad de contar con un espacio fijo para la venta de sus productos, resultando ser efectiva durante el año 2012 instalándose cada viernes en una de las principales plazas de dicha localidad llamada San Martín.

En este mismo año, el grupo de feriantes se organizó para participar nuevamente en el espacio del Parque Aguirre. Lo particular en esta ocasión fue la visita de la autoridad máxima de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), quien sugirió a los feriantes la posibilidad de comercializar sus productos en las instalaciones de dicha Universidad. Esta iniciativa dio lugar a la puesta en marcha de un Convenio Marco entre ambos organismos estatales: la Subsecretaría de Agricultura Familiar y la Universidad Nacional. En efecto, a partir del mes de agosto de 2013 se instaló la feria en el patio principal de la UNSE.

A estas experiencias se sumaron lazos comerciales con otras instituciones orientadas a la promoción de la actividad comercial en el sector de la agricultura familiar. Tal fue el caso por ejemplo de CECOPAF (Centro de Comercialización de Productos de la Agricultura Familiar), el Mercado de Economía Solidaria Bonpland¹⁸¹ y la Expoferia Nacional de la Sustentabilidad (los tres ubicados en la provincia de Buenos Aires).

¹⁸¹ El Mercado Solidario de Bonpland está integrado por actualmente por 9 organizaciones y 10 productores y artesanos individuales. Los productores directos relacionados con las organizaciones son 25. Dos de las entidades comercializan productos de diferentes productores familiares. Se establecen alianzas con restaurantes de la zona que demandan productos frescos de la huerta, granja, conservas y alimentos regionales (Alcoba y Dumarauf, 2011).

Finalmente, a partir de mediados del año 2014, los feriantes fueron invitados a colocar un nuevo stand en las instalaciones de la Facultad de Humanidades de Ciencias Sociales y de la Salud perteneciente a la Universidad Nacional de Santiago del Estero, la cual permanece hasta la actualidad.

4. Construyendo espacios de comercialización: estrategias, alianzas y valores en la comercialización

Las ferias constituyen un modelo alternativo y novedoso de organización comercial. Su multiplicación resulta de gran importancia en tanto genera impactos tanto a nivel de las localidades como a nivel de las familias involucradas mejorando sus ingresos y calidad de vida. Además, las ferias constituyen espacios efectivos donde los productores familiares pueden vender sus productos ejerciendo un control colectivo sobre lo que se produce, cómo se vende, dónde se vende y a cuánto se vende. De esta forma se establece una relación dialéctica, una ida y vuelta entre el feriante y la feria en su conjunto, (re) creando a partir de esta interacción una identidad social y económica que revaloriza el rol de la agricultura familiar como agente del desarrollo rural.

A continuación se realiza una breve presentación y análisis de las estrategias, alianzas y valores que están presentes en el caso de feria estudiado a partir de su mirada como circuito corto de comercialización.

Una de las características del grupo de feriantes es la estrategia de comercialización conjunta o colectiva. Los propios agentes lo definen como una forma de venta organizada de los productos de cada uno de los productores de la zona que participan de la actividad pero que no siempre están presentes en el lugar de la venta. Esto último tiene que ver con dos cuestiones: en primer lugar con que no todos los productores se atreven a relacionarse directamente con los consumidores en los lugares de venta (sobre todo los hombres, la mayoría de los cuales prefieren trabajar en los predios) y en segundo lugar con que no todos los feriantes pueden asistir al espacio por cuestiones económicas de traslado, debiendo organizarse en pequeños grupos rotativos.

Los ingresos en dinero obtenidos por las ventas quedan a cargo de un responsable que los registra en un cuaderno de entradas y salidas, para luego realizar un balance y finalmente hacer entrega del dinero correspondiente a cada uno de los feriantes. Por lo tanto, se exponen los productos primarios y elaborados de cada integrante, los cuales deben contener necesariamente la etiqueta con nombre y teléfono del productor o productora. Además de fortalecer este trabajo colectivo, el grupo pre-cooperativo busca la unificación de las prácticas productivas, la unificación de los precios y la unificación de la calidad de los productos.

El catálogo de productos ofrecidos incluye: dulces y conservas; dulce de leche; arropes; escabeches; panificados; hierbas medicinales; jabones medicinales; quesos; plantines de aromáticas y jardín; miel; verduras y hortalizas en general; cueros curtidos, entre otros. Es así que los productos que se exponen presentan una gran variabilidad y en el caso de las verduras depende de la estacionalidad de cada una de ellas. En este sentido, alcanzar cierto grado de diversificación productiva fue clave para responder a las demandas de los consumidores, quienes fueron en cierta medida los que marcaron el desarrollo de las actividades al interior de los predios.

En este punto es interesante destacar la importancia de las relaciones y los roles que se van construyendo entre los consumidores y los feriantes en el espacio de la venta comercial y entre las mujeres feriantes y los hombres productores. En la primera relación, los consumidores cumplirían el papel de informantes de las necesidades que buscan satisfacer cuando se acercan a las ferias tales como frutas y verduras específicas, calidad del producto que responda a parámetros básicamente de elaboración artesanal y orgánica, y precios que sean justos para ambas partes de la cadena. Aquí los feriantes (en su mayoría mujeres) asumen el rol de receptoras del mensaje y garante de las mediaciones entre las demandas del consumidor y su respectiva satisfacción, asumiendo luego el papel de decodificadora del mensaje ante su esposo (el productor) que se encarga de poner en marcha los planes productivos de acuerdo a la información recibida.

Sin embargo, el trabajo de los técnicos en terreno también resultó clave, sobre todo en la primera etapa de la experiencia, para poner en marcha la diversificación y el agregado de valor buscando respetar los saberes locales de los productores familiares. Dicha iniciativa respondía a dos de las líneas temáticas estratégicas definidas por la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación: “agregado de valor en origen (producción agroindustrial local a escala de la Agricultura Familiar), orientado a valorizar la producción y ampliar la oferta de puestos de trabajo” y “ampliación de la oferta de alimentos a los mercados locales/regionales por parte de la agricultura familiar para contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria de nuestro pueblo”¹⁸².

A medida que los feriantes van adquiriendo experiencia en el rubro, llegan a ser cada vez más activos individual y colectivamente desplegando estrategias que les permiten construir redes sociales de intercambio comercial. En este sentido, se puede argumentar, que el espacio de feria es un ámbito donde el intercambio cara a cara y la posibilidad de entablar un diálogo con el consumidor acerca de los productos que se exponen, muchas veces abre la posibilidad de crear alianzas comerciales paralelas a la feria. En el caso de estudio, el estar en la Universidad les permitió a algunos de los feriantes establecer vínculos con personas de otras provincias a quienes envían cada mes determinados productos (quesos y conservas); mientras que colectivamente pudieron consolidar en primer lugar, su presencia en espacios de comercialización organizados para el fortalecimiento de la agricultura familiar que tienen lugar principalmente en la ciudad de Buenos Aires, tales como BONPLAND, a cuyo espacio envían periódicamente productos; y en segundo lugar la participación de eventos que combinan en un mismo lugar las discusiones académicas sobre Agricultura Familiar (de las cuales participan también los productores) con la venta al público de artesanías, conservas y muchas otras producciones. Son el caso por ejemplo del Foro Nacional de

¹⁸² A estas líneas se suman otras dos que en el trabajo con las organizaciones y productores buscan lo siguiente: “defensa de los recursos naturales. Tierra, agua y bosque nativo” y “fortalecimiento institucional de las organizaciones de pequeños productores”.

Agricultura Familiar y los Congresos del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar.

Estos espacios de visibilización son de gran importancia en tanto fortalecen la autovaloración que los productores familiares van construyendo sobre sí mismos a partir de su interrelación con la gente de la ciudad, eliminando la desconfianza. Estas valoraciones pueden identificarse en los siguientes discursos:

“Este espacio de la feria nos permite que nos visibilicen más, porque nadie te conocía, nadie sabía que existías” (feriante).

“un espacio también te dignifica como persona” (feriante).

“creo que uno se tiene que mostrar como es, que nos conozcan a todos como somos y que sepan de dónde venimos” (feriante).

“la mayoría de la gente te felicita, te dice que está muy bueno o sea te animan a que sigas así” (feriante).

Estas voces no sólo manifiestan lo importante que es para los productores familiares ser reconocidos por su trabajo, por su esfuerzo y por su lucha constante contra un sistema que los invisibiliza, sino también el compromiso que como ciudadanos, como productores y como habitantes de un mismo territorio asumen para brindar al consumidor alimentos que son saludables y están cargados de una identidad social.

5. La multifuncionalidad de la feria: una mirada desde los propios agentes involucrados.

En relación al punto anterior en este apartado se trata de profundizar, a partir de las voces de los propios agentes, en el carácter multifuncional de las ferias destacándose la adquisición de aprendizajes, valores y la construcción de una identidad que va más allá de lo productivo y que implica un saber hacer en el ámbito de la comercialización. A continuación se realiza una breve presentación y análisis de las mismas.

Aprendiendo a comercializar nuestros productos. Los feriantes que integran el grupo Pre-Cooperativo “Progreso Familiar” se iniciaron en la actividad a partir

de la necesidad de vender los productos que se generaban en sus predios para poder subsistir ante las crisis recurrentes que impactaban negativamente en sus vidas y las de sus familias. Sumado al hecho de que gran parte de los productores contaban entre sus principales actividades agrícolas la producción de algodón y alfalfa. Ambos cultivos responden a la lógica de producción capitalista, es decir que tanto su producción, como la cosecha y la comercialización dependen de la disponibilidad por parte del productor de insumos provenientes del mercado (semillas, fertilizantes para el control de las malezas, maquinaria adecuada para la cosecha y enfardado) y de los precios fijados por la oferta y la demanda para hacer efectiva la venta de la producción total. Y en muchos casos, los volúmenes de producción obtenidos se vendían a precios muy bajos. Estas características colocan al productor en una situación de vulnerabilidad y dependencia de factores externos. Recién en el año 2011 es cuando los productores se inician en la actividad de ferias como un medio para generar un ingreso alternativo y satisfacer las necesidades de la familia que no podían atenderse sólo con los créditos agrícolas.

Ahora bien, ante este nuevo escenario, los productores debían aprender a comercializar, es decir mejorar la interacción con el cliente, la presentación del producto, aprender a consensuar un precio justo y mantener firmeza a la hora de defender su trabajo y el de su familia. Animarse a dialogar con la gente de la ciudad formaba parte de ese aprendizaje que hoy es valorado por los feriantes:

...“vos vas conociendo no sólo personas, sino formas de cómo comercializar, sacar tu producto, dar a conocer tu producto...” (feriante)

... “muchas veces uno tenía las cosas pero no sabías donde colocarlas...” (feriante)

“Todos pueden ser productores, pero no todos quieren ser feriantes, tienes que tener esa vocación de ir a ofertar tu producto. No pasa solamente por la comercialización, tienes que charlar con la gente. Uno tiene que ser muy especial con el cliente, y tratar de que todos los productos estén bien presentados, cada cosa que hagamos, que la hagamos con amor...”

Reconocerse como feriante constituye un paso muy importante para el fortalecimiento de estos espacios.

Aprendiendo a compartir e intercambiar conocimientos. Los feriantes destacan además la importancia que tiene la feria en cuanto a la posibilidad de intercambiar ideas y aprendizajes con el consumidor:

“intercambiamos también con la gente porque nadie es dueño del saber, todos tenemos algo que aprender” (feriante)

“es muy bueno compartir los conocimientos” (feriante)

Esto sólo es posible a partir de ese vínculo cara a cara, entre productor y consumidor, que es propio de las ferias. Este tipo de prácticas se diferencia de las formas de funcionamiento del mercado capitalista global generando cierta satisfacción en los feriantes en tanto llegan a conocer a las personas que se alimentan con su cosecha y que son consumidos en el propio territorio que comparten (López García, 2008). Los feriantes agregan, en este sentido, que las ferias son espacios que avivan recuerdos, es decir que detrás de cada producto existe una historia social sobre la vida en el campo santiaguense que es compartida por el vendedor y el comprador. Por ejemplo, el relato de una feriante ilustra esta argumentación:

“cuando vendemos maíz tostado te dicen: uuuu me acuerdo cuando mi mamá me preparaba maíz tostado en el campo... me acuerdo cuando mi abuela nos hacía harinita con azúcar y nos decía no tienen que hablar. Todas esas cosas son muy lindas porque nos acordamos de nuestra infancia...” (feriante)

Este pequeño relato pone en escena un territorio, una cultura y una historia que une al campo y la ciudad.

Aprendiendo a construir Otra Economía. La importancia que tienen las ferias de la agricultura familiar en las luchas por construir un proyecto político y económico que reconozca la “ecología de saberes” (Santos 2006) productivos, comerciales, culturales, sociales están también presentes en los discursos de los feriantes. Éstos están convencidos que las ferias constituyen un puente para llegar a esa economía:

“muchísima gente cree que no se puede crear otra economía, que solamente se basa en el capitalismo y no es así” (feriante)

“*nosotros si podemos cambiar nuestra calidad de vida*” (feriante)

“*aportamos a una mejor calidad de alimentación*” (feriante)

Como muestran los fragmentos citados, la lucha por *otra economía* es la lucha por una mejor calidad en la alimentación y, en efecto, por la calidad de vida de todas las personas. Esta lucha se enmarca en los movimientos que han surgido en los últimos años por la *soberanía alimentaria*, entendiéndola como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo (McMichael, 2005). En este sentido, los feriantes tienen una conciencia clara de su rol en dicha construcción. Ofrecer productos ecológicos es importante para ellos, cuidando las buenas prácticas en el interior de las explotaciones así como en el interior de la feria.

6. Las instituciones públicas como actores fundamentales para la construcción de nuevos acuerdos institucionales

La feria posibilita un desarrollo más equitativo en cuanto a la redistribución de los recursos económicos y sociales, fortalecidos a su vez por lazos de confianza, participación democrática y solidaridad. Recordemos que el modelo de feria organizado por los feriantes y el equipo técnico responde a una modalidad de comercialización conjunta que responsabiliza a pequeños grupos rotativos responsables de la venta de los productos de todos los miembros, asegurando a fines de mes que cada una de las familias cuente con un ingreso seguro que puede ascender hasta los \$4000 por familia.

Esto fue posible por tres cuestiones: la *promoción y seguimiento* que el equipo técnico asumió como acciones fundamentales para el fortalecimiento de las organizaciones primero y la colocación de la feria después. El avance en la *toma de decisiones* por parte de los propios feriantes y finalmente, la iniciativa de las autoridades de la Universidad Nacional de Santiago del Estero en su posición de *hacer visible al sector* brindando un espacio para que los feriantes de la agricultura familiar pudieran mostrar su trabajo.

El funcionamiento de la feria, es decir todo lo vinculado al espacio físico ferial y al espacio de almacenamiento, a los productos y los feriantes, está establecido en un reglamento discutido y formulado por los feriantes en colaboración con el equipo técnico. Cada feriante es responsable de cumplir y hacer cumplir dicho reglamento. El último miércoles de cada mes establecieron como fecha de reuniones fijas donde todos los participantes de la feria se reúnen para discutir precios, estrategias de producción, modos de elaboración de productos y comportamientos de los feriantes a lo largo del mes. Es el espacio de seguimiento y evaluación de las actividades.

Los técnicos de terreno, en representación del Estado (a través de la Secretaría de Agricultura Familiar) les brindan las herramientas y recursos necesarios sobre todo en materia de conocimiento de políticas públicas orientadas al sector y capacitación permanente. En los comienzos de la experiencia de feria, los técnicos tuvieron una amplia participación en la toma de decisiones y en la administración de los recursos. Tal es así que la caja con el dinero en el puesto de la feria era manejada por uno de ellos. Poco a poco esta modalidad fue cambiando a medida que los propios feriantes se sintieron capaces de manejar el dinero y el cuaderno de entradas y salidas. En la actualidad la presencia de los feriantes en el espacio se ha hecho más visible mientras que los técnicos acompañan al inicio de la jornada con la preparación del puesto, y al final cuando el transporte pasa a recogerlos. De esta forma el grupo fue construyendo cierta autonomía adquiriendo habilidades de autosostenimiento, autogestión y de toma de decisiones colectivas.

La Universidad Nacional de Santiago del Estero cumple también un importante rol no sólo al comprometerse con la visibilización del sector, sino también al conectar el campo con la ciudad. De este modo, se expresa el compromiso de la Universidad con el desarrollo rural de la provincia. Estos intereses fueron plasmados en un Convenio Marco entre la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (Delegación Santiago del Estero) y la Universidad. Entre las cláusulas que figuran en dicho documento se pueden destacar los siguientes

objetivos: 1) identificación de necesidades concretas vinculadas al desarrollo de la agricultura familiar; 2) formación y capacitación de recursos humanos; la generación de conocimientos a partir de la formulación y ejecución de proyectos de investigación relacionados con el desarrollo rural y la agricultura; 3) sistematización y publicación de experiencias vinculadas con el desarrollo rural y la agricultura familiar; 4) formulación y capacitación de recursos humanos cuyos destinatarios serán los distintos actores sociales (productores, técnicos, docentes universitarios, investigadores, alumnos universitarios) que participan en acciones vinculadas con el desarrollo rural y la agricultura familiar.

Entonces, esta conjunción de actores, intereses y acciones contribuyeron a la “autovaloración de la gente de campo” a partir de su interrelación con los consumidores urbanos, especialmente los estudiantes quiénes aprenden a “reconocer los valores de la vida rural” (Manzanal 2003). Se construye así un espacio de relaciones sociales entre los pequeños productores y la población universitaria antes borrosa y llena de preconcepciones y desconfianza. Se creó además un espacio democrático donde los feriantes tienen una participación activa en las decisiones que se deben tomar cuando de sus actividades se trata, constituyendo esto una modalidad de organización que debe ser potencializada desde las instituciones del Estado.

7. Conclusiones

Las diversas formas de producción y comercialización de la Agricultura Familiar constituyen actividades de gran importancia para el sector en cuanto a las posibilidades para obtener ingresos, intensificando la mano de obra familiar. Este sector de la agricultura ha venido creando y recreando estrategias que le permitieron generar diversos espacios donde se hacen evidentes, entre otras, la diversificación productiva como una modalidad fundamental para el sostenimiento de los sistemas de producción, la capacitación que reciben de diversas instituciones públicas y privadas en actividades vinculadas fundamentalmente al agregado de valor y la incorporación de tecnología adecuada. En este sentido, los feriantes han podido desplegar estrategias

dentro y fuera de sus predios diversificando la producción, generando valor agregado, intensificando la mano de obra familiar y construyendo nuevos tipos de intercambio más justos, equitativos, sustentables y donde sus formas de producir adquieren significado.

Las ferias de la Agricultura Familiar son ejemplos claros donde convergen formas y estrategias de producción-comercialización que se funden en un discurso ecológico, de desarrollo alternativo, de participación democrática, de tomas de decisiones consensuadas. Las acciones y discursos se institucionalizan progresivamente en organizaciones específicas. En este caso se constituyeron en un grupo pre-cooperativo. De esta forma, las ferias permiten que los productores sean vistos como verdaderos actores del desarrollo local aportando con su producción diversificada. Potencializar dichas actividades, resulta fundamental para avanzar en la conquista de mayores políticas públicas.

Para esto es importante el compromiso que asumen las instituciones públicas que apuestan a un desarrollo rural y a la construcción de nuevos acuerdos institucionales a partir del fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores y la capacitación como herramienta para alcanzar formas transparentes de participación, decisión y control institucional. Cumplen este rol la Secretaría de Agricultura Familiar de la provincia de Santiago del Estero y la Universidad Nacional de Santiago del Estero.

En síntesis, afianzar la presencia del Estado con la continuación y profundización de las políticas de apoyo al sector y consolidar los espacios de cooperación hacia el interior de las ferias y su valorización como circuitos cortos de comercialización resulta fundamental para promover lo que Van der Ploeg, Jingzhong y Schneider (2010) denominan “mercados anidados”. Es decir lugares específicos donde se llevan a cabo transacciones entre proveedores específicos y consumidores específicos vinculados a través de redes particulares y marcos de referencia común.

Bibliografía

X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES

Eje 4 “¿Mercado o Mercados? La emergencia de circuitos alternativos de comercialización”

Agostino, Ana (2009) “Alternativas al Desarrollo en América Latina: ¿Qué pueden aportar las universidades?” *América Latina en movimiento*. Ecuador. P. 14-17.

Alcoba, Damián y Dumarauf, Sergio (2011) *Agricultura familiar: del productor al consumidor apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina*. Buenos Aires. Ediciones INTA. 81 p.

Bernstein, Henry (2004) “Changing Before Our Very Eyes”: Agrarian Questions and the Politics of Land in Capitalism Today” en *Journal of Agrarian Change*, P. 190-225

Casenave, Ester y otros (2013) *Hacia la construcción del desarrollo agropecuario y agroindustrial: de la FAyA al NOA*. Tucumán. Magna Publicaciones. 360 p.

Chambilla, Hugo (2014) “Bolivia. Los mercados locales como medio dinamizador de una agricultura sustentable en el Altiplano y Valle de Bolivia. El caso de las ferias ecológicas y tradicionales de La Paz, Cochabamba y Tarija”. En Lacroix, P. y Cheng, G. *Ferias y Mercados de Productores: Hacia nuevas relaciones campo-ciudad*. Perú. Centro Peruano de Estudios Sociales. 202 p.

Colman, Daniela (2009). *Las ferias francas. Una forma de comercialización de la Agricultura Familiar*. Ediciones INTA-IPAF NEA

Dos Anjos, F; Godoy, W y Caldas, N (2005). *As Ferias livres de Pelotas sob o imperio da globalização: perspectivas e tendências*. Brasil. Editora e Gráfica Universitaria.

Fernández, Mançano (2014) “Cuando la agricultura familiar es campesina”. En Hidalgo, Francisco *Agriculturas campesinas en Latinoamérica. Propuestas y desafíos*. Quito. IAEN. 314 p.

Jara, Emanuel; Rodríguez Sperat, Ramiro y Manrique Rincón Felipe (2014) “La agricultura familiar en el desarrollo rural: continuidades y rupturas del paradigma neoliberal en Argentina y Colombia”. Lugar: NERA N° 24 enero-junio. Brasil. P. 86-106

López García, Daniel (2011) “Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana”. Ponencia presentada en el I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana. Lugar.

Manzanal, Mabel (2003) “Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas)”. *Realidad Económica* N° 197, IADE, Buenos Aires. P. 92-115

Mauleón, J.R. (2010). *Mercados de agricultores en España: diagnóstico y propuesta de actuación*. Documentos de trabajo del CEDDAR, n° 23. Zaragoza.

McMichael, Philip (2005) “Global Development and the Corporate Food Regime”. *Research in Rural Sociology and Development*, volumen 11. P. 269–303.

Murillo, R. y Lacroix, P. (2014) “Ferias solidarias en Ecuador: Alternativas para los pequeños productores locales y para un consumo sano y solidario en los territorios”. En Lacroix, P. y Cheng, G. *Ferias y Mercados de Productores: Hacia nuevas relaciones campo-ciudad*. Perú. Centro Peruano de Estudios Sociales. 202 p.

Paz Raúl (2006) “El campesinado en el agro argentino: ¿repensando el debate teórico o un intento de reconceptualización?” *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 81. P. 65-85

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 4 “¿Mercado o Mercados? La emergencia de circuitos alternativos de comercialización”

Paz Raúl (2011) “Agricultura familiar en el agro argentino: una contribución al debate sobre el futuro del campesinado” *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 91. P. 49-70

Paz, Raúl; Jara, Cristian; Nazar, Paola (2013) “Economía Social y Agricultura Familiar. La experiencia de la Feria de Villa Río Hondo (Argentina)” *Capaya. Revista Venezolana de Economía Social*. Año 13, N° 25. Enero-junio. P. 53-74

Ryan, Silvia Laura y Bergamín, Gerardo (2011) “Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina”. Compendio bibliográfico de Facultad de Ciencias Agropecuarias - Universidad Nacional de Córdoba – Argentina.

Rofman, Alejandro (2014) *Economía solidaria y cuestión regional en Argentina de principios de siglo XXI: entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 240 p.

SANTOS, Boaventura (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.

Sotomayor, Octavio (2014) *Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición*. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre. CEPAL. 112 p.

Van der Ploeg, Jan (2007) “O modo de produção camponês revisitado”. En Sergio Schneider *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre. Editora da UFRGS. P. 13-56.

Van der Ploeg, Jan (2010) *Nuevos campesinos. Campesinos e Imperios Alimentarios*. Barcelona. Icaria. 432 p.

Van der Ploeg, J. D., Jingzhong, Y y Schneider, S. (2010). “Rural development through the construction of nex, nested markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union”. *The Journal the Peasant Studies*, N° 9 Londres: Routledge

ABRIENDO LA FINCA AL MERCADO SIN PERDER LA AUTONOMÍA. El caso de reconversión organizativa y productiva en un Núcleo de Agricultura Familiar de Santiago del Estero.

López, I. y Carabajal¹⁸³, P. Rodríguez Sperat, R¹⁸⁴.; Díaz, J.P¹⁸⁵.

Eje Temático: 4

Introducción

El caso que se abordará en el presente trabajo de sistematización es el de un Núcleo de Agricultura Familiar (NAF) situado en el departamento Robles, en la zona de riego del Río Dulce, Santiago del Estero. Su estudio nos resulta de especial interés puesto que ha experimentado un importante proceso de reconversión productiva, desde un sistema mayormente de subsistencia orientado al cultivo de algodón hacia otro esquema diversificado y orientado al mercado. En él se identifican como actividades principales el engorde de pollos parrilleros, la cría y engorde de porcinos, la producción de alfalfa y maíz, la elaboración de dulces y escabeches caseros, entre otros. En este proceso ha recibido asistencia técnica y financiamiento por parte de diversos organismos del Estado. El trabajo será expuesto en tres secciones.

Primero se describe el escenario donde se desarrolla la experiencia, teniendo en cuenta el contexto geográfico, socioeconómico, político e institucional. Posteriormente, se plantean los objetivos de trabajo y se realiza un apartado con los principales marcos conceptuales que serán utilizados durante el abordaje.

En un segundo momento se efectúa un análisis sobre el proceso de reconversión productiva por el que ha transitado el NAF (delimitando el período temporal al plazo transcurrido entre los años 1994 al 2014). Este punto será analizado tomando como ejes las dimensiones productivas, las redes sociales y la mano de obra (prestando especial atención al rol de las mujeres), y se considera específicamente el papel desempeñado por la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF, inicialmente PSA) en ese proceso.

¹⁸³ Técnicas de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF), Delegación Santiago del Estero. E-mails: lopezimelda_05@yahoo.com.ar; patrycareze@yahoo.com.ar

¹⁸⁴ Investigador CONICET/ INDES. Fac. Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud. UNSE. E-mail: ramiroduguezsperat@hotmail.com

¹⁸⁵ Docente Cátedra Extensión y Desarrollo Rural. Facultad de Agronomía y Agroindustrias. UNSE. E-mail: jpdiazart@yahoo.com

Finalmente, se describe la situación actual del NAF tratando de indagar sobre el grado de mercantilización del mismo, con el objeto de determinar si su mayor o menor vinculación con los mercados ha tenido implicancias sobre la explotación, sobre todo en términos de posibles cambios o transformaciones en su nivel de autonomía.

La recolección de información en el estudio de caso abordado se realizó mediante entrevistas en profundidad a los integrantes de la familia del NAF y a técnicos de terreno del PSA y SAF.

Parte 1: El escenario donde se desarrolla la experiencia.

Contextualización geográfica

El Departamento Robles está ubicado en la zona centro de la provincia, y forma parte del área de riego del Río Dulce. De acuerdo a los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002, en la zona existían 952 explotaciones agropecuarias (EAPs), de las cuales 303 eran explotaciones campesinas, de pequeños productores o de agricultores familiares (CNA, 2002). Se trata en general de unidades domésticas de producción y consumo que poseen determinadas características que las diferencian de otros tipos sociales agrarios. Una de estas es el trabajo familiar que es de vital importancia para su economía. Los adultos y en muchos casos los niños, aportan trabajo realizando diversas actividades como ser: cuidado de los animales en el monte, pastoreo, recolección de leña, cosecha, etc.

Los sistemas de cultivo predominantes en la zona fueron el algodón, el maíz, las cucurbitáceas y la alfalfa (en ese orden de prioridades); en relación a lo pecuario se destacan los animales de granja, la producción porcina y la producción caprina.

El Núcleo de la Agricultura Familiar (NAF) estudiado se encuentra ubicado en esta región, más precisamente en el Paraje Los Pereyra, distante a 40 km de la ciudad capital, después de Villa Robles por la Ruta provincial N° 1.

La finca poseía a principios de los '90 una extensión de trabajo de aproximadamente 10 has, orientada en su mayoría a la producción de algodón y a otras actividades secundarias como el maíz consociado con cucurbitáceas, una huerta familiar y algunos animales de ganado menor. El sistema estaba basado en el uso intensivo de la mano de obra familiar y gran parte de las actividades estaban orientadas al autoconsumo.

En ese entonces la familia estaba integrada por “Don Carlos”¹⁸⁶, su esposa Cora, sus 9 hijos y “Nina”, quien desde muy pequeña se suma a la familia debido a que su madre no pudo hacerse cargo de ella.

Contextualización político-institucional

La década de los 90, estuvo marcada por un contexto muy particular en la República Argentina, caracterizado por la profundización de políticas neoliberales que tuvieron importantes consecuencias negativas en las pequeñas explotaciones agrarias (Jara et al., 2014). Sin embargo en ese mismo momento también coexistieron algunos programas estatales orientados hacia el sector de los pequeños productores, que tenían por principal objetivo mejorar los niveles de seguridad social, generar asistencia técnica, capacitación y apoyo financiero, buscando aliviar la pobreza.

Uno de los programas de intervención fue la Ley 23.107, más conocida como Ley de Promoción Algodonera. La misma, fue sancionada en el año 1984 durante la presidencia de Raúl Alfonsín, y abrió las puertas a los pequeños productores algodoneiros para empadronarse como tales en CASFEC (actualmente ANSeS), permitiéndoles percibir asignaciones familiares, realizar aportes jubilatorios y acceder a una obra social. Desde lo operativo, la ley estaba muy ligada a la actividad productiva, ya que el empadronamiento exigía un mínimo de producción de algodón, y funcionaba como un mecanismo de retención en el campo.

En Santiago del Estero su aplicación fue muy importante, al punto que para muchas familias campesinas resultaba mayor que el ingreso neto anual derivado de la producción de algodón, lo que explicaba su permanencia en la producción (de Dios, 1998). La Ley de Promoción Algodonera fue finalmente derogada en abril de 1995, durante la presidencia de Carlos Menem, y este hecho, sumado a la caída de los precios internacionales del algodón, puso a una gran cantidad de pequeños productores en la necesidad de reconvertirse productivamente para evitar desaparecer.

Si bien el peso relativo del agricultor familiar en el plano de las políticas sectoriales agropecuarias siguió siendo reducido, a principios de la década de los 90, más precisamente en el año 1993, surgió el Programa Social Agropecuario (PSA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación que representó en su momento uno de los esfuerzos más importantes para tratar de mejorar el ingreso y las condiciones de vida de los productores familiares, a través de la asistencia financiera (bajo la forma de créditos blandos), asistencia técnica y capacitación.

¹⁸⁶ A los fines de proteger la identidad de la familia estudiada, los nombres reales han sido sustituidos por nombres de fantasía.

Dentro de las estrategias del PSA, además, se incorporaron conceptos y formas de trabajo innovadoras para las políticas públicas de la época, como el asociativismo y la participación activa de los beneficiarios en el proceso de elaboración y ejecución de las propuestas.

Otra iniciativa de política pública a destacar es el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), que también fue ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación a través de sus delegaciones provinciales. También tenía una cobertura nacional, y actuaba de manera descentralizada en las 23 provincias. Comenzó sus acciones en mayo de 1998 y al igual que el PSA tuvo como objetivo “mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agropecuarios a través de la mejora de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su grado de organización y participación”. Sus acciones se orientaban a financiar inversiones de pequeña escala destinadas a proyectos productivos prediales y pequeñas obras comunitarias de infraestructura. El financiamiento era de carácter no reembolsable, y cada proyecto era apoyado por asistencia técnica y capacitación.

Desde el año 2007 el PSA comenzó a trabajar enmarcado en la perspectiva del “enfoque socioterritorial”, como una estrategia de política pública que tenía como eje principal la organización social de los territorios rurales como presupuesto para el desarrollo rural integral y sustentable.

Desde dicha perspectiva¹⁸⁷ se entiende que el territorio es una construcción social y por lo tanto histórica, no algo dado. Esto implica que es el resultado de las relaciones entre actores sociales con distintas intencionalidades (proyectos, significaciones sociales e intereses diferenciados).

Justificación de la experiencia que se aborda

El caso que estudiaremos nos resulta de especial interés puesto que ha experimentado un importante proceso de reconversión productiva, desde un sistema mayormente de subsistencia orientado al cultivo de algodón¹⁸⁸ hacia otro esquema diversificado y orientado al mercado, cuyas actividades principales son el engorde de pollos parrilleros, la cría y engorde de porcinos, la producción de alfalfa y maíz, la elaboración de dulces y escabeches caseros, entre otros.

¹⁸⁷ Esta perspectiva de Desarrollo Rural Territorial se basa en los desarrollos de RIMISP y FIDA principalmente del material presentado en el Seminario RIMISP FIDA de Desarrollo Rural Territorial, Octubre 2004

¹⁸⁸ Incluso si se analiza más profundamente el mecanismo de la Ley Algodonera, hasta se podría cuestionar la finalidad del cultivo del algodón como producto orientado al mercado, siendo el NAF estudiado en ese caso una explotación mayormente doméstica, con el autoabastecimiento como objetivo principal.

En este proceso ha intervenido fuertemente la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF) mediante asesoramiento técnico y provisión de fuentes de financiamiento. Sin embargo, se vuelve necesario prestar atención a si esta intervención, que facilitó el proceso de reconversión productiva, ha impulsado indirectamente al NAF hacia un esquema de mayor mercantilización de su producción, y si con esto se ha puesto en riesgo la capacidad de autonomía del mismo.

En consecuencia el caso estudiado tiene por objetivos describir el proceso de reconversión, tomando como ejes de análisis los cambios producidos dentro de las dimensiones productivas, sociales y en la mano de obra, y esto será analizado contemplando el rol de los programas a lo largo de dicha etapa, específicamente centrando la mirada sobre el rol que ha desempeñado la SAF en todo el proceso. Finalmente, se buscará indagar sobre el grado de mercantilización del NAF y evaluar sobre si la mayor mercantilización ha tenido efectos concretos sobre la autonomía del mismo. Para ello se describirá la situación actual del predio, poniendo énfasis en su grado de mercantilización y su vinculación con la capacidad de autonomía del NAF.

Marco conceptual para el análisis de la experiencia

Uno de los grandes interrogantes que existe en la literatura sobre la conveniencia de orientar la pequeña producción familiar hacia el mercado, radica en si este proceso puede traer aparejado la destrucción de la autonomía de la explotación, en el sentido de que el capital y las instituciones externas empiezan a penetrar en la granja y, gradualmente, van tomando el control sobre el proceso productivo y las decisiones (Paz *et al.*, 2011). Esta discusión, enmarcada dentro de una temática más amplia como el avance del capitalismo en la sociedad, es conocida como “el debate sobre la mercantilización” (Long, 1986). De hecho, muchas explotaciones familiares han logrado desplegar estrategias que dan cuenta del rol activo de los productores, permitiendo que el mercado y otras fuerzas “externas” ingresen al mundo de la explotación familiar, e integrándolos dentro de sus propias estrategias agrícolas, pero al mismo tiempo manteniendo un grado relativo de autonomía en materia de toma de decisiones. Dichas estrategias hablan de un saber hacer y de un conocimiento que se va (re) construyendo a partir de las interrelaciones que tienen lugar en el interior de los sistemas de producción y su relación con el contexto (Paz, 2008).

En esta misma línea, Van der Ploeg comenta que las diferencias básicas entre los diferentes estilos de producción son simples de detectar, y que ellas residen en las diferentes interrelaciones entre agricultura y mercado, y en su forma de ordenamiento asociada al proceso de trabajo agrícola (Van der Ploeg, 2007).

Como se expone en la tabla N° 1, los elementos que constituyen el proceso de trabajo pueden entrar en él como mercaderías (+) o como no mercaderías (-).

Eso depende de las relaciones establecidas entre las unidades de producción agrícola y los diferentes mercados: ¿Los elementos de trabajo y otros recursos son movilizados a través de los respectivos mercados o producidos, reproducidos o intercambiados a través de circuitos no mercantiles?

Tabla Nº I: Diferentes formas de producción mercantil

Formas de producción	Doméstica (PD)	Pequeña (PPM)	Simple (PSM)	Capitalista (PCM)
Resultados de la producción	-	+	+	+
Otros recursos	-	-	+	+
Fuerza de trabajo	-	-	-	+
Objetivos	Autoabastecimiento	Supervivencia	Renta	Plusvalía

(+) Mercantiliza (-) No mercantiliza

Fuente: Van der Ploeg (2007).

La tabla indica que en la pequeña producción mercantil (PPM) el resultado de la producción es (al menos en parte) comercializado y, consecuentemente, visto como un conjunto de mercaderías. En este estilo de producción es esencial que la fuerza de trabajo y otros recursos cruciales (tierra, agua, semillas, animales, conocimiento, redes de trabajo, etc.) no entren en el proceso de trabajo como mercaderías. Estos son valores de uso con diferentes biografías (Appadurai, 1986).

En la producción mercantil simple (PMS), hay una variación importante en relación a la pequeña producción mercantil (PPM)¹⁸⁹: con excepción del trabajo, todos los recursos materiales y sociales entran en el proceso de trabajo como mercaderías. Por lo tanto, no solo introducen las relaciones mercantiles reinantes en la explotación – con todos sus efectos inmediatos – sino también la “lógica de mercado” (Friedmann, 1980) en el proceso de trabajo.

La producción mercantil capitalista (PMC) representa una mercantilización completa: la fuerza de trabajo y los demás recursos entran en el proceso como mercaderías, y todos los productos obtenidos circulan también como tales.

Con este abordaje, y siguiendo la línea de Ellis (1988) y Bernstein (1979), se define a la agricultura familiar como aquella parcialmente integrada a los mercados imperfectos (categorías analíticas PPM y PMS). Siguiendo en esta línea de razonamiento, se define a la producción agropecuaria empresarial como aquella construida sobre una elevada mercantilización (correspondiente a

¹⁸⁹ PPM y PSM son muchas veces definidas e interrelacionadas con formas que difieren de las que aquí se presentan, incluso llegando a ser presentadas algunas veces como si estas fueran idénticas (Bernstein, 1986).

la categoría analítica PMC) o, como argumenta Ellis, “completamente integrada a los mercados”.

Esta categorización es similar a lo propuesto en el Documento del Foro Nacional de Agricultura Familiar, el cual fue elaborado por productores representantes de las Organizaciones Representativas del Sector Productor Agropecuario Familiar, durante el 1° Plenario del Foro Nacional de la Agricultura Familiar, realizado en Mendoza, año 2006. Por ende, este será el criterio que utilizaremos para evaluar las diferentes actividades de la explotación, con el objetivo de indagar sobre el grado de mercantilización del NAF.

El concepto de adopción tecnológica, hace referencia a aquellas tecnologías de origen exógeno (exotecnologías) que los productores incorporan a sus sistemas productivos. En otras palabras, las tecnologías adoptadas por los productores corresponden a aquellas tecnologías provenientes del exterior de sus unidades de producción y en consecuencia, constituyen sólo un subconjunto de la totalidad de innovaciones tecnológicas introducidas por los productores en sus explotaciones (Cáceres et al., 1997).

Finalmente se destaca la importancia de las redes sociales en la agricultura familiar, que es claramente palpable en la notable capacidad que tienen los productores familiares para construir y utilizar sus relaciones sociales para la colocación de sus productos en el mercado informal, u obtener insumos, conseguir financiamiento, obtener información y asesoramiento tecnológico, entre otros beneficios que aportan a sus estrategias de sobrevivencia (Neiman et al, 2005).

Parte 2: Descripción del NAF y transformaciones en sus formas de trabajo y organización

La situación inicial en los ‘90

Al comenzar con la experiencia, el sistema productivo del NAF estaba compuesto por 4 hectáreas de algodón, 2 hectáreas de maíz consociadas¹⁹⁰ con cucurbitáceas y una huerta familiar de 10 m². Salvo el algodón, el resto de los cultivos se destinaba totalmente al autoconsumo. En cuanto a la actividad pecuaria, en ese entonces la familia poseía aves (gallinas, pavos y patos), algunas cabras y un par de porcinos para la producción de lechones, que también estaban destinados al consumo familiar o se utilizaban para realizar intercambios con otros actores de la zona, ya sea con fines comunitarios

¹⁹⁰ La consociación de cultivos o policultivos, constituye una práctica ancestral que consiste en la siembra de diferentes cultivos en la misma superficie de terreno, haciendo un múltiple aprovechamiento de los diferentes recursos involucrados (por ej. tierra y trabajo), disminuyendo el nivel de insumos externos utilizados y alentando otras interacciones favorables con respecto a su cultivo por separado.

(donación para rifas de vecinos o instituciones escolares) o personales (pago de favores, intercambios, etc.).

El parque de maquinaria era de tracción a sangre en su totalidad, compuesto por arado de rejas, arado de disco, rastra, sembradora para grano grueso, rolos, escardillos, carpidores y herramientas menores para la huerta familiar.

Es sobre esta estructura inicial que los técnicos del PSA comienzan a trabajar con el NAF. Como se observa, el esquema productivo en sus inicios estaba fuertemente orientado al autoconsumo y sobre todo a la subsistencia, ya que como se expresó, todas las actividades –salvo el algodón- tenían por objetivo la reproducción del núcleo familiar.

De la mano de los programas vigentes en el momento y, sobre todo, del apoyo de los técnicos, se empiezan a realizar cambios que pueden ser observados en distintas dimensiones.

Cambios en la dimensión productiva

A partir de 1994, a través de la vinculación del NAF con los programas e instituciones provinciales y nacionales que trabajan en la zona y sumado a la derogación de la Ley de Promoción Algodonera (que se efectivizó en 1995), gradualmente se inicia un proceso de reorientación de las actividades prediales hacia la diversificación de la producción, destinando una mayor cantidad de superficie de siembra a la producción de alfalfa para la producción de fardos, maíz, guinea y cucurbitáceas, destinados al mercado local y nacional.

Este proceso de diversificación fue fortalecido desde el plano tecnológico por la incorporación al sistema de un tractor usado de buenas condiciones técnicas (marca Fiat 450 modelo 1965), el cual fue adquirido con recursos financieros derivados de la venta de las producciones primarias y aportes de los hijos provenientes de sus labores extra prediales.

A esta línea se suma la asistencia técnica y la capacitación en los ejes temáticos de organización y manejo de la producción por parte de técnicos del PSA.

Se observa que si bien se incorporaron tecnologías derivadas de recursos públicos (créditos/subsidios), el sistema no es íntegramente dependiente de este tipo de financiamiento externo; sino que una parte importante de los recursos (genuinos) fueron originados del resultado de los actividades comerciales que el productor realizó en ese momento.

El jefe de la familia (Don Carlos) se caracterizaba por tener una importante apertura a la incorporación de tecnologías provenientes de la asistencia técnica brindada, como por ejemplo: el uso de semillas de alfalfa y maíz certificadas, manejo adecuado de los cultivos, monitoreo de plagas, fertilización, manejo adecuado de agroquímicos, rotación de cultivos, diversificación de la producción, entre otros. La incorporación de las tecnologías mencionadas tenía

como objetivo obtener rindes superiores al promedio de la zona para eficientizar la superficie agrícola disponible.

Con el apoyo crediticio del PSA se ayudó a completar y acondicionar el capital de explotación existente, principalmente herramientas en desuso, para el aumento gradual del cultivo de alfalfa, que en simultáneo coincidió con el retracción paulatina de la actividad algodonera, que se mantuvo por cuestiones culturales. De esta manera, el cultivo de la alfalfa fue ganando un lugar principal dentro de las actividades de la explotación.

También se incursionó en cultivos no tradicionales, entre las cuales se pueden mencionar la producción de tomate (campañas 1994/1995), o la producción de zapallo *sipinqui*¹⁹¹ (año 2002); que no tuvieron continuidad debido a las dificultades para encontrar los canales adecuados de comercialización, que garantizaran una colocación del producto y un precio estable al momento de la cosecha.

Otra cuestión a destacar es que con el pasar de los años también se fueron incorporando paulatinamente algunas plantas frutales (higo, membrillo, durazno, damasco, manzana, cítricos). Estas variedades se destinaron en un primer momento al consumo familiar o regalos.

En el año 2009 el jefe de familia fallece y el manejo del predio se transfirió al hijo mayor (Luis), quien dejó de realizar trabajos extraprediales para dedicarse completamente a la explotación familiar. Sin embargo la toma de decisiones se continuó realizando de manera conjunta con la madre, tanto en lo referido al funcionamiento productivo del predio (manejo, inversiones, nuevas diversificaciones, etc.), como en lo relativo a la gestión y actividades de comercialización del NAF.

Es a partir de este momento que se comienzan a proyectar actividades como el engorde de pollos, la producción de dulces, mermeladas y escabeches artesanales y la cría y engorde de cerdos, con un objetivo de ir obteniendo gradualmente una renta. Como se expresó, los cambios en la organización productiva se dieron gradualmente.

Por ejemplo, sobre la incorporación de nuevos frutales mencionada, la diversa base productiva fue luego aprovechada para la elaboración de dulces y mermeladas artesanales, producidas para el mercado.

Otra innovación importante fue la de engorde de pollos parrilleros, que surgió hacia fines del año 2011, con el apoyo de un proyecto de capacitación y financiamiento impulsado desde la SAF. La idea original y diseño posterior del proyecto surgieron de un técnico de dicha institución, y no era una práctica habitual de la zona ni tampoco de la familia, en lo que podría caracterizarse

¹⁹¹s. Bot. Zapallo de tronco, dicho impropiamente, por transliteración del quichua “siquinpi”. Su nombre significa *en su base, en su asiento*, refiriéndose a la ubicación del fruto con respecto a la planta.

como un típico proceso de transferencia y adopción de exotecnologías (Cáceres *et al.*, 1997). A partir del inicio de esta actividad, se observa un claro proceso de experimentación y adaptación tecnológica por parte del productor, de menor o mayor intensidad de acuerdo a los resultados que iba obteniendo, con una notable capacidad de innovación para adaptar y aprovechar los recursos disponibles y bajos niveles de externalización. Así, mediante el reciclaje de sus propios recursos, el productor comienza a ajustar sus prácticas productivas, desarrollando endotecnologías en ese proceso. Ejemplos de esto lo constituyen el corral de pollos construido por el mismo productor utilizando la caja vieja de una camioneta para la construcción de un nuevo corral, hecho que le permitió disminuir el tiempo entre campañas, respetando los 14 días de descanso que tiene que dar a los corrales previamente a ingresar nuevas camadas de pollitos bebé, la construcción de bebederos artesanales elaborados con caños de PVC y sifones de soda para su desagote, una fumigadora desarrollada por el mismo productor con un viejo armazón, un tanque de agua, una bomba y mangueras, la construcción de un patio para “sacar a pasear” a los pollitos, entre otros.

También se profundiza y amplía la escala de la actividad porcina, que inicialmente estaba orientada a la producción de lechones para la venta, mantenimiento de redes sociales y autoconsumo, hacia una producción de lechones y capones con el objetivo de introducirlos en el mercado local.

En resumidas cuentas, el proceso de reconversión productiva llevado adelante por el NAF tuvo como resultados principales:

- *El fortalecimiento de la diversificación como elemento clave de la estrategia productiva:* además de las actividades tradicionales que ya desempeñaba la explotación (cultivo de alfalfa, maíz y cucurbitáceas), se incorporaron de manera sustentable al sistema: la producción de pollos (infraestructura servicios, alimentación y genético), producción de cerdos (mejoramiento genético, alimentación y sanidad, manejo de la piara), y la producción de dulces y escabeches artesanales.
- *Agregado de valor a productos primarios:* esto se observa sobre todo en los productos provenientes de la huerta y los animales de granja (conejo, pavos y pollos criollos).
- *Subsistencia de la unidad productiva:* A pesar de la situación de crisis familiar (fallecimiento del jefe de hogar y de un hijo en el lapso menor de un año), el sistema pudo continuar con las actividades tradicionales e incluso se fortaleció a partir de nuevos emprendimientos, con una visión positiva que apuesta al desarrollo y sustentabilidad de la agricultura familiar.

Cambios en la mano de obra

En sus inicios, la estructura familiar del NAF estaba integrada por el jefe de familia Don Carlos, su esposa y 9 hijos, además de la participación de Nina, que desde muy pequeña se integró a la familia debido a que su madre biológica no podía hacerse cargo de su crianza.

Es importante resaltar que en ese entonces 7 hijos percibían el salario familiar derivado de la Ley Algodonera, mientras que los 2 hijos restantes -ya mayores- migraban estacionalmente 9 meses al año para la siembra y cosecha de la papa.

Durante gran parte del periodo estudiado (1994 al 2009) la toma de decisiones técnicas y productivas, las actividades de representación del NAF en términos de vinculación con los distintos organismos estatales y comunales (APPAR, consorcio de regantes, INTA, PSA, Gobiernos Locales) y las actividades de comercialización estuvieron a cargo de Don Carlos, mientras que lo relacionado a las labores culturales (raleo, carpida, azadeo, riego, corte y cosecha), y los quehaceres domésticos (cocina, lavado, huerta y granja), eran realizadas por el resto de la familia (esposa/hijos).

Es de destacar la participación de las mujeres en las actividades tanto productivas (cuidado de animales de granja, labores culturales livianas, cosecha), como domésticas y reproductivas; además de su participación en talleres y capacitaciones.

Este último hecho guarda relación con la imagen de las mujeres campesinas como responsables de la reproducción, tanto biológica como de la fuerza de trabajo dentro del ámbito doméstico. En ese marco, se les brindaba educación con el objetivo de mejorar el estado nutricional, la higiene, la salud y la educación de los/las niños/as y de la familia en general (Biaggi et al., 2007)

Con el pasar de los años se fue modificando la estructura familiar, debido a que algunos integrantes emigraron a otros parajes/provincias a formar sus propios grupos familiares, lo cual produjo una reducción de la mano de obra familiar disponible. Como consecuencia de esta situación, se produjo un incremento en la contratación de mano de obra extrapredial, sobre todo para la realización de labores culturales y además se redujo el trabajo de las mujeres en el cerco, quienes se empezaron a ocupar más de las tareas domésticas, el cuidado de la huerta, la elaboración de dulces y escabeches caseros y la participación en otros espacios de intercambio de saberes culturales con sus pares y/o instituciones. Sin embargo las mujeres siguieron jugando un rol muy importante en la gestión de la explotación, compartiendo con Luis la toma de decisiones e incluso proporcionando su mano de obra en determinadas procesos donde se necesitaba de una mayor artesanidad (como la faena, limpieza y embolsado de los pollos, la limpieza de los corrales, etc.)

Construcción de redes institucionales sociotécnicas y financieras

En los comienzos de la experiencia, una articulación institucional que resultaba vital para la explotación debido a su orientación algodonera, fue la relación con la Cooperativa Algodonera de La Banda (CAALBA) para la provisión de insumos (semillas certificadas, agroquímicos) y para la venta de la cosecha (entre 1994/1999, aunque la vinculación era preexistente). El vínculo se fue reduciendo progresivamente debido a las modificaciones en el cultivo de algodón destinado al mercado. Esta red no sólo cumplía el rol de una red sociotécnica sino que también era aprovechada para vinculaciones productivas y comerciales, dado que permitía el acceso a recursos productivos y la colocación de la producción.

En 1994, Don Carlos se vinculó por primera vez con el lineamiento del PSA, a través de un grupo integrado por 8 productores de la zona, en el marco de la formulación de un proyecto de crédito de apoyo a la producción agrícola. El monto original de este crédito era de \$1.200 a ser devuelto en 3 años a un tasa del 6% de interés. A partir de esa experiencia, comenzó una relación con la institución y sus técnicos de apoyo técnico y financiero. El cual estuvo fuertemente direccionado a la mejora del sistema agrícola y especialmente al cultivo de alfalfa, lo que implicaba además del aporte monetario, el aporte del conocimiento necesario para encarar el proceso productivo.

En el año 2007, a partir de la conformación de la SAF, que adopta el enfoque socioterritorial en su metodología de extensión, el agricultor familiar comienza a ser concebido como integrante de un socio-territorio más amplio, recibiendo capacitaciones de técnicos especializados en temáticas específicas. También se produjo un cambio en la visión de las necesidades tanto de la comunidad como de su propio sistema de producción, resultando en una mayor participación en otros espacios de debate institucional (consorcios de riego, socio de APPAR, consorcio de maquinaria agrícola comunitaria). En el año 2009 se conformó la Mesa de Desarrollo (FUDeC), donde Luis comenzó a participar como representante de grupos independientes.

Otro espacio de intercambio de información entre productores, auspiciado por el PSA, fueron los “Encuentros anuales de productores (1994-2009)”, que luego se convirtieron en “Encuentros regionales” y que convocaban a productores de toda la provincia.

Además, Luis continuó con el legado de su padre al seguir fomentando un proceso de asociativismo en la zona. De este modo, se formalizó la conformación de la “Asociación Nueva Esperanza Los Pereyra” en el año 2012, obteniendo la personería jurídica en el año 2014. Actualmente Luis es presidente de dicha organización, que fue promovida desde el grupo de productores conformado por su padre. Esta asociación fue creada en la

búsqueda de encontrar soluciones a los problemas productivos, infraestructura, salud, educación, hábitat rural que existen en la comunidad.

Construcción de redes de abastecimiento para la producción

Por otro lado, se han establecido vínculos con otros actores sociales para la captación directa de recursos productivos. Así por ejemplo, Luis se vinculó con un productor de cerdos que tiene carnicería en una ciudad cercana, un viejo amigo de su padre para quien solía trabajar como peón rural. De esta manera se abastece de alimento para cerdos y maíz a menor precio que recurriendo directamente al mercado, debido al bajo volumen que requiere y a las facilidades de pago que le otorga.

En relación a los pollos, anteriormente se abastecía de un técnico conocido que tenía un negocio de venta de alimentos. En la actualidad mantiene una buena relación con una vecina, que es presidenta de una asociación campesina local productora de alimento balanceado.

El sostenimiento de estas redes implica la puesta en práctica de acciones de reciprocidad, regalos y favores, como por ejemplo la recarga gratuita de la batería, o el regalo de lonas o hilos para atar fardos, y otras.

También mediante el nexo de la asistencia técnica del PSA, Don Carlos accedió a innovar en 2002 con el zapallito *sipinqui*, red que le valió la provisión de la semilla y con la que luego logró comercializar dicha producción.

Incluso el recurso tierra, fundamental como soporte de la producción, es gerenciado dentro de redes familiares (Neiman et al, 2005). Parte de la infraestructura para la producción de cerdos está asentada en las tierras en posesión del hermano de Cora. Al respecto, Luis manifiesta que no se requieren permisos o contratos firmados, debido al vínculo de sangre con su madre, y también porque en reciprocidad mantiene limpio el predio en cuestión.

Por último, en cuanto al uso de insumos sanitarios, recurre a veterinarios que le indican qué productos comprar y cómo aplicarlos

Redes para ubicar la producción

Diferenciamos las redes mercantiles (comerciales) y las no mercantiles (no comerciales), en función de la presencia o no de dinero en los intercambios.

Se destaca que al inicio del año 1994 el NAF se caracterizaba principalmente por comercializar a través de la Cooperativa algodonera de la Banda, donde el productor entregaba su cosecha a un precio diferencial, y la Cooperativa realizaba las deducciones correspondientes al sistema previsional (jubilación/obra social). A ello se suman otros ingresos derivados de la venta de los excedentes provenientes de otras actividades agrícolas (alfalfa, maíz y guinea), pecuarios (lechones, aves de corral, y conejos). Estas operaciones se llevaban a cabo mediante la venta directa a campo o a intermediarios en el

mercado local, lo que permitió al productor ser reconocido por la calidad y diversidad de su producción.

A partir de la intervención de la SAF en 2007, se produjo una diversificación en la estrategia comercial, con la participación en ferias locales y nacionales, la venta a consumidor final de pollos y cerdos, dulces, mermeladas y escabeches artesanales, la venta de la producción primaria (alfalfa) y la venta de maíz fraccionado en bolsas de 30 kg al mercado local. El éxito comercial de esta estrategia de apertura consistió en que no se accedió a un sistema de mercado formal, sino que consistió en el diseño de nuevas redes comerciales sin intermediarios, o “circuitos cortos”¹⁹² (Van der Ploeg, 2001), y al uso de recursos tecnológicos como Facebook y Whatsapp.

Los primeros clientes donde la familia colocó su producción fueron los vecinos y conocidos de la zona, los compañeros de trabajo de una de sus hermanas que trabajaba en un sanatorio de la ciudad, la gente que llegaba al predio por otros asuntos y finalmente los antiguos clientes que tenía la explotación.

Por otra parte, los técnicos de la SAF también se convirtieron en una fuente importante de nuevos clientes, ayudando a promocionar el producto no solo entre otros técnicos de la institución, sino también entre sus allegados.

Entre las redes no mercantiles, se destacan las de tipo familiar (Neiman et al, 2005), que se basan en relaciones de reciprocidad, consistentes en regalar productos¹⁹³ a los parientes que han emigrado a Buenos Aires o a otras provincias y que están de visita, a cambio de los favores recibidos cuando alguno de los integrantes de grupo familiar local tuvo que viajar a su vez a Buenos Aires o a otras provincias.

Un tercer circuito se establece cuando la despensa ubicada a la vera de la ruta N°1 le manda a Luis los clientes que preguntan por vendedores de lechones. Estas redes funcionan “boca en boca” dentro de la comunidad, mediante complejos y poco visibles esquemas de reciprocidad. Se basa en el conocimiento local acerca de lo que produce cada vecino en cada momento del año, y permite derivar clientes cuando no pueden ser satisfechos por algún productor en particular.

Para terminar este apartado, existen muchas otras redes para gestionar otro tipo de recursos, como por ejemplo en el plano del mercado de trabajo, los trueques de planchado de ropa a cambio de leche recién ordeñada o la reciprocidad entre Don Carlos o Luis con sus visitantes de la capital, que posteriormente puede servir, por ejemplo, para conseguir trabajo para sus hijos en la ciudad. Y estas redes, como se mencionó en el marco conceptual,

¹⁹² Los circuitos cortos no son una novedad sino que han sido estrategias históricas a las que han recurrido los productores de la agricultura familiar. Se hace más bien referencia a los nuevos canales de comercialización en circuitos cortos que fueron promovidos y/o alentados desde el programa.

¹⁹³ Quesos, dulces, escabeches, lechones, etc.

funcionan de manera ancestral y no son creaciones recientes. Sirven a estrategias de sobrevivencia, de probada eficiencia, y que históricamente se han puesto en juego ante determinados contextos materiales y sociales adversos.

Parte 3: Estrategias para mantener la autonomía

Situación actual de la explotación

En la actualidad, de la extensión total, se cultivan aproximadamente 7,5 hectáreas (4 de alfalfa, 1,5 de maíz, 1 de cebada, y 1 de cucurbitáceas), y el resto se ocupa para la vivienda familiar, un galpón y la cría de animales. La estructura familiar está compuesta por Luis (49 años), quien es el jefe de la explotación desde el 2008 -año en el que se hizo cargo del predio por la enfermedad de su padre-, su pareja Nina (42 años), su hija Luciana (de solo algunos meses de edad), Doña Cora (57 años) y Johana (5 años).

Luis interviene directamente tanto en el proceso productivo como en el de gestión de la explotación. Como se mencionó previamente, hasta principios del 2013 Nina y en menor medida Doña Cora lo ayudaban en todas las tareas productivas del campo, y además se encargaban del manejo de la casa y de administrar el dinero que ingresaba en la explotación (hasta entonces la mano de obra era casi 100% familiar). Pero a partir del embarazo de Nina empezaron a delegar algunas labores productivas, ocupándose más de las tareas domésticas, el cuidado de la huerta familiar y la elaboración de dulces y escabeches caseros¹⁹⁴.

A partir de ese momento se aumentó la contratación a peones de la zona para que ayuden en tareas específicas en las diferentes producciones (siembra, cosecha, enfardado, pariciones, faenas y tareas de mantenimiento en general), pero siempre manteniendo una participación activa y sin delegar las tareas de gestión. No se trata de empleados fijos sino que los contrata para estas tareas específicas, pagándoles por hora y/o día trabajado.

En relación a la dimensión productiva, la explotación presenta una gran diversidad de actividades. Las actividades principales de la explotación son el engorde de aves de corral, la venta de fardos de alfalfa y la cría y engorde de porcinos (producciones que se realizan durante todo el año).

En el engorde de pollos se percibe una fuerte lógica de mercado: casi la totalidad de la producción es vendida y la mayoría de los elementos de trabajo y los otros recursos productivos (salvo la mano de obra y parte del maíz que

¹⁹⁴ Sin embargo las mujeres siguen jugando un rol muy importante en la gestión de la explotación, compartiendo la toma de decisiones e incluso proporcionando su mano de obra en determinadas procesos donde se necesita de una mayor artesanidad (como la faena, limpieza y embolsado de los pollos, la limpieza de los corrales, etc.)

utiliza como suplemento en la alimentación) son movilizados a través de los respectivos mercados de insumos (Van der Ploeg, 2007). Por año se engordan aproximadamente 800 pollitos, que llegan a su peso óptimo en 3,4 kg. (2,6 kg. limpios y faenados) entre los 45 y 60 días de alimentación. La producción es continua durante todo el año, utilizando dos corrales para las diferentes tandas de pollitos que va introduciendo en intervalos de 40 días aproximadamente.

La actividad de cría y engorde de porcinos también se realiza con el objetivo de producción hacia el mercado, pero en esta actividad -salvo en la alimentación de los lechones- no se observa una gran externalización de los recursos productivos que se utilizan: los corrales y las parideras se realizan en forma artesanal, con restos de madera y tarimas que hay en el campo. Las madres pastorean en un lote de alfalfa, y la sanidad y las pariciones las maneja el mismo productor. Se trata de un sistema semi-intensivo de cría y engorde de cerdos, pero que es complementado con el pastoreo y encierro en corrales y parideras. En estas dos actividades donde la familia busca obtener un mayor valor agregado en su producción, apuntando a conseguir mejores precios en base a una diferenciación en la calidad de sus productos (sobre todo en el engorde de pollos de campo).

La producción de alfalfa es la actividad que ocupa más superficie de la explotación. Está orientada principalmente al mercado (el 70% de los fardos se venden), pero también cumple otro rol muy importante ya que es utilizada para la alimentación de los animales del predio, función a la que se destinan no solo el 30% restante de los fardos, sino también la alfalfa de menor calidad, que no llega a ser enfardada y es almacenada en parvas a la intemperie y cubierta con plástico para su conservación hasta su posterior utilización.

Estas actividades se complementan con: la siembra de maíz, que es importante para el NAF, aunque en los últimos dos años (campañas 2012/2013 y 2013/2014) no ha tenido el rinde habitual como consecuencia de las sequías que afectaron la zona; la producción de pasturas (cebada) como forraje para los animales; la cosecha de frutales para la elaboración de dulces caseros, una pequeña huerta y algunos animales de corral (gallinas, pavos, conejos), que mayormente son para el autoconsumo, pero excepcionalmente también se utilizan en la elaboración de escabeches, como actividades secundarias que generan otros ingresos prediales.

Estrategias de no mercantilización para mantener la autonomía del mercado

Van der Ploeg sostiene que las diferencias básicas entre los diferentes estilos de producción son simples de detectar desde un punto de vista analítico. Ellas residen en las diferentes interrelaciones entre agricultura y mercado, y en su forma de ordenamiento asociada al proceso de trabajo agrícola (Van der Ploeg,

2007). En ese sentido, los elementos que constituyen el proceso de trabajo pueden entrar en él como mercaderías o como no mercaderías, dependiendo de las relaciones establecidas entre las unidades de producción agrícola y los diferentes mercados: ¿Los elementos de trabajo y otros recursos son movilizados a través de los respectivos mercados o producidos, reproducidos o intercambiados a través de circuitos no mercantiles?

El estilo productivo del NAF en principio aparenta estar fuertemente orientado al mercado, donde todos los recursos materiales y sociales, excepto -en parte- la mano de obra, ingresan en el proceso de trabajo como mercaderías, y no solo introducen las relaciones mercantiles en la explotación – con todos sus efectos inmediatos – sino también terminan dotando al proceso de trabajo de una “lógica de mercado” (Friedmann, 1980).

Sin embargo, al analizar el caso con un poco más en detalle se comienza a percibir que detrás de la fuerte diversificación del predio se “esconden” ciertas actividades menos mercantilizadas, que sirven de soporte al resto. Estas actividades a simple vista no aparentan ser de gran importancia relativa, pero en el funcionamiento general le proporcionan al sistema productivo una gran versatilidad, permitiéndole competir y ampliar su producción en las épocas de bonanza, o contraerse y lograr una autonomía del mercado en los momentos donde esto resulte necesario¹⁹⁵.

Así por ejemplo se observa que la cría de pollos, los lechones y la alfalfa son las principales actividades de la explotación. Los resultados de estas actividades están fuertemente orientadas al mercado, los recursos que utilizan para producir son en su mayoría también comprados en los respectivos mercados (tanto alimentos, elementos de sanidad, semillas, etc.), se contrata mano de obra para determinados momentos del proceso productivo (faena, capado, preparado de la tierra, siembra, cosecha, etc.), y hasta se observa la presencia de algunos negocios “financieros” mediante la actividad de compraventa de fardos de alfalfa¹⁹⁶.

La alfalfa también cumple un rol de autoabastecimiento en el predio, ya que un importante porcentaje de la producción es utilizada para alimentar a los animales, utilizando para ello sobre todo las pasturas en peor estado que el productor considera que no son buenas para la venta, y destina al armado de parvas o fardos de segunda calidad.

La siembra de maíz en cambio es una especie de inversión, ya que se trata de una actividad de un alto grado de mercantilización en relación a los recursos productivos y la mano de obra, pero esta producción no tiene por objetivo

¹⁹⁵En este tipo de explotación las situaciones económicas adversas no derivan en una bancarrota, sino en “ajustar el cinturón” y en una mayor “auto-explotación” de la familia (Chayanov, 1974).

¹⁹⁶Luis todos los años compra fardos a vecinos en el verano, cuando los precios son convenientes, y luego los vende en el invierno, obteniendo una ganancia por la intermediación.

principal el ser comercializada en el mercado, sino que lo producido es almacenado para ser utilizado luego como alimento de los animales de la granja.

La producción de dulces y escabeches también está completamente destinada al mercado, pero tanto los insumos que se utilizan como la mano de obra son provistos por el propio predio (excepto los frascos que se utilizan para envasar el producto). La elaboración de dulces y escabeches es un típico proceso de agregado de valor sobre productos que originalmente no poseen un alto valor de venta (como los higos, membrillos zapallos, etc.), son de uso doméstico (pavos, conejos). El resto de las actividades (vacas, conejos, huerta y aves de corral) se destinan al autoconsumo, sin embargo también es un capital al cual en determinadas circunstancias la familia puede echar mano para obtener ingresos extra¹⁹⁷.

Otra cuestión que llama la atención son los altos niveles de innovación en las diferentes actividades de la finca. En casi todas ellas se pueden apreciar distintos detalles que dan cuenta de esto, como por ejemplo: un corral de pollos construido por el mismo productor utilizando la caja vieja de una camioneta, bebederos artesanales para los pollos elaborados con caños de PVC y sifones de soda para su desagote, una fumigadora que fue desarrollada con un viejo armazón, un tanque de agua, una bomba y mangueras, un tractor del año 65 modificado con un motor Perkins, sistema de corrales y parideras para los cerdos construidos con pallets y maderas de descarte, la caja nueva de la camioneta diseñada y construida por el mismo productor, entre otros.

Por último, es de destacar la capacidad del NAF (tanto en su primera etapa como en la actual) para el uso y construcción de redes locales, tanto para la provisión de recursos a menor precio, la colocación de sus productos de manera tanto mercantil (venta en finca o en la ciudad, gestión de información de precios por parte de las mujeres) como no mercantil (por redes de reciprocidad, dones, trueques), para la gestión del conocimiento (SAF, UNSE, INTA, productores locales, etc.), para acceder los mercados de trabajos, etc. Estas redes construidas brindan posibilidades permanentes de obtener recursos y beneficios de manera dinámica mediante distintas combinaciones de estrategias mercantiles y no mercantiles.

De esta forma, la flexibilidad de las estrategias prediales permite captar recursos en todo momento, y aseguran su funcionamiento doméstico y productivo. Al estar diversificadas y mercantilizadas en diferente medida (ver Tabla N°1) (Van der Ploeg, 2007), unas actividades actúan de soporte para la continuidad de las otras, ya sea proveyendo directamente los insumos, o

¹⁹⁷ Ejemplos de esto en el último año lo constituyen la venta de una vaca (\$5.500) o un pavo (\$450), los conejos, los pavos y las frutas que son utilizados como insumos para escabeches y dulces, el intercambio de un torito por otro para mejorar la genética de las vacas, etc.

proveyendo los recursos monetarios para la compra de los insumos o bienes de capital necesarios para el resto de las actividades.

Tanto la mencionada diversificación productiva como la gestión de redes socio-tecnológicas, las redes de intercambio comercial y de vinculación productiva, y la alta capacidad de innovación entre otras estrategias, actúan como recursos que garantizan la autonomía predial y su funcionamiento ante diferentes contextos.

Así, y retomando el debate planteado en el marco conceptual, este caso demuestra que lejos de tratarse de sujetos pasivos que solo resisten y se adaptan a un medio capitalista que lo agrede y busca subsumirlo (Bartra, 2008), los agricultores familiares van generando respuestas activas a la creciente mercantilización, permitiendo que el mercado y otras fuerzas “externas” ingresen al mundo de la explotación familiar, integrándolo dentro de sus propias estrategias agrícolas, pero al mismo tiempo cuidando de mantener un grado relativo de autonomía en materia de toma de decisiones.

Sin embargo, no hay que perder de vista que una parte importante de este sector se ubica en una situación de dependencia, marginación y privación, y justamente es en este contexto donde despliega su capacidad de actuar y resulta clave el modo que tiene para relacionarse con el mercado (Long, 1986).

El objetivo es lograr un esquema productivo y comercial que le permita una máxima flexibilidad, movilidad y libertad, creando un espacio de maniobra que le facilite su contracción o su expansión en el momento oportuno (Paz, 2008).

El caso estudiado demuestra que lograr esta “autonomía relativa” es posible, ya que mediante decisiones productivas y comerciales concretas, el productor continúa controlando la organización de su propio trabajo. De esta forma, se podría sostener que la actual fortaleza y viabilidad de la producción familiar no descansa en su grado de orientación al mercado, sino en la forma en la que el productor logra ir encontrando un esquema productivo y circuitos comerciales apropiados para no comprometer su autonomía.

Reflexiones finales

La experiencia de reconversión productiva que ha vivido el NAF fue un proceso gradual, que se fue dando “paso a paso” (Van der Pleog, 2010), por prueba y error, y no de manera abrupta ni por sustitución completa de cultivos por otros o del sistema productivo, y justamente en ello radica gran parte de su éxito en términos de apropiación.

En dicho proceso, organismos públicos como el PSA primero y luego la SAF han jugado un rol muy importante como fuente de conocimiento tecnológico y socio-organizativo y como aporte financiero, y pese a que han facilitado la reconversión y mercantilización del NAF en ciertas actividades, han sido a

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**

Eje 4 “¿Mercado o Mercados? La emergencia de circuitos alternativos de comercialización”

nuestro entender lo suficientemente flexibles en su intervención como para permitirle desplegar en simultaneo sus estrategias de producción autónomas. Por ende, desde nuestro punto de vista los resultados observados exceden a la mera intervención institucional, ya que no pueden explicarse sin la concurrencia de otros factores, entre los cuales queremos destacar las capacidades particulares de la familia y sus estrategias productivas y reproductivas, que no son exclusivas de este caso sino que forman parte del repertorio tradicional de la agricultura familiar.

Así por ejemplo, el análisis sobre el grado de mercantilización del NAF ha dejado en evidencia que una explotación que aparentemente se encuentra completamente orientada al mercado, puede “esconder” en su interior determinadas actividades menos mercantilizadas, que sirven de soporte al resto y son manejadas estratégicamente confiriendo al sistema elasticidad y capacidad de reacomodamiento ante diferentes contextos.

Sin embargo, para lograr esta flexibilidad no sólo se requiere la gestión de estrategias de no mercantilización sino también de diversificación. En efecto, se ha podido observar como algunas actividades productivas del NAF que experimentan circunstanciales restricciones en recursos pueden ser subsidiadas por otras actividades, ya sea mediante el autoconsumo directo o mediante la venta del excedente que genere un ingreso destinado a paliar la circunstancial carencia. Este sistema de interacciones flexibles, permite realizar aportes o “auxilios cruzados” entre las diferentes actividades en respuesta a un contexto ambiental y de mercado que también se muestra cambiante.

En síntesis, el NAF estudiado ha logrado desarrollar ventajas competitivas y adaptativas a través de la diversificación de su producción, bajos niveles de externalización, endogeneidad, control sobre los recursos y el despliegue de estrategias de no mercantilización (Van der Ploeg, 2010), lo que está estrechamente vinculado con la capacidad de autonomía de la misma, y da respuesta al cuestionamiento de si la orientación del NAF hacia los mercados necesariamente va a traer aparejada una restricción de su autonomía predial. Además, la estrategia de no mercantilización de determinados factores de la producción actúa como un poderoso correctivo de la relación insumo-producto, otorgándole al NAF no solamente una ventaja tangible en términos competitivos (basada en la reducción de costos monetarios), sino que también le permiten el aprovechamiento de los recursos naturales que tiene a su disposición.

Cabe resaltar que estas estrategias no hubieran podido gestarse sin la presencia de otros dos pilares, como son la organización y transformación de la mano de obra y la utilización estratégica de las redes sociales.

Así, otra de las características importantes que se ha visualizado a nivel predial son las transformaciones que se dieron en cuanto a “quienes” aportan la fuerza

de trabajo, y los roles que los diferentes miembros han desempeñado en dicho proceso. Por ello, dentro de un marco de funcionamiento que es propio de la agricultura familiar, no puede dejar de mencionarse la pérdida de capacidad de trabajo familiar, coincidente con la migración de los hijos, y su exitosa sustitución parcial por el trabajo asalariado. No obstante, el resto de la familia sigue aportando no solamente su trabajo al predio sino, sobre todo, su capacidad de gestión, especialmente en el caso de las mujeres.

Y finalmente, hay que resaltar que gran parte del capital de esta explotación radica en su notable capacidad de construcción de redes, las cuales sirven de sustento en las distintas dimensiones de la producción, tanto en la obtención de insumos como en el destino de la producción y en las actividades de gestión del conocimiento y obtención de financiamiento. Por otro lado, la forma particular en la que se utilizan estas redes ha servido a la familia para afianzar o reafirmar su posición simbólica como referentes comunitarios.

Bibliografía

- Biaggi, C., Canevari, C, y Tasso, A. (2007) “Mujeres que trabajan la tierra. Un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina”. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Serie Estudios e investigaciones N° 11. Buenos Aires.
- PROINDER (2000). Manual Operativo. Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Buenos Aires
- Rodríguez Sperat, R.; Paz, R.; Suárez, V. y Díaz, J. P. (2014) “Construyendo mercados desde la propia finca. Tres experiencias sobre circuitos cortos en la agricultura familiar”. Trabajo presentado en el XIV encuentro de Economías Regionales del Plan Fénix. Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Van der Ploeg, J. (2010). “The peasantries of the twenty-first century: the commoditization debate revisited”. *J. Peasant Studies*, 37: 1, 1-30.

Procesos de cambio en el área metropolitana neuquina. Algunas evidencias de la dinámica reciente en ciclos de altos y bajos precios internacionales del petróleo

Landriscini, S. Graciela, Preiss, Osvaldo y Avella, Betiana
Facultad de Economía y Administración. UNCOMAHUE

Eje temático Nº 5:

Regiones metropolitanas: fragmentación y procesos alternativos

Resumen

El presente documento retoma avances de investigación de los autores, que involucran cuestiones teóricas, evidencias y reflexiones, acerca de los cambios recientes operados en el área metropolitana neuquina con centro en Neuquén capital, en su dinámica económica y en su funcionalidad, y en la de las ciudades próximas, resultante de su especialización en recursos energéticos. Se enfoca el caso como parte del sistema urbano de la Patagonia norte. La ciudad es sede del gobierno provincial y de organismos públicos nacionales, nodo de los servicios de salud, educación, financieros, jurídicos y de ciencia y técnica; centro de coordinación de las concesionarias de los recursos energéticos, de empresas de la construcción y de cadenas de distribución comercial; núcleo de los sistemas de transporte y comunicaciones; y un espacio de expresión, mediación y negociación política y social de una amplia zona de influencia. Desde la línea de investigación, se viene abordando la trayectoria histórica de la ciudad y los procesos recientes que profundizaron la primarización y terciarización de la economía provincial, en tanto marcan continuidades y rupturas en su funcionalidad y centralidad, y en la dinámica de crecimiento. Ello ha permitido identificar los rasgos centrales de un proceso en el que se entrelazan cuestiones multiescalares vinculadas con una economía provincial basada en la explotación de recursos naturales, y en el que la morfología y dinámica de los mercados, las distintas orientaciones de las

políticas públicas, la construcción de infraestructura, la adopción de las nuevas tecnologías, y los comportamientos de las corporaciones y de los actores locales, modifican el sistema productivo e institucional territorial, el asentamiento humano y la dinámica social. En trabajos recientes se ha puesto el énfasis en el relanzamiento de la exploración hidrocarburífera a partir de 2012, asociada a la nacionalización del 51% de las acciones de YPF y la puesta en marcha del ciclo de los hidrocarburos de reservorios no convencionales y los múltiples cambios que se evidencian en la economía regional y el territorio. Al presente, la volatilidad de los precios internacionales del petróleo en el marco de la especulación financiera internacional, y las estrategias de reestructuración y ajuste operativo de las corporaciones internacionales del sector, junto a los cambios en la orientación de las políticas nacionales, plantean un nuevo escenario con impactos diversos en la Cuenca Neuquina y las ciudades, y constituyen un renovado objeto de investigación en los estudios regionales.

Introducción

El análisis retoma reflexiones de trabajos anteriores de los autores, acerca de la ciudad de Neuquén como metrópoli regional, para avanzar en la caracterización de procesos recientes vinculados a la fase de exploración y desarrollo de hidrocarburos de reservorios no convencionales (HRNC) en la Cuenca Neuquina. (Landriscini y Carignano, 2016; Landriscini, *et al* 2016; Landriscini, 2015; Landriscini y Carignano, 2015; Landriscini y Robles, 2015; Landriscini y Orlandini, 2015; Landriscini, *et al*, 2012; Preiss, *et al*; 2014). Dichos trabajos dan cuenta de que la ciudad capital se viene reconfigurando a partir de los procesos que se asocian a los nuevos desarrollos con relación a los recursos naturales, los que incorporan complejidad y densidad a las funciones a su cargo, tensiones sociales y desequilibrios dentro del sistema urbano regional. Ello en el marco de las tradicionales y nuevas formas de la función de intermediación que la ciudad ha desarrollado, las de reproducción social como capital provincial y ciudad metrópoli, y las de soporte a la

producción, vinculadas a las actividades de empresas que operan en el territorio, en distintos eslabones de las cadenas de valor de energía, agroindustria, minería, y servicios eslabonados a ellas que se desenvuelven en su entorno.

Se parte entonces de considerar la importancia de la **función de intermediación** que ha ejercido y ejerce la ciudad de Neuquén en su vínculo con el resto de las ciudades del sistema urbano regional, y la conexión con centros nacionales e internacionales; por su posición geográfica, por el despliegue de las actividades ligadas al comercio de la producción regional y al abastecimiento de las ciudades y del ámbito rural, el financiamiento, el transporte, y la creación y difusión del conocimiento, desarrolladas a través de universidades, institutos tecnológicos, y proveedores de equipos e intangibles. Asimismo, **la función de reproducción social**, ejercida a través de la provisión de bienes públicos y la prestación de los servicios públicos y privados a la población asentada en su ejido, extendida a las localidades próximas que hoy integran la Conurbación, al resto del territorio provincial, y a los valles y la cuenca hidrocarburífera más allá de los límites provinciales. Y finalmente, **la función de soporte a la producción**, ejercida a través de un conjunto de actividades orientadas a atender las demandas que surgen de los complejos de recursos naturales asentados en el territorio. Dichas actividades abarcan los primeros eslabones de las cadenas de valor, existiendo potencialidad para la transformación industrial local de las materias primas, y la generación de servicios avanzados, a partir de las oportunidades que abren la revolución tecnológica y los mercados globales. La incorporación de innovaciones en procesos y productos, posibilitadas por los desarrollos de nuevos materiales y por las TICs, junto al ciclo de inversiones en el *upstream* asociadas a la exploración y explotación de los HRNC, habilitan a proyectar un nuevo ciclo en la trayectoria tecnológica y productiva de la región en materia de inversiones, encadenamientos y flujos de conocimiento, como así también en relación al modo de inserción de la región y la ciudad en el contexto nacional e internacional. Las oportunidades que se abren a partir de las nuevas

tecnologías, de los desarrollos en materia de energías renovables y no renovables, de las nuevas localizaciones industriales y logísticas, y la articulación entre universidades, empresas, y redes de servicios, configuran un nuevo escenario, en el que a partir de esfuerzos de desarrollo tecnológico y de organización, pueden poner en marcha procesos de rejuvenecimiento empresario, potenciar inversiones en nuevos sectores, densificar la matriz de relaciones intersectoriales, generar empleos de mayor contenido tecnológico, robustecer las capacidades institucionales del sistema local de innovación, y vertebrar círculos virtuosos de generación, retención y reproducción de valor en el territorio. En ese marco, la trayectoria de la región y la ciudad, los condicionantes institucionales, y los comportamientos de los agentes que lideran los circuitos de recursos naturales y del empresariado local, junto a las asimetrías de los mercados de tecnología y financieros, generan múltiples interrogantes sobre el futuro.

A partir de lo anterior, el presente documento analiza la fase reciente de exploración y explotación de los HRNC asociado a la formación Vaca Muerta, y del ciclo de baja del último año y medio, procurando elaborar respuestas a algunos de los interrogantes acerca de si el desarrollo de dichos recursos no renovables abren la posibilidad de conjugar de forma sostenible la producción y el empleo, el crecimiento y ordenamiento de las ciudades y la integración de actividades de la cadena hidrocarburífera en el territorio provincial.¹⁹⁸ El enfoque teórico adoptado procura conjugar dos vertientes del análisis económico: la literatura evolucionista sobre trayectorias e innovación y la temática del desarrollo regional y urbano, con especial consideración de las economías de aglomeración asociadas a la “atmósfera industrial” y las

¹⁹⁸ La Cuenca Hidrocarburífera Neuquina está ubicada en la Norpatagonia argentina. Comprende áreas del este de la tanto a nivel provincial como local, provincia de Neuquén, del noroeste de la provincia de Río Negro y del sur de las provincias de La Pampa y de Mendoza. En el sector neuquino se cuentan los mayores recursos y reservas no probadas técnicamente recuperables de hidrocarburos de reservorios no convencionales. Tales recursos involucran: 1) la formación geológica Vaca Muerta que se extiende en 30.000 km², la más relevante del área y del país; 2) la formación Los Molles, segunda en importancia, con una superficie de 15.913 kilómetros cuadrados, y una potencialidad destacada en materia de gas; y 3) la formación Agrio, que abarca un área de 1.000 km² en la zona norte de en la que se obtuvo *shale oil* en el bloque Filo Morado, y cuyas características y potencialidad requieren ser aún estudiadas.

ventajas que la proximidad representa en términos de construcción de capacidades en las empresas y el territorio. En términos de creación de un ambiente favorable para la localización de nuevas empresas y la generación de economías de aglomeración, uno de los instrumentos más tradicionales que han utilizado las ciudades para promover la radicación de empresas es el *parque industrial*. Los beneficios de un parque industrial (PI) junto a los instrumentos de promoción industrial y control, y los de gestión ambiental del desarrollo urbano, constituyen en la región mecanismos necesarios a fin de evitar un crecimiento desordenado de las actividades hidrocarburíferas con impacto en las ciudades. Resalta entre ellos el aprovechamiento de las ventajas de aglomeración, en particular en los rubros de mayor contenido tecnológico. La indagación acerca de las transformaciones que se verifican en los parques industriales de las ciudades que mayor impacto reflejan por la explotación de Vaca Muerta, busca profundizar el análisis territorial a nivel local y regional, y elaborar avances de conocimiento sobre las rupturas y continuidades que se verifican en las trayectorias económicas urbanas, asociadas a una creciente explotación de los recursos hidrocarburíferos.

1. Revisando la teoría sobre ciudades y regiones: dependencia de la trayectoria y oportunidades de renovación de su base económica

La aplicación del concepto de *"path dependence"* (dependencia de la trayectoria), utilizado frecuentemente en las teorías evolucionistas a partir de su aplicación por B.Arthur y P. David en estudios de evolución tecnológica, fue luego ampliado incluyendo la economía regional y urbana. Paul David desarrolla una crítica a la economía neoclásica incorporando la dimensión histórica en el estudio de los fenómenos del cambio económico; el concepto de *"path dependence"* destaca la importancia del contexto, la contingencia y la historia en los procesos de desarrollo económico.¹⁹⁹ Para una incorporación adecuada del concepto de *"path dependence"* en la ciencia de la economía regional y urbana, se retoma la visión de Hodgson (2002), quien postula la

¹⁹⁹ Esta visión dinámica de la evolución económica difiere de la tradición neoclásica de la economía, que en su forma más simple tiene por objeto de estudio la determinación de las condiciones del equilibrio económico en términos abstractos.

necesidad de considerar determinantes históricos y/o geográficos en las teorías de la dinámica económica, lo que permite asociar el tiempo y el espacio en el análisis de los procesos económicos. En una línea similar, Martin y Sunley (2006), afirman que la combinación de la dimensión histórica proveniente de la utilización del concepto de *path dependence* debería unirse a las especificidades locales, dando lugar a una teoría “*place dependent*” de la trayectoria de una ciudad o región. En este sentido, la existencia de un *cluster*, definido como un agrupamiento de empresas relacionadas a partir de su interacción en un sector específico de la actividad económica en un determinado espacio geográfico, operará positivamente en la trayectoria de una ciudad o región en la medida que las empresas puedan usufructuar los cuatro tipos de economías de localización que explican las ventajas derivadas de la concentración espacial de empresas (Lagerholm and Malmberg, 2009): a) beneficios derivados de la posibilidad de compartir costos de ciertos recursos colectivos entre las firmas; b) reducción de costos de transacción entre las empresas localizadas en un mismo espacio; c) concentración de firmas de un determinado sector y de actividades relacionadas, de la que resulta la creación de un mercado de trabajo especializado; y d) circulación de conocimiento y aprendizaje localizado, facilitando la difusión de saberes y prácticas, el intercambio de experiencias, y la adopción de nuevas tecnologías.

De verificarse que las empresas pueden usufructuar estas ventajas producto de su localización conjunta, el *cluster* se constituye en un polo de atracción de nuevas empresas, pudiendo conducir al reforzamiento de una determinada trayectoria en la base económica urbana. De no ser así, el *cluster* de empresas puede derivar en estancamiento, retraso tecnológico y falta de dinamismo innovador. Las economías de localización operan al interior del *cluster* a partir de determinadas funciones que pueden alcanzar las ciudades donde el conjunto de empresas están localizadas, pero el mismo puede también beneficiarse por las economías de urbanización. Camagni (2005) define a éstas como “*externalidades que se manifiestan en un*

ambiente urbano, dirigidas indistintamente a todas las actividades económicas y ya no específicas de sectores productivos concretos", dentro de las cuales distingue tres grandes categorías: a) las que nacen de la intervención del sector público en la ciudad: inversión en bienes públicos; b) las que derivan de la naturaleza de gran mercado de la ciudad; y c) las que se originan en la naturaleza de la ciudad como incubadora de factores productivos y de mercado de los insumos de producción. Por su parte, Hildreth argumenta que los servicios avanzados a la producción, y la generación de nuevo conocimiento productivo requieren (entre otras cosas) de la existencia de economías de urbanización, pero por sobre todo de las capacidades locales para aprovecharlas (Gorenstein et al, 2012)

Desde las políticas públicas, en particular las industriales, las ciudades con frecuencia han intentado construir factores de atracción de empresas que refuercen o renueven su trayectoria económica a partir de la generación de economías de localización. En este sentido, entendiendo que el concepto de *path dependence* no puede interpretarse como una condición unívoca de la evolución futura de una ciudad, existen distintos factores que pueden dar lugar a una renovación de la trayectoria económica de una ciudad, basada en la integración de un nuevo sector clave a la base económica urbana o en la potenciación de un *cluster* de empresas ya existente. Desde este enfoque, la idea de dependencia de la trayectoria debe combinarse con la posibilidad de que un nuevo escenario regional/local en la Confluencia Neuquina²⁰⁰, signifique para algunas de las ciudades que la conforman la posibilidad de radicar un nuevo aglomerado sectorial relacionado con los hidrocarburos, o una mayor integración de las empresas ya existentes. No obstante, cabe señalar que si bien la actividad ligada a los hidrocarburos muestra tradición en la región, la misma no se encuentra igualmente distribuida en el espacio regional, presentando fuertes anclajes en algunas localidades y baja

²⁰⁰ La Confluencia es una microregión integrada por localidades asentadas alrededor de la ciudad capital Neuquén en la provincia del mismo nombre con derrame sobre ciudades rionegrinas, que se ubican a la vera de los tramos inferiores de los ríos Limay y Neuquén, extendiéndose aguas abajo al río Negro, conformado por la confluencia de ambos cursos de agua. Configura el área más poblada del norte de la Patagonia, con más de 400.000 habitantes (2010).

relevancia en otras, a la vez que se evidencian asimetrías en las tramas empresarias.

2. Neuquén: una ciudad intermedia y una microregión en transformación

Las ciudades medias se han convertido en un objeto de estudio particular en un mundo crecientemente urbanizado. Más allá del tamaño de su población, enfrentan problemas y desafíos propios, que las diferencian de las grandes metrópolis o ciudades globales, y que refieren a la descentralización de la producción, la capacidad innovativa de los agentes productivos y gubernamentales, la identidad, la sinergia y las relaciones sociales dentro de los sistemas urbanos. Su estudio debe partir de las situaciones territoriales diferenciales que las involucran, las que son producto de factores estructurales político institucionales y económicos que han marcado su trayectoria, y en los tiempos recientes, del impacto de la globalización, las nuevas tecnologías y las formas de organización del trabajo en el uso de los recursos naturales y en los sistemas urbano regionales. Involucra -entonces- diversas dimensiones y escalas de análisis y convoca a distintas disciplinas.

Neuquén capital, como otras ciudades medias argentinas, constituye un particular objeto de estudio en la temática del desarrollo urbano-regional. Su desenvolvimiento demográfico, socioeconómico y político institucional reciente, y las transformaciones ambientales derivadas de la apropiación y uso del suelo, el agua y el paisaje, por un lado, y la instalación de población vulnerable en zonas de riesgo, como también en loteos de grandes superficies en sectores alejados del casco urbano, por otro, vienen generando crecientes tensiones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. A ello se agrega en los últimos años el impacto del desarrollo hidrocarburífero asociado a la exploración y explotación de los HRNC. Estos hechos, que se asocian además a la llegada de relevantes inversiones de compañías extranjeras líderes del sector, vienen provocando cambios muy significativos en la división regional del trabajo, en los sistemas productivos locales y en la dinámica de las empresas y los territorios, de los que emergen también conflictos ambientales y sociales. Los cambios en

la política macroeconómica y energética y en la estrategia de YPF a partir de 2016, plantean nuevos interrogantes que se agregan a los que devienen de la volatilidad de los precios internacionales del petróleo y de las estrategias de las grandes operadoras respecto a sus planes de inversión y modo de organización del trabajo. Ello conlleva desajustes que ponen en cuestión la sustentabilidad social y ambiental en la microregión y las ciudades asentadas en la Confluencia.

En las últimas décadas del siglo XX, la desregulación del mercado de los hidrocarburos y de la tierra, junto a la primacía de las finanzas en la economía y la flexibilización laboral, impactaron en la configuración urbano-regional en la Patagonia Norte, condicionando su desenvolvimiento y su posición en el sistema urbano nacional. Del mismo modo, las transformaciones tecnológicas y de organización de la producción y el intercambio a nivel global, afectan el modo de desarrollo regional y local y la configuración urbana, multiplicando las demandas sociales. A partir de la reciente exploración y explotación de los HRNC en la Cuenca Neuquina, se configuran nuevas problemáticas en los asentamientos productivos y humanos en la zona de la Confluencia, las que inciden en los procesos de consolidación, densificación y suburbanización, y se traducen en fragmentación socio territorial, déficit de servicios, y otras cuestiones resultantes de las distintas fases del crecimiento de Neuquén capital y las localidades de su entorno. La ciudad crece en población y en superficie urbana ocupada, en la demanda de servicios, y en la complejidad de sus funciones y ello impacta en los municipios próximos, los que ponen en marcha ordenamientos territoriales en el marco de la nueva división regional del trabajo.

Muchas de las cuestiones señaladas precedentemente han sido y son estudiadas por académicos y a través de programas y proyectos públicos locales y provinciales. De ellas emergen planes urbanos, regulaciones, obras públicas y negociaciones con agentes privados y grupos sociales diversos, con municipios vecinos y con otras jurisdicciones. Pueden citarse también los espacios de consulta y de participación surgidos en el ámbito local. No

obstante ello, la dinámica económica regional y local, los negocios inmobiliarios, los intereses divergentes entre actores productivos y rentistas, y la presión social por la vivienda, el hábitat y la provisión de servicios, han generado y generan una multiplicidad de conflictos sociales, económicos, e institucionales y ambientales entre jurisdicciones diversas. Tales situaciones convierten en impostergable la puesta en marcha de un proceso de ordenamiento territorial concertado que minimice los impactos negativos de la demanda de suelo urbano para las radicaciones de empresas y pueda dar respuesta a las múltiples implicancias que ello trae consigo. En el nuevo escenario, la Confluencia -como área metropolitana- y en particular Neuquén capital como ciudad intermedia y Centenario y Añelo como localidades de su entorno más próximas a las zonas de yacimientos, se convierten en un complejo objeto de estudio, planteando interrogantes diversos y requiriendo una mirada sistémica. (Landriscini y Preiss, 2012) Pueden citarse: 1. el sendero evolutivo de la ciudad capital como polo regional ligado a la producción de energía y las transformaciones más relevantes de los complejos productivos de la Norpatagonia integrados en redes nacionales y globales; 2. la tercerización de la base económica, y los servicios avanzados centrados en las nuevas tecnologías; y los servicios generales a empresas y personas; 3. la trayectoria urbana como capital provincial y regional; 4. las transformaciones que evidencia el mercado de trabajo urbano y rural y los cambios en la ruralidad, que dan cuenta de nuevas actividades y agentes; y 5. la dinámica del mercado de suelo, la ocupación del espacio y los servicios, asociado ello al destino inmobiliario dado a la renta financiera.

En línea con lo anterior, cabe citar las siguientes evidencias acerca del desenvolvimiento de la ciudad de Neuquén: 1. El avance y modernización de las funciones de servicios, que se refleja en: nuevos equipamientos y tecnologías, nuevas formas de producción, circulación y gestión, la expansión del terciario urbano, y una creciente articulación funcional y físico-territorial con el entorno regional. 2. Los procesos migratorios, de segmentación laboral y fragmentación socio territorial, y los crecientes problemas en la apropiación y

uso del suelo urbano, y en la accesibilidad a los servicios básicos. 3. Las articulaciones múltiples: se refuerzan y multiplican las conexiones espaciales signadas por la contigüidad y el dominio de la ciudad sobre el entorno, y emergen y se consolidan relaciones de articulación con otras escalas espaciales y agentes externos, producto de la configuración de las cadenas productivas y financieras globales. 4. La dinámica de uso del suelo y la normativa pública, que condicionan el asentamiento humano y de las actividades económicas. 5. La especialización sectorial que refuerza la centralidad urbana: actividades ligadas a los hidrocarburos y agroalimentarias con tendencias a la diversificación relacionada. 6. Las nuevas capacidades vinculadas a los activos y las estrategias públicas y privadas de desarrollo en sectores intensivos en conocimiento. 7. Los avances en la cadena energética de valor y en la de la agroindustria, junto al desarrollo operado en las TICs incorporadas a la producción y la logística, que muestran impactos novedosos en las capacidades de adaptación y diversificación de la ciudad, y en sus posibilidades de desarrollo. Ellos aparecen limitados en su alcance, producto de la génesis y los caracteres institucionales, la imperfección de los mercados de nuevas tecnologías y financieros y la configuración jerárquica de las tramas productivas.

3. Vaca Muerta y la localización industrial urbano regional

Las transformaciones económicas recientes operadas en las regiones metropolitanas, suponen importantes cambios que involucran la división territorial del trabajo y las pautas de localización de las empresas, el dinamismo y la organización espacial de las diferentes actividades, empleos y funciones, con evidentes efectos sobre la forma urbana. (R. Méndez, 2007) Investigaciones recientes en el campo de la geografía industrial, la economía internacional y la llamada “Nueva Geografía Económica”, muestran que la concentración de empresas en un determinado territorio puede generar efectos positivos sobre las empresas allí localizadas. Ellos se derivan de las “economías de aglomeración” que se generan al interior de la industria o sector, fruto de bienes colectivos que aumentan la competitividad de las

empresas. A ello se agregan los beneficios que se asocian a las cuestiones culturales e histórico-sociales, como el sentimiento de pertenencia de los actores territoriales, y los efectos benéficos de una fluida comunicación entre los actores locales o "atmósfera industrial" en sentido marshalliano. En términos de creación de un ambiente favorable para la localización de nuevas empresas, uno de los instrumentos más tradicionales que han utilizado las ciudades para incentivar la radicación es el Parque Industrial (PI), cuyo análisis involucra diversas cuestiones. Los beneficios de un PI son de cuatro tipos: i) los que refieren a la planificación espacial y urbana. ii) los que devienen de un menor costo relativo en la provisión de servicios a empresas. iii) los que se asocian a las economías de aglomeración y externalidades positivas; y iv) los que refieren a la perspectiva más general de la política industrial para la zona, región y el país.

Según las definiciones adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, se identifican distintas modalidades de aglomeración industrial (Fritzsche, 2003): 1. **Parque industrial (PI)**: es "*un terreno urbanizado y subdividido en parcelas, conforme a un plan general, dotado de carreteras, medios de transporte y servicios públicos, que está destinado al uso de una comunidad de industrias*". Puede tener instalaciones comunes o no y firmas nuevas o relocalizadas. 2. **Área industrial** es "*un terreno mejorado, dividido en parcelas con miras a la instalación de industrias y que se ofrece a la venta o en alquiler*". 3. **Zona industrial** es "*un solar reservado para la industria*" (ONUDI, 1979). Según la normativa argentina, un Área industrial -denominada "*Sector Industrial Planificado*"- puede convertirse en PI a partir de la adecuación de la infraestructura. A su vez, la ONUDI clasifica a los **parques industriales** de acuerdo a distintos criterios: i) **Ubicación**: urbanos, semi-urbanos o rurales; ii) **Tipo de actividad**: especializado, o compuesto, si incluye actividades diversas no relacionadas entre sí; y auxiliar si está integrado por PyMEs que trabajan para un gran establecimiento. iii) **Origen y motivación**: parques de desarrollo en donde se radican firmas nuevas; o de relocalización de establecimientos previamente

localizados en otros lugares. iv) **Patrocinador:** estatal, privado, y privado con asistencia crediticia estatal. Puede incluirse aquí una categoría no considerada por la ONUDI, denominada *Parque industrial mixto*, en el que intervienen organismos públicos y privados según funciones.

La creación de una infraestructura acorde para la radicación industrial no garantiza por sí sola la posibilidad de constituirse en un factor de atracción para la localización de empresas; no obstante, en el contexto de la expansión de la actividad de un conjunto de empresas relacionadas en un ámbito regional, puede generar economías de localización y sinergias entre las firmas, que resulten en un reforzamiento o renovación de la base económica de la ciudad. La instalación de un PI puede contribuir a superar los conflictos que resultan de la demanda de suelo por parte de las empresas, la construcción de la infraestructura asociadas, y los impactos que las actividades industriales y de servicios ocasionan en la dinámica urbano-ambiental. También puede generar economías de aglomeración a partir de las relaciones de cooperación entre las empresas en él localizadas. La experiencia demuestra que a medida que el sistema local de producción crece en complejidad y es institucionalmente articulado, mayores son los beneficios que ello reporta a las empresas localizadas en ellos. Podría afirmarse que a medida que las ventajas pasivas producidas espontáneamente por el fenómeno de aglomeración son superadas por las ventajas construidas mediante la voluntad de cooperar entre los actores públicos y privados, se potencian los efectos de las economías de aglomeración (Venancio, 2008). No obstante, las posibilidades que brindan los PI en el plano teórico pueden no verificarse y convertirse en deseconomías de aglomeración, si no existen normas que regulen el funcionamiento, y acuerdos que se gesten entre las empresas radicadas en ellos. Es decir, debe verificarse la cooperación entre las firmas en producción conjunta de conocimientos tecnológicos, en compra asociada de insumos y materias primas, en contratación de servicios, incluyendo comunicación y logística, en la colocación de la producción en el mercado interno y en la coordinación de

las operaciones de exportación, a fin de que se apropien los beneficios derivados de las economías de localización.

4. Revitalización del sector hidrocarburífero y aglomeración industrial

En un escenario de crisis energética marcado por el déficit de abastecimiento y de inversiones, en mayo de 2012 la Ley 26.741 de "Soberanía Hidrocarburífera" declaró "*de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, y de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% de las acciones de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A.*". A partir de entonces, YPF cumplió un rol protagónico en la nueva estrategia gubernamental de recuperar la producción de petróleo y de gas, en promover la industria asociada a las actividades energéticas, y en reducir las importaciones. Estas expectativas se vieron reforzadas por la planificación definida por la renovada conducción de YPF, cuyos ejes centrales establecieron el avance sobre yacimientos maduros promoviendo la recuperación secundaria y terciaria, el desarrollo de proveedores ligados a la operación de yacimientos no convencionales en gas y petróleo y el aumento en la refinación. La decisión de impulsar el desarrollo de Vaca Muerta se sustentó en: i) el potencial de recursos no convencionales; ii) la búsqueda del autoabastecimiento; iii) el crecimiento de las reservas probadas de HRNC; iv) la infraestructura de gasoductos y oleoductos existente; y v) el marco legal y de incentivos para las inversiones. Estos factores configuraron un nuevo escenario, en la búsqueda de revertir la declinante *performance* de la actividad convencional en la Cuenca Neuquina. En particular se movilizó a partir de 2013 la alianza entre YPF y Chevron (50% y 50%) con una inversión prevista a mediano plazo de 15 mil millones de dólares para la exploración y explotación de 1.500 pozos en el área de 395 km de Loma la Lata/ Loma Campana en la ventana de *shale oil* que es la de mayor alcance económico dentro de la formación geológica Vaca Muerta; la asociación en 2012 de YPF con Dow Chemical (50% y 50%) para la exploración-explotación de *shale gas* en el área El Orejano, dentro de la misma formación; y la destinada al bloque Loma del Molle (45% YPF, 4% Exxon y 10% GyP

Neuquén) para exploración y explotación de *shale oil* y *shale gas*. Los desembolsos iniciales de inversión en pilotos de exploración, y los resultados obtenidos como parte de la curva de aprendizaje, dieron un gran impulso a inversiones para la creación, absorción y difusión de nuevo conocimiento acerca de las reservas *shale gas*, *shale oil*, y *tight gas*. Como consecuencia de ello, y dadas las características de la explotación no convencional, altamente demandante de servicios y provisión de insumos, se configuró una nueva división del trabajo en la Cuenca, y una creciente demanda hacia empresas insertas en la cadena de proveedores. El crecimiento de las operaciones de perforación, con su impacto directo en el volumen de empleo, intensificó la circulación de equipos y de grandes cantidades de personal hacia y desde los yacimientos, y la demanda de insumos y servicios, y ello se tradujo en cambios de distinta envergadura en el uso del suelo en el espacio de la Confluencia. Altamente impactadas por la nueva dinámica resultan las ciudades de Neuquén, Centenario y Añelo, situadas en el eje circulatorio entre la principal ciudad de la provincia, ubicada en el extremo este del territorio, y la zona noreste que concentra el mayor porcentaje de operaciones de las concesionarias en la Cuenca. Las inversiones anunciadas y las concretadas, generaron una creciente demanda de suelo urbano para la radicación de empresas y plantearon nuevas expectativas residenciales. Los municipios han buscado regularla, y ordenar sus ejidos mediante acuerdos mutuos y con la jurisdicción provincial, y a través del fortalecimiento de los PI. En simultáneo, las políticas provinciales enfrentan el desafío de conjugar la planificación urbana y la radicación de nueva población, con el crecimiento de la base económica y el desarrollo de una plataforma industrial y de servicios que le de soporte, empleo y equidad.

En ese marco, se analizan a continuación los cambios en curso y previstos en los PI de Neuquén, Centenario y Añelo, ciudades que evidencian el mayor impacto de la exploración y explotación de los HRNC.

4.1. Parque Industrial Neuquén (PIN): Neuquén Capital está ubicada a una distancia aproximada de 100 kilómetros del yacimiento donde se desarrolla

actualmente la principal actividad exploratoria de “Vaca Muerta”. En ella se localizan la mayoría de las sedes centrales de las empresas del sector de hidrocarburos (concesionarios/operadores, empresas multinacionales de operaciones especiales (primer anillo de proveedores), y PyMEs locales (segundo anillo de proveedores), además de los servicios tecnológicos, financieros, comerciales, profesionales y administrativos. De esta manera, a partir de la exploración y explotación de HRNC, Neuquén se ha convertido en una de las ciudades argentina con mayor captación de inversiones privadas en los últimos años. El PIN creado en 1972, tuvo sucesivas ampliaciones a lo largo de las últimas décadas: el Decreto 264/1976 anexó la zona denominada de la Gran Industria; el Decreto 2909/1992 creó la zona denominada Área de Servicios Industriales; y el Decreto 1064/2013 anexó una fracción de tierra denominada Lote Z1 para instalaciones de gran dimensión asociadas a las nuevas demandas de industrias ligadas a los hidrocarburos y establecimientos de servicios. De este modo, se configura en tres sectores bien definidos. Constituye el más relevante a nivel provincial tanto por su infraestructura física y económica, como por su atractivo en cuanto a ubicación geográfica. En conjunto, en el sector original Este – Oeste, de alrededor de 300 hectáreas, y el sector de Servicios (que ocupa otras 80 hectáreas), se encuentran radicadas alrededor de 210 empresas, que generan 3.000 empleos. Entre el sector Este y Oeste del Parque, el más antiguo, se censaron recientemente 166 empresas, de las cuales 140 están en plena actividad (COPAIDE, 2015). En el Área de Servicios se estima que existen más de 60 empresas en funcionamiento. Si bien la demanda de tierras en el PIN por parte de las empresas siempre fue significativa, a partir del “boom de Vaca Muerta” su importancia se ha incrementado considerablemente. Según información obtenida de la Dirección de Industria de Neuquén, desde su creación hasta el 2007 las radicaciones sumaban 140, habiéndose incrementado en más de un 64% en los últimos ocho años (90 establecimientos). Asimismo, se amplió la superficie de suelo industrial en un 80% a partir de la incorporación del Área denominada Z1 (300 has

aproximadamente). En los últimos cuatro años se concretaron más de 25 radicaciones en el PIN (sin incluir la zona Z1) que se estima representan 200 nuevos empleos. La superficie otorgada a estos emprendimientos - 260.000 m²- abarca actividades de la industria alimenticia, logística, construcción, metalúrgica, servicios ambientales, fabricación de *trailers*, y tendido de redes de comunicaciones, entre otras. La habilitación de la fracción denominada Z1 proyectada para localizar empresas de mediana y gran envergadura vinculadas directa o indirectamente a la industria hidrocarburífera y la logística, no cuenta con servicios de infraestructura básicos, los que han de ser cubiertos por los solicitantes. En el mismo lote se encuentra proyectada una Zona Logística con una superficie de 50 ha, la cual operará como espacio de ruptura de grandes cargas y contará con servicios generales. En dicho sector se han radicado 34 empresas entre relocalizaciones y nuevas localizaciones, dedicadas básicamente a actividades vinculadas a la industria hidrocarburífera y los servicios²⁰¹. Las inversiones proyectadas en conjunto se calcularon en 2015 en \$1.000 MM, en una superficie aproximada de 118 ha, estimándose la creación de más de 700 puestos de trabajo directos e indirectos.

4.2. Parque Industrial Centenario: La ciudad de Centenario se encuentra a 15 km de Neuquén Capital. Se conecta mediante una autopista sobre la ruta provincial N° 7, cuya prolongación constituye la vía de llegada a los yacimientos del área central de la formación Vaca Muerta desde la capital provincial. Desde 2013, a partir de la puesta en marcha del Proyecto Loma Campana (Acuerdo YPF/Chevron, el de mayor envergadura de inversión en perforación hasta el presente) la localidad fue impactada por el impulso económico generado en la región. Diversos factores muestran señales de un cambio en la dinámica local tradicionalmente vinculada a la producción frutícola. La demanda residencial que trae aparejada la habilitación de nuevos loteos sobre la meseta, la instalación de empresas vinculadas con el sector de

²⁰¹ Algunas de las grandes compañías nacionales y multinacionales con reserva de lotes en el sector Z1, son: Schlumberger, Weatherford, Calfrac WellServices, Clear, Grupo Andreani, Tenaris-Siderca, Crexell, Grupo Palmero, Syen Camiones, Nordaro, Oil M&S, Riccobon, y Tipsa Tubulares, entre otras.

hidrocarburos y el avance urbano sobre tierras productivas son indicadores de esta transformación. Cuenta con dos espacios industriales de administración Municipal: 1) el Área Industrial Municipal; y 2) el Nuevo Parque Industrial. El primero contabiliza un total de 46 empresas. Muestra una trayectoria asociada al tradicional perfil frutícola de la localidad, con una demanda limitada de suelo urbano para uso industrial y de servicios. Su potencial ampliación se vio restringida por el avance urbano y la instalación de empresas no ligadas a la actividad industrial. En el año 1990 según Ordenanza N° 328/90 y el Código de Planeamiento Urbano y Rural, se creó un PI de 20 hectáreas en un nuevo emplazamiento que se ubica al sudeste de la zona urbana, junto a la ruta provincial N°7. Esta planificación se ha visto acelerada en su ejecución a partir de la nueva demanda de suelo para uso industrial y de servicios producto de la demanda de empresas relacionadas con los hidrocarburos que buscan asentarse en cercanías del área en exploración de la formación Vaca Muerta, contar con infraestructura adecuada y sortear las dificultades que plantea la competencia por el suelo destinado a la radicación de empresas. Por su parte, el sector destinado a empresas de servicios e industriales, se subdivide en 80 lotes de cuatro hectáreas. En los lotes pequeños se proyecta instalar establecimientos PyMEs, del tipo tornerías y talleres metalúrgicos, entre otros; mientras que en los lotes grandes se pretende ubicar empresas de mayor dimensión operativa, en general ligadas a operaciones especiales. La demanda reciente de lotes supera la disponibilidad derivada de esta ampliación. Las firmas fueron beneficiadas con un régimen local de promoción industrial y venta de tierras a valores por debajo de los de inmuebles similares en la ciudad de Neuquén. El 95% de las empresas en el nuevo PI abastecerán la demanda generada por las inversiones actuales y proyectadas en Vaca Muerta. Se han presentado asimismo solicitudes de radicación de pequeñas firmas en rubros asociadas a la prestación de trabajos de forma directa o indirecta a los yacimientos, y a fin de garantizar un marco de acción conjunta, se han establecido acuerdos de cooperación público privados que incluyen la gestión de financiamiento para las obras de infraestructura.

Agregado a ello se desarrolla en la localidad un Polo Tecnológico y Científico para I&D.

4.3. Parque Industrial Añelo: Cuenta con una superficie aproximada de 18 has. El viejo emplazamiento del PI quedó ubicado en el casco urbano, y en la actualidad se encuentran en proceso de relocalización de 15 empresas en un nuevo predio municipal destinado a la concentración de unidades industriales. Además, a partir del boom de Vaca Muerta, la demanda por tierras en la zona creció notablemente, lo que llevó al gobierno local a poner en marcha en 2014 la creación de un PI con el fin de lograr un ordenamiento del territorio centrado en la radicación de las empresas proveedoras, en general, de servicios petroleros. Cuenta con 250 has, situadas al norte de la meseta, por Ruta Provincial N° 8, y está ubicado a 20 kilómetros de los centros de operaciones más importantes como es el área de Loma Campana de producción no convencional, lo cual le otorga una posición geográfica estratégica. Hasta julio de 2015 han sido otorgadas tierras a 117 empresas vinculadas a la explotación de hidrocarburos en el área: tratándose de operadoras nacionales, multinacionales, de servicios petroleros, las cuales han iniciado. Las obras corresponden a los proyectos de radicación, así como también a la instalación de las empresas de menor envergadura dedicadas a la construcción de viviendas, *trailers* y metalúrgicas. Si bien están abiertos los caminos de acceso y circulación, las tierras fueron entregadas sin servicios, debiendo las compañías asumir la instalación de los mismos. Lindero al predio del PI municipal, pero fuera del ejido, se ha realizado la reserva de terrenos para la instalación de un Parque Logístico y de Servicios Provincial, que se pretende sea de gestión privada. Desde la jurisdicción provincial se ha efectuado el llamado a licitación pública de inversores con vistas a su desarrollo y construcción. Se ofrece en venta una superficie aproximada de 467,5 ha y los proyectos deben contener planificación del uso previsto, desarrollo, construcción y administración, debiendo contemplar las condiciones de infraestructura básica y regulación de funcionamiento.

5. El escenario de volatilidad de precios y el impacto a nivel local

A cuatro años de las primeras inversiones masivas en HRNC, el actual escenario del sector de hidrocarburos en la Cuenca Neuquina se ha modificado fuertemente por la caída del precio internacional del petróleo que ha impactado en la contracción de la actividad sectorial a nivel global y local. En efecto, durante 2015, el mercado global registró un exceso de oferta de alrededor 2 millones de barriles de petróleo/día. En esa situación, los países de la OPEP no acordaron recortar su producción, lo que se tradujo en una importante reducción de las inversiones nuevas, y en el ritmo de perforación en reservorios no convencionales, en particular en Estados Unidos, y provocó la caída del empleo directo e indirecto en las grandes compañías de servicios, el quiebre de las relaciones con proveedores y la extensión de la flexibilidad laboral externa e interna. Los ajustes se trasladaron a la Cuenca Neuquina impactando en el nivel de actividad que se redujo entre un 20 y un 40% en el último año, en particular en perforación y terminación de pozos y en el empleo, con un número cercano a 1.800 trabajadores suspendidos y un número importante de jubilaciones y retiros anticipados. Además, dada la fuerte participación del sector en la economía neuquina, los impactos se trasladan al resto de los sectores, y -vía la reducción de las regalías- a los ingresos públicos. (Landriscini y Carignano, 2016)

La exploración y los primeros desarrollos de *shale* y *tight* impulsaron las inversiones que crecieron durante seis años consecutivos a partir de 2008/2009 en pilotos de exploración en HRNC y hasta fines de 2014. Las mismas quintuplicaron los montos invertidos en el período previo a la puesta en marcha de dicha actividad. Ello impactó en la economía regional a través del aumento del 60% del empleo directo e indirecto y a partir de los elevados niveles salariales y de gasto que presenta el sector.²⁰² A partir de la caída del precio internacional del petróleo crudo a niveles cercanos a los U\$S 30 el barril entre fines de 2014 y primeros meses de 2016, se redujo el número de equipos de perforación activos en la Cuenca en un 50% (de 70 a 35) y se frenó el empleo

²⁰² Una parte del impacto en aumento del empleo no se capta a través del indicador sectorial dada la elevada proporción de empleos que son registrados en otras ramas de actividad.

directo e indirecto en el sector. Como resultado de ello, se estima que el nivel de inversiones para el año 2016 en YPF será en conjunto alrededor de un 30% inferior al registrado durante 2015, ya que el 80% del total de inversiones está compuesto por las erogaciones destinadas a la perforación de pozos, tanto de petróleo como de gas, actualmente en baja.²⁰³ Esta situación impacta sobre el nivel de actividad global y en el empleo, ya que la perforación de pozos demanda gran cantidad de personal y de servicios asociados.

A fines de enero de 2016, cuando el petróleo crudo a nivel internacional alcanzó valores cercanos a los U\$31/bbl, la Cámara de Empresas de Operaciones Petroleras Especiales (CEOPE) solicitó al gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo la aplicación del Procedimiento Preventivo de Crisis contemplado en el artículo 223 de la Ley de Contrato de Trabajo, para suspender 5.000 trabajadores en Neuquén.²⁰⁴ La solicitud fue acompañada por YPF y otras operadoras, y aceptada en última instancia por los sindicatos de Petroleros Privados y de Jerárquicos. La negociación resultante buscó evitar despidos. No obstante, los acuerdos homologados por el término de tres meses, y luego prorrogados, significaron un número de 1.400 suspensiones calculadas en los meses de febrero a julio de 2016, con tendencia creciente.²⁰⁵ A ello se agrega un creciente número de jubilaciones y retiros anticipados, y la imposición de un aumento de la productividad sectorial en busca de reducir los costos de perforación y terminación de pozos y de las operaciones generales. La tensión generada derivó en la gestión ante la Secretaría de Energía para el mantenimiento del valor del "barril criollo" Medanita en los 67,50 U\$S/bbl de diciembre de 2015, el cual igualmente no cubre- según las empresas- los costos de la operación en HRNC. A ello se agregó la reciente decisión gubernamental de ir reduciendo progresivamente el valor interno en los próximos meses hasta acoplarlo a los precios internacionales. En el marco de

²⁰³Fuente: Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos, Neuquén.

²⁰⁴ Según expresiones del apoderado de la CEOPE, Julián De Diego, "Esta crisis podrían generar la afectación de aproximadamente 10 mil puestos de trabajo en las dotaciones actuales de las operadoras y compañías de servicios"... "El nivel de dotación actual hace insustentables a las empresas" (Diario Río Negro, 28/01/2016)

²⁰⁵ La suspensión implica el cobro de salarios en niveles básicos, cercanos al 50% de los habituales, dado que no incluyen adicionales y horas extras, y el no pago de los aportes patronales a la seguridad social

la reducción de las operaciones de perforación, el volumen del empleo sectorial se reduciría aún más a partir de los próximos meses, en tanto las empresas de servicios especiales, que ocupan el 70% de los trabajadores en la Cuenca, estiman un exceso de entre 2500 y 3.800 puestos. En simultáneo, el gobernador de Neuquén, en medio del debate por el reajuste de tarifas y subsidios energéticos, reclamó un precio más elevado para el gas en boca de pozo a fin de estimular la producción y sostener el empleo, los ingresos de las compañías, y los montos a percibir por regalías hidrocarburíferas, valor que quedaría establecido en U\$S 7,5 el millón de BTU para el gas nuevo, según lo dispuesto en el Plan Gas Plus II (nivel determinado por la gestión gubernamental anterior hasta 2017), y cuya extensión hasta 2020 solicita el gobierno neuquino.

Las suspensiones iniciadas el 22 de febrero, con rebaja de salarios por pérdida de adicionales, y el menor número de contratos con proveedores, conforman un escenario de reestructuración sectorial anunciado por las empresas, y que opera como fermento de conflictos. Las grandes firmas internacionales aspiran a limitar sus pérdidas económicas, financieras y bursátiles absorbiendo competidoras y recortando gastos y el nivel de compromiso de la cadena de pagos, que sólo tiene antecedentes en la crisis de 2008/2009; otras comenzaron a reconvertirse al gas a partir de la convalidación del esquema temporal de suba de valores del gas natural en boca de pozo.²⁰⁶ El acuerdo suscripto congeló por 90 días los despidos sin causa justa para toda la Cuenca Neuquina, estableciendo un número de 1.400 suspensiones concertadas con el personal activo; propuso la jubilación de los trabajadores con edad suficiente y aportes realizados con una indemnización de 13 sueldos; y definió la planificación de un esquema de rotaciones para los 1.400

²⁰⁶ Unas 56 operadoras y empresas de servicios desarrollan actividad en la Cuenca. Las PyMEs, unas 300 con más de 7.000 trabajadores directos e indirectos, enfrentan deudas relevantes en pesos y en dólares por inversiones realizadas en activo fijo, por la caída de los contratos y los altos intereses del mercado. Los equipos paralizados involucran 40 empleos directos y 80 indirectos cada uno, de lo que se desprende un total de personal directo e indirecto suspendido cercano a los 1.800 empleados.

trabajadores suspendidos.²⁰⁷ Adicionalmente, las cámaras empresarias a cargo de financiar directa o indirectamente a los trabajadores parados, reclamaron evaluar la productividad, y reformular aspectos de una actividad que entienden que puede colapsar por múltiples ineficiencias, altos salarios, ausentismo y abultadas dotaciones de personal. Sostienen que el costo laboral en la Cuenca es más elevado que en otros países del mundo, no sólo por el nivel salarial, sino por el exceso de personal en tareas simples. Los gremios, en cambio, reclamaron prioridad para la mano de obra nacional y *“ni un solo despido”*. A partir de ello, las partes acordaron trabajar en conjunto a fin de aportar a la *“sustentabilidad de la industria analizando los mejores criterios de productividad para favorecer el desarrollo de la actividad”*. La revisión técnica implica la rebaja de los costos de perforación y extracción en RHC y en RHNC.^{208 209} Las PyMEs subcontratistas con trayectoria de inversión local son las que vienen sufriendo los mayores recortes de contratos y tarifas de las operadoras, en una verdadera cadena de precarización. Es por ello que han reclamado su participación en las mesas de discusión. (F. Aríngoli, Diario Río Negro, 6/2/2016). En ese marco, asumen la necesidad de renegociar las condiciones de contratación y los requerimientos de las operadoras, y lograr mejorar su ecuación económica.

Después de los tres meses establecidos por el Procedimiento Preventivo de Crisis, el mismo se renovó. En los últimos tres meses, el petróleo crudo en sus distintas variantes alcanza valores que oscilan entre los 46\$/bbl (WTI Nueva York) y 47 U\$/bbl (Brent Mar del Norte) en el mercado internacional. Ello mueve a las compañías en el sentido de insistir en la reducción de costos. El precio del gas en boca de pozo a fijar a partir de octubre y por cuatro años

²⁰⁷ El “subsidio” a cobrar por “quedarse en la casa” se previó como no remunerativo y se calculó como el 50% de la remuneración neta normal y habitual de los últimos cuatro meses de un trabajador que se encontrara realizando las mismas tareas, con un tope de 40.000 pesos, siendo los días de suspensión efectivos, o sea no incluidos los francos, significando una reducción salarial cercana al 60%. Los aportes y contribuciones de los operarios suspendidos, quedaron a cargo del Estado, y los gremios del sector dejaron de percibir el 50% de la cuota gremial.

²⁰⁸ Así lo expresaba Adolfo Sánchez Zinny, presidente de la CEOPE: *“Existe una materia pendiente en toda la industria nacional que es la competitividad. “Hoy se impone bajar los costos un 30%”...* (Diario Río Negro, 6/02/2016).

²⁰⁹ El plan de contingencia puesto en marcha por el Procedimiento Preventivo de Crisis significó en los tres primeros meses de vigencia marzo/abril/mayo de 2016 una reducción del 20% en la actividad petrolera. A partir de ello, dejaron de circular unos 200 millones de pesos en la Cuenca.

despeja la incertidumbre de las empresas, en particular para el *tight gas*. Ello fundamentalmente convoca a YPF, y a las compañías con trayectoria mundial y regional en producción de gas y sería la llave para sostener la actividad. Los recortes en exploración de nuevos bloques en *shale oil*, y la baja de equipos concretada por parte de YPF del último año y medio complejizan sus relaciones en la trama empresaria que coordina, tanto en términos económicos como de difusión tecnológica. Otras operadoras con actividad en la Cuenca, por su parte, han exhibido una estrategia de desembolsos ajustada a los compromisos mínimos adoptados para la concesión de sus bloques, así como el requerido para cuidar las formaciones explotadas y evitar daños geológicos irreparables.

En función de la situación, todos los sindicatos asociados a la actividad presionan en distintos niveles por el mantenimiento de los puestos de trabajo. Para bajar los costos salariales, las empresas intercalan trabajadores entre los yacimientos y otorgan francos forzados. Mientras tanto, la nueva conducción de YPF planea un recorte de inversiones de U\$S1.500 millones, por lo que la mismas alcanzarían los U\$S4.500 millones y un ajuste de entre el 10 y el 15% de sus empleados directos en los próximos meses, que al cierre de 2015 totalizaban 22.025, para “dejarla a tono con la actividad.”²¹⁰ Los sindicatos buscan resistir, pero se avanza en una modificación al convenio colectivo, para que la jornada de 12 horas de trabajo en dos turnos se convierta en 8 horas de trabajo con tres turnos y uno de relevo, para el conjunto de firmas contratistas y subcontratistas, extendido ello al personal externalizado. Al mismo tiempo, las grandes compañías insisten en que se debe mejorar la productividad, aunque al presente se inclinan por reducir la actividad. Ante esta situación, las principales consultoras laborales, plantean que el empleo eventual y en puestos calificados es el único que hoy demanda el sector hidrocarburífero.²¹¹

²¹⁰ Chesapeeake, relacionada al *shale* en EEUU redujo el 60% sus inversiones respecto a 2015; California Resources lo hará en el 80%; el recorte de las grandes firmas del mundo en 2016 se estima en U\$S 91.000 millones, y las 40 empresas petroleras que cotizan en la Bolsa de EEUU perdieron U\$S 67 mil millones.

²¹¹ Para los responsables de Manpower Group Regional Neuquén, “Aparecen proyectos cortos y eventuales. Las empresas, antes pedían un servicio por semanas o meses, y ahora lo hacen por un par de días”.

²¹² ²¹³ En medio del “Titanic sectorial y social”, la preservación del empleo quedó condicionada a la sustentabilidad de las empresas, y la negociación de nuevos convenios colectivos de trabajo que permitan turnos rotativos de 8 horas. La CEOPE insiste que hoy existe un excedente de 8.300 puestos de trabajo en el sector petrolero. En el mismo sentido, otros empresarios sostuvieron que “*están sobredimensionadas las dotaciones de personal*” (Diario Río Negro, 26/6/2016)

Ante el conflicto desatado por la recomposición salarial y la falta de acuerdo, que concluyó en un paro de actividades por 24 horas de todo el sector el último lunes de junio de 2016, el Ministerio de Trabajo dispuso unilateralmente un aumento general del 30% de los salarios en el *upstream*, pagadero en tres cuotas, 18% a partir de julio, 5% en noviembre y 7% en enero de 2017, y un bono no remunerativo de 15.000 pesos a cobrar con los salarios del mes de julio. Adicionalmente, convocó a una mesa técnica para debatir acerca de la jornada de trabajo, las horas taxi y las horas extras. De este modo, la Resolución 365 del Ministerio de Trabajo puso en marcha un “proceso de reestructuración productiva” que supone discutir entre los gremios petroleros y las empresas con la participación del gobierno, el régimen de la jornada laboral de 8 horas para el personal de las torres de perforación, la cuestión del personal directo e indirecto, y el esquema de pago de las horas extras efectivamente trabajadas. En tal sentido, remarcan las empresas que el costo de perforación horizontal en reservorios no convencionales en la Cuenca se estima entre los U\$S10 y los U\$S14 millones de por pozo (al inicio del ciclo

²¹² Según estadísticas del Ministerio de Trabajo de la Nación el sector petrolero destruyó unos 3.200 puestos de trabajo en el país entre febrero de 2015 y febrero de 2016, en una tendencia de reducción que nunca se detuvo. Casi la mitad de esos puestos, unos 1.500, se perdieron desde diciembre pasado, lo que fue caracterizado por el dirigente del Sindicato de Petroleros Privados como “despidos hormiga” producto de la caída de equipos y servicios petroleros como los del transporte, la construcción que redujo unos 1.000 puestos en la Cuenca, y los retiros voluntarios o jubilaciones anticipadas a las que se acogieron un importante número de trabajadores en el último tiempo (Pereyra, 27/6/2016). El sector perdió 17 puestos diarios de trabajo entre enero y marzo de 2016 en todo el país lo que obró como goteo incesante.

²¹³ Agregado a ello, información de la Encuesta de Expectativa Neta de Empleo que realizan las consultoras laborales a una muestra representativa de 800 empleados, evidencia que la actividad en el segundo semestre del año 2016 tiene pocas perspectivas de crecimiento en la región, en tanto la cantidad de nuevos pozos perforados ha caído en 2016 al nivel del 2012, muy por debajo de los 417 de 2013, los 550 de 2014, y los 495 de 2015, proyectando la baja del 30% de los equipos y de las torres de perforación. Para los empleadores del sector, el mercado laboral se mostrará más débil, y con seguridad negativo por primera vez en un largo período, asociado ello al descenso de los planes de contratación. (Diario Río Negro, 1/4/2016.)

tenían un valor de U\$S20 millones), mientras en EEUU no superan los U\$S8 millones. Los gremios petroleros, por su parte, sostienen que si se discute productividad, jornada y costos, hay que discutir el ritmo de exploración, la tecnología y el régimen laboral en reservorios no convencionales. (Diario Río Negro, 11/09/2016)

Reflexiones finales e interrogantes: reestructuración productiva, economía urbana y cambios territoriales en la Cuenca Neuquina

Como fuera señalado, la incorporación del concepto de la dependencia de la trayectoria al análisis regional y urbano permite retomar la idea de que la evolución económica de un determinado espacio geográfico es un proceso donde la historia importa, contándose en ella las configuraciones estructurales: lo material, las relaciones sociales de las que se derivan acuerdos y conflictos, las formas que adopta la producción, las capacidades tecnológicas y organizativas acumuladas y el sistema institucional. Esta importancia está dada tanto en el análisis del pasado, como en visualizar las oportunidades que se abren hacia el futuro –no exentas de contradicciones- dado que la trayectoria evolutiva de las regiones y ciudades condiciona las alternativas posibles para el surgimiento de nuevos senderos de desarrollo, en el marco de significativos cambios sectoriales y en el contexto macroeconómico nacional y regional. La posibilidad de un trayectoria renovada de las ciudades, puede derivar tanto del fortalecimiento de un sector clave de la estructura económica actual, como de la instalación de un conjunto de empresas vinculadas a un nuevo sector económico, que renueve la trayectoria local y determine un cambio sustancial en la economía. Esta posibilidad depende tanto de la trayectoria pasada de la economía local, como de las alternativas que plantea el devenir económico regional/local y las capacidades con que cuentan las ciudades para aprovechar el nuevo escenario, en especial la generación de economías de localización, el alcance de las economías de urbanización y los proyectos institucionales promovidos desde el sector público. Del avance de conocimiento producto de la investigación realizada, se

concluye en señalar el alto impacto derivado de la explotación de HRNC en las ciudades de Neuquén, Centenario y Añelo, que se refleja en la gran demanda de suelo para la radicación de empresas. Esto ha llevado a las administraciones locales y provincial a intervenir mediante la modificación de las normativas que regulan el diseño y funcionamiento de las áreas industriales y de servicios, intentando morigerar los efectos sobre el ordenamiento urbano. En tanto las administraciones locales presentan grados disímiles de capacidad política, técnica y administrativa para enfrentar esta situación, al mismo tiempo que deben articular este proceso con el fortalecimiento de la economía local y los vaivenes en el empleo, el estado provincial proyecta y formula políticas de estímulo a la generación de empresas especializadas y la localización de proveedoras de insumos, equipos y componentes radicadas fuera de la región. Esto podría redundar en el *up-grade* tecnológico de empresas que hoy operan en el sector y en la incorporación de nuevas actividades industriales en el territorio. No obstante, los cambios en los precios relativos y en las regulaciones plantean la modificación de las estrategias, decisiones y agendas empresarias.

Las transformaciones recientes en la Cuenca Hidrocarburífera Neuquina, producto del ciclo de expansión de las inversiones en HRNC y en actividades eslabonadas, junto a la recuperación de YPF, y la conformación de *joint ventures* y redes empresarias, permiten señalar el papel central que han cumplido las políticas de estímulo y regulación de inversiones en exploración, producción, e industria de transformación, y para el desarrollo de proveedores e infraestructura. Lo expuesto respecto a la localización industrial asociado a la fase expansiva del ciclo de los hidrocarburos en los primeros años de la década, permite plantear un conjunto de hipótesis de investigación acerca de las trayectorias económicas de las tres ciudades bajo análisis, las que muestran señales de menor ritmo de inversión en actividades del complejo de hidrocarburos en 2016: 1. Neuquén capital a través de la ampliación de su parque industrial ha definido un proyecto que potencia la radicación de las grandes empresas del sector petrolero, en una interacción provincial-municipal

que deriva en el posicionamiento del parque industrial local como principal centro logístico y de servicios de la actividad en la zona productiva de la formación Vaca Muerta, reforzando las economías de localización. En este sentido, las economías de urbanización juegan un rol preponderante, dado el rol de Neuquén como centro económico, administrativo, comercial y residencial de la región, y la consolidación del PIN como referente a nivel provincial, con creciente especialización en el sector hidrocarburos.

2. El escenario de la demanda de suelo para uso industrial y de servicios de las PyMEs ha desbordado a la capital, trasladándose a Centenario, que, a pesar de no evidenciar una fuerte tradición hidrocarburífera, cuenta con la posibilidad de generar la radicación de un bloque de empresas que por su impacto directo e indirecto traerá significativos cambios en el perfil económico de la ciudad, a partir de inversiones públicas y privadas de diversificación relacionada y no relacionada a los hidrocarburos. Esto permitiría generar economías de localización en la medida que se verifique una interacción entre firmas locales y compañías operadoras, lo cual requiere del desarrollo de una institucionalidad empresaria local, del reforzamiento de las capacidades organizativas y de una fuerte interacción con el sector público y el entorno científico tecnológico. En cuanto a las economías de urbanización, los cambios esperados en la estructura económica combinados con el auge de la inversión residencial y el crecimiento poblacional plantean interrogantes sobre las ventajas de urbanización que puedan generarse, teniendo en cuenta su cercanía con la ciudad capital.

3. La transformación que se opera en Añelo representa un proceso abierto debido a que el desarrollo actual y planificado de su parque industrial se da en el contexto de una historia local vinculada a un incipiente desarrollo agropecuario, en profunda transformación por el impacto de la explotación de los hidrocarburos no convencionales. Si bien está previsto un fuerte impacto en la radicación de empresas, el sentido de la localización en tanto base de servicios a yacimientos, no permite pensar en la generación automática de economías de localización que puedan inducir una dinámica que supere la actividad tradicional de las empresas, y plantea el desafío de superar

la dinámica local asociada a los “pueblos petroleros”. 4. Los cambios acaecidos en el escenario internacional y en los precios de los hidrocarburos, y en la macroeconomía nacional, asociados a las nuevas políticas de ajuste estructural y flexibilización laboral, de desregulación de mercados y libre transferencia de utilidades, con redefinición del rol del Estado, de YPF, de la industria, y de las relaciones externas, dan cuenta de nuevas evidencias, conflictos e interrogantes. Durante las últimas décadas (1997/2011), la participación de YPF Repsol en la producción hidrocarburífera total, retrocedió notablemente en petróleo y en gas. A partir de la renacionalización en un 51% de las acciones en abril de 2012 se revirtió dicha tendencia declinante. Las inversiones crecieron un 177% y alcanzaron U\$S 6.800 millones en 2014. El crecimiento de la producción alcanzó el 30% en petróleo y 12% en gas, desde junio de 2011 a junio de 2015, y las reservas crecieron 23,8% entre 2012 y 2014. Asimismo, el promedio de pozos perforados en el país por YPF para el período comprendido entre enero y mayo de 2013 a 2015 fue de 549 pozos. En sentido opuesto, en el primer semestre de 2016, la información del Ministerio de Energía confirma una reducción de las inversiones del 33,5% (de 549 a 365 pozos), regresando a los niveles de 2012. Las torres de perforación por su parte, pasaron de 56 activas en 2015 a 38 en 2016. En ese panorama que afecta más la actividad petrolera, con los nuevos incentivos de precios para el gas en boca de pozo que se acuerdan, es la actividad en gas la que atrae a las compañías. En síntesis, el escenario actual a partir de la caída de la perforación y terminación de pozos del último año, se caracteriza por una importante disminución de la demanda de servicios, de la facturación, con suspensiones, rotaciones y pérdida de puestos de trabajo en la industria hidrocarburífera, y junto a ello en las actividades eslabonadas. Para provincias como Neuquén, se trata de un cuadro complejo luego de años de elevados niveles de actividad y de ingresos, algo que además se trasladó al resto de los sectores económicos a través de los elevados salarios que se derramaron sobre el consumo, y que se expresó en la demanda creciente de suelo urbano y suburbano. A partir de la situación, el principal objetivo de las firmas de la industria y de las proveedoras de

servicios nacionales, es lograr la conformación de una mesa de diálogo integrada por el Estado, las operadoras, en especial YPF, los proveedores de operaciones especiales y las PyMEs locales de servicios, con el fin de discutir una política sectorial. En ese marco, que combina decisiones globales y locales, las corporaciones buscan imponer la reorganización del trabajo, e introducen la flexibilización laboral interna y externa.

Acerca de las perspectivas de la reorganización del trabajo en la Cuenca, puede razonarse tal como aportan Iranzo y Leite (2006) y Neffa (2012) en referencia a los cambios en las relaciones laborales que trae consigo la globalización, que la subcontratación laboral asociada a la externalización y descentralización como mecanismos asociados a la flexibilidad, no tiene carácter pasajero, sino que, por el contrario, responde a las condiciones impuestas por el nuevo momento de la acumulación a escala mundial e impacta en la configuración y dinámica de los territorios. En esa línea, pueden identificarse algunos factores que operan en ese sentido: 1. en el marco de una fuerte rivalidad empresarial, y en la reconfiguración de la organización del trabajo se despliegan prácticas empresariales tendientes a la disminución de costos y tiempos de respuesta, y la mejora de la calidad y la productividad, con impactos diversos en su operación y en las relaciones con proveedores, clientes, trabajadores y con el Estado. 2. la introducción de nuevas tecnologías en la producción y las telecomunicaciones han incrementado el peso de lo inmaterial en la producción, restándole valor al trabajo físico, desagregando los procesos productivos, potenciando la especialización, y tornando necesaria la flexibilización de la contratación de la mano de obra, a lo que se suman formas diversas de flexibilidad interna y de operaciones controladas a distancia, que reducen el valor de la proximidad, y la sinergia local. 3. la internacionalización de la producción ha profundizado la concentración del capital y las megafusiones, e induce a la relocalización productiva en la búsqueda de costos más bajos. De ese modo, como plantea Urrea, (1999) existe una asociación entre globalización y los esquemas de externalización-descentralización de los procesos productivos con impactos múltiples en la configuración de los

territorios, en lo ambiental y lo social. 4. La primacía del capital financiero y la especulación derivada de ello estimula el ahorro de capital en las áreas productivas, el aumento de la productividad en busca de aumentar la competitividad y la volatilidad de las inversiones reales. (De la Garza Toledo, 2000). Los cambios en la composición del producto, a lo que pueden agregarse los de las tecnologías de producción, han estimulado la práctica de la flexibilización interna y externa del trabajo. Los trabajadores, los ciudadanos y los gobiernos locales, y las PyMEs quedan expuestos a los cambios de estrategias y reestructuraciones de los núcleos empresarios y a los cambios en las funciones de producción. A partir de ello, las autoridades locales cargan con nuevos problemas y demandas sociales resultantes de los ciclos de inversión/desinversión de las compañías. 5. Finalmente, la racionalidad económica asociada a las políticas neoliberales viene marcando la pauta en la transformación del rol del Estado y en la dirección de la reestructuración productiva, enfocada hacia la flexibilización y reducción de los costos laborales. Ello dejará sus marcas en el territorio, profundizará la primarización de la economía regional y condicionará la trayectoria urbano-regional. El crecimiento del desempleo opera en la misma dirección: presiona por una mayor movilidad en el mercado de trabajo, e incrementa los grupos laborales con menor poder de negociación sobre sus condiciones de empleo. Otros factores provocan el mismo efecto, y en muchos casos lo agravan. En el marco de una actividad caracterizada por los elevados costos hundidos de las inversiones, la desintegración de firmas por especialidades con relaciones jerárquicas de fuerte acoplamiento con los subcontratistas, y una fuerte coordinación por parte de las operadoras y las grandes compañías multinacionales de operaciones especiales, a la fecha, el sector petrolero viene perdiendo puestos de empleo que en un año rondan los 4.000 en el país, cifra de las más altas en términos relativos después de la actividad de la construcción. La tendencia innegable de caída de las inversiones en exploración permite concluir que el sector vive una etapa de ajuste y reestructuración que convive con nuevos proyectos atraídos por la potencialidad de los recursos.

La actividad en los últimos años en el área creció en niveles notables, e hizo rejuvenecer al conjunto del complejo productivo, conformándose nuevas tramas empresarias, redes y grupos de trabajo en geología e ingeniería de alta calificación, a los que se adicionaron importantes planteles de operarios y unidades externas de servicios de distintos rubros y envergadura. Junto a ello se pusieron en marcha planes de construcción de infraestructura pública y privada, se conformaron nuevos parques industriales, y se motivaron desarrollos tecnológicos locales y la adaptación de nuevos sistemas técnicos concebidos en centros de investigación asociados a las grandes compañías con trayectoria en el *shale* en EEUU. Ello trajo consigo inversión inmobiliaria y financiera en la Cuenca Neuquina y demanda de tierras con fines empresarios y residenciales, y atrajo a profesionales, trabajadores y pequeños y medianos empresarios de otras regiones y otros sectores de actividad. El ciclo de expansión estimuló la participación de los municipios de las zonas petroleras, de las universidades nacionales y de los centros de investigación y de formación media y superior, tras el objetivo de capacitar personal, armar redes socio técnicas y responder a demandas puntuales de las empresas. Emergieron numerosas PyMEs con distintos grados de especialización y flexibilidad en los servicios especiales y generales, y las TICs, la electrónica y la automatización facilitan la exploración y la conexión de los espacios productivos a campo con las sedes empresarias locales y externas y la conformación de redes de variado alcance. Ello se desenvuelve en los marcos de la desintegración coordinada por las operadoras líderes y las prestadoras de servicios especiales, con distintos grados de cooperación y asimetría con las PyMEs en la definición de procedimientos y estándares, y supone innovaciones en la gestión del conocimiento y la producción, el comercio y la logística. A partir de ello, se crearon espacios de construcción de acuerdos y elaboración de agenda con impulso oficial, y se elaboraron múltiples estudios para planificar el ordenamiento territorial, estimular inversiones, y concretar nuevos diseños y acuerdos interinstitucionales. El *big push* que puso en marcha YPF junto al *shale*, comenzó a reconfigurar la trayectoria de las ciudades a partir de una

nueva economía en la región, impulsando el espíritu emprendedor en micro y pequeñas empresas, lo que generó modos diversos de contratación. La tradicional dispersión salarial y la alta demanda laboral fueron configurando un mercado de trabajo regional segmentado; se extendieron nuevas normas de consumo, y parte del ahorro sectorial fue volcado a inversiones inmobiliarias y a diversificación relacionada. Al presente, el ritmo de inversión ha caído, y –de mantenerse en el tiempo las estrategias de ajuste de las compañías- podrían reconfigurar la sociedad local. Miles de empleos directos e indirectos, internos y externos están en riesgo, y operan como parte de la larga cadena debilitada de subcontratistas. Los puestos de trabajo ligados al *core* del negocio petrolero aparecen en el horizonte como una variable de ajuste de las empresas que argumentan la necesidad de elevar la productividad y reducir los costos laborales y de estructura. Los ajustes en los gastos de capital frenan la concreción de obras y proyectos en las áreas industriales comprometidas modificando el escenario de inversiones y de localización de nuevas firmas. Respecto a la cuestión de la productividad planteada por las empresas, cabe afirmar que en términos sistémicos la misma sólo puede aumentar con la inversión y demanda de políticas específicas que generan efectos en cadena en la organización territorial, ya sea por la inversión privada en nuevas tecnologías; la inversión del Estado y de las grandes empresas en I&D; la inversión pública en infraestructura básica con fines industriales y logísticos; el financiamiento accesible a las PyMEs para reorganizarse e incorporar nuevos equipos y sistemas técnicos; la educación y la capacitación laboral; y el desarrollo de redes de comercialización que disminuyan los costos de transacción.

A nivel internacional se espera que a mediano plazo la oferta y la demanda de petróleo se equilibren, y que el precio del gas recupere impulso, aunque las restricciones de la demanda no alientan grandes expectativas de suba de precios. El tema radicación de inversiones en HRNC y otras con diversificación relacionada y no relacionada, y los asociados, laboral y de ordenamiento territorial, en un escenario sectorial y macroeconómico de ajuste,

seguirán estando en el centro de la agenda, y plantearán de modo continuo tensiones y demandas de nuevas regulaciones. La envergadura estratégica del sector, la potencialidad de los recursos naturales, los nexos con la industria y el transporte, el desarrollo tecnológico, la dinámica innovativa del sistema técnico de perforación, y la existencia de una oferta relevante de personal calificado y de prestadores de servicios en la Cuenca Neuquina, entre otros factores, condicionan la trayectoria de las ciudades y demandan que no sea el mercado y las finanzas los que de modo desregulado coordinen la actividad hidrocarburífera; sino que sean el Estado en sus distintas jurisdicciones, las operadoras, las compañías de operaciones especiales, las proveedoras PyMEs y las organizaciones del trabajo los que encaminen procesos concertados hacia un desarrollo sustentable. La crisis internacional, la reducción de la obra pública, el endurecimiento en las condiciones de financiamiento y la apertura comercial son algunos de los factores que generan incertidumbre respecto al cumplimiento de los planes de inversión de las corporaciones, la consolidación de sus eslabonamientos locales, y la creación de una atmósfera industrial en el marco de la aglomeración. El nuevo cuadro de los valores del gas en boca de pozo, y su cronograma de actualizaciones para los próximos años, previsto en el esquema tarifario anunciado por el gobierno nacional constituyen un atractivo para las inversiones en el sector con especial orientación al gas, pero exigen evaluación y marcos regulatorios en el uso de los recursos. Ello ha de combinarse con otras condiciones macro, meso y microeconómicas para un desarrollo sustentable de la actividad y el territorio. Por lo tanto, demanda otorgar prioridad a dinámicas competitivas de alcance sistémico que incluyan el ordenamiento territorial y la organización productivo-distributiva en modelos que reduzcan las asimetrías distributivas.

El conocimiento hasta aquí producido y la relevancia de los desafíos en la región, demandan necesariamente nuevas etapas de investigación. Al mismo tiempo estimulan revisiones teóricas que integran múltiples disciplinas y nuevas epistemologías, y en lo metodológico la interacción con los protagonistas.

Bibliografía

- Barrera, M. et al (2015) *"Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741) - Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores"*. Buenos Aires. CEPAL.
- Boschma, R. (2007): "Path creation, path dependence and regional development" in J. Simmie and J. Carpenter (eds.), *Path Dependence and the Evolution of City Regional Economies, Working Paper Serie*, No. 197, Oxford: Oxford Brookes University, pp. 40-55.
- Camagni, R. (2005): *Economía Urbana*. Antoni Bosch. Barcelona.
- COPADE Neuquén (2015): Informe de la Dirección de Industria, Comercio y Servicios. Julio.
- David, P. A. (2007): Path dependence. A foundational concept for historical social science. *Cliométrica*, v.1, no.2, Summer.
- De la Garza Toledo, E. (Coordinador) (2006) *Teorías sociales y estudios del trabajo: Nuevos enfoques*. UAM. México. Ed. Antrophos.
- Disbroiavacca, N. (2013). *Shale Oil y Shale Gas en Argentina. Estado de situación y prospectiva*. IIEE. Fundación Bariloche. S. C. de Bariloche.
- Fritzsche F. et al. (2003): "El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Revista EURE* (Vol. XXIX, N° 86). Santiago de Chile.
- Gorenstein, S. et al (2012): *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Ed. Ciccus.
- Hodgson G. M. (2002): 'Introduction' in: *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics*. E. Elgar.
- Iranzo, C y Leite, M. (2012) "La subcontratación laboral en América Latina". En J. C. Celis Ospina (Coord.) *La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales*. Medellín. Ed. Escuela Nacional Sindical. CLACSO.
- Lagerholm, M. and Malmberg, A. (2009): "Path dependence in economic geography, in L. Magnusson y J. Ottosson: *The evolution of path dependence*. Edit. E. Elgar.

Landriscini, S. G. (2015) "PyMes de servicios petroleros. Trayectoria, políticas, instituciones y desafíos". *V Jornada de Historia de la Industria y los Servicios*. Buenos Aires. 5 al 7 de agosto. FCE. UBA.

Landriscini, S. G. (2015) "Reorganización productiva e innovación a partir de los hidrocarburos de reservorios no convencionales en la Cuenca Neuquina. *12 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires. 5/7 de agosto. UBA.

Landriscini, S. G. y Carignano, A. (2016) "Subcontratación y tercerización en tiempos de volatilidad de los precios internacionales del petróleo. El procedimiento preventivo de crisis y sus derivaciones en las relaciones interempresarias y laborales en la Cuenca Neuquina" VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 3 al 5 de agosto- ALAST-FCE- UBA.

Landriscini, S. G. y Carignano, A. (2013). "Las PyMEs proveedoras en el complejo de hidrocarburos en la Cuenca Neuquina". *Revista Iberoamericana CTS*. Nº 26. Buenos Aires. OEI.

Landriscini, S. G. y Carignano, A.; (2015) "Hidrocarburos no convencionales en la Cuenca Neuquina en Argentina. Inversión, innovación y empleo. Una oportunidad para las PyMEs". *Revista PID*. Red PYME Mercosur. Vol. 3 Nº 1.

Landriscini, S. G. y Orlandini, M. M. (2014) *Innovación y coordinación en PyMEs de servicios petroleros en el cluster shale de Vaca Muerta*. En R. Ascúa, *et al Lecturas seleccionadas XIX Reunión Anual de la Red PYME MERCOSUR*. Brasil, 23 al 26 de septiembre. Universidad de Campinas. Red PYME Mercosur.

Landriscini, S. G. y Orlandini, M. M. (2015) "El desarrollo regional en la Cuenca Neuquina. Hidrocarburos de reservorios no convencionales y múltiples desafíos". *Revista Pilquén Nº 18*. Viedma. Río Negro. Ed. CURZA. UNCOMAHUE.

Landriscini, S. G. y Robles, L. (2015) "El escenario *shale* y los desafíos en la Cuenca Neuquina. Aprendizaje tecnológico y creación de capacidades en PyMEs proveedoras de servicios especializados a los hidrocarburos.". En R. Ascúa *et al; Lecturas seleccionadas, XX Reunión de la Red PYME Mercosur*. Bahía Blanca, 7/9 de octubre. UNS-UPSO-IIES Conicet y Red PYME Mercosur.

Landriscini, S. G., *et al* (2016): El desarrollo de los hidrocarburos no convencionales en la Cuenca Neuquina. Cambios en las ciudades, en su funcionalidad y vínculos. *XI Coloquio de Transformaciones territoriales*. Salto. 27 al 29 de julio. AUGM. Universidad de la República.

Martin, R. and Sunley, P. (2006): “Path Dependence and Regional Economic Evolution”. In *Papers in evolutionary economic geography*. Utrecht University.

Martin, R. and Sunley, P. (2006): “The Place of Path Dependence in an Evolutionary Perspective on the Economic Landscape”. In: Boschma, R. and Martin, R. (Eds.): *Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Chichester. Edward Elgar.

Martin, R. *et al.* (2008): “Path dependence and local innovation systems in city regions”. In: *Innovation management policy and practice*. Volume 10, Issue 2–3, October–December.

Méndez R. (2007): *El territorio de las nuevas economías metropolitanas*. Revista EURE (Vol. XXXIII, Nº 100). Santiago de Chile.

Neffa, J. C.; (2012) “Subcontratación, tercerización y precarización del trabajo y el empleo: una visión regulacionista desde la economía y el empleo”. En J. C. Celis Ospina (Coord.) *Subcontratación laboral en América Latina. Miradas multidimensionales*. Medellín. Ediciones Escuela Nacional Sindical. CLACSO.

Riavitz, L. *et al* (2015) *Recursos hidrocarburíferos no convencionales shale y el desarrollo energético de la Argentina. Caracterización, oportunidades y desafíos*. UBA. ITBA. UNCO. Buenos Aires. EUDEBA.

Urrea, F. (1999) “Globalización, subcontratación y desregulación laboral” en L. G. Arango y C. M. López (Compiladores) *Globalización, apertura económica y relaciones industriales en América Latina*. Bogotá. Colombia. Utópica ediciones.

Venancio, L. (2008): Los distritos industriales: modelo de desarrollo económico local que promueve el capital social. (CAEI). *Working Paper Serie 20*.

Procesos de organización social por el Derecho a la Ciudad. El caso de los desalojos en la Ciudad de Buenos Aires

Autoras:

María de la Paz Toscani

Lic. en Trabajo Social (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). CEUR-CONICET

Regina Vidosa

Lic. en Sociología (UBA). Doctoranda en Estudios Urbanos y Regionales (UNC, Bauhaus-Wienar). CEUR-CONICET

Paula Rosa

Lic. en Sociología (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UNGS). CEUR-CONICET

Procesos de organización social por el Derecho a la Ciudad. El caso de los desalojos en la Ciudad de Buenos Aires

"El derecho a la ciudad tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad"
(Harvey, 2008)

Introducción

El *derecho a la Ciudad* es un derecho universal promulgado para reivindicar el acceso igualitario de toda la población a los beneficios de la vida en las ciudades. Se trata de un derecho colectivo que promueve una gestión social de las ciudades por sobre los intereses especulativos que enfatizan el componente mercantilista del espacio urbano y sus servicios. Desde mediados de la década

del 1970, en un contexto de transformación generada por la implementación de políticas de tipo neoliberal, este derecho surge con fuerza reivindicativa.

La nueva gobernanza urbana comenzaba a actuar guiada bajo la lógica empresarial. En este sentido, la ciudad comenzaba a ser vista como una mercancía y las inversiones estatales ya no se esgrimían para el conjunto del territorio, sino que el interés estaba puesto en aquellas zonas que posibilitaran una mayor rentabilidad. Esto generó, entre otras cosas, la profundización de las desigualdades intraurbanas. Esto se debió a que al mismo tiempo que se generaban renovaciones o embellecimientos de algunas zonas, se llevaban a cabo procesos de decadencia o abandono de otras, profundizando su condición de marginalidad.

Como consecuencia de dicho proceso se gestan contradicciones en la vida urbana y disputas en torno al uso de los beneficios que la vida en la ciudad trae aparejada. Estas se expresan en la presencia de *conflictos urbanos* que pueden ser entendidos como parte de la disputa por el *derecho a la ciudad*. Este posee como uno de sus protagonistas a un nuevo actor social: los Movimientos Sociales Urbanos (MSU).

Esta ponencia busca realizar un acercamiento a los procesos señalados previamente haciendo hincapié en las contradicciones que genera la gestión neoliberal de las ciudades. Entendiendo que la *desigualdad*, en tanto consecuencia inmediata de la reproducción del modo capitalista, es un elemento a partir del cual surgen demandas y reivindicaciones por parte de los MSU. A partir de lo planteado, se focalizará en el análisis de un *conflicto urbano* específico, los desalojos en hoteles-pensión del barrio Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se analizarán los procesos organizativos que, en algunos casos, surgen por parte de la población que allí habita para evitar perder su vivienda.

A continuación, se presentará la estructuración dada al artículo. Primero, se trabajará en el concepto de *derecho a la ciudad*, entendiéndolo como un derecho enraizado dentro de las *desigualdades* que genera la gestión neoliberal de las ciudades. En segundo lugar, se trabajarán los conflictos

urbanos como expresión de los intereses en disputa en la gestión de la ciudad entre la reproducción de capital y la reproducción de derechos. En cuarto lugar, se hará hincapié en los MSU para conocer las particularidades que presentan estos actores sociales en los procesos de resistencia frente a la exclusión generada por las políticas neoliberales y la reivindicación del *derecho a la ciudad*. Finalmente, se presentará un conflicto urbano enraizado en los desalojos de los hoteles-pensión. Nos proponemos recuperar la experiencia de quienes generaron procesos organizativos como parte de su estrategia para continuar viviendo en la ciudad.

Derecho a la Ciudad y gestión urbana

El *Derecho a la Ciudad* es un derecho universal que se promulga para promover la igualdad entre los habitantes de las ciudades. Es un derecho amplio, que involucra a muchos otros derechos humanos. Tiene que ver con el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir, la gestión democrática de la ciudad a través de la participación directa en lo que respecta a la planificación de las ciudades. Asimismo, este derecho busca garantizar la función social de la ciudad, por sobre cualquier derecho de propiedad privada y visión mercantilizada del espacio urbano (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005)

El primer autor en postular la noción de *derecho a la ciudad* fue Lefebvre, quien en 1968 consideró al mismo como uno de los derechos básicos de los ciudadanos. El autor, señala la necesidad de vivir en territorios propicios para la convivencia "en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural" (Lefèbvre, 1986 citado en Duhalde, 2010: 6)

La necesidad de promover este derecho está vinculada con las consecuencias que genera la actual dinámica urbana. Como señala Pradilla

Cobos (2014) las ciudades latinoamericanas, a partir de su reconfiguración en el siglo XVI como colonias, han sido ciudades capitalistas y por lo tanto "se explican a partir de las teorías y leyes generales que explican las formas sociales, la estructura, los procesos y las contradicciones del modo de producción capitalista" (Pradilla Cobos, 2014:1). En este sentido, en tanto la ciudad sirve como soporte para la reproducción del orden político económico y social capitalista, las desigualdades urbanas son un rasgo intrínseco a su reproducción. Esto se advierte en el acceso a los bienes urbanos -suelo, infraestructura, vivienda, etc.- que está regulado, entre otras cuestiones, según el poder adquisitivo de la población (Pírez, 2014). Lo que denota el "predominio de formas mercantiles de producción y consumo" (Pírez, 2014:5).

Para el caso de las ciudades latinoamericanas, las disputas en torno a una ciudad como mercancía o como un bien colectivo estuvieron presentes a lo largo del siglo XX. Principalmente, estos debates fueron relacionados con el grado de mercantilización de los bienes de la ciudad y con la intervención por parte del Estado para democratizar ciertos servicios en pos de garantizar un acceso masivo de la población. Como señala Pirez (2014):

"Esas acciones, por lo general, tendieron a disminuir total o parcialmente la necesidad de recursos monetarios para el acceso a esos bienes, dando lugar así a una cierta desmercantilización de su consumo. Estos procesos han tenido siempre una clara y relevante dimensión política que, en una larga y contradictoria historia, fue configurando lo que se llamó Estado de Bienestar" (2014:1).

A partir de la década de 1970 se gesta un proceso de reestructuración de la gestión gubernamental tendiente a la neoliberalización de la gestión urbana, y con ello:

"El derecho a la ciudad queda restringido para quienes cumplen con las condiciones socioeconómicas (solvencia) asociadas con el nivel de ingreso. De allí que suelo, vivienda, infraestructuras, servicios fueron objeto de una fuerte re-mercantilización, sea por mecanismos de desregulación como de directa transferencia a la producción mercantil a cargo de empresas privadas y debilitamiento de los programas de

desmercantilización del consumo. El derecho a la ciudad queda subordinado a las condiciones mercantiles.” (Pírez, 2014:5-6)

El nuevo tipo de gobernanza urbana cambia profundamente el rol del Estado. Este se centra en asegurar “las condiciones de competitividad a los grandes agentes y negocios empresariales” (Brandão y Ramírez, 2014: 8). Se trata de una *nueva política urbana* del gobierno local que se caracteriza “por un lado, un fuerte apoyo estatal al capital privado para la revitalización de la ciudad, en donde ésta aparece como “negocio”. Por otro lado, un régimen político urbano en el cual los intereses públicos y privados se amalgaman para definir las decisiones de gobierno” (Cuenya, 2004, en Cuenya 2012: 35). En estas transformaciones las ciudades cobraron relevancia para el sistema financiero global porque fueron lugares de colocación de grandes excedentes de capitales a través de las inversiones inmobiliarias que actuaron de esta manera como factores anti cíclicos del capitalismo (Harvey, 2013).

Parte de los efectos que este nuevo tipo de políticas tienen se vinculan con potenciar el componente de desigualdad dentro del espacio urbano debido a que estas no se implementan para todo el espacio en general sino que son destinadas a aquellas zonas en donde se garantice la maximización del capital. Esto generará, por lo menos, dos consecuencias en las ciudades:

1) La *profundización de las desigualdades territoriales* entre aquellas zonas históricamente más “ricas” de la ciudad y las zonas “marginales”. Como señala De Mattos (2016):

“los promotores y/o inversores inmobiliarios, bajo las exigencias impuestas por la lógica financiera, priorizaron las partes de cada área urbana que presentaban mayores ventajas para la valorización de sus inversiones, con ello contribuyeron a la permanencia de las desigualdades socio-territoriales heredadas de fases anteriores” (2016:45)

Esto produjo no sólo una mayor diferenciación entre los lugares, sino también, en muchos casos, la agudización de la pobreza y la exclusión de

aquellas áreas, consideradas marginales ya que quedaron prácticamente aisladas de cualquier intervención gubernamental²¹⁴.

2) La *puesta en valor* de zonas que hasta el momento habían permanecido fuera del interés de los capitales públicos y privados: la intervención de ambos capitales facilita un nuevo uso territorial, una valorización del suelo y con ello la probabilidad de desplazamiento de los sectores de menores ingresos que lo habitan (Lanzetta y Martín, 2001; Rodríguez y Lúcken, 2011).

Estos procesos son acompañados con la proliferación de *actores político-económicos* que operan en el espacio urbano con el objetivo de obtener ganancias en la mercantilización de la ciudad. Éstos son identificados por Brandão y Ramírez (2014) como:

“grandes propietarios, el capital de construcción, el capital financiero, medios de comunicación, partidos políticos, etc., que pasan a disfrutar de condiciones ventajosas y a obtener ganancias extraordinarias. Esas y otras facciones desempeñan un papel de relieve en el pacto de poder oligárquico, financiero y rentista, siendo el patrimonialismo y la apropiación territorial las principales características del espacio urbano latinoamericano, como locus de poder y de la sociabilidad” (Brandão y Ramírez, 2014: 9)

Los procesos recientemente señalados generaron un claro retraimiento del *derecho a la ciudad* y, por lo tanto, una profundización de las desigualdades de la población en el acceso a los bienes y servicios urbanos. La desigualdad si bien actúa dentro de la lógica de consolidación de una ciudad exclusiva y excluyente, también es un punto desde donde pueden surgir nuevas demandas sociales. Así, como señala Reygadas (2015), “la desigualdad no es un estado fijo e invariable, sino una configuración que continuamente se reproduce pero siempre se ve desafiada” (2015:27).

²¹⁴ Esto da lugar a la aparición de situaciones diversas que van desde la autoproducción social del hábitat, hasta como se verá en el análisis del caso de estudio, la posibilidad de conformarse como lugares propicios para la proliferación de otras actividades rentables, como son las cocinas de droga, la instalación de prostíbulos, el mercado informal de inmuebles, etc.

Estas desigualdades pueden derivar en demandas sociales por el acceso igualitario a la vivienda, a los servicios urbanos (salud, trabajo, transporte), al uso del espacio público, etc. La insatisfacción de dichas demandas puede dar lugar al surgimiento de *conflictos urbanos* vinculados con los postulados del *derecho a la ciudad* y que tienen como protagonistas a los MSU. A continuación se desarrollará en qué consisten estos conflictos y qué son los MSU.

Conflictos urbanos

La situación señalada en el apartado anterior genera una conflictividad entre dos formas de ver a la ciudad, como mercancía o como bien social. Para Brandão y Ramírez (2014), se trata de dos intereses en juego, es decir, la reproducción del capital o la reproducción de los derechos, y en este sentido:

“Si la ciudad es vendida como si estuviera cosificada, ofreciendo su atractiva plataforma a los grandes capitales, como si encarnara los proyectos de toda la sociedad, transformando las ciudades en sitios sólo de reproducción del capital donde apenas figurarían las fracciones dominantes de esta reproducción, las masas sometidas a toda suerte de marginalización social, a la precarización del trabajo y a procesos de mercantilización de la vida pueden y deben contraponer otra reproducción: la reproducción y los derechos de toda la sociedad”. (Brandão y Ramírez, 2014: 10)

Dichos intereses son excluyentes uno del otro, es decir, cuanto mayor sea la capacidad de la reproducción del capital de unos pocos, menor será la de ampliación y reproducción de derechos para el conjunto de la sociedad. En esta misma dirección, a mayor garantía de la reproducción de derechos, menor será la especulación y acumulación de capital en torno al espacio urbano. En este sentido, es que la puja entre estos dos intereses supone la existencia de *conflictos urbanos*. Estos pueden ser entendidos como:

“acciones colectivas que manifiestan públicamente los problemas y tensiones subyacentes al modelo vigente de producción de ciudad. Son

luchas que no sólo se dan en el espacio urbano, sino que el espacio urbano se convierte en el centro mismo de la disputa" (sitio web: sur-corporación de estudios sociales y educación, 2011).

De esta manera, la ciudad se coloca en el centro de la escena como espacio de disputa entre los intereses de los *actores económicos*, señalados en el apartado anterior, y por el otro lado, los MSU que reivindican su *derecho a la ciudad*. En esta línea analítica podemos mencionar a García Calderón (2011), siguiendo a Borja (1975), quien sostiene que los MSU surgen a partir de las contradicciones del sistema de producción capitalista que "en el ámbito urbano, se manifiesta de dos maneras; en un primer lugar, el sistema de acumulación capitalista genera contradicciones en las relaciones de producción y uso de la ciudad. En segundo lugar, la propia dinámica del desarrollo urbano capitalista provoca nuevas contradicciones en su proceso de desarrollo" (2011:23).

A continuación, desarrollaremos el concepto de MSU para comprender el marco general en el que se inscribirá al análisis de los procesos organizativos para enfrentar a los desalojos en hoteles-pensión de la Ciudad de Buenos Aires.

Movimientos sociales urbanos (MSU)

Según Karl-Heinz Hillman (2001), el concepto de MSU es una denominación genérica que comprende una realidad muy amplia aunque su valor reside en señalar la existencia de conflictos que antes de su empleo no tenían una especificidad propia. Estos movimientos, surgidos durante la segunda mitad del siglo XX en las ciudades abarcan "todos los conflictos relacionados con la gestión y producción de bienes y servicios urbanos (vivienda, equipamientos y/o urbanismo), así como la gestión democrática de las instituciones de la ciudad". Según una tipología tomada de Karl-Heinz Hillman (2001), los MSU pueden ser iniciados a causa de un deterioro importante de las condiciones de vida de un modo súbito, la amenaza de una acción urbanística determinada, o bien por un déficit persistente de vivienda o servicios como así también se

pueden por la generación de un movimiento de oposición a la política urbana de la administración. De este modo, los MSU pueden ser espontáneos y de carácter defensivo o bien también pueden ser de largo plazo en función de un nivel de organización más avanzado.

Para especificar el caso latinoamericano vale la pena adentrarnos en el concepto de MSU que señala un grupo de investigación en las problemáticas urbanas de América Latina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Ecuador²¹⁵. Si bien parten de entender a los “movimientos sociales” como una pluralidad de actores que se organiza en torno a una problemática política o cultural común, se centran en la cuestión de “lo urbano” como central de su definición y foco de estudio de las ciudades contemporáneas. De este modo, señalan que las ciudades modernas latinoamericanas en su conjunto han surgido diferentes movimientos sociales como reivindicativas del *derecho a la ciudad*. Según esta perspectiva:

“estos movimientos no sólo disputan los espacios urbanos en donde se desenvuelven, sino que también los re-significan, siendo un ejercicio práctico y simbólico a la vez. Esta es quizás la razón por la cual no es posible hablar de una ciudad en concreto e impuesta desde arriba, ya que si bien mecanismos de poder como la segregación socio-espacial existen y se desenvuelven a diario, estos son re-significados por los subalternos produciéndose así una respuesta desde abajo a las condiciones de vida impuestas” (sitio web: FLACSO, 2015).

Desde este enfoque se hace hincapié en la ciudad como un espacio político, donde se expresan *conflictos urbanos*, pero también se expresan voluntades colectivas y es posible la resignificación de los espacios por la propia sociedad²¹⁶. A partir de estos planteos los autores sostienen que es necesario

²¹⁵ Grupo de investigación de Derecho a la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - Ecuador. Disponible en: <https://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/lineas-de-investigacion/movimientos-sociales-urbanos/> (consultado 22-05-2015).

²¹⁶ Siguiendo esta línea de análisis podemos decir a partir de lo planteado por Borja (2011) “La ciudad es ante todo el espacio público, el espacio público es la ciudad. Es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos [...] El espacio público expresa la democracia en su dimensión territorial. Es el espacio de uso colectivo. Es el ámbito en el que los ciudadanos pueden (o debieran) sentirse como tales, libres e iguales. El donde la sociedad

crear un nuevo "lente" que permita observar las particularidades de los MSU latinoamericanos para aportar a repensar las miradas más tradicionales. Esta cuestión se observa claramente frente al caso europeo pues en este, "el conflicto se da en la recuperación del espacio urbano público y en el tipo de gestión de la ciudad; público versus privado. Sin embargo, en América Latina, los MSU surgen como movimientos de resistencia a la exclusión generada por el sistema neoliberal, construyendo nuevos espacios urbanos alternativos al sistema imperante" (García Calderón, 2011:6). Como se verá a continuación, esta "resistencia" será muchas veces un componente clave ya que implica la visibilización de los conflictos, la permanencia dentro de la ciudad y con ello la posibilidad de re-significar los espacios en los que los sujetos habitan.

Procesos organizativos frente a los desalojos

Los procesos más generales descritos previamente permiten comprender la dinámica de la Ciudad de Buenos Aires y específicamente el contexto en el que surgen las experiencias de organización colectiva para enfrentar los desalojos de los hoteles-pensión en el barrio de Constitución. Hacemos referencia a un tipo particular de *conflicto urbano*.

Podemos observar que este *conflicto urbano* da cuenta de, por lo menos, dos situaciones de exclusión: a) el barrio en el que se encuentran, Constitución y b) el tipo de vivienda, los hoteles-pensión.

- a) El barrio de Constitución, puede ser considerado como uno de los ejemplos de las consecuencias de implementación de las políticas neoliberales de gestión de la ciudad. Se trata de un barrio que permanece por fuera de lo que son las políticas de inversión de capitales como lo fue Puerto Madero en la década de 1990 o los planes de conformación de "Distritos Económicos" que tienden a revalorizar ciertas zonas de la ciudad.

se escenifica, se representa a sí misma, se muestra como una colectividad que convive, que muestra su diversidad y sus contradicciones y expresa sus demandas y sus conflictos" (Borja, 2011:205)".

b) Los Hoteles-pensión²¹⁷ son establecimientos que no garantizan el derecho a una vivienda adecuada. Las personas que viven allí lo hacen en condiciones de hacinamiento tanto en la pieza como en el hotel, con escasa higiene y con un gran deterioro de las condiciones edilicias (presencia de humedad y goteras, instalación eléctrica precaria, falta de agua caliente, etc.). En muchos casos estos establecimientos son regentados por falsos dueños que se apropian del lugar y comienzan a administrarlo. En otros casos, también se puede advertir la presencia de otras modalidades en su utilización vinculadas a las drogas y la prostitución, actividades que permiten obtener alta rentabilidad en esos espacios. Estas modalidades, en algunos casos, conviven junto a las familias que allí habitan.

A partir del año 2009 dentro del barrio comenzaron a visualizarse un aumento las situaciones de desalojo, sin embargo, esto no es sólo algo específico del barrio de Constitución, sino que es una problemática que afecta al conjunto de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien no se encuentran cifras oficiales de la cantidad de desalojos, según los referentes de la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA)²¹⁸, a través de la cantidad de subsidios habitacionales²¹⁹ otorgados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), se puede inferir que a partir del año 2008 se dio un proceso continuo de desalojos -alrededor de 5.000 por año. Siendo el año 2010 el más álgido, con un total de 10.000 familias. Cabe señalar que las modalidades de desalojo

²¹⁷ Los hoteles-pensión surgen en la CABA a mediados de siglo XX a partir de las leyes de congelamiento de alquileres y prohibición de realizar desalojos. Se trató de una estrategia por parte de los dueños de dichos establecimientos, de convertir en su mayoría a los antiguos conventillos, casonas o inquilinatos, en hoteles. De esta manera, pasan a estar regidos por la ley hotelera y encubren la relación de locación existente.

²¹⁸ CIBA es la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires, surge en la Ciudad de Buenos Aires en la década del 70 "con el objetivo de contribuir a la defensa de los derechos de un numeroso grupo de inquilinos que estaba por ser desalojado como consecuencia de la aplicación de una ley que eliminaba las protecciones vigentes en el mercado de alquileres durante la última Dictadura Militar. Hoy en día, CIBA continúa luchando por el Derecho a la Vivienda en la Ciudad" (Sitio Web, CIBA)

²¹⁹ El subsidio habitacional es un monto entre 1200 a 1800 pesos que otorga el Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad a familias en situación de calle o riesgo de estarlo durante 6 a 10 meses.

pueden variar según se trate de desalojos *formales* –civiles, penales o administrativos- o desalojos *informales* –de manera indirecta, por aumento indiscriminado de precios, o de manera directa, por amenazas, colocación de candado en la puerta, etc-.

El desalojo es evidencia de los conflictos que la dinámica de la ciudad genera pues va en detrimento del:

“derecho a la vivienda adecuada, también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios”. Por eso, los desalojos suelen tener, entre otros efectos ulteriores, la descomposición del grupo familiar, la deserción o atraso escolar de los niños, el desarraigo y un empeoramiento y encarecimiento generalizado de las condiciones de vida” (Arcidiácono y Royo, 2009:320).

El desalojo se convierte en una herramienta institucionalizada de expulsión de la población con escasos recursos económicos. En el caso de Constitución, los desalojos son también una herramienta disciplinadora por parte de los dueños ya que al estar siempre presente la posibilidad de ser desalojado genera mayor temor a la hora de exigir mejores condiciones en los hoteles, cumplimiento de los servicios que debe brindar un hotel, buen trato del dueño o encargado, etc. Asimismo, la dificultad de acceder a otro lugar, dadas los requisitos excluyentes del mercado formal de alquileres, va limitando las posibilidades de pensar en una salida a dicha situación.

En general quienes habitan en los hoteles-pensión difícilmente realicen acciones colectivas para enfrentar esta situación. Por el contrario, dada la regularidad con la que se producen los desalojos, este es considerado como un infortunio más dentro de la vulnerabilidad en la que viven. De esta manera, si bien cuando se presenta el desalojo en su mayoría las personas pasivamente se van del lugar, otros buscan enfrentar dicha situación de manera colectiva, es decir, genera una *acción colectiva* para permanecer más tiempo viviendo en el hotel-pensión y así encontrar alternativas habitacionales.

En principio es necesario preguntarnos ¿Qué es lo que lleva a algunas de las *personas que viven en hoteles-pensión* a organizarse? A priori se puede señalar que la organización por parte de estas personas comienza ante la urgencia y el temor de quedarse en la calle. Sin embargo, esta afirmación no alcanza para explicar por qué se organizan, dado que la mayoría no lo hace. En este sentido, es que se puede advertir otra noción entre quienes se organizan. Esto se vincula con desnaturalizar la acción de desalojo, cuestionar su normalidad y, por ende, derribar la construcción generalizada que postula que el "dueño tiene derecho a hacerlo simplemente por ser dueño". En este sentido, para entender estas circunstancias que llevan a la acción, es interesante el planteo de Gordillo (1999) que sostiene que las condiciones surgen cuando son "enmarcadas" socialmente y cuando se posee la convicción de que la situación de injusticia se "puede modificar a través de la acción" (Gordillo, 1999:392).

De esta manera, la organización con otros aparece como única medida posible para enfrentar a los desalojos. En este punto se puede introducir la dimensión subjetiva que provee Tarrow (2004) respecto de la acción colectiva y los movimientos sociales para poder entender desde este punto de vista la importancia de la organización de las personas que viven en hoteles-pensión. Siguiendo al autor "la acción colectiva es el principal recurso y con frecuencia el único, del que dispone la mayoría de la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados o a Estados poderosos" (Tarrow, 2004:24). A partir del proceso organizativo que comienza ante el temor de perder el techo en el que viven, empiezan a observarse cambios en la forma de ver y de conceptualizar la realidad en la que se encuentran. En definitiva, se activa la posibilidad de realizar un pasaje desde una problemática individual a una opción colectiva.

El proceso organizativo asume aquí un punto central porque lo colectivo aparece para romper con la lógica individual en la cual uno es responsable del acceso a los bienes urbanos a partir del poder adquisitivo que posee. De esta manera, la acción colectiva que emprenden estas personas, viene a imponer

un "nosotros" frente a dicha lógica individualizadora. En este sentido, ya no se trata de una problemática individual, sino que se visualiza una comprensión general de dicha problemática, que involucra diferentes aspectos, como por ejemplo, el vacío legal en el que se encuentran por vivir en un hotel-pensión, la consolidación de un mercado inmobiliario formal con condicionamientos excluyentes para su acceso, la proliferación de formas precarias de alquiler, políticas habitacionales ineficientes, etc. De este proceso son muy importantes las organizaciones sociales y movimientos sociales urbanos que trabajan en el barrio, con ellos se logran articulaciones y la adquisición de conocimientos necesarios para emprender la organización.

Específicamente en el barrio de Constitución, el punto máximo de organización se visualiza en el año 2010, a partir del cual se conformaron dos MSU: El Movimiento de Resistencia Popular (MRP) y el Movimiento Popular Latinoamérica (MPL). Este proceso da cuenta de la constitución de MSU, que como señala Tarrow (2004), se trata de "desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades" (2004:26). Ambos Movimientos Sociales integran a personas que viven en hoteles y organizaciones sociales y universitarias. En su acción colectiva se advierte una resistencia a los procesos de expulsión y en este sentido se constituye en una estrategia para garantizar su permanencia en el hotel-pensión. Principalmente el proceso organizativo que surge ante la emergencia de los desalojos tiene el objetivo de ganar más tiempo en el hotel-pensión o negociar las mejores condiciones de desalojo²²⁰. En términos de Tilly (1977), este punto podemos identificarlo como "movilización", es decir, el proceso mediante el cual un grupo

²²⁰ Estas incluyen desde la obtención del subsidio habitacional unificado, la posibilidad de recuperar las pertenencias. En los casos en que se trate de desalojos formales, se logra realizar una legítima defensa por parte de las personas, garantizando por ejemplo, la permanencia en el lugar hasta que en el caso de que haya niños, puedan terminar su ciclo lectivo, etc. Cabe señalar que en aquellos casos en que se logra postergar el desalojo, algunas veces llegan a permanecer entre uno o dos años en el hotel-pensión, cuando esto sucede comienza un proceso de re-significación de dicho espacio. Donde la gente empieza a realizar mejoras edilicias, generan normas de convivencia que las pautan entre todos. En sus relatos se advierte el cambio de vínculo con el lugar, ya que comienzan a denominarlo "casa"

pasa de ser un colectivo pasivo de individuos (personas viviendo en un hotel) a tener una participación activa en la vida política (realizar cortes de calle, marchas en la legislatura, etc.). Del mismo modo, el autor advierte la existencia de *momentos* dentro de la acción colectiva entendiéndolo que no siempre será de la misma intensidad y alcance.

Esto momentos están relacionados con los cambios que se suceden en el contexto, en este sentido, como señala Torres Carrillo (2009) "en todos los procesos constitutivos de identidad colectiva, de actores sociales y de acción colectiva confluyen condiciones políticas y sociales estructurales, procesos generados por la propia experiencia asociativa y de lucha, y dimensiones subjetivas previas e instituidas por el movimiento" (2009:67). Sin embargo, estas acciones no se explican sólo por la subjetividad de quienes las realizan, sino que cobran sentido al darse un "encuentro" de dos fuerzas sociales (Marín, 1981). Por un lado, los dueños y/o encargados de los hoteles, junto con la policía o con "matones" y, por el otro, las personas que viven en los hoteles organizados junto con los movimientos sociales. Es en función de este encuentro, con las características y posibilidades de las que se vale cada fuerza social, que se plantean distintas *estrategias* para enfrentar la situación (que cada uno ha ido cambiando a lo largo del tiempo en función de las estrategias que hacen unos y otros).

Es importante señalar, que una vez que las personas están organizadas dentro de un colectivo parte de este proceso organizativo asume nuevas reivindicaciones, que trascienden al hecho concreto de no perder el lugar donde viven, sino que también apuntan a alcanzar una solución habitacional, y a no perder la posibilidad de habitar dentro de la ciudad porque allí es donde tienen su trabajo, donde sus hijos van a la escuela y donde acceden a su centro de salud. En definitiva de lo que se trata es de alcanzar reivindicaciones por el *derecho en la ciudad*.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo pudimos advertir cómo la dinámica de las ciudades contemporáneas y la gestión neoliberal del espacio urbano producen desigualdades en el acceso a la vivienda y a los servicios urbanos. Esto es propio de la reproducción de la ciudad capitalista, por lo tanto constantemente se verán en tensión los intereses por mercantilizar la ciudad o por el contrario garantizar el acceso para todos en el marco de la promulgación del *derecho a la ciudad*.

Podemos señalar que la dinámica de la ciudad, al quedar sujeta a la lógica de la maximización de la ganancia por parte de los *actores económicos*, difícilmente se logre constituir un espacio urbano que integre al conjunto de la población, por el contrario, se establecerán quienes ganan y quienes pierden según el poder adquisitivo que posean. Esta distinción no es sólo una cuestión económica, sino también una cuestión política que está vinculada con el tipo de ciudad que se construye y para quién. Lamentablemente, la democratización de la gestión de la ciudad promovida desde el *derecho a la ciudad* dista mucho de ser una realidad concreta, y por el contrario, como señala Harvey (2013): "el derecho a la ciudad actualmente existente, tal como está ahora constituido, es demasiado estrecho y está en la mayoría de los casos en manos de una pequeña elite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades particulares y sus deseos más íntimos" (2013: 47)

Por estos motivos es que cobra importancia la consolidación de MSU en el espacio urbano, dado que son quienes capitalizan las distintas reivindicaciones en pos de garantizar un acceso igualitario para toda la población a los servicios de la ciudad. Si bien se utiliza esta categoría analítica para analizar sus acciones, cabe señalar que en la realidad concreta podemos encontrarnos con una multiplicidad de *conflictos urbanos*, así como también una diversidad de procesos organizativos y movimientos sociales. También se puede señalar que estos procesos poseen momentos de mayor o menor organización, así como también lo tendrán los movimientos según su mayor o menor nivel de

consolidación. Estas variaciones de procesos y singularidad de MSU hacen también a la dificultad de consolidarse como un colectivo unificado frente al estado y a los diferentes actores económicos que operan en el espacio urbano.

El interés por analizar a los procesos organizativos de las personas que viven en hoteles-pensión está relacionado con que se trata de un *conflicto urbano* específico dentro de la Ciudad de Buenos Aires que permanece invisibilizado y a la vez naturalizado por la propia población afectada. Los alcances y potencialidades de esta acción colectiva, como así también sus limitaciones a nivel organizativo son aún un punto para continuar investigando.

Bibliografía

Arcidiácono, P. y Royo, L. (2009). Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización. Informe "La infantilización del déficit habitacional: una temática invisible", elaborado por la Asesoría General Tutelar, Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el CELS. Cap. VII.

Brandão, C. y Ramírez, V. (2014). Revista América Latina en movimiento. "La cuestión Urbana hoy, entre el mercado y el buen vivir" N° 497, Julio.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005

Cuenya, B. (2012). Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Compiladores: Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer. 1ª ed.- Buenos Aires: Café de las Ciudades.

De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. Sociologías, Porto Alegre, año 18, n° 42, p. 24-52.

García Calderón, I. (2011). Transformación del espacio urbano y movimientos sociales en argentina tras la crisis de 2001: el caso del movimiento territorial liberación. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Gordillo, M. (1999). "Movimientos Sociales e identidades Colectivas: repensando el ciclo de protesta obrera cordobés de 1969-1971" Desarrollo Económico, vol 39, N155.

Harvey, D. (2013) "Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana" Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Ediciones AKAL S.A.

Karl-Heinz Hillman, (2001). Diccionario enciclopédico de sociología, Herder S.A., Barcelona.

Lanzetta, M. y Martín, L. (2001) "El proceso de renovación urbana en el barrio de La Boca (Buenos Aires) Vulnerabilidad y organización social".(Versión preliminar) Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Marin, J. (1981) "La noción de polaridad en los procesos de formación y realización del poder". Serie Teoría, Cuaderno 8. CICSO, Buenos Aires.

Pérez (2014) Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas Revista América Latina en movimiento. "La cuestión Urbana hoy, entre el mercado y el buen vivir" N° 497, Julio 2014

Pradilla Cobos, E. (2014) La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. Cad. Metrop. vol.16 no.31 São Paulo jun.

Reygadas, L. (2015) "Más allá de la legitimación. Cinco procesos simbólicos en la construcción de la igualdad y la desigualdad", en Mayarí Castillo y Claudia Maldonado (eds.) Desigualdades. Tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas, RIL Editores, Santiago de Chile, pp. 39-68.)

Rodríguez, M. F. y Luckman, M. (2011) "Los desalojos como política de Estado. Un estudio de caso: villa La Maternidad en la ciudad de Córdoba y el asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno en la ciudad de Buenos Aires. En: "La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina". Editorial Café de las Ciudades. Buenos Aires

Tarrow, S. (2004) El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, Alianza, Madrid.

Tilly, C. (1977). From mobilization to revolution. University of Michigan

Sitios Web:

- Sur -Corporación de estudios sociales y educación:
<http://mapadeconflictos.sitiosur.cl/>
- Grupo de investigación de Derecho a la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso-Ecuador.
<https://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/lineas-de-investigacion/movimientos-sociales-urbanos/>
- Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires: <https://cibacapital.wordpress.com/>

La construcción social del territorio: el caso de la ciudad de Rosario entre 2003 y 2015. Aportes para su estudio

Madoery, Oscar; Vismara Alonso, Ma. Belén; Chevrin, Coline; Beckmann, Erika

Introducción

Entre 2003 y 2015, con la recomposición política, social y económica del país, Rosario ha conocido un periodo de crecimiento económico de magnitud inédita. La ciudad se constituyó como el nodo articulador de los principales corredores productivos de Argentina y de la región gracias a grandes obras de infraestructura. Además se convirtió en el centro del eje de la nueva configuración productiva del país, basada en la agregación de valor a las tradicionales producciones agropecuarias. Desde la década de los 90, la ciudad ha sido presentada como modelo en cuanto a políticas de desarrollo local y planificación estratégica, con políticas públicas de descentralización administrativa, presupuesto participativo, de recuperación de espacios públicos, salud, cultura, niñez, etc. Estas iniciativas le valieron a la ciudad en el 2004 el premio a la gobernabilidad y al desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, lo que podemos considerar como la imagen de marca territorial de la ciudad parece revertirse desde hace unos años. De nuevo, Rosario aparece referenciada como territorio hostil, peligroso, de desigualdades, a veces llamada "la Medellín" o "la Chicago" Argentina. La generación masiva de capitales vinculados la actividad agroindustrial ha tenido un impacto fuerte en la ciudad, con consecuencias en la construcción inmobiliaria, valor del suelo, grandes proyectos urbanos y originando algunos de los conflictos sociales y espaciales que marcan el territorio.

En el presente trabajo no se pretende dar cuenta del conjunto de transformaciones que afectaron el territorio de Rosario, sino presentar la problemática y proponer un modo de abordarla. Apoyándonos en el caso de nuestra ciudad, nos proponemos aportar a los debates epistemológicos y

metodológicos acerca de los modos de pensar el territorio desde las ciencias sociales, entendiendo los estudios territoriales como un campo en construcción, que requiere necesariamente el aporte de variadas disciplinas.

Cabe destacar que las transformaciones urbanas del sistema-territorio Rosario constituye una de las líneas de investigación que desarrollamos desde el Centro de Estudios Desarrollo y Territorio-Rosario (CEDeT-Rosario).

Presentación del problema

Repasamos a continuación algunos datos que nos permiten caracterizar la situación de Rosario.

En el 2015, según estimaciones periodísticas, en el departamento Rosario un 30% de la población vivía bajo la línea de pobreza (sobre 1.193.605 habitantes unos 358 mil vivían en condiciones de pobreza)²²¹. Además, en el mismo año Rosario fue la segunda ciudad con mayor desempleo en Argentina, con una tasa de 8,8% de desempleo, cuando el índice nacional de desempleo alcanzaba los 7,1%.²²²

Por otra parte, es significativo que entre 2004 y 2013 se contabilizaron más de 1.000 muertes vinculadas al narcotráfico, donde el 90% de los asesinados fueron jóvenes de entre 18 y 25 años (Gallo, 2013). La cuestión de la violencia en Rosario aparece vinculada a feroces desigualdades entre los habitantes de las distintas zonas urbanas, lo cual ha modificado la percepción que se tenía de esta ciudad, a veces presentada como modelo de gestión urbana en la década pasada.

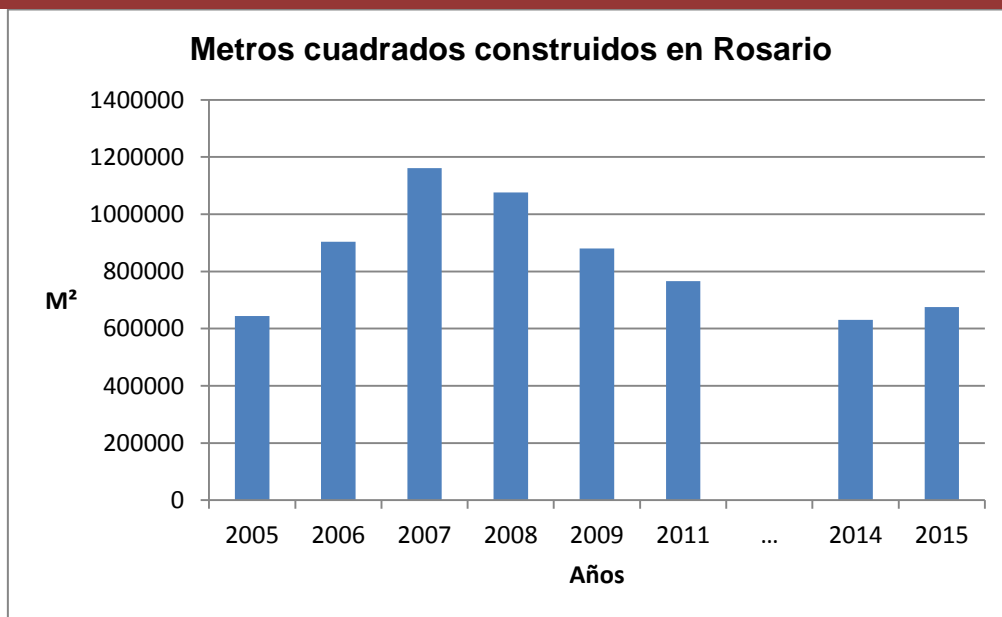
Es interesante estudiar las disparidades territoriales en base a variables como los permisos de construcción de obras particulares. En el 2007, Rosario aparecía como la ciudad sudamericana con mayor cantidad de metros

²²¹ En el 2015 se estima que una familia tipo, dos adultos y dos menores requirió contar con ingresos por encima de \$5.717 para no vivir bajo el nivel de pobreza. [en línea]: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Provincia-y-municipio-estiman-que-la-pobreza-en-Rosario-llega-al-30-por-ciento-20150716-0122.html>

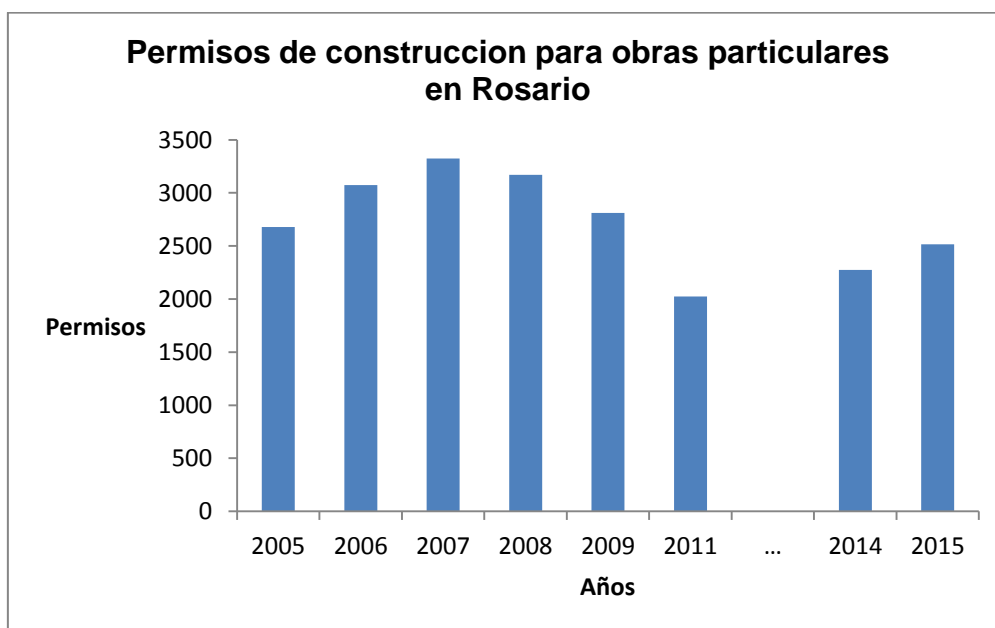
²²² A título de comparación, en el primer trimestre del 2014, se registraba una desocupación del 7,6% de la población en Rosario.[en línea]: <http://www.rosario3.com/noticias/Rosario-es-la-segunda-ciudad-con-mayor-desempleo-del-pais-20150518-0053.html>

cuadrados construidos por habitante (Yanson, 2014). Entre 1999 y 2002, la municipalidad de la ciudad autorizó permisos de construcción para entre 100 mil y 200 mil metros cuadrados. Los años 2007 y 2008 representan picos de construcción con más de 1 millón de metros cuadrados de nuevas construcciones. El fenómeno se desacelera entre 2009 y 2012 para estabilizarse hasta hoy. El promedio de los últimos años ronda así los 600 mil metros cuadrados de construcción autorizada por año (Bastus, 2014). Se considera así que durante la última década son 6 millones de metros cuadrados de vivienda los que se construyeron, de los cuales una parte significativa como herramienta de ahorro²²³: en total se emitieron 14.836 permisos de construcción para obras particulares (Actis, 2015). Analizando la baja actual en los pedidos de permisos de construcción para obras particulares en los barrios en contraposición a su relativa estabilidad en el centro, el secretario de gobierno del municipio afirmó en una nota periodística publicada en octubre de este año que la ciudad tiene "una dinámica muy particular, donde desde hace años sectores vinculados al sector agropecuario vuelcan sus excedentes a modo de inversión en la construcción de departamentos. Y eso parece no haber cambiado" (La Capital, 2016).

²²³ Hablamos de la inversión inmobiliaria como herramienta de ahorro ya que el sector inmobiliario aparece como principal opción para invertir o resguardar capital. Esto se ve facilitado por la oferta de fideicomisos y empresas constructoras de planes de pago en cuotas.



Fuente: elaboración propia en base a datos periodísticos



Fuente: elaboración propia en base a datos periodísticos

Además, es interesante aclarar que entre 2003 y 2010, el valor en dólares de las propiedades en el centro rosarino aumento un 230%, el metro cuadrado alcanzando el monto de 1600 dólares.²²⁴ Los precios del mercado formal de viviendas aparecen por ende prohibitivos para gran parte de la población, y

²²⁴ Lucas Ameriso, en el artículo de La Capital del 22 de mayo de 2011 afirmó "Comprar un departamento en Rosario ya cuesta lo mismo que en Miami".

"empujan" crecientemente a los sectores más humildes hacia la periferia de la ciudad.

Asimismo, en la ciudad, el déficit habitacional afecta a unas 50 mil familias, de las cuales se considera que unas 25 mil pertenecen a los sectores de más bajos recursos. Además, según el Censo Nacional de 2010, cerca del 20% de las viviendas particulares del departamento de Rosario están deshabitadas, es decir, que de un total de 434.977 viviendas, 79.978 se encuentran vacías. Cerca del 80% de estas viviendas vacías está en edificios céntricos construidos en la última década (Retamal, 2015). En Rosario se considera que casi el 30% de los hogares no posee los ingresos necesarios para pagar el alquiler del departamento más barato de un dormitorio sin que el costo del alquiler supere el 30% de sus ingresos (se considera 40% el límite a partir del cual el alquiler pelagra el equilibrio de los ingresos mensuales)²²⁵. La cifra aumenta a 70% de los hogares en el caso de un departamento promedio de dos dormitorios (Lobos, 2014).

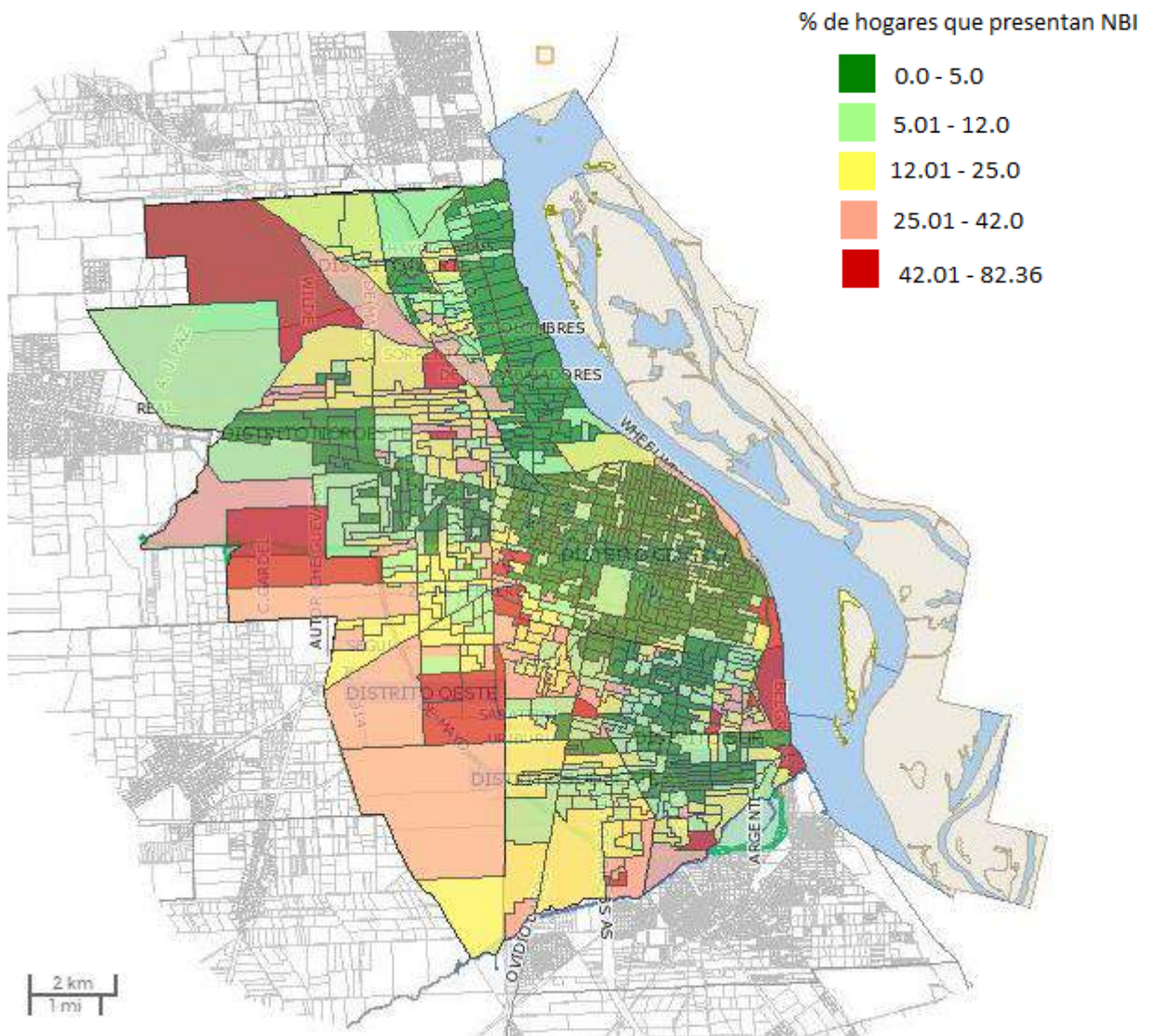
Además, el 15% de la población no posee título de propiedad de la vivienda donde habita, sean dueños de viviendas sociales o habitantes de asentamientos irregulares. En el 2013 según la encuesta de la ONG Techo, existían 110 asentamientos irregulares dentro de los límites de la ciudad, correspondiendo a aproximadamente 35 mil familias (Techo, 2013). Se consideraba en ese entonces que unas 150 mil personas vivían en las "villas miserias" o asentamiento irregulares, con déficit de acceso a los servicios básicos pero también de seguridad o de salud. Según el Servicio Público de la Vivienda de la municipalidad, la cantidad de familias viviendo en estos barrios informales está estable desde el año 2005 (Aranda, 2012). También podemos hablar de cierta estabilidad en cuanto a la ubicación geográfica de los

²²⁵Se suele considerar en economía que el costo del alquiler no debe superar un porcentaje similar a la capacidad familiar de endeudamiento. Es un porcentaje de los ingresos mensuales netos, los cuales se calculan por diferencia entre los ingresos y gastos fijos que tiene que soportar cada mes. En general es recomendable no endeudarse con una cuota mensual superior al 40% de los mismos, por lo tanto la cuota mensual del préstamo a solicitar no debe superar el 40% de los ingresos mensuales netos. Alseda, 2009, [en línea]: <http://www.alseda.com.ar/noticias/boom-inmobiliario-en-rosario-se-volcaron-4-millones-de-mt2-como-herramienta-de-ahorro/>
<http://www.hipotecasweb.com/calculadoras/simulador-calculadora-capacidad-de-endeudamiento.html>

asentamientos en el territorio de la ciudad, aunque existen episodios de usurpación de nuevos terrenos.

El crecimiento económico de la ciudad no se ha visto reflejado únicamente en la proliferación inmobiliaria, pues también se puede observar en la multiplicación de grandes proyectos de desarrollo urbanístico. En este sentido, varios proyectos han sido planificados en distintas partes de la ciudad: podemos citar entre otros la revalorización de la costanera, o el desarrollo de la zona denominada “Puerto Norte”. Muchos de estos proyectos han generado conflictos y constituyen decisiones políticas de parte de las autoridades para definir un nuevo perfil de ciudad. Estas transformaciones, sus contradicciones y los conflictos que desatan, develan las luchas de poder entre los distintos actores urbanos en la reproducción social del territorio. Son estas luchas por construir la ciudad, apropiársela y darle sentido que nos interesan en este trabajo, donde buscaremos comprender las dinámicas escondidas detrás de la construcción territorial urbana.

Estas grandes disparidades en cuanto a la producción social del espacio, del acceso a la vivienda, pero también relativas al uso del suelo urbano, a la calidad de vida y a un hábitat digno se ven reflejadas en un tejido urbano fragmentado, con zonas urbanas relegadas geográfica, económica y socialmente, marcadas con altos niveles de precarización. La fragmentación se caracteriza por una ciudad en “manchas” o “islas” yuxtapuestas de riqueza, pobreza y sectores medios. Según Lombardo: “estas diferentes islas, para que no queden dudas, aparecen marcadas en la ciudad construida por elementos urbanos concretos que se encargan de señalar las diferencias que presentan en sí (tipo de vivienda, materiales de construcción, infraestructura urbana, equipamiento urbano, vegetación, etc.) (Lombardo, 2014:17). Un mapa de los hogares que sufren privación (reflejada por el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas) nos permite visualizar la fragmentación del espacio urbano en Rosario:



Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas – Rosario. Fuente: Rosario InfoMapa

Vemos como el centro de la ciudad aparece relativamente libre de privaciones, mientras que los espacios más periféricos muestran situaciones de necesidades básicas insatisfechas agudas. Esta contraposición no se puede leer como simple coincidencia si consideramos la dinámica de la construcción del espacio urbano en los últimos años. Los réditos de este período de crecimiento económico para la ciudad han impactado en la conversión del suelo urbano y de las construcciones inmobiliarias como importantes herramientas de ahorro e inversión. La ciudad es un territorio muy propicio para

lo que Henri Lefebvre llama la "producción del espacio": permite absorber excedentes de capitales mediante la creación de nuevos espacios de acumulación. En este sentido, David Harvey (2004) nos propone el concepto de acumulación por desposesión: en el nombre del bien superior y de la optimización de la ciudad, se transforman barrios o se generan nuevos espacios que se convierten en territorios privilegiados para las inversiones. Este mecanismo otorga primacía al espacio urbano por su valor de intercambio por sobre su valor de uso. La calidad de vida urbana se vuelve entonces una mercancía al alcance de unos pocos favorecidos. Este desarrollo desigual del espacio está favorecido por mecanismos promovidos desde el Estado que aseguran que las políticas públicas y el uso del excedente del capital en la gestión urbana sean favorables a reducidos sectores económicos. Esto se debe a una concepción particular de la gestión de parte del ejecutivo local: ésta se considera como neutra, por lo cual las instituciones de articulación acaban siendo cooptadas por actores privados, y por ende neutralizadas en su potencial transformador. Esto se ve reforzado por la idea de separación entre el mercado y el Estado, promovida desde la gestión municipal. Si el mercado es una esfera autónoma, entonces el Estado ve su rol reducido a la atención de necesidades sociales, pero sin regulación sobre la economía (Madoery, 2013). En este sentido, la política de urbanismo ha sido el nodo de este modelo ya que los actores privados han sido el motor del desarrollo urbano. Si bien los grandes proyectos de urbanización han tenido como contrapartida impuesta la generación de espacios públicos, estos se han generado sin garantizar la integración social o la inclusión de todos los sectores de la ciudad en estas zonas renovadas, incluso han provocado el desplazamiento de habitantes previos.

Supuestos epistemológicos

Antes de adentrarnos en las discusiones y propuestas analíticas y metodológicas, nos parece importante explicitar las bases que sustentan nuestra mirada. En particular, nos interesa problematizar el lugar que se ha

dado al espacio en las ciencias sociales, las lógicas que atravesaron los modos predominantes de construcción de saber en torno al espacio -y con ellas, las perspectivas hegemónicas a partir de las cuales se construye conocimiento desde las ciencias sociales-, así como algunos elementos para pensar nuestra particular posición como países del sur.

Compartimos la afirmación reiterada por varios autores acerca de la prioridad dada al tiempo por sobre el espacio en la construcción del conocimiento en las ciencias sociales. Numerosos autores, y desde los más diversos posicionamientos conceptuales, han propuesto muy variados modos de comprender los procesos sociales de cambio, el devenir histórico de las sociedades; sin embargo, no ha sucedido lo mismo respecto de la dimensión espacial de tales procesos, y el rol de los territorios en los mismos (Madoery, 2016). Ovidio Delgado (2011) retoma a Foucault cuando afirma que *“la obsesión modernista por la historia produjo una ciencia social en la que el espacio fue tratado como lo muerto, lo fijo, lo no dialéctico, lo inmóvil. El tiempo, al contrario, era la riqueza, la fecundidad, la vida y la dialéctica.”* Y una propuesta similar realiza Rogerio Haesbaert (2011), cuando analiza los debates en torno a la pretendida “desterritorialización” como lógica implícita a la expansión del modo de producción capitalista. Para este autor, *“durante largo tiempo, los filósofos y científicos sociales, con raras excepciones, descuidaron el espacio en sus análisis”*; sin embargo, el propio concepto de sociedad implica su “espacialización”, *“sociedad y espacio social son dos dimensiones gemelas”*, dirá (Haesbaert, 2011: 19 y 24). De acuerdo a este argumento, la modernidad -su racionalidad predominante, y los dispositivos de conocimiento que creó-ha omitido la variable espacio en las teorías y discursos sociales, marcando una tendencia a la homogeneización de las sociedades y los comportamientos humanos. La idea de progreso ganó adeptos a costa de neutralizar el espacio, cristalizándolo en la figura del estado-nación y priorizando el tiempo como argumento de cambio. Las dinámicas sociales se volvieron así nacionales -antes que territoriales-, y temporales más que espaciales.

Esta omisión, lejos está de ser inocente, y mucho menos exenta de consecuencias. Doreen Massey (2007) califica esta ausencia como “evasión del desafío del espacio”, y señala que asume dos formas principales: por una lado, la transformación del espacio en tiempo, que supone la existencia de un mundo dentro del cual hay una sola sucesión histórica de períodos, que nos lleva, por ejemplo, a afirmar que existen países “atrasados” respecto a otros “desarrollados” (en la sala de espera del desarrollo, dirá Quijano). Y por otro lado, el segundo modo de evitar conceptualizar la complejidad y pluralidad del espacio, es conceptualizarlo como una superficie -si no homogénea, con posibilidades de serlo-, donde cuenta la historia de uno de los actores, privando a los otros de sus propias historias. Para la autora, esto tiene dos efectos principales: la supresión de la multiplicidad contemporánea del espacio -y con ella, del desafío político de pensar y construir otros modos de vivir juntos-, y en segundo lugar, la reducción al singular de la temporalidad: *“Hay, en fin, solamente una voz.”*

Este descuido de la dimensión territorial de los procesos sociales obedece a un proyecto modernizador que propone un mundo crecientemente homogéneo y aplanado, sin fronteras, “desterritorializado”, y que encuentra su expresión en los modos en que se constituyeron las ciencias sociales desde sus orígenes. En efecto, una de las características que asumió el naciente campo del pensamiento social, fue una separación del mismo en tres disciplinas. Según Immanuel Wallerstein (1996, 1998), las denominaciones adoptadas reflejan en gran medida el triunfo de la ideología liberal, ya que la división del conocimiento social en tres disciplinas independientes -economía, ciencia política y sociología- se corresponde con tres esferas pretendidamente autónomas de actividad: el mercado, el estado, y la vida personal/social. Para este autor, era central a la teoría liberal la cuidadosa delimitación de dimensiones separadas del quehacer humano, ya que esto constituía la base de la especificidad de la acción económica, sin la cual buena parte del arsenal teórico de la ciencia económica hegemónica se derrumbaría. De él se desprendió el estudio de la especificidad de la acción, características y organismos del Estado,

imprescindible como se dijo, para "gobernar el cambio", como base de la planificación racional de políticas. Y frente a estos dos campos con densidad y objetivos propios, emergió una tercera categoría, casi de forma residual, que abarcó todas aquellas actividades no vinculadas directamente con el mercado ni con el Estado: la vida diaria, los comportamientos colectivos, las conductas desviadas, etc. Así, la lógica de las fronteras tuvo en esta naciente constitución tres manifestaciones, todas ellas *"enunciadas con vigor y defendidas como cruciales"*:

- La segmentación pasado/presente que separaba a la historia ideográfica de la tríada nomotética de economía, ciencia política y sociología.
- La oposición civilizado/no civilizado o su equivalente europeo/no europeo, que separaba a las cuatro disciplinas anteriores de la antropología y los estudios orientales.
- La diferenciación entre mercado, Estado y sociedad civil que constituían respectivamente los ámbitos de la economía, la ciencia política y la sociología.

Sin embargo, *"nadie, de manera subjetiva, tiene tres motivaciones segregadas: la económica, la política y la sociocultural; y tampoco existen instituciones reales que de hecho estén en un solo escenario."* (Wallerstein, 1998: 286) Al contrario, "el todo es una madeja inseparable", y para realizar un cabal estudio de los fenómenos sociales es preciso asumir una perspectiva holística, lo que supone reorganizar no sólo nuestros modos y lógicas de producción de conocimiento, sino también las instituciones académicas -universidades e institutos- en que esta segmentación se ha materializado.

Este esquema funcionó sin grandes alteraciones hasta mediados del siglo XX. Sin embargo, estos límites siguen marcando nuestros modos de conocer, y nos debemos aún una profunda discusión -epistemológica, metodológica, pero también política- acerca de los modos predominantes de construcción de conocimiento en las ciencias sociales, que poco han contribuido a la creación de una ciencia social latinoamericana comprometida con su época, atenta a la

particularidad regional y local, y tendiente a edificar conocimiento *desde* nuestra situación; es decir, a partir de nuestra historia, nuestra cultura y nuestra complejidad social, que no es otra cosa que nuestra *espacialidad*, no ajena al sistema mundial, pero sí heterogénea respecto de otras realidades.

El desafío es reunir eso que la tradición dominante ha diseccionado: la economía, la política y las sociedades, para reclamar nuestro derecho a la incidencia en todos ellos; pero también la historicidad, la socialidad y la espacialidad, para releer desde allí nuestra historia, nuestras contradicciones y nuestros proyectos.

Este esfuerzo por pensar *desde* Latinoamérica -y no *sobre* Latinoamérica- es lo que Alejandro Auat (2011), retomando los aportes de Mario Casalla y las reflexiones fundamentales de Rodolfo Kusch, llama *perspectiva situada*. Perspectiva imbuida de los desafíos de su espacio-tiempo, que no se plantea la neutralidad valorativa sino que, antes bien, supone una toma de posición existencial y política. ¿Qué implica una mirada situada? Lo contrario a una perspectiva abstracta, homogénea, neutral. También lo contrario a un pensamiento prejuicioso, elitista, dogmático, cerrado, reduccionista. La situacionalidad -del pensar, pero también de las prácticas- no consiste meramente en la obvia alusión a las circunstancias que imprimen un sesgo particular al pensamiento, sino en la asunción crítica, hermenéutica y axiológica (no solo espacial) de un punto de vista. Por lo tanto, el compromiso político es componente ineludible de la situacionalidad. (Madoery, 2016)

La construcción social del espacio

Hemos afirmado más arriba -siguiendo a Edward Soja- que la existencia humana -subjetiva y colectiva- se afirma y desenvuelve en al menos tres dimensiones: la historicidad, la socialidad y la espacialidad, y ninguna de ellas tiene preeminencia sobre las otras en la configuración de las sociedades, sino que las tres se entrelazan; no hay superioridad a priori de ninguno de los tres términos. Esto es lo que Soja -retomando la senda propuesta por Lefebvre- llama "trialectica del ser". Y esa dimensión de espacialidad es a la vez, social -

anclada en usos, costumbres, dinámicas asociativas e interacciones sociales-, económica -producto de un régimen de producción, distribución y acumulación- y política -resultado de relaciones de poder, institucionalizadas o no-. Por eso, podemos afirmar que el espacio social es producido por los modos de relación, los modos de reproducción y los modos de regulación que predominan en cada sociedad en su espacio-tiempo. (Madoery, 2016) No hay espacialidad previa o por fuera de las relaciones sociales, pero tampoco hay relaciones sociales sin espacio; la relación, antes bien, es de mutua implicación o co-producción. De la misma forma en que afirmamos que el espacio no es un absoluto, un mero contenedor de objetos distribuidos en un paisaje (Delgado, 2011: 40), coincidimos en que no alcanza con afirmar que el espacio es una construcción social, ya que ellos equivaldría a concebirlo como producto de relaciones sociales, negando la propia incidencia del espacio en el funcionamiento de las sociedades. Así como para Milton Santos el espacio es una realidad y una categoría de comprensión de la realidad, para Ariel García y Alejandro Rofman el espacio no sólo es un resultado, sino que es parte de la explicación (Rofman y García, 2014: 12)

Y así como afirmamos que el espacio es resultado y dimensión constitutiva de los procesos sociales, similares consideraciones podemos realizar respecto del territorio. En efecto, si bien están íntimamente vinculados, espacio y territorio no son términos equivalentes.

Al igual que el "espacio", el territorio es una construcción social, que expresa la condensación de las relaciones de toda índole que se desarrollan en el mismo. Sin embargo, el territorio se caracteriza específicamente por tratarse de una construcción política. Según Madoery, este rasgo nos da la pauta de que en un territorio existe una definición clara y precisa de límites, demarcaciones, denominaciones, identidades, enunciaciones; y establecer esta diferenciación respecto a otros supone "apropiación" por parte de un grupo social determinado, y por ende, el establecimiento de relaciones de dominación y hegemonía.

"Espacio y territorio son inescindibles, y ambos son construcciones sociales del modo como expresamos relaciones sociales y del modo como nos apropiamos de esos espacios de complementariedad y diferencia. El espacio es algo más inespecífico, sin nombre propio, justamente porque no está apropiado. El territorio, en cambio, es denominación: República Argentina, Mercosur, provincia de Santa Fe, Rosario, y así. Si denominamos es porque comenzamos a delimitar (poner límites) y apropiarnos de un espacio de complementarias y contradictorias relaciones sociales. Y las características de un nuevo territorio estarán dadas por la resolución política de esas relaciones. Ambos son construcciones sociales, pero el territorio es una construcción política que expresa sociabilidades, temporalidades y espacialidades propias." (Madoery 2016: 185)

Haesbert nos propone una perspectiva integradora para abordar el territorio desde lo material, lo económico, lo cultural y lo político: las relaciones sociales que se dan en un territorio lo moldean, pero estas relaciones a su vez tienen lugar en un contexto político, institucional, histórico, material e incluso natural (Haesbaert, 2011). Así como la sociedad no se puede pensar abstraída del espacio en el cual se desempeña, el territorio no se puede pensar sin la sociedad que lo habita y su diferentes aristas. En consecuencia, el territorio es político, e incluso instrumental: es el lugar donde se despliegan las estrategias de los diferentes actores, donde se enfrentan.

Massey (2007) sostiene que el "territorio esta empapado de poder", es el producto de las relaciones y por ende es una complejidad de redes, vínculos e intercambios que se expresan de múltiples formas. Comprender la complejidad y la multiplicidad de los fenómenos territoriales en general -y urbanos en particular-, y de los actores involucrados en ellos es lo que justifica nuestro enfoque. En efecto, el abordaje territorial hace énfasis en la geografía del poder, en los conflictos y las luchas por la apropiación del territorio, en las distintas territorialidades que pueden convivir y enfrentarse en un espacio social determinado: *"dado que la capacidad y alcance de la actividad espacial es desigual y convergente en los lugares, la apropiación de territorio y, por consiguiente, la creación de la territorialidad, generan una geografía del poder*

caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto".
(Montañez Gómez y Delgado Mahecha, 1998: 125)

También, este abordaje nos permite reflexionar acerca de las distinciones y particularidades de los territorios. Cada uno expresará una historia, costumbres, tradiciones e identidad característica, enunciará una voz propia que los convierte en entidades únicas. A pesar de compartir ciertos rasgos en general con otros, nunca pueden igualarse en su totalidad. La teoría del Desarrollo Endógeno, definía a estas peculiaridades como atributos que los diferentes territorios poseían o no: "capacidades locales", y que explicaban las distintas trayectorias que en su desarrollo económico habían seguido diferentes regiones. Sin embargo, ningún territorio puede considerarse como una "entidad aislada", respecto a otras escalas territoriales que también condicionan su modo de actuar y expresar. En este sentido, lo local, regional, nacional y global son escalas geográficas que siempre juegan un rol en el desenvolvimiento de cualquier territorio, más allá de sus atributos característicos. Concretamente, porque como todo proceso social es espacial - producto de las relaciones entre actores sociales- se desarrolla e incide en estos diferentes planos geográficos. El modo de articulación o no, que se dé entre estas escalas nos da la pauta también de rasgos peculiares de los territorios. Las ciencias sociales al analizar los fenómenos contemporáneos no pueden prescindir del estudio en estos diferentes planos, y menos aún los estudios que pretendan dar cuenta de los alcances y limitaciones de los procesos de desarrollo. En este sentido, siguiendo a Renato Ortiz (1998), Madoery (2016) distingue a lo local como *"un espacio restringido, bien delimitado, dentro del cual se desenvuelve la vida de un grupo o conjunto de personas, territorio de hábitos cotidianos, de relaciones de 'proximidad'"*. Continúa destacando que esta escala está asociada a lo diverso, lo particular, al lugar de arraigo y los lazos sociales concretos. (Madoery, 2016: 182). La escala nacional *"presupone un espacio amplio, de límites fijos, una historicidad modelada de acuerdo con los intereses de sus instituciones, sus luchas, su visión del pasado, su política de construcción del presente. Proceso largo que*

presupone la ocupación de un área geográfica y la intervención de una conciencia colectiva compartida por sus ciudadanos. Es una dimensión dictada por los imperativos del Estado, el mercado, los intereses geopolíticos, la unificación lingüística.” (Madoery, 2016: 182). En la interrelación que se establece con la dimensión local, el autor señala que lo nacional se impone por su unicidad, mientras que referencia a la escala global, lo nacional adquiere condición de espacio local, es decir, rasgos propios de identidad y autenticidad, donde se presenta lo diverso. Respecto a lo global, se considera como “*un espacio totalizante, de relación única, que remite y contiene a los diversos niveles de abstracción o concreción en que se reorganiza la economía, la política y la cultura en una época contemporánea. La globalización divide en la medida que une*”. (Madoery, 2016: 182). Por último, la escala regional es considerada como una categoría intermedia de carácter difuso y genérico debido a su estructura flexible. Los límites de una región son establecidos teniendo en cuenta aspectos de diversa índole, por esta razón se le otorga una gran variedad de significados y contenidos según se prioricen aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales, históricos, geográficos, etc. (Boisier, 1996).

En definitiva, analizar los procesos sociales teniendo en cuenta la interrelación entre éstas escalas geográficas resulta ineludible para comprender de un modo cabal las transformaciones de los territorios urbanos en general, y de Rosario en particular.

Elementos para el estudio del sistema-territorio de Rosario

En su libro “Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias”, Oscar Madoery nos propone abordar la lectura de los territorios a partir de la categoría sistema- territorio.

Este concepto está inspirado en el de sistema-mundo propuesto por Immanuel Wallerstein, y al igual que éste, busca comprender las realidades territoriales de un modo totalizante. Wallerstein (1998) concibe el sistema-mundo como una red de interdependencias que abarca un único espacio de acción social. Las

diferencias entre los grupos y las sociedades que integran el sistema-mundo no se deben a su nivel de desarrollo industrial o su grado de evolución cultural, sino a la posición funcional que ocupan al interior del sistema. Se trata de diferencias estructurales, que separan a quienes ocupan la función de "centros", de las "periferias" relegadas hacia los márgenes de la estructura de poder.

Sobre esta base, mediante el concepto de sistema-territorio se pretende enfatizar la lógica relacional que configura los territorios, los cuales no pueden analizarse al margen de las dinámicas locales, regionales, nacionales o globales que lo determinan. Este abordaje se concentra en las interrelaciones que se van configurando entre los distintos grupos y actores territoriales, las distintas dimensiones que componen lo social, sus entornos ambientales. Busca dar cuenta de lastramas, conexiones y tensiones de sociedades situadas en un tiempo y espacio específico, que las enfrenta a dilemas, problemáticas, desafíos y oportunidades propios de su contexto situacional.

"La noción de sistema-territorio hace referencia a los campos de lo político y evita la tentación reduccionista de concebir el territorio como mero reflejo de fuerzas exógenas (globalismo) o como mera expresión de fuerzas endógenas (localismo). Reconoce la conformación histórica y actual de los territorios en base a diversas lógicas sociales. Es un sistema porque contempla dimensiones (no es reduccionista), conexiones (no mira campos por separado ni temas descontextualizados) y tensiones (no supone necesariamente armonías)."(Madoery, 2016: 250)

Por lo tanto, el autor destaca que en todo sistema territorio existen ejes fundamentales a tener en cuenta: su contexto situacional, las características de su sociedad activa, las relaciones sociales entre los actores localizados en el territorio y de aquéllos que sin estar presentes, inciden en ella. El contexto situacional nos remite al análisis de las temporalidades y espacialidades en las cuales una sociedad está ubicada: en un momento histórico determinado y las particularidades de los territorios de referencia que inciden en la misma (local, regional, nacional, global). Retomando a Matus (1987), Madoery (2016) destaca que no se trata solo de una aproximación que describa los elementos tangibles e intangibles que conforman los entornos local, regionales, nacional,

global con incidencia en un territorio local, sino de considerar los múltiples “espacios situacionales” que dan cuenta de la diversidad de actores, posicionamientos, percepciones diferentes respecto a un mismo problema y las posibilidades de acción también diversas. Se trata en definitiva de un enfoque situacional que trata de considerar de un modo integral la complejidad que conllevan los procesos de desarrollo territorial y sus condiciones de posibilidad. Al hablar de sociedad activa, el autor busca introducir el análisis de los distintos actores territoriales en la construcción y reproducción del sistema-territorio. Alude a los individuos y grupos diferenciados que conforman la sociedad local de un sistema territorial, y también a aquellos que sin tener una presencia material en la misma, poseen capacidad de incidir en el proceso local. Estos actores cuentan con diferentes valores, nivel de recursos, poder y autonomía, según su posición en el sistema de relaciones sociales. Estas diferencias se objetivan, institucionalizan y subjetivan, operando como principios ordenadores de la sociedad que predeterminan, reglamentan y condicionan los comportamientos y las interacciones en la construcción y reproducción del sistema territorial. En definitiva, estas diferencias se traducirán en visiones y proyectos de construcción de la sociedad distintos, que lograrán mayor incidencia según las capacidades autonómicas, hegemónicas y estratégicas de cada uno de estos actores.

El segundo concepto operativo del esquema propuesto es el de proyecto-territorio. Si la noción de sistema-territorio nos permite describir y comprender la situación (los actores, los entornos, los planos y relaciones que constituyen los territorios), la idea de proyecto nos envía hacia la dimensión política de transformación, hacia las variadas opciones de cambio que surgen a partir de cada realidad social. La idea de proyecto-territorio nos invita a pensar la política desde los ámbitos de vida, pertenencia e identificación; que nos constituyen y a los cuales contribuimos a reconfigurar con nuestra acción cotidiana. Lo cual no implica un “giro hacia lo local”, ni una nueva forma de localismo, sino que plantea la necesidad de pensar y actuar la política a partir de los

posicionamientos, deseos, proyectos de los actores territoriales en y desde sus lugares de vida.

La construcción del proyecto-territorio supone también tres operaciones, potencialmente contradictorias pero posibles también de ser combinadas: implica respetar autonomías así como construir hegemonías y definir estrategias. Si la autonomía refiere a la capacidad de distintos colectivos sociales de definir sus modos de vida deseables, la hegemonía -en términos de Laclau- nos habla de que la posibilidad de que las demandas surgidas de ellos puedan coaligarse en torno a significantes centrales, que den cuerpo a un proyecto político alternativo, y que éste sea direccionado por una estrategia que ilumine la toma de decisiones, y con ella la acción. Si la dimensión autonómica da cuenta de un proyecto histórico propio, la dimensión hegemónica pone el foco en la capacidad de liderar, convencer, confrontar, alcanzar acuerdos y superar obstáculos. Y finalmente, la dimensión estratégica supone definir un plan de acción, tomar decisiones en función de prioridades y alternativas.

Reflexiones Abiertas:

Como mencionamos en la introducción de este trabajo, el objetivo de esta presentación es fundamentalmente proponer un abordaje epistemológico/metodológico para el estudio de los procesos territoriales en general. En este caso en particular, intentamos ponerlo en juego para analizar algunos ejes en torno a las transformaciones urbanas acontecidas en nuestra ciudad desde el año 2003 hasta 2015.

Pensar en los actores que inciden en la conformación de un sistema territorio supone reunificar una mirada que las ciencias sociales han escindido. Tradicionalmente, se ha dado prioridad en los análisis a sólo una categoría de actores (sea político-institucionales, económico-laborales o socio-culturales), sesgando la mirada y dejando en la oscuridad la complejidad de sus vinculaciones e interacciones. Al contrario, el concepto de sistema-territorio permite aprehender la multiplicidad de actores involucrados en las dinámicas

territoriales, que pujan por modelar el espacio urbano en función de sus diferentes recursos, capacidades y poder. Es imposible analizar las transformaciones urbanas de Rosario sin estudiar a la vez el accionar del gobierno municipal, provincial, nacional, el rol de los promotores urbanísticos (fideicomisos, empresas constructoras, inmobiliarias, etc.), empresas y pymes, cámaras de comercio, bolsa de comercio, pero también el rol las organizaciones sociales radicadas en los diferentes barrios, organizaciones delictivas, etc. La suma de interacciones de estos actores nos permite comprender la diversidad de proyectos de ciudad que cohesionan o tensionan el sistema-territorial.

Similares consideraciones podemos realizar si observamos las distintas escalas que atraviesan un sistema-territorio. Ninguna problemática territorial puede ser adecuadamente comprendida aislándola de las dinámicas supra-locales, sea regional, nacional o global. En este sentido, no podemos entender las transformaciones urbanas de Rosario sin ubicar el papel que la ciudad desempeñó en el marco más amplio de un régimen social de acumulación instaurado por la coalición que gobernó el país en este período, la relevancia de Rosario en la política provincial, su rol respecto de las localidades que componen el "Gran Rosario" –y que en nuestro esquema, conforman el sistema-territorio Rosario-; así como también el impacto de problemáticas globales como el narcotráfico. De la misma forma, la ciudad se inscribe en una dinámica global en cuanto al aumento del valor del suelo: al convertirse en los principales territorios de absorción del excedente del capital, los espacios urbanos son cada vez más exclusivos y excluyentes.

Hemos afirmado en nuestro marco conceptual que el espacio es tanto un resultado (de relaciones sociales, de interacciones, de conflictos, de acuerdos cooperativos, de dinámicas de acumulación) como "parte de la explicación". En este sentido, la localización geográfica de Rosario, la infraestructura (vial, fluvial, productiva, urbana) con que cuenta, han contribuido también a generar las transformaciones urbanas acontecidas en el período en estudio. La localización en esta ciudad de actividades económicas (tanto lícitas como

ilícitas) que deciden su "localización" en función de un mapa global, encuentra su explicación tanto en dinámicas locales, como en la posición de Rosario en la geografía que la circunda y conforma.

Cabe destacar que reflexionar en torno a las transformaciones urbanas implica mirar más allá de las solas dimensiones asociadas a lo urbano: suelo, vivienda, hábitat, infraestructura, etc. Es necesario enmarcar estas cuestiones en el estudio de las dinámicas de las relaciones sociales que las moldean.

Finalmente, es necesario reconocer que en todo Sistema-territorio -y Rosario no es la excepción- anidan sueños, anhelos, deseos, proyectos. Que movilizan la organización social y política, que se enfrentan a otros proyectos y generan acciones que producen reordenamientos en el territorio. Mediante el concepto Proyecto - territorio se intenta captar esa dinámica política, lo cual también supone ampliar la mirada -y con ella, los entendimientos políticos - para captar la multiplicidad de sentidos que habitan en los territorios y se ponen en juego en los procesos de cambio. Pero también, y fundamentalmente, para ampliar el horizonte de la democracia a partir de la discusión pública de proyectos plurales, de la voz y la participación de los sujetos y las comunidades locales subalternizadas por las dinámicas de segregación social como las que afectan a Rosario.

Bibliografía

- AUAT, Alejandro (2011): Hacia una filosofía política situada. Buenos Aires: Waldhuter Editores.
- DELGADO, Ovidio (2011): Geografía, espacio y teoría social. En AA.VV.: Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría General, Red espacio y territorio.
- HAESBAERT, Rogerio (2011): El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad. México: Siglo XXI Editores.
- HARVEY, David (2004): El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión, SocialistRegister, traducido por Ruth Felder, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/harvey.pdf>
- LEFEBVRE, Henry (2003) : Le droit à la ville, Ed Anthropos, Paris.

- _____ (2000) *Espace et politique*, 2^{ème} Ed., Ed. Economica, Anthropos, Paris.
- LOMBARDO, J. D (2014): La construcción del espacio urbano. Sus características en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1era Ed. Los Polvorines, Universidad Nacional de general Sarmiento.
 - MASSEY, Doreen (2007): Geometrías del poder y la conceptualización del espacio. Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 17 de setiembre.
 - MADOERY, Oscar (2016): Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias. Ushuaia: ediciones Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
 - MONTAÑEZ GÓMEZ, Gustavo y DELGADO MAHECHA, Ovidio (1998): Espacio, Territorio y Región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía, Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia, vol.vi1 no. 1-2 1998, Bogotá.
 - QUIJANO, Aníbal (2000): Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander, Edgardo (comp.): La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
 - ROFMAN, Alejandro y GARCÍA, Ariel (comp., 2014): Economía Solidaria y cuestión regional en Argentina de principios de siglo XXI: entre procesos de subordinación y prácticas alternativas. Buenos Aires: E-Book.
 - SOJA, Edward: Tercer Espacio: Extendiendo el alcance de la imaginación geográfica. En: Benach, Nuria y Albet, Abel (2010): Edward Soja. La perspectiva posmoderna de un geógrafo radical. Barcelona: Icaria Editorial.
 - WALLERSTEIN, Immanuel (1996): Abrir las Ciencias Sociales. México DF: Siglo XXI Editores.
 - WALLERSTEIN, Immanuel (1998): Impensar las Ciencias Sociales. México DF: Siglo XXI Editores.

Artículos periodísticos:

- Actis, Hay más casas sin gente que gente sin casa, *Diario Rosario Plus*, 07 de abril del 2015, [en línea]: <http://www.rosarioplus.com/noticias/Hay-mas-casas-sin-gente-que-gente-sin-casa--20150406-0039.html>
- A. Aranda, Techo propio: en Rosario, el 15% vive en situación irregular, *Diario El Ciudadano*, 25 de junio del 2012, en línea:

<http://www.elciudadanoweb.com/techo-propio-en-rosario-el-15-vive-en-situacion-irregular/>

- L. Ameriso, Comprar un departamento en Rosario ya cuesta lo mismo que en Miami, *Diario La Capital*, 22 de mayo de 2011, [en línea]: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Comprar-un-departamento-en-Rosario-ya-cuesta-lo-mismo-que-en-Miami-20110522-0009.html>
- L. Bastus, un ritmo de crecimiento sustentable, *Diario Pagina 12*, suplemento Rosario 12, 20 de enero de 2015, [en línea]: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-47613-2015-01-20.html>
- D. Gallo, El negocio narco en Rosario ya dejó 1000 muertos y mueve \$2000 millones al año, *Diario La Nación*, 15 de julio de 2013, [en línea]: <http://www.lanacion.com.ar/1601132-el-negocio-narco-en-rosario-ya-dejo-1000-muertos-y-mueve-2000-millones-al-ano>
- M. Lobos, La burbuja del boom inmobiliario en Rosario, *La Izquierda Diario*, 14 de octubre de 2014, [en línea]: <http://www.laizquierdadiario.com/La-burbuja-del-boom-inmobiliario-en-Rosario>
- P. Moscatello, En Rosario, hay 80 mil viviendas sin habitar, *Diario El ciudadano*, 12 de Septiembre del 2011, [en línea]: <http://www.elciudadanoweb.com/en-rosario-faltan-50-mil-casas-pero-hay-80-mil-%E2%80%9Cvacias%E2%80%9D/>
- C. Retamal, Boom sospechoso, *Revista Veintitrés*, 18 de febrero de 2015, [en línea]: <http://www.veintitres.com.ar/article/details/25783/boom-sospechoso>
- TECHO, *Relevamiento de asientos informales*, Noviembre 2013, Buenos Aires.
- L. Yanson, Rosario: muchas viviendas, pocos propietarios, *Diario La Brújula*, 07 de octubre del 2014, [en línea]: <http://brujulacomunicacion.com/index.php/informes/item/970-rosario-muchas-viviendas-pocos-propietarios>
- G. Zysman, Provincia y municipio estiman que la pobreza en Rosario llega al 30 por ciento, *Diario La Capital*, 16 de julio de 2015. [En línea]: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Provincia-y-municipio-estiman-que-la-pobreza-en-Rosario-llega-al-30-por-ciento-20150716-0122.html>
- [El desplome se siente en los barrios, *La Capital de Rosario*, 20 de octubre de 2016, \[en línea\]: http://www.lacapital.com.ar/el-desplome-se-siente-los-barrios-n1266507.html](http://www.lacapital.com.ar/el-desplome-se-siente-los-barrios-n1266507.html)
- Rosario es la segunda ciudad con mayor desempleo del país, *Rosario 3*, 18 de mayo de 2015. [En línea]: <http://www.rosario3.com/noticias/Rosario-es-la-segunda-ciudad-con-mayor-desempleo-del-pais-20150518-0053.html>
- Provincia y municipio estiman que la pobreza en Rosario llega al 30 por ciento, *Diario La Capital*, 16 de Julio de 2015. [En línea]: <http://www.lacapital.com.ar/provincia-y-municipio-estiman-que-la-pobreza-rosario-llega-al-30-ciento-n488884.html>

Fragmentación Urbana. El Caso de Villa Itatí en Quilmes, provincia de Buenos Aires Argentina

Eje temático N° 5. Regiones metropolitanas: fragmentación y procesos alternativos

Autores:

Lic. Cristina Farías²²⁶

Sr. Oscar Yañez²²⁷

Breve panorama económico

En la Argentina reciente dos modelos socioeconómicos contrapuestos han organizado la sociedad y el estado. A cada uno de ellos le corresponde una modalidad y/o estrategia de intervención en los procesos productivos, en la inserción internacional, distribución de la riqueza, el rol del estado y la política social.

El primer modelo al que denominamos "progresista y de inclusión social", tiene como principal característica el fomento del mercado interno, a través de la estimulación de la demanda agregada, reconociendo el rol protagónico que debe tener el estado en el fomento de la actividad industrial, la generación de empleo, y la política social como instrumento para la construcción de una sociedad más igualitaria.

El actualmente vigente, "conservador y de mercado", tiene en lo económico una impronta de corte neoliberal que se caracteriza por ser regresivo en la

²²⁶ Es Licenciada en Comercio Internacional, Doctoranda del Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes. Investigadora miembro del CDT-UNQ y del Programa Dimensiones y alcances del desarrollo territorial en la Argentina. cfarias@unq.edu.ar

²²⁷ Es alumno de la Carrera Licenciatura en Comercio Internacional y de la Licenciatura en Economía del Desarrollo de la Universidad Nacional de Quilmes. Becario tipo A del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes, Director: Mg. Carlos Hugo Fidel y vicedirectora Lic. Cristina Farías

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 5 "Regiones metropolitanas: fragmentación y procesos alternativos"

distribución de la riqueza y concentrador del excedente. Se caracteriza por ser un modelo extractivo en las áreas primarias y financieras que concentran la renta y que en muchos casos los excedentes son enviados al exterior. Este modelo privilegia el mercado externo, tiende a desequilibrar y agredir el medioambiente y sus resultados favorecen la desigualdad y amplían la brecha social.

En el cuadro que sigue se presentan las principales características que adoptan los modelos presentados

Cuadro N°1 Políticas Sociales

PROGRESISTA Y DE INCLUSIÓN Productivo y de inclusión	CONSERVADOR Y DE MERCADO Extractivista, primario y financiero. Regresivo y concentrador. Favorece la desigualdad
Disminución de la conflictividad social	Incremento de la conflictividad social. Nuevos formatos y mecanismos represivos (protocolo de seguridad)
Políticas de redistribución del ingreso	Transferencias y redistribución regresiva del ingreso
Políticas sociales de carácter universal y no focalizadas	Persistente deterioro de la Asignación Universal por Hijo, Salario Mínimo y Jubilación Mínima
Diseño de programas tendientes a elevar el nivel de las condiciones de vida	Desmantelamiento de los aparatos estatales ejecutores de las políticas de mejora del nivel de vida
Impulso y amplificación de la esfera de la economía social	Reducción de la esfera de funcionamiento de la economía social
Extensión de los créditos de acceso y mejoramiento de la vivienda (Procrear)	Créditos restringidos y onerosos destinados a la vivienda
Aumento del presupuesto nacional del sistema de educación	Disminución del presupuesto nacional del sistema de educación.
Afirmación y ampliación de los Derechos Humanos y ciudadanos	Retroceso y reducción de los Derechos Humanos y ciudadanos (derogación de la Ley de Medios)

El modelo conservador y de mercado, predomina en los principales lineamientos del gobierno en la Argentina actual, del presidente Mauricio Macri,

que lleva nueve meses en el poder y ya podemos analizar los efectos principales de las medidas de política que se han adoptado hasta el momento²²⁸:

- En términos del PBI, se observa una caída del -3,4% comparado 2 ° trimestre de 2016 vs igual período de 2015.
- El estimador mensual de la actividad industrial: -5,7% (agosto 2016 vs agosto 2015)
- El estimador mensual de la actividad económica: -5,91 (julio 2016 vs julio 2015)
- Incremento de la deuda externa
- Tasa de desempleo: 9,3% (2° trimestre de 2016)
- Índice de pobreza nacional 32,2% (31 aglomerados urbanos)
- Índice de indigencia nacional 6,3% (31 aglomerados urbanos)

Como surge de los guarismos mostrados, el panorama general no es para nada prometedor y el fantasma del pasado comienza a materializarse, sólo las presiones y demandas sociales podrían contribuir a un cambio en las políticas, invitando a las autoridades a reflexionar y comprender las demandas por parte de la sociedad para un cambio de rumbo. Sin embargo, las experiencias del pasado han contribuido a demostrar que esta situación es poco probable.

La semblanza de la pobreza

En un mundo de incertidumbre, donde la globalización, los avances tecnológicos y las transformaciones sociales son constantes; definir, medir y comprender el fenómeno de la pobreza se ha vuelto cada vez más complejo, donde su medición sirve como herramienta fundamental para evaluar el desarrollo social que alcanzan los países. (CEPAL, 2007).

²²⁸ Los datos que se presentan corresponden a los publicados por el INDEC

Conceptualizar la pobreza, no es por su naturaleza percibida de una única forma, son centrales las cuestiones metodológicas en los estudios sobre pobreza y es imperante definirla de modo tal de identificar una realidad inaceptable en cualquier sociedad, pero que nos permite dimensionar la magnitud del fenómeno y capturar una realidad que se hace presente. Un repaso por la literatura más reciente acerca de la agenda de investigación del fenómeno de la pobreza busca ampliar la medición de la pobreza según ingresos a otras dimensiones. En particular analizan la relación entre las diversas dimensiones de la pobreza; estas dimensiones son elementos esenciales del bienestar; sean ingresos, salud, educación y vivienda (CEPAL, 2007), para luego determinar umbrales mínimos para cada una de estas dimensiones. Y sobre ellas se establecen distintos indicadores que nos permiten un análisis multidimensional de la pobreza, es decir, las carencias en distintas dimensiones del bienestar con el fin de aumentar el horizonte de análisis que permiten las mediciones convencionales. En este sentido, se entiende que la medición multidimensional tiene el potencial de mejorar la caracterización de la pobreza, brindando aportes sustanciales a la formulación y evaluación de políticas sociales más efectivas. (CEPAL, 2013).

La falta de estadísticas oficiales confiables durante el último período del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, no permitieron discutir las estrategias posibles de soluciones al doloroso fenómeno que nos ocupa.

Desde el gobierno nacional, se han publicado recientemente los datos que se presentan en el esquema a continuación:

Pobreza e Indigencia en el Gran Buenos Aires. 2016	
Total de hogares	4.783.000
Total de personas	14.696.000
Hogares bajo la línea de pobreza	1.063.000
Personas en hogares pobres (30,9%)	4.543.000

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 5 "Regiones metropolitanas: fragmentación y procesos alternativos"

Hogares bajo la línea de indigencia	240.000
Personas bajo la línea de indigencia (6,2%)	917.000
Niños entre 0-14 años en situación de pobreza	32,5%
Elaboración propia con datos del INDEC. 2016	

Todavía en nuestro país se sigue midiendo la pobreza a través del método de ingresos que determina el porcentaje de hogares y personas que con sus ingresos no pueden acceder a una canasta básica de alimentos, ellos se encuentran bajo la línea de indigencia y aquellos hogares que con sus ingresos no logran acceder a la canasta básica total que incluye otros gastos como salud, vestimenta, transporte, etc.

La información presentada da cuenta de una situación social difícil derivada de políticas económicas a nuestro juicio desacertadas, que marcan el rumbo hacia amargas experiencias del pasado, un deja-vu, combinado con una especie de pesadilla social.

Por otro lado, en los últimos informes acerca de la medición de la pobreza urbana realizado por la UCA, para el año 2015, indica desde una perspectiva de derechos sociales, que la población del Conurbano Bonaerense presenta déficit en el acceso a los siguientes atributos;

- Alimentación adecuada un 17,7%, lo que equivale a un 15% de los hogares
- Salud 28,1% (23,5% de los hogares)
- Conexión a servicios básicos 31,3% (29% de los hogares)
- Vivienda digna 24,9% (20,9% de los hogares)
- Educación 23,8% (20,9% de los hogares)
- Déficit en acceso al empleo y la seguridad social un 29,6% (26,8% de los hogares).

Respecto de la población en hogares urbanos con al menos una carencia para el 2015 representa el 64,7% en el Conurbano. Si bien en el período analizado

(2010-2015) la tendencia general es descendiente, sin embargo, contrasta con los datos de la CABA que sólo representa un 23,8% de la población.

Desde una perspectiva de pobreza multidimensional el informe de la UCA, indica que para el año 2015, el 33,7% de la población del Conurbano, estaría en situación de pobreza multidimensional, en contraste con el 7,2% que representa la situación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). También indica que el 7,3% de la población del Conurbano se encuentra en situación de pobreza extrema frente al 0,5% que representan en la CABA. El informe señala que la pobreza extrema no ha experimentado incremento en el período de 2010-2015 debido a la ampliación de la cobertura en los ingresos y/o actualización de los ingresos que experimentaron los sistemas y programas públicos de transferencias.

Sin embargo, para el primer trimestre de 2016 las proyecciones difieren del marco presentado anteriormente, el cambio de rumbo en lo económico, se traduce en un empeoramiento en las condiciones de indigencia y pobreza medida por ingresos. En el primer cuatrimestre de 2016, según la fuente citada anteriormente hay 1,4 millones de nuevos pobres y 400 mil nuevos indigentes.

Cuando la pobreza se encarna en el tejido social urbano, se necesitan varios periodos de políticas sociales acertadas para removerla. Sin embargo, engrosar las filas de pobres se puede lograr de manera casi instantánea, y es más doloroso cuando se promete en el discurso político "pobreza cero" y los guarismos muestran lo contrario.

El Caso Villa Itatí en el partido de Quilmes

Para una comprensión integral del fenómeno, se propone transitar por los conceptos de "condiciones de vida" y "exclusión", afirmando que la interrelación es directa entre ambos conceptos, esto es, ante una disminución en las condiciones de vida, se agudiza la problemática de "exclusión". A partir de ello, se postula que por "condiciones de vida" se entiende a los entornos relativamente más estables y sólidos que apoyan, cruzan y plasman la vida

cotidiana de la gente, es decir, son los componentes de la vida cotidiana más compactos y, por lo general, requieren de mayores recursos y esfuerzos para modificarlos, siendo parte de esta dimensión; el estado del hábitat ambiental, el estado interno y externo de la vivienda, y las condiciones sociales de vida, las que están representadas por la visión anímica subjetiva presente y futura de la población y las relaciones sociales de quienes conviven en un barrio determinado. Por otro lado, nos referimos a exclusión en dos dimensiones; de base material, con referencia a su relación con el trabajo, el consumo, la educación y la salud; y de base social, discriminación social, sociabilización institucional, articulación de la sociedad civil, valores sociales, imagen y demandas de actores sociales, convivencia social, tiempo libre. (Fidel, Di Tomaso, Farías, 2008).

A continuación, se presentarán los principales resultados obtenidos de la encuesta en hogares realizados por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) a través de la Secretaría de Extensión y del Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio Ambiental (PIIdISA²²⁹).

En el partido de Quilmes, la villa más antigua y numerosa que se encuentra es Itatí (Fidel, Di Tomaso, Farías, 2008), ubicada en Bernal, localidad de Don Bosco, donde se estima que habitan entre 3.200 y 3.800 hogares, y según el Censo Social (2010) representarían a 13.564 mil habitantes.

Villa Itatí es, al igual que las demás villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense, un territorio social y ambientalmente vulnerable. En un perímetro de cinco kilómetros se condensan situaciones de pobreza con distintos niveles de heterogeneidad.

²²⁹ El estudio tiene como objeto identificar las divergencias y convergencias que se presentan en un mismo territorio, junto a la realización de un diagnóstico de la situación con el fin de elaborar propuestas de acción e intervención. Se realizó en el mes de noviembre de 2015.

Adicionalmente, se da a conocer que, al borde del Acceso Sudeste, la villa tiene un foso conocido como La Cava. Una olla que ocupa el 20% de la superficie, hundida varios metros, donde viven cientos de personas en casillas de chapa, a orillas de una depresión inundados por los pozos ciegos y las napas freáticas que se desbordan. En esa misma zona hundida, el Municipio de Quilmes instaló una bomba de desagote que saca el agua que se estanca hacia un canal pluvial de la zona mitigando en parte los desbordes e inundaciones cuando llueve. (Fidel, Di Tomaso, Farías, 2008)

La situación de los hogares y personas que viven en el Barrio Itatí, resulta en general desigual para los distintos indicadores relevados, de manera tal que a medida que los hogares se alejan del área conformada por La Cava presentan mejores condiciones relativas.

Vivienda

Villa Itatí no tiene una planificación urbana debido al crecimiento carente de regulación gubernamental. El trazado urbano es irregular en todo su interior, posibilitando en algunos casos el acceso a vehículos livianos. Existe una baja presencia de desagües pluviales y carencia de calles asfaltadas con veredas completas. Existe un predominio de zanjas o cunetas para el desagüe pluvial y de calles mejoradas o de tierra, conformando los "pasillos", característica principal de la villa.

La dignidad y el bienestar de las personas se ven directamente afectadas por las condiciones en que se habita un hogar. Más aún, la mala calidad de una vivienda puede llegar a ocasionar problemas de salud y afectar perjudicialmente en el desarrollo de las personas. En el caso de la villa, las inundaciones son un problema frecuente para un tercio de los hogares y para más de la mitad si la mirada recae al interior de La Cava ya que es el sector en donde hay un mayor porcentaje de viviendas inconvenientes o deficitarias. Las principales consecuencias de las inundaciones sufridas por los vecinos abarcan

desde el ingreso de las aguas a sus viviendas, con los múltiples riesgos que implica para la seguridad de sus habitantes, junto con la imposibilidad de acceder a sus hogares en caso de encontrarse fuera de la vivienda al momento de la inundación.

Agua

Respecto del acceso al agua, el 84% de los hogares utilizan agua de red para beber y cocinar, percibiendo la mitad de los entrevistados alguna anomalía. A pesar de ello, un 37% la usa para beber sin aplicar algún procedimiento de purificación, lo mismo ocurre con casi la mitad de los entrevistados que no le da ningún tratamiento al cocinar. Un cuarto de los hogares ha incorporado el hábito de compra en comercios de agua mineral, fundamentalmente para beber.

Teniendo en cuenta tanto el acceso al agua como el tipo de baño, sólo un 20% de los hogares se encuentra en condiciones óptimas, llegando a más de la mitad de la zona oeste. Del otro extremo, un 19% se encuentra en situación de mayor precariedad, esto por la falta de acceso a la red pública de agua en la vivienda y no poseer retrete con descarga, valores que aumentan significativamente en La Cava, con un 30%. La accesibilidad a la red pública es efectiva sólo en 2 de cada 10 hogares.

Residuos

Respecto a la accesibilidad de los servicios de recolección de residuos, cuya administración pasó a ser responsabilidad de la gestión municipal, es relativamente alta: el 85% declara contar con este servicio, prácticamente con una frecuencia diaria. Sin embargo, a pesar de los altos niveles de cobertura casi la mitad de los hogares declara vivir cerca de basurales. En La Cava, donde se concentran grandes cantidades de desechos, el porcentaje alcanza al 74%. A pesar de los problemas ambientales y de falta de condiciones sanitarias apropiadas, siendo críticos en algunos casos, el problema

considerado como el que afecta con mayor intensidad a la calidad de vida es la inseguridad, dimensión que es mencionada por 8 de cada 10 entrevistados.

La distribución de la población bajo condición de Necesidades Básicas Insatisfechas al interior del barrio Villa Itatí vuelve a hacer visible las condiciones estructurales de desigualdad a su interior. Mientras la proporción de hogares bajo esta condición asciende al 12% del total, en la zona de la Cava casi triplica ese registro, ascendiendo a 34%, siendo la situación más crítica. Los indicadores de condiciones sanitarias deficientes y hacinamiento apuntalan dicha condición. En La Cava, se registra una mayor proporción de viviendas inconvenientes (básicamente casillas construidas con materiales de baja calidad o desecho como cartones, chapas, entre otros) lo que marca una diferencia significativa con el resto de las zonas del barrio.

Empleo

La tasa de ocupación es del 63% y la tasa de desocupación es del 9%, creciendo entre las mujeres (14%) y casi triplicándose en los jóvenes de 19 a 24 años (26%). El 43% de los trabajadores ejercen su condición en relación de dependencia, en mayor medida por varones (51%) que por mujeres (32%). La segunda modalidad más frecuente en inserción laboral es el trabajo por cuenta propia, sin diferencias por sexo.

Para los varones, albañiles, pintores y otros oficios y especialidades en la construcción, son sus principales ramas de actividad, con su consecuente y típica marca de precariedad e informalidad en las condiciones de trabajo. Para las mujeres, trabajo en servicio doméstico en similares condiciones laborales. Mientras que los primeros son mayoritariamente jóvenes, menores de 24 años, las mujeres que trabajan en limpieza son, en mayor proporción, mayores de 35 años.

En línea con la informalidad y precariedad de la inserción, sólo un tercio de quienes trabajan aportan al sistema previsional, en mayor medida varones (41%) que mujeres (26%). Los ingresos laborales son percibidos de manera

diaria o mensual casi en la misma proporción. La tendencia manifiesta que más de un cuarto de los ocupados percibe entre \$5.001 y \$10.000 y casi en la misma proporción (23%) declaran ingresos mensuales inferiores a los \$3.000. Sobre el total de casos que declararon el monto percibido por su actividad laboral se pudo estimar que la media de ingresos laborales se encuentra en el orden de los \$5.400. Asimismo, si se desagregan los datos de ingresos percibidos por tramo etario y sexo se observa cómo influye, además del género, la edad en la variación de los ingresos percibidos. El tramo etario de los más jóvenes (18 a 24 años), en su mayoría ingresantes en el mercado laboral, obtiene los menores ingresos, tendencia que se agrava si se es una mujer dentro de este grupo etario.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es percibida por 6 de cada 10 menores de 18 años que cumplen con las condiciones. Creciendo la cobertura en los hogares que presentan un mayor clima educativo (a un 73%). Tanto en jóvenes como en adultos la presencia de programas de empleo es baja. El 94% no percibe ningún estímulo directo y se recogen pocas menciones para los programas juveniles, cooperativas como Argentina trabaja y Ellas Hacen o subsidios por desempleo del ANSES.

El changueo genérico aparece asociado a los jefes de hogar varones (15% contra 2%), mientras que para las jefas mujeres los registros relativos son altos en servicio doméstico (25%).

Prácticamente 1 de cada 2 hogares corresponde a la categoría de bajo clima educativo, esto es, menos de 7 años de estudio, equivalente a jefes y jefas de hogar con el primario incompleto.

El 30% de los hogares encuestados, mayoritariamente de las primeras capas migrantes, se desplazaron dentro del barrio en busca de mejores condiciones de vida, desde las zonas más críticas hacia los límites de vecindad con los barrios que rodean Villa Itatí. La posibilidad de tener trabajo y casa son las motivaciones que los llevaron allí, entre las más mencionadas; también las razones familiares están presentes como determinantes de la llegada al barrio.

Convivencia en el barrio

Un 33% de los entrevistados comprende que la “droga” es una situación que afecta la calidad de vida de su familia, así como también un 19% se refirió a la “ausencia de policías” y la “falta de luz”. Otro de los factores que mayor incidencia tienen en la degradación de la calidad de vida de los vecinos es lo que espontáneamente se reclama como “falta de servicios públicos” en general alumbrado, cloacas, veredas, asfalto, red de agua, etc.

Dentro de las precarias condiciones de vulnerabilidad socio-ambiental, la existencia de basurales refuerza la condición general de inseguridad. Los guarismos mostraron que 8 de cada 10 entrevistados, lo identifica como uno de los factores cruciales a la hora de identificar los principales problemas de los vecinos de Villa Itatí. Las menciones siguientes abarcan manifestaciones inmediatas de las condiciones precarias del entorno urbano: plagas de distinto tipo, inundaciones frecuentes y deficiente acceso a servicios urbanos básicos componen, en degradé, los registros perceptuales de la agenda pública socio-ambiental de la villa.

Características de las Personas

En cuanto a la composición por sexo y edad, la población se divide casi en partes iguales entre varones y mujeres. La media de edad de la población de Villa Itatí es de 29,5 años. Más de la mitad de los habitantes de Villa Itatí nacieron en el AMBA mientras que 1 de cada 5 son migrantes de países limítrofes prácticamente en su totalidad de Paraguay.

Los niveles de alfabetización alcanzan al 95% de la población mayor de 6 años y la tasa de escolarización primaria es casi total (98%). El 60% de los jóvenes de 19-24 años tienen menos de 12 años de escolaridad. La franja que no trabaja ni estudia es del 18% en adolescentes entre 15 y 18 años y asciende a 32% en los jóvenes (15 a 24 años). Sólo el 3% no fue nunca a la escuela; un tercio asiste actualmente y los dos tercios restantes pasaron por instituciones educativas públicas prácticamente en su totalidad. Entre los adultos mayores

de 25 años, aproximadamente un cuarto no asistió o no completó el ciclo primario, proporción que sube en La Cava al 39%.

Salud

El 64% de la población tiene exclusivamente cobertura pública de salud. Un 73% de las entrevistadas mayores de 14 años son madres con un promedio de aproximadamente 3 hijos.

La Cava



Al interior de la villa, la zona de La Cava, es la que presenta índices más críticos y alarmantes dentro de la Villa, quedando reflejado del análisis del criterio respecto de NBI²³⁰.

(NBI1) La Cava presenta mayor concentración de hogares con NBI por habitar en hogares considerados inconvenientes, es decir, viviendas precarias, no destinadas a fines habitacionales.

²³⁰ NBI 1 Vivienda Inconveniente. NBI 2 Carencias Sanitarias. NBI 3 Condiciones de Hacinamiento. NBI 4 Inasistencia escolar. NBI 5 Capacidad de subsistencia.

(NBI 2) Respecto a las carencias sanitarias son evidentes por la falta de retretes.

(NBI 3) Las condiciones de hacinamiento crítico, es decir, presenta hogares donde hay más de tres personas por cuarto.

(NBI 4). Único sector que cuenta con niños (6 a 12 años) que no asisten al colegio.

(NBI 5) Respecto a la capacidad de subsistencia cuenta con cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

Además, La Cava presenta condiciones precarias por ausencia de trazado de calles de circulación ni subdivisión de terrenos. Predominan las zonas en el barrio que presentan como único método de eliminación de desechos al pozo ciego. Su existencia es un factor altamente contaminante del medio, dado que consiste en una corta profundización de los desechos (aguas y sólidos) sin previa licuación ni descontaminación biológica. Los hogares con mayor riesgo de contaminación ambiental y de problemas de salud asociados están ubicados en La Cava.

Presenta hogares con mayor riesgo de inundación frecuente. Los hogares más afectados por la cercanía y presencia de basurales y la acumulación de basura cerca de sus viviendas son aquellos que se encuentran ubicados en La Cava. Los hogares con jefatura femenina de La Cava presentan una mayor vulnerabilidad social porque suelen ser hogares que tienen más dependientes a cargo aunque sean menor la cantidad de miembros en el hogar; son tendencialmente más pobres en tanto los ingresos medios de las jefas son menores por el solo hecho de ser mujeres, al tiempo que sus actividades de trabajo doméstico limitan más las horas destinadas al trabajo fuera del hogar y existe una mayor discriminación en el mercado de trabajo para al acceso a trabajos mejor remunerados.

Otras variables asociadas, como los tipos de hogar o las distintas capas de migraciones, externas e internas o la condición de género de los jefes de hogar también se distribuyen en forma desigual, contribuyendo a comprender e interpretar las implicancias diversas que operan en las distintas dimensiones de las condiciones de vida cotidiana de los vecinos, modelando sus prácticas, y en parte también sus percepciones acerca de cuáles son sus necesidades, carencias y aspiraciones.

Principales conclusiones

A lo largo de la presentación de los resultados y principales hallazgos de este trabajo, ha quedado demostrado que la villa no es homogénea, hay sectores como el caso de la cava donde las condiciones habitacionales son extremadamente peores que en los bordes, parecería ser una villa en el interior de la villa donde los peores indicadores de condiciones materiales de vida se desatan virulentamente.

Se ha constatado que la pobreza presenta múltiples facetas que requieren la centralidad que adquiere el rol del estado para mitigar los efectos de la pobreza en las villas, teniendo en cuenta las especificidades que cada una de ellas posee en el territorio. Bajo esta mirada, se elaboró una serie de recomendaciones que son presentadas a continuación.

Las modalidades más frecuentes de inserción laboral registran bastante dispersión: primero las más calificadas para los habitantes de Villa Itatí, corresponde a comerciantes, operarios, técnicos y empleados/asistentes en tareas y rubros diversos; cierran el cuadro, changueros, vendedores ambulantes, cartoneros. La tasa de desocupación es del 9%, creciendo entre las mujeres (14%) y casi triplicándose en los jóvenes de 19 a 24 años (26%). sólo un tercio de quienes trabajan aportan al sistema previsional, en mayor medida varones (41%) que mujeres (26%). En este sentido la CEPAL es categórica, *“la falta de empleo o su mala calidad es el vínculo más claro entre*

vulnerabilidad y pobreza, debido a que los ingresos del trabajo son la principal fuente para la subsistencia de los hogares en los estratos medios y bajos". (CEPAL, 2010) por ello, la situación que enfrentan los habitantes de Villa Itatí es compleja en cuanto a la precarización de las labores y la dificultad para ingresar de forma oportuna a un mercado laboral, que muchas veces es informal y desregulado. Estas dificultades, reflejan fuertes brechas sociales, siendo imperante la necesidad de inclusión en la sociedad como individuos protagonistas y dueños de su destino derribando las relaciones de dependencia, entendiendo que es un obstáculo para el proceso genuino de la superación. Hasta el momento el diseño de políticas de empleo no ha tenido el efecto deseado ya que el 60% de los jóvenes de 19-24 años tienen menos de 12 años de escolaridad. La franja que no trabaja ni estudia es del 18% en adolescentes entre 15 y 18 años y asciende a 32% en los jóvenes (15 a 24 años). El 94% no percibe ningún estímulo directo y se recogen pocas menciones para los programas juveniles, cooperativas como Argentina trabaja y Ellas Hacen o subsidios por desempleo del ANSES, es por ello que se necesita urgentemente recoger las experiencias aportadas por estos programas y comenzar con el diseño de nuevos programas más eficientes que permitan la inclusión de los jóvenes en el mercado laboral. El *Programa Fines* alcanza a un 9% de los jóvenes de 19 a 24 años que no finalizaron el secundario, creciendo a 17% en el tramo de 15 a 18 años y descendiendo a 14% en el segmento de 25 a 29 años. *En la misma línea, sólo un 3% de los jóvenes de 19 a 24 que no trabajan ni estudian forman parte del "Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo" o el "Programa Progresar".*

La villa cuenta con tres jardines infantiles, sin embargo, más de un cuarto de los infantes no asisten regularmente a la educación formal, es de gran importancia obtener datos cualitativos para fortalecer las estrategias y metodologías que inciten a la población a ser partícipe de la institución para el desarrollo integral del infante. Sin embargo, la Asignación Universal por Hijo (AUH) es percibida por 6 de cada 10 menores de 18 años que cumplen con las condiciones. Creciendo la cobertura en los hogares que presentan un mayor

clima educativo (a un 73%), en este sentido se deben realizar esfuerzos para seguir ampliando la cobertura a otros sectores de la villa, en la zona de la cava es el único sector que cuenta con niños (6 a 12 años) que no asisten al colegio. La AUH supuso un avance en materia de política social, pero queda pendiente la elaboración de políticas universales que produzcan equilibrios y garantías de igualdad material. (CEPAL, 2014).

Finalmente, a la lista de problemas anteriores debemos ocuparnos de la ausencia de mecanismos institucionales legítimos de regulación y/o convivencia, la ausencia y/o presencia, de las fuerzas de seguridad, que sostienen los registros de inseguridad y desprotección que sufren los habitantes de los barrios desposeídos. La inseguridad en las voces de los más pobres es el problema que más afecta a la calidad de vida. Una mayor presencia del Estado vía estrategias tanto directas en seguridad ciudadana (controles, prioridad en tareas de prevención para las fuerzas de seguridad) son algunas de las alternativas que no agotan el análisis de un problema impostergable y complejo, que no cuenta con estrategias probadas en cuanto a resultados positivos. Las demandas de seguridad condensan una condición de vulnerabilidad soportada por la baja presencia e incidencia de políticas públicas que garanticen los derechos ciudadanos básicos, demandas más urgentes cuanto más precarias las condiciones de vida.

El estado debe garantizar el acceso, la protección y legislación a todo aquel que se encuentre vulnerable e implementar herramientas, que permitan solucionar de manera eficaz y efectiva las situaciones que vulneran los derechos, evitando la discriminación, desconexión y aislamiento social que se produce y provoca la situación de exclusión.

Bibliografía

Álvarez Leguizamón, Sonia (2008), *Pobreza y Desarrollo en América Latina*. Salta: EUNSA. Universidad Nacional de Salta.

CEPAL (2000), “Equidad Desarrollo y Ciudadanía” (Santiago de Chile).

CEPAL (2008), “Superar la pobreza mediante la inclusión social” (Santiago de Chile).

CEPAL (2013), “La Medición Multidimensional de la Pobreza” (Santiago de Chile).

CEPAL (2015), “Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile).

Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier (2001), “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura” (Santiago de Chile: CEPAL).

Fidel, C., Di Tomaso, R., Farías, C., (2008), Territorio, Condiciones de Vida y Exclusión, *El Partido de Quilmes*. Buenos Aires, editorial CLACSO-CROP.

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Dirección Nacional de Encuestas de Hogares, “Acerca del Método utilizado para la medición de la Pobreza en Argentina”.

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos”. Informe de Prensa 2016.

Larragaña, Osvaldo (2007), “La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso” (Santiago de Chile: CEPAL).

López, Néstor (2005), “Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano”. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE – UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, Argentina.

Marco Navarro, Flavia (2014), "Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina" (Santiago de Chile: CEPAL).

Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Estadística. "Censo 2010".

Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Estadística. "Métodos utilizados para medir pobreza en Argentina".

Municipio de Quilmes y Secretaría de Desarrollo Social (2010), "Censo Social Quilmes 2010". Quilmes, Provincia de Buenos Aires.

Olavarria Gambi, Mauricio (2001), "Pobreza, Conceptos y Medidas". Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile.

ONU (2004), "Human Rights and poverty reduction. A conceptual framework". Nueva York-Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar; Straschnoy, Mora (2013), "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos" (Santiago de Chile: CEPAL).

Salvia, Agustín; Bonfiglio, Juan Ignacio; Vera, Julieta; "Las cifras de la pobreza y la importancia de una medición multidimensional". Observatorio de la Deuda Social, notas investigativas, Universidad Católica Argentina UCA.

Sen, Amartya (2001), *El nivel de vida*. Editorial Complutense.

Sobsey, Mark D. (2015), "Manejo del agua en la vivienda: Beneficios acelerados para la salud derivados del abastecimiento de agua mejorado". Ginebra: Organización Mundial de la Salud OMS.

Spicker, Paul; Álvarez Leguizamón, Sonia; Gordon, Davis; (editores 2009), *Pobreza. Un Glosario Internacional*. Buenos Aires: CLACSO.

UCA (2016), "Evaluación de la Pobreza Urbana desde un enfoque Multidimensional basado en Derechos 2010-2015". Buenos Aires, Argentina.

Universidad Nacional de Quilmes y Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio Ambiental PIIIdISA (2015), "Territorios vulnerables. Relevamiento, formación e intervención Socio ambiental. Villa Itatí /Quilmes". Informe de resultados.

CONFLICTOS URBANOS Y VULNERABILIDAD SOCIAL. Los asentamientos irregulares en Rosario.

Instituto de Investigaciones Económicas. FCEyE-Universidad Nacional de Rosario

Autoras: Castagna Alicia; Raposo, Isabel y Woelflin, María Lidia.

INTRODUCCION

Rosario, ciudad nodal²³¹ de una importante región económica Argentina, tiene alrededor del 15% de su población viviendo en asentamientos irregulares. Estas urbanizaciones, con marcados desequilibrios y deficiente provisión de servicios básicos, trascienden el problema de vivienda y marginación para incluir problemas de empleo, salud, educación, accesibilidad y exclusión social. Enfrentar la vulnerabilidad en que están inmersas estas poblaciones, requiere pensar en varios componentes del problema a la vez que proporcionar soluciones efectivas para superar las condiciones del hábitat deficiente. El análisis de la vulnerabilidad puede desarrollarse a partir diferentes enfoques, causas y consecuencias. Este concepto es multidimensional y es verdaderamente integrador de las diferentes disciplinas que aportan al desarrollo de un territorio.

La problemática no es nueva. El surgimiento y la situación de los asentamientos irregulares reflejan los cambios económicos desde la crisis del Modelo Agroexportador en el país. Crecimiento y crisis alternaron en situaciones diversas, dando lugar a cambios en el patrón de acumulación junto a los nuevos procesos urbanos. Mejorar las condiciones de vida en estos asentamientos irregulares supone un gran desafío, tanto como el superar los problemas de pobreza en la Ciudad. Si bien el crecimiento económico puede mejorar las condiciones y lograr un desarrollo general más armónico, existen

²³¹ Cuenta con una población aproximada de a los 950.000 habitantes según Censo de Población y Vivienda 2010.

obstáculos y condicionamientos ligados a la complejidad y amplitud del tema (Castagna et al., 2010)

El objetivo de este trabajo es reconocer la situación de los asentamientos irregulares en Rosario y la consideración de cómo han evolucionado durante el proceso de urbanización en relación a los distintos períodos económicos vividos en el país, así como su impacto en las condiciones de vida de la población de una ciudad con tradición industrial. Algunas de las preguntas posibles frente a esta situación tienen que ver con cómo se ha dado el crecimiento económico y cuál ha sido la evolución en la composición y escala de los asentamientos. Más allá de la situación habitacional y de cómo evolucionaron las políticas del hábitat en Rosario – y su aglomerado- interesa identificar el grado de conflictividad e interferencia de estos segmentos urbanos con el resto de la trama de la ciudad. A modo de hipótesis se parte de la idea de que los asentamientos irregulares, y su evolución, son una consecuencia de las políticas derivadas de los diferentes modelos de acumulación cuya difícil solución no depende sólo de variaciones en el crecimiento; se requiere un desarrollo más equitativo, que mejore la distribución del ingreso y asegure su sostenibilidad.

La disponibilidad de una base de información sobre aspectos claves de cada uno de estos asentamientos, tales como: cantidad y calidad de las viviendas, superficie ocupada, disponibilidad de alumbrado, gas, agua y luz domiciliaria; acceso a centros de salud, escuelas y transporte público de pasajeros; trama urbana, tenencia de la tierra y características topográficas, es muy importante para su caracterización en la ciudad. La dinámica que ofrece esta problemática requiere de la actualización frecuente de la misma, hecho que no ocurre en la práctica, por lo cual el análisis está basado en datos parciales obtenidos de diferentes fuentes.²³²

El punto de partida en los primeros estudios fue una investigación de la Fundación del Banco Municipal de Rosario (1996) y una actualización de la

²³² Este trabajo refiere a villas miserias asentamientos irregulares en forma indistinta, reconociendo que hay autores que diferencian estos términos. Ver Cravino (2009)

base de asentamientos irregulares elaborada por el Servicio Público de la Vivienda (SPV) a partir de una foto aérea del año 2005, en base la cual se mapearon los mismos y se calculó el área por ellos ocupada. Se suman a estas bases, la sistematización de información dispersa en organismos públicos, y la obtenida a partir de la realización de entrevistas con informantes calificados, responsables de prestadoras de servicios públicos y demás autoridades a cargo de la implementación de políticas en el tema. Esta plataforma cuali-cuantitativa permite la caracterización de cada asentamiento y contribuye a la generación de conocimientos sobre estos espacios de marginalidad.

De acuerdo a los objetivos planteados se analizan en una primera instancia, algunos aspectos condicionantes del desarrollo para luego presentar la evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. La situación económica y los impactos en las condiciones de vida de la población llevan a su situación actual desarrollada en el punto tres, en tanto que en el punto cuatro se reconocen las políticas implementadas en etapas, las que intentaron paliar los problemas sociales en dos ejes: los programas de Nación, Provincia o Municipio, así como la situación de la tierra y las posibilidades de acceso a la misma. Finalmente, las reflexiones derivan en nuevas problemáticas frente a una situación difícil de solucionar y una economía que crece, respondiendo a un modelo de desarrollo concentrador y excluyente.

1. VULNERABILIDAD EN LA POBLACIÓN Y CONFLICTO URBANO.

El nivel de urbanización de la población ha venido creciendo desde mediados del siglo anterior, dando lugar a que hoy en el país el 92% de la base demográfica resida en ambientes urbanos. Este proceso que cobró una dimensión particular a nivel latinoamericano, está acompañado por serios desajustes en los mecanismos de construcción y producción de ciudad, de modo que no se puede hablar de una urbanización que incorpora población a un modo de vida muy diferente al que tenía, en términos de derechos ciudadanos y acceso a los servicios básicos.

Las deficiencias del proceso generaron grupos marginales al orden urbano establecido, con serias deficiencias y baja accesibilidad, que se sumaron a una economía informal, incapaz de producir trabajo genuino, en términos de incorporación a una sociedad más integrada.

La ciudad actual se caracteriza – entre otros aspectos– por la significativa presencia en su trama de asentamientos irregulares, los que se identifican también en el país como “villas miserias” (Cravino, 2009:31) Al margen de la ley, sin cumplir con los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística, estos asentamientos se han convertido en la expresión acabada de la llamada construcción de la ciudad informal. No son la simple distorsión del modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano, sino un componente más del mismo y de sus mecanismos habituales de producir ciudad bajo condiciones no deseadas (Fernandes, 2005)

No es una novedad el permanente aumento de la informalidad en cuanto al acceso de ciudadanos a la tierra urbana y la vivienda (Abramo, 2003), lo que da por resultado un patrón de urbanización que combina en forma creciente exclusión social con segregación espacial. La fragmentación es la expresión en la ciudad que señala la incapacidad del modelo para absorber “a pleno” los segmentos de poblaciones migrantes que, desde espacios rurales o desde ámbitos urbanos menores o marginales, se desplazan en busca de alternativas para mejorar su condición de vulnerabilidad.

Es decir que los individuos y grupos permanecen o se mueven dentro de diversas formas de vulnerabilidad: los sectores pobres que tienen o buscan alternativas de inclusión y por sectores medios empobrecidos que han ido perdiendo canales de inclusión. Los procesos económicos en distintas etapas de la economía argentina han visto alternar estas situaciones generando exclusión y marginalidad.

En Rosario se puede señalar la existencia de grupos de origen principalmente migratorio que no completaron satisfactoriamente su proceso de integración económica y social, y sufren severas deficiencias educativas y de formación que dificultan su inserción laboral y ciudadana, los riesgos económicos y

sociales más graves para la mayoría de la población provinieron de las amenazas a la continuidad de las fuentes de trabajo. En este sentido, puede decirse que la "vulnerabilidad social" de la población depende, en gran medida, de la "vulnerabilidad del empleo", la cual depende a su vez de la "vulnerabilidad de la economía regional".

En los últimos años se ha asistido al creciente fenómeno de "urbanización de la pobreza", no sólo por el desplazamiento desde ámbitos rurales (proceso ya casi concluido) sino también, por el creciente empobrecimiento de los segmentos bajos y medio de la población urbana que, a partir de reiteradas crisis económicas e incapacidad de la actividad productiva de sumar puestos de trabajo, no dan cabida a las nuevas generaciones que, por crecimiento vegetativo, no logran quebrar el círculo de la marginalidad. El crecimiento informal de la ciudad sólo parece conducir a mayor exclusión y segregación espacial, acentuando la vulnerabilidad social.

"La vulnerabilidad social es un desajuste entre activos y estructura de oportunidades, es la incapacidad de los hogares y las personas de movilizar recursos que permitan mejorar su situación de bienestar o evitar su deterioro; es decir, que los hogares y personas vulnerables son aquellas cuyas capacidades no se desarrollan suficientemente para utilizar las estructuras de oportunidades existentes en diversas esferas de la sociedad o contextos estructurales" (Lépore, 2009:23)

La falta de respuesta a la problemática de los asentamientos irregulares es uno de los temas que aporta mayor conflictividad urbana; su atención demanda mayor gestión para determinar y mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones vulnerables en el territorio. La cuestión habitacional es una parte del mismo; no se trata sólo de resolver la falta de vivienda sino también las condiciones del medio ambiente, como la infraestructura y los servicios esenciales, para garantizar las mínimas condiciones de vida a la población. Se puede afirmar que no es el "techo" la solución, sino el hábitat en su conjunto, es decir la oferta de suelo urbanizado y la legalidad en la ocupación, la contención e integración de los grupos sociales en armonía con la trama urbana y social y

la incorporación al medio laboral- productivo de estos grupos, generalmente sin inserción formal.

La intensidad y persistencia del problema en muchas ciudades sobrepasa la capacidad de las administraciones municipales en cuanto a la posibilidad de atender y dar solución al conflicto. La oferta de suelo conectada a la lógica de su creación predomina en la base de cualquier mecanismo que se quiera identificar y está por detrás de la producción de ciudad. La existencia de tres lógicas reconocidas: la del Mercado, la del Estado y la de necesidad de quienes ocupan las tierras (Rodríguez, 2005) están presentes en los asentamientos, siendo esta última la que estaría primando en el proceso.

Uno de los principales vacíos que han enfrentado en el largo plazo las políticas de vivienda, ha sido el desconocimiento de la estructura y funcionamiento del mercado de tierra, así como de su segmentación en formal e informal. "...Para los pobres urbanos, los mecanismos predominantes de acceso al suelo urbanizado no son ya las invasiones u ocupaciones ilegales de propiedad, sino más bien las transacciones de mercados informales. Esta informalidad generalizada no puede explicarse sólo como una consecuencia de la pobreza, sino también del funcionamiento propio de los mercados informales de suelo urbano." (Lincoln Institute, 2002)

Las ocupaciones informales de tierras y la radicación de asentamientos, si no pueden ser resueltos a tiempo, derivan con frecuencia en diferentes niveles de conflictos urbanos – es decir tensiones subyacentes al modelo de ciudad- y que se convierten en una seria amenaza al desarrollo visto en el tiempo.

2- LA EVOLUCION DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ROSARIO Y EL CONTEXTO ECONÓMICO.

Rosario es una de las ciudades que más ha recibido población rural desplazada por la crisis de las economías regionales, alcanzando este proceso marcada presencia a nivel de la urbanización local. Muchos migrantes, que no accedieron al mercado formal de la vivienda, auto definieron su radicación a través de la ocupación de tierras, lo que dio lugar a la formación de los

primeros asentamientos irregulares. Las causas que dieron origen son disímiles, se relacionan con las distintas etapas de la historia económica del país y con la inserción que le cabe a la región en cada uno de los modelos económicos vigentes.

Durante el modelo Agroexportador, la ciudad cumplió un rol fundamental en la intermediación entre la producción local y la demanda externa, consolidándose como una de las áreas urbanas más dinámicas del país. Su papel de ciudad comercial, rodeada de un hinterland proveedor de materias primas para el mercado europeo y el contar con un puerto apto para buques de ultramar, hizo de la ciudad un paradigma de dicho modelo. En ella también se instalaron importantes industrias, principalmente manufacturas de origen agropecuario, que la convirtieron en un polo de atracción migrantes extranjeros y nacionales, que conformaron la fuerza de trabajo de esta economía dinámica.

Las condiciones de vida de parte de su población eran deficientes, siendo los dos problemas fundamentales la vivienda y la higiene. Gran parte de los pobladores vivía en forma precaria, ya sea en conventillos, en ranchos de adobe o en casillas de madera y chapa. El tercer Censo Municipal de 1910 daba cuenta del "lamentable espectáculo de palacios de lata" en el barrio Refinería (Martín y Mugica, 2001), donde habitaban obreros de uno de los establecimientos industriales más grandes de la Ciudad, la refinería de azúcar que abastecía de este producto a la mayoría del mercado nacional. Este mismo censo informa de la existencia de unos 2000 conventillos que albergaban casi 46.000 personas.

El crecimiento económico de la Ciudad fue uno de los factores de atracción de población siendo otro la expulsión de mano de obra rural, dada por malas cosechas y problemas de inundaciones. Este creciente flujo de habitantes no podía ser abastecido en forma inmediata, a pesar de los intentos del gobierno local, por atender la infraestructura social básica.²³³ Ésta es una etapa donde las causas de la precariedad en las condiciones de vida de buena parte de la

²³³ En 1926 Rosario contaba con 4012 viviendas sin agua corriente ni cloacas, donde habitaban casi 4900 familias

población rosarina se deben buscar en la atracción de migrantes debido a la provisión de fuentes de trabajo, gran parte de las cuales tenían una baja retribución y/o eran estacionales.

La crisis de 1930 afectó a la economía del país y a Rosario en forma particular. La baja en los precios internacionales y la disminución de las exportaciones significó la caída de puestos de trabajo tanto en la actividad urbana como rural. Dado que la actividad local estaba muy ligada a los mercados externos, sufrió los impactos de la crisis cayendo los puestos de trabajo en el puerto, en actividades comerciales, el transporte y los servicios, al mismo tiempo que continuaba la afluencia de población migrante desde el ámbito rural, con el consiguiente aumento de la precariedad en las condiciones de vida. Es ésta la época en que nacen los primeros asentamientos irregulares; en 1932, surge la primera de ellas en Buenos Aires, denominada "La Esperanza" y en 1938, se forma la villa "Ciudad Universitaria" en Rosario.

El desarrollo industrial durante la llamada etapa Sustitutiva de Importaciones, creó nuevas fuentes de trabajo y atrajo población obrera, lo que generó problemas enormes de vivienda. Son los años 50, los que marcan la etapa de máxima afluencia de migrantes a la Ciudad, aunque esta corriente continuó - con altibajos- en décadas posteriores, siendo los asentamientos producto de un proceso de crecimiento que no atendió integralmente dicho problema. El cambio de modelo económico a nivel nacional define un nuevo rol productivo, convirtiéndose la actividad manufacturera en un fuerte estímulo para el crecimiento.

Durante esta etapa se consolidó el cordón industrial teniendo como eje el frente fluvial (río Paraná), con apertura de numerosas industrias y creación de miles de puestos de trabajo. En un inicio el auge se dio de la mano de pequeñas industrias, mano de obra intensiva, instaladas en la propia ciudad con poco requerimiento de capital y baja calificación de la mano de obra; es la llamada "sustitución liviana" productora de bienes destinados, prioritariamente, al consumo interno.

Las expectativas que generaban las mejores condiciones de vida de la ciudad, conjuntamente con la posibilidad de lograr un puesto de trabajo y la expulsión del medio rural, acentuaron la corriente migratoria interna; Rosario se convierte así en una de las ciudades receptoras de estos flujos y nuevamente, los problemas de vivienda y condiciones de vida se agravan. Los asentamientos irregulares crecen en cantidad y densidad; si bien no se cuenta con datos sobre el número de familias instaladas, se sabe que la mayoría de ellas provenían de otros lugares, siendo ésta la época en que se instalan en uno de los asentamientos, las primeras familias de la etnia toba provenientes del noreste argentino.

Rosario crece a un ritmo similar o mayor que el promedio del país; su población se incrementa por migraciones que, en gran parte vivían en condiciones de pobreza aunque alentados por la posibilidad y la esperanza de mejorar su calidad de vida. Crecen los asentamientos irregulares albergando una población ávida por un trabajo, mejor salud y educación y sobre todo, "posibilidades de mejoras". A finales de la década del 50, la prosperidad industrial pasó a manos de las ramas pesadas, instaladas muchas de ellas fuera del ámbito municipal, dando inicio a la conformación de un espacio metropolitano. Si bien estas industrias no eran mano de obra intensivas, las fuentes de trabajo creadas producían efectos multiplicadores en la economía local al desarrollar otros sectores productivos: comercios y servicios.

El medio urbano no siempre estuvo a la altura de poder ofrecer condiciones básicas para la radicación de estas poblaciones, las que en muchos casos sólo accedieron a la ocupación informal de tierras vacantes en proximidades de las fuentes de trabajo como opción. Mientras que las primeras ocupaciones precarias se dieron, en general, en espacios intersticiales de la trama urbana preexistente y/o tierras con deficiencias que los convertía en no aptos para la ocupación residencial (anegables, con afectación a otros usos específicos, con conflictos de titularidad, sin instalación de servicios, etc.), en éstos años, las ocupaciones se concretan ya sobre tierras de la periferia urbana y también sobre espacios públicos, muchos de ellos afectados a futuros servicios públicos

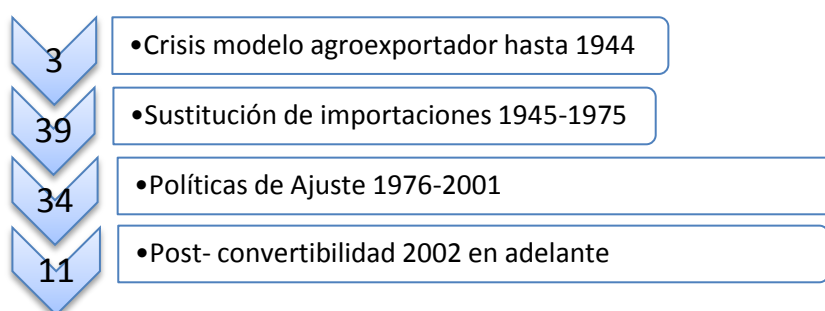
o reservas estratégicas como fueron los tendidos ferroviarios desactivados, áreas de extensión en proximidad a puerto y vías de comunicación, etc. También fueron objeto de ocupación tierras privadas que por descuido o problemas de titularidad terminaron “cedidas” o ganadas en el tiempo por nuevas radicaciones precarias; esas tierras, en general, no reunían las condiciones para la ocupación residencial (sin equipamientos ni prestaciones de servicios garantizados)

Finalmente, en los años siguientes a la crisis de la industrialización sustitutiva - fines de los años 70- el progresivo deterioro económico que sufriera la región, la pérdida de puestos de trabajo y el creciente desempleo, así como el aumento de la pobreza urbana se hace evidente no sólo en nuevas camadas de migrantes rurales sino, fundamentalmente, en el deterioro de sectores de clase media desplazados en su inserción laboral. Son los “nuevos pobres”, los que retroalimentaron la lógica de un proceso de construcción deficiente de nuevo suelo urbanizado. El modelo de ajuste implantado a partir de la década del 70 y las políticas neoliberales vigentes hasta inicios del siglo XXI, llevaron al cierre de numerosas unidades productivas y consecuentemente, a la disminución de la oferta laboral.

La desocupación y marginación, funcionales al modelo, aumentaron la precariedad en las condiciones de vida de buena parte de la población. Las “villas miserias” se multiplicaron y las ya existentes incrementaron su densidad. El nuevo modelo económico hace que la economía de Rosario crezca en valor agregado pero disminuya en número las unidades productivas y los puestos de trabajo. Las ramas industriales más importantes del momento, eran nuevamente las orientadas al mercado externo de la mano de la revolución sojera iniciada en la década del 70 y de la conformación de un nuevo sistema agroexportador de la Región Sur de la Provincia. Estas industrias, concentradas e integradas verticalmente, resultaban poco demandantes de mano de obra. En la década del 90 creció fuertemente la desocupación, con tasas que en el Aglomerado Gran Rosario pasaron a estar entre las más altas del país, con valores superiores al 20% de la masa laboral. Así los

asentamientos se multiplicaron, 30 surgieron antes de la década del 70' mientras que al menos 50 nuevas localizaciones se instalan con posterioridad a esos años. En el cuadro siguiente se muestran algunos datos sobre la instalación de los asentamientos según las etapas diferenciadas de la economía argentina, señalándose que estos datos se circunscriben sólo a aquellos casos para los que se dispone fecha de surgimiento.²³⁴

Nº Asentamientos Etapa o período económico



En las últimas décadas se asiste a un fenómeno creciente, estructural, tanto por nuevos desplazamientos –o expulsión- desde los ámbitos rurales como por el empobrecimiento de la población urbana a partir de las crisis económicas. Los asentamientos irregulares pasan a ser producto del proceso de exclusión que conllevan las políticas implementadas. Las migraciones internas continúan, aunque a mucho menor ritmo, entre ellas se pueden destacar nuevamente la de la comunidad Toba, que se agudiza cuando en 1982 su lugar originario (Chaco), se vio afectado por grandes inundaciones y, posteriormente a inicios de la década del 90 cuando son expulsados por la mecanización de las tareas rurales que les brindaban posibilidades de trabajo. Sin embargo, los asentamientos crecen a partir de aumento del crecimiento vegetativo de las propias poblaciones establecidas, que a través del paso del tiempo no logran cambiar su condición y es su propia descendencia la que no logra quebrar el

²³⁴ La diferencia con el total de asentamientos corresponde con aquellos casos donde no se dispone de fecha de aparición y no pudieron ser clasificados.

círculo y comienza a demandar mayores espacios en los asentamientos iniciales u otros nuevos generados en proximidad de los anteriores.

En 1996 había 94 asentamientos, 22.782 familias y 114.233 personas (aproximadamente) ocupando una superficie de alrededor de 2.944.152 m². Una década después (2005), la superficie ocupada se había incrementado en un 20%, las viviendas en un 33% y la población en igual porcentaje. Esta situación continúa a pesar del crecimiento económico de la última década y así en el año 2012 se identifican 114 asentamientos, algunos con intervención programada, y un total de más de 26.000 viviendas precarias.

Queda al descubierto la imposibilidad de las políticas públicas o de las intervenciones urbanas de dar soluciones a estos fragmentos urbanos donde conviven lógicas sociales diferentes y establecidas que, lejos de quebrarse, persisten y aún crecen. Se impone la necesidad de identificar estas lógicas de construcción de ciudad e indagar en nuevos planteos que en la práctica lleven a una sociedad integrada, donde se respeten los derechos de acceso a la ciudad para toda la población por igual.

3. SITUACION ACTUAL DE LOS ASENTAMIENTOS.

En la actualidad existirían algo más de 40000 familiar en los asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario. Si bien no se cuenta con datos precisos sobre la cantidad de personas que habitan los mismos (118 asentamientos), puede señalarse que aproximadamente un 15% de la población rosarina vivirá al interior de estas áreas de la ciudad. La situación actual parece diferente a la que existía hacia finales de la década del 90, cuando se registraban fuertes migraciones internas a nivel nacional; hoy el escenario se define a partir del fuerte aumento de la pobreza e indigencia y el propio crecimiento vegetativo de la población local.

Tanto el crecimiento vegetativo de la población residente como una corriente migratoria persistente (aunque de menor intensidad que en otros tiempos) hace que se ocupen nuevos espacios para instalación de estas poblaciones; es notable el surgimiento de nuevas villas en áreas de la periferia urbana, es

notable la densificación de las existentes y la aparición de nuevos asentamientos (aunque de menor escala) en algunas localidades del área metropolitana donde se multiplican las ocupaciones en distintas zonas de la región.²³⁵

Las “villas” en Rosario se encuentran distribuidas en toda la trama urbana, aunque no siguen un mismo patrón de distribución espacial en el conjunto. El proceso de descentralización llevado a cabo en 1996, dividió a la ciudad en 6 distritos descentralizados, facilitó el acercamiento entre gobierno local y las demandas de los habitantes y permitió tener un mayor conocimiento de las características de cada uno de los asentamientos en el territorio, lo que facilitó una asistencia particularizada.

Los datos del año 2008 (basados en la última foto aérea) permitieron comprobar la mayor densidad de este tipo de localizaciones en el distrito Oeste, sector de la ciudad donde proliferaron en los últimos años numerosas radicaciones de menor escala, ocupando intersticios en la trama urbana; le siguen en importancia los distritos Sur y Noroeste. Estas zonas continúan siendo las que reúnen mayor número de radicaciones de nuevos asentamientos (en particular la Oeste y Noroeste) y también de expansiones de asentamientos existentes.

Distribución de los asentamientos irregulares, según los Distritos urbanos

Distrito	Nº de Asentamientos	Viviendas	Población estimada	Superficie
CENTRO	4	700	3500	96628
NORTE	11	3664	18320	461713
NOROESTE	21	4960	38853	624429
OESTE	28	16636	53174	1086324
SUR	16	6070	30642	787144
SUROESTE	13	4197	21679	538398
13 erradicados + 1 (sin nº) NO	4 en NO./ 3 en N.	4 en O, 2 en C.		

Fuente: Elaboración en base a datos suministrados por Municipalidad de Rosario.

El patrón de distribución espacial indica que hay dos lógicas diferentes en la instalación de los asentamientos. El distrito Noroeste y aún el Norte, tienen

²³⁵ Un relevamiento reciente realizado por Techo, está indicando a nivel metropolitano un total de 48605 familias y 167 asentamientos. Techo, (2016)

menos asentamientos pero de gran escala (concentrados), en tanto el Oeste y Suroeste tienen numerosos casos de menor extensión (dispersos).

Es frecuente la ocupación informal de tierras enmarcando los trazados ferroviarios y también, ocupando a pleno viejas trazas del ferrocarril ya desafectadas del uso. Es notable el caso de un eje de ocupación que se define en torno a la traza del Belgrano Cargas y Logística y que parte la ciudad en dos segmentos diferentes.

En los últimos años, las políticas que fueron implementadas por los distintos gobiernos, permitieron mejorar el acceso de estos habitantes a distintos tipos de infraestructura social, si bien se reconoce que aún dista mucho de ser suficiente el esfuerzo realizado. Todos los asentamientos cuentan con al menos una escuela en su proximidad donde, incluso, se brinda la copa de leche y/o tienen comedor. La mayoría de ellas son de nivel inicial y la asistencia a los menores en la actualidad se ve incentivada al ser éste un requerimiento para poder percibir la asignación universal por hijo, creada a fines del 2009. Aunque el nivel educativo medio también es obligatorio, la cercanía a este tipo de institución no está asegurada.

Respecto a los centros de atención primaria de la salud, prestan atención preventiva, vacunas y las primeras acciones de atención sanitaria a estas poblaciones. Se pudo confirmar que la atención primaria pertenece tanto a la esfera municipal como provincial y en el año 2008, sólo un asentamiento tenía dificultades en Rosario al respecto.

Se nota gran heterogeneidad en la calidad de terminaciones y materiales de las viviendas. En general, los asentamientos de mayor antigüedad y próximos a zonas urbanas de mayor centralidad y/o espacios residenciales de calidad, cuentan con viviendas más consolidadas; sin embargo, predominan las viviendas precarias y muy precarias, muchas construidas con cartones, adobe y chapas, particularmente en una etapa inicial o de formación del asentamiento. Uno de los problemas detectados más acuciante es la falta de servicio de agua potable. Si bien la ciudad tiene vasta cobertura, varios asentamientos no cuentan con agua domiciliaria, recurriendo a canillas públicas o bien, a redes

informales de distribución. En general la provisión de energía es irregular, en los domicilios la práctica usual de las familias es la de estar “enganchadas” al servicio público y prácticamente no hay servicio oficial (ocupación precaria); el alumbrado público se limita al perímetro de las villas, siendo insuficiente o básico hacia el interior de la ocupación. Respecto al saneamiento pluvio-cloacal, en la mayoría de los casos no existe, siendo dificultoso por costos y problemas técnicos, contar con estos servicios a través de conexiones irregulares que pueda proveerse el mismo residente (tal como es frecuente en los casos de agua o luz domiciliaria).

La recolección de residuos es otro de los temas críticos debido a la dificultad de prestar este servicio cuando uno de los mayores medios de vida de los pobladores es la basura; gran parte de las villas presenta micro basurales insertos en su trama, constituyéndose ello en un serio problema ambiental. A estos inconvenientes se suman las características topográficas de algunos terrenos ocupados, lo que los vuelve proclives a sufrir inundaciones, ya sea por las cercanías a un curso de agua o bien porque son hondonadas vulnerables ante cualquier precipitación abundante.

Como se desprende de la situación descrita, el problema de las “villas miserias” continúa pese a la implementación de políticas paliativas llevadas a cabo por distintas instancias del gobierno, las que sin duda disminuyeron la magnitud del problema aunque no lograron solucionarlo.

4. POLITICAS IMPLEMENTADAS EN EL SECTOR

Los ámbitos locales sólo han logrado con su accionar dar respuestas parciales, no sólo al problema de los asentamientos en sí, sino además a la conflictividad que en torno a ellos se genera. Para poder superar esta debilidad es necesario contar desde los municipios con recursos externos - tanto materiales como humanos- y trabajar coordinadamente con los Estados provinciales o el Estado nacional.

Rosario cuenta con valiosos antecedentes en cuanto a la implementación de políticas en vivienda social, en particular en lo referido a programas para la

recuperación y/o realojamiento de asentamientos irregulares en los últimos años.

Buena parte de los antecedentes de intervenciones sobre asentamientos existe en la ciudad – casi como excepción en el país- a partir de una institución orientada a la búsqueda de soluciones de vivienda para sectores populares: el Servicio Público de la Vivienda (SPV.) Esta estructura autárquica municipal aquilata más de 80 años de experiencias; a lo largo de todo el período ha logrado tener una importante formación de recursos humanos y conocimientos posibles de aplicar en el sector.

La política urbana relativa a los asentamientos irregulares en la actualidad pueden ser trabajada a través de dos grandes ejes o líneas de acción: 1- las intervenciones sobre las villas, orientadas a lograr soluciones o mejoras en el medio existente, a través de programas y proyectos específicos y 2- el armado de una estructura institucional que, junto a un conjunto de acciones, controle y/o evite la formación de nuevos asentamientos mediante la incorporación de suelos accesibles para el uso urbano.

4.1 Intervenciones sobre los asentamientos irregulares.

Las políticas públicas para atender la producción de viviendas sociales a nivel local se plantearon hace muchos años con la producción de unidades de alta calidad realizadas por el SPV., en lo que fueran barrios de casas individuales. Un cambio gradual en la orientación llevó a producir pequeños conjuntos de viviendas (individuales o agrupadas) en el período comprendido entre los años 1948 y 1954.

Las primeras políticas de erradicación y/o relocalización de villas se dieron hacia fines de la década del 70; por esos años, numerosas operaciones como fueron las Unidades de Realojamiento (UR) se concretaron con desplazamiento de poblaciones residentes en algunos asentamientos hacia conjuntos de nuevas viviendas construidas para estos segmentos sociales.

En 1983, con la recuperación de la democracia en el país, la política de vivienda local se reorientó, como estrategia, hacia el mejoramiento y la consolidación de los asentamientos precarios. Comenzaron a delinearse

acciones que implicaban regularización de loteos y nuevas viviendas, notándose también programas donde el esfuerzo y la participación de los vecinos se combinaba con la provisión de materiales y la asistencia técnica para la ejecución.

A modo de antecedente, y por iniciativa del gobierno provincial, se implementó el llamado Plan LOTE hacia fines de la década del 80, aplicado al mejoramiento de 6 grandes asentamientos de Rosario y especialmente orientado hacia la regularización dominial de otros 33 asentamientos emplazados en terrenos privados (el programa actuó como ley de expropiación al tiempo que se abordaron distintos aspectos conflictivos con participación de los vecinos)

Ya en los años 90, en un todo de acuerdo con distintos Organismos internacionales, se reconoce un cambio trascendente en cuanto a la definición que adoptan las políticas orientadas a tratar los enclaves urbanos de pobreza mediante programas que permitieran mitigar los efectos de los planteos neoliberales de la época. Bajo esta condición están los llamados Programas de Mejoramiento Barrial (ProMeBa) aún vigentes (Rosenstein, 2005). En esta etapa se deja de lado la idea de relocalización de grupos así como la construcción de viviendas llave en mano y a partir de lineamientos nacionales, surge la versión local del Programa Arraigo que se constituye en política de regularización de tenencia de la tierra, viviendas y emprendimientos de regeneración urbana a través de la instrumentación de los servicios básicos. El mismo se lleva adelante en conjunto entre el SPV y la Unidad Ejecutora Rosario dependiente de la Provincia. La primera acción entre el Estado y las cooperativas de vivienda -incluidas en el Programa- se dieron sobre 9 asentamientos en terrenos públicos; la financiación de estos proyectos se concreta al priorizar y seleccionar previamente aquellas cooperativas que exhibieran presencia consolidada en el asentamiento y contaran con participación de los vecinos del barrio.

Paralelamente a esta experiencia, en el período 1994- 2001, se desarrolla el "Programa Convivencia" que apunta a la recuperación e integración de la

ciudad con sus villas. El mismo tuvo por objetivo dar una solución integral al problema físico del hábitat de los asentamientos irregulares y transformarlos en barrios de la ciudad mediante el mejoramiento habitacional y la reestructuración del tejido urbano. (SPV, sf) Dentro de este marco, la actuación del SPV se concibe a través de la implementación de programas urbanísticos incluidos en el Plan de la Ciudad, armonizando la construcción de grupos de viviendas con el desarrollo urbanístico de Rosario. La intervención alcanzó cinco asentamientos y extendió sus beneficios a 4400 familias, teniendo incidencia sobre, aproximadamente, un 17% de la población residente en villas.

A partir de 1994, el SPV transforma su operatoria, dando prioridad a la integración urbana; es así que redefine su actuación sobre componentes de acción integrada (vivienda, empleo/capacitación, promoción comunitaria, de la juventud), estableciendo diversas formas de participación de los habitantes en las intervenciones. Este Programa se constituye en el antecedente inmediato más importante para la implementación del Programa Rosario Hábitat.

Un tercer momento en las políticas sobre asentamientos irregulares en el país, que incluso marca un paso adelante en cuanto a resultados obtenidos, fue la aplicación del Programa "Rosario Hábitat" (similar al Favela- barrio en Río de Janeiro). El mismo se lleva adelante desde el año 2002 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y como contraparte, fondos propios del Municipio. Las intervenciones previstas alcanzaron a 6.000 familias beneficiadas en una primera etapa donde - sólo algunos grupos menores- se relocalizaron en tanto el resto de la población permaneció en cada sitio ocupado, y sobre los cuales se dieron las intervenciones.

Hay aquí un cambio trascendente de modalidad que pasa por la integralidad en el tratamiento del asentamiento respecto a una etapa anterior. La operación implicaba el reordenamiento del tejido urbano base de las villas con apertura de calles y trazado del loteo. Se asegura la provisión de infraestructura básica (red de agua, cloacas, electricidad, desagües pluviales, gas y veredas) y se mejoró el equipamiento comunitario. Además, se trabajó en fortalecer las redes sociales mediante la participación directa de los beneficiarios en la toma de

decisiones: planificación, ejecución y consolidación de las intervenciones. Los ocupantes pasaron a ser titulares plenos de sus propiedades, con todos los derechos y obligaciones garantizados a través de saneamiento de títulos y gestión de escrituras.

A la par se trabajó en otras líneas de acción como mejorar las condiciones de empleo mediante capacitación laboral de jóvenes de entre 16 y 25 años (con cursos de formación dictados por instituciones educativas locales mediante pasantías en empresas e instituciones de la ciudad). Además, para posibilitar la generación de ingresos se brindó asesoramiento y financiación de micro emprendimientos.

Una reciente encuesta realizada a los habitantes de estos barrios con intervención del Rosario Hábitat (1200 familias consultadas), el 88 % de ellas consideró como muy significativas las intervenciones realizadas.

El Municipio gestionó ante la Nación una segunda etapa del Programa Hábitat, que permitiría ampliar los beneficios a 7.500 hogares más. Este proyecto, dilatado y finalmente desestimado como inversión, creó un impase en la gestión local que, con deficientes recursos para continuar la operación, se vio obligado en los últimos años a perfilar nuevas líneas de acción. Quedó abierta la puerta para nuevas experiencias que atendieran el crecimiento de estas áreas; entre ellas se pueden señalar:

a. Continuar con la ejecución de planes y mejoras específicas, manteniendo un enfoque integral consecuente con las últimas experiencias. En reemplazo del Hábitat II se suma Rosario al ProMeBa que cuenta con financiamiento internacional (BID) y a través de una Unidad de Coordinación descentralizada, se constituye el Municipio en unidad ejecutora para formular, licitar y ejecutar proyectos de infraestructura urbana correspondientes con dos nuevos asentamientos.

b. Mejorar el hábitat en los asentamientos irregulares en la búsqueda de una mejor convivencia, mayor seguridad y calidad de vida de sus habitantes. Con este objetivo, hacia fines del año 2013, se implementa el Plan ABRE donde Provincia y Municipio trabajan coordinadamente con intervenciones en materia

urbanística y social. En su fase inicial, los fondos son para obras de infraestructuras y aperturas de calles, relocalización algunos hogares, construcción de algunas viviendas, trazado de plazas y provisión de servicios básicos en Rosario; posteriormente, se sumaron Villa G. Gálvez y Pérez, en el Aglomerado Rosario. Complementariamente a las intervenciones en el territorio, se instrumenta el programa Nueva Oportunidad que se orienta a la capacitación en oficios y becas extendidas a grupos de jóvenes en situación de vulnerabilidad como "herramienta" de política activa en torno al empleo y la inclusión social.

En el caso de Rosario se incluyen acciones como: apertura y mejorado de calles, relocalización de núcleos habitacionales, otras acciones como desagües, pavimentación y cloacas y tratamiento de espacios comunes y equipamientos comunitarios en numerosos asentamientos.²³⁶

c. Apoyar desde lo público a determinadas intervenciones en un intento de promover alternativas que puedan reportar avances. Es así que se concretó tras largas negociaciones el primer fideicomiso en el asentamiento "Los Humitos" que lleva una solución a más de 200 familias, siendo ésta la primera experiencia en su tipo en el país. Propietarios de la tierra, familias ocupantes, y sector público se coordinan en un emprendimiento que permite legalizar la ocupación inicial, acordar la compra de tierras y acceder al financiamiento.

4.2 Nueva estructura institucional y política de suelo.

Un segundo eje de política de asentamientos es aquel relacionado con la institucionalidad y los recursos o el financiamiento que se requiere para intervenir sobre el sector. La posibilidad de atender las necesidades que plantea una demanda estimada de entre 25 y 30 mil viviendas para superar la situación de quienes hoy viven en asentamientos irregulares es imposible

²³⁶ Se realizaron acciones combinadas sobre los casos de los asentamientos: Barrio Franchetti, Grandoli Gutiérrez, Tablada, La Palmera, El Eucaliptal, Flamarión, Itatí, Las Flores Sur, La Carne, Tio Rolo, Acindar, Avellaneda Oeste, San Francisquito, Industrial Cabán 9 y Los Pumitas

afrontar para el gobierno local. Rosario necesita de los aportes y el trabajo coordinado con Provincia y Nación.

Desde la Provincia, más precisamente desde la Secretaría de Estado del Hábitat, se ha creado en el año 2013 el "Programa de Integración de asentamientos irregulares" que trabaja conjuntamente con Gabinete social, interviniendo sobre algunas villas donde se instrumentan medidas orientadas a mejorar no sólo los barrios que se intervienen sino también su entorno, fundamentalmente en aquellos aspectos relacionados con la seguridad comunitaria. En esta tarea nuevamente colabora el Municipio, aportando el conocimiento y la experiencia que le reporta la proximidad.

Otra de las grandes preocupaciones, en cuanto a mantener el control de los asentamientos, está dirigida a evitar la usurpación sistemática de tierras; hay un llamado a actuar por parte de organizaciones intermedias que demuestran creciente preocupación por la posibilidad de que este fenómeno pueda masificarse. El problema estructural de falta de acceso a la vivienda y ocupación de espacios inmediatos se hace sentir especialmente a nivel de algunos distritos de la Ciudad (Oeste y Sudoeste). La magnitud que ha alcanzado el problema hace que las ocupaciones de tierras vacantes dejen de ser un problema exclusivo de incumbencia local para extenderse a distintos estamentos del Estado y la sociedad.

La usurpación e intrusión de tierras es una realidad que se ha multiplicado en los últimos tiempos; lo que antes eran casos individuales o pequeños grupos identificados que se sumaban a esta situación, se han convertido en algunos casos en movimientos colectivos, tras los cuales se percibe cierta organización que moviliza y hasta se pueden intuir intereses inmobiliarios que hacen de la ocupación su negocio (antes estas operaciones estaban reservadas a ciudades de gran escala como Buenos Aires)

El acceso al suelo, por cualquiera de las dos modalidades mencionadas, presupone la existencia frente al poder público de problemas de legitimación del asentamiento, los cuales son con frecuencia mucho más graves cuando

están calificados como invasión, dado que la población involucrada puede invocar el llamado "estado de necesidad". (Duhau, 2012).

Rosario despliega una estrategia para evitar nuevas ocupaciones, o en caso de que éstas se produzcan, procuran su liberación así como la atención de la emergencia que demandan sus ocupantes. En suma, lo que se busca es disuadir la toma de tierras como solución que –en general- no respeta bienes públicos ni privados y la mayor parte de las veces, produce nuevos conflictos sociales.

Existe por otra parte la necesidad de avanzar en la generación de una política de suelo y vivienda como forma concreta de contribuir al tratamiento del hábitat que permita regular la provisión de tierra urbana. Recién en los últimos años se ha dado - por iniciativa pública- cierta oferta de suelos accesibles y con provisión de servicios básicos para segmentos sociales de baja disponibilidad de recursos.

Se requieren sumar iniciativas para movilizar suelo vacante y o propender a la creación de nuevas tierras con equipamientos a través de políticas fiscales o acciones para recuperar plusvalías que generan, por ejemplo, las obras públicas. Está en vías de tratamiento en el Parlamento provincial un proyecto de Ley de Suelo y Hábitat, siendo éste el primer antecedente que se registra con miras a regular y preservar el recurso suelo.

REFLEXIONES FINALES

En el país en general, y Rosario en particular, crecimiento y crisis alternaron en situaciones diversas, generando cambios en el patrón de acumulación junto a nuevos procesos urbanos que, con mayor o menor intensidad, experimentan hoy todas las ciudades. Particularmente, desde los años noventa, grandes operaciones inmobiliarias han coexistido con áreas de ocupación informal en una misma trama urbana. Esto se manifiesta en la existencia de más de 67000 viviendas deshabitadas, según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010, cifra mayor a la que señala como déficit habitacional la Municipalidad y que se explica en buena parte por aquellas familias residentes en

asentamientos irregulares. Se han aplicado instrumentos de acción pública para intentar reformular la situación. Un mercado local muy segmentado, no ofrece alternativas a la población de ingresos muy bajos, siendo en este contexto los programas públicos los que cumplen un rol fundamental.

Por ello, y a pesar de los diferentes motivos que explican el incremento en el número de asentamientos irregulares, la problemática a atender sigue siendo la misma: mejorar las condiciones de vida de dicha población. El derecho de acceso a la ciudad tiene que ver no sólo con una vivienda digna, sino además con el cumplimiento de algunas características básicas como: tenencia de la tierra; déficit sanitario cubierto; hacinamiento; conexión a la red de servicios de agua, cloaca, gas, luz pavimentos, desagües y recolección de residuos; condiciones ambientales como vigilancia, salubridad, y control de contaminantes en la proximidad.

Desde el año 1995 mejoró la inserción urbana mediante distintas intervenciones y se pueden señalar muchas mejoras en los mismos; la mayoría cuenta con servicios básicos, aunque de calidad deficiente, y numerosos equipamientos sociales: comedores, centro de salud y centros recreativos. Los convenios público-privados, la planificación a través de renovadas expresiones o las estrategias continuas, unidas a la gestión, dan cuenta en estos años del intento de dar respuestas a las demandas. No obstante ello, las soluciones no parecen alcanzar para paliar en los hechos la magnitud que ha adquirido el problema. Por otra parte, el proceso de descentralización municipal iniciado a fines de los años 90 permitió un acercamiento a la población y un mayor conocimiento de todos sus problemas.

Los programas presentados muestran que se buscan soluciones desde los ámbitos nacionales, provinciales y locales. Además, se destacan los programas integrales en los cuales se busca la participación de los habitantes en la toma de decisiones y no sólo la ejecución de la vivienda. A la par que se "formalizan" y mejoran poblaciones, crecen las migraciones y aumenta la marginalidad, sin cambios en el modelo de acumulación que permita pensar en revertir el problema. El crecimiento en número y densidad de las ocupaciones

informales, sigue siendo motivo de gran preocupación. Las viejas áreas de informalidad urbana lejos están de desaparecer; el esfuerzo por su incorporación a la trama urbana no derivó en una disminución del problema.

Actualmente se priorizan las inversiones dirigidas a mejorar las condiciones físicas y sociales de estas áreas y a la regulación del mercado del suelo urbano, tratando de posibilitar el acceso a la propiedad de estos grupos de población. Si bien es necesario dar soluciones específicas en cada caso, seguramente se requieren respuestas a mayor escala para atender la situación general de pobreza que afecta a buena parte de la población.

En la última década el área bajo estudio presentó tasas de crecimiento considerables, se redujo la desocupación y se mejoraron las condiciones de infraestructura social sin embargo los logros en equidad distributiva han sido escasos y los desequilibrios sociales continúan. Una mirada histórica a los ciclos económicos regionales permite ver que tanto en las fases de crecimiento como en las de crisis el surgimiento y/o expansión de los asentamientos irregulares es una constante, mostrando que no existe una única causa de esta problemática.

Pareciera que la masa de población marginal es funcional a los modelos económicos vigentes (en concordancia con un funcionamiento global de la economía) y las políticas paliativas implementadas no son suficientes ni atacan la verdadera causa, aunque son muy importantes al permitir mejorar en algo las condiciones de vida de esta población. El crecimiento económico hace que la ciudad formal atraiga personas hacia la ciudad informal y, por lo tanto, esta última se expande. Las crisis ocasionan expulsión de la ciudad formal hacia la informal, nuevamente ésta crece. El tema de los asentamientos es, sin lugar a dudas, un problema estructural de difícil solución que excede a la posibilidad de acción de los gobiernos locales.

El crecimiento económico es fundamental; sin embargo, el mismo no asegura un mayor nivel de desarrollo, para ello es necesario trabajar integralmente en políticas de mediano y largo plazo, políticas económicas y políticas sociales,

que tiendan a lograr una distribución más equitativa de los ingresos y una mayor integración social de sus habitantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro (2003). Eu já tenho onde morar a cidade da informalidades. En ABRAMO, Pedro. *A Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latinoamericanas*. Rio de Janeiro: Ed. Livarria Sette Letras- FAPERJ, vol.1. pp.7-12.

CASTAGNA, Alicia; RAPOSO, Isabel y WOELFLIN, María L. (2010). Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local. [En línea] *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (81). Agosto. [Fecha de consulta: 10/06/2014] Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-81.htm>

CRAVINO, María C. (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. [En línea] *Revista Lider* Vol. 15 Año 11 pp. 31-55 [Fecha de consulta: 11/08/2014] Disponible en: desarrollourbano.caf.com/media/154490/hab002_la_metamorfosis_de_la_ciudad_informal_en_el_área.pdf

DUHAU, Emilio (2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la Regularización de los asentamientos populares. [En línea]. Lincoln Institute of Land Policy. "Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina". Noviembre. Cambridge, MASS, CD rom. [Fecha de consulta: 15/06/2014] Disponible en: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/EspecializacionMercados/Documentos_Cursos/Dimensiones_Socio_Políticas-Duhau_Emilio-2002.pdf

FERNANDES, Edésio (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. [En línea]. *Revista EURE* Vol. XXXIV, N° 102, pp 25-38. Agosto. [Fecha de consulta: 18/06/2014] ISSN: 0717-6236. Disponible en: www.scielo.cl/pdf/eure/v34n102/art02.pdf

FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO (1996). Asentamientos irregulares en la Ciudad de Rosario. (Actualización informe 1992) Rosario. Ed. Fundación Banco Municipal.

LEPORE, Silvia R. (2009). La sociabilidad, la situación familiar y la salud de la población del área metropolitana de Buenos Aires: un estudio de la desigualdad de

activos y estructura de oportunidades a la luz del enfoque de las capacidades [en línea]. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Departamento de Sociología. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/sociabilidad-situacionfamiliar.pdf>

[Fecha de consulta: 10/09/2016]

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICE (2002) Acceso al suelo para los pobres urbanos, Mesa redonda, Junio. pp 49. Versión en español. [https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/918_642_Acceso al Suelo 2002.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/918_642_Acceso%20al%20Suelo%202002.pdf)

MARTIN, María Pía y MUGICA, María L. (2001) La sociedad rosarina en el siglo XX. Cambios, vida cotidiana y prácticas sociales. En: Falcón, Eduardo y Stanley, Miriam (Directores) *La Historia de Rosario*. Economía y Sociedad. Bs.Aires, Ed. H. Sapiens

RODRÍGUEZ, Carla (2005) XII. Situación actual y tendencias previsibles del parque habitacional de vivienda social adjudicada y su población residente en la ciudad de Rosario, Argentina. En: JORDÁN, Ricardo (Coord. Editorial) Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. [En línea]. Naciones Unidas. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5475/S0600002_es.pdf

ROSENSTEIN, Claudia (2005). Los Programas de Mejoramiento Barrial y la integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso Rosario Hábitat. [En línea]. En: VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de los gobiernos locales. 15-16 Setiembre. Buenos Aires. UNGS. [Fecha de consulta: 20/08/2014] Disponible en:

[municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia Claudia Rosenstein.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Claudia%20Rosenstein.pdf)

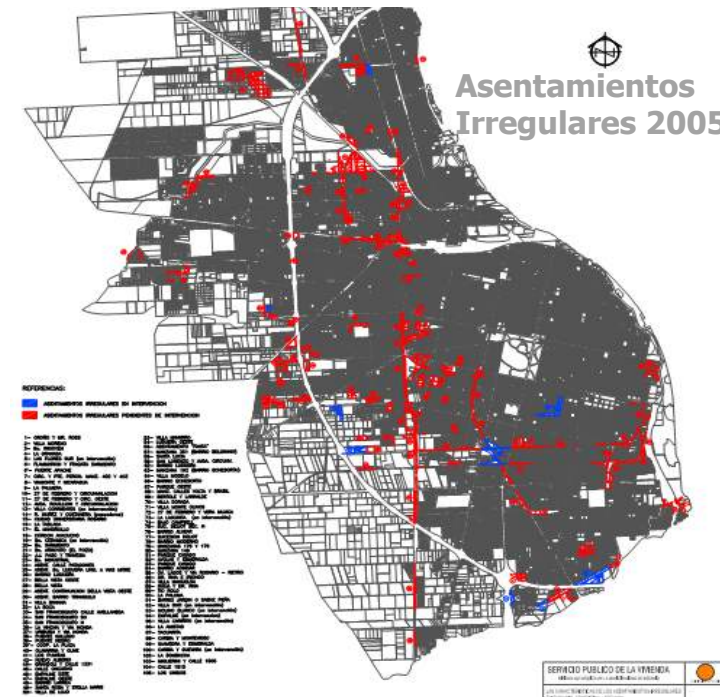
SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA (2004). Dossier SPV. Anexo 4-2. Currículo Institucional. [En línea] pp. 73-79. Julio. [Fecha de consulta: 08/08/2014] Disponible en: <http://www.arch.mcgill.ca/prof/bhatt/edible/01%20%20IDRC%20%20City-partner%20Identification/City%20Dossiers/Rosario/Dossier%20AU%20y%20Diseno%20Urbano%20Rosario%20Anexo%204-2.doc>

TECHO- Relevamiento de asentamientos informales- 2016. Presentación de resultados. Sesión Concejo Municipal. Rosario, 3 de Noviembre.

GOBIERNO DE SANTA FE- Secretaría del Hábitat (2016) Plan Abre. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>

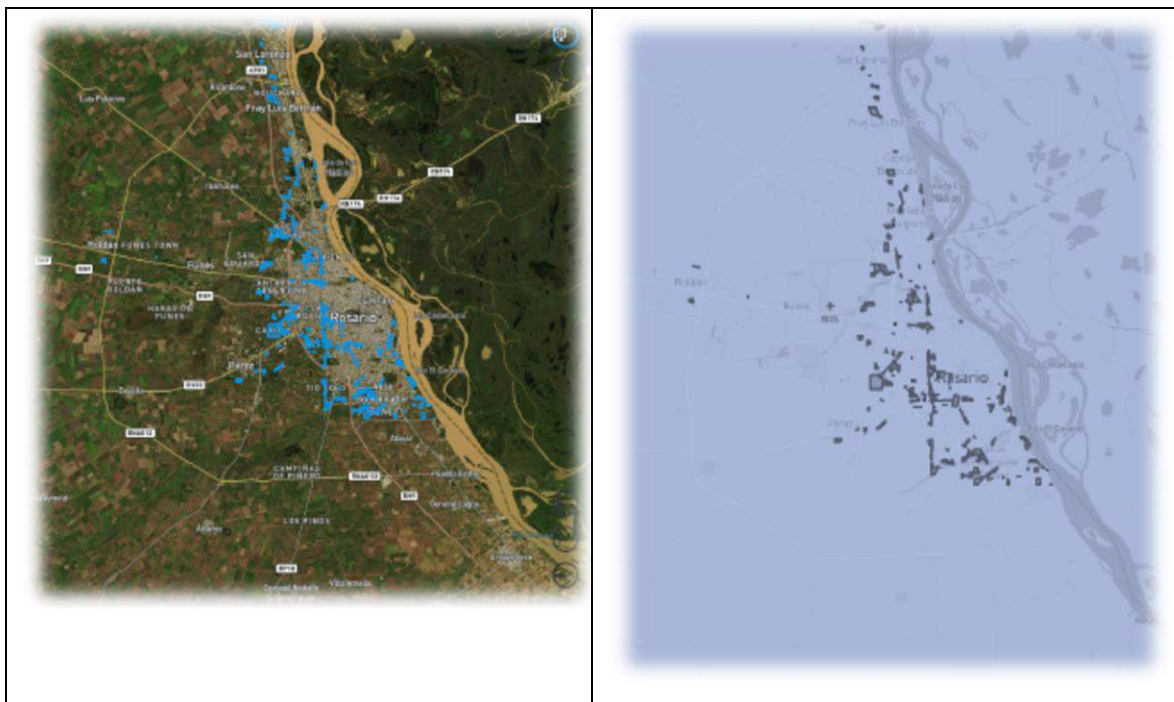
**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 5 "Regiones metropolitanas: fragmentación y procesos alternativos"

Distribución de los asentamientos en la trama urbana de la Ciudad de Rosario



http://mapasentamientos.org.ar/?utm_source=facebook&utm_campaign=rai&utm_medium=techo

Distribución de asentamientos en la región metropolitana de Rosario. Año 2016



Una aproximación a las posibles causas del modesto desarrollo del mercado de capitales en Argentina

Cra. Soledad Retamar²³⁷

sretamar@fceco.uner.edu.ar

1. Resumen

La finalidad de este trabajo es brindar un aporte analítico para contribuir a enriquecer el debate sobre las causas del moderado desarrollo del mercado de capitales en Argentina. Se aplica un enfoque amplio, según el cual se entiende a la problemática dentro de un tópico más vasto: el reducido desarrollo de los mercados financieros nacionales en general.

Este recorrido permite concluir que las causas que se proponen para explicar el fenómeno en cuestión, con sus respectivos fundamentos, se diferencian entre aquellas que son compartidas con países vecinos y las que son específicas para Argentina.

Palabras claves: Desarrollo Financiero, Mercado de capitales, Argentina.

2. Introducción

El mercado de capitales en Argentina, tal como se demostrará en este trabajo, da cuenta de un modesto desarrollo en términos comparados a nivel internacional. Comprender las causas de este fenómeno resulta de sumo interés dada la importancia que la doctrina económico-financiera concede a este mercado, en cuanto posibilita satisfacer la demanda de inversión en una nación otorgando principalmente financiamiento de largo plazo.

Como se advierte, no es menor el rol que juega el mercado de capitales en el desarrollo de una economía; no obstante y a pesar de la relevancia del papel que desempeña, no se han estudiado todavía en profundidad los factores que explican por qué este no ha logrado un mayor protagonismo en el país (Lopez Dumrauf, G., 2010).

²³⁷ Docente de la cátedra de Análisis del Sistema Financiero de la carrera de Contador Público de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

3. Caracterización del mercado de capitales argentino en el contexto del sistema financiero nacional

Los siguientes indicadores permiten deducir que, en términos comparados internacionalmente, el mercado de capitales de Argentina da cuenta de un reducido desarrollo, incluso cuando se lo compara con datos de países latinoamericanos limítrofes como Chile y Brasil.

Cuadro I – Comparación Internacional de Indicadores correspondientes al año 2014

Indicador	Argentina	Chile	Brasil	EE.UU.	España
Capitalización Bursátil (% sobre el PBI)	11,22%	90,40%	34,90%	151,2%	71,90%
Empresas domésticas listadas	93	223	345	4.381	3.623
Capitalización Bursátil en millones de dólares	60.042,040	233.245,470	843.894,200	26.330.589,190	787.192,290

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Banco Mundial (2016).

El dato de la capitalización bursátil tiene varias aplicaciones, pero cuando se lo relaciona con el producto bruto interno (PBI) lo que se pretende es obtener una medida del grado relativo de desarrollo del mercado accionario de un país a los efectos de posibilitar análisis comparados a nivel internacional que den cuenta del mayor o menor acceso del sector empresario al mercado de capitales, así como de la contribución de este mercado a la financiación de la actividad económica del país.

Los datos estadísticos del año 2014, dan cuenta de que el ratio capitalización bursátil/PBI es en Argentina tan solo del 11,22% frente al 34,90% de Brasil y al 90,4% de Chile, lo que en términos relativos conduce a reconocer que el desarrollo del mercado accionario de Brasil es mayor al del país estimativamente en un 211,61 % y si se hace el mismo cálculo para Chile, el incremento es de un 707,1%.

El número de empresas listadas, como el valor de la capitalización bursátil en millones de dólares también permiten advertir el reducido desarrollo del mercado de capitales argentino.

Para encarar el problema, los datos disponibles conducen a un enfoque donde la problemática de la endeble embestida del mercado de capitales en Argentina, no es más que una dimensión de la falta de desarrollo de los mercados financieros en general en el país, tal como puede constatarse en el cuadro II que expone datos de tres países latinoamericanos, Argentina, Brasil y Chile, relativos tanto al mercado de capitales como al sistema bancario.

Entonces, a la hora de buscar explicaciones a esta situación no se debe circunscribir el análisis solo a la órbita específica del mercado de capitales, sino que es necesario adoptar una visión sistémica que comprenda a ambos mercados financieros en interrelación, así como consideraciones macro que afectan tanto a las decisiones de inversión, como al ahorro, la demanda y la oferta de activos financieros.

Cuadro II – Comparación Internacional de Indicadores del año 2014

Indicador	Argent ina	Brasil	Chile	Exceso del indicador de Brasil respecto del correspondiente a Argentina	Exceso del indicador de Chile respecto del correspondiente a Argentina
Desarrollo del Mercado de Capitales: (Capitalización Bursátil/PBI):	11,22%	34,90%	90,40%	211,61%	707,10%
Desarrollo del Sistema Bancario: (Préstamos al Sector Privado/PBI):	14,30%	67,10%	109,40%	369,23%	665,03%

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Banco Mundial (2016)

4. Aportes para el análisis de las causas del reducido desarrollo del mercado de capitales en el país

Respecto de las causas posibles de la poca profundidad y amplitud²³⁸ del mercado de capitales de Argentina, se pueden identificar al menos cinco variables relevantes:

1. El impacto del fenómeno de la Globalización Financiera;
2. Los factores institucionales que incrementan las asimetrías informativas entre los agentes económicos;
3. El comportamiento del Estado Nacional en materia de endeudamiento;
4. La reducida participación de Inversores Institucionales;
5. La cultura inversora y el clima de negocios local.

4.1.1. El impacto del fenómeno de la Globalización Financiera

Sobre este tópico se comparten las reflexiones realizadas por el Dr. Narciso Muñoz (2006) y Augusto De la Torre y otros (2012). El fácil acceso a los distintos mercados financieros del mundo torna ciertamente más atractivos a aquellos que denotan mayor amplitud y profundidad, y esto es tanto para los inversores como para los emisores de valores negociables que pueden acceder a ellos. Este fenómeno se traduce en el simple correlato de que los mercados más grandes se vuelven cada vez más grandes y los más pequeños cada vez enfrentan mayores desafíos para continuar generando oportunidades de negocios.

Así, a las empresas de primera línea que necesitan realizar emisiones de valores negociables por montos importantes, las plazas financieras más desarrolladas le garantizan, en primer lugar, que contarán con acceso a la liquidez necesaria y, además, les ofrecen los beneficios que generan las economías de escalas propias de mercados que denotan mayor volumen de operaciones. Estas economías se traducen finalmente en reducciones en el costo financiero total de la operación.

²³⁸ Los conceptos de profundidad y amplitud de un mercado refieren al volumen de negociación, el primero, y a la diversidad de precios y especies negociadas, el segundo, según Miguel Pacher (2013).

Con relación a los costos de transacción para los inversores, también estos resultan más convenientes en los mercados internacionales. Solo a los efectos de ilustrar al lector sobre el tema, se reproduce la siguiente conclusión de Rubén Ramallo (2010: ¶ 28) que resulta más que elocuente al respecto: "Quien quiera, por ejemplo, adquirir papeles de Tenaris en el mercado local deberá abonar una comisión a su agente de bolsa que, en promedio, ronda el 1% más impuestos. Pero quien opte por operar en el mercado neoyorkino a través de un broker, sólo abonará unos 9 dólares por operación".

La importancia de este fenómeno, que el Dr. Narciso Muñoz (2006:165) ha denominado como de "exportación de mercados" - ya que tanto "las emisoras como los inversores migran hacia los mercados más fuertes" atraídos por las ventajas competitivas con las que cuentan las plazas más profundas y líquidas, ha sido advertida ampliamente a nivel internacional, por la evidente tendencia de los mercados en el mundo para integrar sus operaciones a través de plataformas informáticas que permitan aumentar la interacciones entre los agentes como si fueran un solo mercado, favoreciendo una mayor concentración de las operaciones en ellos.

Así, por ejemplo en el año 2000 surge Euronext que conecta a las bolsas de París, Amsterdam, Bruselas, Lisboa y Londres; luego se crea NYSE- Euronext, que en el año 2012 se fusiona además con la bolsa alemana. En lo que respecta a Latinoamérica desde el año 2011 opera el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), conformado por los mercados de capitales de Bogotá, Lima, Santiago de Chile y México.

En la lógica de este entendimiento, resulta sumamente acertado el objetivo plasmado en el artículo primero de la nueva ley de mercado de capitales de Argentina, n°. 26.831²³⁹ sancionada recientemente, cuando en su inciso d) consagra el objetivo de "propender a la creación de un mercado de capitales federalmente integrado, a través de mecanismos para la interconexión de los sistemas informáticos de los distintos ámbitos de negociación, con los más altos estándares de tecnología".

239 B.O. 28/12/2012

4.2. Factores institucionales que incrementan las asimetrías informativas entre los agentes económicos

Los recientes aportes de la teoría de la información asimétrica, cuyos fundamentos fueron establecidos en la década de 1970 por tres economistas: George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz²⁴⁰, resultan de suma importancia para comprender aspectos relevantes de la problemática que enfrenta el financiamiento empresarial en general, y de las PYMEs en particular.

La asimetría de información pone en desventaja al acreedor (o nuevo socio) respecto del emisor del activo financiero, cuando el primero no posee el mismo nivel de información ni control sobre el destino que el segundo realizará de los fondos. Esta falla del mercado genera racionamiento y encarecimiento del crédito, hasta el punto que justifica que muchas firmas prefieran recurrir en la mayor medida posible al autofinanciamiento (Bebczuk, R., 2000).

Esto genera no solo un menor volumen de operaciones que se terminan finalmente concretando, sino también pérdidas en términos de sustentabilidad del sistema, ya que paradójicamente los proyectos más perjudicados son los mejores y los de naturaleza menos especulativa (fenómeno de la selección adversa).

En Argentina existen al menos dos factores institucionales que puede considerarse que contribuyen a acentuar los problemas derivados de la información asimétrica entre las partes de una operación financiera, a saber:

- La presencia de una economía informal, que no es menor: Informes de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME, 2015) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Bertranou, Fabio y Luis Casanova, 2015), como de diversas firmas privadas (v.g. Research for Trader, 2010), dan cuenta de la trascendencia de esta problemática.

²⁴⁰ Quienes recibieron el premio Nobel de Economía en el año 2001 por estos desarrollos.

- Antecedentes de estadísticas oficiales no confiables o cuestionadas públicamente. Esta fuente de información suele ser un insumo relevante para realizar análisis de tipo fundamental por parte de los inversores, a los fines de decidir si van a participar o no en negocios en Argentina, en lo atinente a un enfoque macroeconómico del estudio pertinente. Afortunadamente esta situación estaría revirtiéndose actualmente.

Con respecto a este último punto, si bien se entiende que las causas de fondo son más de tipo estructural y no coyuntural (como los cuestionamientos conocidos a las estadísticas oficiales), igualmente se menciona el antecedente, porque se considera que ha sumado su aporte para afectar la confianza de los inversores, que en contextos de presencia de asimetrías informativas se sustenta y construye a partir de la trayectoria demostrada.

4.3. El comportamiento del Estado Nacional en materia de endeudamiento

El modelo rentístico financiero que se implementó en la década de 1970 tuvo como correlato la generación de una insostenible deuda externa, que no solo no contrajo contrapartida en desarrollos productivos que generaran capacidad del país para cancelar la deuda tomada, sino que además fue fraudulenta (así lo demostró la causa judicial nº. 14.467, expediente nº. 7723 del Juzgado Criminal y Correccional nº 2 de Capital Federal).

No se pretende en este apartado abordar la historia del endeudamiento externo excesivo e injustificado del Estado Nacional, pero sí no se puede soslayar que los sucesivos default y crisis financieras que el mismo ha originado fueron condicionantes importantes que afectaron el desarrollo positivo de los mercados financieros nacionales en última instancia, aunque en un principio el endeudamiento se gestara en pos de promoverlos como lo fue en la década del 70 y menos explícitamente en la del 90.

El endeudamiento público excesivo sin contrapartida de inversión en la economía real, termina afectando negativamente el desarrollo de los mercados

financieros nacionales que tienen su razón de ser, como toda institución de este tipo, en la finalidad última de canalizar el ahorro hacia la inversión productiva.

Sin crecimiento de la inversión en la economía real que genere capacidad para afrontar las obligaciones contraídas (en el caso del Estado, entiéndase sin crecimiento del nivel de actividad económica que aporte a la creación de recursos tributarios genuinos para estos fines) tarde o temprano se hace evidente que el *roll over* de la deuda resulta insostenible en el mercado internacional.

Ello conlleva, según lo demuestra la experiencia argentina en sus sucesivas crisis de deuda, a que en los mercados internos, ante la acuciante situación financiera del Estado, se verifiquen procesos de *crowding out*. Estos operan como una solución transitoria que termina más bien retroalimentando la insolvencia estatal, porque el desplazamiento del sector privado como demandante de fondos por el sector público recrudece las condiciones negativas para el desarrollo de la inversión por parte del primer sector, con su correlato negativo sobre el nivel de actividad económica del país.

Cuando la crisis de deuda por fin estalla, el impacto en los mercados financieros locales no es menor, por el peso que venía adquiriendo el propio Estado como deudor dentro del mismo. Estas sucesivas crisis de deuda que se han traducido en profundas crisis financieras plantean condicionantes al desarrollo de los mercados financieros locales, entre los que se pueden mencionar:

- El incremento de la prima riesgo país, que no solo afecta el costo del financiamiento del Estado Nacional, sino que eleva la tasa de interés que los inversores le exigen a los valores emitidos por el sector privado. Tal como se analizó antes, cuanto más alta es la tasa de interés de mercado, más se acota la demanda de fondos para financiar proyectos de inversión, excluyéndose principalmente los menos riesgosos. Según Ricardo Bebczuk (2000:202). "estudios formales demuestran que la declaración de moratoria en los 25 años

previos eleva significativamente la prima riesgo-país, sugiriendo que un país está hasta cierto punto 'condenado por su pasado'".

- La intensificación de la vulnerabilidad de los mercados financieros locales ante cambios en los denominados sentimientos del mercado. Según Ricardo Bebczuk (2000) la asimetría informativa alienta los comportamientos en manada, el efecto contagio y el vuelo hacia la calidad en los mercados financieros internacionales. Cuando se percibe mayor riesgo, en general, los inversores trasladan sus capitales hacia los países históricamente más fiables y los retiran de aquellos que les inspiran menor confianza. En este punto la historia y la trayectoria de un mercado cuenta más que los fundamentos macroeconómicos reales, dado que los mismos terminan siendo reinterpretados a la luz de los antecedentes.

4.4. Una reducida participación de Inversores Institucionales

La participación de los inversores institucionales es modesta en el mercado nacional de capitales, lo cual puede vincularse a diversos factores:

- La supresión de los inversores institucionales (otrora considerados de mayor peso), es decir, las firmas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)²⁴¹. Si bien las mismas fueron reemplazadas por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), no produce la misma dinámica en el mercado que haya un solo gran jugador en vez de varios que tienen estrategias diferentes y criterios distintos para armar y re balancear sus carteras.

- El fenómeno de la "Exportación de Mercados" descrito por el Dr. Narciso Muñoz (2006: 165) como una consecuencia del proceso de globalización financiera, opera también en este sentido para justificar el atractivo que tienen los fondos comunes de inversión globales (que pueden invertir los ahorros de residentes argentinos en activos financieros que cotizan en el exterior) para

²⁴¹ A partir del dictado de la ley 26.425/08.

canalizar un flujo de fondos hacia otros mercados que bien podría invertirse localmente.

- La calificación del mercado nacional como fronterizo (desde el año 2009) por la reconocida firma *Morgan Stanley Capital International* (MSCI). Esto afecta negativamente la demanda de activos financieros en la plaza local por parte de los fondos de inversión internacionales²⁴².

-Las exigentes medidas de controles de capitales que hasta hace poco estaban vigentes²⁴³; si bien perseguían el loable objetivo de desalentar la demanda especulativa de activos financieros y los consecuentes efectos desestabilizadores que los movimientos en manada de los mismos generan, no solo sobre los mercados financieros y cambiarios sino también sobre la economía real; los mismos se venían materializado en un excesivo recorte en el volumen operado y en la liquidez del mercado de capitales, influyendo además, en el cambio por parte de MSCI en la categoría otorgada al mercado argentino.

Nuevamente, se mencionan algunas cuestiones coyunturales, porque se entienden que suman a definir la trayectoria de las instituciones vinculadas al mercado de capitales del país, que en definitiva concurren a acotar el atractivo que el mismo genera a los inversores, por la vía de la confianza.

4.5. La Cultura inversora y el clima de negocios

La cultura inversora de los argentinos es otro factor relevante que contribuye a explicar el reducido desarrollo del mercado de capitales. Este término es por cierto muy general y abarcador, y respecto de él pueden hacerse apreciaciones con enfoques diferentes, según se piense en inversores financieros o de la economía real.

²⁴² El presidente de la Bolsa de Comercio de Bs. As., Adelmo Gabbi, estima que de producirse el cambio de categoría de fronterizo a emergente, por este solo hecho ingresarían alrededor de 30.000 millones de dólares anuales por parte de los fondos de inversión; según Inversor Global (2016).

²⁴³ Establecidas por el Decreto n°. 616/05 (que obligaban a inmovilizar por 365 días el 30% de los capitales que ingresaban al país para invertir en el mercado secundario en un depósito no remunerado). Fueron notoriamente flexibilizadas por la Resolución n°. 3/2015 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Así, los primeros representarían a los oferentes de ahorro en el mercado y los segundos, a los emisores de activos financieros o demandantes de fondos.

En el primer sentido de la expresión, es decir, respecto de los inversores en activos financieros, gran parte de la población prácticamente desconoce las alternativas que le ofrece el mercado de capitales o las percibe como riesgosas. Según Rodolfo Iribarren (2010) un 78% del público con capacidad de ahorro a nivel minorista da cuenta que no tiene conocimientos sobre inversiones y un 70% que desconoce tanto el mercado de capitales como su función en la economía.

Para los inversores – empresarios – demandantes de fondos, el contexto económico determinante del clima de negocios, presenta desafíos a los hacedores de políticas económicas, destacándose principalmente el problema de la inflación. De hecho, informes de instituciones especializadas lo mencionan como uno de los factores más relevantes que desalientan la inversión, según la percepción de los empresarios tales como los elaborados por SEL Consultores (2010) y CAME (2016). Este dato no es menor, si se tiene en cuenta que debe asociarse el desarrollo financiero de América Latina y el Caribe de los últimos años con un aumento de la credibilidad de las respectivas monedas locales de los países (De la Torre, A. y otros, 2012).

Otra dato relevante e interesante producido por SEL Consultores (2010) es que el horizonte de previsibilidad para invertir en Argentina percibido por los empresarios es menor a los dos años, el cual es relativamente muy bajo en términos comparados a nivel internacional.

Para constatar que el relevamiento sobre este horizonte temporal mantiene actualidad basta observar las operaciones del sector privado que se realizan en el mercado de capitales, las cuales son principalmente de corto plazo (predomina la negociación de cheques de pago diferido antes que la de pagarés bursátiles) y las emisiones de obligaciones negociables, en general, no superan el mediano plazo.

De más está decir que para se emitan valores negociables con vencimientos de largo plazo, se requiere previamente contar con proyectos de inversión con un horizonte temporal acorde que demanden tal financiamiento.

En el marco de este análisis, si se continua con las comparaciones entre la realidad de Argentina con la observada en sus países limítrofes, según el Banco Mundial (2015), en los últimos nueve años contados a partir de 2014 en territorio nacional se han creado 11.672 nuevas empresas de responsabilidad limitada, esta cuantía resulta muy inferior a las reportadas para Brasil y Chile en el mismo lapso de tiempo, donde se crearon 73.614 y 98.406 firmas, respectivamente.

En cuanto a las variables que afectan el clima favorable para hacer negocios, el aspecto normativo tiene su incidencia, ya que según el último reporte bien conocido como *Doing Business* que elabora el Banco Mundial (2015) suministrando un ranking de países para evaluar el desempeño normativo de los mismos en este aspecto, ubica al país en el puesto n° 121 frente a un total de 189 naciones.

No obstante, esta cuestión no se evidencia tan determinante para justificar que se creen menos empresas, cuando se compara la posición de Argentina con la de Brasil, ya que este último país si bien está mejor posicionado por ocupar el lugar 116, no está tan alejado; aunque no puede decirse lo mismo respecto de Chile que se destaca por ubicarse en el número 48 del ordenamiento.

5. Conclusiones

Se han reseñado los factores que se consideran relevantes en cuanto representan condicionantes al desarrollo del mercado de capitales en Argentina. No obstante, a simple vista puede observarse que estas cuestiones merecen diferenciarse en dos categorías trascendentes, dado que algunas afectan por igual tanto a los mercados financieros del país como a los de naciones vecinas, principalmente a los de Brasil y Chile, que han sido tomados como parámetros de comparación. En cambio, otras variables deberían poder

justificar la brecha que aleja al país del beneficio de contar con una mayor profundidad y amplitud financiera, tal como la que exhiben estas dos últimas naciones.

Cabe destacarse respecto de los casos de Brasil y de Chile —según Augusto De la Torre y otros (2012) o lo analizado por Sandra Manuelito y Luis F. Jiménez (2010)—, que se trata de países que dan cuenta de un desarrollo financiero destacado, por ser superior al denotado por el resto de los países de América Latina, si bien en términos comparados a nivel internacional su potencial de crecimiento es todavía importante.

El fenómeno de la globalización financiera y la presencia de niveles relevantes de economía informal representan desafíos comunes para los países de Argentina, Brasil y Chile, con la salvedad que actualmente el primero debe afrontar los retos de la globalización desde un punto de partida que lo posiciona más débilmente en términos relativos para competir con los mercados interconectados del mundo.

Con respecto a la dimensión de la economía informal en los tres países, el destacado investigador Schneider, Friedrich (2004) dio cuenta que la misma responde a valores entre un 20% y un 42% del PBI. Si bien estos ratios son superiores a los exhibidos por naciones más desarrolladas, los mismos no permiten justificar una problemática más intensa en Argentina en marco del *benchmarking* que se viene realizando, pues los indicadores nacionales resultan mejores a los de Brasil y muy próximos a los de Chile.

En términos de calidad y eficiencia regulatoria para favorecer el desarrollo de los negocios, mejorar este aspecto es un desafío importante tanto para Argentina como para Brasil. Chile, en cambio se encuentra mejor posicionado.

Si se circunscribe la atención en aquellos factores que denotan diferencias entre Argentina y sus dos países vecinos mencionados, en pos de justificar la brecha negativa en el desarrollo financiero relativo de los mercados de la nación, en primer lugar se puede mencionar que tanto Chile como Brasil cuentan, a diferencia de Argentina, con inversores institucionales de peso que contribuyen a dar vida a sus mercados. Según Augusto De la Torre y otros

(2012: 49) en América Latina, "Chile tiene el sistema de fondos de pensiones más desarrollado (llegando al 70% del PIB) mientras que Brasil tiene la industria de fondos de inversión más grande (hasta el 42% del PIB)[...]"

Si bien resulta conveniente que se revierta a partir del diseño de políticas públicas y privadas, el desconocimiento que los inversores minoristas en Argentina manifiestan respecto de las posibilidades de invertir en el mercado de capitales (Iribarren, R., 2010) no es un factor que justifique que el desarrollo financiero del país se aleje tanto de los niveles logrados por los países vecinos de Brasil y Chile. En este sentido se comparte la opinión de Augusto De la Torre y otros (2012:163) según la cual: "En los sistemas financieros maduros, el mercado puede resolver fricciones de participación mediante una tupida red de administradores de activos. En un sistema no desarrollado, estas fricciones siguen sin estar resueltas [...]". Concretamente, la mayor o menor presencia de inversores institucionales que administren los activos, son los que marcan la diferencia.

En segundo lugar, se debe mencionar el rol del endeudamiento del Estado como un factor que ha determinado el desarrollo de los mercados financieros nacionales, captando excesivo endeudamiento sin contrapartida de inversiones en el sector real de la economía, con su correlato en la generación de procesos de *crowding out* y crisis financieras.

Después de 1976[...] A diferencia de países como Brasil, que se endeudó para avanzar en una cuestionable pero firme estrategia de desarrollo, Argentina ofrecía al final de la década un panorama desolador, en el que la pesada deuda se conjugaba con un aparato productivo encogido, un sector industrial desarticulado y herido de muerte y una vorágine especulativa sin parangón en la historia (Rapoport, M. y Andrés Musacchio, 2001:4).

En el caso de Chile, si bien dio cuenta de un endeudamiento en la década del setenta para sostener un modelo rentístico financiero con ciertas semejanzas al aplicado en Argentina, el incremento en términos relativos de la deuda externa no fue tan pronunciado como en el país. Según Ocampo y

otros (2014) durante el período 1975-1980 la deuda externa creció en Argentina un 355,7%, mientras en Chile lo hizo un 116,9% y en Brasil, un 175,6%.

También factores claves que afectan el desarrollo de los negocios en la economía real, principalmente las elevadas tasas de inflación y antecedentes de procesos hiperinflacionarios²⁴⁴ son relevantes.

Una visión integradora como la de Flavio Buchieri (2011) y Augusto De la Torre y otros (2012) permite comprender y deducir que entre el desarrollo financiero y el económico se produce un proceso de retroalimentación: los mercados financieros permiten financiar proyectos productivos, pero que estos últimos prosperen y se desarrollen en un clima favorable contribuye a intensificar la actividad financiera, generándose una especie de círculo virtuoso.

Llegado a este punto, resulta interesante considerar la pregunta formulada por Guillermo Lopez Dumrauf (2010): "[...] ¿es posible que el mercado de capitales se desarrolle sin un desempeño macroeconómico razonable y sustentable en el largo plazo?[...]". Luego del análisis realizado, se puede responder que el éxito en términos de desarrollo financiero depende de cuán favorable resulta el marco macroeconómico para alentar y estimular la inversión en la economía real, que requiere de previsibilidad como de una moneda nacional que cumpla plenamente todas sus funciones y, por lo tanto, de un Estado que defina políticas consistentes y genere una trayectoria que inspire confianza; tanto para invertir en la economía real (y demandar fondos) como para hacerlo en los mercados financieros (ofreciendo liquidez).

6. Bibliografía

André Gerald Destinobles A. (2002). "Los mercados con Información Asimétrica, tema tratado por los Premio Nobel de Economía 2001". México, Aportes: Revista de la Facultad de Economía – BUAP; AñoVII, N°. 19, p. 173 – 176. Recuperado con fecha 01/02/2016 de <http://www.redalyc.org/pdf/376/37601911.pdf>

Ayerbe, G. y otros (2010). "Situación del mercado de capitales en Argentina 2003-2009". Documento publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas de

²⁴⁴ Para ilustrar sobre este punto se puede mencionar que en el país la tasa máxima de inflación anual registrada data del año 1989 y culminó pasando levemente los 4.335 puntos porcentuales (Val, H., 1999).

Argentina recuperado el 27/10/2010 de http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sssfd/documentos/informe_situacion_del_mercado_de_capitales.pdf

Banco Mundial (2015). "*Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency*". Recuperado con fecha 27/12/2015 de <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>

Banco Mundial (2016). Datos estadísticos recuperados con fecha 16/06/2016 de <http://datos.bancomundial.org/>

Bebczuk, R. (2000). "Información asimétrica en mercados financieros". Cambridge *University Press*.

Bertranou, Fabio y Luis Casanova (coord.) (2015). "Caminos hacia la formalización laboral en la Argentina". Recuperado de la pág. web de la OIT con fecha 16/06/2016 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_390431.pdf

Buchieri, Flavio E. (2011). "Desarrollo del sistema financiero y crecimiento económico. Teoría y evidencia empírica hasta la presente crisis financiera internacional". Recuperado con fecha 31/12/2011 de la biblioteca virtual de la Universidad Nacional del Litoral en: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/CE/article/view/1156/1802>

Cabot, D. (2007). "La Argentina se ha convertido en el país más difícil de medir". Artículo publicado por el diario La Nación de fecha 09/09/2007 recuperado con fecha 16/06/2016 de <http://www.lanacion.com.ar/942268-la-argentina-se-ha-convertido-en-el-pais-mas-dificil-de-medir>

CAME (2015). "CAME presenta el mapa de la Argentina ilegal". Circular emitida con fecha 21/09/2015 recuperada con fecha 16/06/2016 de <http://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/CAME-presento-el-Mapa-de-la-Argentina-ilegal.6331.html>

CAME (2016). "Las empresas enfrentan la coyuntura económica más difícil de los últimos 12 años". Nota de interés de fecha 04/07/2016 recuperada el 24/07/2016 de <http://www.redcame.org.ar/sitio/notas-de-interes>

Dapena, José P. (2009). "Rol del mercado de capitales en el crecimiento de la economía: Literatura y evidencia para Argentina". Documento de Trabajo publicado por Universidad del CEMA, recuperado con fecha 12/02/2016 de <https://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/393.pdf>

De la Torre, A. y otros (2012). "El desarrollo financiero en América Latina y el Caribe: El camino por delante". Consultado el día 03/05/2016 de la pág.web del Banco Mundial disponible en <http://www.bancomundial.org/es/publication/reference>

De Nicolo, G. y otros (2003). "*Dollarization of the Banking System: Good or bad?*" *IMF Working Paper* recuperado el 01/09/2016 de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03146.pdf>

Fanelli, J.M. (2009). "Fondos comunes de inversión y desarrollo financiero". Documento publicado por CEPAL recuperado con fecha 01/07/2016 de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3739-fondos-comunes-inversion-desarrollo-financiero>

French-Davis, R. y José De Gregorio (1986). "Lo interno de la deuda externa. El caso Chileno". Leído en la pág. web de la revista Nueva Sociedad con fecha 01/06/2016 de: http://nuso.org/media/articles/downloads/1408_1.pdf

IAMC (2002). "Indicadores del mercado de capitales. La capitalización bursátil". Recuperado con fecha 28/12/2002 de <http://www.iamc.sba.com.ar/informes/Articulos/2002/La%20capitalizacion.pdf>

IAMC (2016). Informes. Consultados con fecha 31/06/2016 de <http://www.iamc.sba.com.ar/informes/>

Helman, H. (2008). "Desarrollo del mercado de capitales: Un enfoque sistémico". Documento consultado el 21/12/2009 en <http://www.cnv.gov.ar/Publicaciones/Helman/MercadoCapitalesHelman092008>.

Inversor Global (2016) "¿Qué va a pasar con tus inversiones si la Argentina pasa a ser un mercado emergente?" Publicación recuperada con fecha 16/06/2016 de <https://igdigital.com/2016/06/que-va-pasar-con-tus-inversiones-si-la-argentina-pasa-ser-un-mercado-emergente/>

Iribarren, R. (2010). Presentación realizada en la Jornada sobre Mercado de capitales y Financiamiento de la Economía Real, realizada en Bahía Blanca el 26/03/2010, disponible en la página web de la C.N.V. recuperada con fecha 12/12/2011 de <http://www.cnv.gov.ar/inf FINAN/seminario/JornadaMercCapMar2010.asp>

Nuñez, G. y otros (coord.) (2009). "Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina". Documento publicado por la CEPAL recuperado con fecha 11/05/2016 de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2009>.

Lavagna, R. (2005). "Política económica y deuda". En Lavagna, R. y otros (2005) Estado y Globalización: el caso argentino. Bs.As. Rubinzal-Culzoni Editores. p 63 -103.

Lopez Dumrauf, G. (2010). Recurso auxiliar en la pág. Web del libro Finanzas Corporativas: un enfoque latinoamericano. Consultado el 16/06/2016 en URL: <http://virtual.alfaomega.com.mx>

Mato, M.A. M. (2010). "Mercado de Capitales: Una perspectiva global". Bs. Aires; Cengage Learning.

Manuelito, S. y Luis F. Jiménez (2010). "Los mercados financieros en América Latina y el financiamiento de la inversión: hechos estilizados y propuestas para una estrategia de desarrollo". Documento consultado el día 27/06/2016 de la pág. web de la CEPAL en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5337-los-mercados-financieros-en-america-latina-y-el-financiamiento-de-la-inversion>

Muñoz, N. (2006). "Desarrollo del Mercado de Capitales. Un imperativo de la economía". Bs. As., Fondo Editorial del Consejo Profesional de Cs. Económicas de la Ciudad Autónoma de Bs. As.

Olmos, A. (2006). "Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa argentina y siempre se lo ocultaron". Bs. As. Ediciones Continente.

Pussetto, L. (2008). "Sistema financiero y crecimiento económico: un misterio sin resolver". Documento académico recuperado con fecha 27/05/2016 de <http://www.palermo.edu/economicas/cbrs/pdf/1Business04.pdf>

Ocampo, J. A. y otros (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Trabajo consultado en la pág. web de la CEPAL con fecha 01/07/2016 de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/S20131019_es.pdf;jsessionid=7252BD22B15017C83887D7E70483C215?sequence=1

Ramallo, Rubén (2010). "Como invertir en 'ADR' para comprar acciones de firmas de países emergentes", artículo en el diario on line iProfesional de fecha 08/04/2010, <http://www.iprofesional.com/notas/96814-Como-invertir-en-ADR-para-comprar-acciones-de-firmas-de-paises-emergentes.html>

Research for Traders (2010). "El mercado de capitales todavía no despega. Capitalización bursátil". Informe recuperado con fecha 04/05/2010 de <http://www.researchfortraders.com/article/el-mercado-de-capitales-todav%C3%AD-no-despega>.

Rapoport, M. y Andrés Musacchio (2001, 25 de marzo). "La deuda externa desde una perspectiva histórica". La Gaceta de Ciencias Económicas. Año 2, nº. 8. Bs. As. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. p.4 -5.

Schneider, Friedrich (2004). "*The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003*". Paper recuperado con fecha 31/03/2015 de <http://ftp.iza.org/dp1431.pdf>

SEL Consultores (2010). Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina – Mayo 2010. Recuperado con fecha 12/04/2011 de: <http://www.selconsultores.com.ar/newsletter/mayo-2010.pdf>

Val, H. (1999, 1º de marzo). "La demanda de dinero en la Argentina 1935-1998. Síntesis de evidencia empírica y enfoques teóricos". Revista de la Escuela de Economía y Negocios nº. 1. San Martín. Universidad Nacional de San Martín. p. 14 - 54.

La inter relación: Territorio-Territorialidad, en las Economías Regionales Sustentables

Economías Regionales – Desarrollo Local – Pobreza (s)

Eje temático: "Procesos económicos en el "Territorio a diversas escalas"

Oliva Carreras, Miguel Angel. Universidad Nacional de Catamarca – Facultad de Humanidades – Trabajo Social. Email: miguelangeloliva@gmail.com

Docente – Investigador, integrante de la RED del CIIC DOCATEC – "Centro de Investigación, Innovación, Cooperación en Docencia Universitaria de Carreras Tecnológicas de la Facultad de Ciencias Agrarias UNCa

Lic. En Trabajo Social – Docente-Investigador, Dpto. Trabajo Social, Facultad de Humanidades UNCa

RESUMEN

La intención de este Ensayo es explicitar una "mirada" desde el Trabajo Social en el marco del Paradigma: Sociedad, Naturaleza, Ambiente. Calidad de Vida, a fin de aprender-enseñar, a iniciar procesos de cambio de la realidad; realidad que es observable y se desenvuelve en el Territorio, el cual la condiciona y condiciona a la Territorialidad, lo cual impacta en las Economías Regionales Sustentables, en el Desarrollo Local y en las distintas situaciones-problema de la Pobreza (s), todo lo cual se traduce en Procesos Económicos a diversas escalas, definiendo al "Territorio" como conjunto de relaciones complejas en el espacio tiempo por lo cual surge el concepto de sustentable o sustentabilidad para calificar su evolución y desarrollo". "La sustentabilidad implica la reproducción dinámica de la naturaleza. Aquí en realidad deberíamos aludir a naturaleza-sociedad como un solo término, hasta tanto se internalice que la sociedad es integrante de la naturaleza y al hacer referencia a ella, sea obvia la integración de lo social en el concepto. El territorio condiciona y posibilita procesos geo históricos, a la vez que resulta condicionado". En la actualidad, el territorio es un componente estratégico de los procesos de reestructuración en los diferentes sectores productivos. Desde esta perspectiva se define "al capital como el conjunto de bienes que se producen, se reproducen, se acumulan, se distribuyen, se consumen, se invierten y también se pierden y/o amplían en el proceso de juego, existiendo diferentes tipos de capital, a saber: económico, social, cultural y simbólico. Además se podría agregar la existencia de un

nuevo capital, el ambiental". No hay conclusiones en este Ensayo, se abre para sumar ideas

PONENCIA

Eje 6 "Procesos económicos en el "Territorio a diversas escalas" **La inter relación: Territorio-Territorialidad, en las Economías Regionales Sustentables. Economías Regionales – Desarrollo Local – Pobreza (s).**

Miguel Angel Oliva Carreras – miguelangeloliva@gmail.com – Universidad Nacional de Catamarca – Humanidades – Trabajo Social; Red del CIIC-DOCATEC, Ciencias Agrarias, UNCa

La intención de este Ensayo es explicitar una "mirada" desde el Trabajo Social en el marco del Paradigma: Sociedad, Naturaleza, Ambiente. Calidad de Vida, a fin de aprender-enseñar, a iniciar procesos de cambio de la realidad; realidad que es observable y se desenvuelve en el Territorio, el cual la condiciona y condiciona a la Territorialidad, lo cual impacta en las Economías Regionales Sustentables, en el Desarrollo Local y en las distintas situaciones-problema de la Pobreza (s), todo lo cual se traduce en Procesos Económicos a diversas escalas, definiendo al "Territorio" como conjunto de relaciones complejas en el espacio tiempo por lo cual surge el concepto de sustentable o sustentabilidad para calificar su evolución y desarrollo". "Viajeros como Humboldt, Mutis y otros tantos contribuyeron al conocimiento de diferentes territorios a lo largo del planeta. Estos geógrafos realizaron a través de sus registros, mapas, ilustraciones y narrativas de viajes, una "grafía" del territorio. Estas grafías construidas bajo la impronta de la ciencia moderna consignaron, a través de su búsqueda de la razón, de la fe en el poder de la experimentación y su apoyo vehemente en la clasificación, una ciencia geográfica caracterizada por la descripción de lugares". "Esta contribución al conocimiento de los territorios fue

utilizada por los nacientes Estados modernos para extender sus dominios políticos y económicos, a la vez que representaban las miradas particulares de quienes estaban convencidos de que para conocer la naturaleza había que medirla y cuantificarla. De esta manera, se construyó una forma de dominación simbólica del territorio que tendría implicancias en las formas posteriores con que la ciencia geográfica abordó sus objetos de conocimiento" Claudia Tomadoni. Al definir al territorio como conjunto de relaciones complejas en el espacio-tiempo surge el concepto de sustentable o sostenible cuando se pretende considerarlo en su evolución, planificación y desarrollo. Entonces, si un territorio es sustentable se dice es porque posee sustentabilidad. (...) la sustentabilidad implica la reproducción dinámica de la naturaleza. Aquí en realidad deberíamos aludir <<naturalezasociedad>> como un sólo término, hasta tanto se internalice que la sociedad es integrante de la naturaleza y al hacer referencia a ella, sea obvia la integración de lo social en el concepto. Entonces sí, podríamos decir que la sustentabilidad alude a la reproducción dinámica de la naturalezasociedad eludiendo todo criterio de conservación estática que signifique un contrasentido a la noción de movimiento y transformación constante inherente a su existencia; en este sentido, la sustentabilidad supone el <<uso>> sin agotamiento en el ahora y aquí para preservar para nos (otros) y para los otros la naturaleza. Así, la noción se compone de las tres dimensiones del ser: la temporal, la espacial y la social. Con relación a la primera, implica mantener dando permanencia en el tiempo; con relación a la segunda, involucra mantener los recursos de la naturaleza en naturaleza de un determinado lugar; y con relación a la tercera, implica mantener para las sociedades del futuro. La conjunción de estas tres dimensiones lleva a otra idea asociada: reproducir implica defender nuestra esencia como sociedad entendiendo que ya no sólo somos parte de la naturaleza, sino que somos naturaleza y vivimos en y de ella. De este modo, debemos incluir como problema ambiental toda afección hombre-hombre y no sólo la afección hombre-naturaleza como se considera desde visiones estrictamente ecologistas. Esta nueva consideración tiene un corolario muy

importante: el hombre no sólo integra aquello por lo cual debe jugarse, sino que el hombre como naturaleza debe defender su existencia. En este sentido, el hombre podría comenzar a jugarse por la sustentabilidad de la naturaleza en naturaleza. Entonces se trata de reproducir la naturaleza en naturaleza en el tiempo sin olvidar que el hombre es naturaleza. Estas afirmaciones pueden generar el equívoco de una postura antropocéntrica. No se pretende centrar todo en el hombre, sino reubicarlo dentro del <<arca>> que permitirá que la nave tierra continúe navegando. Y esto es solo posible a través de agentes sociales que vehiculen intereses susceptibles de ser defendidos. No se puede defender lo que no es propio. Entonces es necesario que cambiemos ciertas informaciones en nuestro disco rígido (Angel M. A. 2005) para ser capaces de jugarlos como sociedad por la naturaleza que integramos. Así por ejemplo, podrían considerarse que problemas como la desocupación, la pobreza, la opulencia son problemas ambientales, en tanto el hombre afecta a otros hombres a través de relaciones económicas depredatorias como las que podrían realizarse contra comunidades de plantas y/o animales. Pero vamos un paso más allá. Para propiciar prácticas sociales con criterios de sustentabilidad, y de ese modo reconocer un nuevo capital por el cual jugar socialmente en la construcción de un territorio sustentable, habría primero que modificar las condiciones objetivas en las cuales se desarrolla la dinámica social de producción actual, puesto que el mejoramiento de esas condiciones propiciaría un reposicionamiento de los agentes al permitir reacomodar fuerzas, es decir poder, para construir un territorio sustentable; el cual en términos de Leff, supone la construcción de "nueva racionalidad ambiental" (Leff, E. 1994). Las consideraciones que producen los autores sobre el Territorio y la Territorialidad que se desenvuelve en los mismos, nos permiten disponer de una "mirada" crítica y de una reflexión que nos hace ver la necesidad de aplicar sobre el territorio-territorialidad decisiones diferentes a las que habitualmente estamos acostumbrados en función de que las mismas son como indiferentes a las condiciones de sociedad-naturaleza-ambiente-sustentabilidad de un territorio en particular, impactando de manera negativa sobre lo que entendemos como

"economías regionales sustentables", el desarrollo local y las distintas situaciones de pobreza's que se identifican en el mismo. El territorio condiciona y posibilita procesos geo históricos, a la vez que resulta condicionado. En la actualidad, el territorio es un componente estratégico de los procesos de reestructuración en los diferentes sectores productivos. Para ponderarlo como tal, es necesario dejar de lado una serie de supuestos que subyacen a su conceptualización: el territorio no es un soporte, no es un escenario, ni un lugar físico, el <<territorio>> es un constructo social que sintetiza los cambios de lógica de los agentes que participan en su construcción y por lo tanto, posibilita visualizar los procesos en los que están involucrados estos agentes, a partir de posiciones diferentes y con el ensayo de estrategias diferentes y con el ensayo de estrategias diversas. De este modo, se puede señalar que cambios en la lógica de los agentes sociales participantes en un proceso territorial (empresas, gobiernos, trabajadores, organizaciones no gubernamentales, etc.) suponen al mismo tiempo, un cambio en el espacio de producción considerado y en su concreción en un territorio determinado. La noción de territorio refiere en un sentido más acabado a la relación dialéctica entre forma y contenido, es decir, entre configuración territorial y dinámica social (Santos, M. 1986). Aclaremos que la expresión visible de esa configuración es el paisaje. Pero Santos va mucho más allá en su construcción conceptual y propone en trabajos posteriores que el territorio se define en la relación que se establece entre objetos geográficos –sociales y naturales- que constituyen sistemas de objetos y los fijos del lugar, y los procesos sociales – económicos, sociales, institucionales, religiosos, políticos, ideológicos, científico-tecnológicos que constituyen sistemas de acciones y los flujos que como <<haz de fuerzas sociales>> se ejercen en un lugar y conforman la localización (Santos, M. 1996 b: 73-78 y 2000: 54-71). Esos sistemas de objetos son parte del medio técnico construido y forman sistemas de ingeniería y los sistemas de acción a través del medio de trabajo dan lugar a flujos de relaciones y son el contenido que da vida a las formas (Santos, M. 2000: 199-201). <<El territorio es un campo de fuerzas de aceleración desigual

(Santos, M. 2000) en el cual no todos los agentes sociales participan con igual poder>>. <<Johnston citando a Erickson (1980) señala que el término territorio puede ser utilizado como equivalente del concepto de lugar (Johnston R. J. 2001: 562)>>. <<Sack define a la territorialidad como una estrategia para establecer diferentes grados de acceso a las personas, cosas y relaciones. De este modo coloca a la territorialidad dentro del contexto de las motivaciones y objetivos humanos (Sack.1986)>>. Cuando la geografía consideraba lo social estudiando solamente la población que habitaba en un lugar sin dar cuenta de sus acciones o estrategias en la construcción del territorio, los estudios geográficos perdían profundidad y capacidad interpretativa. Pero, cuando esa población comenzó a considerarse en términos de <<agentes sociales>> con capacidad de producción del territorio, la geografía debió buscar auxilio. A partir de entonces se tejieron contactos interdisciplinarios importantes y la sociología se tornó una aliada indiscutible, en tanto ésta aportaba a la geografía herramientas conceptuales para considerar el accionar humano en relación a las formascontenidos que configuran el territorio. <<Pierre Bourdieu, hace sus aportes a través de la teoría de la praxis>>. Los agentes sociales producen en su devenir el territorio. Ahora bien, ¿Cómo interpretar las prácticas sociales en espaciotiempo? La economía de las prácticas sociales, dice Bourdieu, es producto de la relación dialéctica entre campo y habitus, es decir, entre las estructuras sociales externas y las estructuras sociales incorporadas respectivamente, por los agentes sociales a lo largo de su historia. Así el campo se define como sistema de posiciones y relaciones de posiciones de los agentes y el habitus como la tendencia a pensar, sentir, percibir, valorar de los agentes. Un campo se delimita <<definiendo aquello que está en juego y los intereses específicos, que no son irreductibles a lo que se encuentra en juego en otros campos o a sus intereses propios>> (Bourdieu, P. 1990 (b): 135-136). Territorialidad. Según la lógica que se considere, existen diferentes estrategias diseñadas por los agentes sociales involucrados. Cada una de ellas tiene correlatos diferenciales según el territorio. Algunas estrategias pueden ser convergentes como las de las empresas, y otras impuestas desde <<otros>> y

no <<desde nosotros>> como la de los trabajadores, e inclusive algunas pueden oscilar entre estos dos extremos como la de los gobiernos. Aquí cabe preguntarse cuál es la dinámica de las lógicas. Básicamente se podría afirmar que las nuevas lógicas responden a estrategias de reproducción de los agentes sociales involucrados y que, en el caso de agentes institucionales como cámaras empresariales y sindicatos, no necesariamente están acorde a la de sus representados, tal como se podría suponer. Ahora bien, la resultante territorial de cada una de estas lógicas da cuenta del tipo de territorialidad construidas por los agentes; o dicho de otro modo, de las estrategias a través de las cuales los grupos humanos ejercen su control sobre una determinada porción de espacio. Pero al considerar un territorio en particular emerge un inconveniente: las actividades de algunos agentes exceden ampliamente los límites de ese territorio tanto por sus implicancias productivo-comerciales como por sus impactos socioterritoriales. Tal es el caso del juego desarrollado por las empresas transnacionales. (...) la territorialidad, es decir las estrategias construidas por diferentes agentes sociales para apropiarse de un lugar, resulta de un juego deliberado e intencionado que involucra una lógica propia de la sociedad que construye esa territorialidad. Sociedad que contiene tanto a quienes ejercen el poder para acceder al control del territorio, como a quienes posibilitan ese dominio. Es decir que la territorialidad se construye socialmente y es en consecuencia, una expresión territorial que adopta el poder a través del ejercicio de estrategias territoriales y no territoriales.

Territorio, Territorialidad, Región, Economías regionales sustentables. Las diferentes territorialidades que pueden construir los agentes sociales en su discurrir espaciotemporal grafían el territorio, es decir lo marcan, lo particularizan, diferenciándolo de otros, lo delimitan. Estas grafías adquieren geometrías variables acorde al diseño de estrategias que se engarzan con las condiciones existentes en cada lugar. El concepto de región, de fuerte entidad geográfica, permite aglutinar objetos geográficos y agentes sociales –y las relaciones entre ambos-, en un territorio a diferentes escalas que se puede

caracterizar paradójicamente por su contigüidad y por su discontinuidad. Claudia Tomadoni.

Economías regionales sustentables, Desarrollo Local, Pobreza's

Abrimos una puerta que nos permita "mirar" de otra manera, la realidad de nuestro territorio y territorialidad urbana, que está a la vista, y de esta manera preguntarnos ¿Qué falta? ¿Qué es lo que no está a la vista? Y su visualización nos va a permitir "mirar" una realidad diferente a la que observamos sin esforzarnos y naturalizamos y nos acostumbramos a la misma, lo cual nos impide distinguir sus fisuras, sus defectos, lo que falta, para que esa realidad satisfaga necesidades que los actores no saben cómo explicitar y si lo saben no lo hacen, en resumen de lo que se trata, es procurar "ver" lo que no se ve, en la rutina de nuestra cotidianeidad. Y de esta manera, escribir una nueva "mirada" sobre el concepto desarrollo, desde el Trabajo Social, y las nuevas estrategias que deben ser diseñadas a partir de la Cuestión Social, su significado y su impacto en la realidad de la cotidianeidad, de los diferentes territorios, espacios poblacionales de Catamarca, Argentina. Para observar lo que decimos, debemos considerar que nos encontramos en una Latinoamérica en cambio. "En este nuevo escenario mundial están emergiendo cambios fundamentales en la visión de cómo saber si las sociedades progresan, y como medir el desarrollo. Tienen que ver con las profundas frustraciones experimentadas en las últimas décadas en muchas sociedades, entre ellas varias de las latinoamericanas, que medidas por los criterios usuales de tasas de crecimiento anual, producto bruto per cápita, reducidos niveles de inflación, parecían tener todos los signos del progreso, y donde sin embargo, había profundos procesos de deterioro en las bases de su economía y grupos crecientes de la población estaban siendo excluidos". Bernardo Klisksberg.

En los primeros años de la década del '90 predominó una visión del desarrollo local asociada indisolublemente al crecimiento económico, cuyo planteo básico consistía en ver cómo hacer crecer la economía. Ese proyecto insistía, en primer término, en la necesidad del crecimiento de la economía para, luego,

encarar las mejoras de las instancias locales a través de los instrumentos de intervención y en la distribución de los ingresos. Esta noción de desarrollo predominó no sólo en América Latina, sino a nivel mundial, y es, aún hoy, la concepción predominante en las ciencias sociales. Arroyo Daniel (2013).

Debemos por otra parte, que nuestra observación se produce en un territorio y su territorialidad. Como sistema territorial se ha concebido al escenario físico e histórico donde se concreta la relación sociedad-naturaleza. Por tanto alude no solo al "entorno físico donde se enmarca la vida humana, animal y vegetal y donde están contenidos los recursos naturales" sino también a "la actividad del hombre que modifica este espacio". Sin embargo profundizando esta noción desde una visión más holística observamos que en la relación sociedad-naturaleza ocurren fenómenos interdependientes con una dinámica de cambio permanente donde los patrones socio-culturales transforman las condiciones del territorio y viceversa. Conscientes de esta dinámica interdependiente de conformación de la estructura territorial (dimensión físico espacial) y de la configuración socio-cultural (dimensión histórica); se percibe al proceso de desarrollo provincial ligado a los atributos estructurales que lo sustentan y las capacidades sociales que lo impulsan. <<Informe de Avance II Plan Estratégico Territorial de la Pcia de Catamarca (2011).

Por territorio se alude a las condiciones materiales e instrumentales que satisfacen las demandas económicas y sociales. En el fenómeno territorial se presenta como el "modo de tener" que se configura en un contexto histórico espacial determinado. Las propiedades del territorio se expresan como "atributos" positivos o negativos para el desempeño de las diferentes actividades. Por territorialidad se alude a las condiciones simbólicas que determinan las motivaciones y subjetividades de los actores y las redes sociales. En el fenómeno territorial se presenta como "el modo de ser" contingente que adoptan los sujetos para interactuar en el campo social. Las propiedades de la territorialidad se expresan como "capacidades" o antagónicamente como "debilidades" para el desempeño del capital social.

Cuando se observa el territorio desde su complejidad funcional cobra relevancia el concepto de "red" donde se articulan los entramados de actividades sociales, económicas y culturales del sistema territorial.

El desarrollo local, entendido como un acuerdo básico de consensos en los que se centraba la tensión en la contraposición entre el autoritarismo, el verticalismo y la corrupción por un lado; y la gestión consensuada, participativa, eficiente y transparente, por el otro, hizo que se dejase en un segundo plano la problemática de la pobreza, la desigualdad y la marginación social con lo que la consecuencia no sería otra que la exclusión social. La primera idea básica sobre el desarrollo local como concepto supone pensarlo "desde abajo" y no como un proceso que va desde lo general a lo particular, pues supone pensar en los recursos con que cuenta una región para promoverlo. Es en esa primera idea que reside la primera dificultad para aprehender el concepto de desarrollo local pensado desde los recursos. Es que el desarrollo local supone otras cuestiones además de pensar en el territorio y la más importante es entender el concepto de desarrollo como crecimiento económico con impacto social, es decir aquella actividad económica que no sólo motoriza el crecimiento económico del lugar sino que al mismo tiempo, mejora las condiciones de vida mediante una mejor distribución del excedente que genere mejoras en los ingresos de la población. Si bien no existe un paradigma hegemónico acerca del concepto de desarrollo local, su relación con el Estado nacional permite establecer estrategias diferenciadas: por un lado están quienes sostienen que es posible dejar el desarrollo de los municipios librado a la mano "invisible" del mercado, y, por el otro, los que piensan que el Estado debe regular la relación de gestión entre los niveles provinciales y municipales. Desde esta última perspectiva, un desarrollo local "inclusivo" puede entenderse como la capacidad de llevar adelante un proyecto que considera las potencialidades territoriales, sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales y culturales de manera sustentable. Esto significa pensar "desde abajo" teniendo en cuenta cuales son los recursos disponibles para, de ese modo y en función de los actores y potencialidades asistentes, promover actividades socio

productivas. El objetivo es concebir una convergencia entre el desarrollo local y las políticas sociales a partir de una dinámica territorial propia y que actúe en forma coordinada desde el terreno geográfico y delimitado por una lógica que les resulta inherente. Esto implica, también, transformar la estructura territorial a favor de actividades que generen valor agregado y procesos económicos que articulen regiones para formar cadenas y corredores productivos sólidos en las localidades, para desarrollar una noción de políticas sociales inclusivas. El desarrollo local y la economía social. Políticas Sociales. Daniel Arroyo (2009).

Una comunidad o un territorio sólo pueden promover el desarrollo local en la medida en que éste tenga un perfil constituido por un motor que genere el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso o mejoras de las condiciones sociales. Hay localidades cuyo motor de desarrollo puede ser el turismo en otras el complejo metal-mecánico o la producción primaria agrícola, es por eso que para saber si una comunidad está en condiciones de encarar un plan de desarrollo local, es necesario comenzar por identificar su perfil y verificar en qué condiciones se encuentra. ¿Cómo se articula la realidad particular de un territorio con el desarrollo local? Podemos ver que el 85% de los municipios argentinos tienen menos de 10 mil habitantes lo que conlleva que el desarrollo local se vea obstaculizado por los escasos recursos económicos técnicos y organizativos de esas administraciones. Por otra parte, el 75% de la población residen en ciudades de más de cien mil habitantes lo que implica que existen muchas jurisdicciones escasamente pobladas contrapuestas a un puñado con gran concentración demográfica. De aquí se desprende que la problemática del desarrollo local no pasa solo por definir un perfil, sino también, por un problema de escala por lo cual se infiere que la pregunta necesaria para saber si un territorio tiene condiciones para desarrollo local es: ¿Cuál es la escala del desarrollo local posible? Una primera aproximación a una respuesta posible pasa por considerar que en los municipios más pequeños la escala debe ser de nivel regional porque no poseen las condiciones suficientes para encararlos por sí mismo por lo que deberán agruparse, y pensar a nivel regional. En contrapartida, los municipios

con gran concentración de población difícilmente puedan encuadrarse en un único perfil o definir un programa único lo que torna necesario reducir la escala a niveles barriales o sub-municipal. Serán, entonces, los distritos de 10 mil a cien mil habitantes los que cuenten con las mejores condiciones para la escala municipal de desarrollo. Las políticas sociales locales. En la Argentina podemos encontrar cuatro tipos de políticas que no vienen de "arriba hacia abajo", sino que, con determinadas características, se encaran desde el nivel local, independientemente de los recursos que se les asignen y de acuerdo a la situación en la que se trabaje.

Estas políticas sociales locales son:

- a. La que involucra lo que tiene que ver con lo alimentario.
- b. La relacionada con el eje socio-económico, básicamente productivo a nivel de micro emprendimientos debido a que los gobiernos locales advierten que generar políticas sociales que articulen a la gente del lugar con lo productivo es el único camino que perciben como sustentable.
- c. La vinculada con el eje de la capacitación, un área en cuya planificación los gobiernos locales avanzaron mucho, aunque encuentran dificultades para concretarlas en el marco de la escasez de recursos; un contexto que obligó a los municipios a políticas de fortalecimiento de las instituciones ya constituidas para promover redes y articular a la gente del lugar.
- d. Finalmente, la que se vincula con los programas de empleo. En general, la falta de recursos impide que los municipios tengan sus propios programas de empleo con lo cual las diferencias estarán dadas por cómo usan los programas de empleo que ya existen.

Se puede concluir que las políticas sociales generadas desde los municipios tienden a ser, por la escasez de recursos económicos, parciales y relativas y suelen limitarse a sostener programas nacionales. El conocimiento del perfil de desarrollo será lo que permitirá articular e implementar políticas sociales y de desarrollo siempre y cuando se cuente con los instrumentos de planificación

específicos. Debilidades y fortalezas del desarrollo local. Su principal debilidad es la falta de previsión sobre todo en un escenario en el que se debe trabajar desde lo local pero sufriendo los cambios del contexto. Sus fortalezas se relacionan con sus protagonistas locales quienes son los que saben de qué se trata y conocen las condiciones concretas por lo si se les puede dar el manejo de recursos estarán en condiciones de definir el rumbo. Es que el desarrollo de un territorio no se alcanza solo por presentar ideas que sean económicamente factibles sino, fundamentalmente, con la identidad local, porque si la comunidad no puede definir hacia dónde va, no habrá chance de pensar en el desarrollo local. Asimismo, es primordial identificar la organización económica, social y productiva que motorice el crecimiento local por medio del crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida, porque un perfil productivo claro será el motor que impulse esos avances económicos y sociales. Oliva C. M. Whelan P. (2014)

Pobreza (s) La idea, es, superar la mirada "superficial" que acompaña a la 'pobreza(s)', por medio de la cual indicamos las distintas situaciones de 'pobreza(s)' que tenemos oportunidad de observar, lo cual nos permite introducirnos y mirar el "interior encontrándonos con los denominados pobres. Esto nos lleva a 'mirar' en el interior de esos territorios en los cuales se desenvuelve y se transforma día a día la pobreza. Ese 'interior' es complejo, heterogéneo, dinámico, diferente, aunque a veces esas diferencias sean imperceptibles, y es necesario develarlas para saber de las mismas. En ese espacio nos interesa comprender los procesos de naturalezas materiales y simbólicas que los actores proyectan concepciones del mundo y de sus propias prácticas. En este sentido la categoría de territorio sería definido en este trabajo como un espacio material y simbólico cargado de valores y sentidos. Por otra parte nuestra observación se produce en un territorio y su territorialidad. "Como sistema territorial se ha concebido al escenario físico e histórico donde se concreta la relación sociedad-naturaleza. Por tanto alude no solo al "entorno físico donde se enmarca la vida humana, animal y vegetal y donde están contenidos los recursos naturales" sino también a "la actividad del

hombre que modifica este espacio". Sin embargo profundizando esta noción desde una visión más holística observamos que en la relación sociedad-naturaleza ocurren fenómenos interdependientes con una dinámica de cambio permanente donde los patrones socio-culturales transforman las condiciones del territorio y viceversa. Conscientes de esta dinámica interdependiente de conformación de la estructura territorial (dimensión físico espacial) y de la configuración socio-cultural (dimensión histórica); se percibe al proceso de desarrollo provincial ligado a los atributos estructurales que lo sustentan y las capacidades sociales que lo impulsan. Informe de Avance II Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca (2011). Por territorio se alude a las condiciones materiales e instrumentales que satisfacen las demandas económicas y sociales. En el fenómeno territorial se presenta como el "modo de tener" que se configura en un contexto histórico espacial determinado. Las propiedades del territorio se expresan como "atributos" positivos o negativos para el desempeño de las diferentes actividades. Por territorialidad se alude a las condiciones simbólicas que determinan las motivaciones y subjetividades de los actores y las redes sociales. En el fenómeno territorial se presenta como "el modo de ser" contingente que adoptan los sujetos para interactuar en el campo social. Las propiedades de la territorialidad se expresan como "capacidades" o antagónicamente como "debilidades" para el desempeño del capital social. Cuando se observa el territorio desde su complejidad funcional cobra relevancia el concepto de "red" donde se articulan los entramados de actividades sociales, económicas y culturales del sistema territorial. Profundizamos, considerando que la categoría territorio la definimos en este trabajo como un espacio material y simbólico cargado de valores y sentidos. Oliva C. M., Kaen C. (2016).

Reflexión. La idea que motiva este ensayo, es disponer de una "mirada" crítica que nos permita revisar nuestra manera de pensar sobre algunos temas que nos preocupan cómo es todo lo referido al Territorio a la Territorialidad que se desenvuelve en el mismo, a la relación de la naturaleza-sociedad, el ambiente y como alcanzar una calidad de vida, aprendiendo y enseñando a Vivir, Pensar,

Sentir y Morir de otra manera, considerando que el marco que nos brinda esa posibilidad es el de lograr el desarrollo a través de las Economías Regionales Sustentables, lo cual permite y da lugar al Desarrollo Local y de esta manera iniciar un proceso de cambio de la realidad a fin de superar las distintas situaciones de Pobreza's –cuantitativo y cualitativo-, produciendo de manera concreta la "inclusión social" con el aporte de la educación/ formación y aprendizaje, en un trabajo de "abajo hacia arriba y desde adentro hacia afuera", necesariamente sabiendo que piensa el "otro" u "otra" lo cual nos va a permitir diseñar estrategias de intervención dirigidas a alcanzar los objetivos propuestos....,

A modo de conclusión. No hay conclusiones en este Ensayo, se abre para sumar ideas

Bibliografía

Kaen, Claudia; Oliva Carreras, Miguel Angel. Mirando el interior de la Pobreza's. Proceso de Transformación. Ensayo en el marco del Proyecto: "Miradas desde abajo; pobreza e intervención territorial". UNCa. 2016.

Oliva Carreras, Miguel Angel. Desarrollo; Trabajo Social; su impacto en el territorio de Catamarca, Argentina. Ensayo en el marco del Proyecto de Investigación: "Construcción de Ciudadanía y Desarrollo Local desde la perspectiva de las Ciencias Sociales". 2011 – 2014.

Proyecto de Investigación: "Construcción de Ciudadanía y Desarrollo Local desde la perspectiva de las Ciencias Sociales. Ejes: Resiliencia Comunitaria, Negociación y Redes Sociales, Zona Oeste de San Fernando del Valle de Catamarca 2011-2014 / 2015. (Integrante).

Proyecto de Investigación: "Miradas desde abajo, pobreza e intervención territorial. Un estudio de los barrios de la zona norte y sur de San Fernando del Valle de Catamarca 2013-2017. (Integrante)

Tomadoni, Claudia. A propósito de las nociones de espacio y territorio. 2007

Los cambios en el empleo industrial durante la etapa neodesarrollista. Análisis de cuatro aglomerados urbanos.

Luis Adriani²⁴⁵

María Josefa Suárez²⁴⁶

Mariela Cotignola²⁴⁷

Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.
IdIHCS UNLP-CONICET

Introducción

En esta ponencia se muestran resultados del trabajo de investigación realizado en el proyecto "Territorio, actores, redes y cadenas de valor en la actividad industrial" con sede en el Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

En primer término se presenta una caracterización de la actividad industrial en la etapa neodesarrollista, donde se pueden identificar tres momentos: recuperación y crecimiento en todas las ramas (2003-2007); desaceleración del crecimiento industrial (2008-2011) y estancamiento del sector (2012-2014). En este contexto, en segundo lugar, se buscará explicar qué ha sucedido con el empleo industrial en relación con la generación de puestos de trabajo y el peso del sector en el conjunto de la actividad económica. El análisis se realizará a nivel nacional y en aglomerados seleccionados: Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza.

Por último, se realiza el estudio de las características del empleo industrial en los cuatro aglomerados mediante el análisis de indicadores socio-económicos

²⁴⁵ Lic. en Geografía. adrianiluis59@gmail.com

²⁴⁶ Lic. en Historia. marifes@live.com

²⁴⁷ Lic. en Sociología. marielacotignola@yahoo.com.ar

(tamaño de empresa y empleo registrado) y demográficos (sexo, grupos de edad y nivel educativo) buscando poner en evidencia las diferencias y similitudes.

Las fuentes de información utilizadas son la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC, la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del MTEySS, bibliografía especializada e informes vinculados con la temática de diversos organismos.

La evolución del sector industrial

La etapa neodesarrollista se caracteriza por la centralidad que adquieren las políticas de intervención estatal que promueven la reindustrialización en una economía de mercado regulada, por posicionar al capital local como motor del desarrollo en convergencia con el capital extranjero, y por plantear cierta cooperación con los sindicatos y el movimiento obrero pero en relación subordinada. (Merino, 2013). En esta etapa que se extiende entre 2003 y 2015 los sectores productores de bienes fueron un componente central de la recuperación y el crecimiento de la actividad económica. Desde el comienzo de la recuperación económica pos-convertibilidad y hasta el inicio del período de inestabilidad y aceleración inflacionaria del año 2008, producto del estallido de la crisis financiera global, el paro agrario y las luchas distributivas en torno a la recuperación del salario, la producción de bienes mantuvo tasas que, en promedio, alcanzaron el 10%. El año 2009 presentó una brusca caída y en el año 2010, como resultado de la implementación de diferentes políticas anti-crisis, se recuperó la actividad económica manteniéndose hasta el año 2012. A partir de este año y hasta el final del período en diciembre de 2015 la actividad económica experimentó una desaceleración con un crecimiento anual acumulativo del PIB del 1.8% (CIFRA, 2016). En síntesis, entre los años 2008 y 2015 el crecimiento fue menor y con un mayor protagonismo del sector servicios.

En términos generales, el neodesarrollismo presentó políticas nacionales favorecedoras de la actividad industrial a través de los beneficios del mantenimiento del tipo de cambio (principalmente en los primeros años del período), como así también por las políticas de integración regional, recuperación de la demanda doméstica, congelamiento de tarifas y de energía barata en relación con los países de la región, diferentes tipos de subsidios, licencias no automáticas para el comercio exterior y aumento del gasto público que impactó en un incremento de la demanda interna.

El contexto económico y las mencionadas políticas posibilitaron que se detuviera el proceso de desindustrialización iniciado a mediados de los años '70 y se registrara el crecimiento del sector: entre 2002 y 2012 el valor agregado de la producción industrial creció a una tasa anual acumulativa del 7,5% (10,3% en la etapa 2002-2007 y 4,8% en la etapa 2008-2012) (CIFRA, 2013). En los tres últimos años del período la tasa anual acumulativa arrojó un valor negativo. Según Coatz y Kosacoff (2012) en el período 2002-2012 el PIB del sector industrial creció un 110%, se duplicó el producto en términos físicos y crecieron el total de empresas industriales y el empleo registrado. En esta recuperación se destacó el rol de las pequeñas y medianas empresas las que orientadas fundamentalmente al mercado interno explicaron el 85% del nuevo empleo generado. Respecto a las mejoras en las remuneraciones salariales se observó un incremento significativo aunque se mantuvo la brecha entre los puestos de trabajo asalariados y aquellos con condiciones de precariedad. A esto es necesario agregar el crecimiento de las exportaciones tanto en las manufacturas de origen industrial (MOI) como en las manufacturas de origen agropecuario (MOA).

Una caracterización más detallada del sector industrial en el período permite identificar tres etapas (CIFRA, 2014). Una primera, 2003-2007, registró crecimiento en todas las ramas sobresaliendo aquellas que se habían visto perjudicadas durante la convertibilidad y la crisis, tanto por la apertura y por el tipo de cambio favorable a las importaciones (metalmecánica, textiles y confecciones, maquinaria y equipo) como por el estancamiento de la demanda

interna a partir de la recesión (automotriz). Este crecimiento se apoyó en un contexto externo favorable y tuvo como principales bases la capacidad ociosa disponible y los importantes márgenes de rentabilidad obtenidos por la devaluación; fue la etapa del "tipo de cambio alto".

En una segunda etapa, entre 2008 y 2011, se desaceleró el crecimiento industrial en el contexto de la crisis mundial y se alcanzó el techo de la capacidad ociosa. Las ramas más capital-intensivas registraron un avance y perdieron dinamismo las trabajo-intensivas, por lo que se estancó la generación de empleo (Schorr, 2012). En esta etapa los efectos de la inflación comenzaron a erosionar el modelo económico.

La tercera etapa identificada por CIFRA, 2012-2013, que podría ser extendida hasta 2015, se caracterizó por el deterioro de los indicadores del sector: en un contexto de caída de la actividad solo evidenciaron crecimiento las industrias metálicas básicas, minerales no metálicos y el complejo automotriz. Este complejo, beneficiado por un régimen especial que le permitió un importante crecimiento a partir de una reestructuración basada en la importación de autopartes, produjo un importante déficit sectorial que se intentó contrarrestar desde 2011 mediante una política de control de la balanza comercial por empresa y mediante el acuerdo con autopartistas y terminales para sustituir importaciones. Otra rama que presentó un déficit significativo fue la de bienes de capital. Si bien se fue recuperando la inversión en la fabricación de este tipo de bienes el desarrollo del proceso de sustitución de productos importados por producción nacional no resultó parejo. En la última fase del período la rama acumuló un saldo negativo de aproximadamente 14.000 millones de dólares (CIFRA, 2014).

En cuanto al destino de la inversión industrial se destacaron las grandes empresas productoras de insumos intermedios, por lo que "...el patrón de inversiones ha permanecido relativamente inalterable en los últimos diez o quince años y no hay indicios de cambios significativos en el período reciente..." (Fernández Bugna y Porta, 2008: 35). Esto indica la fuerte incidencia de la estructura industrial preexistente altamente concentrada y

extranjerizada, de las ramas de mayor peso y de los actores de mayor capacidad financiera.

Si bien se incrementó el crédito para las pymes fue proporcionalmente menor al destinado a consumos personales y a las grandes empresas que lideran el proceso de acumulación, aduciéndose los menores riesgos y la mayor rentabilidad que representan para el sector financiero (Allami y Cibils, 2010). Del total de créditos destinados a la producción solo un cuarto se orientaron hacia proyectos pyme, por lo que estas empresas debieron recurrir al autofinanciamiento (Fernández, Alfaro y Brasca, 2011).

En relación a las políticas industriales se amplió el número de instrumentos de apoyo, aunque con un importante grado de dispersión y desarticulación entre los diferentes organismos y las distintas jurisdicciones. Por un lado las medidas predominantes dieron continuidad a regímenes existentes y a la promoción de inversiones vía incentivos fiscales que beneficiaron principalmente a grandes empresas (Fernández Bugna y Porta, 2008); por otro, desde distintos ministerios se implementan programas de asistencia técnica, de capacitación empresarial, educativos, financieros, entre los principales. En la órbita del Ministerio de Industria debe destacarse el "Programa Nacional de Parques Industriales" que hacia fines del período llegó a incluir más de 300 predios con 8.470 empresas y más de 266.000 trabajadores, distribuidos en las diferentes regiones del país²⁴⁸. Este programa financió y orientó inversiones industriales y de equipamiento e infraestructura desde una perspectiva que integraba las inversiones privadas nacionales e internacionales y los programas del ministerio de asistencia técnica y capacitación.

A partir de 2011 el Estado Nacional se propuso orientar la política sectorial con la puesta en marcha del Plan Estratégico Industrial 2020 (Ministerio de Industria, PEI 2020). Su objetivo fue promover el "crecimiento económico con inclusión social" en base a tres grandes lineamientos estratégicos: mercado interno (sustitución de importaciones, incremento de capacidad por incremento

²⁴⁸ El establecimiento de espacios para aglomeraciones industriales se inició en períodos anteriores y distintas provincias y municipalidades fueron estableciendo regímenes propios.

de demanda), inserción internacional (mercados regionales, mercados Sur-Sur y nichos en países desarrollados) y agregado de valor (innovación y desarrollo). Se pretendía para el 2020 un crecimiento del sector de un 7% anual, sustituir importaciones en un 45% respecto al 2010, y contribuir a la reducción del desempleo a un 5% con la creación de 1.500.000 nuevos puestos de trabajo mediante una inversión equivalente al 28% del PIB.

Planteado en términos de cadenas de valor el Plan Estratégico Industrial pretendía involucrar a las pymes en tramas productivas territoriales y/o por rama, particularmente en los segmentos con escaso desarrollo en el país²⁴⁹. Según datos proporcionados por el Ministerio de Industria del gobierno anterior, desde 2003 surgieron 229.000 nuevas pymes, 17.000 de ellas industriales. En 2013 sumaban más de 592.000, 58.000 de ellas industrias, las que dan cuenta del 98% del total de empresas argentinas y del 60% del empleo. En los primeros años de su puesta en marcha el plan desarrolló "mesas de implementación" en la que participaron representantes de los sectores públicos y privado.

En términos generales, si bien se reconocen logros significativos de las políticas favorecedoras a la producción de bienes durante el neodesarrollismo y numerosos programas de asistencia y apoyo a la industria, no se logró modificar sustantivamente la estructura industrial heredada del neoliberalismo: heterogénea, desarticulada, basada en recursos naturales, especializada en commodities y con considerable control por parte de empresas trasnacionales. Esto se retroalimentó a su vez con la estructura de los mercados: los segmentos con mayor dinamismo se asentaron más en los aumentos de la demanda externa y del consumo de los sectores de mayores ingresos del mercado interno que en el crecimiento sustancial de la demanda de los sectores populares (Arceo, Monsalvo, Schorr y Wainer 2008). Esto impulsó a los sectores exportadores a que, para incrementar los saldos exportables,

²⁴⁹ Una estimación de la Unión Industrial de Santa Fe señalan que de los U\$S 73.000 millones que el país importó en 2011, las pymes nacionales están capacitadas tecnológica y operativamente para sustituir por no menos de U\$S 20.000 millones en distintas cadenas de valor (Unión Industrial de Santa Fe, 2012).

promovieran un menor consumo interno tensionando cualquier política distributiva e industrial de desarrollo endógeno. Otro rasgo regresivo de los actores dominantes de la industria fue la "reticencia inversora": la baja propensión a invertir en el país por parte de corporaciones transnacionales en razón de ocupar posiciones oligopólicas en ciertos mercados, haber alcanzado niveles de maduración tecno-productiva y desarrollar estrategias de reducción de costos a escala mundial dispuestas por las casas matrices (Manzanelli y Schorr, 2013: 71).

Estos motivos llevaron a que el sector industrial en el neodesarrollismo sea denominado como de "nuevo régimen sin cambio estructural" (Bugna y Porta, 2008), "crecimiento sin desarrollo" (Schorr, 2013) o "industrialización acotada" (CIFRA, 2014). En este trabajo se coincide con el concepto de industrialización acotada, reconociendo que la misma se inscribe en el contexto de modelos de desarrollo en pugna que impactan contradictoriamente en la estructura socioeconómica y territorial.

Caracterización del empleo industrial

Durante el período estudiado²⁵⁰ el empleo en la actividad industrial arroja un saldo favorable a nivel nacional. Si bien a partir de 2012, en consonancia con el estancamiento de la actividad, los puestos de trabajo se mantienen estables, el análisis del período en su conjunto muestra un crecimiento del 20,7% en números absolutos. Sin embargo, a pesar de la importante generación de nuevos puestos de trabajo, el peso relativo del empleo industrial en el conjunto de la población ocupada se mantiene en 2014 en niveles similares a los de 2003 (13,7% y 13,3% respectivamente).

²⁵⁰ Si bien el período de análisis de esta ponencia abarca desde el año 2003 a 2015, los datos analizados sobre empleo industrial basados en la EPH se limitan a 2014 dado que no se encuentran disponibles las bases usuarias del mismo período de 2015.

Como se observa en el siguiente cuadro que compara el número de ocupados en el sector industrial en los extremos del período, las mayores demandantes de empleo fueron las medianas y grandes empresas; los establecimientos pequeños crecieron levemente, siendo significativa la reducción de puestos de trabajo en las microempresas.

**Cuadro N°1: Empleo industrial según tamaño de la empresa.
Total aglomerados, 2003-2014. (En miles)**

Años	Tamaño		
	Hasta 5	6 a 40	Más de 40
2003	503	366	254
2014	479	408	462

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3º trimestre 2003 – 2014.

En el 2003 las empresas industriales medianas y grandes (más de 40 trabajadores) ocupaban el 22,6% del total de trabajadores de la actividad, concentrando en el 2014 al 34,2%. En el otro extremo, las microempresas disminuyen en términos absolutos y relativos su cantidad de ocupados: el 44,7% del empleo industrial que representaban en 2003 se reduce al 35,5% en 2014.

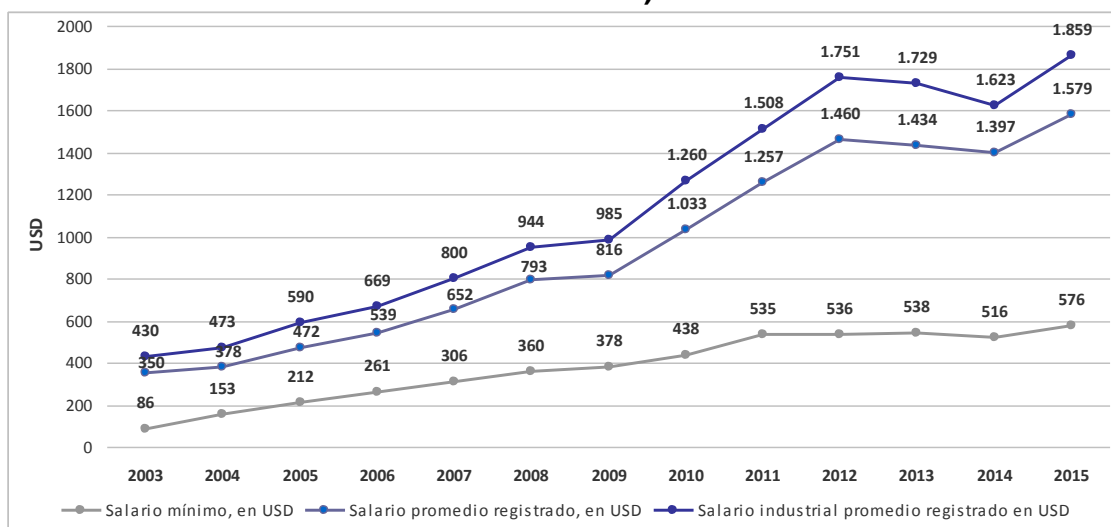
Saller (2016) señala que el crecimiento del empleo en las micro y pequeñas empresas industriales se encontraba estancado desde el 2008, un año antes de la crisis, manteniéndose en 2013 aún por debajo del nivel que tenía en 2007. Cabe señalar que si bien el crecimiento de la ocupación en las medianas y grandes empresas logra nivelar esta pérdida, en conjunto la cantidad de población empleada en la industria se mantuvo estable desde 2012.

En el mismo sentido, el Observatorio Pyme (2014: 2) plantea que "la recuperación industrial luego de la crisis de 2008/2009 no estuvo acompañada por demanda de mano de obra. Desde 2008, la demanda laboral de las PyME industriales nunca pudo recuperar los niveles mantenidos en la etapa de crecimiento económico de Argentina de 2002-2007, cuando 7 de cada 10

empresas buscaban contratar operarios con y sin calificación, y 1 de cada 3 requería incorporar al plantel profesionales universitarios".

Otro indicador del desarrollo del empleo industrial en el periodo estudiado lo constituye la evolución del nivel salarial.

Gráfico N° 1. Evolución en dólares del salario mínimo, del empleo registrado total y del empleo industrial, años 2003-2015 (mes de noviembre)



Fuente: Centro de Economía Política Argentina (CEPA) sobre datos de MTEySS (SIPA) y BCRA

En el Gráfico N°1 se observa que el salario industrial promedio creció un 430% entre 2003 y 2015 y que permanece durante todo el período por encima del salario promedio del empleo registrado. Asimismo, se resalta que la diferencia entre ambos salarios se hace significativamente mayor: mientras en 2004 el salario industrial promedio estaba 80 dólares por encima del salario promedio del empleo registrado, en 2015 la diferencia era de 280, alcanzando un pico de 295 dólares en 2013.

El análisis por regiones²⁵¹ permite mostrar las diferenciaciones y particularidades del contexto territorial nacional.

Cuadro N°2. Empleo industrial por regiones, 2003-2014. (En miles)

²⁵¹ Se consideran las 6 regiones que contempla la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el INDEC

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Regiones	2003	2014	% de crecimiento
Gran Buenos Aires (GBA)	806	925	14,8
Noroeste (NOA)	79	93	17,7
Noreste (NEA)	28	29	3,6
Cuyo	74	87	17,6
Pampeana	214	292	36,4
Patagónica	13	40	207,7

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3º trimestre 2003 – 2014.

El Cuadro N° 2 muestra que todas las regiones presentan una tendencia de expansión del empleo industrial. Se destaca el crecimiento de la ocupación en la industria de la región Patagónica, integrada por los aglomerados Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Neuquén-Plottier, Río Gallegos y Ushuaia-Río Grande. Ello se debe fundamentalmente a dos razones: por un lado, al crecimiento de la explotación y producción en la actividad petrolera y derivados; y, por otro, al Régimen de Promoción Industrial implementado en Tierra del Fuego que benefició la instalación y crecimiento de las industrias de autopartes, electrodomésticos, electrónica y del plástico, ubicadas mayoritariamente en Ushuaia. En este último aglomerado, en términos proporcionales, se produce la mayor generación de puestos de trabajo industriales de la región durante el periodo analizado: en 2003 la ocupación en la industria representaba el 12,6% del total de ocupados, cifra que asciende al 25,2% en 2014.

El menor crecimiento corresponde a la región del NEA, que agrupa los aglomerados urbanos de Corrientes, Formosa, Gran Resistencia y Posadas. La estructura productiva de estos aglomerados se caracteriza por estar predominantemente vinculada a los sectores del comercio y servicios. En el sector secundario se encuentra un conjunto de empresas, en su mayoría pequeñas, vinculadas prioritariamente a la alimentación y metalurgia. También hay pymes que procesan materia prima proveniente del sector primario de las

economías provinciales: hilanderías de algodón, aserraderos y carpinterías de la producción forestal.

Si se analiza la participación del empleo industrial en relación al total de la población ocupada por regiones se registran importantes diferencias.

**Cuadro N° 3. Participación del empleo industrial por región. 2003-2014.
(En porcentajes)**

Regiones	2003	2014
Gran Buenos Aires (GBA)	16,2	16,1
Noroeste (NOA)	10,2	8,7
Noreste (NEA)	7,5	6,0
Cuyo	13,2	12,2
Pampeana	10,8	11,4
Patagónica	6,3	9,8

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3º trimestre 2003 – 2014.

Mientras en el NOA, NEA y Cuyo el peso del empleo industrial decae, en las regiones tradicionalmente más industrializadas, como el Gran Buenos Aires y la Pampeana la ocupación industrial mantiene su importancia e incluso la aumenta.

El mayor crecimiento del empleo industrial dentro de la estructura ocupacional se produce en la región Patagónica, motivado por las razones que se señalaron con anterioridad. En la región Pampeana se observa una tendencia similar, en este caso debido al crecimiento del empleo industrial en los aglomerados de Bahía Blanca, Concordia, Córdoba, Paraná, Santa Fe, Río Cuarto y Santa Rosa.

Análisis de los aglomerados seleccionados

Gran Buenos Aires²⁵², Gran Rosario, Gran Córdoba y Gran Mendoza fueron seleccionados por ser aglomerados con una larga trayectoria en la actividad industrial y, particularmente, por concentrar en el año 2014 el 77% del empleo industrial del país (en 2003 representaban el 79%).

**Cuadro N° 4. Total de ocupados y participación del empleo industrial.
Por Aglomerado, 2003-2014. (En miles)**

Aglomerado	2003			2014		
	Ocupados sector Industria	Total Ocup	% Ocup. industriales	Ocupados sector Industria	Total Ocup.	% Ocup. industriales
GBA	806	4.985	16,2	925	5.748	16,1
Gran Rosario	58	431	13,5	74	604	12,2
Gran Córdoba	57	507	11,2	80	653	12,3
Gran Mendoza	41	323	12,7	52	449	11,5

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3º trimestre 2003 – 2014.

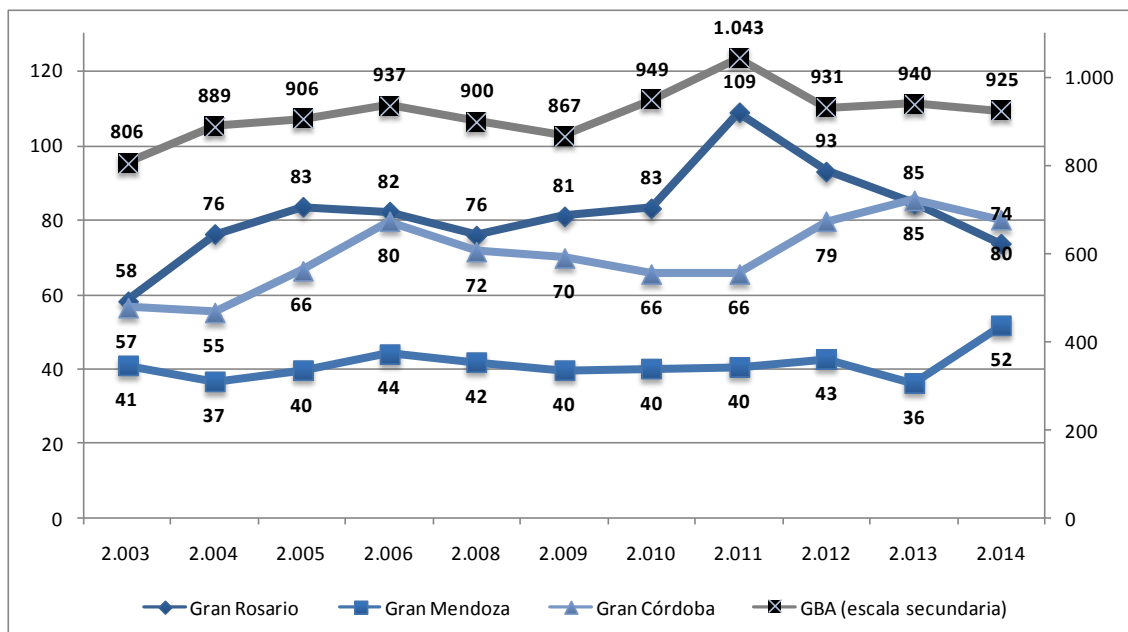
Como se observa en el Cuadro N°4 en los cuatro aglomerados hubo un aumento del número de ocupados en la industria, siendo el caso más significativo Gran Córdoba con más del 40% de incremento. No sucede lo mismo con la participación del empleo industrial en el conjunto de la población ocupada. Sólo en el caso del Gran Córdoba el porcentaje aumenta, mientras que en Gran Rosario y Gran Mendoza desciende la participación y en Gran Buenos Aires se mantiene prácticamente igual. Teniendo en cuenta que en los cuatro aglomerados el empleo total aumentó un 30% en promedio en el periodo, se puede suponer que siguiendo la tendencia nacional en los años posteriores a la crisis de 2008 los nuevos puestos de trabajo fueron mayoritariamente generados en el comercio y los servicios.

²⁵² El Gran Buenos Aires está integrado por los aglomerados CABA y Partidos del Conurbano, según la metodología del INDEC.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

En el análisis de la evolución del empleo industrial (Gráfico N°2) se observan varias similitudes en los cuatro aglomerados estudiados: la primera corresponde a la tendencia creciente del empleo durante los años 2003-2006; la segunda, el descenso de la ocupación por los efectos de la crisis de 2008; en tercer lugar, luego de una recuperación con matices diferenciados entre 2010 y 2012, se observa una tendencia descendente a partir del 2013 (a excepción del Gran Mendoza que se recupera en 2014); por último, todos culminan el periodo con niveles superiores a los del inicio de la serie.

**Gráfico N° 2. Evolución de la ocupación industrial.
Principales aglomerados, 2003-2014. (En miles)**



Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3° trimestre de cada año (2003 a 2014).

Las diferencias en la evolución del empleo industrial en cada aglomerado están vinculadas con la evolución de las ramas de actividad predominantes en cada uno y serán desarrolladas en los apartados siguientes. También, se analizan las variables económicas y demográficas vinculadas con el proceso seguido por la ocupación sectorial en los cuatro aglomerados.

Gran Buenos Aires

El Gran Buenos Aires concentraba en 2014 el 57% de las pymes industriales del país, abarcando a la totalidad de las actividades del sector. Entre éstas se destacan las referidas a textiles, calzados, electrodomésticos, metalmecánica, automotrices, plásticos, pinturas, químicos, gráfica, plantas frigoríficas, lácteas y molinos harineros. Si bien se observa una rápida recuperación del empleo industrial luego de la crisis, desde 2013 dos terceras partes de las pymes se encuentran estancadas o en achicamiento por aumento de los costos, a lo que se agregan los efectos de la devaluación del 2014 (Observatorio Pyme, 2014), lo que podría explicar la tendencia a la disminución de la ocupación en los últimos años.

**Cuadro N°5: Ocupados en la industria, principales indicadores.
Aglomerado Gran Buenos Aires, 2003-2014.**

Ocupados en la industria	2003	2014
% de mujeres	33,8	23,0
% de ocupados con secundario completo o superior	48,9	54,0
Promedio de edad	39,6	40,5
% ocupados en microempresas	37,9	29,1
% ocupados en empresas medianas y grandes	21,8	32,0
% de empleo registrado	53	71

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3º trimestre 2003 – 2014.

Según el tamaño de la empresa, durante el periodo en estudio las microempresas perdieron 36 mil puestos de trabajo, mientras que las medianas y grandes aumentaron su plantel con 120 mil ocupados nuevos. Ello significó que los ocupados en las microempresas pasaron de representar el 40,6% al 25,1% al final del periodo, observándose una tendencia opuesta en el caso de las medianas y grandes que pasaron de concentrar el 20,8% del total de ocupados industriales al 34,2%. En las pequeñas empresas decrece levemente su peso relativo (de 31,7% en 2003 a 29,6% en 2014). Cabe señalar que la

pérdida del peso relativo del empleo en unidades microempresariales se acentúa mucho más en los Partidos del Gran Buenos Aires que en la CABA. En sentido contrario, el crecimiento en términos relativos y absolutos de los ocupados en las medianas y grandes empresas se produce con niveles más altos en la CABA, llegando en 2014 a representar el 40% de la ocupación industrial de este aglomerado.

En relación con la formalización del empleo se observa que, al igual que la tendencia general, en el Gran Buenos Aires los empleados industriales en relación de dependencia registrados²⁵³ crecieron significativamente: del 61% al inicio del periodo pasaron a representar el 84% de los ocupados en el sector.

En términos demográficos el Cuadro N°5 muestra la disminución de la participación femenina en la ocupación industrial. En números absolutos esta reducción significó 60 mil puestos de trabajo menos ocupados por mujeres. Se observa, además, el aumento en el nivel educativo de la población ocupada y una leve modificación en la edad promedio de la misma, manteniéndose dentro de la franja de los adultos jóvenes.

Gran Rosario

El aglomerado Gran Rosario se caracteriza por el desarrollo de la agroindustria, constituyendo el complejo aceitero más grande del país. Le siguen en orden de importancia la industria metalmecánica, la de maquinaria y equipos agrícolas, de refrigeradores y la producción de carrocerías para micros de media y larga distancia. La mayoría de estas empresas son pequeñas y medianas, aunque también se localizan en el Gran Rosario algunas grandes trasnacionales, como General Motors, Dupont, Cargill, John Deere, Unilever.

Entre las principales causas del crecimiento del empleo se encuentran la rentabilidad de la actividad agroindustrial y la sustitución de importaciones en algunos sectores tradicionales del aglomerado como la metalmecánica y la fabricación de maquinaria y equipo.

²⁵³ Se trata de trabajadores en relación de dependencia en la rama industrial a quienes les descuentan los aportes jubilatorios.

El Cuadro N°6 muestra la importante disminución de la ocupación en las microempresas y el crecimiento del empleo en las medianas y grandes, invirtiendo el peso relativo que ambos tipos de empresas tenían en el inicio del periodo. En números absolutos esto significó la pérdida de 5 mil puestos de trabajo en las de menor tamaño y una duplicación de la cantidad de ocupados en las mayores (que pasaron de 12 mil a 25 mil empleados). Sólo en la actividad industrial se produce esta reducción del plantel microempresarial, ya que en los otros sectores económicos estas empresas son las que más aumentan su personal en el período (generan 88 mil nuevos puestos de trabajo). Por ello, y considerando además que en las pequeñas empresas de 6 a 40 ocupados se registra un leve crecimiento (de 15.000 trabajadores en 2003 a 21.000 en 2014), podría pensarse que en el Gran Rosario se produjo un proceso de tendencia a la concentración de la producción industrial.

Cuadro N°6. Ocupados en la industria, principales indicadores.
Aglomerado Gran Rosario, 2003-2014.

Ocupados en la industria	2003	2014
% de mujeres	22,6	19,6
% de ocupados con secundario completo o superior	47,0	69,6
Promedio de edad	41,9	38,2
% ocupados en microempresas	40,6	25,1
% ocupados en empresas medianas y grandes	20,8	34,2
% de empleo registrado	61	84

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3º trimestre 2003 – 2014.

De los cuatro aglomerados estudiados el Gran Rosario es el que presenta el mayor crecimiento del empleo registrado, sumando 23 mil ocupados industriales al ámbito formal.

El empleo femenino pierde su peso relativo en relación con el aumento del empleo masculino, aun cuando en términos numéricos mil mujeres más se incorporan al mercado laboral como ocupadas. En el Cuadro N°6 se observa, asimismo, que crece el porcentaje de trabajadores con mayores niveles

educativos y que el promedio de edad del total de ocupados en la industria disminuye levemente.

Gran Córdoba

El desarrollo de la actividad industrial en el Gran Córdoba está predominantemente vinculado al desenvolvimiento de las industrias automotriz y metalmeccánica; de esta última un tercio de las empresas son autopartistas. El complejo automotriz está compuesto por las trasnacionales Renault, Fiat, Volkswagen e Iveco. Asimismo tienen un peso importante la elaboración de alimentos y bebidas y, en menor medida, la industria química. En estas actividades, como en la autopartista, predominan las pymes.

Como se señaló con anterioridad, la política del gobierno implementada desde 2011 respecto al sector automotriz trató de equilibrar el déficit sectorial por la importación de autopartes mediante un acuerdo con empresas metalmeccánicas y terminales para sustituir importaciones. Ello se refleja en el aumento del empleo desde 2012. Sin embargo, la crisis de Brasil, principal comprador de las unidades producidas en el país, y el encarecimiento de insumos importados produjeron desde 2013 suspensiones y despidos de personal en las grandes industrias del sector.

**Cuadro N°7: Ocupados en la industria, principales indicadores.
Aglomerado Gran Córdoba. 2003-2014.**

Ocupados en la industria	2003	2014
% de mujeres	31,9	20,1
% de ocupados con secundario completo o superior	49,4	61,7
Promedio de edad	35,1	37,5
% ocupados en microempresas	50,4	34,9
% ocupados en empresas pequeñas	21,7	30,3
% ocupados en empresas medianas y grandes	16,5	29,4
% de empleo registrado	51	69

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3º trimestre 2003 – 2014.

En el Gran Córdoba se observa un importante cambio en el peso relativo de la ocupación en los tres tamaños de empresas. Sin embargo, a pesar de que la mayor disminución se produce en las microempresas, éstas siguen siendo las que concentran el más alto porcentaje de ocupados del sector (34,9%), agrupando a más del 60% de los trabajadores en conjunto con las pequeñas empresas. En números absolutos, el nivel más alto de crecimiento se produjo en las medianas y grandes, que pasaron de 9 mil ocupados en 2003 a 26 mil en 2014. En segundo lugar se encuentran las pequeñas que aumentaron su plantel de 12 mil trabajadores a 24 mil entre los mismos años. El crecimiento del empleo registrado es otro de los indicadores que muestra el desenvolvimiento del sector en el aglomerado cordobés.

Con respecto a los indicadores demográficos, se aprecia una disminución absoluta y relativa del empleo femenino, un importante incremento de los ocupados con más altos niveles educativos y el promedio de edad más bajo de los cuatro aglomerados.

Gran Mendoza

La estructura industrial del Gran Mendoza está conformada mayoritariamente por pymes de elaboración de alimentos y bebidas y fabricación de productos metalmecánicos. Debido a la fuerte articulación con la producción primaria se destaca la producción vitivinícola que se realiza en alrededor de 700 bodegas. La industria metalmecánica produce maquinaria y equipos para la agroindustria, la vitivinicultura, el petróleo y la minería.

El crecimiento del empleo se ha debido en gran medida al buen desarrollo de las industrias a las que provee la metalmecánica. En la elaboración de vinos, al proceso de reconversión de variedades y de concentración del procesamiento y la producción que comenzó en la década del '90 se agrega, en los últimos años de la serie, la falta de beneficios impositivos para la exportación, lo que aminoró el ritmo del aumento de la producción.

Cuadro N°8: Ocupados en la industria, principales indicadores.

Aglomerado Gran Mendoza. 2003-2014

Ocupados en la industria	2003	2014
% de mujeres	36,0	22,2
% de ocupados con secundario completo o superior	45,7	58,1
Promedio de edad	37,7	39,7
% ocupados en microempresas	50,3	39,9
% ocupados en empresas pequeñas	29,6	37,3
% ocupados en empresas medianas y grandes	14,1	18,5
% de empleo registrado	50	63

Fuente: elaboración propia en base a EPH, 3º trimestre 2003 – 2014.

Según el tamaño de las empresas, en este aglomerado se muestra una estructura ocupacional del sector industrial con características diferentes al resto de los aglomerados seleccionados. Por un lado, disminuye el peso relativo de los ocupados en las microempresas y aumenta el de las medianas y grandes, aunque en niveles no significativos; por otro, el mayor crecimiento en términos relativos y absolutos (7 mil empleos más) se produce en el plantel de las pequeñas empresas, que representan junto con las micro el 77% del total de ocupados industriales en el año 2014.

Es posible que esta estructura ocupacional, centrada en el predominio de los ocupados en las empresas de menor tamaño, haya incidido para que el Gran Mendoza presente el menor crecimiento del empleo registrado entre los cuatro aglomerados. Si bien es sabido que el empleo no registrado existe en todos los tamaños de empresas, su presencia es mucho mayor en las que tienen condiciones de producción menos favorables y donde el "costo laboral" les resulta más oneroso.

En relación con los indicadores de carácter demográfico, se observa un importante descenso de la participación del empleo femenino, con una pérdida de 4 mil puestos de trabajo. En forma similar a los demás aglomerados, el Gran Mendoza presenta un crecimiento en el nivel educativo de los ocupados en la industria, con un promedio de edad semejante.

A modo de síntesis

En términos generales, a lo largo del período 2003-2015 la recuperación y el crecimiento de la actividad económica tuvieron en los sectores productores de bienes un componente central. Las políticas implementadas favorecieron la actividad industrial y junto a un contexto económico favorable posibilitaron que se detuviera el proceso de desindustrialización iniciado a mediados de los años '70 y se registrara el crecimiento del sector.

Pero su incidencia no fue constante: entre 2003 y 2007 crecieron todas las ramas, principalmente las más afectadas por la convertibilidad, la apertura y la crisis económica, que se apoyaron en la capacidad ociosa del sector. A partir de 2008 la tendencia se desacelera, siguieron avanzando las ramas capital intensivas pero perdieron dinamismo las trabajo-intensivas. Situación que se mantiene hasta el final del período.

A modo de balance, se reconocen logros significativos de las políticas favorecedoras de la producción de bienes durante el neodesarrollismo. Pero, al mismo tiempo, se considera que no hubo modificaciones significativas en la estructura industrial de la etapa neoliberal: continuó especializada en commodities, con una importante hegemonía de empresas trasnacionales y fuertes diferenciaciones internas.

Durante el período, el nivel del empleo en la actividad industrial arroja un saldo favorable a nivel nacional; creció en términos absolutos un 20,7%. Las empresas medianas y grandes fueron las mayores demandantes de empleo. Los salarios del sector aumentaron en dólares un 430%.

En el análisis por regiones se observa que el empleo industrial se expandió en todas pero de forma desigual. En términos relativos la región que más creció fue Patagonia y la que menos lo hizo fue el NEA. Pero es en el Gran Buenos Aires donde el número de puestos en la industria aumentó considerablemente: casi 120 mil nuevos empleos industriales se crearon entre 2003 y 2014.

Específicamente, en los cuatro aglomerados estudiados la evolución del empleo industrial sigue la misma tendencia que el nivel nacional: crecimiento durante los años 2003-2006, descenso de la ocupación a partir de la crisis de 2008 y una reducción a partir del 2013. Todos culminan el período con niveles superiores a los del inicio de la serie. Las diferencias específicas señaladas entre los aglomerados están predominantemente vinculadas con las ramas de actividad y la estructura productiva predominantes en cada uno.

Bibliografía

Allami, Cecilia y Cibils, Alan (2010), "El acceso al financiamiento bancario: las Pymes en la posconvertibilidad". En *XXII Jornadas de Historia Económica*. Asociación Argentina de Historia Económica, 21-24 de septiembre de 2010, Río Cuarto.

Arceo Nicolás, Monsalvo Ana Paula, Schorr Martín y Wainer Andrés (2008), "Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo". Buenos Aires, Capital Intelectual.

Casalis, Alejandro y Villar, Alejandro (2011), "Desarrollo Territorial, Políticas Públicas y Descentralización". En García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (comps.), *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. IDISA, Flacso, Edit. Ciccus, Buenos Aires.

CEPA, Centro de Economía Política Argentina (2016), "Informe de Coyuntura Económica. Abril 2016". Disponible en centrocepa.com.ar/

CIFRA, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2013), "Informe de Coyuntura N° 13", Buenos Aires, CTA. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/>

----- (2014) "Informe de Coyuntura N° 15", Buenos Aires, CTA

----- (2015) "Informe de Coyuntura N° 17", Buenos Aires, CTA

----- (2016) "Informe de Coyuntura N° 19", Buenos Aires, CTA

Coatz, Diego y Kosacoff, Bernardo (2012), "Industria argentina: nueva base, nuevos desafíos". En *Voces en el Fénix*, Documento de internet disponible en www.vocesenelfenix.com

Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando (2008), "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural". *Realidad Económica* 233, IADE, Buenos Aires.

Fernández Víctor, Alfaro María Belén y Brasca Federico (2011), "Políticas para pymes en el sistema social de producción argentino post-crisis: ¿recolocando al estado en primer plano?". En *Semestre Económico*, vol. 14, núm. 30, julio-diciembre 2011. Universidad de Medellín, Bogotá.

INDEC (2016), Base Usuaría Encuesta Permanente de Hogares. Tercer trimestre de cada año, 2003 – 2014.

Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín (2013), "Aproximación al proceso de formación de precios en la industria argentina en la posconvertibilidad". *Realidad Económica* N° 273, IADE, Buenos Aires.

Merino, G. (2012) "El Grupo Productivo y las condiciones económicas del pasaje a la lucha política por modelos de capitalismo". *Jornadas de Sociología de la UNLP*, diciembre 2013. <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Merino2.pdf/view>

Ministerio de Industria de la Nación (2012), "Plan Estratégico Industrial 2020".

Observatorio Pyme (2015), "Informe Observatorio Pyme. Macro Región AMBA". Disponible en www.observatoriopyme.org.ar/

Saller, Germán (2016), "El tesoro máspreciado de la herencia". En *Entrelíneas de la política económica*. Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPyC), N°44, Año 9, Abril 2016.

Schorr, Martín (2012), "Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad" en *Voces en el Fénix*, Documento de internet disponible en www.vocesenelfenix.com

Schorr, Martín (Comp.) (2013), "Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política". Miño y Dávila, Buenos Aires.

Unión Industrial de Santa Fe (2012), Documento disponible en <http://www.uisf.org.ar/noticias/38/del-crecimiento-al-desarrollo-con-las-pymes-industriales-como-motor.html>

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social –BNDES–: límites de una política de desarrollo (2003-2014)

Eje 6: Procesos económicos en el territorio a diversas escalas

Javier Walter Ghibaudi (javierghibaudi@id.uff.br)

Profesor Adjunto del Departamento de Economía de la Universidad Federal Fluminense (SEN/UFF) e Investigador del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ); Economista (UBA) y Doctor en Planeamiento Urbano y Regional (IPPUR/UFRJ)

Palabras-Clave: Estado, Desarrollo Económico, BNDES, Brasil,
<primeira versão em português>

1. Introdução

A história do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)²⁵⁴ articula-se e permite observar elementos chave da relação entre Estado, Elites e Acumulação de Capital no Brasil. Desde a sua fundação em 1952, como órgão de planejamento e financiamento da industrialização liderada pelo Estado, ou como principal fonte de recursos e gestor do processo de privatizações na década de 1990, o BNDES tem sido uma instituição fundamental nos diferentes projetos de desenvolvimento econômico e inserção internacional do país. Com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo, a partir de 2003, o Banco consolida-se como instrumento de política econômica, intensificando sua função de financiador do investimento de longo prazo, tanto público quanto privado. Os desembolsos anuais de seus empréstimos superavam, em 2014, em mais de três vezes os do Banco Mundial e em mais de 7 os do Banco Interamericano

²⁵⁴ O Banco foi criado como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE – sendo o termo Social adicionado somente no ano de 1982. Para facilitar a leitura utilizaremos sempre seu nome e sigla atual (BNDES).

de Desenvolvimento (BID)²⁵⁵. Constituían, no final da década de 2000, quase um terço do financiamento das grandes corporações com atividades no Brasil (CARNEIRO, CARVALHO, 2010) e chegavam a financiar aproximadamente um 20% do total de investimentos feitos anualmente no país²⁵⁶. No debate público e acadêmico, o Banco ganhou também visibilidade, sendo protagonista da chamada estratégia de “internacionalização” e apoio às “grandes campeãs” entre as corporações brasileiras e da retomada do investimento público em infraestrutura – incluindo casos polêmicos como a construção de grandes barragens e operações urbanas para megaeventos esportivos. Deste modo, não é estranho que o BNDES seja objeto e expressão de alianças e conflitos entre sujeitos políticos e frações de classe, desde a sua histórica articulação com grandes grupos empresariais até a sua mais recente relação com movimentos sociais que se apresentam como diretamente atingidos pelos financiamentos da instituição.

O objetivo deste artigo é realizar uma primeira aproximação à ação do BNDES no período 2003-2014, tentando compreender quais são suas características mais visíveis dentro da articulação entre Estado, Elites e Acumulação de Capital no Brasil contemporâneo. O período escolhido tem como referência formal os três primeiros mandatos presidenciais do PT: os de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) e o primeiro de Dilma Rousseff (2011-2014). Dentro deste marco temporal, e independentemente das datas formais e institucionais, interessa descobrir as possíveis tendências e pontos de inflexão da problemática em análise. A metodologia de pesquisa envolveu o estudo da bibliografia sobre Estado, Elites e Acumulação no Brasil, em geral, e sobre o papel do BNDES em particular. Foi feita uma análise de dados estatísticos e relatórios do Banco e se realizaram entrevistas a membros de seus quadros técnicos e dirigentes. Finalmente, os resultados foram

²⁵⁵ Segundo publicação oficial do BNDES, no ano de 2014, o Banco desembolsou US\$ 70.703 milhões diante dos US\$ 9.423 milhões do BID e US\$ 18.761 milhões do Banco Mundial. (BNDES, 2014, p. 66).

²⁵⁶ Segundo números do *Centro de Estudos do Ibmec* (CEMEC) publicados na matéria SOARES, L. “Enxugamento do BNDES pode afetar investimento” em *Jornal Valor*, 09/12/2013. No mesmo sentido, ver o depoimento do presidente do BNDES no Senado (Coutinho, 2014, p. 9).

construídos e discutidos dentro do grupo de pesquisa coordenado pelo Prof. Carlos Vainer²⁵⁷.

O trabalho apresenta, primeiro, uma breve resenha retrospectiva sobre o lugar do BNDES nos diferentes projetos políticos para o desenvolvimento do Brasil. Analisa, posteriormente, a ação do Banco a partir de 2003, distinguindo seu papel dentro do campo de projetos de desenvolvimento em disputa. Finalmente, observando o debate público sobre o BNDES, analisa-se como as mudanças e permanências da sua ação relacionar-se-iam com alianças e conflitos entre classes e frações de classe. Trata-se de oferecer uma primeira aproximação a questões e configurações a serem aprofundadas nos próximos capítulos.

2. Breve histórico da trajetória do BNDES na acumulação de capital no Brasil

2.1 O BNDES, criatura do Nacional-Desenvolvimentismo: infraestrutura e planejamento para a industrialização tardia.

A criação do BNDES, em 1952, foi parte de um projeto político que tinha como objetivos a construção de um Estado, nacional, moderno e industrial, num país que até a década de 1930 se caracterizava por seus particularismos regionais, seu caráter rural e sua inserção internacional agroexportadora. Com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência, em 1930, inaugurou-se o período que a historiografia resume como “Era Vargas”, um processo intenso e amplo que para muitos autores inclui o governo Juscelino Kubitschek – JK – (1956-1960) e que iria concluir violentamente com o golpe de Estado de 1964²⁵⁸.

É nesta “era” que foram criados desde heróis nacionais e feriados pátrios até normativas, empresas e instituições de caráter nacional, procurando conformar um “povo nacional” e desenvolver relações capitalistas industriais com uma força de trabalho mais homogênea e disciplinada. Era objetivo deste Estado liderar o processo da *industrialização tardia* para quebrar a

²⁵⁷ A análise de estatísticas e elaboração de gráficos e tabelas contou com a dedicação dos bolsistas Igor Laltuf e Emerson Thiago Silva de Melo, e a colaboração dos estudantes Allan de Souza e Paloma Fonseca, todos da Universidade Federal Fluminense.

²⁵⁸ Para um estudo sobre a Era Vargas, ver, entre outros: DEMIER, 2013; DRAIBE, 2004; FAUSTO, 1976.

dependência periférica que caracterizaria aos países de América Latina, segundo a proposta da então influente Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL – e seu fundador Raúl Prebisch.

Com a sua criação sugerida dentro das recomendações da comissão técnica mista brasileira-americana – CMBEU – de 1951, o BNDES teve como primeiro objetivo realizar o trabalho técnico e político do planejamento econômico para depois começar a financiar o investimento de longo prazo²⁵⁹. No governo JK, o Banco comandou o conhecido Plano de Metas, cujo slogan era “50 anos [de desenvolvimento] em 5” e realizou investimentos públicos para criar a infraestrutura de transportes – rodovias – e energia, bases do ansiado desenvolvimento industrial. As circunstâncias da origem do Banco não são por acaso. Em que pese o contexto nacionalista da época, Vargas tinha favorecido laços de cooperação técnica e financeira com os Estados Unidos de América – EUA. Do mesmo modo, especialmente no governo JK, o Estado incentivou uma maior presença de multinacionais americanas e europeias. Por outro lado, o Estado brasileiro criou, durante a Era Vargas, empresas chave para a extração de recursos estratégicos como o petróleo – Petrobrás – e minério – Companhia Vale do Rio Doce. Dessa forma, o Capital Estrangeiro com as filiais das multinacionais, o Estado e as indústrias ligadas ao Capital Nacional Privado constituiriam o denominado *tripé* do desenvolvimento brasileiro, noção que iria acompanhar o debate acadêmico e político até a atualidade²⁶⁰.

2.2 *O BNDES no desenvolvimentismo conservador da Ditadura Militar: financiamento público para a formação dos grandes grupos privados nacionais.*

Com o golpe de Estado inaugurou-se a ditadura militar (1964-1985). Esta, nas suas diversas fases, continuaria a intervenção estatal para favorecer a industrialização e o crescimento econômico. Em contraposição ao período anterior, ao que considerava “populista”, a ditadura ampliou as desigualdades

²⁵⁹ Para um primeiro estudo das três primeiras décadas do BNDES, ver: TAVARES, M. C. (org.) Memórias do Desenvolvimento nº 4: **O papel do BNDE na industrialização do Brasil** – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. Rio de Janeiro, setembro de 2010, ano 4, nº 4.

²⁶⁰ Sobre as origens desta relação *tripartite* ver LESSA; DAIN, 1982.

sociais, com arrocho salarial e repressão às organizações sindicais e políticas ligadas aos setores populares.

Neste processo, que diversos autores resumem como “modernização conservadora” (FIORI, 2001), o governo militar enfraqueceu o setor social do Estado brasileiro – Saúde, Educação e Previdência Social – ao tempo que privilegiou dar continuidade à formação de um sistema de empresas públicas no setores de energia – Eletrobrás –, comunicações – Telebrás – e de insumos industriais considerados estratégicos – como a siderurgia. Enquanto estas empresas começavam a protagonizar o investimento e o planejamento público, o BNDES passava a se concentrar no financiamento da indústria de propriedade privada nacional, primeiro no setor do aço e depois em setores de base em geral. Sua fonte de recursos foi crescendo a partir de fundos de origem tributária, sendo paradigmático o destino para o BNDES, desde 1974, de parte significativa do arrecadado nos impostos às relações salariais, recurso fundamental para o Banco até a atualidade. O BNDES retomou sua importância como autoridade de política econômica com o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND – no governo do General Geisel (1974-1979). Este plano procurava dar um novo impulso ao *tripé* do desenvolvimento e fomentar a substituição de importações na indústria de base e bens de capital, com maior liderança estatal. O II PND, dependente do crédito internacional ao Estado brasileiro e suas empresas, entrou em crise junto a toda a economia do país com as mudanças nas condições financeiras internacionais e a eclosão da chamada “crise da dívida” no começo da década de 1980.

Era nesse contexto que em 1985 o país retornava, mesmo que de forma parcial e ainda restrita, ao regime democrático. O segmento industrial privado nacional estava somente consolidado nos setores favorecidos pela política estatal das décadas precedentes. Por um lado, nas indústrias que tinham sido favorecidas durante o II PND, principalmente no setor de insumos básicos – energia, siderurgia e petroquímica. Por outro lado, e fundamentalmente, no setor privilegiado ainda mais cedo pela ditadura: o da construção civil ligada à

infraestrutura pública. O setor financeiro privado nacional também tinha crescido e se concentrado sob a proteção da normativa governamental da ditadura (TAVARES; ASSIS, 1985). Os agentes deste setor nunca tentaram financiar o investimento de longo prazo, se especializando, sim, no endividamento externo a juros baixos e no seu empréstimo doméstico com amplas margens de lucro. Nesse campo de relações, o BNDES aparecia consolidado como a principal fonte financeira, subsidiada, para o investimento de longo prazo no setor privado, sendo que no setor público o investimento passava fundamentalmente pelas empresas estatais. Essa função não seria questionada, porém sim enfraquecida, no contexto de crise fiscal ao longo da década de 1980.

2.3 O neoliberalismo brasileiro e o aparente paradoxo de uma maior presença estatal: o BNDES como sócio-proprietário do capital privado.

Na década de 1990, também no Brasil afirmaram-se o discurso e as propostas de reforma de cunho neoliberal, fundamentalmente nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Procurava-se com estas, explicitamente, "virar a página da Era Vargas"²⁶¹ e um suposto intervencionismo estatal ineficiente e populista que, segundo os neoliberais, caracterizaria tanto esse período quanto a ditadura militar (FIORI, 2001) (BASTOS, 2012).

Sob esta narrativa, os fundamentos do chamado Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) foram implantados no Brasil: abertura comercial e financeira, desregulamentação dos mercados internos e privatizações. Operou-se um reagrupamento de grande parte dos grupos empresariais que tinham se beneficiado do "desenvolvimentismo", mantendo, de todo modo, o forte apoio de recursos estatais. A privatização dos sistemas empresariais públicos – comunicações, infraestrutura de transporte, distribuição de energia e setor siderúrgico, entre outros – foi feita com financiamento e em sociedade com o BNDES. Este foi também o órgão responsável por gerir o Plano Nacional de Desestatização (PND). O Banco, e os então criados Fundos

²⁶¹ Declarações de Fernando Henrique Cardoso citadas em FIORI, 2001, p. 283.

de Pensão dos trabalhadores das empresas que continuaram públicas – como o Banco do Brasil e a Petrobrás – se converteram nos principais sócios dos grupos privados nacionais, que tinham seu núcleo e origem na construção civil, nos insumos básicos e na agroindústria. Para além da copropriedade formal, o novo complexo de empresas surgidas das privatizações ficaria sob comando real e efetivo dos grupos privados favorecidos²⁶².

3. O BNDES a partir de 2003: social-desenvolvimentismo e conglomeração.

3.1 A narrativa social-desenvolvimentista e o BNDES.

Quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência em 2003, o comando da política fiscal e monetária continuou sob influência de vertentes ortodoxas e manteve pressupostos considerados básicos do período anterior: a procura de um superávit fiscal primário significativo (4,25% do PBI) e altas taxas básicas de juros como forma de controlar a inflação dentro de um sistema de metas – *inflation targeting*. Por outro lado, entretanto, dirigentes e defensores da escola estrutural-desenvolvimentista – que apoiavam um papel mais ativo do Estado no Planejamento e no investimento – passaram a ocupar postos chave em órgãos encarregados de políticas setoriais, na banca pública de financiamento imobiliário (Caixa Econômica) e, principalmente, no BNDES.

Cresceu dentro do governo, sobretudo entre estes dirigentes e também nas suas instituições de origem – como os institutos de economia das universidades Estadual de Campinas (UNICAMP) e Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – uma narrativa sobre a implantação de novas diretrizes para o desenvolvimento, criticando o governo anterior pela falta de planejamento econômico e pela persistência das históricas e fortes desigualdades sociais²⁶³.

²⁶² Em perspectiva liberal-conservadora, pesquisas sobre os agentes concretos da acumulação de capital no Brasil a partir das privatizações destacam que o Estado ampliou sua participação nos ativos econômicos em benefício de seus sócios privados, que seriam escolhidos a partir de critérios “clientelísticos” (LAZZARINI, 2011). Para uma visão crítica do neoliberalismo, a partir de uma perspectiva progressista ver Wilson Cano (1999).

²⁶³ O novo governo promoveu políticas redistributivas, como as de transferência de renda no programa Bolsa Família, a valorização do salário mínimo e dos pagamentos da previdência, e programas de universalização do acesso à energia elétrica. Para um maior detalhamento desta medidas e seus efeitos ver Salamá, 2012 e Singer, 2012.

Começou a ser defendida uma maior influência estatal na gestão dos grandes grupos econômicos, cuja configuração estava marcada pelas recentes privatizações, e na recuperação da infraestrutura econômica do país. No âmbito externo, e também questionando uma anterior aproximação aos EUA, o novo governo anunciou a busca de uma maior independência dos centros tradicionais e o objetivo de colocar o Brasil como potência regional e referência nas relações Sul-Sul. Estas diretrizes permitiram a diferentes análises e dirigentes afirmar que começava a se configurar uma nova proposta de projeto nacional de desenvolvimento. Este, entendiam, poderia ser denominado *neo-corporativista* – em sentido positivo (COSTA, 2012) – ou social-desenvolvimentista (BASTOS, 2012) e teria como base de apoio os setores populares e as frações da grande burguesia interna, no sentido do termo dado por Poulantzas, beneficiadas pelas mudanças de política (BOITO, 2012).

Podemos, neste sentido, concordar com que existiu sim uma narrativa que chamaremos “social-desenvolvimentista” e um campo de agentes que a anunciou e promoveu. Dentro deste campo, e especificamente entre os dirigentes do BNDES e uma parte dos economistas do governo Lula, existiu o objetivo de fomentar conglomerados industriais-financeiros de origem nacional. Independentemente da sua pertinência teórica, seus formuladores interpretaram que uma especificidade negativa do Brasil em comparação com outras experiências de “capitalismo tardio” – como o caso alemão e o mais recente de Coreia do Sul – seria o caráter “incompleto” de seu desenvolvimento capitalista, que não teria atingido uma etapa de maior centralização e desenvolvimento por causa da ausência de um capital financeiro que articulasse e liderasse a acumulação industrial (MIRANDA; TAVARES, 1999). Segundo estes analistas, na industrialização tardia brasileira nem o capital estrangeiro nem o privado nacional tentaram ter um rol semelhante, sendo o Estado o principal financista do desenvolvimento, mas nunca em condições ou com vontade política de comandar em termos reais o processo de acumulação (LESSA, DAIN, 1982) (MIRANDA; TAVARES, 1999) (TAVARES, 2000).

Para os defensores do projeto social-desenvolvimentista, a função do BNDES seria a de liderar e completar essa conglomeração. Esta foi, como começaremos a observar a seguir, a principal tentativa de ação do Banco na última década, principalmente após a eclosão da crise financeira internacional em 2008, e se manteria, mesmo que com menor intensidade, no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff²⁶⁴.

3.2 *A origem e volume dos recursos do BNDES: um protagonismo em aumento.*

O BNDES contava, em 2003, com ferramentas de financiamento que podem ser classificadas em dois grupos: a) as operações de empréstimos do Banco, a taxa de juros subsidiada, mediante Operações Diretas e Indiretas, quando seus recursos são intermediados pela banca comercial²⁶⁵, b) a aquisição de participações em empresas, principalmente mediante o fundo BNDESPar, conformado em 1982 e com antecedentes na década de 1970. A este conjunto de ferramentas somaram-se três medidas chave. Por uma parte, a efetiva implantação de uma normativa de 2002 que passava a autorizar o financiamento do BNDES a empresas sediadas no Brasil também para seus investimentos fora do país –o que antes era vedado. Por outra parte, o reforço de recursos financeiros e técnicos para projetos de infraestrutura, especialmente quando o Banco passou a ser o gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – criado em 2007 pelo governo federal. Finalmente, como parte da política econômica do governo diante da eclosão da crise financeira internacional em 2008, o BNDES criou o Programa de Sustentação do Investimento – PSI, em junho de 2009 e vigente até o final do

²⁶⁴A este objetivo central somam-se, por um lado, a procura de uma nova inserção internacional da economia brasileira a partir da internacionalização dos conglomerados considerados nacionais. Se agrega, por outro, o esforço por fortalecer a infraestrutura dentro do Brasil e para a sua integração física com países de América do Sul, sendo os executores e principais beneficiados esses mesmos conglomerados.

²⁶⁵O critério do Banco para classificar operações *diretas* é *indiretas* é seu valor, sendo que em 2014 eram consideradas como diretas as superiores a R\$ 20 milhões. Dentro das operações indiretas, o Banco distingue as Indiretas não automáticas, que, ao precisar de autorização prévia do BNDES, se assemelham, para nosso interesse de análise, às operações diretas, como destacaremos na próxima seção.

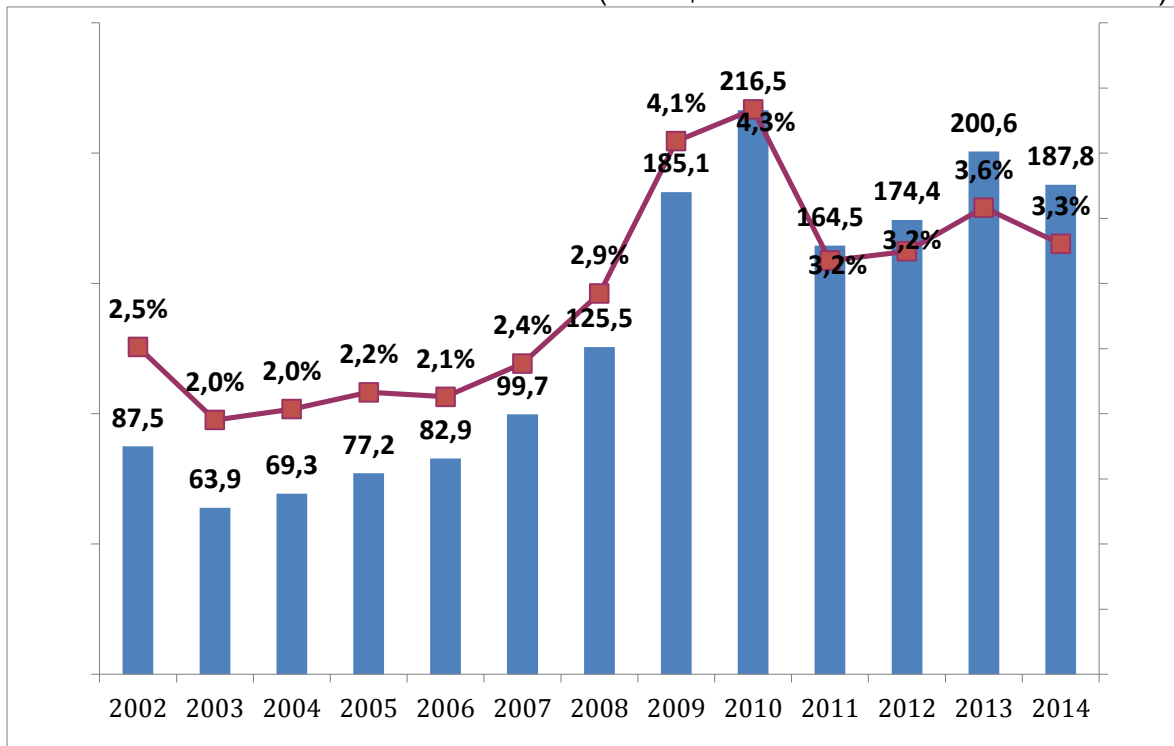
período aqui analisado – com o objetivo de injetar recursos com um nível maior de subsídios de forma a segurar os níveis de formação de capital da economia e seu crescimento.

Numa primeira análise, não há dúvidas do ganho de poder financeiro outorgado ao BNDES. Seu volume de empréstimos, a preços constantes de 2014, mais do que se duplicou entre 2007 e 2010, chegando a quase R\$ 170 bilhões correntes nesse ano (aproximadamente U\$S 85 bilhões²⁶⁶) duplicando também a sua participação em relação ao PIB do país – ver gráfico 1. Do mesmo modo, o valor das participações acionários do BNDESPar passou de 25 bilhões em 2007 a mais de 100 bilhões (U\$S 50 bilhões) em 2012.

Desta forma, apolítica de expansão foi intensificada a partir de 2008. A crise financeira internacional, para muitos autores, teria sido a oportunidade para que grupos com ideias desenvolvimentistas dentro do governo tiveram maior influência, não somente na banca pública, mas também revertendo alguns dos princípios da política macroeconômica até o final do segundo governo Lula (SERRANO; SUMA, 2012).

²⁶⁶Com fins expositivos simplificaremos a taxa de câmbio a seu valor médio durante cada ano em análise tendo como referência os documentos do Banco Mundial (ver <http://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.FCRF/countries/1W-BR?display=graph>; último acesso em 07/07/2014).

Gráfico 1: Desembolsos Anuais(em R\$ bilhões de 2014 e em % do PIB)*

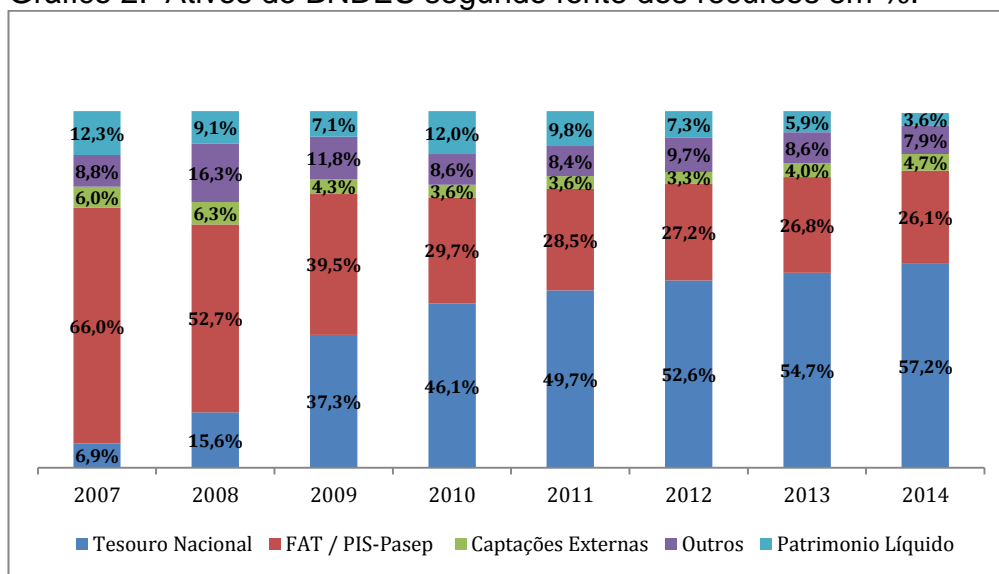


Fonte: elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e estatísticas operacionais do BNDES.

* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Junto ao aumento do volume de empréstimos e maior peso relativo no PIB, os recursos do BNDES apresentaram uma outra importante mudança: a sua origem. Aos já significativos fundos ligados aos impostos às relações de trabalho (FAT, PIS-PASEP), somaram-se transferências diretas do Tesouro Nacional, com um aumento expressivo depois de 2008. Se estes recursos representavam menos de 8% do ativos do Banco em 2007, com R\$ 13 bilhões, chegaram a representar um 53% em 2012 e 57,2% em 2014.

Gráfico 2: Ativos do BNDES segundo fonte dos recursos em %.



Fonte: elaboração própria com base e relatórios anuais do BNDES 2007-2014.

3.3 As atividades e grupos econômicos beneficiados: um padrão de financiamento que permanece e se aprofunda com a tentativa de conglomeração.

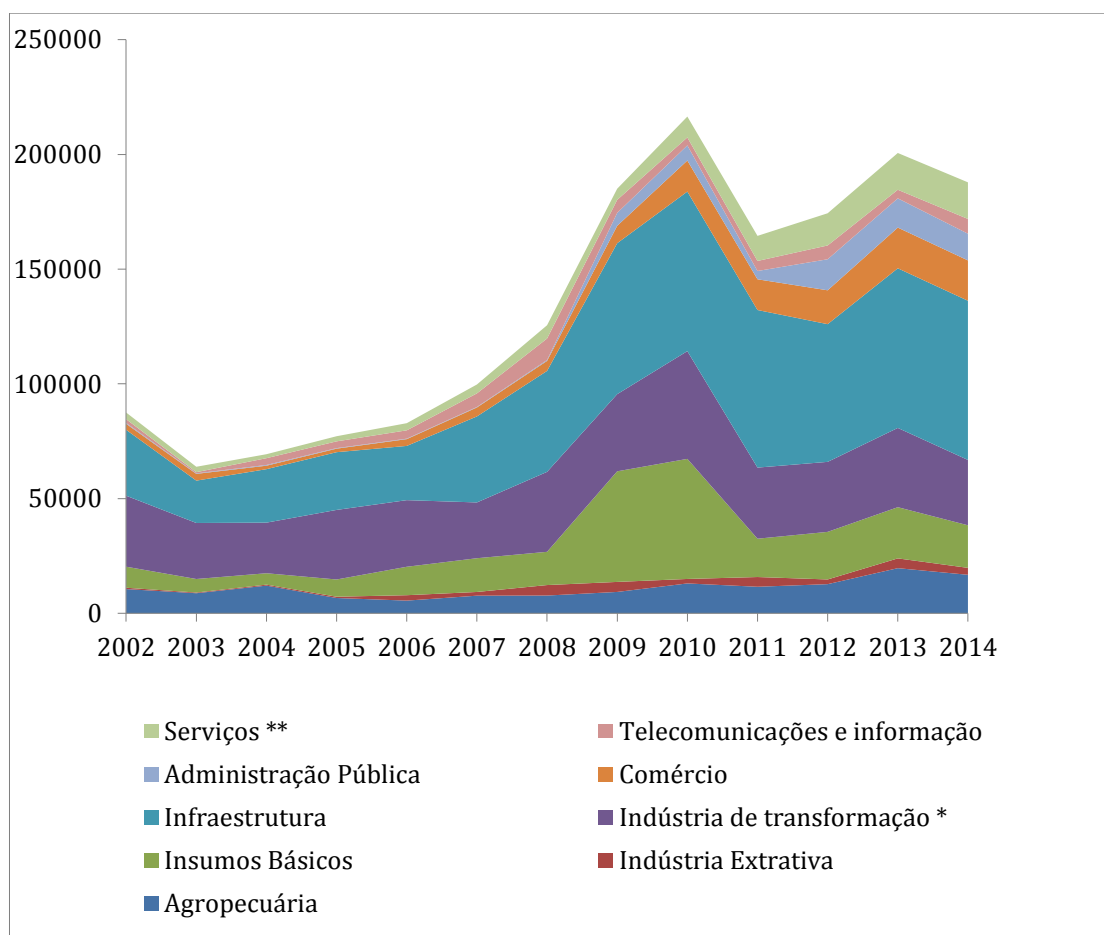
Dentro deste volume crescente de recursos, e para decidir quais atividades econômicas deveriam ser priorizadas, o BNDES declara em seus relatórios seguir os princípios de política industrial elaborados nas instâncias ministeriais às que, formalmente, o Banco está subordinado. Três grandes programas de política industrial se sucederam desde 2003. O PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior) de 2003 a 2008, sem grandes resultados, defendia o apoio a sectores de inovação e maior valor agregado. O PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), de 2008 a 2011, passou a priorizar explicitamente o reforço de atividades onde se considerava que o Brasil teria vantagens comparativas e possibilidade de contribuições mais imediatas em termos de balança comercial e crescimento no momento de crise internacional: sectores extrativistas ou de escassa incorporação de valor aos recursos naturais – mineração, petróleo e gás, hidroeletricidade—e sectores que agregariam mais valor, mas também intensivos em recursos naturais –

agroindústria, siderurgia, papel e celulose, petroquímica. O PBM (Plano Brasil Mayor), iniciado em 2011, manteve as diretrizes do anterior, agregando uma nova tentativa de apoio a setores com maior inovação tecnológica²⁶⁷.

A análise dos desembolsos de empréstimos, dos contratos assinados de operações diretas e indiretas não automáticas e da carteira de participações do BNDES mostram como, de forma concreta e intensa, o BNDES tem beneficiado as atividades do segundo programa (PDP). Trata-se dos setores que o banco denomina como Infraestrutura – principalmente de energia e transporte – e de Insumos Básicos – petróleo, petroquímica, papel e celulose, cimento e siderurgia. Dentro do setor que o Banco classifica como Indústria, sobressaem os setores de alimentos e bebidas. Em outras palavras, as atividades financiadas correspondem ao que autores como Medeiros (2015) denominam *commodities* industriais e seus investimentos associados– Infraestrutura –e que, junto com as *commodities* agrícolas, seriam os setores produtivos privilegiados no padrão de crescimento do Brasil no período em estudo.

²⁶⁷ Para uma análise destes programas e o lugar do BNDES ver GARZON, L. F. N. “A esfinge, o BNDES e as ‘campeãs’ que nos devoram”. In Correio cidadania. 03 de maio de 2013. Para uma análise concentrada no PBM, ver o próximo capítulo, do mesmo autor.

Gráfico 3: Desembolsos por Setor Produtivo (Milhões de R\$ de 2014). 2002-2014***



Fonte: elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES. Setores produtivos agregados segundo Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE II)

* Indústria de transformação exclui insumos básicos.

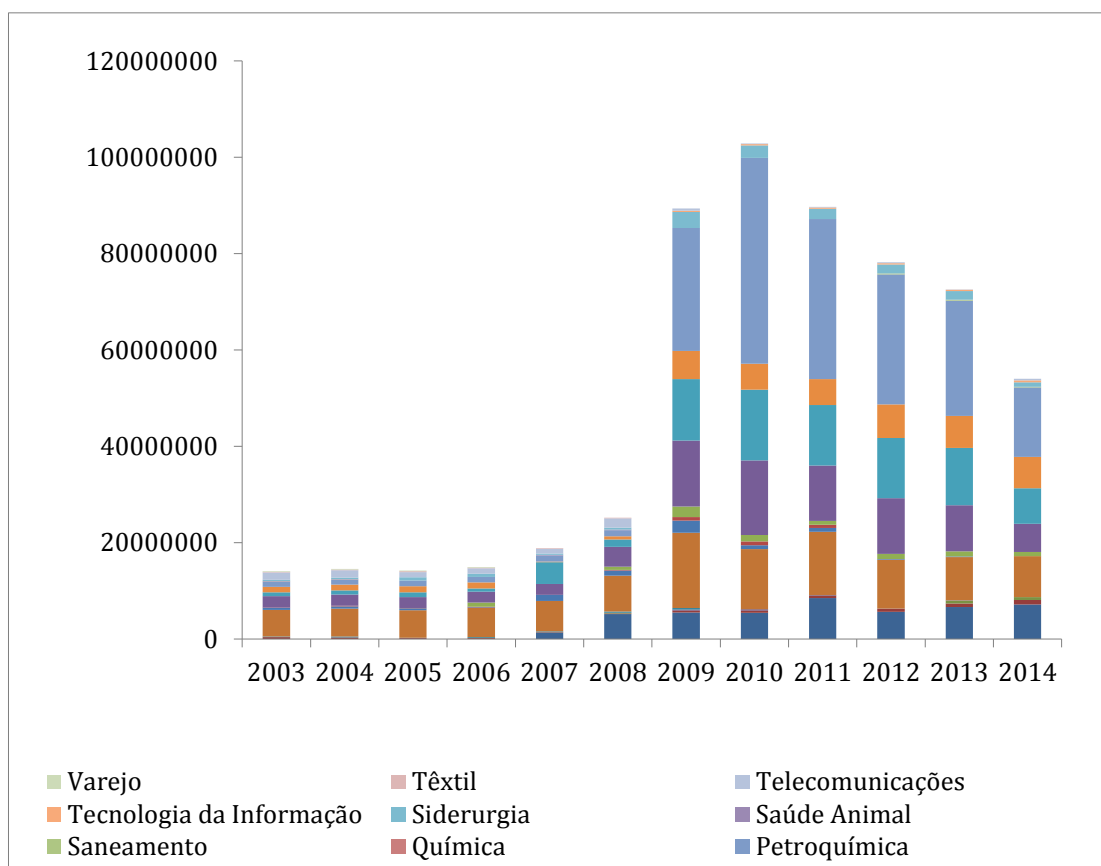
** Serviços excluem infraestrutura, administração pública, telecomunicações e informação.

*** Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

A composição do BNDESPar entre os anos de sua maior expansão mostra, também, a concentração em setores de *commodities* industriais - petróleo, mineração, energia, papel e celulose – e no setor de frigoríficos. Aparecem depois e com um peso bem menor atividades classificadas na Área Industrial do Banco: alimentos e bebidas, material de transporte – automóveis,

ônibus e caminhões - e telecomunicações. Os dois primeiros setores, além de se beneficiarem do mercado interno em expansão no período, apresentavam uma grande capacidade de exportação, envolvendo filiais de multinacionais. Já a importância do setor de telecomunicações explicar-se-ia pela participação do BNDES a partir do processo de privatizações na década de 1990.

Gráfico 4. Carteira de Participações do BNDESPAR por Setor. 2009-2014 (R\$ milhões de 2014).*



* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios anuais de administração do BNDESPAR 2003-20114. Inclui o total de instrumentos de participação em empresas (Ações, Debêntures, Fundos e outros) em valores contábeis.

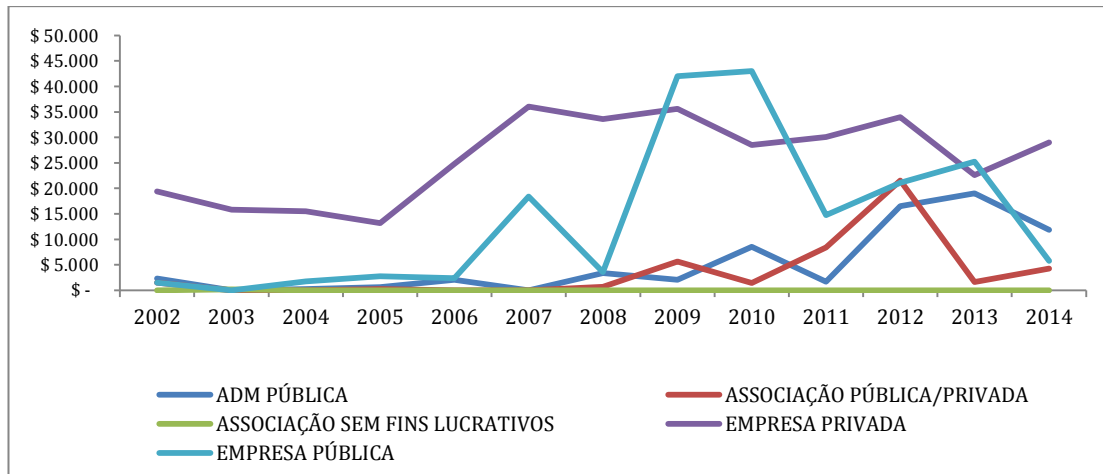
Desta forma, e muito além do discurso institucional do BNDES – que utiliza palavras de ordem como sustentabilidade e inovação – não houve maiores mudanças no perfil de atividades econômicas financiadas pelo Banco. Trata-se basicamente das mesmas que saíram fortalecidas das décadas desenvolvimentistas, se mantiveram estáveis na década de 1980 e que na

década de 1990 ganharam ativos e recursos financeiros do Estado – atividades de infraestrutura, insumos básicos e telecomunicações – ou tiveram significativa participação de capital estrangeiro – alimentos e bebidas, bens de capital de transporte.

Para observar o padrão não já das atividades, mas dos grupos empresariais efetivamente contemplados pelo BNDES, pesquisamos informações complementares aos 40 principais contratos de operações diretas, e indiretas não automáticas, assinados entre 2002 e 2014²⁶⁸.

Numa primeira análise, destaca-se a forte presença de financiamentos a órgãos da administração pública (governos estaduais) e empresas públicas (Petrobrás, Eletrobrás e a Banca Pública), questão sobre a que voltaremos na próxima subseção.

Gráfico 5. 40 Principais Operações contratadas pelo BNDES, por tipo de cliente, período 2002-2014 (em R\$ Milhões de 2014).



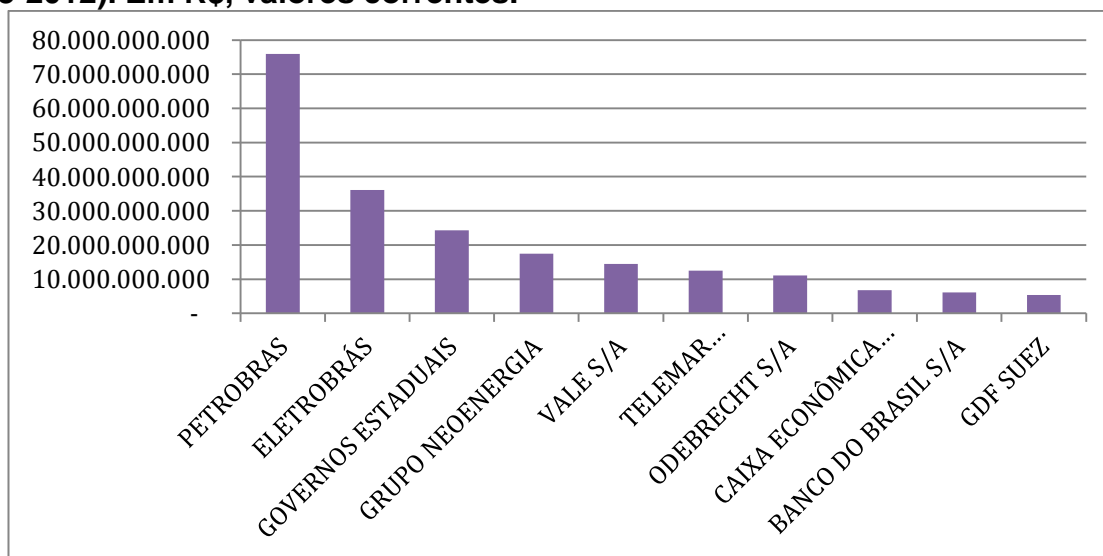
Fonte: Elaboração Própria com base em estatísticas operacionais do BNDES 2002-

²⁶⁸ Considerando que se trata de um Banco de financiamentos de Investimentos de Longo Prazo, o estudo dos contratos assinados em cada ano para operações diretas e indiretas não automáticas oferece a vantagem de observar as ações mais concretas e imediatas dentro do período de estudo. Já a trajetória dos desembolsos mostram os pagamentos realizados pelo Banco e que envolvem, portanto, decisões de contratações feitas no passado. Os contratos de Operações Diretas do Banco entre 2002 e 2014 estipulam para seus clientes, em média, 2 anos de carência – prazo para fazer o devedor fazer o primeiro pagamento - e 6 anos para amortização dos empréstimos, chegando a oferecer, como no caso dos numerosos projetos de infraestrutura, mais de 25 anos de amortização. Os dados apresentados nos gráficos 5, 6, 7 e 8 envolveram a pesquisa de informações não disponíveis nas estatísticas do BNDES, fundamentalmente relacionadas à composição acionária dos clientes finais dos financiamentos.

2014.

Entre os beneficiados pelos contratos se destacam também os grandes conglomerados privados com apoio estatal configurados na década de 1990 (Vale do Rio Doce e Telemar). Nestes grupos, ainda, a presença do Estado surgida das privatizações ampliou-se com a ação do BNDES: tanto pelo ganho de influência mediante o aumento de empréstimos, quanto patrimonialmente, com o crescimento nas participações do BNDESPar. Grande parte desses conglomerados, também, passaram a se associar em projetos específicos entre si e com empresas públicas – Petrobrás, Eletrobrás – também com apoio de recursos do Banco.

Gráfico 6. Total contratado em operação diretas. Principais beneficiados (2008-2012). Em R\$, valores correntes.



Fonte: VELLOSO, Felipe. Relatório de Pesquisa – Bolsa de Iniciação Científica. FUJB-FF. Maio de 2014 com base em estatísticas operacionais do BNDES

Deste modo, os principais destinatários dos recursos do BNDES no período são grupos de capital nacional privado e empresas estatais, e em menor medida filiais de multinacionais. Os financiamentos se concentram na produção commodities industriais e atividades de infraestrutura. O único segmento de grupos econômicos dominantes não favorecido no período pelo Banco é o capital privado no setor financeiro. Este segmento continua como

intermediário dos recursos do BNDES nas operações indiretas de empréstimos mas, segundo reclamam, percebendo uma taxa que não lhes resultaria em maiores benefícios²⁶⁹.

3.4 A maior presença de empresas públicas e articulações publico-privadas nos grandes projetos financiados pelo BNDES.

Se até aqui destacamos fundamentalmente continuidades no padrão de financiamento do BNDES em relação ao período anterior a 2003, na análise das operações de financiamento acima apresentada adiantamos uma mudança: a relação entre o BNDES e outros órgãos e empresas do aparelho estatal. O Banco passou a ser uma fonte de recursos importante para as grandes empresas que continuaram estatais (Petrobrás e Eletrobrás) e também para entidades da administração pública como Governos Estaduais e, em menor medida, Municipais²⁷⁰. O Banco, como indica o gráfico abaixo, tem aumentado significativamente os recursos com esses destinatários, seja de forma direta ou mediante contratos com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, gestores de programas de políticas públicas mais específicos em articulação com os entes federados e municípios.

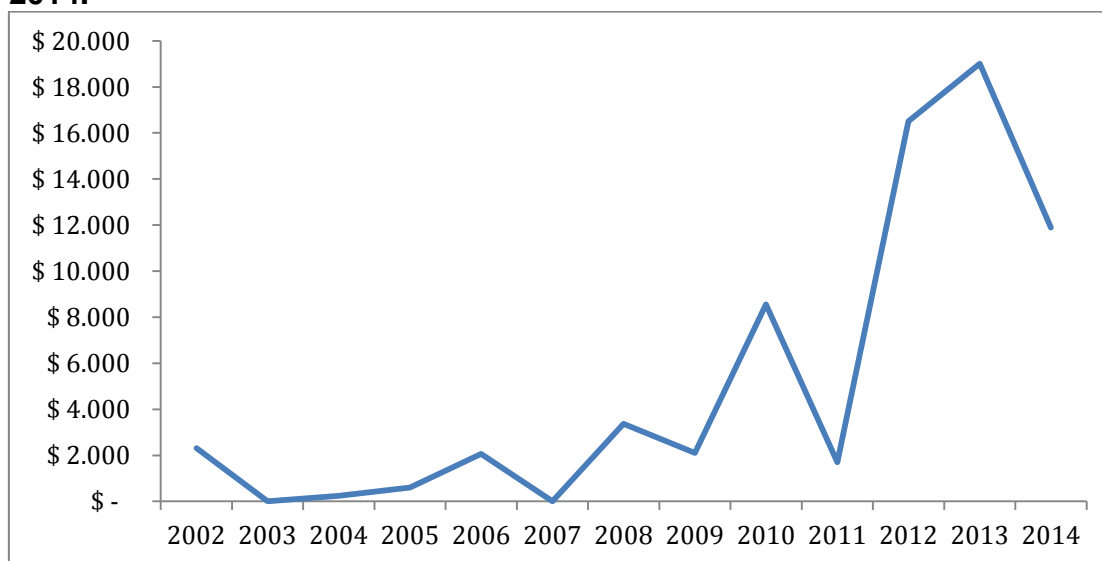
Esta mudança se expressa e se estrutura, fundamentalmente, com o já mencionado Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – considerado prioritário pelo governo federal desde a sua implantação em 2007 e coerente com a *conglomeración* impulsionada pelo Banco. O PAC começou limitado a grandes projetos de geração de energia e infraestrutura de logística, e depois ampliou seu escopo para obras de infraestrutura urbana – intervenção em favelas, transportes e outros serviços públicos. Se a ação do BNDES é fundamental para o PAC, como seu gestor responsável, os recursos do PAC também o são na trajetória do Banco entre 2007 e 2014. Os projetos planejados dentro do Programa para a geração de energia e de infraestrutura –

²⁶⁹ Ver a matéria MARQUES, Felipe. “Bancos aceleram repasses do BNDES”. Jornal Valor, 29/05/2014.

²⁷⁰ A constituição do Brasil sancionada em 1988 outorga uma autonomia significativa, ao menos formalmente, aos entes federados (Estados) e também aos municípios, descentralizando e responsabilizando para ambos grande parte dos serviços de saúde, educação e transporte, entre outros serviços básicos.

tanto logística quanto urbana – ascendiam a mais de R\$ 300 bilhões, com mais de 50% de participação do BNDES, segundo dados para o ano de 2011. Nesse ano, ainda, o Banco emprestou efetivamente mais de R\$ 20 bilhões para projetos incluídos no PAC.

Gráfico 7. Desembolsos para Administração Pública R\$ milhões de 2014.**

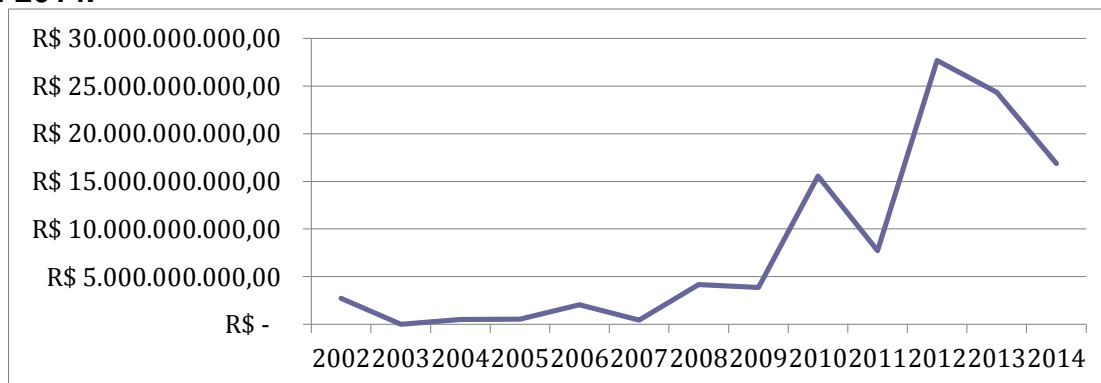


Fonte: elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES.

*Valores deflacionados pelo IGP-DI, ano referência 2014.

** Esclarecer se trata-se do total e segundo informação do BNDES ou a partir das 40 maiores contratos por ano e que critério utilizamos.

Gráfico 8. Projetos para Infraestrutura Social* em R\$ de 2014. Período 2002-2014.**



Fonte: elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES.

* Refere-se aos projetos financiados e que cumprem os critérios adotados em 20__ pelo BNDES para definir a Área de Infraestrutura Social – projetos de infraestrutura relacionados à provisão de bens e serviços públicos.

** Valores deflacionados pelo IGP-DI ano referência 2014.

Os empréstimos específicos a órgãos da Administração Pública, grande parte incluídos no PAC, priorizaram obras de infraestrutura, mas também envolveram financiamentos para “melhoras de gestão” de órgãos públicos e programas de investimentos mais amplos aprovados dentro dos orçamentos estaduais. Como afirmavam os próprios dirigentes estaduais em meios de imprensa e debates públicos, o BNDES se constituía, com estas ações, em uma fonte adicional de financiamento para Estados. Estes, vale lembrar, têm fortes limitações para ampliar sua capacidade de investimento desde a implantação, na década de 1990, das chamadas leis e normativas de “responsabilidade fiscal”, atualmente vigentes.

4. O debate público sobre o BNDES: as disputas entre frações da classe dominante e o embate entre desenvolvimentistas e liberais atualizado na última década.

No debate público em relação ao papel e acionar do BNDES no período, pode ser feita uma primeira identificação do campo de apoios e de oposição envolvendo diferentes frações da classe dominante. Este campo pode ser observado tanto no discurso de organizações representativas de classe quanto nas análises de instituições acadêmicas a essas relacionadas. Estudos sobre a economia política brasileira recente, como os de Boito (2012) e Torres Filho e Da Costa (2012), são também úteis para começar a identificar este campo de forças.

Segundo Boito (2012), podem ser identificadas frações da grande burguesia brasileira que apoiariam o projeto “social-desenvolvimentista” em geral, e a ação do BNDES em particular; e outra fração abertamente contrária, que denominaremos aqui como “liberal conservadora”. Entre as primeiras se destacaria a “grande burguesia interna”, conformada por empresários das grandes empresas privadas nacionais, com fortes laços com o Estado e unificados na sua oposição a uma maior influência dos grandes conglomerados

industrial-financeiros estrangeiros. Entre as segundas, apareceriam as frações de classe nacionais aliadas a esses mesmos conglomerados estrangeiros, especialmente na área financeira.

Este conflito político, ainda, se reflete e inspira numa discussão ideológica de longa tradição no debate econômico no Brasil. Como bem resumem Torres Filho e Da Costa (2012), a corrente liberal-conservadora tem como fundamento ideológico mais geral e abstrato a defesa de um mercado autorregulado. Nesse marco, dentro desta corrente se interpreta ao BNDES como um agente que, financiado em última instância pelo setor privado – via impostos –, retiraria recursos deste setor (o que denominam *crowding-out*) para redistribuí-los a partir de critérios discricionais. Instituições públicas como o BNDES seriam, portanto, “ineficientes” para a economia e deveriam dar mais espaço às instituições privadas de financiamento. Criticam, deste modo, o aumento significativo dos recursos do Banco, que não precisam da autorização do poder legislativo e que teriam significado no período um maior nível de subsídios para grupos econômicos específicos. Estes argumentos, com ampla divulgação na imprensa corporativa, são elaborados fundamentalmente em *think-tanks* como o Instituto de Estudos de Política Econômica Casas das Garças e o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). São defendidos por organizações de classe e empresas líderes do setor financeiro com maior associação com o capital estrangeiro, como a Associação Nacional de Bancos de Investimento (ANBID) e o Banco Itaú-BBA (TORRES FILHO; DA COSTA, 2012). Entre seus representantes, a maioria com trajetória de direção no setor financeiro privado mas também público na década de 1990, existe uma linha mais extrema que (auto)critica o fato de não ter privatizado o BNDES durante essa década. Existe uma outra, mais moderada, que reclama a diminuição gradual, mas significativa, da influência do BNDES. Em conjunto, de todo modo, coincidem em caracterizar ao Banco como uma “caixa preta” de recursos públicos outorgados de forma “clientelista” a grupos empresariais próximos ao governo (LAZZARINI, 2011). Questionam, ainda, o apoio do BNDES a relações econômicas com países do Sul, em detrimento de uma maior liberdade de

comércio com os países centrais e, segundo afirmam, tirando recursos não somente do setor privado, mas da economia brasileira em seu conjunto²⁷¹.

Dentro da vertente “desenvolvimentista”, em contraposição, se entende em termos gerais que há falhas de mercado que precisam do planejamento e incentivo estatal para o desenvolvimento do capitalismo, especialmente em países *periféricos* como o Brasil. Particularmente, seus partidários defendem a importância do BNDES como Banco de Fomento ao investimento de longo prazo que, sustentam, teria níveis insuficientes no Brasil se depender da banca privada. Afirmam que o Banco permite um “*crowding-in*”, expandindo a acumulação de capital e multiplicando os efeitos dos recursos públicos com resultados estruturais e de longo prazo na economia e também nas contas públicas no prazo curto e médio – com crescimento da arrecadação tributária a partir do funcionamento dos projetos financiados. Em relação à internacionalização de empresas afirmam que se trata da consolidação de grupos nacionais com efeitos multiplicadores fronteiras adentro do Brasil. Representantes desta corrente, como observamos, são oriundos de centros heterodoxos do pensamento econômico brasileiro, de inspiração keynesiana e estruturalista, e ocupam cargos de direção no Banco desde 2003. Nesta posição defendem ainda o caráter transparente dos empréstimos do BNDES pois, como entidade financeira e pública seguiria rigorosos critérios de fiscalização do Banco Central e de órgãos de auditoria, principalmente do legislativo²⁷².

A ação do BNDES, no período estudado, tem recebido o apoio de grandes organizações de classe ligadas à indústria, como a Federação de Indústrias de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e também de organizações patronais do setor de bens de capital e da construção. As empresas que integram estas organizações, como observamos, tem recebido significativos financiamentos do Banco. Esta aliança concreta se

²⁷¹ Ver como exemplo destes argumentos: MENDES, Marcos. “Financiamento do BNDES para obras no exterior”. *Jornal Valor*, 03/06/2014.

²⁷² Ver FERRAZ, João Carlos. “O que lhe parece o BNDES?”. *Jornal Valor*, 30/05/2014 e COUTINHO, 2014, 2015a e 2015b.

reflete, mesmo que de forma menos evidente, no debate público: os principais dirigentes dessas organizações tem participado de eventos e documentos de apoio à política governamental (BOITO, 2012). Seus departamentos de imprensa, tradicionalmente críticos do nível de despesas públicas, não tem se manifestado contra o crescimento do Banco. Ao contrário, têm saído na sua defesa em momentos de intensificação do debate público, incluso no contexto eleitoral²⁷³.

5. Considerações Finais

A análise retrospectiva e o estudo das ações mais recentes do BNDES permitiram uma primeira compreensão de elementos de permanência e mudança do Banco como sujeito, mas também como objeto de disputa, na acumulação de capital no Brasil. Aspectos mais visíveis – volume de recursos e atividades beneficiadas – e outros menos evidentes – padrão de grupos empresariais favorecidos – mostraram uma permanência, intensificada, do BNDES como fonte de recursos para a acumulação de grandes grupos que centralizam o capital e o concentram em setores de *commodities* industriais e investimentos associados. Nesta continuidade e ampliação de seu papel de financista da acumulação privada com recursos públicos, o BNDES tem tentado no período a consolidação nacional e expansão internacional de conglomerados considerados de origem nacional. Com esse objetivo, e para além da narrativa governamental que questiona o período neoliberal, o Banco reforçou com empréstimos e participações acionárias os mesmos grupos econômicos que saíram fortalecidos do processo de privatizações e abertura externa do Brasil na década de 1990. Muitos desses grupos são os que tinham surgido com forte apoio estatal na ditadura militar e sua modernização conservadora - para usar os termos de José Luis Fiori (2001). Por outra parte, e independentemente do discurso institucional do Banco e dos Programas de

²⁷³ No debate eleitoral mais recente – com vistas às eleições presidenciais de 2014 – organizações como a Associação Brasileira de Máquinas e Ferramentas (ABIMAQ), entre outras, tem saído em defesa aberta do BNDES e a sua política. Ver MOURA e SOUZA, Marcos de. “Setores da indústria reagem à crítica de Aécio a créditos subsidiados”. Jornal Valor, 08/05/2014.

Política Industrial - que enfatizam a inovação tecnológica e a sustentabilidade ambiental e social - os conglomerados favorecidos no período 2003-2014 se concentram em atividades intensivas em recursos naturais.

O incentivo à conglomeração indica, portanto, uma continuidade em termos de padrão de atividades econômicas e setores empresariais favorecidos. A mudança acontece na intensidade e dimensão de seu apoio, medido pelo volume de recursos para empréstimos e participações acionárias. Esta diferença quantitativa respeito ao período anterior é interpretada, no campo social-desenvolvimentista como uma forma de maior comando estatal na economia. A mesma interpretação é feita no campo liberal-conservador, que critica este crescimento mesmo que signifique uma intensificação do padrão de acumulação vigente²⁷⁴.

Dentro desde marco de permanências verificamos, de todo modo, algumas mudanças no período em estudo e que merecem atenção, sobretudo pelas suas possíveis consequências em termos de apoios e reações das frações da classe dominante.

Observamos, de fato, como dentro da ação de conglomeração o BNDES tem atuado como agente do Estado para estimular a provisão de infraestrutura, particularmente a partir da política do PAC. Nesse sentido, recuperaria funções presentes no primeiro período de fundação do Banco – especialmente no governo JK – quando estabelecera diretrizes e recursos para a expansão energética e logística do país. Indicamos como, nesta função, o BNDES começa a construir outro tipo de relações dentro da burocracia estatal, sendo fonte de recursos para investimentos de governos estaduais e municipais, outorgando a estes um pouco mais de autonomia respeito às normas de austeridade fiscal estabelecidas na década de 1990. Estas ações, podemos interpretar, indicam uma ruptura respeito ao período anterior, quando se defendia o “fim da Era Vargas” e um maior predomínio da iniciativa privada e da lógica de regulamentação mais livre do mercado. Por outro lado, se

²⁷⁴ Como bem analisara Michal Kalecki no seu clássico artigo “Aspectos políticos do pleno emprego”, frações da classe capitalista tendem se opor à uma maior presença do Estado, mesmo que esta lhes permite obter maiores lucros (KALECKI, 1943).

historicamente as Empresas Públicas, principalmente no setor de Energia, tinham suas próprias fontes de financiamento, observamos como a partir de 2008 o BNDES passa a financiar com contratos significativos grupos como a Petrobrás e a Eletrobrás. Finalmente, têm crescido os financiamentos para projetos onde se associam empresas públicas e privadas e, também, fundos de pensão dos trabalhadores de empresas públicas. Trata-se, em soma, de mudanças que se somam à maior presença do Estado em termos de volume de recursos e que inquieta os setores liberal-conservadores. Uma maior estudo desta articulação intra-estatal, seus apoios e resistências abrem uma agenda de pesquisa a aprofundar.

Bibliografia

BASTOS, P. P. Z. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. In Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BNDES. **Apresentação Institucional. Área Financeira. Dezembro de 2014**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/AF_DEPCO_Portugues.pdf, último acesso em 31/08/2015.

BNDES. **Consultas à Operações 2008-2012**. Disponíveis em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/

BNDES. **Estatísticas Operacionais 1999-2012**. Disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/

BNDES. **Relatório Anual 2009**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Co_m_Investidores/Relatorio_Anual/RelAnual2009.html

BNDES. **Relatório Anual 2010**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Co_m_Investidores/Relatorio_Anual/RelAnual2010.html

BNDES. **Relatório Anual 2011.** Disponible en:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Co_m_Investidores/Relatorio_Anual/RelAnual2011.html

BNDES. **Relatório Anual 2012.** Disponible en:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Co_m_Investidores/Relatorio_Anual/RelAnual2012.html.

BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. – BNDESPAR. Informe de la Administración 2012. 31/12/2012. Disponible en:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdmBpar1212.pdf

BOITO, A. "Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder". In BOITO, A.; GALVÃO, A. (orgs.) **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (org). **Estados e Moedas: no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 287-326.

CARNEIRO, R. M.; CARVALHO, F. C. **Perspectivas da Indústria Financeira Brasileira e o Papel dos Bancos Públicos**. Informe Síntesis de Proyecto de Investigación Bndes-Fecamp 2008/09. Campinas: IE/Unicamp-IE/Ufrj, 2010.

COSTA, F. N. **Capitalismo de Estado Neocorporativista**. Texto para Discussão nro. 207. Instituto de Economia (IE) da Unicamp. Campinas, Julho de 2012.

COUTINHO, Luciano. "O desempenho do BNDES" Apresentação para a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado do Brasil, 25 de março de 2014. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/xApresentaxo_LC_CAE_-_VF10_reduzida_25_Marxo.pdf2014

_____. "O BNDES e o Tesouro Nacional". Folha de São Paulo, 26/08/2015. 2015. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Entrevistas_e_Artigos/2015/20150826_coutinho_folha.html

_____. "BNDES 2003-2015". Apresentação para a Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Deputados do Brasil, 27 de agosto de 2015. 2015b. Disponível em www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/BNDES_LC_20180827.pdf

CRESPO, E.; GHIBAUDI, J. W. "The Contradictions of Brazilian Capitalism and the Myth of the National Bourgeoisie: from Vargas to Rousseff". In *Il Político: revista italiana discienezpolitiche*, Universitádi Paiva, v. 236, p.118 - 127, n. 2, 2014.

DEMIER, F. **O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964):** um ensaio de interpretação histórica. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses:** Estado e industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930:** história e historiografia. São Paulo: Brasiliense, 1976.

FERRAZ, João Carlos. "O que lhe parece o BNDES?". *Jornal Valor*, 30/05/2014.

FIORI, J. L. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (org.) **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 269-289.

GARCIA, A. E. S. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula:** uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. (Tese de Doutorado PUC-Rio). Ana E. Saggiore Garcia ; orientador: José Maria Gómez. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil.** Plataforma BNDES. Outubro de 2011. Disponível em: <http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento?download=45:bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil>

GARZON, L. F. N. A esfinge, o BNDES e as "campeãs" que nos devoram. In *Correio cidadania*. 03 de Maio de 2013. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8329%3Amanchete030513&catid=34%3Amanchete&

HARVEY, D.; MARICATO, E.; ZIZEK, S. et al. **Cidades Rebeldes:** passe livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil. Rio de Janeiro-São Paulo: Boitempo-Carta Maior, 2013.

KALECKI, M. **Political aspects of full employment.** In *Political Quarterly*, vol. 14, 1943, p. 322-331.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões.** SP: Campus, 2011.

LESSA, C; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema de Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: "Brasiliense, 1982.

MARQUES, Felipe. "Bancos aceleram repasses do BNDES". Jornal Valor, 29/05/2014.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. **Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira**. Brasília : IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25097&Itemid=383

MENDES, Marcos. "Financiamento do BNDES para obras no exterior". Jornal Valor, 03/06/2014.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (BRASIL). **Balço de Política Externa 2003-2010**. Secretaria de Planejamento Diplomático. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>

MIRANDA, J. C. & TAVARES, M. C. **Brasil: estratégias da conglomeração**. In: FIORI, J.L. (Org.) - Estado e Moeda no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MOURA e SOUZA, Marcos de. "Setores da indústria reagem à crítica de Aécio a créditos subsidiados". Jornal Valor, 08/05/2014.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003

SALAMA, P. **Leséconomies émergentes latino-américaines**: entre cigalesetfourmis. Paris: Armand Colin, 2012.

SERRANO, F.; SUMMA, R.A **desaceleração rudimentar da Economia Brasileira**. IE/UFRJ, 2012.

SIMAO, Edna; RITTNER, Daniel. " 'BNDES é saudável', diz Coutinho". Jornal Valor, 25/03/2014.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, L. "Enxugamento do BNDES pode afetar investimento". Jornal Valor, 09/12/2013.

TAVARES, M. C. (org.) Memórias do Desenvolvimento nº 4: **O papel do BNDE na industrialização do Brasil** – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. Rio de Janeiro, setembro de 2010, ano 4, nº 4.

_____. Império, Território e Dinheiro. In: FIORI, J. L. (org.) **Estados e Moedas: no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 449-489.

TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos**: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.

TORRES FILHO, Ernani Texeira; DA COSTA, Fernando Nogueira. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, dez. 2012.

VELLOSO, Felipe. Informe de Investigación – Beca de Iniciación Científica. FUJB-FF. Mayo de 2014.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Ed.). Latin American Adjustment: How much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

Relación entre las formas institucionales del trabajo y la cadena de la soja, en el período de Pos-convertibilidad

Autora:

Regina Vidosa

Lic. en Sociología (UBA). Doctoranda en Estudios Urbanos y Regionales (UNC, Bauhaus-Wiemar). CEUR-CONICET

Resumen

A partir del 2003, se configura en Argentina un *régimen de acumulación* que se muestra como punto de inflexión, respecto del período de *valorización financiera*. Por un lado, se observa un significativo crecimiento en el sector productor de bienes, por sobre el resto de los sectores, y por otro lado, se implementan un conjunto de políticas de reinstitucionalización parcial de los estándares laborales que derivan en una mejora relativa de los indicadores del mercado de trabajo. Ahora bien, uno de los principales sectores que motorizan el desempeño del régimen a escala nacional es el agropecuario, fundamentalmente la cadena de la soja. En este contexto, aparece el interrogante respecto del grado de correspondencia entre las formas institucionales del trabajo que denota el régimen a escala nacional y el modo en que estas formas se materializan en uno de los principales complejo exportadores del período: la cadena de la soja. En concreto, interesa indagar en si los sectores de la cadena denotan las mismas transformaciones positivas que se observa en el mercado laboral a escala nacional, puntualmente en crecimiento del empleo, disminución del trabajo informal, la dinámica salarial, entre otros.

Introducción

A partir del año 2003, es posible observar en Argentina la configuración de un régimen de acumulación diferente respecto del período anterior. Particularmente, este "nuevo" régimen denota niveles de inversión crecientes, en el marco de una gradual mejora de las condiciones laborales y la consiguiente recuperación de la participación de los asalariados en el ingreso. Entre los ejes centrales de las políticas implementadas, se encuentra el tipo de

cambio competitivo y diferencial según sectores, como por ejemplo los derechos de exportación frente a la fuerte expansión de los mercados internacionales de materias primas. Por otro lado, un conjunto de políticas de reinstitucionalización parcial de los estándares laborales (Boyer y Neffa 2007) que configuran, en palabras de Palomino (2007:121), *nuevo régimen de empleo* el cual deriva en una importante mejora de los indicadores del mercado de trabajo.

En detalle, en este *nuevo régimen de empleo* se revisan, modifican y sancionan un total de 182 leyes laborales (Cufre, 2015). Entre otras cuestiones: i. Se suprime la ley de flexibilización laboral sancionada en la década de 1990 (Ley Banelco 2004); ii. Se pone en marcha una iniciativa para desincentivar la contratación informal de trabajadores, mediante la presentación del proyecto Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Infoleg, 2014); iii. A la vez que se reintroduce la negociación del salario mínimo y una pensión estatal. A partir de ello, diversos trabajos observan un punto de inflexión en las variables principales del mercado de trabajo argentino desde el fin de la convertibilidad. En esta línea, CIFRA (2011:35) resume entre las transformaciones positivas: la creación de más de cuatro millones de puestos de trabajo; la reducción de las tasas de desocupación y subocupación a un dígito; el aumento leve del empleo registrado; y la disminución de la incidencia del trabajo informal.

Asimismo, dicho patrón de crecimiento muestra como punto de inflexión, respecto del período de *valorización financiera*, un significativo crecimiento en el sector productor de bienes, por sobre el resto de los sectores. Sin embargo, en este contexto el sector agropecuario, motorizado fundamentalmente por la cadena de la soja, denota un crecimiento destacable de sus variables de modo que ocupa un rol central en la economía del período. Esta dinámica de la cadena se vincula, por un lado, con cambios en los precios y en la demanda internacionales y, por otro, con la consolidación de un modelo productivo

vinculado a la globalización de la economía y cambios tecnológicos en el sector.

En este contexto de expansión de la cadena de la soja aparece el interrogante respecto del grado de correspondencia entre las formas institucionales del trabajo que denota el régimen a escala nacional y el modo en que estas formas se materializan en los principales sectores de la cadena. En este sentido, el interrogante central de este trabajo gira en torno al grado de influencia que se observa entre la escala nacional y la sectorial. En concreto, interesa indagar en si los sectores de la cadena denotan las mismas transformaciones positivas que se observan en el mercado laboral a escala nacional, puntualmente en crecimiento del empleo, disminución del trabajo informal, la dinámica salarial, entre otros.

En el marco de los interrogantes planteados el siguiente trabajo se desarrolla a partir de los siguientes ejes: i. en primer lugar se presentan los principales elementos conceptuales en los cuales se enmarca el interrogante principal; ii en segundo lugar se describen las principales características que presenta el mercado de trabajo en la cadena de la soja, durante el período de pos-convertibilidad; por último, se presentan algunas reflexiones respecto del grado de correspondencia o no que denotan los indicadores de empleo en la cadena y las formas de trabajo del régimen nacional.

Régimen de acumulación nacional y forma salarial

El desempeño de las actividades económicas vinculadas a la soja se enmarca aquí en el periodo económico-político que Argentina transita desde la crisis del periodo de Convertibilidad -2001-, pasando por las crisis del 2008, hasta el año 2015. En principio, podríamos argumentar que en este lapso se conjugan una serie de hechos económico-institucionales, los cuales se vinculan con una lógica específica de acumulación del capital. En este sentido, resulta teóricamente útil una aproximación que permita dar cuenta del modo en que

este contexto configura condiciones específicas para la dinámica económica del complejo de la soja.

Al respecto, parecieran sugerentes las herramientas teóricas de la escuela de la regulación, en tanto permiten periodizar los procesos económicos en *regímenes de acumulación*. En concreto, Boyer (1986) entiende por estos "al conjunto de regularidades (de la organización de la producción, de su horizonte temporal de valorización, de la distribución del valor, de la demanda social y de la articulación de los capitales) que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, esto es, que permita postergar o reabsorber las distorsiones y desequilibrios que genera este proceso en sí mismo".

Desde este marco, según entiende Aglietta (1999:5), la acumulación capitalista no pareciera un proceso que se auto-regula, sino que necesita de un marco institucional que garantice su reproducción estable a lo largo del tiempo. Los mecanismos de mercado son complementados o incluso reemplazados, por regulaciones colectivas que operan como mecanismos de mediación, dando coherencia macroeconómica a las decisiones de producción y consumo tomadas descentralizadamente.

En efecto, desde un nivel de abstracción operativo, los regulacionistas ubican a las *formas institucionales* -la moneda, las formas de trabajo, las formas de competencias, el régimen internacional y las formas Estado-, las cuales definen el origen de las regularidades sociales y económicas de cada régimen. Estas tienen por función socializar los comportamientos heterogéneos de los agentes económicos y permitir el paso desde la micro a la macroeconomía.

En lo que respecta puntualmente a las *Formas de Trabajo*, los regulacionistas la definieron como el conjunto de condiciones jurídicas e institucionales que rigen el uso del trabajo asalariado y el modo de existencia de los trabajadores (Boyer, 1995). Tal como señalan Neffa *et al* (2010:37) la instauración del contrato de trabajo se justifica, desde esta perspectiva, para dirimir un conflicto

estratégico. De este modo, se contrata a los asalariados a cambio de un salario, es decir, una remuneración que libera del riesgo propio al empresario (de reproducir la fuerza de trabajo que necesita); esta es la primera dimensión del intercambio que opera en el mercado de trabajo. En un segundo momento, según los autores (Neffa et al 2010:37) los asalariados se someten a la autoridad del empresario para efectuar los servicios y las tareas productivas que les asigna este último, generando un conflicto: asalariados y empresarios tienen intereses contradictorios respecto del monto de la remuneración, de la intensidad y calidad del trabajo. Los primeros quieren minimizar su esfuerzo por un salario dado y obtener un mayor ingreso; los segundos intentan maximizar el esfuerzo de los asalariados y sus resultados. De lo expuesto, la teoría de la regulación deduce que la relación entre capital y trabajo no se puede solucionar por la vía de la competencia en el mercado de trabajo. En efecto, según detallan Neffa et al (2010:37) para regular o desplazar en el tiempo este conflicto se instauran instituciones y normas sobre: condiciones de selección y contratación, duración de la jornada, salario mínimo y beneficios, protección social, dispositivos de control, estímulos salariales para aumentar la productividad y mejorar la calidad, reglamentación del derecho de huelga y las modalidades de resolución de los conflictos, participación de los asalariados en la marcha de la empresa, precisando los derechos de los asalariados y las prerrogativas de los empresarios.

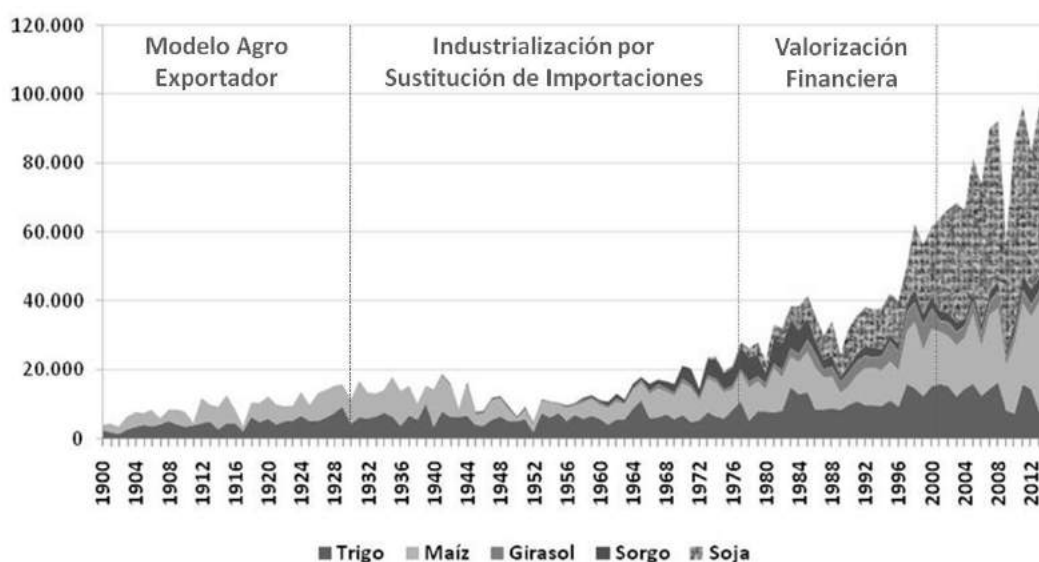
La cadena de la soja y sus formas de trabajo

Hacia mediados de la década de 1970, el *impasse* en el crecimiento en la producción total del sector agropecuario -característico del período sustitutivo²⁷⁵- comienza a revertirse. Los volúmenes de producción se

²⁷⁵ A lo largo del período sustitutivo -extendido entre los decenios de 1930 y 1970-, las producciones agropecuarias entraron -por diversas razones- en un *impasse*, mientras que la industria sustitutiva de importaciones representaba el principal aliciente para el crecimiento de la economía. Por su parte, el agro prácticamente se mantenía al margen del dinamismo productivo interno -sobre todo en relación a la ganadería y la lechería- y de la incorporación de los cambios operados internacionalmente en el marco de la denominada "revolución verde"

expanden con una influencia definitoria de la soja. Concretamente, la producción de este cultivo se incrementa en unas 40.000 toneladas durante el largo periodo de *Valorización Financiera* (1976-2001) y más de 40.000 toneladas durante el periodo de Pos-convertibilidad (2001-2015), de modo tal que el total de la producción del sector agropecuario supera las 100 millones de toneladas, en el año 2015.

Gráfico 1 Producción de los principales cultivos del sector agropecuario argentino, en miles de tn (1900-2015)



Fuentes: Elaboración propia en base a SIIA, Ministerio Agroindustria y Ferreres (2010)

Según se observa en la Tabla N° 1, las primeras cosechas significativas de soja se destinaron casi exclusivamente a la exportación de granos. Desde la década de 1980 en adelante, la expansión de la producción de granos se combina a su vez con crecimientos constantes en la molienda y en las exportaciones de harina y aceite de soja. Desde entonces, prácticamente todas las variables productivas del complejo -área sembrada, producción, molienda y

(Mallon y Sourroville, 1973; CEPAL, 1959). Esta conducta posee diversas explicaciones; algunos autores señalan que fue una respuesta a la reducción en los niveles de rentabilidad asociado con las retenciones y/u otras formas de distorsiones sobre los precios de mercado (Díaz, 1975), mientras que otros sostienen que responde a la estructura productiva -donde la concentración de la tierra induce comportamientos conservadores respecto a las señales de precio- (Giberti, 1964; Braun, 1974; Flichmann, 1977).

exportaciones de los diferentes productos- crecen de manera sostenida hasta el reciente período de pos-convertibilidad.

Tabla 1 Principales variables de la cadena de la soja en miles de tn y ha (1970-2015)

Variables	Promedio 1970-79	Promedio 1980/89	Promedio 1990/99	Promedio 2000/09	Promedio 2010/14
Área Sembrada	505,6	3.077,0	6.045,9	13.881,4	19.146,9
Área Cosechada	483,1	2.967,6	5.887,0	13.547,7	18.628,9
Producción de grano	971,2	5.912,0	12.993,4	34.703,1	48.873,6
Molienda de grano	340,8	3.394,2	10.155,2	26.491,0	35.893,3
Producción de aceite	56,1	571,4	1.789,7	4.988,3	6.799,3
Producción de subproductos	264,8	2.696,8	8.169,1	20.821,4	27.863,7
Exportación de grano	550,8	2.083,8	2.793,7	7.795,6	9.017,3
Exportación de aceite	41,4	489,6	1.638,8	4.282,6	4.169,6
Exportación de subproductos	178,2	2.504,5	7.894,5	18.597,5	22.783,8

Fuentes: Elaboración propia en base a CIARA (2015)

En principio, se puede decir que este largo proceso no es homogéneo, ni se explica por las mismas razones en cada período y para cada eslabón de la cadena. Al respecto, se puede sintetizar entre las causas principales: a) importantes modificaciones de la demanda externa y los precios internacionales en los productos del complejo; b) la consolidación de una estructura productiva específica en la industria de molienda, articulada en una cadena global del valor; c) la reconversión productiva del sector primario, a partir de innovaciones tecnológicas y organizacionales; d) por último, la expansión de la frontera agrícola.

Frente a estas transformaciones, pareciera sugerente indagar en cómo estas se materializan en los principales indicadores del mercado de trabajo de la cadena. En este sentido, como punto de partida, resulta posible una aproximación de la tendencia que presenta cada uno de los sectores que participan en la cadena, a partir de un análisis por actividades. De este modo, en la siguiente tabla (N°1) se puede observar los puestos de trabajos registrados según actividad.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Tabla 2. Cantidad de ocupados registrados según ramas de actividad seleccionadas (1996-2103)

Año	Primario	Industria				Insumos			Total del Empleo Registrado
	Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras (0111)	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal (1514)	Elaboración de productos de molinería (1531)	Elaboración de alimentos preparados para animales (1533)	Total Empleo Industrial	Fabricación de maquinaria agropecuaria (2921)	Fabricación de plaguicidas y productos químicos de uso agropecuario (2421)	Total Empleo Insumos	
1996	44.952	13.337	9.211	1.764	24.312	7.895	3.445	11.340	104.915
1997	50.003	14.496	9.364	1.973	25.833	9.230	3.867	13.097	114.764
1998	53.509	14.982	8.967	2.195	26.144	9.426	4.201	13.627	119.423
1999	52.019	14.171	8.822	2.317	25.310	8.262	4.323	12.585	115.223
2000	49.625	12.588	8.645	2.347	23.580	6.549	4.633	11.181	107.965
2001	49.090	11.531	8.184	2.383	22.098	6.059	4.277	10.336	103.621
2002	47.643	11.067	7.782	2.271	21.120	5.850	3.671	9.520	99.404
2003	52.460	12.326	8.548	2.450	23.324	7.754	3.691	11.445	110.553
2004	57.657	14.086	9.267	2.872	26.225	9.829	3.922	13.751	123.858
2005	62.916	15.712	9.611	3.392	28.715	10.733	4.392	15.125	135.470
2006	66.263	17.047	9.525	3.753	30.325	11.503	4.834	16.337	143.249
2007	70.112	18.527	9.791	4.023	32.342	12.404	5.157	17.561	152.356
2008	72.720	20.539	10.248	4.534	35.321	12.814	5.543	18.357	161.719
2009	70.089	20.738	10.782	4.725	36.245	11.705	5.705	17.409	159.988
2010	71.211	21.574	11.118	5.033	37.725	11.730	5.743	17.472	164.133
2011	74.775	23.146	11.576	5.256	39.978	12.605	6.153	18.758	173.488
2012	71.638	23.685	11.808	5.496	40.988	12.677	9.148	21.824	175.438
2013	71.056	24.807	11.725	5.657	42.189	12.215	15.983	28.198	183.630

Fuentes: Elaboración propia en base a Estadísticas y Sistemas de Información Geográfica del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

Sin embargo, este número estaría sobreestimando el valor de la cadena, dado que en estos valores se incluyen puestos pertenecientes a otros cultivos. El grado de desagregación que exige un recorte por un tipo de cultivo, es decir la soja, dificulta una medición exacta del número y tipo de empleo que se genera en el total de la cadena.

Al respecto, se han encontrado trabajos como el de Bisang y Sztulwark (2007) y de IERAL (2011) que ensayan estimaciones posibles para el total de la

cadena. Ambos trabajos suman al sector primario, aquellos empleos que se generan en la producción de semillas, fertilizantes y biocidas, maquinaria agrícola, servicios (contratistas), almacenamiento y acondicionamiento. Bisang y Sztulwark (2007) estiman²⁷⁶ para el periodo 2003/2004 una ocupación que oscila entre 214 y 304 mil puestos de trabajo. Posteriormente, IERAL (2011)²⁷⁷ actualiza la metodología del trabajo de Bisang y Sztulwark (2007), a partir de lo cual estiman un total de 277 mil ocupados para el periodo 2009/2010.

Tabla 3 Empleo en la cadena oleaginosa de la soja (2003-2010)

Actividad	2003/2004	2009/2010
Proveedores de semillas, fertilizantes y agroquímicos	3.128	8.200
Maquinarias y componentes	19.350	23.500

²⁷⁶ En cuanto al trabajo de Bisang y Sztulwark (2007) el cálculo del empleo para toda la cadena se realiza en función de los siguientes ejes: a) *insumos* al estar compartidos con otros cultivos se toman los datos de la actividad en general y se calcula la proporción para soja según ha sembradas o tn producidas -25% semilla y 50% en el resto de los insumos- para lo cual se parte de las fuentes Castagno A. y Chudnovsky D. (2002), Bragachini *et al* (2003); MTEySS (2005); b) *sector primario*, se realiza una proyección a escala nacional de los datos de la Dirección de Estadísticas de Buenos Aires del CNA 2002, según cantidad de ha sembradas incorporadas; c) *contratistas y almacenamiento*, se proyectan a escala nacional los datos de Encuesta Provincial de Servicios Agropecuarios de la Provincia de Buenos Aires (2002 y 2004), basada en el padrón de empresas; d) *transporte*, focaliza en la cantidad de camiones utilizados en ese año, dato proveniente de López (2004); *molienda* se utilizan estadísticas del empleo formal provenientes del MTESS y CIARA.

²⁷⁷ Las estimaciones realizadas se basan en datos de los Censos (Censo Nacional Agropecuario 2002 y Censo Nacional Económico 2004/2005), de los relevamientos estadísticos que lleva adelante el Ministerio de Trabajo de la Nación (Sistema de Seguridad Social) y de trabajos sobre el tema, en particular, el de Bisang y Sztulwark (2007). En algunos casos, por ejemplo, en la estimación de empleo en el *sector primario*, donde el dato de origen es el CNE del 2002, o en el caso de las *actividades que proveen de servicios específicos* al sector, se han actualizado las referencias al 2009/2010. El criterio utilizado en estos casos ha sido ajustar a un ritmo de crecimiento del 2% anual, que es un valor estimativo que surge de la diferencia entre el aumento del área sembrada (5% promedio anual) y una mejora de productividad (estimada en 3% promedio anual). En el caso del empleo en la *industria de Aceites y Subproductos* se utilizan las estadísticas del empleo formal que provee el INDEC para el año 2009, corregidas para dejar de lado empleos que asociados a la producción de otros aceites (girasol, maíz). En síntesis, de acuerdo a las estimaciones, la cadena de la soja habría generado aproximadamente 277 mil puestos de trabajo en el 2009, con un multiplicador de 0,015 por hectárea sembrada; este último multiplicador dice que de cada 1.000 hectáreas de soja sembradas se generaron aproximadamente 15 puestos de trabajo en diferentes sectores de la cadena.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Sector primario (productor/socio/empleado)	91.498	100.250
Servicios de acondicionamiento, acopio, transporte, cosecha y otros	93.661	134.000
Industria aceitera y subproductos	7.000	11.100
Total	214.637	277.050

Fuente: Elaboración propia en base a IERAL (2011) y Bisang y Sztulwark (2007) **Nota:** para el periodo 2003/2004 se toman los valores mínimos que calculan Bisang y Sztulwark (2007)

Ahora bien, este dato es difícil de contrastar con el resto de la economía, debido a los problemas metodológicos señalados por Rodríguez (2005), respecto del trabajo de Llach *et al* (2004). Contabilizar el empleo en todas las actividades de una cadena implica sumar puestos de trabajo de actividades provenientes de diferentes sectores. Por lo tanto, medir la participación del empleo de la cadena de la soja, en el total de la economía, implicaría restar a cada una de las actividades aquellos puestos vinculados a la soja, de lo contrario se estaría haciendo un doble conteo. En definitiva, en este apartado el número de empleos en la cadena de la soja es apenas una estimación para dar una idea aproximada de cómo se distribuye el empleo entre los sectores.

Sin embargo, puede ser sugerente observar como participa el sector agropecuario y el complejo agroalimentario en la generación de empleo total, durante el periodo de pos-convertibilidad. Respecto del sector primario, tal como señala CIFRA (2011:10), a pesar de detentar un crecimiento importante en su producción, la creación de puestos de trabajo (asalariados registrados, no registrados y trabajadores por cuenta propia) en el sector es poco significativa durante la pos-convertibilidad. Entre los años 2002 y 2010 el valor agregado generado en la actividad agropecuaria crece en 44,2%, pero la cantidad de puestos de trabajo aumenta sólo 7,0%. En esos años, la elasticidad empleo-producto en el sector es en promedio de 0,18. Es decir, por cada 1% de crecimiento sectorial el número de puestos de trabajo se expandió en 0,18%.

Puntualmente, sobre la producción de soja se abre un debate respecto de si la expansión del cultivo incrementa o no el empleo en el sector. En este contexto,

Trigo *et al* (2002:137) sostiene que la implementación de la Soja RR implica un aumento de 184 mil puestos de trabajos, entre 1993 y 1999²⁷⁸. El autor (Trigo *et al*, 2006:44) actualiza esta estimación para el año 2005, de modo que observa un incremento 200 mil empleos respecto de 1999²⁷⁹. Por otro lado, Rodríguez (2008) analiza concretamente el impacto de la implementación de un cambio tecnológico en el empleo, a partir de un análisis de la implementación de la Soja RR y la consecuente sustitución de productos por esta. Al respecto, deduce que en zonas pampeanas, como el sur de Córdoba, dicho fenómeno incrementa el valor de producción por ha, aunque con una caída en la masa salarial. A su vez, en zonas extra-pampeanas, la sustitución del algodón por la soja en Chaco por ejemplo, deriva no solo en una caída de la masa salarial, sino además en una contracción del empleo.

En línea con las conclusiones de Rodríguez (2008), si se toman los datos de los CNA de 1988 y 2002²⁸⁰, se observa una notable reducción en el empleo rural, en tanto el número de trabajadores pasa de 1.032.215 a 77.296, de los cuales los trabajadores no familiares del productor ocupan un lugar central. En

²⁷⁸ Trigo *et al* (2002:137) afirma: *"Debe destacarse otra fuente de beneficios sectoriales como consecuencia de la adopción de la soja RR en Argentina: la expansión del área sembrada con soja de segunda, a la que se hace referencia en el párrafo anterior (que llegó en la campaña 2001/2002 a cuatro millones de ha), además de un aumento significativo en el volumen de producción de este cultivo, ha incidido, seguramente en una magnitud considerable, en el incremento del empleo directo en el sector, induciendo un proceso diametralmente opuesto al observado en el resto de la economía que, como ya se discutió, fue de destrucción neta de empleos. El empleo directo en el sector pasó de 782 mil puestos de trabajo en 1993 a 966 mil en 1999, en paralelo con un aumento de la productividad parcial de la mano de obra de 3,2% anual para el período 1990-97, como consecuencia de la adopción de tecnologías ahorradoras de mano de obra (SD + soja RR)".*

²⁷⁹ Trigo estima que en 2005, si se acepta el supuesto de que la contribución al PBI de la adopción de la soja GM fue de casi 260 mil millones de pesos, la aplicación de la relación Δ PBI/empleos = 94 mil pesos/empleo, implicaría que esta tecnología fue responsable por casi 1 millón de los puestos de trabajo generados en la década bajo análisis, a nivel de toda la economía (no restringido al sector primario), lo que representa aproximadamente el 36 % del total (Trigo *et al*, 2006:44).

²⁸⁰ Es importante remarcar que los datos de CNA del año 2008, por los motivos anteriormente expuestos (apartado 1.4), no pueden utilizarse para indagar las variaciones respecto del Censo anterior. Por otro lado, la Encuesta Permanentes de Hogares del INDEC, una de las principales bases que se utilizan para mercado de trabajo, no incluyen aéreas rurales.

este contexto, autores como Benencia y Quaranta (2006), Villulla (2009) y Neiman (2012) reconocen una reducción de los puestos de trabajos, producto de la implementación del *nuevo paquete tecnológico* en la soja. En términos generales, se hace mención a una caída en el empleo, dada la disminución de los tiempos operativos²⁸¹ que implica la siembra directa, la cual exige a su vez mayores calificaciones de la mano de obra. Por otro lado, dicha disminución se vincula con una caída en los puestos de trabajo permanente, ya que se acentúa la presencia de contratistas. En términos concretos, Benencia y Quaranta (2006) y Neiman (2012) coinciden en que dicha disminución en el empleo del sector podría ser de un 30% aproximadamente.

Ahora bien, según Villulla (2009) esta situación no excluye la posibilidad de que esas horas y esos días liberados para atender las nuevas áreas productivas hayan sido aún insuficientes para sostener la expansión, teniendo que recurrir no sólo a la renovación sino a la puesta en marcha de nuevos equipos de maquinaria, que debieron ser operados por nuevos contingentes de mano de obra. En este contexto, el autor observa un mercado de trabajo numéricamente disminuido, heterogéneo, y disperso en la relativamente pequeña escala de las empresas contratistas. Sin embargo, encuentra que este no ha perdido su importancia frente a las incorporaciones tecnológicas en el agro, sino que aún es central desde el punto de vista de su rol en la producción (Villulla, 2010:2). En síntesis, más que de una disminución radical de empleo, se trataría de una flexibilización de la producción agrícola, en donde los dueños de las tierras asumen cada vez menos riesgos, en tanto los empleados y contratistas cobran en proporción al rinde del productor. En palabras de Neiman (2012) los contratistas aparecen atendiendo las necesidades del capital, propias del proceso de intensificación de la agricultura pampeana y la flexibilización de su mano de obra.

²⁸¹ Al respecto Neiman (2012) señala que el ciclo completo de las tareas que requieren cultivos tales como la soja, pero que también se puede ampliar al trigo y al maíz -desde la plantación hasta la recolección-, se reduce a prácticamente dos horas por hectárea o, expresado de otra manera, en una jornada de trabajo se podría completar todas las tareas que demandan a lo largo de un año 4 hectáreas de cualquiera de esos cultivos.

Por otro lado, respecto del sector agropecuario son importantes sus significativos valores de informalidad. Tal como detalla CIFRA (2011: 11) en el año 2007 el 60,9% de los asalariados del sector agropecuario no están registrados²⁸², cuando en el conjunto de la economía dicho porcentaje es del 36,5%. A su vez, el 35,6% del total de trabajadores del sector son no asalariados (pequeños propietarios independientes sin empleados o trabajadores asalariados encubiertos), mientras en el conjunto de los sectores productivos esa proporción es del 24,4%.

En cuanto al empleo industrial de la cadena, primero cabe destacar que el sector industrial en general había perdido una proporción importante de sus asalariados en los años 1990. Esta tendencia, se revierte de un modo significativo a partir de la pos-convertibilidad. Tal como señala CIFRA (2011: 16) entre los 4° trimestres de 2003 y de 2007 la ocupación crece al 6,1% anual, un valor superior al correspondiente al conjunto de los sectores. Esta tendencia, se reduce entre los 4° trimestres de 2007 y de 2010 con una tasa del 0,4% anual, a pesar de que el valor agregado del sector en ese mismo período habría crecido al 4,7%.

Ahora bien, las industrias agroalimentarias -dentro de las cuales se encuentra la industria oleaginosa-, muestran niveles de crecimiento significativamente inferiores (2%) respecto del sector industrial en general (6%), entre 2003 y 2010. Por otro lado, esta rama denota un comportamiento inverso al del sector industrial en general. Tal como se observa en la siguiente Tabla (Nº 3), el empleo en alimentos no solo crece a niveles inferiores, sino que además crece más durante el período de decaimiento del empleo en general en Argentina, es decir 2007-2010. En este punto, se puede argumentar que, frente a la gradual apreciación de la moneda local que se produjo como consecuencia de la

²⁸² Los trabajadores registrados del sector agropecuario pertenecen al Régimen Nacional de Trabajo Agrario (RNTA), donde se otorgan muchos menos derechos que en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT).

elevación del nivel general de precios desde 2007, el desempeño del empleo resultó superior en sectores que cuentan con ventajas competitivas naturales.

Tabla 4. Tasas anuales acumulativas de variación del empleo, según rama de actividad, en porcentajes. Total aglomerados urbanos (IV-III 2003-2010)

Ramas de Actividad	2003/2010	2003/2007	2007/2010
Total industria	3,6	6,1	0,4
Alimentos, bebidas y tabaco	2	0,3	4,4
Textiles y cuero	2,4	7,3	-3,9
Madera y papel	0,6	-2	4,1
Edición e impresión	4,5	12,7	-5,6
Refinación del petróleo, ind. química	3,3	3,5	3
Caucho y Plástico	7,4	10,8	3
Productos Minerales no metálicos	7,1	11,5	1,5
Industrias metálicas básicas	6,8	10,6	1,9
Vehículos automotores	9,3	12,1	5,6
Maquinaria y equipo	-0,3	7,1	-9,5
Resto industria	5,2	6,5	3,4

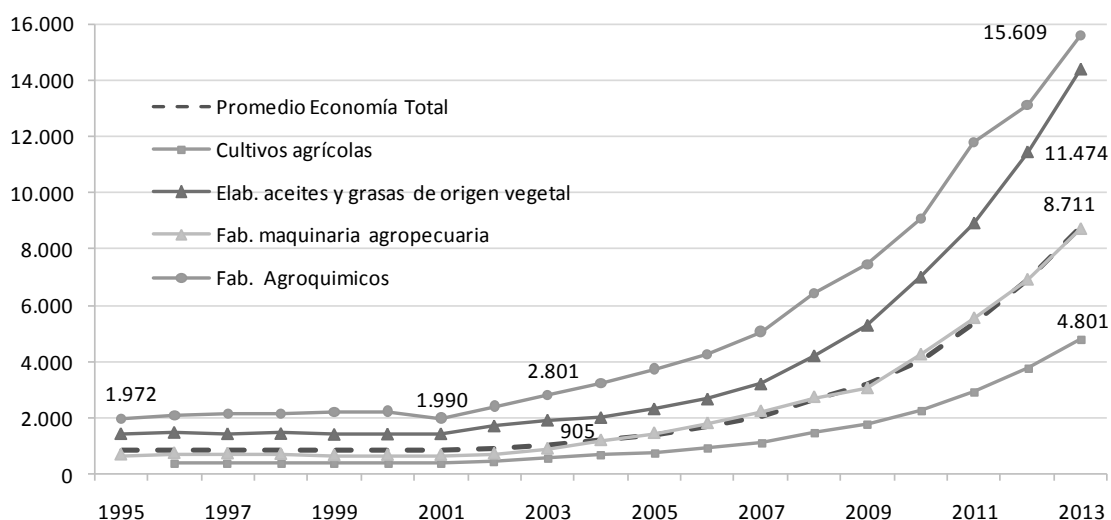
Fuente: CIFRA (2011)

De lo antedicho, se obtiene que el empleo en el sector agropecuario y las industrias de agro-alimentos, es decir las ramas a las cuales pertenece la cadena oleaginosa, no muestra niveles de crecimiento significativos, en comparación a los observados en la economía en general para el periodo analizado²⁸³.

²⁸³ Al respecto, Teubal y Rodríguez (2002) obtienen algunos resultados sobre el complejo oleaginoso y el complejo agroalimentario para la década de 1990. En base Censo Económico en Argentina con resultados publicados data de 1993, los autores observan que el complejo oleaginoso es importante en cuanto a su participación en el valor agregado de la producción, pero insignificante en cuanto a los puestos de trabajo requeridos. En efecto, de una serie de 14 complejos agroalimentarios importantes en la Argentina, el complejo oleaginoso es, según los datos de 1993, el segundo en cuanto a valor de la producción, superando ligeramente los 3.500 millones de dólares. Por su parte, el complejo cerealero es el más importante, al superar los 4.500 millones de dólares. Sin embargo, en términos de empleo en la etapa industrial, el complejo oleaginoso se ubicaba entre los últimos, siendo superado por los complejos cerealero, cárnico, azucarero, vitivinícola, lácteo, pesquero y tabacalero.

En cuanto a los salarios del complejo, según se observa en el siguiente Gráfico N° 1, todas las actividades seleccionadas denotan un importante crecimiento, desde 2003 en adelante. Sin embargo, es de destacar que el único salario que crece por debajo del salario promedio es del sector primario (cultivos agrícolas)

Gráfico 2 Remuneración, según rama de actividad del CIU, a valores corrientes en pesos. Promedios anuales. (1995-2013)



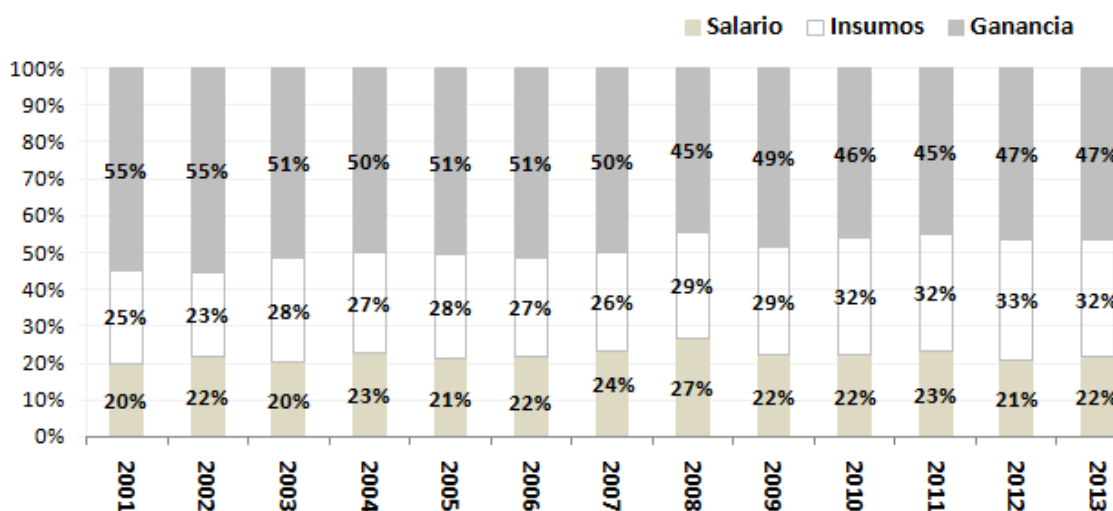
Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEYEL - SSPTYEL - en base a SIPA **Nota:** Es la remuneración bruta (previa a las deducciones por cargas sociales) declarada por la empresa para cada mes. Incluye adicionales de periodicidad no mensual, horas extraordinarias, viáticos, sueldo anual complementario. Las ramas seleccionadas son: Cultivos agrícolas (011); Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal (1514); Fabricación de maquinaria agropecuaria (2921) Fabricación de plaguicidas y productos químicos de uso agropecuario (2421)

Al respecto, CIFRA (2011:13) observa que para el año 2010 la remuneración de los asalariados registrados del sector agropecuario es 42,4% más baja que en el total de los sectores. Por su parte, el salario de los trabajadores no registrados es aún inferior. Según el último dato disponible (año 2007), su remuneración es 35,0% más baja que los trabajadores registrados, aún sin considerar las contribuciones patronales.

Por último, en pos de tener una estimación alternativa de los niveles de empleo y salario, frente al problema metodológico que se presentan los significativos grados de informalidad en el sector primario, se calcula a continuación la

participación del salario en los márgenes brutos de la producción de soja. Asimismo, este dato resulta relevante frente al significativo crecimiento en el valor bruto de la producción primaria de la soja durante el periodo de post-convertibilidad, en tanto resulta sugerente indagar en el modo en que este se distribuye. En este sentido, el siguiente Grafico (N° 2) expresa como el valor de la producción de soja, se distribuye entre los costos de laboreo e insumos y el margen bruto.

Gráfico 3 Evolución de la participación del Salario, Insumos y Ganancias en el Ingreso Bruto de la Soja, en la zona núcleo maicera, 2001-2013 (%)



Fuentes: Elaboración propia en base a Márgenes Agropecuarios y Tablas 39 a 41 **Nota:** La estructura de costos corresponde a la Zona núcleo maicera (N.Bs.As., Sur Sta. Fe); distancia a puerto 30+ 250 km.; costo de cosecha calculado para un rinde de 35 qq/ha.

Según se observa, para el periodo 2000-2013, el 22,2% del valor agregado se destina a los costos de laboreo. Sus bajos valores de participación -salvo por unos aumentos puntuales en 2007 (24%) y 2008 (27%)- se mantiene constante hasta 2013 (22%). De esta manera, la explotación de la soja en la zona núcleo, se caracteriza por presentar una participación en el valor, constante y marginal del trabajo. Por otro lado, si bien disminuye el valor que se apropian los productores-propietarios (la Ganancia pasa de un 55% en 2001 hasta un 47% en 2013), esta pequeña contracción no está asociada, como se vio a un aumento de la participación salarial, sino más bien a un crecimiento importante

de los valores en los Insumos. Esto, podría estar asociado a una mayor apropiación del valor por parte de los proveedores del paquete tecnológico del nuevo modelo productivo de la soja. En definitiva, en línea con Rodríguez (2008), se puede concluir que el incremento del valor bruto de la producción de soja, no implica por sí mismo un aumento de la masa salarial involucrada.

Conclusión

La relación entre la cadena de la soja y el régimen de pos-convertibilidad presenta una particularidad importante respecto del modo en que se configuran las *formas de trabajo*.

*Una primera diferencia entre el régimen nacional y, particularmente, el sector primario es que en este último, a pesar de mostrar crecimientos importantes de su valor agregado (44%), el empleo se incrementa levemente (7,0%). No obstante, con la significativa expansión del área de producción, se ponen en marcha nuevos equipos de maquinaria y con ello, posiblemente, nuevos contingentes de mano de obra. Sin embargo, la implementación masiva del nuevo modelo tecnológico requiere de menor cantidad de operarios (30% menos) por la disminución de los tiempos operativos que implica la siembra directa. Actividad que a su vez es tercerizada en los contratistas. En definitiva, lo que se observa es una disminución combinada con una *flexibilización de la producción agrícola en donde los dueños de las tierras asumen cada vez menos riesgos, en tanto los empleados y contratistas cobran en proporción al rinde del productor. Asimismo, los ingresos de los trabajadores muestran una dinámica particular, en tanto el único salario formal que crece por debajo del salario nacional promedio es del sector primario. A su vez, otra diferencia significativa entre las formas de trabajo de la cadena y el régimen nacional se vincula al grado de informalidad el cual representa el 36% a escala nacional y 60% en el sector agropecuario. En consecuencia, este nivel de informalidad relativiza los resultados obtenidos sobre el crecimiento del salario en el sector. En este punto, los cálculos sobre la participación del salario en los márgenes**

brutos de la producción de soja otorgan algunos indicios de cómo puede haber evolucionado la masa salarial en el sector. Sus bajos valores de participación -salvo por unos aumentos puntuales en 2007 (24%) y 2008 (27%)- se mantiene constante hasta 2013 (22%). De esta manera, *la explotación de la soja en la zona núcleo se caracteriza por presentar una participación del trabajo en el valor marginal y constante.*

En cuanto al eslabón industrial, entre 2003 y 2010 el empleo se incrementa en un 2% en las industrias agroalimentarias -dentro de las cuales se encuentra la industria oleaginosa-. Sin embargo, este valor se ubica muy por debajo del crecimiento del empleo en el sector industrial para el mismo período. Este comportamiento diferencial respecto del sector industrial se observa también con la crisis del 2008. Frente a la gradual apreciación de la moneda local que se produjo como consecuencia de la elevación del nivel general de precios desde 2007, el desempeño del empleo resultó relativamente mejor en sectores que cuentan con ventajas competitivas naturales. En este contexto, la economía disminuye sus niveles de empleo, mientras que el complejo agroalimentario denota niveles de crecimiento, de ahí en adelante.

En resumen, las formas de trabajo de los principales sectores de la cadena durante la pos-convertibilidad se configuran de un modo autónomo a la regulación de la forma de trabajo que se implementa en el régimen a escala nacional. A saber, a pesar del crecimiento exponencial que se observa en la producción y exportaciones de los diferentes sectores de la cadena, los niveles de empleo y los salarios, y la calidad del trabajo no son significativos y se encuentran por debajo de los incrementos nacionales que derivan del régimen laboral de pos-convertibilidad. A su vez, en los períodos de crisis, al igual que con los niveles de actividad, no se observan indicios recesivos en los niveles de empleo.

Bibliografía

Aglietta, M. (1999) "Regulación y crisis del capitalismo", Siglo XXI Editores, Madrid.

Benencia, R., Quaranta, G. 2006. Los mercados de trabajo agrarios en la Argentina: demanda y oferta en distintos contextos históricos. Revista Estudios del Trabajo Nº 32: 81-119. Buenos Aires.

Bisang, R. and Sztulwark, S. (2007) Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en la Argentina, en Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal. Miño y Dávila Editoriales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Boyer, R. (1986) "La teoría de la regulación: un análisis crítico" CEIL-Humanitas.

Boyer, R. (2007) Crisis y regímenes de acumulación: una introducción a la teoría de la regulación. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Bragachini M. (2003) "Fuerte reactivación del Mercado de Maquinaria Agrícola Argentino", Proyecto Nacional Agricultura de Precisión - INTA Manfredi Diciembre.

Braun, O. (1974), "La renta absoluta y el uso ineficiente de la tierra en la Argentina", Desarrollo Económico, Nº 54.

Braun, O. y Joy, L. (1981) "Un modelo de estancamiento económico: Estudio de caso sobre la economía argentina", en Desarrollo Económico Vol. 20, No. 80 (Jan-Mar) pp. 585-604

Castagno A. y Chudnovsky D. (2002) "Estudio de Maquina Agrícola", Oficina de la CEPAL en Buenos Aires/DIB/Ministerio de Economía, Buenos Aires, Diciembre.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina -CIFRA- (2011) Informe de Coyuntura No 7 El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010 Mayo.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina -CIFRA- (2011) Informe de Coyuntura No 7 El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010 Mayo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (1959), El desarrollo económico de la Argentina, Naciones Unidas, México.

Cufre (2015), Leyes laborales en Panorama Económico, Página 12, 14 de Marzo.

Díaz A. (1975), Ensayos sobre la historia económica argentina, Amorrortu, Buenos Aires.

Ferreres O. (2010) Dos siglos de economía argentina 1810-2010, Edición Bicentenario, Editorial: EL ATENEO.

Flichman, G. (1977), "La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino", Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

Flichman, G. (1977), La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino, Siglo XXI, México.

Giberti, H. (1964), El desarrollo agrario argentino, Eudeba, Buenos Aires.

Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana -IERAL- (2011) Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal Cadena de la Soja y sus Productos Derivados, Documento de Trabajo Año 17, Edición N° 108, Agosto Fundación Mediterránea.

Llach, J.; Harriague, M y O`Connor, J (2004) "La generación de empleo en las cadenas agroindustriales", Fundación Producir conservando

Mallon, R. y J. Sourrouille (1973), La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino, Amorrortu, Buenos Aires.

Ministerio de Economía del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2005) Maquinaria agrícola, estructura agraria y demandantes, Cuadernos de Economía N° 72.

Neffa, J. Panigo, D. y López, E. (2010) Contribuciones al estudio del trabajo y el empleo desde la teoría de la regulación: un marco teórico para estudiar los modos de desarrollo y su impacto sobre el empleo, en Empleo, desempleo & políticas de empleo, N° 4 Ceil Piette.

Neiman, G. (2012) Acerca de la estructura y condiciones del empleo en el sector agropecuario argentino, en Voces del Fénix N° 12, Número 3: Rebelión en la granja.

Palomino, H. (2007), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación", en 8° Congreso de ASET- Buenos Aires, agosto.

Rodríguez J. (2005) Incidencia de los complejos agroindustriales en el empleo total en Argentina, en VII Congreso de ASET, Buenos Aires.

Rodríguez, J. (2008) Consecuencias económicas de la soja transgénica. Argentina 1996-2006. Buenos Aires, CLACSO Ediciones Cooperativas.

Teubal M. y Rodríguez J. (2002) "Agro y Alimentos en la Globalización", La Colmena, Buenos Aires.

Trigo, E. (2005) "Consecuencias económicas de la transformación agrícola". Revista Ciencia Hoy, Vol. 15, N° 87, Buenos Aires, p. 47.

Trigo, E. y Cap E. (2006) Diez Años de Cultivos Genéticamente Modificados en la Agricultura Argentina, Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología - ArgenBio.

Trigo, E.; Chudnovsky, D.; Cap, E. y Lopez, A. (2002): "Los transgénicos en la agricultura argentina: Una historia con final abierto", Libros del Zorzal/ICCA, Buenos Aires.

Villulla J.M (2009) Apuntes críticos para el debate sobre el conflicto agrario de 2008. En A.A. V.V., Actas de las VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires: CIEA-UBA

Villulla J.M (2010) Lo que usted siempre quiso saber, y nunca le contaron, sobre las condiciones de trabajo de los obreros agrícolas en la pampa sojera argentina, VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil.

“Cinco cuestiones regionales en la transformación de las últimas décadas del territorio argentino”

BORELLO, José Antonio

joseborello@gmail.com

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento/ CONICET

Formación:

Doctor (Ph.D.) en Diseño del Medio Ambiente y Planificación, Virginia Tech. Máster y B.A. en Geografía, Univ. de Ottawa. <http://joseborello.blogspot.com>

Resumen

Este ensayo se basa en estadísticas y estudios existentes sobre la temática regional en la Argentina. Luego de una breve descripción de la bibliografía sobre la temática regional en la Argentina y de una síntesis histórica del proceso de estructuración regional, se plantean cinco cuestiones centrales que hacen a la transformación del territorio argentino en las últimas décadas.

Esas cuestiones son: (i) la transformación de la estructura interna de las áreas metropolitanas más grandes (además de Buenos Aires: Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán); (ii) la estructuración de nuevas regiones funcionales a partir del crecimiento de las ciudades intermedias (el Alto Valle de la Patagonia es un buen ejemplo de esto); (iii) el estancamiento de la población rural pero en el marco de una transformación de la “ruralidad” (al menos en algunas regiones); (iv) el rezago de gran parte del norte respecto al resto del país, pero en el marco de algunas nuevas tendencias; y (v) la diversificación de la base económica de las regiones más periféricas.

A partir de una caracterización de esas cinco cuestiones, se describe el desarrollo regional reciente en el país y se trata de interpretar su sentido y orientación.

Introducción

El campo de la investigación sobre la temática regional y más ampliamente sobre la temática territorial tiene una larga tradición en la Argentina. Es un campo interdisciplinario en el que confluyen--además de académicos--gestores de políticas y funcionarios estatales. La perspectiva aplicada tiene que ver con la planificación del territorio pero, como han mostrado diversos autores, sus cambiantes orientaciones abrevan no sólo en la experiencia sino en diversas disciplinas y perspectivas epistemológicas (véase, la monumental revisión de John Friedman 1987). A pesar de su larga historia y de sus significativas contribuciones al conocimiento de la problemática regional, no se ha hecho aún

una síntesis abarcativa de la bibliografía sobre la temática regional en la Argentina hasta nuestros días (aunque pueden señalarse algunas contribuciones parciales: Manzanal y Clichevsky 1988).

En este texto sólo haremos una contribución muy preliminar a esa vasta tarea. La bibliografía existente ha examinado diversos temas, algunos de los cuales trataremos acá. En particular nuestra ponencia se centra en identificar y caracterizar cuestiones que hacen a la dinámica demográfica y de los ingresos regionales y a la manera en la cual se va modificando la estructura regional del territorio argentino, con un énfasis en las últimas décadas.

Objetivos

Esta ponencia parte de la lectura y síntesis de la bibliografía y de las estadísticas existentes y se propone identificar y discutir una lista acotada de problemáticas regionales consideradas centrales. Es una contribución a un trabajo de mucho más largo aliento que debería incluir diversos aportes que acá no hemos tenido en cuenta.

El objetivo central del trabajo es hacer una síntesis parcial de los estudios acerca de la temática regional, desde 1983 hasta la fecha, con un énfasis en los últimos quince años (2001-2015). A través de esa síntesis hacemos una identificación y caracterización de cinco problemas regionales fundamentales.

Contenido

El resto del trabajo se desarrolla en tres secciones. En la primera se sintetiza la evolución de la producción bibliográfica regional en la Argentina y se hace un relato del desarrollo histórico de la estructura regional argentina. En la segunda sección se pone el foco en los últimos 30 años y en cinco temas considerados centrales. Y en la última sección se sintetizan las principales conclusiones y se plantean algunas reflexiones respecto a la posible evolución futura de la estructura regional argentina.

1. Algunos elementos de contexto

En esta sección trataremos dos asuntos. Primero, haremos unos breves comentarios acerca de la producción bibliográfica sobre la temática regional en la Argentina. Segundo, a modo de contexto e introducción a los temas tratados en el resto de esta ponencia, presentaremos una síntesis del proceso histórico de estructuración regional del país a partir de un análisis de las disparidades regionales.

La producción bibliográfica sobre la temática regional en la Argentina

Como puede apreciarse en el gráfico que sigue, desde 1800 hasta el año 2008 la importancia de la temática regional tuvo un franco crecimiento hacia fines del siglo XIX. Ese crecimiento luego se vuelve a incrementar a partir de la década de 1960 para luego caer a partir de la década de 1990, aproximadamente. El sentido de la curva parece seguir la importancia que va adquiriendo la temática ya en las décadas del 1950 y 1960 en todos los países de Iberoamérica. La caída posterior probablemente se asocie a la caída en la popularidad de la planificación en general y de la planificación regional en particular que acompañó el auge del neoliberalismo en muchos países de habla hispana.

Figura 1. Títulos de libros publicados en castellano con las palabras región, regiones o regional, 1880-2008 (% del total de libros publicados) (según Ngram, de Google)



La producción bibliográfica sobre la temática regional en la Argentina es inmensa, más aún si nos proponemos una visión interdisciplinaria que vaya más allá de la economía y de la geografía regional para incluir la historia regional, los estudios ambientales regionales y la producción en sociología y antropología desde una perspectiva urbana y regional. Por ejemplo, una búsqueda en Internet en el buscador "Google académico" con las palabras "Argentina region", en todos los idiomas, registró casi dos millones de resultados. Inclusive búsquedas más acotadas en el mismo buscador, por ejemplo, con las palabras "Argentina region regionales", en todos los idiomas y acotado al período 2000-2017, nos dio 17.200 registros. Con lo cual cualquier intento abarcativo de reunir esa bibliografía parece al menos quimérico y, obviamente, fuera de las intenciones de este trabajo.

Sí podemos, sin embargo, delinear a trazo muy grueso algunos ejes de ese desarrollo que tienen que ver con diversas cuestiones que incluyen: la profesionalización de la actividad académica en varias ciencias, pero, especialmente en aquellas ligadas a estudiar la estructura del territorio; la complejización de la actividad estatal y especialmente de las políticas ligadas a lo territorial y, de modo general, la popularidad—tanto en la academia como en

el estado—de las perspectivas regionales.²⁸⁴ Evidentemente, como veremos, estas cosas van a suceder en distintos momentos en el tiempo.

El proceso de profesionalización de la actividad académica fue lento aunque, en algunas de las principales disciplinas ligadas a lo regional, como la geografía, bastante temprano. Pero debe recordarse que recién a partir de la década de 1960 los geógrafos empiezan a dedicarse en grandes números a la investigación y a trabajar fuera de los ámbitos de la enseñanza (Reboratti 2001). Hay otras disciplinas, como la arquitectura, y la ingeniería, que, desde la perspectiva de la planificación del territorio, también incursionarán en la cuestión regional, desde al menos la década de 1940. Si bien ya existen investigaciones significativas acerca de los planes quinquenales del peronismo y respecto a algunos grandes proyectos como el planteado por Bailey Willis para el norte de la Patagonia (Bandieri 2009; Bernazza 2006; Cordone 2004; Willis 1912; Willis y Moreno-Lacalle 1914) o los vinculados a algunas grandes obras (como el puente Zárate-Brazo Largo; Ferrer y Rougier 2010), resta aún integrar y profundizar estas investigaciones desde la perspectiva regional. Más allá de algunas experiencias inmensamente interesantes--como las de los planes quinquenales o la de la planificación de la reconstrucción de la ciudad de San Juan luego del terremoto de 1944²⁸⁵--en términos de las preocupaciones del estado por la cuestión regional, los desarrollos más significativos se dan a partir de la creación del CONADE y del CFI y de la elaboración de los planes regionales en la década de 1960.²⁸⁶

En términos de la investigación más académica, si bien hay diversas contribuciones asociadas tanto a las disciplinas relacionadas con la temática regional (la geografía, por ejemplo) como con las acciones territoriales del estado, se trata, en general, de contribuciones aisladas. La producción más sistemática se inicia con el desarrollo de algunos centros de investigación que si bien nacen vinculados a la universidad--como el Instituto de Planeamiento Regional y Urbano, IPRUL, vinculado a la Universidad Nacional del Litoral (hoy de Rosario) y fundado en 1961--luego (fundamentalmente por razones políticas) tomarán distancia de ella. El IPRUL, luego Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), fundado por el arquitecto y urbanista Jorge Enrique Hardoy, se trasladará a Buenos Aires hacia 1965.

En el tiempo, la creación del CEUR y el desarrollo de planes y políticas regionales van a confluir con una maduración de las ciencias sociales, como la sociología, en la Argentina. Parte de este proceso va a detenerse con el golpe

²⁸⁴ Hay diversos estudios generales sobre algunos de estos temas como, por ejemplo, Bandieri (2009); Bernazza (2006); Cordone (2004) Hurtado de Mendoza (2010); Vessuri (1992); entre otros.

²⁸⁵ Véase, el notable análisis de esa reconstrucción en Healey (2011).

²⁸⁶ Consejo Federal de Inversiones (1963), *Bases para el desarrollo regional argentino*. o CFI y Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella (1965), *Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina*.

militar de 1966.²⁸⁷ El CEUR va a trasladarse de la UBA al Instituto Torcuato Di Tella, donde funcionará entre 1967 y 1976. Varios de los pensadores más productivos de la temática regional en esa época fundacional fueron, además del propio Hardoy, Alejandro Rofman y José Luis Coraggio (Borello 1992). Ya desde mediados de la década de 1960 alrededor del CEUR se va a iniciar una vasta producción interdisciplinaria acerca de la temática urbana y regional. También se van a desarrollar diversos trabajos aplicados. El CEUR también va a llevar adelante un plan de formación de posgrado en estas temáticas, en la primera mitad de la década de 1970. El trabajo del CEUR y de otras instituciones alrededor de la temática regional y urbana va a sufrir un importante retroceso durante los años de la dictadura militar que sólo parcialmente se va a recuperar en los primeros años de la democracia.

Es en años recientes (a partir del 2002) cuando asistimos a una verdadera expansión de la producción de nuevos estudios sobre la temática regional en la Argentina. Esa expansión acompañó la renovada inversión del estado en las universidades y en el sistema de ciencia y técnica: se crearon nuevas instituciones que estudian la temática; se expandió significativamente el plantel de investigadores del CONICET; se multiplicaron las oportunidades de financiar proyectos de investigación; y se crearon cientos de oportunidades de becas de perfeccionamiento tanto en el país como en el extranjero. No menos relevante ha sido la recreación y fortalecimiento de los ámbitos estatales ligados a la planificación en general y a la planificación regional en particular. No se ha hecho aún un balance sistemático y pormenorizado de las contribuciones realizadas desde la academia y desde los órganos de planificación del estado a un mejor conocimiento de la problemática regional en la Argentina desde los inicios de la etapa democrática.

El proceso de estructuración regional del país a partir de un análisis de las disparidades regionales²⁸⁸

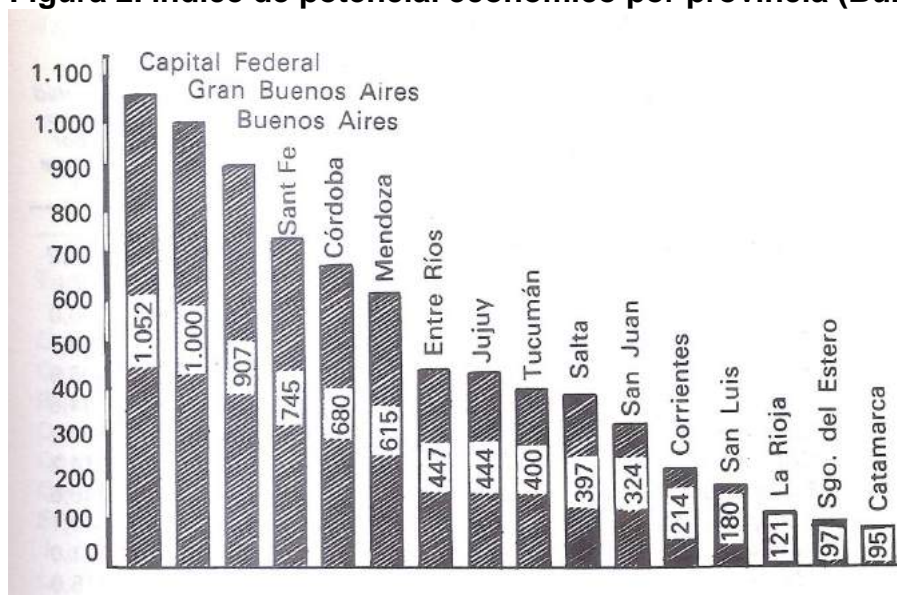
Las disparidades regionales pueden ser definidas como la persistencia de las diferencias geográficas en la distribución del crecimiento y el desarrollo. Esas diferencias pueden expresarse en una serie de dimensiones que implican diferencias absolutas y relativas, es decir, por ejemplo, la distribución de la población y del crecimiento como así también la distribución per cápita de los ingresos. Esas diferencias pueden estar también asociadas con diferencias en el desempleo y, en general, con el acceso a los bienes públicos. Las disparidades regionales son una característica antigua de la estructura regional de la Argentina. El rasgo más llamativo de estas disparidades ha sido, durante mucho tiempo, no sólo el peso demográfico y económico de Buenos Aires sino también las diferencias entre, por ejemplo, el ingreso per cápita en Buenos Aires respecto a otras partes del país.

²⁸⁷ Véase, por ejemplo, la síntesis de este proceso en Vessuri (1992).

²⁸⁸ Esta sección se basa en Borello (2016).

La presencia abrumadora de Buenos Aires en la estructura urbana y regional del país fue observada por primera vez de manera sistemática por Alejandro Bunge, en 1940, pero en los siglos XVIII y XIX viajeros y ensayistas locales ya habían hecho un montón de comentarios acerca de la importancia de Buenos Aires en la estructura urbana de esta parte de América del Sur (Figura 2). Aunque hoy en día la ciudad de Buenos Aires (esto es, su área metropolitana) todavía mantiene un protagonismo indiscutible en la estructura regional y urbana del país, las cosas han cambiado y están cambiando.

Figura 2. Índice de potencial económico por provincia (Bunge 1940)



Nota: El índice combina información sobre el valor de la producción industrial, el capital invertido, el valor de los bienes producidos (incluyendo la minería y los productos agrícolas) y el número de vehículos matriculados por cada jurisdicción. Las cifras originales se convirtieron en índices individuales en los que el Gran Buenos Aires es igual a 1000.

Fuente: Bunge 1940.

Una división regional tradicional de la Argentina como el propuesto por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) reconoce seis regiones: Patagonia, Noroeste, Noreste, Cuyo, Pampeana y Metropolitana de Buenos Aires (Figura 3).²⁸⁹

²⁸⁹ A pesar de que enormes extensiones de la Argentina están ocupadas por praderas planas--las famosas pampas--una parte significativa del país es rugoso. El pico más alto de América, el Aconcagua, está situado en la región de Cuyo, en los Andes, una cadena montañosa continental, que marca la frontera que la Argentina comparte con su vecino hacia el oeste, Chile. En Cuyo y en el Noroeste y en la mayoría del centro y del este de la Patagonia se encuentra un paisaje semiárido salpicado de algunos oasis. En la Patagonia, los valles al oeste están cubiertas de bosques templados. El Noreste es una tierra de bosques subtropicales y grandes ríos que drenan hacia el sur, primero en un delta interior y luego en el enorme estuario del Río de la Plata, que divide claramente los territorios de Uruguay y de la Argentina. En el Noreste se encuentran las torrenciales cataratas del Iguazú, que Argentina comparte con Brasil, y las tierras bajas del Chaco, una enorme sabana compartida con el vecino del norte de Argentina, Paraguay.

Figura 3. División en regiones de acuerdo al INDEC



Fuente: <http://geo2010sp.blogspot.com.ar/2010/04/mapa-de-regiones-segun-el-indec.html>

Como es sabido, inicialmente la conquista española se centró en el norte del país, donde la mayoría de la población aborigen estaba concentrada; allí se fundaron la mayoría de las primeras ciudades en lo que luego sería el territorio de la Argentina. Sin embargo, ya en 1810 - el año de la independencia del dominio español - la ciudad de Buenos Aires había adquirido un papel fundamental en la estructura urbana del país emergente. A pesar de la guerra de la independencia y de las guerras civiles que siguieron, la ciudad continuó ampliando su influencia económica y política. Gran parte de la Patagonia y gran parte de la región Noroeste permanecieron en manos de los grupos aborígenes que se resistían a la ocupación territorial hasta mediados del siglo XVII. En 1869, la población de Buenos Aires y sus suburbios era de 242,215 habitantes, el equivalente a casi el 13% de la población nacional y más de ocho veces el tamaño de Córdoba, la entonces segunda ciudad más grande (Gutman y Hardy, con Caride 1992).

Ya en la época de la Colonia, y a pesar de las enormes dificultades del transporte por tierra, se había dado un proceso de especialización económica regional. En el Norte de la Argentina se criaban mulas utilizadas en las minas de Potosí (Bolivia). En las Pampas, el ganado salvaje era cazado para hacer carne seca para los esclavos que trabajaban en las plantaciones brasileñas. En los alrededores de Asunción (hoy la capital del Paraguay) se cultivaba la yerba mate que se consumía en gran parte del Cono Sur. El comercio legal e ilegal alimentaba el crecimiento de Buenos Aires. Sin embargo, la transformación de la Argentina de ser un territorio constituido por un pequeño número de, en su mayoría, pueblos somnolientos, apenas comandados por Buenos Aires, en un país moderno con una red enorme de ferrocarril, una fuerza laboral educada, y una infraestructura urbana sólida tuvo que esperar hasta el final de la década de 1800. Esta transformación comenzó alrededor de la década de 1870, fue muy rápida y fue regionalmente desigual.

La modernización de la Argentina se produjo a expensas del desarrollo de una estructura regional más equilibrada. Por lo tanto, puertos, líneas ferroviarias, y la infraestructura industrial necesaria para la exportación de carne y cereales (trigo) favorecieron sobre todo la región Pampeana y Buenos Aires y dejaron atrás la mayor parte del Noreste (NEA), del Noroeste (NOA) y de la Patagonia (Figura 4). En el resto del siglo XX, el Norte del país se convirtió en la región más pobre del país (gran parte de su población adulta emigró a las grandes ciudades del Litoral; muchos de sus recursos naturales fueron devastados); mientras que gran parte de la Patagonia continuó siendo una zona de frontera con baja densidad de población.

A finales del siglo XIX, el vertiginoso crecimiento demográfico en Buenos Aires y en varias ciudades más pequeñas en su mayoría ubicadas en la pampa fértil y las necesidades de una expansión de la infraestructura para permitir las exportaciones condujo a un crecimiento no previsto de las industrias orientadas al consumo local de productos básicos sino también a una acumulación de conocimiento incipiente en industrias técnicamente más complejas, tales como maquinaria y equipo. La mayor parte de ese crecimiento tuvo lugar en los alrededores de Buenos Aires y en algunas ciudades del Litoral del país.

Figura 4: Argentina. Líneas ferroviarias principales, 1870, 1914, 1947



Fuente: <http://campus.almagro.ort.edu.ar/cienciassociales/clases/articulo/391797/el-estado-y-la-economia-el-tendido-de-la-red-ferroviaria->

Por lo tanto, algunas décadas antes de finales del siglo XIX, Argentina se unió a un pequeño grupo de países fuera del norte de Europa y América del Norte, que habían comenzado un proceso de industrialización. Este proceso fue inicialmente el producto inesperado de la rápida modernización del país a través de la afluencia de inversiones extranjeras (la mayoría de ellas británicas) y la llegada de millones de inmigrantes desde el sur de Europa. La mayor parte de esas inversiones ayudó a integrar la región Pampeana, mientras que la mayoría de los inmigrantes europeos - con algunas excepciones, como la provincia de Mendoza - permanecieron en esta región.

En 1914, la emergente área metropolitana de Buenos Aires tenía ya un 27% de la población nacional. La importancia relativa de esta metrópolis en la estructura urbana de la Argentina continuó creciendo llegando a más de 34% en el año 1960. Después de la década de 1930, la metrópolis de Buenos Aires y otras ciudades del Litoral del país recibieron miles de migrantes del NOA y del NEA.

Hacia 1950 el crecimiento relativo de Buenos Aires se detuvo. Sin embargo, el área metropolitana de Buenos Aires y su región circundante continuaron cambiando. Aunque a un ritmo más lento, en términos absolutos, en las

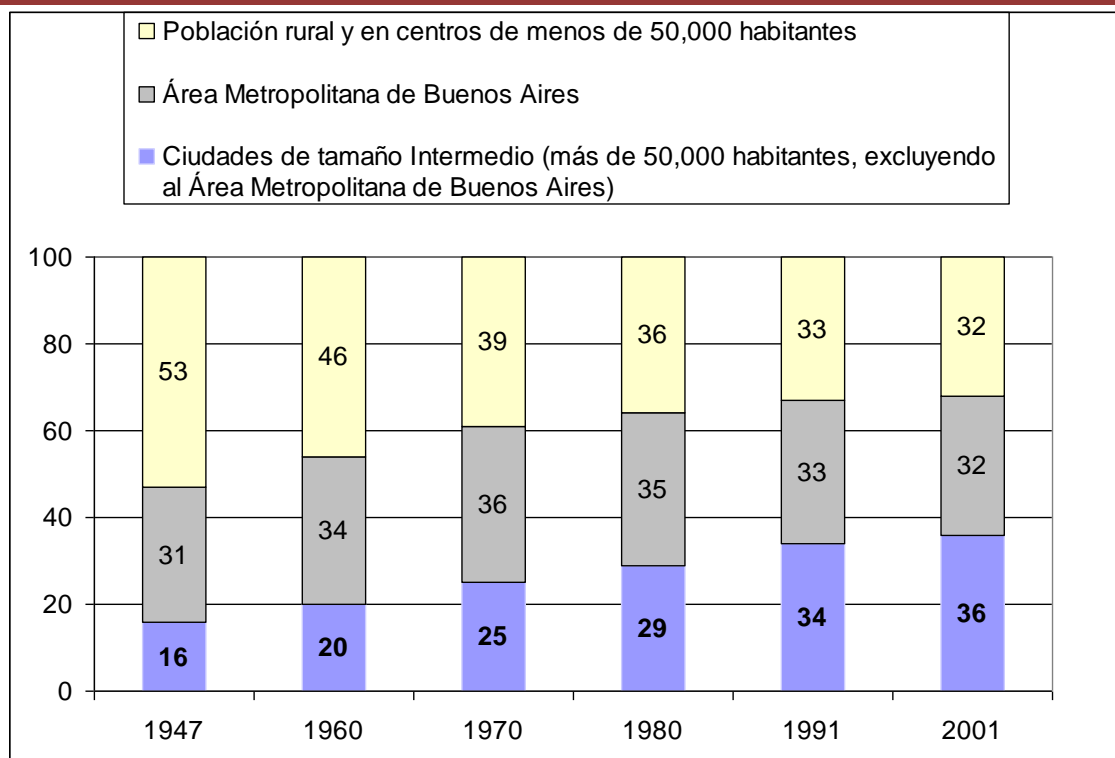
décadas posteriores, la metrópolis continuó creciendo, al mismo tiempo que su morfología interna se transformó. La ciudad propiamente dicha, al principio, pero luego también el primer anillo de suburbios, se estancó en su crecimiento de la población. Físicamente, la ciudad se expandió hacia la pampa, absorbiendo los pequeños centros urbanos en la periferia. Las actividades económicas tales como la industria pesada tendieron a desconcentrarse trasladándose hacia lugares en los suburbios y- en algunos casos, y atraídos por los incentivos fiscales - hacia provincias distantes, en la Patagonia y en el Noroeste y Noreste.

Nuevas tendencias

A partir de 1950, la característica emergente más importante en la estructura urbana y regional de la Argentina ha sido la expansión de las ciudades de tamaño intermedio (Vapñarsky 1995). La mayoría de estas ciudades se encuentran fuera de la región Pampeana. El crecimiento de su población ha tenido lugar a expensas de los centros urbanos más pequeños y de la población rural. En este período, el área metropolitana de Buenos Aires continuó creciendo, mientras que, al mismo tiempo, se redujo su participación relativa en el total de la población del país (Figura 5). El número de ciudades de tamaño intermedio pasó de 15, en 1947, a 63 en 2001; mientras que su peso en la población total se duplicó, aumentando del 16% al 36%.

Figure 5. Argentina. El crecimiento de las ciudades de tamaño intermedio, 1947-2001 (Porcentaje de la población Argentina, y número de ciudades por año)

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"



Argentina, Número de ciudades de tamaño intermedio, 1947-2001

1947	1960	1970	1980	1991	2001
15	23	31	41	54	63

Fuente: Velásquez 2006; basado en Vapñarsky 1995 e INDEC.

Los cambios clave en las disparidades regionales son los siguientes. Generalizada heterogeneidad intra-regional (por ejemplo, dentro de la zona metropolitana de Buenos Aires las disparidades interpersonales de ingresos han empeorado y lo mismo puede ser observado en otras regiones; pero también hay signos de mayores diferencias entre las empresas que operan al interior de cada una de las regiones). Observamos un crecimiento muy rápido y continuo de la población de muchas ciudades en lugares más allá de la región Pampeana. En particular, en el norte de la Patagonia, está surgiendo un sistema urbano policéntrico. Una serie de procesos presentes en muchas regiones (incluida una mayor mecanización y cambios en los mercados) están acelerando la despoblación rural. Al mismo tiempo, en la periferia de muchas ciudades, mejoras en la infraestructura, la mejora de los ingresos reales, y los cambios de estilo de vida están modificando la naturaleza de la ruralidad (Gorestein, Landriscini y Hernández 2012).

En los últimos 15 años y en el contexto de una gran expansión de la economía (el empleo registrado se incrementó a nivel nacional el 50% entre 2004 y 2012), nuevas oportunidades de empleo en nuevas actividades (como la minería y el turismo, por ejemplo) han empujado los ingresos medios en algunas provincias

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

tradicionalmente pobres hacia niveles cercanos a la media nacional (aunque se mantienen por debajo de los promedios nacionales) (Tabla 1). El crecimiento de las ciudades de tamaño intermedio también ha significado una mayor accesibilidad física de la población a los servicios en un mayor número de localizaciones urbanas (universidades, bancos, centros de formación, fibra óptica).

Tabla 1. Argentina: Ingresos per capita, por provincia, con respecto al promedio nacional (Argentina= 100), 1995-2014

	1995	2000	2005	2010	2014
<i>NOA</i>					
Santiago del Estero	63	61	65	67	70
Salta	69	69	74	76	74
Jujuy	72	63	74	78	80
La Rioja	78	74	79	74	76
Tucumán	78	74	73	70	72
Catamarca	79	77	85	82	84
<i>NEA</i>					
Formosa	62	61	69	72	75
Misiones	67	64	70	70	69
Chaco	68	61	70	73	74
Corrientes	74	68	72	72	74
<i>CUYO</i>					
San Juan	65	66	82	78	83
Mendoza	75	75	80	82	82
San Luis	84	83	92	93	91
<i>PAMPEANA</i>					
Entre Ríos	69	70	73	76	77
La Pampa	71	68	76	83	86
Córdoba	84	83	84	85	87
Santa Fe	86	79	86	92	92
Buenos Aires	92	89	94	94	96
<i>METROPOLITANA (Área Metropolitana de Buenos Aires)</i>					
Ciudad de Buenos Aires	126	137	125	117	115
Gran Buenos Aires	101	100	101	101	98
<i>PATAGONIA</i>					
Río Negro	78	78	87	92	97
Neuquén	114	114	136	154	168
Chubut	119	110	134	166	164
Santa Cruz	137	122	147	188	192
Tierra Del Fuego	145	132	143	167	167

Fuente: OEDE, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/oede/estadisticas_provinciales.asp

Hace algún tiempo, un observador minucioso del cambio urbano y regional de la Argentina predijo que una estructura urbana y regional más equilibrada con oportunidades económicas más amplias para una mayor proporción de la población en las regiones periféricas sería el resultado de las políticas nacionales sostenidas de "crecimiento hacia adentro" (Vapnarsky 1995). En varias ocasiones en el pasado reciente (y en particular desde 2003 hasta 2015) el país ha tomado ese camino. Sin embargo, las dinámicas regionales y más aún las estructuras regionales tardan mucho tiempo en cambiar: por lo tanto, lo nuevo está surgiendo en medio de lo antiguo.

2. Cinco cuestiones en el desarrollo regional argentino desde la década de 1980

Estas nuevas tendencias que acabamos de presentar nos permiten plantear cinco cuestiones que revisaremos en más profundidad en esta sección.

Se trata de:

- (i) la transformación de la estructura interna de las áreas metropolitanas más grandes (además de Buenos Aires: Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán);
- (ii) la estructuración de nuevas regiones funcionales a partir del crecimiento de las ciudades intermedias (el Alto Valle de la Patagonia es un buen ejemplo de esto);
- (iii) el estancamiento de la población rural pero en el marco de una transformación de la "ruralidad" (al menos en algunas regiones);
- (iv) el rezago de gran parte del norte respecto al resto del país, pero en el marco de algunas nuevas tendencias; y
- (v) la diversificación de la base económica de las regiones más periféricas.

Creciente heterogeneidad de las áreas metropolitanas más grandes

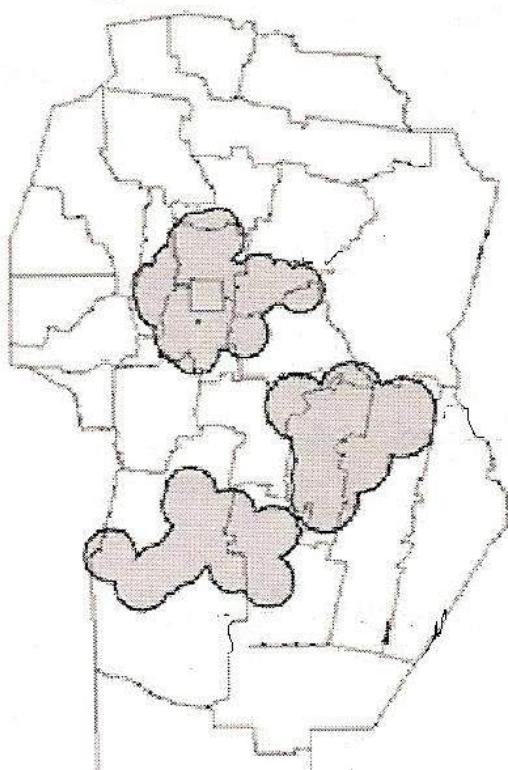
En la estructura urbana de la Argentina hay cinco ciudades de más de 600 mil habitantes: Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán (IGN, según datos del censo del 2010). Como ya se ha señalado, en términos relativos ha habido un crecimiento más lento de las áreas metropolitanas más grandes en las últimas décadas. Sin embargo, por el mismo peso demográfico que tienen estas ciudades, su aporte al crecimiento absoluto de la población del país sigue siendo significativo. Así, por ejemplo, la región metropolitana de Buenos Aires aportó 1,8 millones de habitantes al total de la población del país en los últimos nueve años (1991-2010; Ciccolella, Baer Vecslir 2015).

Aunque su crecimiento demográfico en términos relativos ha empezado a ser más lento, hay una serie de transformaciones interesantes al interior de lo que son, en verdad, regiones metropolitanas relativamente extensas. Cuatro transformaciones pueden ser señaladas.

Primero, tenemos la ampliación física del área aglomerada o semi-aglomerada de estas ciudades. Esa ampliación (a una tasa más rápida que el crecimiento de la población) ha dado lugar a una caída en la densidad intra-metropolitana (SSPT 2011). Como veremos, esta es una tendencia que también aparece en el caso de las ciudades de tamaño intermedio. Las encuestas de movilidad realizadas en varias de estas ciudades por la Secretaría de Transporte han mostrado el significativo aumento de los viajes en vehículos particulares y la relativa caída en el uso del transporte público. Como es sabido esto tiene diversas consecuencias negativas en términos del financiamiento de las infraestructuras.

Segundo—y esto también es compartido con las ciudades intermedias— aumenta el área de influencia de estas ciudades hacia las zonas rurales circundantes y las ciudades y pueblos cercanos. Esto puede apreciarse no sólo a través de las mismas encuestas de transporte que mencionamos sino, también, a partir de la delimitación de los mercados urbanos de trabajo—denominadas Áreas económicas locales²⁹⁰--que ha hecho en los últimos años el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Figura 6). En las últimas dos décadas mejoraron sustancialmente, en la mayoría de estas ciudades, los accesos viales; también tuvo un incremento notable (especialmente desde 2002) el parque automotor. Al mismo tiempo, la relativamente rápida difusión de Internet, debe haber fomentado el teletrabajo; proceso que permite que los trabajadores vivan más lejos de sus lugares de trabajo.²⁹¹

Figura 6. Áreas económicas locales en la provincia de Córdoba



industriales, parques de oficinas y barrios cerrados). Los suburbios de estas ciudades se han hecho más heterogéneos en términos del uso del suelo.

Cuarto, estas regiones urbanas son crecientemente polinucleares, con diversos centros comerciales y de servicios, más allá de sus centros tradicionales. Esto, en muchos casos, ha tenido como correlato el relativo deterioro de la oferta comercial y de servicios en ciertas partes centrales o cercanas al centro y la caída relativa de los valores inmobiliarios.

Nuevas regiones funcionales ligadas al crecimiento de ciudades intermedias

Un segundo conjunto de cambios regionales tiene que ver con la estructuración de nuevas regiones funcionales a través del crecimiento de las ciudades intermedias (especialmente en el Norte y en la Patagonia). Este es un fenómeno que diversos autores ya habían notado hace varios años (Vapñarsky 1995; Michelini y Davies 2009; Sassone 1998). Y que continúa y se profundiza, en especial teniendo en cuenta un crecimiento que en parte es "hacia adentro" (Vapñarsky 1995). Esto es, el período de recuperación económica pos-crisis del 2001 se apoyó, en gran parte, en la expansión del mercado interno y, parcialmente, en la expansión de algunas actividades nuevas, como la minería y el turismo, pero también en un renovado dinamismo de diversas actividades agropecuarias, pero especialmente las vinculadas al complejo sojero (SSPT 2011; Borello, González, Pereira y Robert 2015).

Hay algunos estudios que muestran no sólo que hay diversas cuestiones que son similares entre regiones sino que también hay particularidades que hacen a la región y ciudad específica que se trate. En el libro editado por Gorenstein y Landriscini (2012), por ejemplo, se analizan los casos de ciudades en la Patagonia (Neuquén) y en la región pampeana (Bahía Blanca y Río Cuarto). El caso del Alto Valle es particularmente interesante pero hay otros, como el de las localidades del triángulo Rawson-Trelew-Puerto Madryn y más aún el del par de ciudades de Resistencia-Corrientes que avanzan a constituirse en complejas regiones funcionales como producto de su crecimiento demográfico y creciente interrelación (Arce, López y Rey 2016, Scornik y otros 2012).

Figura 7. Alto Valle del Río Negro y Resistencia-Corrientes, imágenes nocturnas



Fuente: <http://www.querespondaelviento.com.ar/files/Sin%20t%C3%ADtulo.jpg>

Despoblamiento del campo y cambio de la ruralidad

Si bien la Argentina hace muchas décadas que ya tenía una proporción pequeña de su población en zonas rurales, ese proceso se ha intensificado en las últimas dos décadas en diferentes regiones del país, tanto en aquellas áreas de cultivos pampeanos como en otras como el Norte o la región de Cuyo, donde la dinámica rural la generan otros cultivos y actividades (SSPT 2011). Como lo han señalado diversos autores, se ha dado un proceso de mecanización de las tareas del campo al mismo tiempo que se modificaron las condiciones del mercado y de la competencia. La población que vivía en el campo como población dispersa o en pequeños caseríos y dedicaba gran parte de su esfuerzo laboral al campo, ahora vive en localidades cercanas o en ciudades intermedias. Muchos de ellos no trabajan más en labores agrícolas mientras que otros ahora se desplazan periódicamente a realizar tareas como trabajadores contratados. En diversas zonas del país donde parte de la población rural estaba inserta en el campo en contratos de largo plazo como medieros hoy son trabajadores contratados.

Este estancamiento de la población rural se da en el marco de una expansión del "campo urbano" de las ciudades en las áreas rurales. Paradójicamente, en el contexto de un retroceso absoluto y relativo de la población rural (en especial de la no aglomerada) y de "muerte" de pequeñas localidades (Figura 8), se generaliza un proceso de expansión de la influencia de las ciudades grandes y medianas hacia las zonas rurales cercanas y hay una transformación de la ruralidad (Gorestein y Landriscini 2012). Este cambio en la ruralidad también se asocia, probablemente, a la expansión del pequeño turismo local o regional (vinculado al aumento de los ingresos de los sectores medios), y a cambios en las formas de trabajo y contratación de las tareas urbanas.

Figura 8. Pueblos y caseríos en peligro de desaparecer (2001)



El Norte argentino: ¿en transformación o estancado?

El norte argentino continúa siendo la región más rezagada del país (Figura 9), pero hay algunos indicios de que algunas cosas están cambiando. En particular, debe mencionarse la incipiente transformación de la oferta de servicios y de la estructura productiva y algunos datos recientes de los procesos de innovación en la región.

Como puede apreciarse en el Figura 10, si bien gran parte de las provincias del norte aparecen en la parte más baja del ranking de innovación, tanto La Rioja como Misiones están ubicadas en posiciones sorprendentes, lo cual sugiere que parte del aparato productivo de la región está registrando avances cualitativos importantes, más allá de que no alcanzan para compensar una situación general, social y productiva, muy distante de la registrada en el resto del país (Borello, González, Pereira y Robert 2016).

Figura 9. Argentina. Índice de calidad de vida (2001)

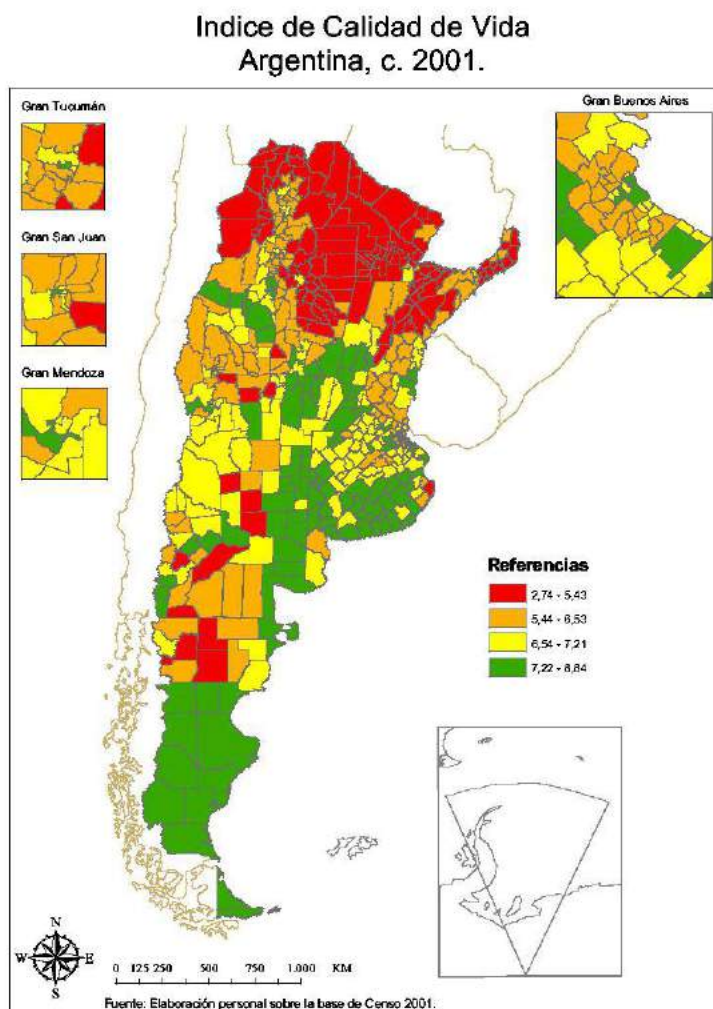
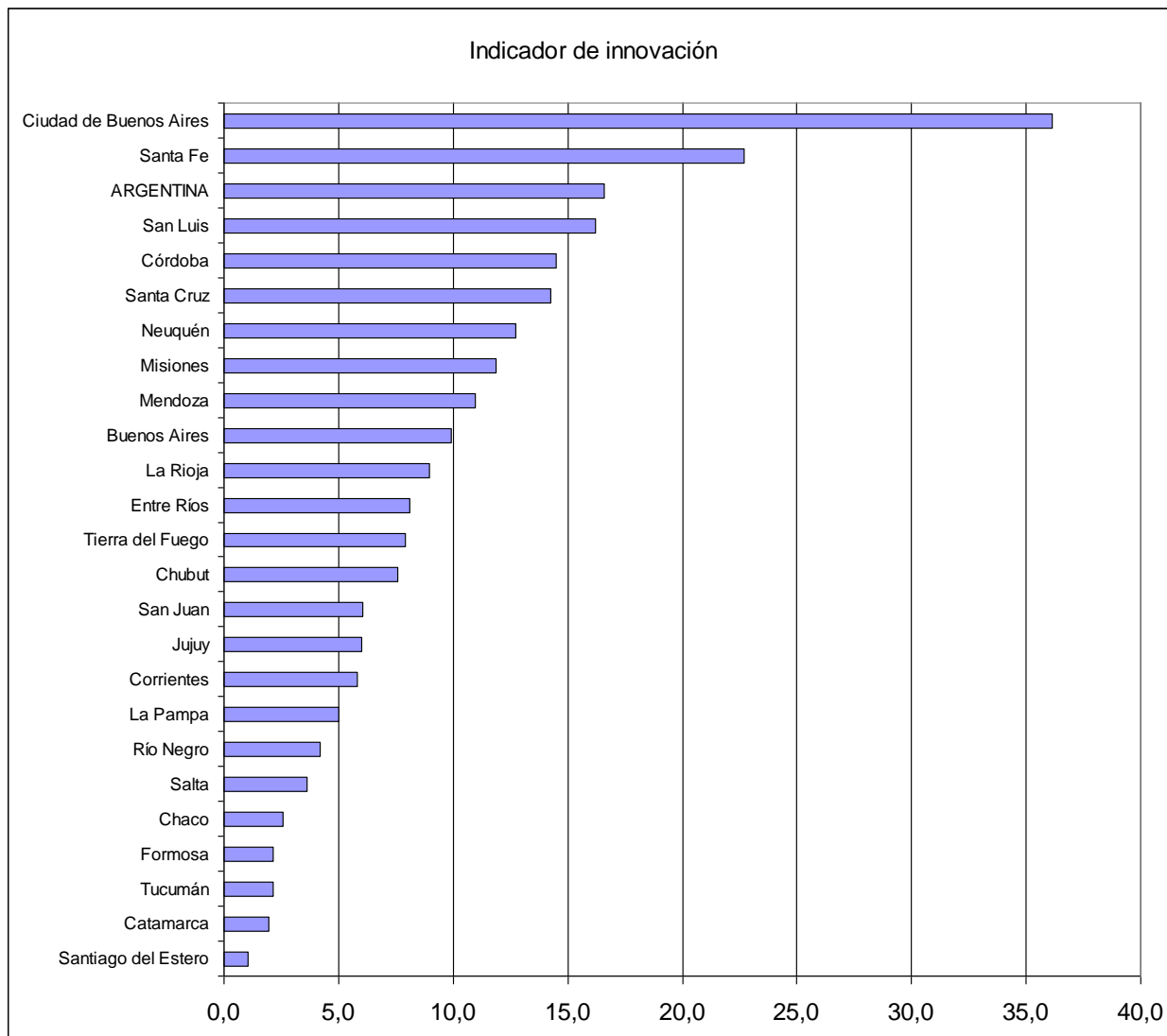


Figura 10. Tasa combinada de innovación por jurisdicción, pymes (industria y servicios, 2007)



Fuente: Borello 2015.

Diversificación de la base económica de las regiones periféricas

En los últimos 15 años se ha dado una moderada diversificación de la base económica de las regiones periféricas a través de nuevas actividades ligadas al turismo, la minería y las funciones estatales. Consideramos que son particularmente relevantes en la transformación de las regiones periféricas del país (especialmente en NOA y la Patagonia) las actividades económicas ligadas al turismo, la minería y las actividades estatales (entre las que debe mencionarse la expansión de las universidades nacionales).

Tanto el turismo como la minería están ampliamente difundidos en gran parte de las provincias.

Esta moderada diversificación se ha dado en el marco de una enorme heterogeneidad intra-provincial donde conviven situaciones de crecimiento del empleo, de las actividades económicas y de la población con situaciones totalmente opuestas (SSPT 2011; Borello y otros 2016).

3. Síntesis y reflexiones finales

En los temas que hemos identificado hay elementos de continuidad pero también de cambio. Continúan los procesos que, eventualmente, llevarán a la constitución de la megalópolis que conectará a La Plata con Rosario. Si bien las otras ciudades grandes también crecen a tasas más moderadas, su expansión física es significativa. Los problemas de ingresos y trabajo siguen marcando la historia del país más allá de la significativa recuperación que tuvo la Argentina luego de la crisis del 2001; y esto se expresa de forma territorial en la heterogeneidad intra-urbana, la violencia y la persistencia de problemas sociales y sanitarios que aquejan a una parte significativa de la población.

La geometría interna de las ciudades grandes e intermedias se ha modificado, como también ha cambiado la relevancia de las ciudades intermedias fuera de la región central. En términos del acceso a bienes y servicios estas son buenas noticias. Al mismo tiempo, la expansión urbana se da de una manera que no hace sencilla la provisión de infraestructura y servicios colectivos.

La estructura económica del país registra sólo moderados cambios, aún en el marco de un período de 30 años. La dependencia en la producción agropecuaria y extractiva sigue siendo una característica del país, más allá de algunas buenas noticias, como la expansión en la producción de software o la relevancia del turismo.

Este breve e incompleto ejercicio muestra la potencialidad de sintetizar los estudios e investigaciones recientes para volver a pensar algunos problemas históricos de la Argentina, como son las disparidades regionales.

Bibliografía

Arce, Guillermo, Silvana López y Celmira Rey (2016). "Encuestas de movilidad domiciliaria: Revisión bajo perspectivas de la movilidad y aplicación en las áreas metropolitanas de Resistencia y Corrientes, Argentina. *Ingeniería de Transporte*. Vol. 19, no. 1.

Bandieri, Susana Ofelia (2009). "Pensar una Patagonia con dos océanos: el proyecto de desarrollo de Ezequiel Ramos Mexía." *Quinto sol* 13: 47-71.

Bernazza, Claudia Alicia (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires: FLACSO.
http://tesis.flacso.org/sites/default/files/tesis/Tesis_Claudia_Bernazza.pdf

Borello, José A. (1992). "The Question of Identity and the Generation of Knowledge in Latin American Regional Planning Theory: Boisier, Coraggio, De Mattos and Rofman". *International Journal of Urban and Regional Research* (Essex), Vol. 16, No. 4, pp. 602-622.

Borello, José A. (2015). "Geografía de la innovación en la Argentina: Primer análisis regional basado en datos sobre pymes", En *Tendencias y desafíos de la geografía en el siglo XXI*. Gustavo Peretti, Néstor Javier Gómez y Norma Finelli (comp.). Santa Fe: UNL (En el marco de las X Jornadas de Investigación en Geografía Ciudad Universitaria, Santa Fe, 15 al 17 de octubre de 2014), pp. 503-519.
http://www.fhuc.unl.edu.ar/media/investigacion/publicaciones/GEOGRAFIA/X%20Jornadas%20de%20Investigacion%20en%20Geografia_publicacion.pdf

Borello, José A. (2016). "Regional disparities in Argentina: old and emerging issues", *Regions. The Voice of the Membership* (Revista de divulgación de la Regional Studies Association, Sussex), Vol. 301 (No. 1), pp. 16-18.

Borello, José A., Leandro González, Mariano Pereira y Verónica Robert (2015). *Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país*. Buenos Aires/ Santiago de Chile: CEPAL/ Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, MINPLAN.

Borello, José A., Leandro González, Mariano Pereira y Verónica Robert (2016). *Evolución de la actividad económica argentina desde una perspectiva territorial, 2004-2012*. Buenos Aires: CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas), en prensa.

Bunge, Alejandro E. (1940) *Una nueva Argentina*, Madrid: Hyspamérica (1984; edición original Buenos Aires: Kraft).

Cecchetto, Gabriela y Perla Zusman (eds.) (2012). *La Institucionalización de la Geografía en Córdoba". Contextos, instituciones, sujetos, prácticas y discursos (1878 - 1984)*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Ciccolella, Pablo, Luis Baer y Lorena Vecslir (2015). "Buenos Aires, una metrópoli entre cambios e inercias tras la crisis". En *Dos grandes metrópolis latinoamericanas, Ciudad de México y Buenos Aires. Una perspectiva comparada*. Marta Schteingart y Pedro Pérez (eds.). México: El Colegio de México, pp. 97-119.

Cordone, Héctor G. (2004). "Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina." Programa de fortalecimiento institucional y de apoyo al entorno productivo

de las provincias de menor grado de desarrollo relativo, Secretaría de Hacienda de la Nación-Banco Interamericano de Desarrollo.

Díaz, V. L. (2015). Teletrabajo: una modalidad para conciliar la vida familiar con la laboral: una buena práctica en la Argentina. En *Conciliación de la vida laboral y familiar y crisis económica: estudios desde el derecho internacional y comparado* (pp. 565-588). Buenos Aires: Delta Publicaciones Universitarias.
<http://wp000068.ferozo.com/RIDT/Diaz.%20Teletrabajo.pdf>

Ferrer, Aldo y Marcelo Rougier (2010). *La historia de Zárate-Braço Largo: Las dos caras del Estado argentino*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
<file:///C:/Documents%20and%20Settings/PC/Mis%20documentos/Downloads/13545-36222-1-PB.pdf>

Friedmann, John (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press (hay edición en castellano por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1991).

Gorenstein, Silvia y Graciela Landriscini (eds.) (2012). *Economía urbana y ciudades intermedias: trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Gutman, M. and J. E. Hardoy, with H. Caride (1992) *Buenos Aires: Historia urbana del área metropolitana*, Madrid: Mapfre.

Healey, Mark A. (2011), *The Ruins of the New Argentina: Peronism and the Remaking of San Juan after the 1944 Earthquake*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.

Hurtado de Mendoza, Diego (2010). *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.

Manzanal, Mabel y Nora Clichevsky (1988). *Estado de la investigación urbana en la Argentina, sus perspectivas*. Buenos Aires: CEUR (Cuadernos del CEUR 25).

Michelini, Juan José y Carina Davies (2009). "Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino." *Documentos de trabajo Gedeur* 5, pp. 1-26.

Ramos, Daniela (Coord.), Andrés López, Verónica Gutman, Sandra Panés, Andrés Niembro, Martín del Castillo y Sofía Fernández Guerrico (2012). "Teletrabajo, cambio climático y políticas públicas. Encuesta a Teletrabajadores de Empresas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Buenos Aires: Centro de Estudios para la Transformación CENIT (Informe de Resultados del Trabajo de Campo, abril).

Reboratti, Carlos (2001). "La geografía profesional en Argentina". *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (UAB, Barcelona), Vol. 39, pp. 119-130.

Rofman, Alejandro (2001). "Transformaciones regionales en la Argentina contemporánea. El perfil general del fenómeno." *Globalización y Territorio. VI Seminario Internacional. Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y territorio.*

Rofman, Alejandro, Ariel García, Liliana García, Florencia Lampreabe, Esteban Rodríguez, y J. M. Vázquez Blanco (2008). "Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad." *Realidad Económica* 240: 97-132.

Sassone, Susana M. (1998) "Reestructuración territorial y ciudades intermedias en Argentina", *Signos Universitarios: Revista de la Universidad del Salvador*, Año 18, N° 34, pp. 15-30.

Scornik, Carlos Osvaldo, Juana Caric Petrovic, Susana Godoy, Valeria Schneider, Claudia Bassi, María Emilia Murcia y Carlos Rosa Marín (2012). "Consideraciones sobre el proceso de metropolización del Gran Corrientes-Gran Resistencia." *Cuaderno urbano* 13, no. 13: 175-191.

Vapñarsky, César A. (1995). "Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950." *Desarrollo económico: Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 35, No. 138 (Jul. – Sep.), pp. 227-254.

Velázquez, G. A. (2006) "Calidad de vida y escala urbana en la Argentina (2001)", *Revista Universitaria de Geografía*, Vol. 15, No. 1, pp. 37-61.

Vessuri, Hebe M. (1992). "XL Las ciencias sociales en la Argentina: diagnóstico y perspectivas". http://www.ivic.gob.ve/estudio_de_la_ciencia/Sisifo2.pdf

Willis, Bailey (1912). "Recent Surveys in Northern Patagonia". *The Geographical Journal*, 40(6), 607-615. doi:1. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1778218>
[doi:1](http://www.jstor.org/stable/1778218)

Willis, Bailey y Julián Moreno-Lacalle (1914). *El Norte de la Patagonia: naturaleza y riquezas*. vol. 1. Scribner Press.

Evaluación económica de la incorporación de riego complementario en la localidad de Villa del Rosario, Entre Ríos. Estimación de los excedentes generados y de la capacidad de pago de la obra por parte de los productores.

Autores:

Pagliettini, Liliana. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, Cátedra de Economía Agraria. Profesora Titular

Silvero, Iván. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, Cátedra de Economía Agraria. Auxiliar de investigación

Domínguez, Jorge. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, Cátedra de Economía Agraria. Profesor Adjunto.

Eje temático:

6. Procesos económicos en el territorio a diversas escalas.

Resumen

Los cítricos son cultivos altamente demandantes de agua y cuyas necesidades hídricas generalmente no son satisfechas por el régimen de precipitaciones. Si bien el clima sin estación seca permite que el cultivo pueda producirse en seco, las producciones dotadas con sistemas de riego localizado obtienen mejores rendimientos y mejor calidad de fruta. En el Litoral argentino, esto queda evidenciado en años de sequía, pero también en años considerados climáticamente normales: El riego contribuye por lo tanto también a reducir la irregularidad interanual de la producción. El presente trabajo tiene como objetivo analizar el impacto de políticas de planificación territorial en la localidad de Villa del Rosario, Entre Ríos, vinculadas al desarrollo regional mediante la expansión del área bajo riego que se llevará a cabo mediante la construcción de un acueducto. Para ello, se caracterizó la estructura productiva de las explotaciones citrícolas que se encuentran en la zona de influencia, y se calculó el costo de obtención del agua superficial, generado a partir de la inversión en la obra hidráulica, los canales de riego, mantenimiento de las instalaciones, mano de obra, administración y energía, lo cual permitió determinar si la propuesta es económicamente viable y si resulta factible ejecutar el proyecto. Se clasificó a los productores en tres tipos de acuerdo al grado de involucramiento de la familia en las tareas realizadas: familiar, familiar empresarial y empresarial, cada uno de ellos, con distinto tamaño de superficie, para ver si había diferencias en lo referente a la capacidad de afrontar el proyecto. Los resultados señalan que los tres modelos generan excedentes que permitirían afrontar el financiamiento y los costos operativos de la obra. No obstante, la decisión política del Estado provincial eximirá al sector privado de los primeros, dejando en manos de los productores solamente la responsabilidad de pagar la operación y mantenimiento del sistema.

Introducción

En la planificación del desarrollo territorial el Estado es, por acción u omisión, el actor central del proceso, encargado de configurar el uso y la ocupación del territorio en el largo plazo, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos del desarrollo.

Al analizar la dimensión territorial de las políticas públicas, se observa que la planificación no es una estrategia de organización sino un proceso social, donde el Estado sigue siendo esencial, pero no único agente de transformación del territorio (Cirio, 2014).

El sentido de las transformaciones ocurridas en los últimos años han modificado las relaciones del Estado con la sociedad civil. El paso de un Estado benefactor que producía y regulaba los servicios que requieren los distintos territorios a uno de corte neoliberal que disminuye sus responsabilidades delegándolas a las instancias locales del mismo Estado y a la iniciativa privada. Estos cambios tienen enorme incidencia en la estructuración y operación de los sistemas hidráulicos.

El camino histórico que recorre la organización y gestión de las áreas bajo riego en la Argentina se encuentra asociado a un orden jurídico institucional que fue cambiando, en función de las distintas formas que adquiere el modelo capitalista en el agro y de las estrategias locales para su implementación.

Las estrategias públicas de planificación territorial, desarrolladas entre las décadas del 50 al 80, permitieron en algunas provincias incorporar a pequeños y medianos productores a la agricultura familiar con riego. Por ejemplo "...en la ribera pampeana del Río Colorado planificar el desarrollo "desde arriba", supuso la aplicación de lógicas sustantivas de racionalidad económica donde el Estado ocupó un papel preponderante en la definición del régimen legal de la tenencia de la tierra, en los derechos de uso del agua, en el poblamiento de un área estratégica y en la conformación de la familia agraria con base en la

producción frutihortícola bajo riego. Para ello el Estado invirtió importantes volúmenes de capital en equipamiento, infraestructura y tecnología." (Dillon, 2011). A partir de los 90 el cambio del rol del Estado, la desregulación de la economía y la hegemonía del capital privado, precipitaron la desaparición de esta escala de productores, consolidando el predominio de la gran propiedad.

Esta ocupación del territorio al amparo de políticas neoliberales, no solo caracterizó las áreas con déficit hídrico sino que también impulsó los cambios y conflictos espaciales en las zonas donde el excedente hídrico anual encubre los conflictos por la apropiación del recurso agua.

En estas regiones las políticas públicas, implementadas en un entorno de valorización del capital privado, determinaron un aprovechamiento diferencial de las mismas a favor de los sectores que demostraron mayor flexibilidad y capacidad para adaptarse a las nuevas lógicas de producción.

Con posterioridad a la crisis 2001, se han planteado una serie de transformaciones en el modelo económico que ha modificado el escenario de las políticas públicas planteando un debate acerca del rol del Estado en el proceso de planificación territorial. Es así que este trabajo busca analizar la intervención del Estado en la planificación y gestión del territorio en áreas bajo riego, qué actores son alcanzados por las políticas implementadas y la determinación del papel de los distintos instrumentos para fijar los derechos de aprovechamiento, la administración hídrica y el régimen económico financiero.

El concepto de Estado

El Estado ha sido concebido por el análisis sociopolítico de dos formas diferentes: por un lado con un rol central, autónomo y con una jerarquía superior, y por el otro como un actor en constante redefinición, altamente determinado por otros procesos históricos, sociales; antes que el "productor" de muchas situaciones, es el "producto" de un entorno. Esta manera de pensar el Estado es coincidente con la propuesta de Foucault (Musetta, 2009), ya que entiende al Estado como un proceso que va más allá de los aspectos institucionales y estructurales con los que habitualmente se los define.

En la primera postura el sentido del Estado no podría separarse de su función básica Estado=Poder; por el contrario Foucault sostiene que el poder viene de todas partes, y sitúa al Estado en el marco más amplio del poder-gobierno y gubernamentalidad.

La relación entre Estado y gubernamentalidades es estrecha y por demás compleja. Es por otra parte, interna y externa al Estado, dado que son las tácticas de gobierno las que hacen posible la definición continua de lo que está dentro de las competencias del Estado y de lo que está fuera de ellas, estableciendo el límite entre lo público y lo privado (Musetta, 2009)

De este modo la gubernamentalidad constituye un sólido marco de análisis para poder entender con mayor precisión y profundidad los problemas del Estado actual.

Las políticas de planificación del territorio en Argentina han tenido históricamente un rol subordinado a las políticas sectoriales, como resultado de la dependencia de la dimensión específicamente territorial con respecto a las dimensiones económicas predominantes en las políticas de Estado.

La provincia de Mendoza ha sido uno de los primeros Estados en dictar su Ley de Aguas (1884), inspirada en la Ley de Aguas española 1866-1879, considerado el principal antecedente para las diferentes leyes de aguas que se dictan en las provincias argentinas.

Esta ley ha sido considerada el sustento del progreso mendocino "Existe un consenso importante en torno a que la Ley de Aguas sancionada el 20 de noviembre de 1884 constituye junto con la Constitución provincial de 1916, el núcleo duro del régimen de aguas de la provincia de Mendoza. La historia oficial de esta provincia ha sido articulada en torno a la constitución de la "región vitivinícola", posibilitada por la "conquista del agua" de fines del siglo que XIX que habilitó la extensión de la agricultura de oasis" (Martin, 2011 80).

Cuando a mediados del siglo XIX el agua se transforma en un bien escaso, deja de ser un factor de interés individual para transformarse en un problema

de interés colectivo que debe ser atendido por el Estado. La subordinación de la economía pública a la producción vitivinícola determinó que el reparto del agua fuera considerado como un asunto de interés público. El "gobierno del agua" asumido por el Estado manifiesta claras contradicciones. "El Estado, al asumir la lógica de la economía política gubernamentaliza la apropiación y manejo del agua; esto aparece en la jurisprudencia como el paso del interés privado al interés público. Por otra parte, este interés público se va a ver doblemente socavado. Por una parte, la colonización del Estado por la economía política tracciona el uso de los recursos según el interés individual y del mercado, pero por otro, y a un nivel societal los poseedores de derechos de agua (y por lo tanto de tierras) serán una porción menor de la sociedad. Esta indagación intenta evidenciar que la identificación de lo público con lo Estatal dentro de una sociedad fragmentada entre propietarios y no propietarios operó con un dispositivo de legitimación de un interés que fue generalizado ni tan público, ni tan común" (Martin, 2011:79).

En el mismo sentido esta investigación analiza la propuesta de inversión del gobierno de Entre Ríos en un sistema de acueductos que beneficiara a los productores de la zona, en el marco del Proyecto "Riego en Zona Citrícola - Villa del Rosario" (financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el apoyo técnico del PROSAP2), ubicada en la Provincia de Entre Ríos en el Departamento Federación, evaluando el impacto económico que la disponibilidad de agua para riego tendrá sobre los productores citrícolas y analizar en qué medida se puede diferenciar lo público de lo estatal a través del accionar del Estado.

Antecedentes

La necesidad de lograr el desarrollo del norte entrerriano, con disponibilidad de excelentes condiciones de suelo y clima, mediante la reconversión productiva a través de un sistema de riego, impulsa al gobierno de Entre Ríos a planificar la construcción de una serie de acueductos. En ese esquema se encuentra el acueducto de Villa del Rosario (en construcción), el acueducto de Santa Eloísa,

el acueducto de Santa Ana y el acueducto del Mandisoví, sobre el Río Uruguay y los acueductos La Paz – Estacas y, el acueducto de la Zona Núcleo, estos últimos, ambos sobre el Paraná.

El Acta del 13 de enero de 1938 celebrada entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, explicitó en su Art. 5º el interés común de los Estados signatarios en el aprovechamiento hidráulico del río Uruguay, a cuyo fin se acordó promover la designación de una Comisión Técnica Mixta (C.T.M), que procedería al estudio respectivo e informaría a ambos Gobiernos a los efectos de su realización. Esta Comisión fue constituida en 1946; fruto de su labor fueron el Convenio y el Protocolo Adicional del 30 de Diciembre de 1946. El objeto de la C. T. M. es obtener el mayor beneficio de las disposiciones naturales que ofrecen los rápidos del río Uruguay, en la zona del Salto Grande, para el desarrollo económico, industrial y social de ambos países y, con el fin de mejorar la navegabilidad, aprovechar sus aguas para la producción de energía y facilitar la vinculación de sus comunicaciones terrestres, así como cualquier otro objeto que, sin menoscabo de los anteriores propósitos, concurra al enunciado beneficio común²⁹². En el caso del acueducto de Villa del Rosario, construido a partir de un Convenio entre el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y el PROSAP-BID se llevó a cabo con el objetivo de abastecer de agua a 2280,64 has con plantaciones cítricas. El presente proyecto se efectuó a partir del documento original realizado por la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG), en el año 2001.

Con este proyecto, se pretende incrementar los rendimientos por hectárea de la producción de la zona alcanzada por el proyecto, al mismo tiempo que mejorar la calidad de la fruta cosechada. Estos objetivos se alcanzarán mediante la aplicación de riego complementario a partir de la construcción de un sistema comunitario de riego conjuntamente con capacitación y asistencia técnica a los productores y el fortalecimiento de las instituciones responsables de la administración y funcionamiento del sistema.

²⁹² http://www2.saltogrande.org/pdf/libro_azul.pdf, (22 de Junio, 2005)

Objetivos

Analizar el gobierno del agua como un proceso que conjuga racionalidades políticas- concepciones acerca de los fines de gobierno, que responde a preguntas como ¿Qué debe ser gobernado? ¿por quienes? ¿con que procedimiento?- con tecnologías de gobierno- prácticas y técnicas para la transformación de actividades, condiciones y sujetos en un campo de intervención.

En la zona citrícola de Villa del Rosario, el estado provincial ante la escasez del recurso agua gubernamentaliza el manejo del agua, considerándolo un problema de interés colectivo, enfocado a actores con distinto grado de capitalización

Para su análisis se plantean los siguientes objetivos específicos

- Caracterizar la estructura productiva de las explotaciones citrícolas que se encuentran en la zona de influencia del acueducto Villa del Rosario, en los aspectos estructurales, tecnológicos y organizativos.
- Calcular el excedente económico a partir de los ingresos y costos de producción de las explotaciones medias representativas en el área que constituyen en conjunto la demanda de agua, considerando que a partir de la implementación del Proyecto, tendrán la posibilidad de regar la totalidad de la superficie.
- Calcular el costo de obtención de agua superficial que constituiría la oferta, generado a partir de la inversión en la obra hidráulica, los canales de riego, mantenimiento de las instalaciones, mano de obra, administración y energía.

Materiales y métodos

Se consultaron Documentos de trabajo con información de carácter nacional y provincial relacionados con proyectos de riego, como también los resultados de

estudios de investigación en la zona citrícola (INTA. 2012; MAGyP y PROSAP. 2011; FAO, 2012).

Entre las fuentes consultadas se destacan, el Documento de factibilidad del PROSAP (PROSAP 2012) sobre el Riego en Zona Citrícola de Villa del Rosario en Entre Ríos, complementado con entrevistas al Presidente de La Asociación de Regantes de Villa de Rosario y al Director de Producción de la Municipalidad de Villa Rosario.

Se realizaron entrevistas a informantes calificados vinculados al desarrollo del proyecto.

En el período 2013/2014 en el marco del asesoramiento técnico del PROSAP, se realizó un relevamiento sobre el Padrón de regantes del Proyecto de riego en la zona citrícola de Villa del Rosario que abarcó aspectos relacionados con la composición familiar, la estrategia productiva, la capacitación y sobre aspectos asociativos.

La muestra abarcó 40 explotaciones de diferentes escalas de superficie. A partir de los datos obtenidos, se caracterizó la estructura productiva de las explotaciones citrícolas que se encuentran en la zona de influencia del acueducto teniendo en cuenta los aspectos estructurales, tecnológicos y organizativos.

A los efectos de reconocer si desde el lado de la demanda, esto es, el conjunto de productores beneficiados, están en condiciones de pagar el agua suministrada por el proyecto de regadío, se identificaron tres modelos, diferenciados por su tamaño e incorporación de tecnología (Cuadro 1):

1. Quintas de menos de 15 hectáreas con baja incorporación de tecnología y sin riego,
2. Quintas de más de 15 hectáreas con incorporación media de tecnología sin aplicación de riego.
3. Quintas de más de 15 hectáreas con incorporación media de tecnología y aplicación de riego parcial (al 15% de sus hectáreas implantadas).

Dentro de los modelos de más de 15 hectáreas, los planteos sin aplicación de riego representan el 67% de las quintas, mientras que los que aplican riego parcial, el 33% restante. Estos modelos son representativos de todos los productores del área de estudio.

Del relevamiento de productores de la zona surgió que algunos de los pequeños productores aplican riego y venden fruta de exportación pero, tanto el número de productores como de hectáreas es no significativo como para incluir un modelo que los diferencie por lo que son considerados dentro de los tres modelos identificados.

Debe destacarse que la situación y prácticas productivas de las quintas en el área de cobertura son relativamente homogéneas.

Cuadro 1. Modelos de Finca

Concepto	Modelo 1 0-15 has s/ riego	Modelo 2 > de 15 has s/ riego	Modelo 3 > 15 has, c/ riego parcial	Total
Sup. plantada (ha promedio)	9,5	25,5	30,0	
Sup. plantadas con naranja (ha promedio)	3,8	10,2	Con riego: 1,80 ha Sin riego: 10,21 ha	
Sup plantada con mandarina (ha promedio)	5,7	15,3	Con riego: 2,70 ha Sin riego: 15,31 ha	
Cantidad de Quintas	22	46	23	91
% Cantidad de Quintas	24%	51%	25%	100%
Superficie Ocupada (ha)	208,7	1.388,0	684,0	2.280,7
% Superficie Ocupada	9%	61%	30%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PROSAP, 2013 e Informantes Calificados

Resultados

Determinación del valor del agua por el cálculo del “excedente residual”.

El término “valor de un bien o recurso” implica dos conceptos fundamentales, “escasez” y “beneficio”. El valor económico es una de las múltiples maneras de medir el beneficio. En economía el término “valor” implica una valorización monetaria de los cambios que ocurren en el bienestar económico cuantificando los bienes y servicios provistos por el recurso, en este caso el agua, tengan o

no precios del mercado. La estricta definición económica nos habla de la "disposición marginal a pagar por un bien" (Young, 1996; Ward & Michelson, 2002). Para cualquier bien el precio es interpretado, en condiciones de competencia perfecta, como la disposición marginal a pagar por él. Esto es igualmente válido para aquellos bienes que no tienen un precio de mercado y son valuados a su "precio sombra" o "costo de oportunidad". (Hussain et al, 2007). En este análisis se busca determinar el valor del agua usado en la actividad agropecuaria, según los modelos productivos representativos, en el área de estudio. El enfoque del excedente residual permite obtener valores medios en dos períodos de planificación diferentes. El período más corto considera el excedente por encima de los costos variables de otros insumos no relacionados con el agua, señala, en este caso, la disposición media a pagar por el recurso como insumo productivo, mientras que el período más largo al descontar los costos variables y los fijos permite medir la contribución del agua a la ganancia del productor como ganancia extraordinaria. Los costos fijos incluyen el beneficio normal del capital, los costos de disponibilidad del agua, impuestos y depreciaciones suponiendo que la tecnología no registra cambios en el período considerado.

En el caso estudiado se determinará el excedente que surge en cada una de las explotaciones representativas a partir de considerar los gastos depreciaciones e intereses de las explotaciones incluyendo los costos de riego para saber si el excedente alcanza a cubrir los costos de disponibilidad relacionados con la obra de riego realizada por el estado. Por lo que en los costos de riego se incluirá la depreciación e interés del equipo de riego, la mano de obra para riego, y la energía utilizada en la explotación. Para determinar el valor del agua para cítricos, se partió del supuesto que en los tres modelos, tanto para el Modelo 1 (10 has), el Modelo 2 (23 has) y el Modelo 3 (23 has), los productores aplican riego en la totalidad de sus hectáreas

Una vez cubiertos los costos no relacionados con el agua, los costos del riego dentro del predio (depreciación e interés de los equipos, costos energéticos, los costos de mano de obra), y una tasa de ganancia razonable, el excedente

obtenido resulta un indicador adecuado de su disposición a pagar por ella, como recurso para la realización del cultivo. Dentro de los métodos indirectos de valorización del medio ambiente, se utiliza el enfoque de la imputación residual. "El valor residual se asume igual al retorno por agua y representa el monto máximo que el productor estaría dispuesto a pagar, cubriendo el costo de los insumos" (Naesser & Bennett, 1998). Cabe destacar que, tanto para el Modelo 1 y el Modelo 2, la cantidad de plantas/ha son de 500 plantas/ha; difiriendo con el Modelo 3, donde los productores emplean 600 plantas/ha. La fórmula utilizada es la siguiente:

- Ingreso Neto = Rendimiento x Precio – (Gastos de flete, descarga y comisión)
- Costo de Producción = Gastos + Depreciaciones + Intereses
- Excedente = Ingreso Neto – Costo de Producción

Los excedentes calculados se observan en el siguiente cuadro (Cuadro 2)

Cuadro 2. Determinación del excedente económico de los distintos modelos

Concepto	Unidades	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Rendimiento esperado	Kg / ha	30.000	30.000	35.000
Precio al productor	\$ / kg	3,00	3,00	3,00
Ingreso Bruto	\$ / ha	90.000	90.000	105.000
Gastos de comercialización	\$ / ha	5.656,00	7.036,00	8.706,00
Ingreso Neto	\$ / ha	84.344,00	82.964,00	96.294,00
Costo de producción (gastos + depreciaciones + intereses)	\$ / ha	73.628,25	55.995,38	57.872,64
Excedente	\$ / ha	10.715,75	26.968,62	38.421,36

Fuente: elaboración propia

Determinación de los costos de la obra

La obra hidráulica presenta los siguientes costos, agrupados en de la siguiente manera (Cuadros 3, 4, 5, 6):

- Componente 1: Construcción de la obra. Se divide a su vez en tres actividades.

- Actividad 1: obra de toma de agua y bombeo

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

- Actividad 2: sistemas de distribución.
- Actividad 3: plan de gestión ambiental y social
- Componente 2: Costos de operación y mantenimiento

Cuadro 3. Costo de la obra hidráulica. Resumen de presupuesto infraestructura

Actividad	Items	Parcial	Total Actividad
1	Estación de Bombeo	1.398.599,35	2.890.156,82
	Sistema de presurización nº 1	103.719,68	
	Sistema de presurización nº 2	110.442,83	
	Líneas de energía eléctrica	1.021.062,25	
	Subestaciones transformadoras	256.332,71	
2	Provisión y colocación de cañería	2.777.324,41	3.538.871,01
	Válvulas, caudalímetros y filtro	683.979,03	
	Obrador y movilización de equipos	77.567,57	
Total obras			6.429.027,83

Fuente: elaboración propia

Cuadro 4. Costos Actividad 3 - Plan de Gestión Ambiental y social

Actividad	Unidad	Cantidad	Costo Total us\$
A. Inspector Ambiental y Social de Obra (IASO)	Meses	24	38.918,90
B. Capacitación en buenas prácticas de construcción	Unidad	2	2.702,70
C. Gestión de residuos y efluentes /a	Global	1	12.162,20
D. Monitoreo de Aguas /b			2.973,00
Capacitación /c	Global	1	270,30
Equipamiento para monitoreo /d	Global	1	2.702,70
E. Reparación de daños causados por maquinaria y actividades de obra	Global	1	27.027,00
F. Comunicación con la comunidad / Rescate de hallazgos históricos	Global	1	24.324,30
G. Material de trabajo para IASO	Global	1	5.621,60
H. Monitoreo de Aguas			2.972,90
Medidor multiparámetro de calidad de aguas subterráneas	Unidad	1	2.702,70
Capacitación en extracción de muestras /e	mes-hombre	1	170,30
Viáticos capacitador /f	Global	1	27,00
Materiales e Insumos	Global	1	40,50
Pasaje Capacitador /g	Unidad	1	32,40
I. Manejos preventivos de suelos y drenajes	Global	1	32.432,40
J. Recomposición áreas perturbadas y reposición de vegetación eliminada	Global	1	67.027,00
K. Vehículo /h	Unidad	1	13.513,50
Subtotal Costos de Inversión			229.675,50
A. Monitoreo de Parámetros Sociales			162,10
Fotos Aéreas /i	Global	1	135,10

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Materiales para informes /j	Global	1	27,00	
B. Monitoreo de Aguas				6.621,60
Análisis Laboratorio /k	Global	1	6.486,50	
Materiales de muestreo /l	Global	1	135,10	
Subtotal Costos Recurrentes				6.783,70
Total				236.459,20

Fuente: elaboración propia

Cuadro 5. Costo total componente 1 (incluye plan gestión ambiental)

Actividad	Costo us\$
Actividad 1. Estación de Bombeo y Rebombeo	2.890.156,83
Actividad 2. Red de Riego	3.538.871,01
Actividad 3. Plan de gestión ambiental	236,459.5
Total	6.665.487,34

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6. Costos de Operación y Mantenimiento

Concepto	Sueldos brutos + cargas sociales	Cantidad de meses	Costo Anual (u\$s)
1. Costos Administrativos (anuales)	4.054,05	12	48.648,60
Nivel Gerencial	1216,22	12	14.594,64
Nivel Técnico	1013,51	12	12.162,12
Operarios Administrativos	1824,32	12	21.891,84
2. Costos Plantel Técnico	594,59	12	7.135,08
3. Costos de Servicio de Mantenimiento	1216,23	12	14.594,76
Serv. técnicomant. de equipos de bombeo	405,41	12	4.864,92
Serv. técnicomant. de rejillas y equipos de filtro	270,27	12	3.243,24
Serv. técnicomant. de tableros eléct. y accesorios	135,14	12	1.621,68
Serv. técnicomant. red de tuberías y equipos	405,41	12	4.864,92
4. Costos Plan de Gestión Ambiental			6.783,78
Total Costos Fijos Anuales			77.162,22

Concepto	us\$ / ha	Cantidad de ha	Costo Anual (u\$s)
Costos de Bombeo	298,8	2.280	681.264

Costo Total Anual de operación y mantenimiento (us\$)	758.426
Costo Total anual por ha (us\$)	332,64

Costos total de la inversión

A los efectos de determinar el costo total de la inversión, esto es, la obra y los costos de operación y mantenimiento, se elaboró un flujo de fondos, a los efectos de determinar el Valor Actual Neto (VAN) de la inversión. En dicho VAN está por lo tanto incluido el costo de agua superficial (extracción,

almacenamiento y transporte) disponible a partir de la realización de la obra hidráulica, los canales de riego, el mantenimiento de las instalaciones, la mano de obra, la administración y la energía requerida para el funcionamiento de la obra.

$$VAN = -A + \sum_{i=1}^n \frac{Q_i}{1+k} ; \quad Q_i = C_i - P_i$$

Donde

A = Inversión

Q = Beneficio Neto

k = tasa de interés

i = período

$$A = 6.665.487,34 \text{ US\$}$$

$$C_i = p_i \cdot X_i ; p_i = ? ; x_i = 27360000 \text{ m}^3$$

$$P_i = 758426 \text{ US\$}$$

$$0 = -6.665487,34 + [(27360000 \cdot p) - 758.426] \cdot \left[\frac{(1+0,08)^{30} - 1}{0,08 \cdot (1+0,08)^{30}} \right]$$

$$0 = -6.665487,34 + [(27360000 \cdot p) - 758.426] \cdot 11,2578$$

$$6.665487,34 = [(27360000 \cdot p) - 758.426] \cdot 11,2578$$

$$\underline{6.665487,34} + 758.426 = 27360000 \cdot p$$

$$11,2578$$

$$P = 0.04936 \text{ \$US / m}^3 \text{ Expresado por ha } 592,32 \text{ \$US / ha con un dólar 14.5} \\ \text{\$/\$US } \boxed{\text{Pagaría } 8588.64 \text{ \$/ha}}$$

$$\text{Si solo paga gastos de mantenimiento y operación el } P = 0,02772 \text{ \$US / m}^3$$

Expresado por ha 332,64 \$US / ha con un dólar 14.5 \$/\$US Pagaría 4.806,6
\$/ha

Conclusiones

La factibilidad del Proyecto quedó demostrada a partir del análisis de los resultados obtenidos, mediante el cálculo del Excedente residual, que en los tres modelos de explotaciones representativas del área de estudio y bajo el supuesto que las explotaciones incorporan el 100% de la superficie con riego, los excedentes obtenidos son para las explotaciones de 10 ha de 10.715,75 \$/ha, para las de 23 ha con nivel tecnológico medio 26.968,62 \$/ha y para el nivel tecnológico alto de 38.421,36 \$/ha.

Por otra parte, el cálculo de la cuota que deberían pagar los productores para cubrir la depreciación del acueducto, el costo de oportunidad del capital y los costos de operación y mantenimiento, representa un valor de 8.588,64\$/ha. Eventualmente, las tarifas deberán considerar la diferente capacidad de pago de los actores participantes, que muestran distintos niveles de capitalización, lo que supone una estrategia de intervención que asegure la adecuada distribución del recurso y del excedente económico generado.

Sin embargo, a pesar de que resulta posible afrontar el costo y el mantenimiento de la obra, así como el valor del recurso, por decisión de la Provincia de Entre Ríos el monto de la obra no será cobrado a los productores, haciéndose cargo la provincia del reembolso de la obra en su totalidad. Por ese motivo los productores solo son responsables de pagar la operación y mantenimiento del sistema, siendo la misma de \$ 4.806,6 \$/ha. Este análisis nos permite señalar, que los tres modelos perciben un excedente que les permite pagar al Estado, que financia la obra de inversión realizada, sin perjudicar su tasa de ganancia.

Esto remite a mencionar aspectos referidos a la institucionalidad. América Latina se ha caracterizado en muchos aspectos de su cultura y de su institucionalidad por su informalidad y en ocasiones por el escaso apego a la ley estatal o, visto desde otra perspectiva, por las severas dificultades que los

estados enfrentan a la hora de aplicarla o hacerla cumplir, o la intención por parte de la dirigencia política de subrogar el Estado a los intereses de determinados sectores. En el caso de la aplicación de normativas regulatorias del uso del agua para riego, es posible que esa ineficiencia se incremente al no estar claramente reglamentada y actualizada la normativa que regula el uso y aprovechamiento del recurso, en una provincia donde hay un consenso, que el mismo no es escaso, y sobre todo la falta de presupuestos y financiamiento adecuado, que se conjugan también para impedir la aplicación de reglas que en la mayoría de los casos demandan despliegue territorial estatal.

Estas nuevas normativas ponen en juego intereses públicos y privados, derechos, obligaciones, legitimación y procedimientos que constituyen un desafío para la gestión del agua en la región. Uno de los principales problemas que se debe resolver es el de la "organización", especificando un marco institucional que contemple el diseño de reglas operativas, adecuadas para la explotación e inversión en un recurso colectivo. La Ley de aguas de Entre Ríos, junto con la Constitución, reúnen la mayoría de los principios reformistas que sustentan las leyes de aguas sancionadas en la última década, pero el núcleo central sigue siendo la dimensión económica, los derechos de aguas, permisos y concesiones, que se relacionan directamente con el incentivo de la inversión y la actividad económica.

Al finalizar la investigación se puede concluir que la instalación de equipos de riego es una inversión que aumenta los costos, pero también los rendimientos, con lo cual se incrementan los ingresos. Por lo tanto, los productores se ven favorecidos con la utilización del riego, ya que aumenta su ingreso mediante un incremento sustancial de la producción, la calidad de la fruta producida y de esta manera la posibilidad de acceder a los mercados de exportación. Esto redundará en una mejor calidad de vida para los productores y sus familias, generando un incremento de la actividad económica de Villa del Rosario reflejada en mayor requerimiento de mano de obra, transporte, servicios de acondicionamiento y empaque de la fruta, venta de insumos etc., conformando

los numerosos actores que intervendrán en estas actividades, los beneficiarios indirectos del proyecto.

La dotación de agua de riego y adopción de un sistema de riego complementario implica un cambio tecnológico importante que deberán hacer los productores en sus quintas. Por ese motivo, resulta esencial acompañar a los beneficiarios en este proceso y proporcionarles, a través de distintos medios, la asistencia técnica necesaria para poder llevar adelante dichos cambios con éxito.

Bibliografía

Cirio, G. (2014). "Planificación territorial y acumulación capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino 1955-2014", Realidad económica nro 286. IADE. Buenos Aires, Argentina.

Dillon, B. 2011. "Convivencias territoriales: Las particularidades de la gestión de áreas bajo riego en la ribera pampeana del río Colorado". En: *Estudios sociales del riego en la agricultura argentina*. Miranda, O. (ed.). Cap. XI :(181-195). Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) 348 p.

Hussain, I.; Turrall, Hugh; Molden, David; Ahmad, Mobin-ud-Din. 2007. Measuring and enhancing the value of agricultural water in irrigated river basins. *Irrigation Science*, 25:263-282.

INTA. (2012). Desarrollo de tecnologías para la optimización del riego. Disponible en: <http://inta.gob.ar/proyectos/aern-291631>

MAGyP y PROSAP. 2011. Proyecto de Sistematización y Distribución de Agua para Riego MandisoviChico. EntreRios. Disponible en: http://www.hidraulica.gob.ar/consultas_publicas/mandisovi_chico/Doc Proyecto_Mandisovi.pdf

Martin, F. (2011). Agua y propiedad. Notas para una historización socio jurídica del agua en la Provincia de Mendoza (siglo XIX-XX). En: *Estudios sociales de*

riego en la agricultura argentina. Miranda, O. (ed.). Cap. IV: (73-74). Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) 348p.

Mussetta, P. (2009). "Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad". Perspectivas teórico metodológicas. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol 51. Nro 205 (37-55). UNAM. México DF.

Naesser, R. B.; Bennett, L.L. (1998) "The cost of noncompliance: The economic value of water in the Middle Arkansas river valley". Natural Resources Journal 38 (3): 445-463.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (FAO, 2012): Areas de Riego en la Provincia de Entre Rios. Pag. 12. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/utf017arg/estudio/riegointegral/are_asexistentes/Anexos/PROVINCIA_DE_ENTRE_RIOS.pdf

Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). (2012). "Proyecto Riego en Zona Citrícola de Villa del Rosario". Documento de factibilidad. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación (99pp.)

Ward, F.A.; Michelsen, A. (2002). "The economic value of water in agriculture: concepts and policy applications". Water Policy 4 (2002) 423–446. Londres, RU.

Young, R. A.. 1996. "Measuring economic benefits for water investments and policies". World Bank technical paper ; no. WTP 338. Washington, D.C. : The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/313721468740216609/Measuring-economic-benefits-for-water-investments-and-policies>

El agro pampeano actual: una propuesta de abordaje para analizar la incidencia de sus dinámicas de acumulación en los espacios locales

Estefanía Huter²⁹³

Universidad Nacional de Quilmes - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

estefaniahuter@gmail.com

Resumen

En las últimas décadas se han producido transformaciones en el agro que plantean desafíos para pensar las dinámicas actuales que lo atraviesan; entre otras cosas, en relación al modelo productivo conformado, a los diversos agentes directamente vinculados a la actividad, a las dinámicas socio-económicas que se despliegan vinculadas al agro y a su impacto en los espacios locales. En este trabajo se reflexiona sobre lo ocurrido en el agro pampeano en relación a tales problemáticas; se comenzará por considerar las tendencias dominantes del agro, que permiten afirmar la conformación de un nuevo modelo de desarrollo agrario. Este será el punto de partida para realizar una propuesta conceptual que permita profundizar al análisis de un aspecto hasta ahora poco estudiado del desarrollo agrario pampeano: las dinámicas territoriales de los actores agrarios en sus aspectos económicos y su incidencia en los espacios locales. Incorporándose a la discusión conceptual en torno al territorio y lo local; esta perspectiva plantea poner énfasis en los elementos económico-productivos implicados en las construcciones, deconstrucciones y reconstrucciones de los territorios, apelando para ello a la noción de circulación del capital de los actores agrarios.

²⁹³ Licenciada en Sociología (UNLP), maestranda en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO), doctoranda en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Becaria Doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones sobre Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea (IESAC) de la Universidad Nacional de Quilmes. Investigadora invitada en el Centro sobre Análisis del Desarrollo Territorial (ADETER) de la Universidad Nacional del Sur. Actualmente participa en los proyectos de investigación: "Hegemonía: cuestiones teóricas, estrategias metodológicas y estudios empíricos, con énfasis en las disputas por la cuestión agraria en la Argentina contemporánea" (IESAC-UNQ) y "Análisis de la acción y el desarrollo territorial en áreas rurales de Argentina" (UNS).

Introducción

Los procesos de globalización y reestructuración económica mundial ocurridos en las últimas décadas plantean desafíos para pensar el agro actual, en el marco del cual se habría generado un nuevo modelo productivo hegemónico. En este contexto resulta interesante preguntarse ¿Cómo afecta el nuevo modelo productivo a los diversos agentes directamente vinculados a la actividad? ¿Tiene consecuencias en las dinámicas territoriales que se despliegan vinculadas al agro? ¿Qué impacto tiene en los espacios locales? Y, más en general, ¿Qué desarrollo agropecuario, pero también en términos de la sociedad toda, hace posible?

Se intentarán abordar estos interrogantes reflexionando sobre lo ocurrido en la Argentina, más particularmente en la región pampeana. Debido a que el agro ha atravesado transformaciones a nivel global, se considerarán brevemente algunos de tales procesos de cambio ocurridos en la fase actual del capitalismo; y se pasará a analizar las tendencias dominantes del agro pampeano, que permiten afirmar la conformación de un nuevo modelo de desarrollo agrario. Todo ello para luego, tomando en cuenta diversos antecedentes teóricos y empíricos (de distinto alcance), plantear una propuesta conceptual que permita profundizar el análisis de una dimensión aún poco estudiada del funcionamiento del agro actual: las vinculaciones que los actores sociales agrarios establecen con los espacios locales, con énfasis en los aspectos material-económicos; instancia que resulta necesaria analizar para considerar el tipo de desarrollo que propone el modelo agrario dominante. De esta forma, este trabajo pretende aportar a la construcción de herramientas analíticas para abordar conceptualmente el problema de las dinámicas territoriales de los actores agrarios.

1- Transformaciones globales y tendencias dominantes del agro pampeano actual

La globalización neoliberal, desplegada en las últimas décadas del siglo XX, aparece como el elemento principal que configuró las condiciones para las transformaciones ocurridas en los últimos tiempos en el mundo rural latinoamericano (Kay, 2007; Buttel, 2005; Mc Michael, 1999). Se tendió a una liberalización de los mercados; marco en el que ocurrió un proceso de mayor inserción (y dependencia) de las diversas "agriculturas nacionales" en procesos globales (Buttel, 2005; Mc Michael, 1999). Ello supuso un cambio cualitativo en las formas de acumulación del capital y de organización de la producción en el agro, en donde un grupo cada vez más reducido de grandes corporaciones transnacionales (en proceso de concentración) han ido ganando poder para gobernar los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria, encontrándose sus puntos clave de gobernanza en los dos extremos: la producción de insumos agropecuarios y la distribución minorista de alimentos, pero con procesos concentradores que ocurren en todos los eslabones (Delgado Cabeza, 2010; Etxezarreta, 2006; Gutman y Gorenstein, 2003; Kay, 2007). Durante el último cuarto del siglo XX, en la estrategia desplegada por las grandes empresas del sistema para expandirse intentando limitar condicionamientos sociales, espaciales y naturales, el uso de las nuevas tecnologías ha jugado un rol clave. Cambios tecnológicos y organizacionales asociados tanto a la producción como a la distribución han hecho posible una mayor flexibilización, coordinación e integración de los eslabones de la cadena agroalimentaria; donde el capital adquiere mayor capacidad para localizar y deslocalizar incluso los procesos productivos (Etxezarreta, 2006; Kay, 2007), dentro de una competencia global de fuerte volatilidad (Gutman y Gorenstein, 2003; Delgado Cabeza, 2010).

Si la conformación del actual régimen agroalimentario tuvo como condición de posibilidad la reforma neoliberal, la apertura comercial y financiera y el achicamiento del rol regulador del Estado (especialmente en Latinoamérica), sería interesante analizar qué ha ocurrido en Argentina (que

encuentra algunos paralelismos con otros países de la región) a partir del cambio en el clima político y en el quiebre discursivo en torno al "consenso neoliberal", cuyos momentos de inflexión ocurrieron a inicios de la década del 2000. En nuestro país, con el impulso de la política devaluacionista (2002) y del aumento de los precios internacionales de los productos del agro dirigidos a exportación (particularmente la soja), diversos autores consideran que habría existido una profundización de algunas tendencias que venían desarrollándose en el agro; aunque existan disidencias respecto a cómo interpretarlas en el marco del modelo de desarrollo que plantean para Argentina²⁹⁴. A su vez este sería un buen punto de partida para reflexionar sobre las transformaciones y continuidades que pudieran encontrarse en el modelo de desarrollo agrario en el marco del clima político inaugurado recientemente en Argentina (y en varios países de la región), con un nuevo giro neoliberal.

Desde el último cuarto del siglo XX, en el marco de aquellas transformaciones a nivel mundial, diversos autores señalan que se fue conformando un nuevo paradigma agrario en la Región Pampeana (y también cambios en regiones extrapampeanas); que supuso transformaciones productivas, el desarrollo de nuevas y complejas formas de producción (Balsa, 2012; Bisang et al., 2010), la modificación en los requisitos de capitalización de las explotaciones, la tendencia hacia la agriculturización, y, en particular, a la especialización en cultivo de soja. Todo ello contribuyó conformar un agro cada vez más concentrado, que favoreció el surgimiento de nuevos actores y la reconversión o expulsión de otros (Sili y Soumoulou, 2011; Grosso et al, 2013; Pengue, 2009; Reboratti, 2010). El modelo de productivo que se fue

²⁹⁴ Es decir, este análisis podría servir como punto de partida a otras reflexiones en torno a cómo fue posible que, pese al clima político de ruptura que se configuró en la última década en América Latina, en términos del modelo de desarrollo agropecuario hubo una profundización de algunas tendencias existentes (indagación que podría conectarse con el análisis del rol que ha tenido el agro en la configuración de los modelos de acumulación de Latinoamérica).

configurando se expandió rápidamente, subsumiendo a otras lógicas bajo dinámicas hegemónicas²⁹⁵.

Para intentar una caracterización más precisa del actual modelo de desarrollo agrario en la región pampeana se partirá de retomar y sistematizar elementos que varios autores coinciden en señalar como definitorios (aunque interpretándolos desde diversas perspectivas): el cambio tecnológico y organizacional en la producción agropecuaria, y las transformaciones en los actores que participan directamente en los esquemas socio-productivos.

A- Cambio tecnológico y organizacional

Ocurrió una nueva ola de incorporación tecnológica que supuso mayores inversiones de capital y modificó la forma de producir en el agro, sobre todo la de hacer agricultura.

Hacia mediados de los '90 en la producción agrícola el uso de siembra directa, semillas diseñadas en base a técnicas biotecnológicas (genéticamente modificadas) y el glifosato, se complementaron conformando un paquete tecnológico que generó ventajas comparativas en términos de productividad y de simplificación de tareas (Grosso et al., 2013; Bisang et al 2010, 2013). A ello se fueron agregando innovaciones en maquinarias, pesticidas y fertilizantes, entre otras cosas (Gras y Hernández, 2013). Las incorporaciones tecnológicas y una tendencia al alza de precios en las oleaginosas impulsada por la demanda externa, incidieron en el crecimiento acelerado de la producción y exportación de granos, fundamentalmente de la soja y sus derivados (Bisang et al, 2010; Balsa et al., 2014). La soja se fue convirtiendo en el producto de mayor preponderancia dentro de la producción agropecuaria, generándose una dominancia inédita por parte de un solo cultivo en la historia del agro argentino (con la doble cosecha y la extensión de la frontera agrícola) (Pengue 2009; Reboratti, 2010). Así como ocurrió con la producción de soja, paradigma del nuevo modelo, se tendieron a conformar "paquetes tecnológicos" en las

²⁹⁵ En este trabajo se propone pensar estas tendencias como parte de un modelo de desarrollo agrario particular, atado fuertemente a la demanda externa e hiperespecializado en función de ella; y salirse así de la encerrona que plantean algunos intelectuales sobre el debate "pro o anti" soja (como Solbrig y Adamoli, 2008).

distintas producciones agrícolas (Bisang et al 2010). La aplicación de innovaciones tecnológicas supuso una mayor incorporación de insumos externos para la producción y una redefinición del tipo y lugar del conocimiento, cobrando cada vez más centralidad la incorporación de conocimiento complejo muchas veces codificado en reemplazo del saber-hacer de los propios productores; otorgándose mayor relevancia a saberes profesionales y a los proveedores industriales de insumos, poseedores de conocimiento codificado (Bisang et al., 2010; Gras y Hernández, 2013).

En la ganadería vacuna también ocurrieron transformaciones en las últimas décadas, diferentes respecto a la agricultura debido a la naturaleza del proceso y a cierto desfasaje temporal. A partir de los años '70 y '80 hubo un mejoramiento tecnológico en la implantación de pasturas y verdeos con ventajas en la oferta forrajera, y, más tarde, la difusión del alambrado eléctrico y de la confección de rollos de heno permitieron una mejor gestión del forraje. Se inició un proceso de intensificación en la ganadería que se profundizó recién en los años 2000, al difundirse la artificialización y complejización de la gestión de la nutrición animal con la práctica de suplementación dietaria, acompañada en ciertos casos por el confinamiento en corrales de engorde (Albaladejo y Champredonde, 2011). Paulatinamente, también en la ganadería fue teniendo mayor relevancia el asesoramiento técnico en la gestión del proceso productivo, más aún en actividades de engorde (Albaladejo y Champredonde, 2011).

Es posible advertir entonces que en las últimas décadas tanto en la agricultura como en la ganadería, dos actividades predominantes en el agro pampeano, ocurrieron procesos de intensificación del proceso productivo, con mayor incorporación de insumos externos y conocimientos técnicos; y, en consecuencia, aumentaron los costos fijos que deben movilizarse para producir.

Por otro lado, ocurrió un cambio en el manejo de las explotaciones agropecuarias, en la lógica organizacional del proceso productivo, expandiéndose la desverticalización de la mano de un modelo de gestión que

requiere especializaciones productivas. Se involucró a una mayor y más variada gama de agentes en la producción, coordinados mediante vínculos contractuales, y se generaron así formas más flexibles de asumir la producción con lógicas temporales más acotadas, conformando una organización en red (Gras y Hernandez, 2013; Delgado Cabeza, 2010; Bisang et al 2010, 2013; Balsa et al., 2014). Pero en estas "organizaciones en red" se reprodujeron tendencias a la concentración en algunos nodos, con capacidades diferenciales de apropiación de las mejoras de productividad y ganancias generadas por la trama en su conjunto, además de cierta mayor volatilidad en sus estrategias, en función de cambios en el entorno económico y político-regulatorio (Gutman y Gorenstein 2003; Gras y Hernández, 2013).

En términos generales el modelo agrario que se fue desarrollando intensificó dinámicas concentradoras, con la novedad de que se desplegaron tendencias hacia la concentración de la producción y no sólo de la propiedad de la tierra (Grosso et al., 2013; Balsa et al., 2014; Albaladejo, 2013), e indujo una (mayor) dependencia respecto a actores ubicados por fuera de la producción: proveedores (transnacionales) de insumos, demanda global (externa), agentes financieros.

B- Transformaciones en los actores sociales del agro

Aquellos rasgos que fue adquiriendo el agro redimensionaron la participación de los diversos actores sociales, tanto por transformaciones en el peso relativo de cada uno de ellos como por el surgimiento de nuevas figuras. A continuación, se caracterizarán brevemente a los agentes que tradicionalmente han sido considerados por la bibliografía académica como "productores" de la región pampeana (es decir, personas físicas o jurídicas que asumen la gestión y los riesgos de la actividad productiva, independientemente de su relación con la tierra (Lódola y Fossati, 2004)), y también se mencionarán otros agentes que están directamente asociados al modelo productivo actual: contratistas, rentistas²⁹⁶ y asalariados²⁹⁷.

²⁹⁶ Incorporar a estos dos agentes resulta necesario para comprender los rasgos que han adquirido los esquemas socio-productivos que se movilizan en el agro actual.

Entre las empresas de producción agrícola algunos autores señalan la existencia de una serie de megaempresas que se distinguen por sus enormes volúmenes de actividad, alrededor de 100 mil has (Balsa et al., 2014; Gras y Hernández, 2013); y, en general (pero no exclusivamente), siguen el modelo de organización productiva en red, desarrollando la producción en tierras arrendadas con tercerización de las labores, basándose en la coordinación y gestión de recursos y actores (Bisang et al, 2010; Gras y Hernández, 2013) y con estrategias de diversificación territorial a nivel regional (Balsa et al, 2014; Gras y Hernández, 2013). Por otra parte se destaca la presencia de grandes y medianas empresas que, con menor diversificación territorial, tienden a organizarse a partir de un núcleo inicial de tierras en propiedad a las que suman otras vía arrendamiento; e implementan cambios para reducir el peso del capital fijo, tercerizan labores, pero en mucha menor medida que las anteriores²⁹⁷. Las empresas medianas, además de tener menor capacidad relativa de acumulación y expansión, se distinguen por la importancia que en general sigue teniendo la familia como equipo de trabajo y porque los responsables realizan tareas de seguimiento y control cotidiano de las labores productivas (Balsa et al., 2014; Gras y Hernández 2013). Considerando todo ello, es posible afirmar que existe una trama empresarial relativamente heterogénea; aunque igualmente atravesada por tendencias hacia la concentración productiva y hacia la externalización de tareas (Grosso et al 2013, Gras y Hernández 2013), en busca de mayor capacidad de reacción frente a situaciones cambiantes.

Los contratistas o prestadores de servicios agrícolas, si bien no constituyen una figura nueva en el agro argentino, se han vuelto más significativos a raíz de los cambios en la organización productiva. Se trata de

²⁹⁷ En este caso, sólo se realizarán algunas consideraciones generales en el siguiente apartado.

²⁹⁸ Es necesario mencionar la existencia de los pools de siembra, que cobraron importancia en las últimas décadas; y que si bien varían en tamaño, en general tienden a estructurar las operatorias de grandes empresas (agrícolas). Con una fuerte capacidad de captar capitales extra-agrarios, a fin de lograr réditos más o menos rápidos, organizan la producción en base a vínculos contractuales, y tienen gran flexibilidad, pudiendo cambiar de producción y/o de región e incluso retirarse fácilmente de la actividad (De Martinelli, 2008).

proveedores especializados de servicios agrícolas con equipos propios, que operan en un mercado fuertemente competitivo (Bisang et al., 2010), con un esquema de costos que no controlan (mano de obra, combustibles, maquinaria) y un mecanismo de ingreso (pago fijo o porcentaje) cuyos precios tampoco controlan (Bisang et al., 2010), lo que los coloca en una situación de relativa subordinación (Grosso et al., 2013). Según algunos autores esto es justamente lo que facilita la incorporación y difusión de innovaciones, ya que para asegurar/acrecitar beneficios los contratistas deben rotar el capital semi-fijo a alta velocidad, deben utilizar y actualizar sus equipos al máximo (Bisang et al., 2010, 2013). Para otros esa misma situación facilita que algunas empresas agrícolas refuercen su poder negociador frente a ellos (Balsa, 2013).

Los rentistas, propietarios de tierras que las colocan en el mercado de alquileres, fueron cobrando mayor importancia en función del proceso de concentración de la producción desplegado en esta nueva etapa, que supuso una creciente separación entre propietarios de tierras y empresas productoras (Grosso et al., 2013, Bisang et al 2010). Para algunos autores el rentismo permitiría a los pequeños terratenientes integrarse al modelo transfiriendo el riesgo a los operadores del sistema (Bisang et al., 2010, Reboratti, 2010). Pero, aun reconociendo que ciertos pequeños y medianos propietarios puedan haber obtenido ingresos considerables en las últimas décadas, resulta indispensable destacar que estos agentes estarían en una posición de mayor dependencia respecto a variables que no controlan (precios de la tierra vinculados a precios de los commodities, negociaciones con actores de mediana o gran escala), sin tener la opción de volver ellos mismos a la producción por haberse descapitalizado (Balsa, 2013), quedando desplazados de la producción.

Por otra parte, los productores familiares²⁹⁹, categoría de por sí heterogénea, a partir de los '90 atravesaron un fuerte proceso de diferenciación. En el contexto de una significativa tendencia a la concentración

²⁹⁹ Definir la producción familiar siempre ha resultado controvertido. Se ha tendido a identificar como rasgo definitorio el carácter familiar de la gestión y del trabajo en la explotación, y, a diferencia del campesinado, por ser unidades susceptibles de llevar adelante un proceso de acumulación (Ratier y Ringuelet, 1999).

de la producción, los imperativos para aumentar en escala y productividad tuvieron distintos efectos sobre estos actores. Algunos abandonaron la producción, porque sus tierras fueron rematadas judicialmente (por endeudamiento), las vendieron, o bien las cedieron en arrendamiento (Grosso et al 2013, López Castro, 2012). Entre los que continuaron en la producción también es posible identificar diferentes situaciones, pero en general tendieron externalizar algunas etapas de la producción y a otorgar mayor importancia a tareas de gestión (Balsa et al, 2014). Algunos "persistieron" con lógicas familiares, en gran medida a través de la implementación de esquemas productivos y de captación de ingresos diversificados (López Castro, 2012). Otros, en cambio, atravesaron procesos de reconversión productiva y organizativa, desplazándose hacia esquemas empresariales; tendieron a expandir su escala (vía arrendamiento de tierras), a profesionalizar la gestión e incrementar el uso de mano de obra externa (Gras y Hernández, 2013; Grosso et al., 2013).

A partir de la revisión de diversos estudios, es posible afirmar entonces que se fue consolidando un sistema con una fuerte lógica concentradora, con expulsión de la producción de un número importante de explotaciones de tamaños medios y pequeños, en muchos casos familiares. Este proceso se viene acentuando desde hace varias décadas, más allá de las diferencias entre los diversos períodos político-económicos. A inicios de la década del 2000 cambió la estructura de precios relativos del agro y, con el incremento en los precios de los commodities, se generó un aumento de la rentabilidad global del sector, mejorando significativamente los niveles de ingresos de los productores que se habían mantenido en la actividad. Sin embargo continuaron aumentando los costos productivos, por el gran peso de insumos externos y por el aumento del precio de la tierra, lo que dificultaba para pequeños y medianos productores expandir su escala (Balsa et al., 2014); es decir, si bien algunos sectores accedieron a ganancias extraordinarias, no se revirtieron las condiciones excluyentes en la producción agraria.

A partir de estas caracterizaciones sobre los actores sociales del agro argentino actual, en la siguiente sección se desarrolla una propuesta conceptual para profundizar el análisis sobre las vinculaciones socio-económicas que estos actores tienden a establecer con los espacios locales.

2 – Aportes para reflexionar sobre la incidencia socio-económica del agro actual en los espacios locales

De acuerdo a lo mencionado, el modelo socio-productivo agrario adoptado en Argentina (y de manera similar, en diversos países Latinoamericanos) ha tendido a potenciar la presencia de los actores agrarios más concentrados y profundizado la penetración del capital transnacional en el agro (mediante diversas vías), así como provee nuevos mercados y oportunidades para ciertos segmentos de la sociedad.

Para algunos autores estas tendencias permiten quedar insertos en el mundo global, y serían necesarias para el desarrollo continuado del país. En esa línea, Bisang, Anlló y Campi (2010, 2013) y Bisang y Gutman (2005) consideran que, en Argentina, la competitividad internacional que han logrado ciertas producciones agroalimentarias (principalmente la soja) en el marco del paradigma predominante haría posible encontrar en ellas un "eje legítimo de acumulación" y desarrollo sustentable (Bisang et al, 2013: 12). Más allá de ciertos obstáculos aún por remover (principalmente la transnacionalización de segmentos clave) y sin considerar efectos distributivos, afirman que se crearon ventajas estables en el tiempo asociadas a la incorporación de recursos naturales, humanos y tecnológicos (Bisang y Gutman, 2005: 16). Pero cabe preguntarse si aún en tales términos las producciones del agro que han crecido en las últimas décadas posibilitan tal situación para Argentina cuando ellas son fuertemente dependientes de la demanda internacional, factor sobre el que el país tiene poco control. Asimismo, resulta necesario preguntarse, entre otras cosas ¿qué paradigma de desarrollo agrario abre en la actualidad este esquema socio-productivo agrario? ¿qué tipo de agentes logran insertarse en él y cuáles de ellos se colocan en posiciones de decisión tales que pueden

reafirmar su interés frente a otros actores y a contextos cambiantes?; y, para ir acercándonos al problema que aquí nos interesa, ¿en qué medida y de qué formas las lógicas económicas que despliegan estos actores se vinculan a los espacios locales (llamados por algunos "espacios de producción")?, ¿qué tipo de "desarrollo local" promueve (o posibilita) el actual modelo dominante de producción agropecuaria? Plantear tales interrogantes nos permite acercarnos a la pregunta más general sobre a qué modelo de desarrollo abona el crecimiento de las rentas vinculadas al agro y si él supone mayor bienestar para la mayoría de la sociedad, ahora y en el largo plazo.

No se buscará resolver aquí cada uno de estos interrogantes, que se hallan además interconectados y respondidos parcialmente por los antecedentes mencionados a lo largo del trabajo, sino que se esbozará una línea de análisis que puede ser de utilidad para estudiar el actual modelo de agro dominante en términos de las lógicas socio-económicas que él despliega en los espacios locales³⁰⁰.

Hasta el momento se han desarrollado pocos estudios respecto a las vinculaciones que los actores sociales agrarios establecen con los espacios locales. La mayoría de las investigaciones referidas a esta cuestión han puesto más énfasis en aspectos de orden simbólico por sobre los material/económicos; analizan aspectos identitarios y culturales de los actores del agro que contribuyen a establecer diversos vínculos con tales espacios (Cloquell et al., 2013; Bidaseca y Gras, 2010).

Y los estudios que de alguna forma analizan para la región pampeana, junto con la dimensión simbólica, la inserción económica que mantienen aquellos actores respecto a los espacios locales (como los trabajos de Bustos Cara y Sili (1994), Sili (2005), Varesi (2010), Champredonde y Albaladejo (2011), Hernández (2012), Albaladejo (2013), Gras y Hernández (2013), entre otros), al hacerlo no han estudiado en detalle la influencia diferencial que tendrían sobre esos espacios las lógicas productivas y económicas de cada

³⁰⁰ Esto puede abonar la discusión en torno a cómo el agro actual se vincula a las localidades pequeñas y medianas de la región pampeana, frente a la tesis sostenida por algunos autores respecto a la dinamización de estas localidades en las últimas décadas.

uno de los actores que componen la estructura social agraria actual, sino que se han basado en analizar a un actor agrario en particular o a un tipo de producción específica³⁰¹; o, en algunos casos, este no ha sido el objeto de estudio principal por lo que sólo se mencionan algunas tendencias percibidas (como en Balsa et al., 2014, Grosso et al., 2013). Estos trabajos no han abordado la problemática en los términos que aquí se plantearán, pero es posible tomarlos como antecedente para identificar algunos primeros indicios respecto a cómo impactarían en los espacios locales las lógicas socio-económicas que despliegan los agentes vinculados directamente a la producción en el agro (o los procesos de reproducción del capital vinculados al agro); dimensión que, al igual que toda práctica, sin dudas se haya vinculada al "horizonte simbólico" de los actores.

Para las grandes empresas de producción agropecuaria su reproducción no dependería de relaciones sociales y económicas localizadas territorialmente: pese a que necesariamente localicen los procesos productivos, tal localización no es fija sino que tiende a ser más bien eventual; así, su dinámica económica y el imaginario que movilizan anclan en el horizonte global (Gras y Hernández 2013; Grosso et al 2013). Estos actores no realizan necesariamente transacciones comerciales en las localidades cercanas a los (eventuales) espacios de producción, sino que las efectuarían a través de su centro administrativo, lugar hacia donde también transfieren sus ganancias (Giberti [2003] citado en Albaladejo y Champredonde, 2011: 126-127). En la vorágine por mantenerse competitivos, para ganar en costos y eficiencia, y acompañados por un discurso empresarial con fuerte difusión y aceptación, este "desprendimiento" de lo local tendería a desarrollarse cada vez más también en productores empresarios medianos: aunque con menor capacidad de movilidad, tenderían a desvincularse de los espacios locales incluso como

301 Para la región extrapampeana se desarrollaron algunos estudios referidos al proceso de circulación del capital en el agro pero desde el enfoque de los "circuitos productivos" (Rofman, 1999), que intenta reconstruir las tramas productivas y el comportamiento de todos los agentes intervinientes en alguna producción determinada, considerando secundariamente tanto la incidencia de estos procesos sobre áreas geográficas específicas como el desarrollo de otras producciones (Tadeo, 2010).

horizonte de referencia simbólica (Gras y Hernández 2013, Grosso et al 2013). La aceptación más o menos acrítica e irreflexiva de un discurso en torno al agro que vincula la producción agropecuaria a la idea del agronegocio y a los productores a la figura de "empresarios innovadores", también ha tenido su influencia en los productores familiares. La agricultura familiar, tradicionalmente considerada de fuerte anclaje local (material y simbólico), ha atravesado transformaciones en los vínculos que establece con tales espacios: si bien estos productores tienden a habitar espacios cercanos a la explotación (aun habiendo disminuido fuertemente la residencia rural) y continúan teniendo un horizonte de referencia vinculado a tal espacio y realizando transacciones comerciales con agentes locales, también estarían empezando a desarrollar cierta movilidad en la remuneración a los factores productivos (de la mano del desplazamiento hacia lógicas más empresariales) (Grosso et al., 2013; Cloquell et al., 2013; Balsa et al., 2014).

Por otra parte, mientras que la figura del rentista se encontraría más vinculada a las dinámicas locales y/o regionales, por lo general su posibilidad de "dinamizar" la economía (de localidades pequeñas y medianas) resulta limitada debido a que no tienden a derivar sus rentas hacia inversiones productivas (agrarias y no agrarias) sino más bien hacia el mercado financiero o inmobiliario (Balsa et al 2014; Gras y Hernández, 2013). Aunque sus rentas se hayan vinculadas a la actividad productiva, se encuentran en verdad en una situación de exclusión de la producción. En contraste, los contratistas sí reinvierten en la producción agropecuaria y se hallarían en cierta conexión respecto a las dinámicas locales. Sin embargo, se encuentran en una situación de relativa vulnerabilidad por su rol de prestadores de servicios altamente capitalizados en un mercado fuertemente competitivo (Grosso et al., 2013), y esta situación, junto con las características de su actividad, impulsan a una fuerte movilidad que los vincularía y desvincularía de diversos espacios locales. Por su parte, los trabajadores asalariados permanentes se ha considerado que tradicionalmente tienen dinámicas con fuerte anclaje en los territorios

locales³⁰². Estos actores se hallan en un proceso de retracción particular. Las innovaciones (de producto y de proceso) en el agro han reducido los requerimientos de mano de obra directa, al tiempo que ha habido un desplazamiento en las exigencias de capacitación de los trabajadores: desde capacidades genéricas hacia calificaciones específicas y complejas (Gutman y Gorenstein, 2003; Villulla 2015; Delgado Cabeza, 2010). La tendencia a la expulsión de mano de obra directamente vinculada a la producción agropecuaria³⁰³, habría tenido también repercusiones en las economías locales (Neiman, 2010); y, a su vez, la mayor incidencia del contratismo en la realización de trabajo directo y en la contratación de trabajo asalariado, habría redundado en una mayor movilidad de los trabajadores asalariados, aun cuando ellos sean permanentes (Villulla, 2015).

Si algunos autores sostienen que la reducción en el número total de productores y asalariados vinculados directamente al agro fue compensada a través de empleos en otros eslabones de la cadena agroindustrial y en la dinamización de localidades establecidas como centros de servicios agropecuarios (Solbrig y Adamoli 2008, Bisang et al 2010,2013); a grandes rasgos, esto resulta discutible si consideramos que los indicios mencionados sobre la evolución del agro en las últimas décadas señalan un fuerte proceso de exclusión de la producción así como el gran peso que han cobrado los actores más concentrados de la cadena agroindustrial para guiar el proceso productivo y lograr una apropiación diferencial de la renta; y, en el marco del esquema productivo en red, con gran capacidad para deslocalizar recursos (capital fijo y variable, y renta), desvinculándolos de los espacios de producción (entre otros: Grosso et al 2013; Gras y Hernández 2013; Reboratti 2010).

Aquello indicaría que existiría en el agro cierto desacople entre la producción y los espacios locales (Gras y Hernández, 2013), proceso que algunos autores han considerado como de desterritorialización (Delgado

³⁰² Se hace referencia a los trabajadores permanentes, los de carácter temporal presentan otras dinámicas particulares de cada actividad/región y que exceden los objetivos del trabajo.

³⁰³ Hay que sumar que en el medio rural continúa siendo relevante (y se profundizó en algunos sectores) la contratación de mano de obra temporal, combinada con diferentes modalidades de flexibilización y precariedad laboral (Gutman y Gorenstein 2003, Neiman, 2010).

Cabeza, 2010), pero que aquí se prefiere interpretar como el posible desarrollo de una territorialidad particular, para así resaltar no la desvinculación entre procesos económicos y espacios locales, sino un uso y valoración del espacio específico donde se tendería a conformar un exiguo enraizamiento y articulación del capital con lo local. Y esta tendencia pareciera ser una característica general del actual modelo agropecuario dominante, más allá de sus diversas traducciones nacionales y locales, ya que diversos autores han señalado el fenómeno de la movilidad de las actividades productivas en el agro, afirmando que cada vez más la agricultura se hallaría desvinculada de su base social y ecológica (Marsden, 1997).

Pero para complejizar esta discusión, en razón de los escasos análisis desarrollados hasta el momento y la perspectiva desde los que se han realizado, es necesario conocer más en profundidad las dinámicas económicas de la producción agropecuaria y las vinculaciones (en sentido amplio) que en aquel aspecto se establecen con los espacios locales. Es decir, para poder estudiar el agro actual pensándolo no sólo como modelo productivo sino también en tanto el modelo de desarrollo agrario que efectivamente se ha ido estableciendo como hegemónico, se cree que es necesario profundizar una línea de análisis referida a los aspectos materiales-económicos o económico-productivos movilizados por los actores agrarios y cómo a partir de ellos se generan diversos vínculos con el espacio local, contribuyendo al despliegue de determinadas dinámicas territoriales; es decir, lógicas de uso, ocupación y valoración de los espacios geográficos (Mançano Fernandes, 2010).

Cabe remarcar que las investigaciones hasta ahora realizadas no se han nutrido de las discusiones conceptuales desarrolladas en el ámbito de la geografía económica en torno a los espacios locales, las relaciones entre lo local y lo global, y los estudios territoriales.

Desde fines del siglo XX y principios del XXI, diversos estudios sobre procesos de desarrollo local realizados desde la sociología y la economía han incorporado de alguna forma la noción de territorio, surgida en la geografía (Abramovay, 2006). Sin embargo, en tales análisis (y también en las

formulaciones desde la gestión pública) han tendido a predominar lo que se ha llamado las "posiciones localistas", que tienden a abandonar cualquier perspectiva que haga referencia a las cuestiones estructurales de la lógica capitalista de acumulación, y defienden, en cambio, la capacidad irrestricta de la escala local para generar procesos de regulación; para, mediante la cooperación entre diversos agentes locales, poniendo énfasis en elementos cognitivos, culturales e identitarios, movilizar las "potencias endógenas" y engendrar procesos virtuosos de desarrollo socio-económico insertos en las dinámicas globales³⁰⁴ (Brandao, 2007). Pero en la etapa actual de mundialización, en que el capital (de la mano de transformaciones tecnológicas y organizacionales) ha logrado un mayor aprovechamiento de la diversidad social y material debido a su gran capacidad de movilidad y flexibilidad, se hace aún más preciso estudiar la expresión espacial del proceso de acumulación de capital; y, como afirma Brandao (2007), pensar los espacios locales y su relación con los procesos de acumulación de capital.

Frente a aquellas concepciones resulta necesario entonces sostener propuestas de análisis alternativas, que resalten los aspectos estructurales-económicos que conforman el orden social capitalista y la importancia del conflicto (efectivo o potencial) y de las relaciones de fuerzas entre diversos grupos sociales, para poder comprender más cabalmente lo que sucede en los espacios locales.

En ese sentido, es relevante recuperar una perspectiva crítica sobre el territorio para analizar los procesos de desarrollo local; y considerar entonces que el territorio constituye un ámbito de construcción social, resultado del ejercicio de relaciones de poder, donde los diversos actores tienen una capacidad diferencial para ejercer o mantener su control o dominio (Santos 1994, Haesbaert 2011; Fernandes 2010). Asimismo, la construcción del

³⁰⁴ En algún sentido, las nociones de desarrollo y territorio "virtuosos" que sostienen desde estas posiciones son cercanas a las que subyacen en los análisis de Bisang, Anlló y Campi (2010, 2013) y Bisang y Gutman (2005), para quienes, como se mencionó más arriba, el hecho de que los espacios locales se hallen insertos en lógicas globales supondría, por sí mismo, un punto de partida (o de llegada) para el desarrollo socio-económico de tales espacios y de todos los agentes que de diversa manera habitan en él.

territorio implica, al mismo tiempo, una dimensión simbólica, una forma de control simbólico por parte de algunos grupos sociales sobre el espacio, y una dimensión más concreta o material, del orden de lo político-económico (Haesbaert, 2011). Es decir, el territorio puede ser considerado como un espacio producido socialmente en el marco de relaciones estructurales a través de prácticas concretas y también mediante ideas o conceptos (Manzanal 2007); producto de la historia colectiva. Si entonces es visto como un espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder; es posible considerar que en un determinado espacio existan territorialidades en disputa, algunas dominantes pero "conviviendo" con otras, más o menos subordinadas, en contradicción y lucha (Manzanal, 2014).

Asimismo, acorde a esta perspectiva, sería necesario analizar más en profundidad y en un espacio concreto qué mecanismos materiales operan en la construcción de un territorio, imprimiéndole características particulares al espacio local concreto, entendiendo que todo proceso de desarrollo se localiza espacialmente y para así resaltar las interdependencias que existen entre procesos sociales y económicos en diversas escalas (Brandao, 2007; Manzanal, 2014).

Retomando entonces estas concepciones con el interés de enriquecer y profundizar el análisis sobre las lógicas socio-económicas del actual modelo de agro dominante y, particularmente, sobre las vinculaciones que en aquel aspecto se establecen con los espacios locales, se plantea la importancia de volver a formular algunas preguntas básicas en torno al sistema social actual, al modelo de acumulación (pensando en este caso en las dinámicas que atraviesan al agro). Para ello podría ser útil retomar el esquema marxista clásico sobre el proceso de acumulación, que distingue la esfera de la producción y la de la circulación.

Para analizar los aspectos material-económicos de las dinámicas territoriales que despliegan los actores sociales del agro se propone estudiar especialmente la última fase del ciclo de reproducción del capital, la esfera de la circulación, que ha sido la menos estudiada para el caso del agro. Esto

permitirá dar cuenta de las vinculaciones (en sentido amplio, es decir, incluyendo desvinculaciones) económicas que la producción agropecuaria actual sostiene con los espacios locales. Creyéndose pertinente realizar este análisis para todos los tipos de esquemas socio-productivos a fin identificar si existen diferencias entre ellos, tendencias dominantes e incluso tensiones entre las prácticas de los diversos actores.

Se propone entonces que, para conocer las dinámicas material-económicas que se ponen en juego de manera directa en la producción agropecuaria actual, resulta necesario analizar, por una parte, el ciclo de la producción, es decir las formas de organizar la producción o los esquemas socio-productivos actuales, tanto los que se consideran directamente asociados al modelo hegemónico de agro, como aquellos que pueden considerarse insertos de una forma menos evidente (parcialmente insertos) y los que puedan ser considerados como modelos persistentes (asociados a modelos anteriores) o alternativos. Y, por otra parte, se propone estudiar las dinámicas de circulación del capital que tales esquemas ponen en marcha, a partir de las prácticas de adquisición y venta de bienes y servicios y las de canalización de las rentas rurales que movilizan los actores directamente involucrados en la producción agraria; es decir, dentro del ciclo de reproducción del capital, al considerar los circuitos de circulación, se debería hacer referencia a las trasmutaciones formales, los intercambios en el mercado que median al proceso de producción, y también al consumo individual de aquellos agentes (Marx, 1987 [1894]).

A partir de ello será posible analizar cuáles serían los vínculos materiales, especialmente económicos, que se generan con los espacios locales; y en tal tarea no se deberá perder de vista que esto supone determinadas representaciones sobre los espacios, construcciones simbólicas. Por lo que, aunque no sea el objetivo principal del planteo, resultará necesario considerar también cómo perciben los propios actores del agro esta articulación, ya que el ámbito de las percepciones subjetivas constituye un elemento significativo en la construcción del mundo y resulta imposible analizar las prácticas de los actores

sin considerar este aspecto al menos de manera exploratoria; la esfera económica no funciona de manera totalmente autónoma respecto de las demás esferas de la vida social, de las determinaciones no económicas de las prácticas de los actores (Granovetter, 1985)

Con todo ello se propone entonces un abordaje concreto para analizar las vinculaciones del agro actual con los espacios locales, poniendo énfasis en los aspectos económicos y apelando para ello a la noción de circulación del capital de los actores agrarios. De esta forma, se colocará en el centro del análisis a tales actores, sus lógicas productivas y económicas, para considerar cómo ellos despliegan posiblemente diferentes lógicas de ocupación y valoración de los espacios locales³⁰⁵.

4- Consideraciones finales

Las características del modelo agro-productivo dominante parecerían indicar que existe cierto desacople entre la producción y los espacios locales. Si bien el actual modelo dominante, como toda lógica global, tiene diversas traducciones nacionales y locales, la señalada relación con los espacios locales pareciera tender a ser una característica general propia del mismo.

Sin embargo, esto constituye una tendencia que debe ser estudiada más sistemática y profundamente, considerando las posibles tensiones que surjan tanto desde los actores que participan plenamente del actual modelo de agro dominante, como de aquellos que se hayan parcialmente incluidos y vinculados a otros modelos productivos; asimismo es necesario indagar en torno a las

³⁰⁵ Un trabajo de este tipo implica hacer un recorte espacial concreto tal que, sin perder complejidad en el planteo, posibilite su indagación empírica; y, para analizar las dinámicas territoriales del agro actual, se considera posible realizar un recorte espacial prefijado de "lo local" tratándolo a nivel de distrito. Este recorte puede justificarse por las más obvias razones operativas; pero además podría considerarse que para el caso del agro es particularmente significativa la posibilidad de reflexionar en torno a cómo impacta localmente el modelo de desarrollo que él sostiene, ya que esta producción (de manera potenciada frente a otras) requiere de recursos naturales localizados, y la manera en que ellos se pongan a jugar en las diversas configuraciones socio-productivas y el tipo de vínculos que a partir de ellas se generen, impactan directamente sobre las dinámicas que configuran lo "local". Conocer entonces las dinámicas que determinan y configuran "lo local" en un distrito, como menor unidad administrativa del Estado, podría constituir un primer paso en la posibilidad de disputa en torno a los modelos de desarrollo local (en este caso, del agro).

modalidades y profundidades que adquieren las vinculaciones y desvinculaciones que los actores establecen con los espacios locales.

Este análisis sería relevante debido a que las prácticas productivas y económicas que despliegan los actores sociales del agro implican sostener un particular modo de vida en el plano de la subjetividad y un específico modelo de desarrollo local y global en el plano estructural. Aquí se han señalado algunos elementos para trazar las líneas de conexión en este último sentido, considerando que tanto los distintos modelos productivos que sostienen los actores como los procesos de circulación de capital que ellos ponen en marcha pueden implicar diferentes usos de la tierra, diferentes lógicas de ocupación y valoración de los espacios locales, diferentes relaciones sociales y distintos paradigmas de desarrollo, que pueden ponerse en juego y disputarse [en] un mismo espacio geográfico, y que pueden ir o no acompañados de una disputa discursiva. Es decir, este trabajo pretende ser un aporte al análisis de una dinámica que, si bien ha sido mencionada en diversos estudios, no ha sido estudiada específicamente, al menos no desde esta perspectiva que pone énfasis en los elementos económico-productivos que están implicados en las construcciones, deconstrucciones y reconstrucciones de los territorios³⁰⁶. Y así será posible colaborar en la comprensión de las dinámicas territoriales asociadas al modelo de agro actualmente hegemónico, las tensiones (o no) entre ellas; punto que está en discusión en el debate sobre el agro actual, ya que parte del discurso que acompaña los cambios en el agro (de grandes empresas, asociaciones de productores, e incluso de algunos investigadores, entre otros agentes) señalan que una potencialidad que tendrían los nuevos esquemas productivos sería generar dinamismo y crecimiento en las economías locales.

Analizar estos aspectos puede contribuir asimismo a comprender las lógicas de funcionamiento de los espacios locales y cómo en ellos se expresan distintos modelos de desarrollo y proyectos socio-políticos, paso que resulta

³⁰⁶ Esta idea de los territorios atravesados por procesos de construcción, deconstrucción y reconstrucción es mencionada por Mançano Fernandes (2008).

necesario para poder plantear transformaciones (desde reformas dentro del modelo actual hasta transformaciones más radicales en el modelo societal).

5- Bibliografía

- Abramovay, R (2006) "Para una teoría de los estudios territoriales" en Manzanal, Neiman y Latuada (coord), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Bs As: CICCUS.
- Albaladejo, C. (2013): "Dinámica de la inserción territorial de la agricultura pampeana y emergencia del agribusiness" en: Gras y Hernández (eds.) *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Bs As: Biblos.
- Albaladejo C. y Champredonde M. (2011) "Inserción territorial local de la ganadería vacuna y artificialización de los sistemas de producción en el sudoeste pampeano". Revista Pampa n7
- Balsa, J. (2012) "Formas de producción en competencia en las pampas argentinas". En XIII World Congress of Rural Sociology. Portugal
- Balsa, J. (2013). "Modelos agrarios en disputa y el posicionamiento del kirchnerismo" en Balsa (coord.): *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Bs As: CCC F. Gorni.
- Balsa, J., López Castro, N. y Moreno, M. (2014) "Actores agrarios y concentración productiva en el agro pampeano. Diagnóstico y propuesta de un modelo asociativo alternativo" en: Dabat y Paz: *Commodities agrícolas: cambio técnico y precios*. Bs As: CCC
- Bidaseca, K. y Gras, C. (2010) "Ruralidades en debate: mutaciones territoriales e identitarias en el corredor sojero santafesino" en Gras, Bidaseca y Jaramillo (dirs.) *El mundo chacarero en tiempos de cambio. Herencia, territorio e identidad*. Bs As: CICCUS.
- Bisang, R., Anlló, G., & Campi, M. (2010). "La organización del agro. La transición de un modelo de integración vertical a las redes de producción agrícolas" en Reca L. *El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos*, 231-254.
- Bisang, R., Anlló, G., y Campi, M. (2013). "El desarrollo agrario argentino en las últimas décadas" en Bisang Anlló y Campi *Claves para repensar el agro argentino*. Bs As: Eudeba.
- Bisang, R; Gutman, G (2005): "Acumulación y Tramas Agroalimentarias en América Latina". Revista CEPAL N°87. Chile
- Boisier, Sergio (2005), "¿Hay espacio para el Desarrollo local en la globalización?", en *Revista de la CEPAL*, n° 86, Santiago de Chile.
- Brandão, C (2007) "Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global", *Unicamp*, São Paulo, p.35-56.
- Bustos Cara, R. y Sili, M. (1994). "Diversificación agropecuaria y territorio." en López M. y Cittadini R. (Eds) *Seminario de Enfoques Sistémicos Aplicados al Estudio de la Diversidad Agropecuaria*. Balcarce: INTA/CERBAS; INRA/SAD.
- Buttel, F (2005); "Algunas reflexiones sobre la economía política agraria de fines del siglo XX" en Cavalcanti y Neiman (comps.) *Acerca de la globalización en la agricultura. Territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*. Bs As: CICCUS
- Cloquell, Albanesi, Nogueira y Propersi (coord.) (2013) "Pueblos Rurales. Territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura" Bs As: CICCUS.

- Delgado Cabeza M (2010): "El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica". *Revista de Economía Crítica* N° 10.
- De Martinelli, G. (2008) "Pools de siembra y contratistas de labores. Nuevos y viejos actores sociales en la expansión productiva pampeana reciente" en: Balsa, Mateo y Ospital (comp.) *Pasado y presente en el Agro Argentino*. Argentina: Lumière.
- Etxezarreta, M (2006) "Los elementos que conforman la evolución de la agricultura" en *La agricultura española en la era de la globalización*. España: Ministerio de Agricultura.
- Gras, C. (2010) "Crisis y recomposiciones de la agricultura familiar (1990 – 2007)" en Gras, Bidaseca y Jaramillo (dirs.) *El mundo chacarero en tiempos de cambio. Herencia, territorio e identidad en los pueblos sojeros*. Bs As: CICCUS.
- Gras, C., y Hernández, V. (2013). "Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales" y "El modelo agribusiness y sus traducciones territoriales". En Gras y Hernández (Coord.) *El agro como negocio*. Bs As: Biblos.
- Grosso, S. et. al. (2013); "Cambios productivos y organizacionales en los actores del sector agropecuario pampeano". en Arrillaga, Castagna et. al (comp) *La nueva agricultura y la reterritorialización pampeana emergente*, Edit. Universidad Nacional del Litoral.
- Gutman G. y Gorenstein S. (2003): "Territorio y sistemas agroalimentarios, enfoques conceptuales, dinámicas recientes en Argentina" *Revista Desarrollo Económico*, N° 168.
- Granovetter, M (1985/2001). "Economic Action and Social Structure", *American Journal of Sociology*, Nov. 1985 in Mark GRANOVETTER e Richard Swedberg, orgs. – *The Sociology of economic Life – Cambridge*, Westview Press, pp. 51-74.
- Haesbaert, R. da (2011). *El mito de la desterritorialización: del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- Hernandez, V. (2012) "Agricultura, imaginarios y territorios. Revisando la dimensión familiar en el escenario agro-rural contemporáneo" *Voces en el Fénix* n°12
- Kay, C (2007); "Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina" Quito: *Revista Iconos*, Nro. 29.
- Lódola, A. y Fossati, R. (2004). "Servicios Agropecuarios y contratistas en la provincia de Buenos Aires. Régimen de tenencia de la Tierra, Productividad y Demanda de Servicios Agropecuarios" Documento de Trabajo N° 115, Universidad de Belgrano.
- López Castro, N. (2012) "Persistencia en los márgenes. La agricultura familiar en el sudoeste bonaerense." Bs. As: CICCUS.
- Mançano Fernandes, B. (2008). *Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial*. En: *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas. Editora da Unicamp.
- Mançano Fernandes, B. (2010) "Acerca de la tipología de los Territorios" en Wallenius Rodríguez (Coord.) *Defensa comunitaria del territorio en la zona central de México: enfoques teóricos y análisis de experiencias*. México: Juan Pablos Editores.
- Manzanal, M., (2007) "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio." En: Manzanal, Arzeno y Nussbaumer: *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, CICCUS, Bs. As.

- Manzanal M. (2014) "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio". Buenos Aires: *Realidad Económica* n° 283 IADE
- Marsden, T. (1997); "Creando un espacio para la alimentación. Las características del desarrollo agrario reciente" en Goodman and Michael (eds.) *Globalising and food. Agrarian questions and global restructuring*. London- New York: Routledge.
- Marx, C. (1987[1894]) "El capital." - Tomo II: El Proceso de Circulación del Capital. Sección Tercera: La Reproducción y Circulación del Capital Social Global, Capítulo XVIII. Bs. As: Cartago.
- McMichael, P. (1999); "Política alimentaria global" *Cuadernos Agrarios* N° 17, México.
- Neiman, G. (2010) "Nuevos escenarios productivos y consecuencias sobre los mercados de trabajo en el contexto de la reestructuración de la agricultura argentina" *Atlántida* N° 2.
- Pengue, W (2009) "Cuestiones económico-ambientales de las transformaciones agrícolas en las pampas" *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol. 40, N° 157:137-161.
- Reboratti, C. (2010) "Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias" *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 45: 63-76.
- Rofman, A. (1999) "Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos de petróleo, el carbón y el azúcar". Bs. As: Ariel.
- Santos, M. (1994) "O Retorno do Território". En: Santos, de Souza y Silveira: Território. Globalização e Fragmentação. Hucitec, San Pablo.
- Sili, M. (2005) "Los Espacios de la Crisis Rural Geografía de una pampa olvidada". Bahía Blanca: Editorial UNS.
- Sili, M. y Soumoulou, L (2011) "La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración" Bs As: FIDA - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- Solbrig, O. y Adámoli, J, (2008) "Agro y ambiente: una agenda compartida para el desarrollo sustentable" Disponible en <http://www.foroagroindustrial.org.ar/home.php>
- Tadeo, N (2010) "Los espacios rurales en la Argentina actual. Nuevos enfoques y perspectivas desde la Geografía Rural" *Revista Mundo Agrario*, n° 20.
- Varesi, G. Á. (2010) "El circuito productivo sojero argentino en el modelo posconvertibilidad: Una aproximación desde el enfoque de análisis regional" *Cuadernos del CENDES* n° 74: 107-137.

Políticas de regeneración económica regional e impactos sociales. El caso de la maquinaria agrícola argentina en la postconvertibilidad.

Melina Sacchi *
José Ignacio Vigil **
Universidad Nacional del Litoral

Eje temático:
6. Procesos económicos en el territorio a diversas escalas

1. Introducción

El trabajo propone una exploración a nivel regional entre *dinámicas económicas* y *dinámicas sociales* en el marco de la discusión de conceptos de desarrollo regional. Se parte del hecho de que ha existido una gran cantidad de literatura vinculada al *desarrollo económico regional* que ha tendido justificadamente a resaltar los beneficios de la proximidad, el localismo y la aglomeración de actores económicos e institucionales, por sobre la focalización en las redes, la distancia y las grandes escalas. El argumento central ha sido que la cercanía y el enraizamiento local empresarial sumado a una adecuada infraestructura institucional son una fuente potencial de competitividad y crecimiento, pero sobre todo, **de desarrollo**, desde que se ha sostenido que la proximidad favorece la confianza y la reflexividad de las relaciones, reduce los *costos de transacción* y de comunicación, facilita el *derrame de conocimientos* y tecnología, y permite y facilita la generación de una *oferta de servicios* especializados e instituciones a la comunidad de profesionales y de negocios. Este ha sido un argumento fuerte en muchas vertientes de la geografía económica y la economía regional, tanto en las versiones neoclásicas, en las versiones de la denominada Nueva Geografía Económica, las versiones provenientes del *management*, las institucionalistas, las regionalistas evolucionistas e incluso algunas vertientes latinoamericanas más heterodoxas (ver Vigil, 2013b, 2015). Planteo usado como dijimos, como esquema de *desarrollo regional y local*, o como un dispositivo con capacidad de *mejorar o elevar el bienestar de la población de una localidad o una región*.

En el caso argentino, este planteo vio luz desde temprano en los 90s (e incluso antes) con los enfoques descentralizadores que fueron adjudicando a las instancias inferiores del Estado una gran cantidad de funciones "nuevas" como centros potenciadores de la *innovación* y el *aprendizaje* (ver Vigil & Ockstat, 2015) y luego bien entrados los 2000s en una serie de políticas de empoderamiento y potenciación de las *aglomeraciones empresariales* (ver Naclerio & Trucco, 2015). Un caso ejemplificativo de este planteo ha sido la

* sacchi_melina@live.com

** jvigil@fce.unl.edu.ar

región argentina vinculada a la producción de Maquinaria Agrícola (**MA**) del Sur Oeste de la provincia de Santa Fe, Este de la provincia de Córdoba y Noroeste de Buenos Aires, en el corazón de la pampa húmeda argentina (ver Figura 1), región que “emergió” en el mapa político económico argentino con gran fuerza con posterioridad a la crisis económico-político-financiera del 2001, y como un claro exponente de políticas (“exitosas”) de desarrollo o regeneración económica regional, con numerosas referencias académicas y políticas hacia los resultados positivos de su performance (aumento de producción, ventas, exportaciones, innovaciones, alianzas cooperativas inter-firmas, etc.).

Entendemos que en ese planteo, las políticas *regionalistas* tendrían el objetivo de intentar dinamizar el espacio regional o local, articulándose –en donde puedan- con las herramientas de política *sectorial*, y con las herramientas y políticas *macro económicas* del ámbito nacional, en el marco a su vez de las posibilidades de articulación supranacionales que un Estado pueda y sea (o haya sido) capaz de desarrollar. Así, para el caso argentino, luego del 2001, en una especie de nueva propuesta de desarrollo macroeconómico que tendía a priorizar la (re)industrialización con gran apoyo a las PYMEs y a las economías regionales, el sector metalmecánico/MA ocupó una atención *estratégica* (ONCTIP, 2006) y resultó objeto y beneficiario (como veremos luego) de una serie de *políticas* regionalistas específicas que suponían una reactivación y dinamización del espacio regional, mejorando los indicadores del desarrollo regional. Sin embargo, poco se ha trabajado en la observación de esta articulación económica y social regional. Es posible encontrar análisis “económicos” del performance regional de la producción de MA en Argentina (ver por ejemplo Albornoz, 2010; Barletta, 2013; BID, 2013; García, 2008; Goldstein & Lavarello, 2011; Langard, 2011, 2014; Lengyel & Bottino, 2011; Regolini, Granato, & Simón, 2014; Sabel et al., 2006; SSePyMEyDR, 2005). Pero es más difícil de encontrar análisis que focalicen la mirada en las dinámicas sociales del proceso que justifican la idea del “desarrollo” “regional”. Justamente donde queremos focalizar nuestro trabajo.

El planteo entonces sugiere la necesidad de revisar las dinámicas sociales en aquellos espacios “regionales” que han sido objeto de políticas de regeneración económica, en este caso, vinculado a la producción de MA en Argentina con posterioridad al 2001. En ese marco (nos) surgen *dos situaciones problemáticas*: **primero**, ¿donde debemos mirar las dinámicas sociales? O bien, ¿dónde está la producción de MA en Argentina sobre la que realizaremos el análisis? **Segundo**, ¿cómo miramos las dinámicas sociales? Respecto del primer aspecto, proponemos una descripción de algunas dinámicas institucionales y políticas que, sugerimos, dieron paso a la construcción de un *espacio económico regional* caracterizado por la producción de MA en Argentina, y que nos permitirá, en el grupo de localidades resultantes, describir las *dinámicas socio-económico demográficas*. Respecto del segundo aspecto, asumimos la dificultad de establecer relaciones de causalidad directa entre políticas económicas regionales y resultados sociales territoriales, por lo que proponemos un estudio exploratorio *correlacional* diacrónico sobre algunos

indicadores básicos de lo que dimos en llamar la *dinámica socio-económico demográfica regional de la producción de MA argentina*. Entre esos indicadores, se propone describir y analizar la estructura y dinámica poblacional, de empleo, de las condiciones habitacionales, del sistema educativo y del sistema de salud. Se propone construir las variables y presentarlas en forma *evolutiva y comparadamente* (entre localidades de la MA y otras localidades, y medias provinciales), trabajando con *datos cuantitativos censales* (CNPhyV 1991, 2001 y 2010, CNE).

El planteo y sus resultados contribuiría a la discusión sobre si es posible que exista simultaneidad entre las *dinámicas económicas de competitividad* y las de *cohesión social*, y con ello, al debate del desarrollo económico local que pregona la posibilidad de conjugar –dicho sintéticamente– el *potencial económico local/regional* con un aumento del bienestar de la población local. Pero más importante aún, el trabajo pretende ser un disparador para indagar sobre la espacialidad de las políticas: ¿cómo deben articularse los límites jurídico-políticos (sobre los que normalmente se aplican políticas) y las dinámicas económicas y las sociales? ¿Es posible esa articulación? ¿Qué consecuencias emergen para el diseño de políticas en el caso de la MA?

El trabajo se estructura de la siguiente manera: la siguiente sección, **segunda**, caracteriza la conformación de la región de producción de MA en argentina en los últimos 15 años (2001-2014). La **tercera** describe brevemente las variables que constituyen la dinámica socio-demográfica de la región. La **cuarta** describe y analiza los resultados. La **quinta** ensaya algunas proposiciones sobre los resultados obtenidos; unas breves conclusiones cierran el trabajo.

2. Políticas económicas, instituciones y articulaciones múltiples: una aproximación a la composición espacial de la producción de MA argentina

Como mencionamos, el análisis que proponemos intenta una exploración del proceso de desarrollo regional ocurrido en la última década y media en la región de la MA argentina, con una mirada crítica a los elementos conceptuales del *regionalismo* utilizados en la política. En ese sentido, como respuesta al interrogante *dónde está la región*, el trabajo propone como *preámbulo* una reconstrucción de las dinámicas políticas e institucionales que construyeron el *espacio regional económico de la producción de MA en la última década y media*, intentando describir las redes de conexiones que han atravesado el territorio y la manera en que dichas conexiones fueron caracterizando a la región. Esta descripción no solo nos aproxima a una comprensión *relacional* de la región de la MA morfológicamente compuesta por sus redes institucionales y políticas (antes que por las simple localización de empresas y/o a divisiones territoriales jurídico-políticas), sino que también nos caracteriza el tipo de política aplicada y el contenido conceptual de dicha *política regionalista*.

➤ Dinámicas institucionales locales vinculadas a la MA

Un punto de partida de la construcción regional (entre otros posibles) y su asentamiento está en el comportamiento que tuvo inicialmente la *dinámica institucional de apoyo al sector* de la producción de MA. Brevemente: iniciando los 90s el gobierno de la provincia de Santa Fe (Argentina) creó unas *dependencias de apoyo técnico* a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en algunas localidades de Santa Fe, que fueron denominadas como Direcciones de Asesoramiento y servicio Tecnológico (DAT)³⁰⁷. La idea de contar con instituciones de apoyo técnico a las PYMES había sido propuesta ya para el caso de la MA temprano en los 80s como sugerencia de un informe solicitado por el gobierno de Santa Fe a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) (ver Gasparetto, 1980) indicándose en el informe que dichas instituciones de apoyo facilitarían: *una mejora en la etapa de diseño de las empresas, adopción de normas de calidad y acceso a información relevante del sector* (ferias, eventos, vinculación universitaria, I+D, transferencia, etc.).

Una de esas *dependencias de apoyo técnico* a las Pequeñas y Medianas Empresas (DAT) se estableció en 1992 en la localidad de Las Parejas (Santa Fe) (ver Figura 1), donde ya existía una inicial localización de firmas vinculadas a la MA³⁰⁸, adquiriendo dicha oficina al poco tiempo de constituida una gran capacidad para el manejo de fondos de programas para el sector: por ejemplo, recibió fondos del gobierno central para desplegar programas de apoyo a las PYMES de MA para estimular sus desarrollos tecnológicos; recibió fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para promover una mejora en los procesos de producción en las PYMES de MA; y gestionó fondos del gobierno central para ayudar a un grupo de empresas locales a conformar lo que se denominó como MAQUINAGROS³⁰⁹ -una asociación de PYMES con intenciones de mejorar la inserción externa-. Consolidada, hacia fines de los 90s la oficina de la DAT pasó de ser una dependencia gubernamental a convertirse en una oficina público-privada, conformando lo que se conoció como *Fundación CIDETER*³¹⁰ que, con apoyo de seis de las empresas locales más grandes continuaba de alguna manera la labor de la DAT³¹¹.

Iniciados los 2000s la red de localidades vinculadas a la MA se hizo más explícita y se amplió el espacio regional: por ejemplo, en 2002 el denominado Consejo Federal de Inversiones (CFI), una institución federal para promocionar el desarrollo regional³¹², financió una investigación sobre la MA. El resultado

³⁰⁷ Ver www.dat.gov.ar

³⁰⁸ Ver reseña de los inicios de la industria de MA argentina en (Bil, 2009; Lengyel & Bottino, 2011).

³⁰⁹ Ver www.maquinagros.com.ar

³¹⁰ Resolución N° 019 IGPJ, Santa Fe (07/01/2000).

³¹¹ CIDETER se convirtió *Unidad de Vinculación Tecnológica* (ver Ley [23.877/1990](#)) para dar soporte a empresas en proyectos tecnológicos.

³¹² ver www.cfired.org.ar

(ver Castellarín, Moro, & Bianchi, 2003) indicaba que existía una zona (algo difusa) en el sur de la provincia de Santa Fe con empresas PYMES especializadas en la producción de MA, y denominó a esa zona como "*Cluster Industrial Las Parejas*". Indicaba también que otras localidades como Armstrong, Las Rosas, Tortugas, Marcos Juárez, Arequito, Bustinza, Fuentes, Firmat, San José de la Esquina, Cruz Alta, Arteaga, entre otras (ver Figura 1), estaban vinculadas a Las Parejas por la *activa participación que sus respectivos centros industriales* estaban teniendo entre sí a través de un foro interactivo denominado MODEMAQ (Movimiento para la Defensa de la Maquinaria Agrícola) que había emergido para expresar las demandas y objetivos *políticos* del sector (ver MODEMAQ, 2004). El informe entonces hacía explícita esas relaciones de localidades productoras de MA.

➤ Crisis 2001 y apoyo nacional a la MA

A su vez, luego de la crisis político-económica de Argentina en 2001 se inició un nuevo modelo de desarrollo macroeconómico que entre sus políticas intentó revertir la situación del sector metalmecánica/MA hasta el momento sitiado por: i) problemas en su balanza comercial (ver los análisis de Albornoz, 2010; Albornoz, Anlló, & Bisang, 2010; Zilli, 2002); ii) dificultad para lograr articulación de políticas y programas sectorial-regional (ver Vigil & Magri, 2015); iii) imposibilidad para revertir el proceso de concentración y creciente transnacionalización del capital vinculado al sector (ver Donoso, 2007; Hybel, 2006; Romero Wimer, 2010), entre otros problemas. En ese contexto, a las dinámicas y articulaciones institucionales iniciales que iban delimitando el espacio territorial alrededor de la zona sur oeste de la provincia de Santa Fe se le sumaron una serie de políticas y dinámicas macro económicas que fueron produciendo un *reposicionamiento de la **región de la MA*** ahora en el centro del "escenario económico nacional", y generando una reconfiguración de su morfología espacial.

Por ejemplo, en **primer lugar**, se abrió aun más el espacio regional a una gran variedad de actores con interés en la producción de MA, que se hizo notorio desde que se impulsó (a través del Ministerio de Economía de la Nación) el FORO Nacional de Competitividad de la MA. Su objetivo era desarrollar *estrategias de acción conjunta* incluyendo aspectos como: i) la ampliación de la participación de la producción nacional en la demanda interna; ii) la mejora de las capacidades tecnológicas de las firmas; iii) el aumento de la incorporación de valor agregado a los productos; iv) el fortalecimiento de la vinculación de las firmas con las instituciones tecnológicas; y v) la mejora de la inserción externa (Foro.Nacional.de.Competitividad.de.la.Maquinaria.Agrícola, 2004, p. 8). El FORO actuó como la primera articulación formal de instituciones de diferentes niveles: gobierno nacional, gobiernos provinciales de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, municipios, organismos descentralizados, cámaras empresariales, sindicatos, y una gran cantidad de empresas). Desde entonces, ya no había un espacio reducido a un grupo de firmas e instituciones locales, sino que se convertía en un espacio de preocupación y ocupación nacional.

En **segundo lugar**, en línea con los objetivos del FORO, el Estado nacional, a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva actuó fomentando las áreas de I&D vinculadas al sector metalmecánica/MA financiando, por un lado, *proyectos de investigación* a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), y generando por otro líneas de crédito y subsidios a *empresas* individuales o aglomeradas de la MA a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). De este último surgió el programa "Promoción de *clusters* industriales y redes productivas" que dio paso al denominado *Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola*³¹³, aplicado en las localidades de Las Parejas, Armstrong, Las Rosas y Marcos Juárez, (C.E.C.M.A., 2006), aunque incluía otras localidades cercanas dentro de un radio de 150km, y que dio paso también a la creación de una institución local (continuadora de la DAT y de CIDETER) denominada CECMA (Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola) encargada de llevar adelante los objetivos y monitorear los resultados del programa. Lo interesante de CECMA es que volvió a incluir más instituciones y localidades vinculadas a la MA, al generar una *Mesa de Articulación* que dio participación a gobiernos provinciales (Santa Fe, Córdoba) a municipios (Armstrong, Las Parejas, Marcos Juárez, Las Rosas) y sus cámaras empresariales/industriales, asociaciones empresariales nacionales del sector (ej. CAFMA, ADIMRA), institutos autárquicos y autónomos de investigación y desarrollo (ej. INTI, INTA), universidades (ej. UNR, UNL), y empresas locales, conformando una gran "red institucional y productiva" (C.E.C.M.A., 2006, pp. 39-40)³¹⁴. Más recientemente con eje en la localidad de Las Parejas se financió desde el Estado nacional y con apoyo del BID otro aglomerado industrial denominado "Desarrollo del centro de transferencia de resultados, desarrollo e innovación del aglomerado metalmecánico santafecino" (AProMeCAS)³¹⁵.

En **tercer lugar**, el Estado Nacional trabajó en la promoción de la *oferta exportable* de producción doméstica de MA. Por ejemplo, desde el 2003 a través del Ministerio de Industrias financió proyectos asociativos entre empresas como por ejemplo, un Consorcio de Exportación (Con-Sur) con eje en Las Parejas, que sirva para traccionar a otras empresas a externalizar su producción. Se financió también un proyecto asociativo denominado PROASO, de 11 empresas de Armstrong y Las Parejas con el objetivo de desarrollar una cosechadora axial con un 85% de componentes nacionales (aunque no tuvo resultados concretos visibles). En la misma línea se financió con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores una *feria inversa* de exportaciones

³¹³ Proyecto NA 002/06 (Res. ANPCyT 27/12/2006): una formalización de la idea ya expresada en el informe financiado por el CFI (ver nota 6).

³¹⁴ Nótese que la mayoría de los programas sobre aglomeraciones productivas eran financiados con apoyo de instituciones de financiamiento supranacional (BID, PNUD, BM, etc.). Para una mirada crítica de estos programas y su ingreso en América Latina y Argentina ver (Vigil & Fernández, 2012) (Fernández, Amin, & Vigil, 2008).

³¹⁵ Proyecto BID 2923/OC-AR (PAC II).

denominada AGRO SHOWROOM³¹⁶, con epicentro en Las Parejas, Armstrong y Marcos Juárez, tendiente a dar a conocer las potencialidades de la MA Argentina (CIDETER, 2009), luego reeditada bajo la denominación de "Muestra Nacional de la PYME agroindustrial"³¹⁷. A su vez, a través del Ministerio de Agricultura- generó reportes sobre el *estado de situación* de la *oferta local y demanda* global de MA, indicando los posibles nichos de exportación para la producción doméstica³¹⁸. Otro organismo del Estado nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) gestionó el Programa de Promoción Sectorial (PPS) para incrementar y diversificar las exportaciones Argentinas. Para el caso de la MA, se detallaron los perfiles de mercados potenciales (ej. Rusia, Sudáfrica, Australia, Brasil, etc.) con información sobre la logística de la exportación (secuencias, documentos necesarios, distribuidores, organismos útiles, etc.), y se prestó asistencia técnica para avanzar en la penetración de dichos mercados (ver Fundación.ExporAR, 2008). A su vez, además de "fomentar" la oferta exportable, el Estado nacional avanzó en la generación de mercados concretos para la MA: gestionó a través del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), acuerdos bilaterales de exportación con el gobierno Venezolano (Solanas, Campisi, & Risso, 2009). Como dato, para 2006, y con un incremento del 81% de las exportaciones en MA Argentina, Venezuela representaba hasta casi el 60% del destino de todas las exportaciones (Bragachini, 2008, 2014), lo que marcaba la importancia del acuerdo³¹⁹.

➤ Dinámicas institucionales provinciales para la MA

En **cuarto lugar**, en esta reconfiguración de la morfología espacial de la región, el Estado provincial de Santa Fe aportó a la consolidación de ese espacio económico alrededor de la producción de MA cuando adoptó la idea de "*Cadena de Valor de la Maquinaria Agrícola y componentes relacionados*" (Gobierno.de.Santa.Fe, 2008, p. 9) para definir y ordenar sus herramientas de política industrial en su ámbito de influencia. Aunque con diferencias de políticas partidarias con el gobierno nacional, el Estado provincial coincidía con los objetivos del FORO de MA, y sugería: i) reconsiderar, junto con el gobierno nacional las políticas macroeconómicas para el sector (tipo de cambio, medidas proteccionistas, aumentar las herramientas impositivas para los productos importados, etc.); ii) reducir su presión impositiva; iii) mejorar la competitividad tecnológica internacional de sus empresas (fuerza de trabajo, escala de producción, practicas asociativas, estándares de calidad, etc.); iv) desarrollar soporte institucional local para las empresas; v) desarrollar herramientas financieras adecuadas para productores y compradores de MA. Así, aunque no

³¹⁶ Proyecto PNUD ARG/05/024.

³¹⁷ Ver www.lasparejas.gov.ar

³¹⁸ Ver Proyecto PRECOP II www.cosechaypostcosecha.org y Programa Nacional de Agregado de Valor (INTA).

³¹⁹ Para un resumen de las políticas sectoriales para MA ver Goldstein & Lavarello (2011). Ver también el informe (Sabel, Hybel, Lengyel, & Lattanzi, 2006) sobre MA argentina y la necesidad de fortalecer el INTI e INTA.

había elementos claros sobre las implicancias espaciales de la adopción del concepto de cadena de valor, el Estado provincial logró abrir aun más la dinámica de la producción de MA incorporando nuevos actores organizacionales a un *polo decisional* provincial (ej. gobierno Santa Fe, INTI, INTA, Fundación Cideter, Universidades Nacionales, DAT, IRAM y Centros Industriales, Cancillería, Sepyme, INTA).

En **quinto lugar**, en línea con el planteo del Estado nacional, el Estado provincial de Buenos Aires adoptó un Programa de financiamiento para Distritos Productivos y conformó para 2005/6 un "*distrito industrial de MA*" en las localidades de Chivilcoy, Carlos Casares y 9 de Julio compuesto por 18 empresas (8 terminales y 10 de agropartes)³²⁰ (ver CIECTI, 2013; Moltoni & Gorenstein, 2010). La propuesta estaba destinada a mejorar la competitividad de las PYMES, aunque las actividades concretas del Estado sobre los distritos han sido escasas y difusas. En la misma línea se financió a un *grupo asociativo* denominado GAPMA (Grupo Asociativo de Productores de Maquinaria Agrícola), en la misma zona del norte de Buenos Aires³²¹ (ver Piñero, Herrera, & Di Meglio, 2011), con la intención de promocionar la oferta exportable de las Pymes.

Por el tipo de políticas desplegadas, sus destinatarios, los actores institucionales participantes y la localización de las empresas vinculadas a la producción de maquinaria agrícola, podríamos arriesgar un "mapeo" del sector que sintetizamos en la Figura 1.

Figura 1: ubicación de las principales productoras de Maquinaria Agrícola en núcleo estratégico de concentración de instituciones (círculo) y localidades firmas e



³²⁰ http://www.mp.qba.gov.ar/sicm/distritos/form_distritos_detalle.php?id=3814893983 (23/06/2015).

³²¹ Con las siguientes localidades: Colón, 9 de Julio, Chivilcoy, Tandil, Olavarría, Carlos Casares, Lincoln, Carmen de Areco, y San Nicolás.

Fuente: Elaboración propia (varias fuentes)

En esa *macro región* -entendida ésta como una cierta conformación espacial en la que existen patrones y preocupaciones más o menos comunes, que ha sido objeto de una serie de políticas "regionalistas", y que tiene un nivel importante de desarrollo institucional local de apoyo a las PYMES (y que este conjunto de elementos la diferencia de otro tipo de conformaciones espaciales)- se fue destacando mayormente la presencia de empresas productoras, por un lado, de: **i)** sembradoras, pulverizadoras y **ii)** empresas productoras de implementos agrícolas (agropartes); y por otro: **iii)** cosechadoras y **iv)** tractores, estos dos últimos subgrupos son más complejos, con menor en cantidad de empresas y con amplio dominio relativo de empresas extranjeras (Donoso, 2007; Hybel, 2006). Según estimaciones de analistas la producción doméstica de MA llegó a representar un VBP de USD 844.600 millones (el 21% de los bienes de capital), subsector a su vez que contiene unas 3.800 firmas, con una estimación de USD 4.2000 millones anuales de producción; ambos participando del subsector metalmecánica, que contiene unos 23.000 establecimientos, un VBP anual cercano a los USD 22 millones, implicando una participación del 13% en el PBI (datos para 2008) (Albornoz et al., 2010, p. 14). En términos de tamaño de empresas, los análisis son variados. Una aproximación indicaría que podrían existir tres grupos: i) de una veintena de empresas cuyos niveles de empleo superan los 100 ocupados promedio y representando alrededor del 40 % de la facturación total; ii) de unas 80 empresas de entre 25 y 100 empleados cuya facturación conjunta representaría un 25% del mercado; iii) de un centenar de empresas de menos de 25 empleados que representan aproximadamente el 35 % de la facturación restante (Albornoz et al., 2010, p. 14).

3. Variables e indicadores para describir la dinámica "social" de la región de la maquinaria agrícola Argentina

Ahora bien, en ese marco de aproximación a la espacialidad de la dinámica económica de la región de la producción de MA en Argentina, describiendo las principales localidades que quedan incluidas en dicha región, y con el caudal de políticas económicas mayormente tendiente a fomentar los **procesos aglomerativos** entre empresas e instituciones, y con herramientas y programas vinculados a **potenciar los procesos de desarrollo regional y local**, nos preguntamos cuál ha sido el desempeño de las variables socio-económicas de las localidades vinculadas a estos procesos de desarrollo económico.

Para avanzar en esos objetivos, el trabajo propone un recorrido exploratorio (evolutivo y comparado) por algunas variables que creemos son determinantes

de la dinámica "social" de la región. Entre ellas, proponemos describir y analizar la **estructura y dinámica poblacional** (crecimiento de la población y saldos migratorios); la **estructura y dinámica de empleo**, la **estructura y dinámica de las condiciones habitacionales** (NBI, etc.); la **estructura y dinámica del sistema educativo** (con variables como la cobertura y el nivel de educación de la población; instituciones educativas locales y los vínculos con las instituciones educativas *extra-locales* regionales, nacionales), y la **estructura y dinámica del sistema de salud**³²². Se propone a su vez comparar las localidades de la MA con los indicadores de las localidades que no estuvieron directamente vinculadas con la producción de MA, y que en principio no han sido alcanzadas por las políticas de regeneración económica regional.

El diagnóstico de esta exploración debería alertarnos sobre algún patrón diferencial de indicadores sociales en estas localidades que recibieron políticas regionalistas específicas de regeneración económica, obteniendo un panorama general del performance socio- económico y demográfico de la región de la producción de MA y eventualmente establecer comparación y correlaciones con otras regiones y con los indicadores de los niveles departamentales, provinciales y nacionales en las variables propuestas. Se pretende contribuir a comprender si es posible que exista una correlación entre el crecimiento económico de la producción de MA (y el caudal de políticas, programas, instituciones movilizadas y recursos económicos utilizados) y una mejora en las condiciones de bienestar de la población.

4. Resultados de investigación de las variables socio-demográficas seleccionadas

En principio, y como adelanto general, el análisis fue mostrando que las localidades vinculadas a la producción de MA que conforman la región de producción de MA, **no tuvieron un comportamiento socio-económico demográfico distintivo**. Veamos las variables (ver resumen en tabla 1)³²³.

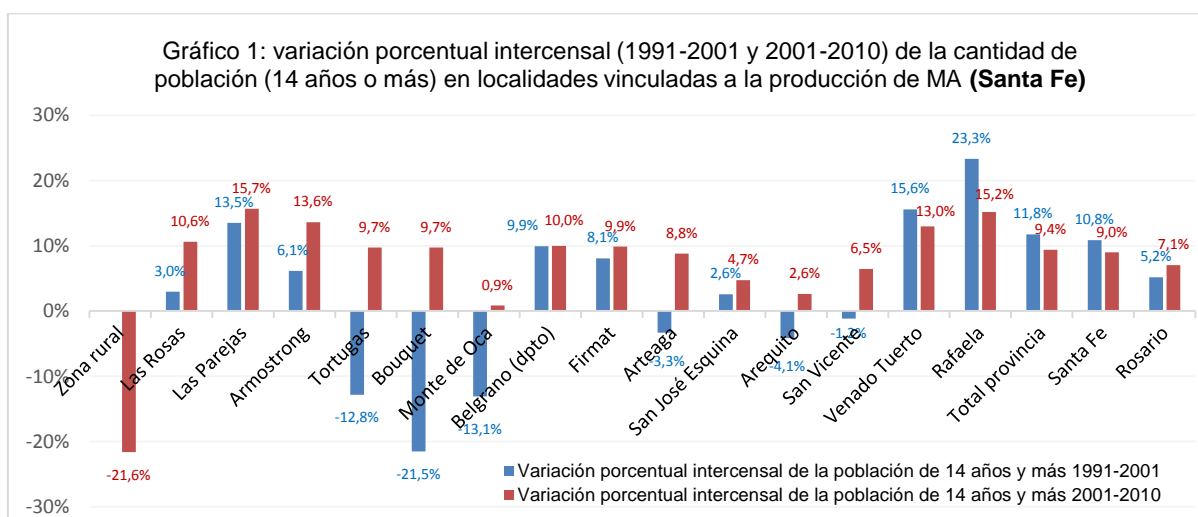
4.1. Estructura y dinámica poblacional de la región de la producción de MA

Sobre la variable poblacional, un primer indicador muestra que de 1991 a 2010 creció la **cantidad de población** de la mayoría de las localidades seleccionadas vinculadas a la producción de MA de las tres provincias (Santa

³²² Se trabajó con datos cuantitativos censales (CNPhyV, EPH, CNE) con información por localidad, por departamento y por provincia, así como con documentación proporcionada por las unidades político-administrativas que conforman la región.

³²³ Para simplificar el análisis el trabajo muestra selectivamente algunos gráficos en cada variable. También propone una tabla (1) simplificada con todas las variables por localidad y provincias, y adjunta también una tabla en anexo con los valores porcentuales no graficados de todas las variables en las localidades seleccionadas.

Fe, Córdoba y Buenos Aires)³²⁴. En algunos casos ese crecimiento fue notable en su variación intercensal: Ej. Tortugas, Bouquet, Montes de Oca, Arteaga, Arequito de la provincia de Santa Fe (Gráfico 1); y Marcos Juárez (la localidad con mayor empresas de MA) y Las Varillas de la provincia de Córdoba. Incluso, comparadamente, el crecimiento fue mayor que en algunas localidades importantes tomadas como referencia (Ej.: Rosario y Rafaela para Santa Fe) y fue mayor que las respectivas medias provinciales. Por su parte, el **saldo migratorio** "intraprovincial" de las localidades de la región de MA fue variado. Para Santa Fe pocas localidades vinculadas a la MA (ej. Las Parejas, Armstrong, Tortugas, Bouquet, Arteaga) tuvieron saldo positivo entre 2005 y 2010 (captaron más personas de otros municipios de la provincia de Santa Fe que las que expulsaron a otros municipios de la misma provincia)³²⁵; algo similar ocurrió en las localidades de Buenos Aires; mientras que en las de Córdoba solo Marcos Juárez tuvo saldo migratorio intraprovincial positivo, para el resto fue negativo. Es decir, se observa una clara mejora *diacrónica* de los indicadores, aunque es menos claro en el análisis comparado.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPHyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

4.2. Estructura y dinámica de la Población Económicamente Activa (PEA) y su condición de la región de la producción de MA

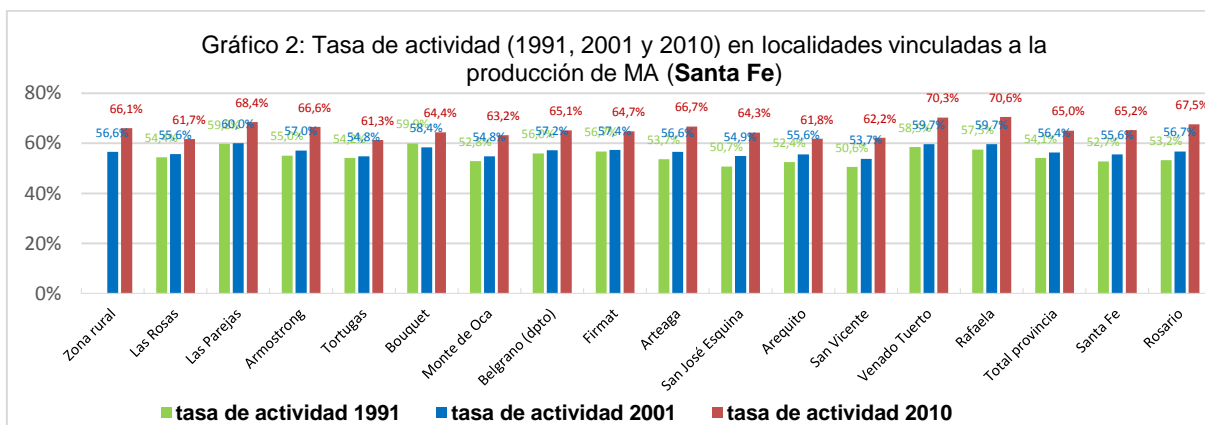
Un primer aspecto observable del comportamiento de la PEA (tasas de actividad, empleo y desocupación) de las localidades seleccionadas vinculadas a la MA es que en su *análisis diacrónico* estas localidades tuvieron una mejoría

³²⁴ Se tomó como un primer dato relevante la cantidad de población (14 años o más) y su variación intercensal (1991-2001-2010) en las localidades vinculadas a la producción de MA.

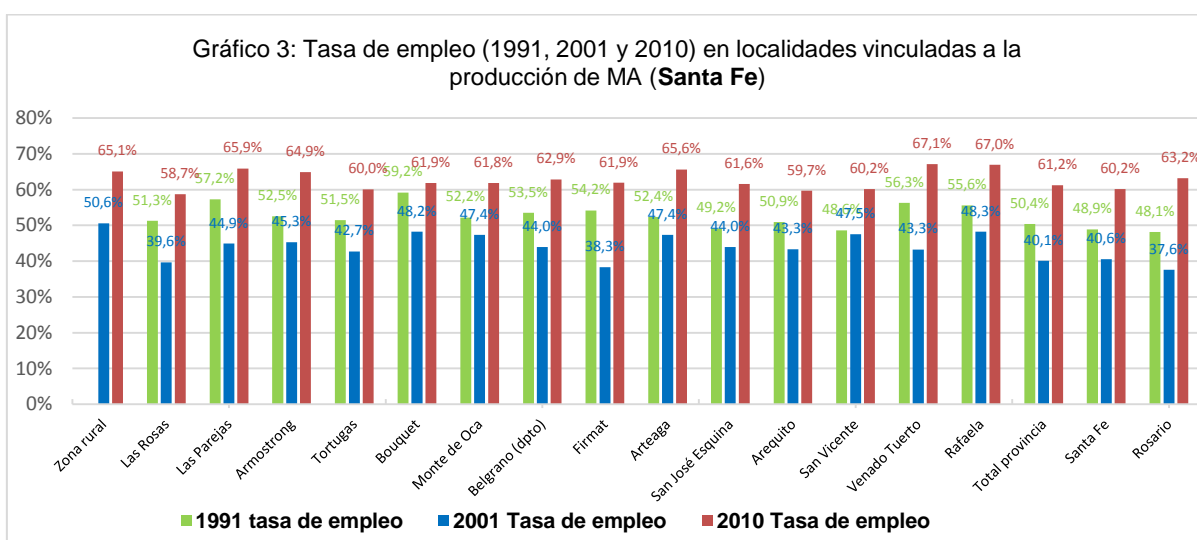
³²⁵ La información se obtuvo de analizar el cuestionario ampliado aplicado en el CNPHyV 2010 (Población de 5 años y más que reside habitualmente en esta provincia, en viviendas particulares, que hace 5 años también residía en esta provincia, por municipio de residencia habitual en 2010, según municipio de residencia en 2005) publicado por el INDEC.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"**

en sus indicadores. Esto es, en el período 2001-2010, **cuando se aplicaron las políticas regionalistas**, aumentó (en relación con los años censales anteriores) la tasa de actividad, aumentó la tasa de empleo y disminuyó la desocupación en toda la región de la producción de MA (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires). A modo de ejemplo, para Santa Fe se visualiza claramente la mejoría diacrónica de los indicadores (Gráficos 2, 3 y 4). Incluso es notorio cómo mejoró la tasa de empleo (Gráfico 3) y disminuyó la desocupación (Gráfico 4) durante 2001-2010.

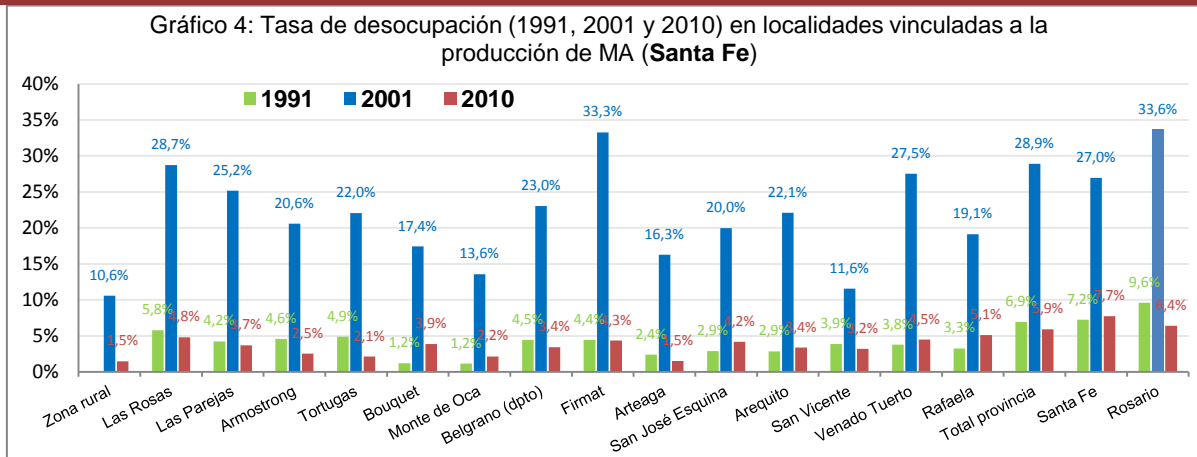


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPhyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).



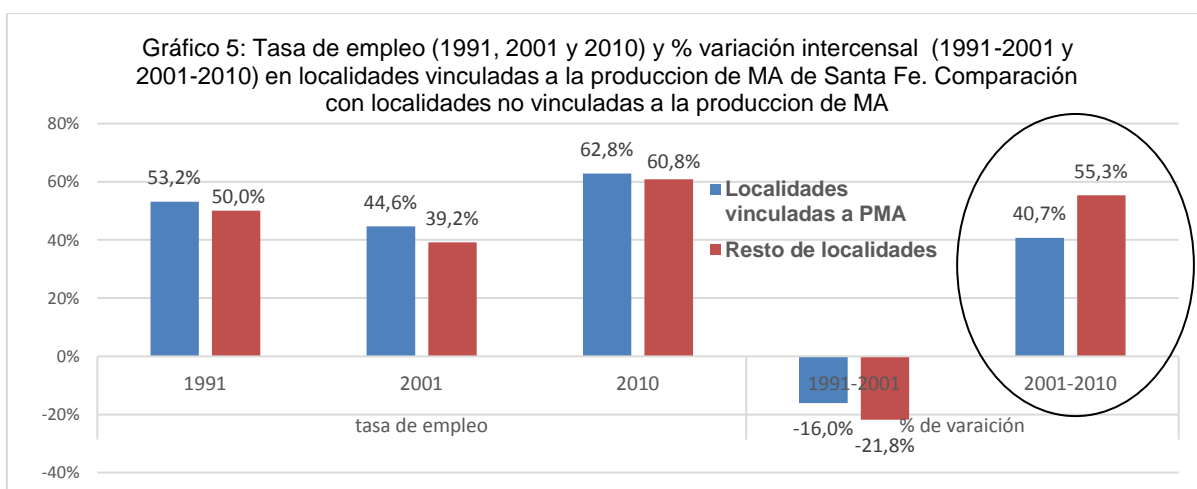
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPhyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"



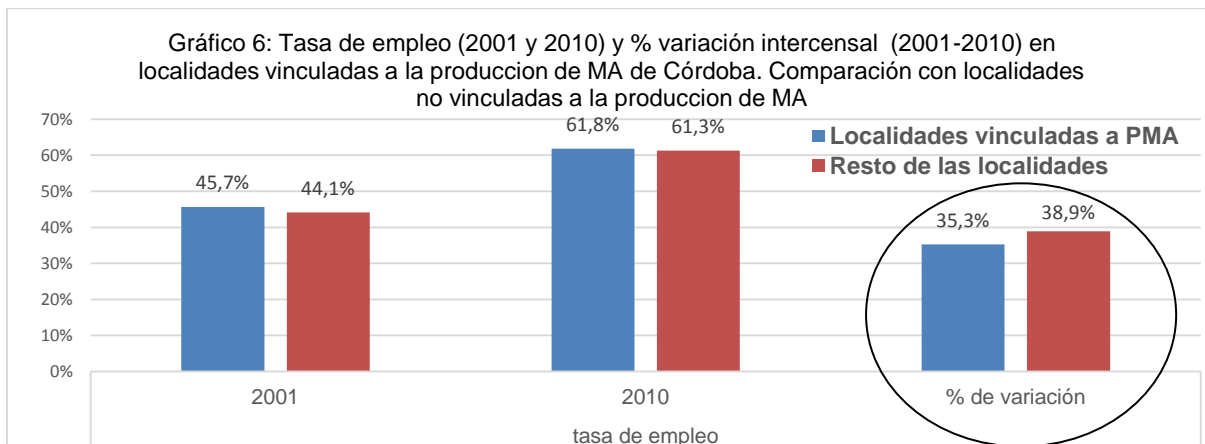
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPhyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

Sin embargo, el análisis diacrónico alentador se atenúa para nuestro argumento cuando se analizan los indicadores de las localidades de la MA *comparadamente* con la media provincial y con el resto de localidades no vinculadas a la producción de MA en cada una de las provincias analizadas. En casi todos los casos, la tasa de actividad, de empleo, y desempleo de las localidades de la MA tuvieron comportamientos muy similares a los de sus respectivas medias provinciales (ver Gráficos 3 y 4). Incluso en ocasiones, las localidades de la MA tuvieron resultados menos alentadores que las no vinculadas a la producción de MA. Por ejemplo, en la provincia de Santa Fe, la variación intercensal de la tasa de empleo 2001-2010 fue casi 15% mayor en las localidades no vinculadas a la producción de MA (Gráfico 5). Córdoba tuvo un comportamiento similar (ver Gráfico 6). Esto es, las localidades de la MA no tuvieron un comportamiento distintivo, como debiera haberse esperado quizás, por haber sido localidades vinculadas a potenciarse con específicas políticas regionalistas.



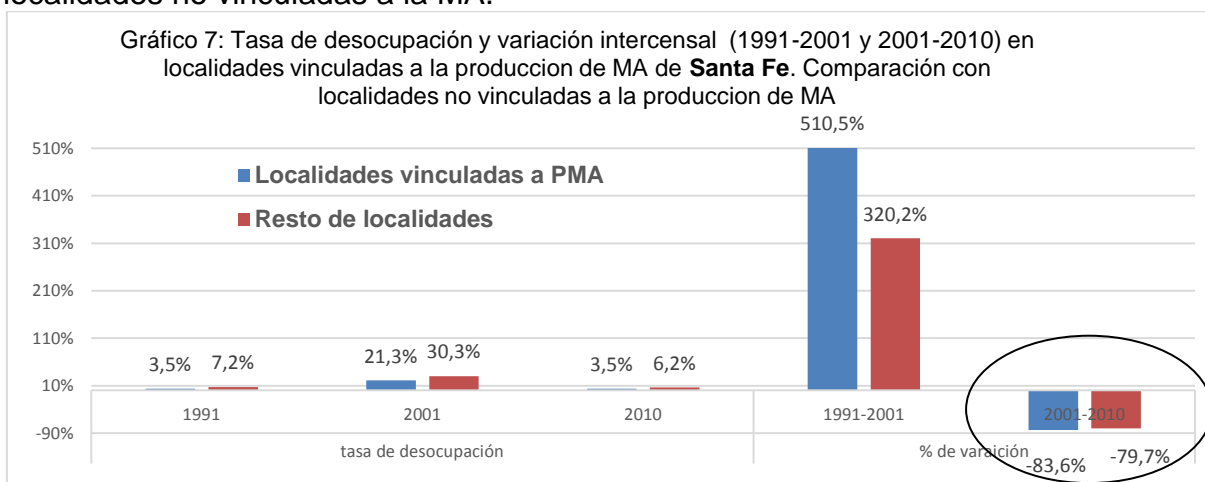
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPhyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

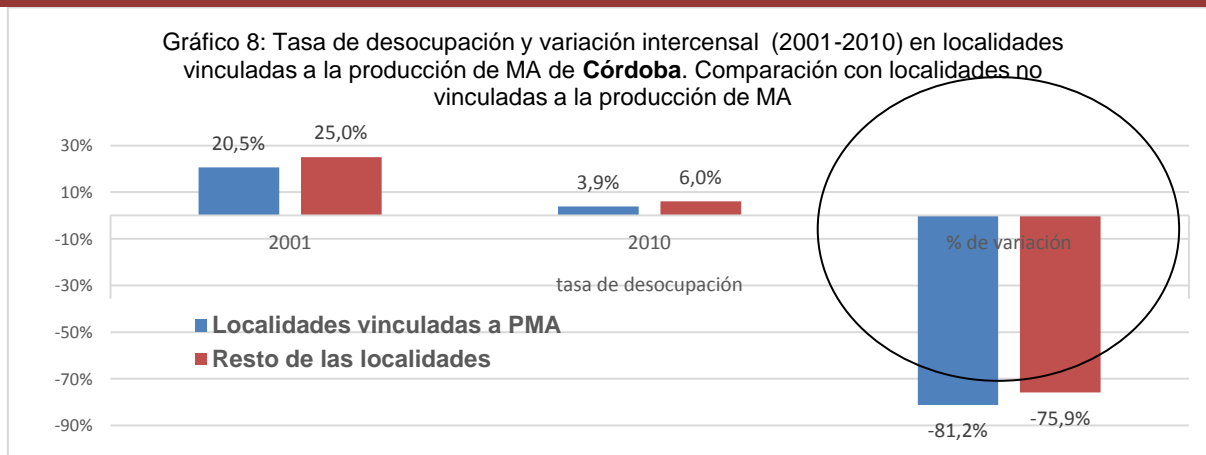


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPHyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

La tasa de desocupación es el único indicador de la PEA que va en la dirección de mostrar un comportamiento diferenciado de las localidades de la MA. Por ejemplo, para Santa Fe, hacia 2010 las localidades de la MA se comportaron mejor que la media provincial, y fue mejor la tasa de variación intercensal 2001-2010 (Gráfico 7). Similar situación puede verse para Córdoba (Gráfico 8). En Buenos Aires la situación no es tan clara. Mientras que la tasa de desocupación de las localidades de la MA era menor en 2010, la variación intercensal muestra que hubo mayor mejoría en el periodo 2001-2010 en las localidades no vinculadas a la MA.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPHyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).



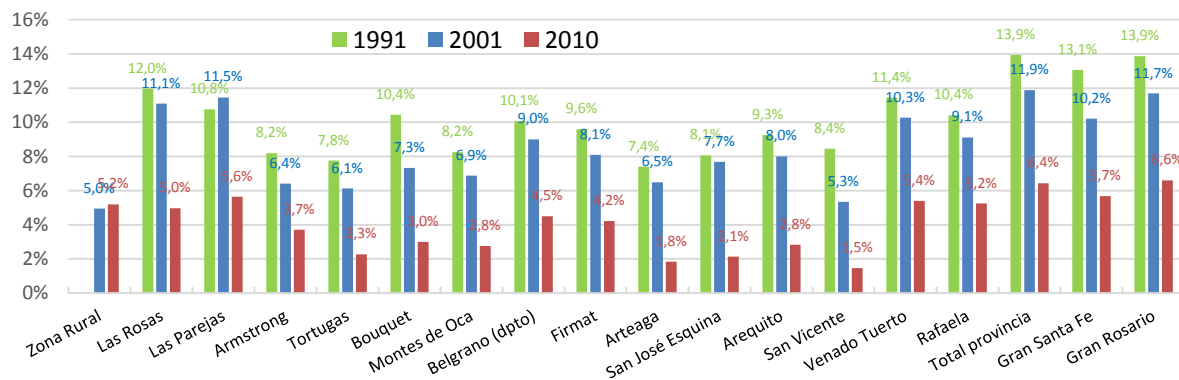
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPhyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

4.3. Estructura y dinámica habitacional de la región de la producción de MA

El indicador de NBI (hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas) es un referente para describir la estructura y dinámica de las condiciones habitacionales de las localidades. El NBI mide el nivel de vida de la población teniendo en cuenta algunos indicadores de privación. Los hogares con NBI son los que presentan algunos de los siguientes indicadores de privación: hacinamiento, alojamiento en viviendas precarias (baño, heladera, etc.), que en la familia exista algún niño en edad escolar que no vaya a la escuela. Al igual que la tasa de desocupación (en la dinámica de la PEA), los datos vinculados al NBI indican una cierta mejoría destacada de las localidades vinculadas a la producción de MA tanto en su descripción diacrónica como comparada. Por ejemplo, las localidades vinculadas a la producción de MA de **Santa Fe** tuvieron una secuencia de mejoría en sus mediciones intercensales 1991, 2001, 2010. Incluso las mediciones de 2010 muestran porcentajes de hogares con NBI más bajos que la media provincial (Gráfico 9). Incluso las localidades de la MA tienen mejores indicadores de NBI que el resto de las localidades (Gráfico 10). En la provincia de **Córdoba**, los datos muestran que para 2010 todas las localidades seleccionadas vinculadas a la producción de MA tuvieron en 2010 una disminución del porcentual de hogares con NBI con respecto a 2001, y en todos los casos ese porcentaje fue para 2010 menor que la media provincial. Casi todas las localidades tuvieron una variación intercensal del porcentaje de hogares con NBI mayor a la media provincial. En **Buenos Aires** las localidades seleccionadas vinculadas a la producción de MA tuvieron una secuencia de mejoría en sus mediciones intercensales 1991, 2001, 2010. Incluso las mediciones de 2010 muestran porcentajes de hogares con NBI más bajos que la media provincial (Gráfico 11) (comparadamente, las localidades de la MA han tenido una variación intercensal similar al resto de las localidades en el NBI).

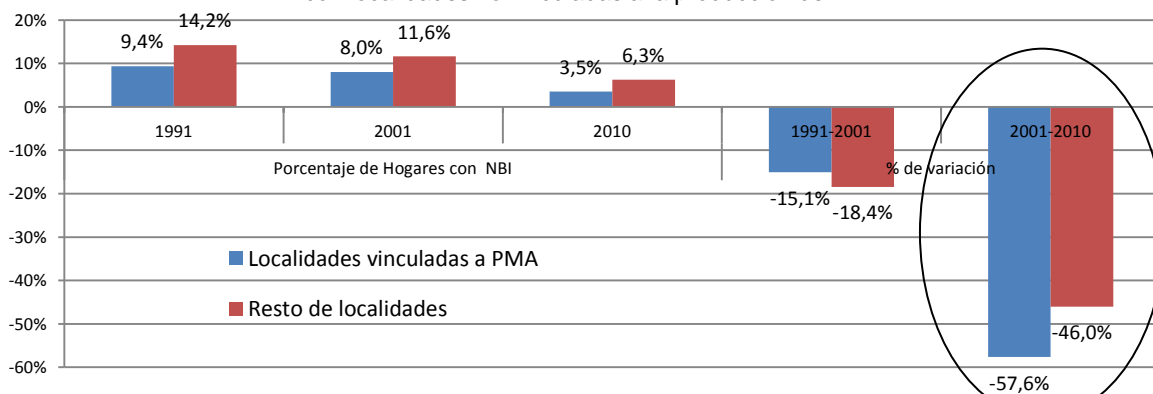
**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"**

Gráfico 9: porcentaje de hogares con NBI en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe (1991-2001-2010)



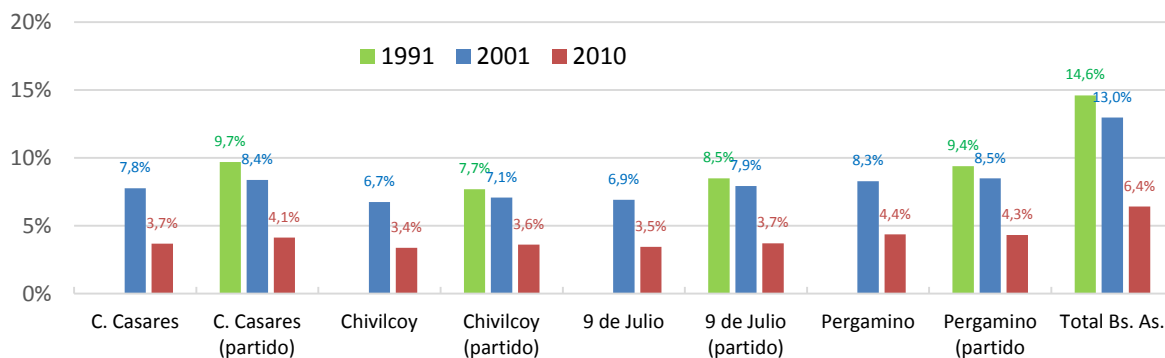
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

Gráfico 10: Porcentaje de hogares con NBI y variación intercensal en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe (1991-2001 y 2001-2010). Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

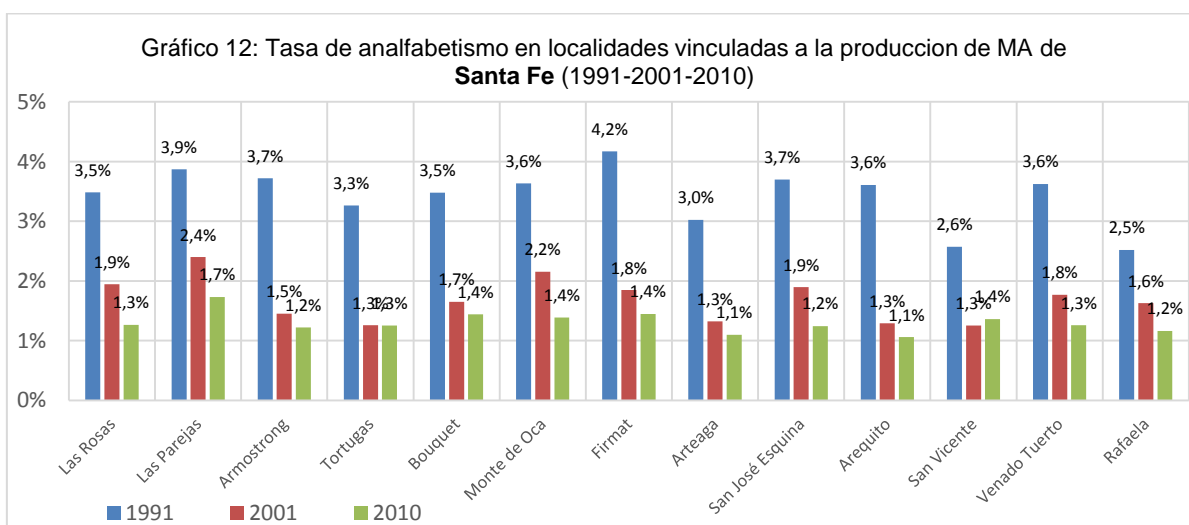
Gráfico 11: porcentaje de hogares con NBI en localidades vinculadas a la MA de Bs As (1991, 2001 y 2010)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

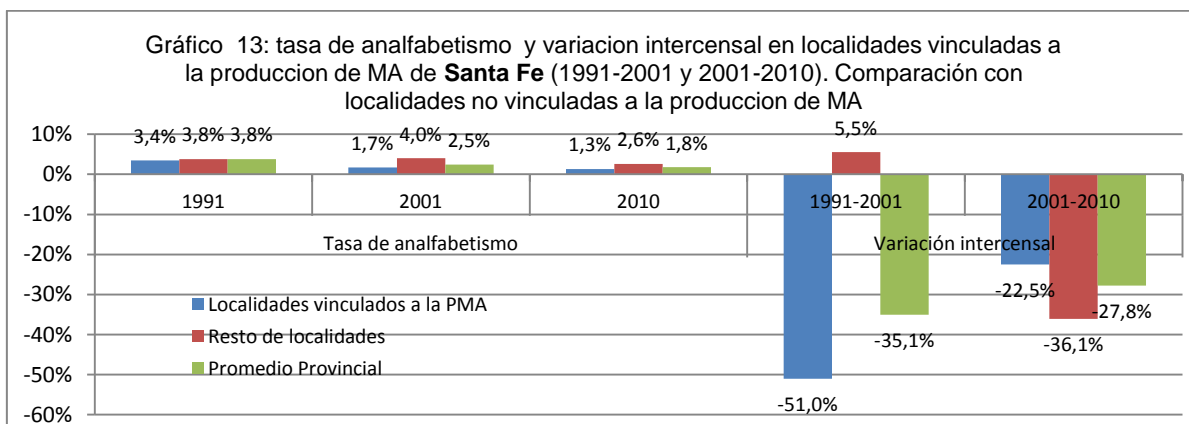
4.4. Estructura y dinámica de los indicadores de educación de la región de la producción de MA

En lo que refiere a la situación de la región vinculada a los indicadores de educación, hemos seleccionado como descriptores del performance a la tasa de analfabetismo y el porcentaje del nivel de instrucción de la población. La descripción de los datos de estas variables indican que en términos diacrónicos, las localidades vinculadas a la producción de MA tuvieron mejoras sucesivas en los indicadores de la tasa de analfabetismo en las tres provincias (ej. para Santa Fe, Gráfico 12). Ahora bien, en el análisis comparado, el comportamiento de la variable en las localidades de la MA no tuvieron una performance destacada respecto de las respectivas medias provinciales (fue bastante similar) y respecto de las localidades no vinculadas a la producción de MA en cada provincia, los datos fueron apenas inferiores. Una diferencia mayor tuvieron las variaciones intercensales: durante 2001-2010 las localidades no vinculadas a la producción de MA en Santa Fe tuvieron una mejoría de casi 15% respecto de las localidades de la MA (Gráfico 13) (en Córdoba y Buenos Aires la variación intercensal 2001-2010 entre ambos grupos fue más o menos similar). Por su parte, también en Santa Fe, el nivel de instrucción (el otro indicador general que hemos seleccionado para analizar el performance educativo de la región) muestra una mejora de los porcentuales del nivel de instrucción general, e incluso los valores en estas localidades se mantuvieron por encima de los valores del resto de las localidades no vinculadas a la producción de MA, aunque siempre por debajo de los valores del promedio provincial (Gráfico 14) (algo similar ocurrió para Córdoba y Buenos Aires).

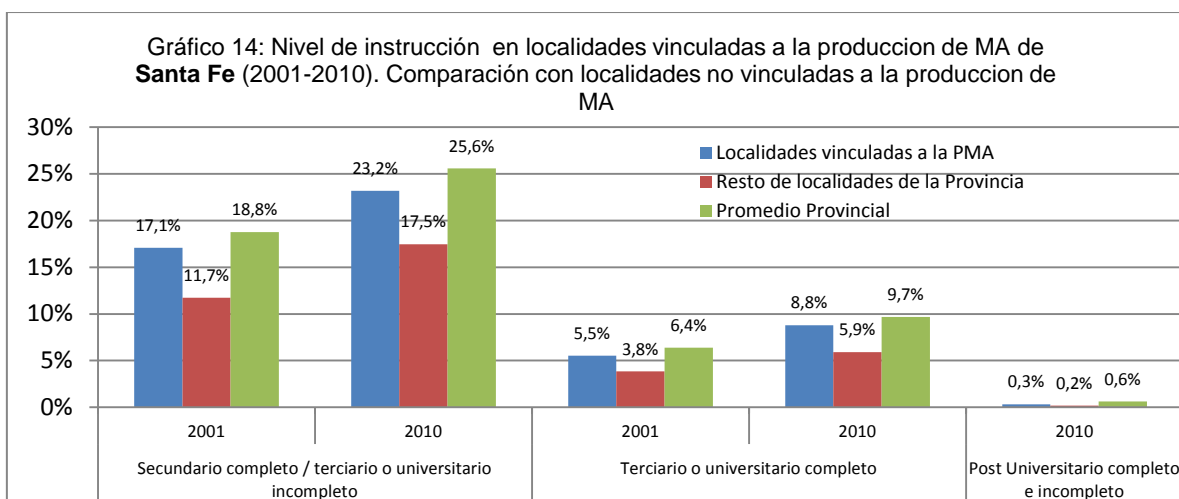


**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

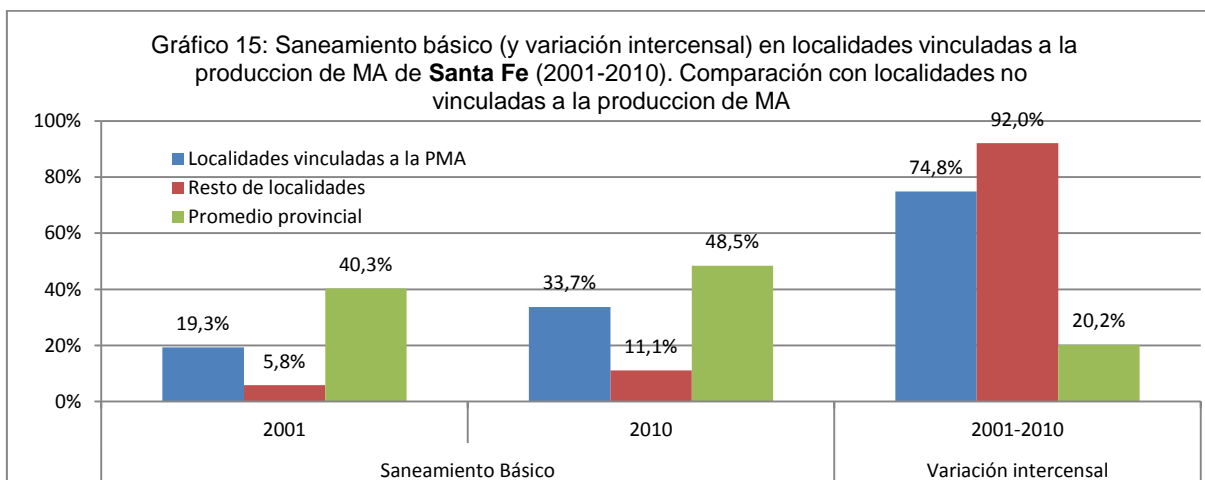


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

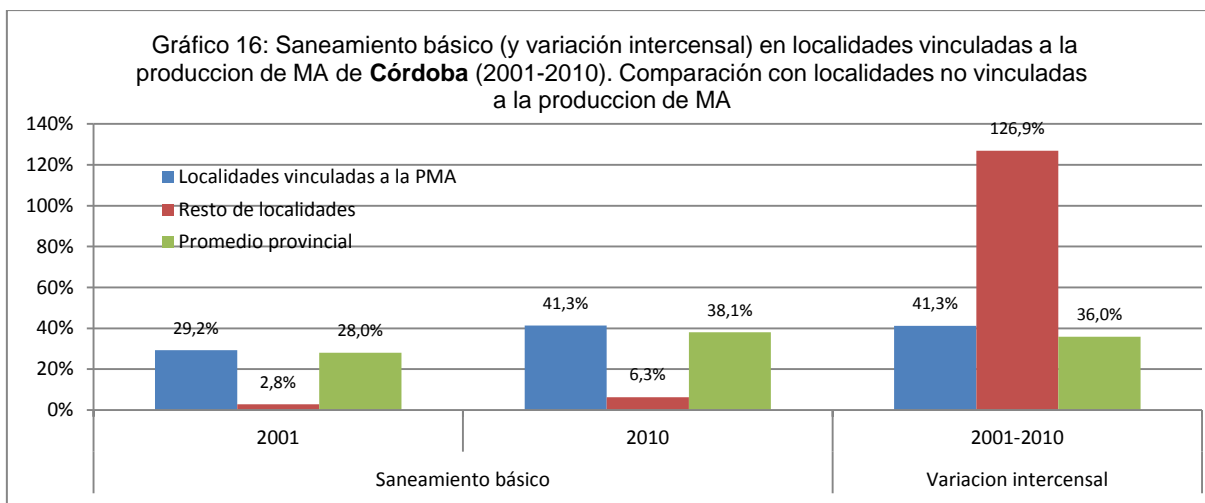
4.5. Estructura y dinámica de indicadores de salud de la región de producción de MA

La dinámica del indicador salud la describimos con relación al comportamiento del porcentaje de viviendas que cuentan con desagües cloacales y agua potable de red pública sobre la cantidad de viviendas de cada localidad. Los datos muestran que en términos diacrónicos, las localidades vinculadas a la producción de MA tuvieron mejoras sucesivas en los indicadores de saneamiento básico en las tres provincias. En términos comparados, los valores del saneamiento básico de las localidades de la MA, tanto para 2001

como para 2010, se mantuvieron por debajo de la media provincial (excepto las localidades de la MA de Córdoba que para 2010 logra superar escasamente la media provincial) (para santa Fe: Gráfico 15; para Córdoba: Gráfico 16).



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

5. Reflexiones sobre los resultados "sociales" de las políticas económicas regionalistas de la MA

El trabajo es un avance exploratorio de algunos resultados cuantitativos de algunas variables seleccionadas para describir el comportamiento de indicadores socio-demográficos en una región vinculada a la producción de Maquinaria agrícola en Argentina. El planteo inicial era que la dinámica

económica generada alrededor de esta región debía tener algún correlato en la dimensión social. Hasta aquí se avanzó en la descripción y caracterización de la dinámica económica de la región de producción de maquinaria agrícola en argentina y su ubicación en el escenario geográfico argentino. Se avanzó a su vez en la obtención de información relevante y en la sistematización de datos sobre las variables seleccionadas vinculados al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (varios años). En particular, se describieron algunas primeras aproximaciones sobre el resultado de la tasa de actividad, la tasa de empleo, la tasa de desocupación, el porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), algunos indicadores de salud y algunos indicadores de educación; en todos los casos analizados en sus variaciones intercensales y en comparación entre localidades y en ocasiones con sus respectivos departamentos, partidos y provincias.

Como dato preliminar significativo, en general se puede detectar una mejoría en el período 2001-2010 en relación con los valores del período 1991-2001 en la mayoría de los indicadores que hemos seleccionado para analizar el comportamiento de las condiciones socio-demográficas de la región de la MA. En ese sentido el análisis diacrónico es más o menos claro de la evolución positiva de los indicadores. Sin embargo, cuando los datos de las localidades vinculadas a la producción de MA se analizan comparadamente con el comportamiento de los datos de la media provincial y con los datos del comportamiento del resto de localidades no vinculadas a la producción de MA, el análisis es menos claro. Esto es, no hay una especificidad notoria en los resultados sociales de las localidades que recibieron un bombardeo de políticas económicas regionalistas, como describimos al inicio del trabajo. Debe indicarse que el trabajo está aun en etapa exploratoria (resta aún terminar de analizar la estructura y dinámica del sistema de salud y la estructura y dinámica del sistema educativo, así como avanzar en la descripción y análisis con cierta información cualitativa). Es necesario continuar con la descripción de las variables e indicadores seleccionados al inicio del trabajo para verificar la evolución de los indicadores y establecer posibles relaciones de correlación entre las localidades integrantes de la región de la producción de la maquinaria agrícola y aquellas que no forman parte de dicha región y por ende no han sido parte del "impulso" de políticas y programas regionalistas.

6. Referencias bibliográficas

- Albornoz, I. (2010). La inserción internacional de la industria argentina de Maquinaria Agrícola: posicionamiento económico y estratégico en el marco de las Cadenas Globales de Valor, y perspectivas futuras. Los Polvorines (Bs. As.): Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Albornoz, I., Anlló, G., & Bisang, R. (2010). La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad, *Colección Documentos de proyectos*.

- Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Anlló, G., Bisang, R., & Salvatierra, G. (eds.) (2010). *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barletta, F. (2013). 'La industria de maquinaria agrícola en la Argentina: conducta innovativa y desempeño exportador.' *Redes*, 19(37), 43-76.
- BID. (2013). El distrito productivo de la maquinaria agrícola en Las Parejas: un estudio desde las perspectiva del Desarrollo Económico Local: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bil, D. (2009). La industria argentina de maquinaria agrícola (1870-1975): evolución y problemas de su desarrollo, *Documentos de Jóvenes Investigadores N16*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).
- Bragachini, M. (2008). Crecimiento sostenido de la Maquinaria Agrícola Argentina. Mercado interno y exportaciones: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA Manfredi.
- Bragachini, M. (2014). Exportaciones de Maquinaria Agrícola (MA) a nivel global y de Argentina Mercado Interno de Argentina. Análisis y Tendencias al 2020. Córdoba: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. INTA Manfredi.
- C.E.C.M.A. (2006). Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la region centro de Argentina que integran el conglomerado productivo - PI-TEC Proyecto N° NA 002/06. Las Parejas.
- Castellarín, J. L., Moro, J. I., & Bianchi, P. A. (2003). Producción regional exportable. Potenciación e internacionalización del cluster de Las Parejas. Las Parejas Consejo Federal de Inversiones (CFI).
- CIDETER, F. (2009). Reporte de actividades: Agro Show Room 2009 de la Maquinaria Agrícola Argentina. Exportación de maquinaria y tecnología, de la mano de la siembra directa. Las Parejas (Santa Fe): CIDETER.
- CIECTI. (2013). La producción en red en argentina y sus fundamentos institucionales (Documento de Trabajo N° 3). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Donoso, J. (2007). Situación del sector de maquinaria agrícola en América Latina. <http://www.cafma.org.ar/images/assets/propyme-maquinaria%20agrícola.pdf>: STRAT Consulting & Propyme.
- Fernández, V. R., Amin, A., & Vigil, J. I. (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Foro.Nacional.de.Competitividad.de.la.Maquinaria.Agrícola. (2004). Plan de Acción 2005-2007: Foros Nacionales de Competitividad Industrial.
- Fundación.ExporAR. (2008). Plan de Promoción Sectorial. Maquinaria Agrícola. In Ministerio.de.Relaciones.Exteriores.Comercio.Internacional.y.Culto.(Argentina) (Ed.). Buenos Aires: Fundación ExportAR & United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

- García, G. M. C. (2008). 'La industria argentina de maquinaria agrícola: ¿de la reestructuración a la internacionalización?' *Revista de la CEPAL*, 96(Diciembre), 221-237.
- Gasparetto, E. (1980). Diagnóstico de la industria de la maquinaria agrícola en la Provincia de Santa Fe. Santa Fe: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI) & Dirección General de Asesoramiento Técnico (DAT) Santa Fe.
- Gobierno.de.Santa.Fe. (2008). Cadena de valor de la maquinaria agrícola y sus partes. Una nueva visión para la producción y el desarrollo. Santa Fe: Ministerio de la Producción, Gobierno de la Provincia de Santa Fe <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/382>.
- Goldstein, E., & Lavarello, P. J. (2011). 'Entre las fallas de mercado y las políticas sectoriales: en búsqueda de una política industrial para el sector de maquinaria agrícola en Argentina', *Política Industrial*, 15, 26-36.
- Hybel, D. (2006). Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004. Desafíos de un sector estratégico para la recuperación de las capacidades metalmeccánicas - Documentos de Trabajo N°3. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).
- Langard, F. (2011). 'La industria de maquinaria agrícola en Argentina frente a la estructura sectorial del mercado internacional ', *Geograficando*, 7(7), 167-185.
- Langard, F. (2014). Consolidación de cadenas globales de valor y desarrollo de clusters locales: el caso de la maquinaria agrícola en Argentina. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de la Plata.
- Lengyel, M. F., & Bottino, G. (2011). 'La producción en red en Argentina y sus fundamentos institucionales', *Desarrollo Económico*, 51(202/203), 369-407
- MODEMAQ. (2004). Proyecto Asociativo. Medidas de Estímulo a la Producción Nacional de Maquinaria Agrícola. Las Parejas y Armstrong: MODEMAQ.
- Moltoni, L., & Gorenstein, S. (2010). Territorios de la industria de maquinaria agrícola argentina: conocimiento, aprendizaje y redes locales de cooperación, *XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio*. Mendoza, Argentina.
- Naclerio, A., & Trucco, P. (2015). 'Construir el Desarrollo con Políticas Públicas: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 24(15), 33-65.
- ONCTIP. (2006). Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en argentina. Buenos Aires: Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Piñero, F. J., Herrera, G., & Di Meglio, F. (2011). 'Los consorcios de exportación como estrategia de inserción internacional. Caso de Estudio: Grupo Asociativo de Productores de Maquinaria Agrícola (GAPMA), Provincia de Buenos Aires, Argentina', *INTERAÇÕES*, 12(1), 9-18.

- Regolini, M., Granato, M. F., & Simón, L. (2014). El sector de la maquinaria agrícola de la provincia de Córdoba en el siglo XXI, *XIII seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Salvador, Brasil.
- Romero Wimer, F. G. (2010). 'Los fierros vienen marchando ¿de dónde vienen? Maquinaria agrícola y capital extranjero en el agro pampeano, 1976-2008', *Documentos de Trabajo del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios*, 5, 95-117.
- Sabel, C. F., Hybel, D., Lengyel, M. F., & Lattanzi, R. (2006). Estudio para la reorganización productiva en empresas argentinas manufactureras. Sector Maquinaria Agrícola. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología (SECyT) - Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).
- Solanas, C., Campisi, S., & Risso, E. (2009). El Instituto Nacional de Tecnología Industrial y su participación en la ejecución del acuerdo de cooperación para el desarrollo tecnológico de Venezuela. Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas: Cuerpo de Administradores Gubernamentales.
- SSePyMEyDR. (2005). Maquinaria Agrícola. Estudios Sectoriales. Buenos Aires: Ministerio-de-Economía-y-Producción-Argentina & Proargentina.
- Stumpo, G., & Rivas, D. (eds.) (2013). *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vigil, J. I. (2013a). 'Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino.' *Desenvolvimento Regional em Debate*, 3(1), 52-78.
- Vigil, J. I. (2013b). 'Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina', *Revista de Extensión +E*, 3(1).
- Vigil, J. I. (2015). 'El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional', *Revista de Estudios Regionales*, 103(Mayo-Agosto).
- Vigil, J. I., & Fernández, V. R. (2012). 'Gobernanza y Regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53(Junio), 21-60.
- Vigil, J. I., & Magri, A. (2015). 'El problema regional: desarticulaciones regionales y sectoriales en el desarrollo argentino', *Revista Problemas del Desarrollo*, 46(182), 91-117.
- Vigil, J. I., & Ockstat, W. H. (2015). Estado, Gobernanza y políticas de desarrollo regional en Argentina. Una mirada crítica de experiencias recientes, *VI° Coloquio Internacional del IIFAP "Estado, política pública y acción colectiva: Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Zilli, J. (2002). Informe Sintético del Sector en la Provincia. Santa Fe: Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Una aproximación a la *conducta innovativa* de los actores productivos de la región de Maquinaria Agrícola Argentina en la postconvertibilidad.

José Ignacio Vigil *

Arturo Federico Magri **

Universidad Nacional del Litoral

Eje temático: 6. Procesos económicos en el territorio a diversas escalas

1. Introducción

Con posterioridad a la crisis del año 2001 Argentina propuso un giro heterodoxo en su política económica hacia un intento de "reindustrialización" complementado con específicas políticas sectoriales y regionales. Entre las sectoriales destacó la destinada a la metalmecánica/maquinaria agrícola, que se convirtió en un sector industrial estratégico y representativo del giro heterodoxo propuesto; y entre las políticas regionales destacó el fomento a las PyMES y las aglomeraciones industriales (o los complejos productivos territoriales, o grupos asociativos, o sistemas productivos locales, usualmente tratados de forma indistinta) que mostraron una explosión de apoyo por medio de programas nacionales (ver Naclerio & Trucco, 2015). Esas políticas **regionales** y **sectoriales** vieron su encuentro en una región argentina que concentra gran parte de la producción de Maquinaria Agrícola (MA), localizada en la zona central de Argentina, en el sur oeste de la provincia de Santa Fe, este de Córdoba y norte de Buenos Aires.

Ahora bien, en los últimos años emergieron una gran cantidad de trabajos que han analizado el *performance* de la producción de maquinaria agrícola argentina (ej. Albornoz, Anlló, & Bisang, 2010; CIECTI, 2013; Langard, 2014; Moltoni & Gorenstein, 2010; Narodowski, 2007; Sabel, Hybel, Lengyel, & Lattanzi, 2006). Muchos de esos trabajos han estado marcados por abordajes teóricos vinculados a las ventajas de los *entornos institucionales* de soporte a las pymes (organizaciones de I+D, fundaciones empresariales, etc. con cuya

* jvigil@fce.unl.edu.ar

** arturo.magri@gmail.com

interacción se facilitaría la adquisición de conocimientos y para la innovación; argumentos que están en la base de toda la teoría de los sistemas regionales de innovación). Otros han resaltado las ventajas de la conformación de *alianzas estratégicas y colaborativas* entre empresas a nivel local, como aspecto clave en la generación de innovaciones colectivas e individuales que permiten la obtención de competitividad. En cualquier caso, el argumento central ha sido que la cercanía y el enraizamiento local empresarial sumado a una adecuada infraestructura institucional son un potencial de competitividad y crecimiento, pero sobre todo, de desarrollo (regional), desde que se sostiene que la proximidad favorece la confianza y la reflexividad, reduce los costos de transacción y comunicación y facilita el derrame de conocimientos y tecnología, y permite y facilita la generación de una oferta de servicios especializados e instituciones a la comunidad de profesionales y de negocios. Casi todos estos han sido argumentos fuertes en muchas vertientes de la geografía económica y la economía regional, tanto en las versiones neoclásicas, la de la nueva geografía económica, las provenientes del *management*, las institucionalistas, las regionalistas evolucionistas e incluso algunas vertientes latinoamericanas más heterodoxas (Vigil, 2013, 2015).

Sostendremos sin embargo que si bien esos son argumentos interesantes y necesarios, **no explican** el comportamiento y performance de la producción de maquinaria agrícola argentina de la postconvertibilidad (2001-2015), como suele sostenerse. En debate con las posturas anteriores –y con buena parte del imaginario de los *policy makers*- creemos que aunque hubo avances, la región de la producción de maquinaria agrícola tuvo una **dinámica de comportamiento innovativo débil**, poco apoyo institucional local virtuoso (no cooptado) y escaso potencial de desarrollo regional (trayectorias heterogéneas). Para mostrar esas debilidades (sobre todo la primera) proponemos mostrar los resultados de un abordaje empírico de aproximación descriptiva sobre la *conducta innovativa* de los actores empresariales de la región de la maquinaria agrícola en relación con **a)** los programas (políticas) de fomento a la innovación y competitividad directamente vinculadas a la región en el período 2001-2015; **b)** de los *impactos* de dichos programas de innovación y competitividad en lo que refiere a tipo de innovaciones generadas (a nivel empresarial individual y colectivo: ej.: tipos de mejoras de los actores

empresariales, tipo de incorporación de tecnología producida, montos de las inversiones, forma de financiamiento, objetivos de la innovación, etc.).

Intentamos responder a preguntas como: ¿sobre qué tipo de mejoras (individuales y colectivas) han actuado los programas/políticas públicas en el sector de la maquinaria agrícola? o bien, y a modo de disparador para la discusión, **¿podría pensarse que las innovaciones empresariales han sido suficientes para dinamizar la región y el sector de la producción de maquinaria agrícola en la argentina de la post-convertibilidad?** El resultado obtenido, a la luz de estas (y otras posibles preguntas) aporta elementos para entender las *dinámicas innovativas* regionales pasadas y las políticas de fomento a las conductas innovativas, revisar sus indicadores, y rediscutir el diseño de políticas de promoción de la innovación y el desarrollo económico regional.

2. Nuevo desarrollismo, reindustrialización e importancia de la maquinaria agrícola en el (nuevo) escenario argentino de la posconvertibilidad.

Es conocido que argentina tuvo un momento de inflexión en 2001 cuando ocurrió una profunda crisis política y económica. Antes de la crisis de 2001, la economía se había caracterizado por un profundo ajuste estructural ocurrido a fines de la década de los 80 y durante toda la década de los 90 inspirado por un modelo neoliberal de crecimiento junto con las conocidas reformas del Consenso de Washington y cuyas consecuencias nocivas para la industria fueron ampliamente analizadas (Basualdo, 2000). Después de la crisis de 2001, la economía argentina entró en lo que los economistas llamaron la era de la *posconvertibilidad*, con un esquema macroeconómico nuevo, caracterizado por un paquete quizá heterodoxo que incluyó un nuevo esquema macroeconómico con un tipo de cambio diferente (por devaluación) que redefinió la relación interna/externa del sector industrial otrora constreñido naturalmente por el tipo de cambio, una tendencia (aun con dificultades) hacia un ensayo de reindustrialización de la economía por sustitución de importaciones, con intentos de valorizar al sector productivo por sobre el financiero (Kulfas & Schorr, 2003), con incentivos a la reutilización de la capacidad ociosa, con

mayor estímulo a la demanda doméstica y con recomposición del poder de compra de la población (al menos hasta entrado el 2013).

Este giro de la política fue expresado en varios documentos y programas oficiales (MEyFP, 2011; MI, 2011; MPFIPS, 2004). Solo a modo de ejemplo de la dirección que se intentaba otorgar al proceso económico surgieron medidas como el apoyo financiero, beneficios impositivos y regímenes especiales para la promoción de empresas en varios sectores (ej. autopartista, biotecnológico, metalmecánico, etc.); una nueva Ley de Promoción de la Inversión daba a las PyMEs beneficios impositivos cuando reinvertían sus utilidades en bienes de capital (Moro & Gentili, 2006). Además de una serie variadas de medidas y programas para la promoción de la industria local, programas de descuento de tasas de interés para PyMEs, programas para capacitación intra-firma, programa de promoción de las exportaciones, etc. (ver Alfini, 2013, para un resumen de políticas industriales y de PYMEs).

En ese contexto de intentos de reindustrialización, el sector metalmecánica/maquinaria agrícola tuvo un posicionamiento estratégico en la política económica constituyéndose en parte de una de las 11 cadenas de valor consideradas estratégicas para el gobierno argentino³²⁶. El sector fue además sujeto de una serie de políticas específicas (ver Figura 1).

Figura 4: políticas sectoriales y regionales con eje en la MA y en la innovación empresarial de la MA

Políticas de incentivo fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incentivo para fabricantes nacionales de bienes de capital (Decreto 379/2001): para resolver algunas cuestiones de asimetrías regulatorias y comerciales con Brasil
Políticas de incentivo a la modernización tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejora de las capacidades productivas: ej. ANR, crédito fiscal, créditos del FONTAR (ANPCyT del Ministerio de CTelP). En el caso de este sector se integró con las instituciones locales que actuaban como actores de fomento (ej. para políticas clusters, o programas asociativos: ej. PACC programa de acceso al crédito y la competitividad para Pymes).
Políticas Comerciales de fomento a las exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CONSur ▪ Acuerdos bilaterales de exportación con Venezuela: basados en asistencia técnica de un “paquete tecnológico” que Argentina brindaba para desarrollar un programa de Soberanía y Seguridad Alimentaria en Venezuela. Venezuela se comprometía a comprar U\$S 500 millones en MA argentina durante 2005/6 y 2011

³²⁶ En cooperación con CEPAL el gobierno nacional desarrolló un programa para el fortalecimiento y desarrollo de la industria de maquinaria agrícola 2008-2015 (ver Albornoz et al., 2010; Stumpo & Rivas, 2013, p. 18). El *diagnóstico* realizado por el programa arrojaba un desmejoramiento escalonado de este sector desde los años 50s hasta los 90s, para cuya salida se requerían políticas sectoriales específicas durante los 2000s.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

	▪ Ferias inversas de exportaciones (Agro Showroom)	
Instituciones de soporte a la competitividad del sector	Foro Nacional de Competitividad de Maquinaria Agrícola	Con objetivo de desarrollar estrategias de acción conjuntas para la innovación para mejorar el performance económico del sector
	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soporte a la modernización tecnológica del sector de MA definiéndolo como área prioritaria para financiar investigación y formación de recursos humanos (a través de FONCYT) ▪ Soporte para incentivar la producción de MA, asignando financiamiento para PyMES, y redes de PyMES: clúster y distritos (vía FONTAR)
	Ministerio de Agricultura (INTA)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incentivo a las exportaciones de MA: exploración y generación de posibles nichos de exportación para colocar los productos de la MA ▪ Informes coyuntura oferta/demanda de MA del INTA ▪ Proyecto PRECOP II y Programa Agregado de Valor
	Ministerio de Producción	Diseño de programas específicos para preparar a grupos de firmas para externalizar su producción y aumentar la oferta exportable Ej. Con-Sur: Consorcio de Exportación; etc.
Políticas comerciales de control de importaciones	▪ Implementación de licencias no automáticas a las importaciones: Ministerio de Producción monitorea y anticipa las importaciones del sector (si una empresa pide licencia para importar se intenta acordar con la empresa una reducción y/o sustitución de esas importaciones)	
Políticas para el mercado de trabajo	▪ Programas de Recuperación Productiva (Re Pro) para empresas del sector de MA	

Fuente elaboración propia

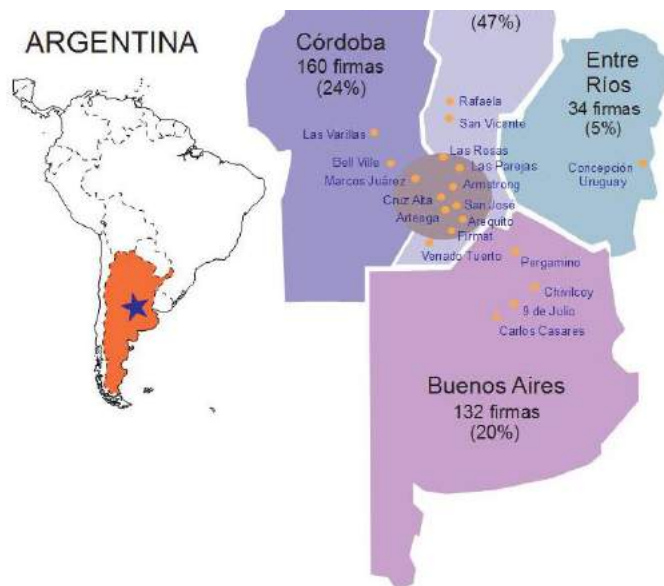
Este abanico de políticas sectoriales y regionales tuvo un fuerte impacto en una región importante vinculada mayormente a la producción metalmecánica/maquinaria agrícola y localizada en la zona central de Argentina, en la provincia de Santa Fe, este de Córdoba y norte de Buenos Aires (ver Figura 2), dada la concentración de firmas especializadas en la producción de MA que allí puede verificarse (Vigil & Fernández, 2011)³²⁷.

Numerosos documentos oficiales y análisis sobre la temática tienden a localizar una mayor concentración de empresas terminales y un mayor dinamismo institucional (cámaras empresariales, fundaciones, centros industriales, agencias de desarrollo, etc.) alrededor de un núcleo estratégico de localidades del Sur Oeste de Santa Fe (ver círculo) que suele identificarse como el epicentro de la cadena de valor de la producción de MA en Argentina (c.f.

³²⁷ La totalidad de las empresas de MA se distribuye aproximadamente de la siguiente manera: 5 % en Entre Ríos (34 firmas), 24% en Córdoba (160 firmas), 20% en Buenos Aires (132 firmas), y 47% en Santa Fe (307 firmas).

C.E.C.M.A., 2006). En esa *macro región* se destaca mayormente la presencia de empresas productoras de: i) sembradoras, pulverizadoras y ii) empresas productoras de implementos agrícolas (agropartes). En estos dos subsectores la producción nacional es más importante que la extranjera en la satisfacción de la demanda interna y en la composición de la estructura productiva. Por su parte, la fabricación de iii) cosechadoras y iv) tractores (subgrupos más complejos) es mucho menor en cantidad de empresas. En estos dos últimos subsectores aparece un amplio dominio relativo de empresas extranjeras: por ejemplo, en el caso de las cosechadoras, hasta 1995 había 18 productores argentinos que satisfacían cerca del 95% de la demanda interna, y para 2006 había sólo tres firmas nacionales que representaban cerca del 18% de la oferta nacional (el 82% restante correspondía a empresas multinacionales). Para el caso de tractores, existen solo 4 empresas nacionales que representan el 15% de la producción, mientras que el 85% restante corresponde a empresas extranjeras (Donoso, 2007; Hybel, 2006)³²⁸.

Figura 2: ubicación de las principales localidades productoras de Maquinaria Agrícola en Argentina y el núcleo estratégico de concentración de firmas e instituciones (círculo)



Fuente: elaboración propia (varias fuentes)

³²⁸ Para 2004 y 2005 *John Deere* lideraba el mercado argentino con 37% del total de ventas, *AGCO/Allis* representaba el 22%, *Case New Holland* el 22%, y *Claas* el 1%.

Según datos estimados por la Unión Industrial Argentina, para 2008 la actividad metalmecánica sumaba unos 23.000 establecimientos industriales, con una producción estimada cercana a los USD 22.000 millones anuales, representando alrededor del 13% del PBI industrial; dentro de ella, el subsector bienes de capital contiene unas 3.800 firmas, con una estimación de USD 4.200 millones anuales de producción. A su vez, según estimaciones de analistas la producción doméstica del sector de MA llegó a representar un Valor Bruto de Producción de USD 844.600 millones (el 21% de los bienes de capital) (Albornoz et al., 2010, p. 14). En términos generales, este subsector se compone en su mayoría de empresas PyMEs nacionales con un promedio de 30 años de antigüedad que pueden agruparse en tres tipos: uno de grandes empresas (alrededor de 20), con más de 100 empleados, que representa el 40% de la facturación total; uno de medianas empresas (alrededor de 80) con entre 25 y 100 empleados y representando un 25% de la facturación; y un tercer grupo de empresas de menos de 25 empleados y el 35% de la facturación restante. A su vez, el sector contiene un pequeño grupo de filiales de empresas trasnacionales (Albornoz et al., 2010, p. 14).

El proceso de producción de MA (ver Figura 3) comprende generalmente dos etapas: por un lado, el corte, estampado y plegado de materias primas siderúrgicas, y por otro, el ensamblado de piezas y componentes. La región de MA se caracteriza por albergar ambas etapas. Allí se ubican las empresas terminales más grandes (producción y/o ensamble de bienes finales: sembradoras, pulverizadoras y otras maquinarias para aplicar defensivos y fertilizantes), y las proveedoras de agropartes más significativas. Se localizan también una gran cantidad de talleres, tornerías y empresas vinculadas al proceso de fundición. Sin embargo, la provisión de componentes estándar, conjuntos y subconjuntos está repartida espacialmente y un porcentaje importante (ej. siderurgia) está localizado fuera de la región de MA con una provisión altamente concentrada. La cadena de producción se completa con el proceso de comercialización, compra (productores agropecuarios, contratistas y/o propietarios) y post venta (reposición).

Figura 3: Cadena de valor de la maquinaria agrícola y agropartes y distribución territorial

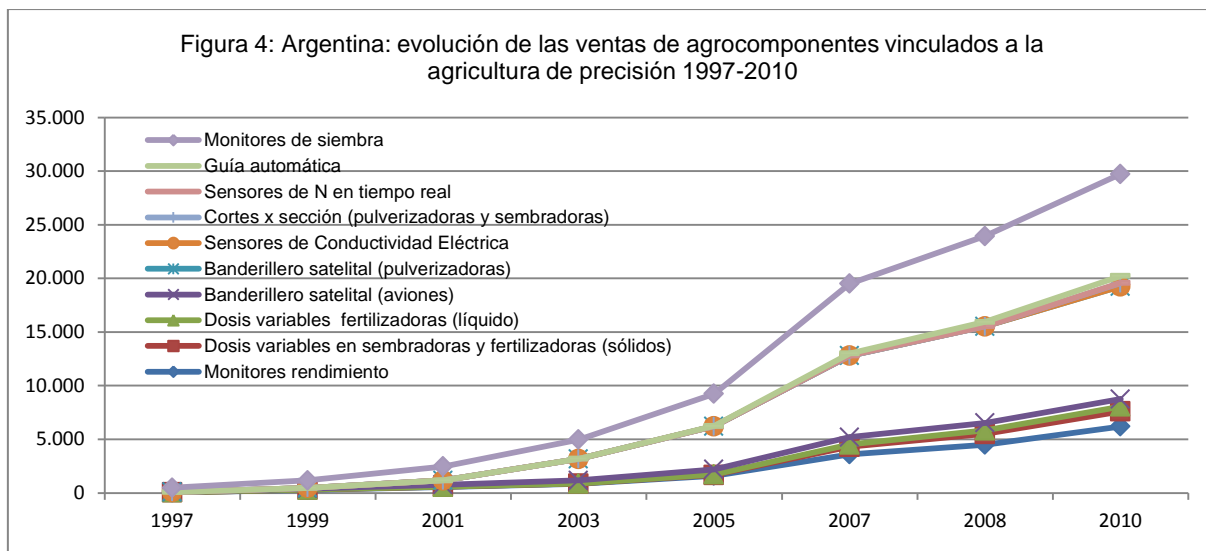


Fuente: Elaboración propia

3. Una breve aproximación a la *dinámica de innovaciones* en la región de la producción de maquinaria Agrícola Argentina en la postconvertibilidad

Mencionamos antes que Argentina intentó un giro industrializador durante la etapa de postconvertibilidad en algunos de sus sectores económicos, y mencionamos también que existió entre las políticas macronacionales, sectoriales y regionales un particular interés por fomentar la competitividad y la innovación de la producción de maquinaria agrícola argentina. No pocos comentaristas han atribuido buena parte de la bonanza inicial del sector productor de maquinarias agrícolas justamente a la dinámica innovadora de sus actores empresariales impulsados por las políticas. Una de las dimensiones en las que se manifestó esta euforia inicial positiva fue la venta creciente de implementos de la agricultura de precisión (Figura 4), característica entre otras de un paquete técnico que demandaba al sector productor de agromaqunaria reconvertirse desde *productores de "fierros"* (como sinónimo de poca innovación) a *fabricantes de dispositivos que sean vehículo de las nuevas tecnologías* (Anlló, Bisang, & Salvatierra, 2010; Bisang, 2007; ver también Vigil & Magri, 2015). De hecho también existió un aumento de ventas de

maquinarias agrícolas, sobre todo en la primera mitad de los 2000s, y un notorio aumento relativo de las exportaciones (Figura 5).



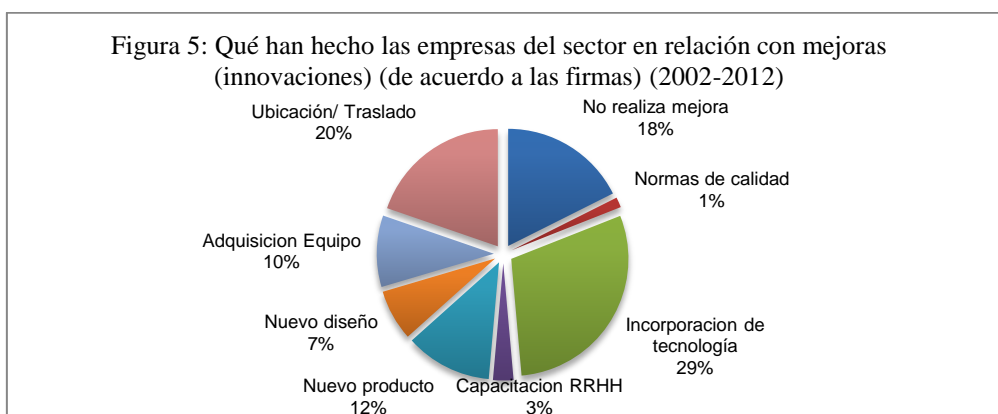
Fuente: elaboración propia en base a datos de INTA Manfredi

Sin embargo, esa *ventana de oportunidad* que parecía abrirse para la producción de MA en ese nuevo contexto macroeconómico, evidenció algunos sinsabores en sus *dinámicas innovativas -innovación* (Albornoz, 2009) y de *conducta innovativa* (Yoguel & Boscherini, 2001) o *conducta tecnológica* (Anlló, Lugones, & Peirano, 2007), o capacidad tecnológica (media alta, alta o reducida) (Yoguel y Rabertino (2000). Como mencionamos al inicio, en debate con buena parte de la literatura específica, sostendremos que la producción de maquinaria agrícola (representada en el núcleo estratégico de producción) tuvo **una dinámica de comportamiento innovativo débil, poco apoyo institucional virtuoso, y escaso potencial de desarrollo regional**. Veamos un conjunto inicial de indicadores y situaciones relevadas para el sector de la producción de MA en relación con sus conductas innovativas en relación con el período 2003-2012³²⁹ para tener elementos que contribuyan al entendimiento de los aspectos que dicen haber dinamizado al sector.

³²⁹ El relevamiento –para esta parte de la investigación- consistió en encuestas presenciales a más de 70 empresas de la región productora de maquinarias agrícolas durante 2008 y 2012 principalmente (aunque no únicamente) en las localidades de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas (Santa Fe), y Marcos Juárez y Bell Ville (Córdoba), comprendiendo tanto a empresas PyMES y MiPyMES, y tanto ensambladoras/productoras de maquinarias agrícolas argentinas como productoras de agropartes o implementos agrícolas nacionales y proveedoras de componentes e

✚ *Muchos innovadores y poca innovación*

Primero, el análisis muestra que existe un buen porcentaje de actores económicos encuestados (82%) que dice haber realizado algún tipo de *acción innovadora*³³⁰, introducir mejoras o adquirir tecnología (solo un 18% reconoce no haber realizado ninguna mejora); aunque las tonalidades de esas mejoras son variadas. La "relocalización", por caso, que da cuenta de un 20% del total, suele implicar la relocalización de la planta de producción fuera del casco urbano hacia alguna zona denominada como "parque industrial" o similar, mientras la oficina comercial suele mantenerse alrededor del casco urbano, y no necesariamente implica una mejora en alguna parte del proceso o del producto que redunde en mejora de la competitividad empresarial, al menos directamente. Por otro lado, las referencias a "nuevo diseño" y/o "nuevo producto" deben matizarse, como veremos luego. A su vez, de ese puñado de empresas "innovadoras" debe notarse que un 26% aun no había finalizado al momento del estudio el ciclo de la incorporación completa de la innovación (Figura 6).



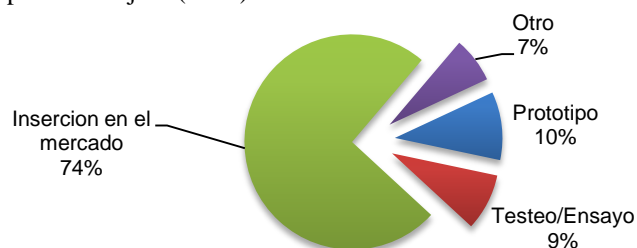
Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009 y 2012)

insumos, también nacionales. La investigación también contó con entrevistas semiestructuradas (entre 2008 y 2012) a informantes claves de instituciones gubernamentales y privadas vinculadas al sector de Maquinaria Agrícola.

³³⁰ De acuerdo al Manual de Oslo y al Manual de Bogotá, las actividades de innovación (AI) comprenden Investigación y Desarrollo (I&D) interna o externa, ingeniería y diseño, adquisición de tecnología incorporada y desincorporada, consultorías y capacitación

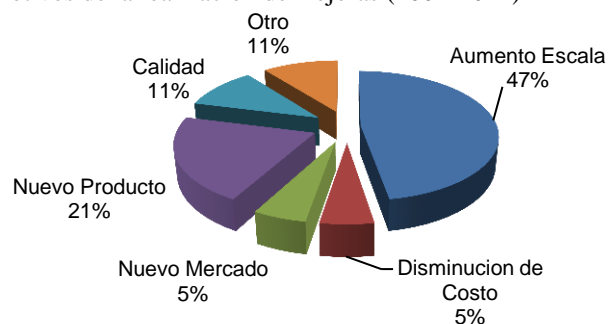
**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Figura 6: Etapa de la mejora (2010)



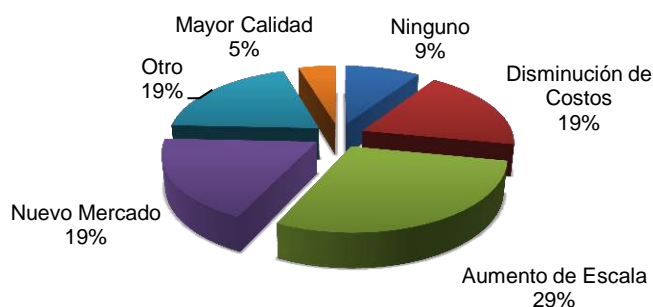
Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009 y 2012)

Figura 7: Motivos de la realización de mejoras (2002-2012)



Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009 y 2012)

Figura 8: Resultados de la introducción de mejoras



Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009 y 2012)

Téngase en cuenta, por otro lado, que no todas las mejoras presentan similar impacto en las competencias de las firmas, en sus procesos de aprendizaje, y en sus niveles de eficiencia internos. En este sentido, hemos consultado entre las firmas cuáles fueron los motivos para encarar la realización de mejoras. Entre los resultados, un 47% de las acciones realizadas por las empresas encuestadas tenía como objetivo aumentar la escala de producción,

presumiblemente fruto de las políticas por el lado de la demanda que había impulsado el Estado nacional sobre todo en la primera mitad de la década 2001-2010 (Figura 7). Por otra parte, los resultados expresados acerca de los procesos de mejora ofrecen a primera vista un panorama relativamente equilibrado, si bien al fin y al cabo casi un 10% de las empresas manifestó no alcanzar resultado alguno y sólo un 5% adujo haber mejorado la calidad del producto ofrecido como consecuencia de las mejoras (Figura 8).

En las entrevistas y análisis documental complementario al relevamiento de datos cuantitativos suelen aparecer datos significativos. Por ejemplo, que entre los indicadores de introducción de mejoras existe un alto nivel de *copia y adaptación* de productos y mecanismos de producción de otras empresas. Por un lado, como coinciden los analistas y los resultados de las entrevistas, la adaptación de los productos y procesos desde algunos proveedores de insumos o componentes locales a las necesidades del productor/ensamblador local y por otro la adaptación de productos y procesos desde el productor/ensamblador local a las necesidades y/o demandas de los productores agropecuarios locales, generalmente funcionan adecuadamente. Existen buenos y variados canales de comunicación para que se materialice el intercambio. Incluso la cercanía y proximidad entre oferta y demanda (ej. entre proveedor de insumos o componentes y el productor o ensamblador de MA; o entre el productor de MA y el productor agropecuario) parece haber actuado como facilitador de la relación y adecuación de productos a las diferentes demandas del cliente. Los canales de vinculación son variados y como vimos en las políticas desplegadas en la postconvertibilidad (punto 2) las instituciones vinculadas a impulsar el sector de MA también son muchas (foros, ferias, muestras a campo, unidades de vinculación, etc.). Cuando los analistas académicos e incluso algunos *policy makers* observan estos procesos, coinciden en resaltar que existe una vinculación e intercambio virtuosos entre productor, instituciones y sus clientes locales. Buena parte de la tradición (nuevo) regionalista ha tendido a buscar primero y resaltar luego los hallazgos empíricos de este tipo de vinculaciones basadas en la proximidad o cercanía geográfica (y el nivel de conectividad) tanto entre firmas, como entre éstas y los actores vinculados al subsistema tecnológico (universidades, ministerios de CyT o I+D, agencias de transferencia de tecnología, laboratorios, etc.). Por largo tiempo la teoría ha indicado que cuanto más "denso" es un cierto "espacio

regional" (de firmas e instituciones de I+D) mayor nivel de vinculación (y asimilación de información) suelen desarrollar las firmas e instituciones, redundando eventualmente en una mayor "competitividad" "regional". A su vez, desde la teoría organizacional se ha señalado también que esta densidad local permitiría una adecuada absorción por parte de las firmas de la información y conocimiento diseminado para asimilarlo, mejorar su organización interna y aplicarlo al desarrollo de sus ventajas competitivas.

Ahora bien, algunos aspectos deben señalarse aquí.

Primero, en el marco de una declarada intención política durante las postconvertibilidad de avanzar en la especialización del sector de Maquinaria agrícola y de orientar la producción al mercado externo, se ha indicado que son menos constantes las vinculaciones de los actores locales con los agentes (clientes) de los mercados internacionales. En esos casos, la vinculación – cuando ocurre- suele estar mediada por las instituciones de apoyo a la innovación o de apoyo a las exportaciones (Ej. Fundaciones empresariales locales, foros de competitividad, INTA, INTI, Ministerio de relaciones exteriores de la nación, etc.), y los análisis muestran que aun existen numerosas dificultades para permear los mercados externos (ver luego este aspecto sobre el mercado externo de MA).

Segundo, para analizar los procesos de innovación, es necesario –como suelen sugerir los analistas del sector- retomar la división de los subsectores del sistema productivo de MA (que describimos en el apartado 2). La diferenciación de los subgrupos (cosechadoras y tractores vs sembradoras e implementos) dio paso a *conductas innovativas* diferenciadas. Para el caso argentino se ha indicado que las empresas trasnacionales (vinculadas principalmente a la producción de tractores y cosechadoras, los subgrupos más complejos) no tienen tendencia a la innovación o desarrollos novedosos vinculados a las relaciones que puedan suscitarse en virtud de la proximidad geográfica con el cliente (en este caso, el productor agropecuario argentino). Incluso no suele tener un departamento de diseño y suele ser escasa la vinculación e interacción con el entorno local. Estas filiales suelen operar según los lineamientos que formula la firma en su casa matriz, y en todo caso, proveen de aquellos productos que mejor adaptación tienen al mercado local. A

su vez, suelen contar con un alto grado de *capacidad organizativa interna*, que proviene de su carácter transnacional antes que de su vinculación con la densidad del medio local (ver Lavarello & Goldstein, 2011; Lavarello, Silva Faide, & Langard, 2010).

Tercero, de alguna manera, la poca o escasa conducta innovativa positiva (al menos en el diseño de *productos*) estaría en manos del subgrupo sembradoras, cosechadoras locales, e implementos agrícolas (mayormente basados en copias y/o adaptaciones incrementales de productos y que van mayormente al mercado local). Aunque en términos de mejoras o avances en materia de *procesos*, este subgrupo tiene un escaso nivel de profesionalización (ej. *layout* de plantas, normas de calidad, etc). Los analistas coinciden en señalar que para este subgrupo, la cercanía o proximidad geográfica con el cliente (productor agropecuario del mercado doméstico) es una ventaja a la hora de desarrollar mejoras en los productos. Sin embargo, un aspecto no menor en la descripción de las conductas innovativas ha sido la reiterada mención a la escasa presencia en las empresas de MA de un área vinculada específicamente al "diseño", incluso en las empresas relativamente más grandes. De allí que en parte las políticas públicas y las instituciones locales hayan intentado revertir esta debilidad ayudando a los actores empresariales a generar y producir sus diseños. En un principio se habían fomentado las **conserjerías tecnológicas** locales que tendían precisamente a iniciar el proceso de impulsar a las empresas a contar con sus propios departamentos de innovación y diseño (Vigil & Sacchi, 2015)³³¹.

Cuarto, entre algunas de las dificultades más frecuentemente encontradas en el relevamiento vinculado a la descripción de las conductas innovativas de las empresas de la MA aparece el componente cultural organizacional típico de *reticencia al cambio*, sobre todo en las empresas que aun están comandadas por la primera generación de emprendedores, lo que ha demorado o postergado por ejemplo la inversión en mejora y modernización por incorporación de nuevas tecnologías de los procesos administrativos de la empresa (ej. además también, por cierto, de las dificultades típicas de estas

³³¹ De hecho, ésta había sido una sugerencia desde tempranos los 80s por parte del estado provincial (Gasparetto, 1980) inicialmente materializada a través de las denominadas Direcciones de Asesoramiento y servicio Tecnológico (DAT) (Vigil & Sacchi, 2015).

empresas para delegar funciones, etc.) (entrevista a informantes claves, Las Parejas, 2009-2012) (ver Baruj, Guidicatti, Vismara, & Porta, 2005).

En términos generales puede indicarse incipientemente que la industria de maquinaria agrícola no parece haber logrado una sistematización de las dinámicas de innovación estructuradas alrededor de las capacidades de diseño local, adecuada interacción empresarial (sobre todo productor–cliente y/o productor-instituciones de I+D), e incluso existe aún una gran dificultad para que el sector transnacional sobre todo de tractores y cosechadoras (autopropulsados) logre enraizar conductas innovativas en el entramado local, pues como mencionamos, no tiene como prioridad la realización de la etapa de diseño.

Volviendo a los resultados cuantitativos, un aspecto relevante de la descripción de la conducta innovativa está dado por la significancia económica que ha tenido para la firma el proceso de *inversión* en innovación o mejora. Según los resultados preliminares que hemos observado, más de un 40% de las firmas encuestadas han dedicado a la realización de mejoras montos superiores a los US\$ 90.000 al año (Figura 9)³³². Lo que es notable quizá es que las empresas (26%) no parecen haber hecho uso de asistencia financiera externa para la introducción de las mejoras (Figura 10). Aunque en buena medida, las empresas reconocen la existencia de financiamiento disponible para la realización de mejoras, solo 23% de las firmas encuestadas que ha realizado mejoras ha usado el financiamiento público o privado, un 10% manifestó no haberlo necesitado, y el resto de las empresas encuestadas que introdujeron mejoras (67%) hubiesen deseado acceder al crédito pero no lo han hecho (por diversos motivos: tasas demasiado altas, plazos demasiado cortos) (Figura 11).

³³² NOTA: Debe recalcularse el monto de inversión para obtener el dato en relación con el nivel de facturación de la firma.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Figura 9: Firmas desagregadas según montos afectados a la inversión en mejoras (frecuencia relativa) año 2009/2012

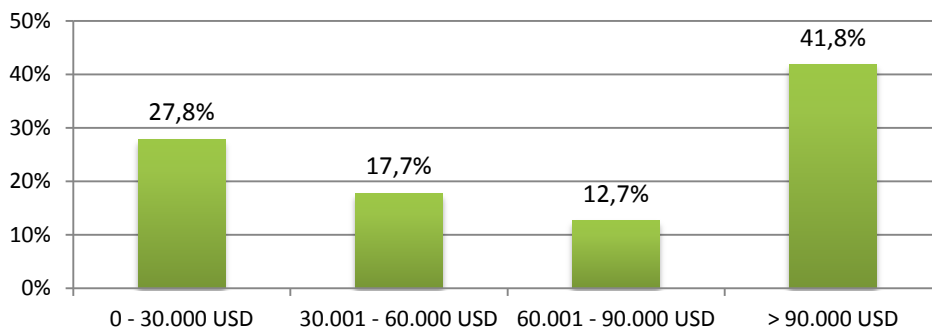
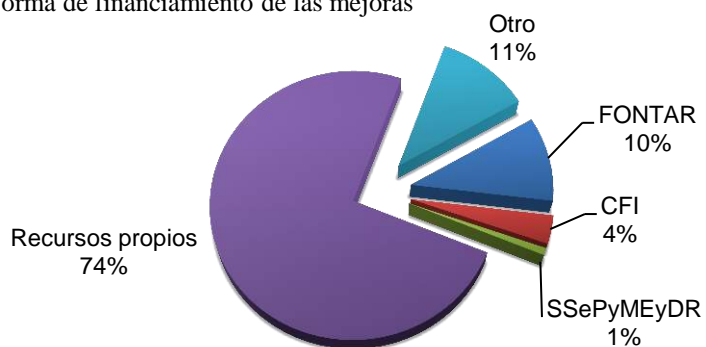


Figura 10: Forma de financiamiento de las mejoras



Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2012)

Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2012)

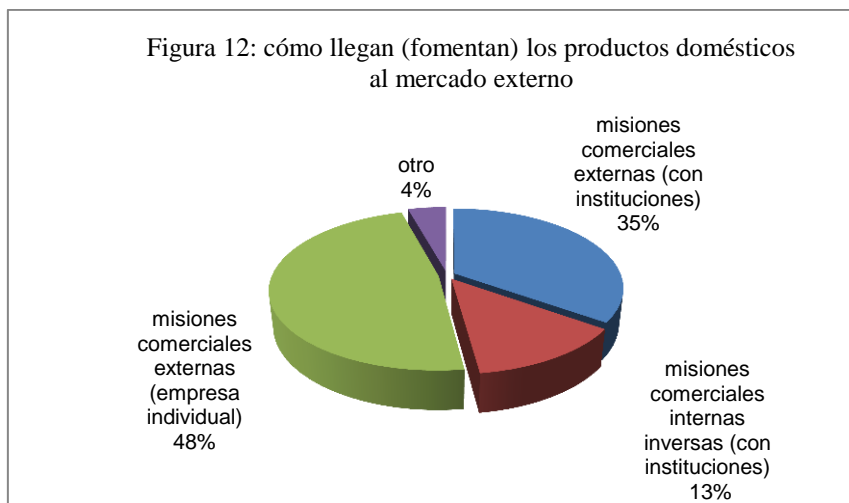
Figura 11: Disponibilidad de financiamiento y acceso por parte de las empresas de MA durante 2002-2012



Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2012)

Un punto relevante de la descripción de las conductas innovativas del sector de MA refiere a su vinculación (la de las mejoras) con el acceso a los mercados externos, sobre todo en virtud del marcado intento de reversión de la balanza comercial negativa de la MA que, como hemos indicado, tenía como prioridad la política de especialización productiva del sector durante la postconvertibilidad. En ese sentido los resultados de los datos recolectados han mostrado no pocas dificultades presentes en esa relación entre innovación y acceso a los mercados externos. Tres aspectos aparecen como relevantes. Primero, es claro que ha sido muy importante el rol de las instituciones públicas y/o privadas encargadas de mostrar los productos al cliente externo o de traer el cliente a ver el producto; el 48% de las empresas ha indicado que la vinculación del producto con el cliente se produce a través de *misiones comerciales* donde las instituciones actúan de intermediarias. El restante 48% de las empresas que logran insertarse en los mercados internacionales lo ha hecho por cuenta propia (Figura 12). Segundo, en ese vínculo entre mejoras (conductas innovativas) e inserción en los mercados externos, los resultados han mostrado que un buen porcentaje de empresas no tiene altas barreras de ingreso a esos mercados externos (45% ninguna exigencia, y 29% solo cuestiones vinculadas a cumplimiento de normativas de importación, pero no vinculadas a cuestiones del producto en sí mismo) (Figura 13). Sin embargo, sobres este punto debe remarcarse que las empresas han obviado señalar que

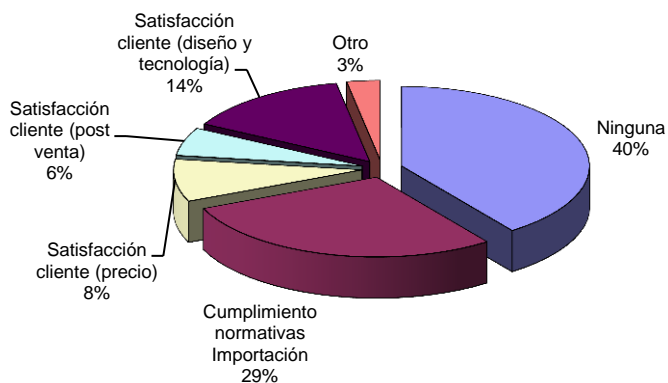
en buena medida la inserción de los productos en los mercados internacionales ha venido de la mano de la política nacional de fomento de las exportaciones basados en acuerdos comerciales bilaterales³³³. Tercero, en buena medida, los mercados externos visualizados por las empresas son de escasas exigencias (Figura 14). Un buen número de empresas (22%) no ha tenido en sus planes la exportación (o porque no ha podido o porque ha tenido su mercado interno); otro buen número de empresas (10%) aduce que era necesario una mejora de la política industrial; y un número importante de empresas (30%) requería mejorar (aumentar) la escala de producción, en buena medida impulsado por el fomento de las exportaciones en virtud de los acuerdos comerciales. La visualización de la necesidad de inversión en innovación por parte del empresario de la MA vinculada al producto o al proceso de su empresa (fuera de la escala), ha sido escasa (15% + 3%); aun cuando por ejemplo, son muy pocos los casos de las empresas que cuentan con alguna certificación de normas de control para toda la planta o para algunas áreas de la planta (ISO 9001 y 9002), y muy menor el número de firmas que ha conseguido certificaciones de seguridad (ej. tipo IRAM 8076, para exportación).



Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2012)

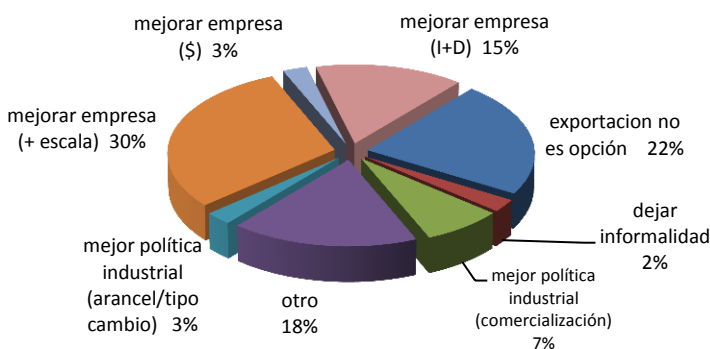
³³³ Para el caso bajo análisis de la MA el acuerdo comercial realizado con Venezuela ha sido de particular importancia (ver Vigil & Magri, 2015)

Figura 13: exigencias impuestas por el mercado externo



Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2012)

Figura 14: mejoras necesarias para ingresar a mercados externos



Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2012)

Finalmente, en cuanto al foco de las políticas de promoción, vale preguntarse qué escenarios y qué resultados se esperaban al estimular las actividades de "innovación". En este sentido, por ejemplo, ¿cuánto tarda una innovación en madurar en el sector productor de MA? El proceso de mejoras e innovación en este tipo de empresas suele implicar un proceso de introducción de pequeñas mejoras, gradual, periódica e incremental; mejoras que suelen ser el resultado de observaciones, demandas y reclamos, (e incluso quejas) que los clientes suelen hacer de sus procesos o productos. En general, suelen ser adaptación y/o copias de novedades de otras compañías y/o productos, en ocasiones

adaptadas u obtenidas de showrooms, ferias nacionales o internacionales, etc. Tal vez la "sintonía fina" de estas políticas deba pasar por una consideración más seria y detallada no ya de los posibles *estímulos* que pueden ofrecerse a las empresas, sino de los canales, mecanismos y condiciones (intrafirma, institucionales, de mercado, macroeconómicos) que hacen de cierta producción concreta susceptible de presentar conductas innovativas.

4. Algunas consideraciones finales

En la introducción nos proponíamos mostrar que la conducta innovativa relacionada a la producción de maquinaria agrícola, en el marco de una región argentina de importancia sectorial particular, había sido débil durante la primera década de la posconvertibilidad. Este fenómeno cobraba importancia por el tipo de macroeconomía que se había configurado luego del 2001, y por la tónica que habían tomado las distintas políticas de promoción industrial desplegadas en consonancia con la macro.

El primer punto que cabe reconsiderar pasa por preguntarse hasta qué punto fue "mucho o poca" innovación la que pudimos observar. Si bien todo punto de referencia para determinarlo llevará consigo el criterio propio de cada investigador, lo cierto es que desde la perspectiva estatal hubo un direccionamiento de recursos y esfuerzo institucional cuya efectividad fue, a primera vista, limitada. En este sentido, un monitoreo más celoso de los programas podría haber colaborado a una mejor calibración de los mismos. Este punto ya fue discutido previamente (Vigil & Magri, 2015).

Por otra parte, pareciera ser que la información cuanti y cualitativa recopilada, no va completamente a contracorriente de los distintos análisis regionalistas previo. Pero más allá de los ímpetus innovadores que pudieran o no haber tenido lugar en determinados marcos de acción locales, las pistas estarían convergiendo hacia un punto más bien claro: que no es posible explicar ni las dinámicas tecnológicas en la producción de MA (y su incorporación al agro argentino), ni las conductas orientadas a mejoras de las firmas productoras, ni las cifras de comercialización de MA en el mercado interno (que indicarían a priori el éxito de un proceso de sustitución puntual de importaciones) sin tomar

en consideración otros factores. Primero, la historicidad de este proceso, que tiene como uno de sus grandes trasfondos al desenvolvimiento y consolidación de un paquete técnico en el agro desde inicios de los noventa, y, segundo, el accionar de un Estado que, moviendo palancas macroeconómicas y movilizandorecursos humanos, financieros e institucionales, estableció desde la institucionalidad las condiciones para que determinados grupos de firmas pudiesen aprovechar económicamente esta "ventana de oportunidad" que se abría para el sector: oportunidad, repetimos, de transformarse de productores de "fierros"/metalmecánica a fabricantes de dispositivos que sean vehículo de las nuevas tecnologías.

Si bien esta conclusión es una afirmación casi de sentido común (un tautológico "poner en contexto"), debemos señalar que pareciera haber sido oscurecida por capas y capas de teorización regionalista ocupada en señalar la necesidad del esfuerzo intra e interfirma y de la coordinación local para el desarrollo. Una crítica positiva, entonces, desde el análisis y la formulación de estas políticas sectoriales, debería avanzar en resolver esta aparente dicotomía, reinsertando la (importante) discusión de estas "conductas innovativas" en el marco de procesos de desarrollo que necesariamente serán multiescalares y en donde no es posible arriesgar explicaciones obviando el siempre-presente papel configurador del Estado.

5. Referencias bibliográficas

- Albornoz, I., Anlló, G., & Bisang, R. (2010). La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad, *Colección Documentos de proyectos*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alfini, F. (ed.) (2013). *Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación / PNUD.
- Anlló, G., Bisang, R., & Salvatierra, G. (eds.) (2010). *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Anlló, G., Lugones, G., & Peirano, F. (2007). La innovación en la argentina postdevaluación, antecedentes previos y tendencias a futuro, *Colección de Documentos de Proyectos*: CEPAL.
- Baruj, G., Guidicatti, M., Vismara, F., & Porta, F. (2005). Situación productiva y gestión del cambio técnico en la industria argentina de maquinaria agrícola, *Proyecto Sistema Nacional y Local de Innovación / Maquinaria Agrícola*: Centro REDES.
- Basualdo, E. M. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes & FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Bisang, R. (2007). 'El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?' pp. 187-260 in R. Bisang & B. Kosacoff (eds), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL
- C.E.C.M.A. (2006). Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la region centro de Argentina que integran el conglomerado productivo - PI-TEC Proyecto N° NA 002/06. Las Parejas.
- CIECTI. (2013). La producción en red en argentina y sus fundamentos institucionales (Documento de Trabajo N° 3). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Donoso, J. (2007). Situación del sector de maquinaria agrícola en América Latina. <http://www.cafma.org.ar/images/assets/propyme-maquinaria%20agrícola.pdf>: STRAT Consulting & Propyme.
- Gasparetto, E. (1980). Diagnóstico de la industria de la maquinaria agrícola en la Provincia de Santa Fe. Santa Fe: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) & Dirección General de Asesoramiento Técnico (DAT) Santa Fe.
- Hybel, D. (2006). Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004. Desafíos de un sector estratégico para la recuperación de las capacidades metalmecánicas - Documentos de Trabajo N°3. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).
- Kulfas, M., & Schorr, M. (2003). Deuda externa y valorización financiera en la argentina actual. Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación, *FLACSO - Documento de trabajo 242 AEYT*. Buenos Aires: FLACSO
- Langard, F. (2014). Consolidación de cadenas globales de valor y desarrollo de clusters locales: el caso de la maquinaria agrícola en Argentina. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de la Plata.
- Lavarello, P. J., & Goldstein, E. (2011). 'Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina', *Problemas del Desarrollo*, 166(42), 85-109.

- Lavarello, P. J., Silva Faide, D., & Langard, F. (2010). 'Transferencia de tecnología, tramas locales y cadenas globales de valor: trayectorias heterogeneas en la industria de maquinaria agrícola argentina', *Revista Innovation - RICEC*, 2(1).
- MEyFP. (2011). Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: análisis de las políticas de incentivo a la producción (1a ed. ed.). Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (MEyFP).
- MI. (2011). Plan Estratégico Industrial 2020. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación Argentina (MI).
- Moltoni, L., & Gorenstein, S. (2010). Territorios de la industria de maquinaria agrícola argentina: conocimiento, aprendizaje y redes locales de cooperación, *XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio*. Mendoza, Argentina.
- Moro, J., & Gentili, M. (2006). Informe especial. Régimen especial de capitalización de las PyME: Fundación Observatorio Pyme.
- MPFIPS. (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Naclerio, A., & Trucco, P. (2015). 'Construir el Desarrollo con Políticas Públicas: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 24(15), 33-65.
- Narodowski, P. (2007). 'La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (provincia de Santa Fe, Argentina) relacionada con su contexto, dentro de la economía Argentina', *Geograficando*, 3(3), 67-88.
- Sabel, C. F., Hybel, D., Lengyel, M. F., & Lattanzi, R. (2006). Estudio para la reorganización productiva en empresas argentinas manufactureras. Sector Maquinaria Agrícola. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología (SECyT) - Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).
- Stumpo, G., & Rivas, D. (eds.) (2013). *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vigil, J. I. (2013). 'Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina', *Revista de Extensión +E*, 3(1).
- Vigil, J. I. (2015). 'El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional', *Revista de Estudios Regionales*, 103(Mayo-Agosto), 39-67.

- Vigil, J. I., & Fernández, V. R. (2011). *Gobernanza y Dinámicas Productivas de Desarrollo Regional: evaluando enfoques en el escenario argentino a partir de un estudio de caso*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Vigil, J. I., & Magri, A. (2015). 'El problema regional: desarticulaciones regionales y sectoriales en el desarrollo argentino', *Revista Problemas del Desarrollo*, 46(182), 91-117.
- Vigil, J. I., & Sacchi, M. (2015). Políticas de desarrollo regional, dinámicas económicas e indicadores sociales. Análisis del sector de maquinaria agrícola en Argentina, *Jornadas de Economía Crítica*. Rio Cuarto, Córdoba, Argentina, 3-5 Septiembre de 2015.

Las asimetrías de poder en la cadena frutícola del Alto Valle de Río Negro y Neuquén

Autoras: González Alvarisqueta, Soledad¹ y Urraza, Soledad²

¹ Lic. en Economía (UBA). Maestrando en Sociología Económica y Doctoranda en Sociología en IDAES/UNSAM. Becaria doctoral Foncyt. solezalez@gmail.com

² Ing. Agrónoma. Extensionista en la Agencia de Extensión Rural Cipolletti de INTA. Maestrando en Sociología de la Agricultura Latinoamericana (UNComa)

Objetivo:

La región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, ubicada en el norte de la Patagonia argentina se caracteriza por la producción de peras y manzanas. Su estructura social se ha transformado en los distintos períodos históricos sucedidos desde el inicio de la fruticultura en la década de 1930. Con el objetivo de comprender las asimetrías de poder en la cadena frutícola, en el presente trabajo indagamos acerca de la conformación actual de la estructura social a la luz de los procesos políticos y económicos desarrollados en el circuito productivo frutícola de las últimas décadas, a partir de la perspectiva teórica propuesta por Pierre Bourdieu.

La actividad frutícola considerada como campo social está constituida por agentes económicos poseedores de capital económico. La cantidad que atesora cada sector en la actividad, determina su posición dentro del campo y con ello, la relación con el resto de los sectores.

Para dar cuenta de la posición diferencial de cada agente en la cadena, en una primera parte identificamos los diferentes agentes económicos y la distribución de capital al interior de la cadena. Asimismo, nos proponemos conocer las consecuencias de estas asimetrías en los productores familiares como sector subordinado dentro de la fruticultura.

Para ello, esta investigación se sustenta en trabajo de campo, trabajos previos y una revisión/sistematización de fuentes secundarias (bibliografía académica, informes públicos y artículos periodísticos).

Introducción

La actividad frutícola puede analizarse como un campo social. Es producto de una construcción histórica que inició con el genocidio de los pueblos originarios, la apropiación estatal de tierras y su distribución concentrada. La configuración de la sociedad valletana fue cambiando con las distintas participaciones en el campo. Así, sin bien las clases sociales perduran, en los sucesivos periodos históricos se profundizaron las asimetrías entre ellas. El capital económico en los últimos 20 años fue concentrándose en los sectores vinculados al empaque-comercialización y también se descapitalizaron muchos productores no integrados, cambiando las posiciones de los agentes dentro del campo. Esto fue posible debido a que las instituciones públicas estatales intervinieron haciendo pequeños aportes de capital sin una política comprometida con la diferenciación de los distintos sectores e imponiendo reglas de comercialización favorables al capital concentrado. Los sectores con mayor concentración de capital económico e integrados a cadenas globales de alimentos, fueron modificando los requerimientos de calidad de la fruta para la exportación, siendo necesarias las reconversiones productivas para alcanzarlo. Esta modernización de las unidades productivas no fue homogénea. Hubo productores que quedaron por fuera de las prácticas modernas, y entre quienes pudieron modernizarse, algunos productores fueron expulsados de la actividad por no poder hacer frente a la devolución de los préstamos. Sin embargo, aún para quienes se adaptaron a los nuevos requisitos para la exportación, la modernización sigue siendo un proceso de adaptación permanente de las chacras en los aspectos productivos, organizativos y de gestión en la continua carrera para cumplir con las cambiantes normas de inclusión.

El interés en el estudio de la actividad frutícola como campo social se vincula a la necesidad de entender algunos procesos organizativos de los productores. Además, constituye un complejo productivo de relevancia para el comercio internacional de Argentina, dado que sólo las peras y manzanas representan el 50% de las exportaciones de frutas frescas. Se trata de un sector económico que además de experimentar una expansión cuantitativa de la producción, también ha profundizado el proceso de acumulación a través de la integración vertical y las alianzas entre industrias claves (Steimbregger, 2011, p.214).

Marco Teórico

El presente artículo utiliza la noción de campo social de Bourdieu para abordar la comprensión de la estructura social del circuito frutícola del Alto Valle de la Patagonia Norte.

A partir del marco teórico indicado, indagaremos la desigual distribución del capital en la estructura social del campo, lo que conforma el fundamento de los efectos específicos del capital: la capacidad de apropiarse de los beneficios y de imponer las reglas de juego tan favorables al capital como para su reproducción.

El capital se define como trabajo acumulado, y funciona como un ancla en las relaciones de poder, limitando las estrategias y los márgenes de maniobra de los agentes involucrados. La sociedad está conformada por tres principios de jerarquización social: el poder, el prestigio y la riqueza. Bourdieu aborda el problema de las diferencias sociales desde una concepción particular de la sociedad, caracterizada como un espacio social estructurado y conflictivo de relaciones de fuerza y poder. Si bien se puede reconocer la influencia del pensamiento de Marx acerca de la conflictividad social, Bourdieu entiende que no existe un bien dominante a la hora de trazar las segmentaciones, dado en el pensamiento Marxista por las relaciones de producción y el desarrollo de las fuerzas productivas que lo acompañan. Para Bourdieu el capital económico no es el único determinante de la estructura socioeconómica: también la organizan

el capital de fuerza física/policial o militar (en manos del Estado), capital cultural o informacional y capital simbólico (Bourdieu, 2004, p.25).

El capital económico establece un primer principio de jerarquización entre los más favorecidos y los más desfavorecidos. Divide a grandes rasgos al espacio social entre la clase dominante y sus diferentes fracciones, la clase media y las clases populares. Está compuesto por los distintos factores de la producción y los bienes económicos que produce: ingreso, patrimonio y bienes materiales. El capital cultural puede existir bajo tres formas, incorporado, objetivado e institucionalizado. El capital simbólico es aquel que le otorga legitimidad, prestigio y autoridad al agente que lo posee. El capital social está conformado por el conjunto de relaciones sociales de las que dispone un individuo o grupo. Se refiere a las acciones de mantenimiento y establecimientos de relaciones y el trabajo de sociabilidad que está asociado, como invitaciones recíprocas, integración de redes, asociaciones, federaciones.

La noción de campo social entiende al circuito como un juego donde se establecen relaciones entre los participantes:

“Un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación actual y potencial en la estructura de distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) –cuya posesión implica el acceso a ganancias específicas que están en juego dentro del campo- y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)” (Bourdieu y Wacquante, 2005, p.64).

A cada momento histórico corresponde una determinada estructuración de los campos sociales. Constituyen espacios estructurados de posiciones en cuyo seno los agentes ocupan posiciones que se insertan en campos de fuerza, tomando posiciones de lucha y de juego. De esta manera, la estructura de cada campo se corresponde con un estado de las relaciones de fuerza y de poder entre los agentes, los grupos y las instituciones que se comprometen en

una lucha por ocupar la posición hegemónica o más poderosa en el campo. Bourdieu establece una analogía entre campo y juego en el que los agentes, atrincherados en sus posiciones diferenciadas³³⁴, visibilizando y participando conflictos y luchas entre los agentes.

Los agentes y los grupos llevan adelante estrategias – de acuerdo al volumen y estructura de capital, esto es, según la posición que ocupan en el espacio social y en un campo particular- dirigidas a transformar o conservar dicha estructura de distribución de poder dentro del campo en cuestión. En otras palabras, los que en un estado determinado de la relación de fuerzas en un campo monopolizan el capital específico, que es el fundamento del poder o de la autoridad específica dentro de dicho campo, se inclinan hacia estrategias de conservación o hacia la defensa de la ortodoxia, mientras que los que disponen de menos capital son más proclives a utilizar estrategias de subversión o herejes (Tovillas, 2010, p.58).

Para el autor, la tarea científica consiste en entender el orden social, su preservación y transformaciones, donde la sociedad cuenta con dos principios dinámicos: por un lado, en las estructuras objetivas, y por otro en las disposiciones de los agentes: Es en la relación entre estos dos principios donde se definen los diferentes modos de reproducción, y en particular las estrategias de reproducción que los caracterizan.

El Estado es la culminación y el producto de un lento proceso de acumulación y concentración de diferentes tipos de capital: capital de fuerza física, capital económico, cultural e informacional y capital simbólico. El Estado

³³⁴“Los jugadores están atrapados por el juego. Y si no surgen entre ellos antagonismos a veces feroces, es porque otorgan al juego y a las apuestas una creencia (doxa), un reconocimiento que no se pone en tela de juicio (...), y esta colusión forma la base de sus competición y conflictos. Disponen de triunfos, esto es, de cartas maestras cuya fuerza varía según el juego: así como la fuerza relativa de las cartas cambia de acuerdo con los juegos, la jerarquía de las diferentes formas de capital (económico, cultural, social, simbólico) se modifica en los diferentes campos (...) En términos fundamentales, el valor de una especie de capital (...) depende de la existencia de un juego, de un campo en el cual dicho triunfo pueda utilizarse.” (Tovillas, 2010, p.57)

está en condiciones de ejercer una influencia determinante sobre el funcionamiento del campo económico (Bourdieu, 2004, p.25).

Conformación histórica del campo social frutícola

El Alto Valle es un territorio que comprende los valles inferiores de los ríos Limay y Neuquén, aguas arriba de la confluencia, y el valle superior irrigado por el río Negro. Se ubica geográficamente en las provincias del Neuquén y Río Negro. Esta región fue arrebatada a los pueblos originarios en las campañas militares iniciadas durante la presidencia de Avellaneda en 1879. La forma de distribución de la tierra en la Patagonia, y en particular en el Alto Valle, configura una sociedad diferenciada entre propietarios de tierras y no propietarios, condicionando inicialmente la puesta en producción en pequeñas parcelas. Históricamente, el estado incidió en la configuración de la estructura social valletana con diversas políticas que van desde la apropiación y la distribución inicial de la tierra, la colonización y consolidación de la actividad frutícola en el Alto Valle a la desregulación y apertura comercial aplicadas en la década de los 90' y actualmente, en la construcción de infraestructura para conservación de fruta de productores frutícolas no integrados y ahora, cooperativizados.

La estructura social agraria frutícola fue construyéndose, y por ello cambiando, a lo largo de los distintos periodos históricos. El espacio social o la sociedad *"es un espacio de posiciones donde toda posición actual puede definirse en función de un sistema pluridimensional de coordenadas, cada una de ellas ligada a la distribución de una especie de capital diferente"* (Gutierrez, 1997, p.86). El espacio social es una construcción y *"define acercamientos y distancias sociales"*.

La actividad frutícola puede considerarse un campo social dentro de la sociedad valletana. Pierre Bourdieu lo define como una construcción social histórica, "espacios de juego", "sistemas de posiciones" entorno a un tipo de capital específico (económico, cultural, social o simbólico) distribuido de

manera asimétrica y que posee sus instituciones y leyes de funcionamiento propias (Gutiérrez, 1997, p.31; García Inda, 2000, p.14). La posesión de un tipo de capital específico es la condición de entrada en cada campo social. Sin embargo, la posición ocupada dentro del campo en un momento determinado, está relacionada a las otras posiciones ocupadas de acuerdo al volumen de capital específico con que se cuenta. Es decir, en el campo social existen asimetrías de producción y distribución del capital y es un lugar de competencia por el monopolio de ese capital (García Inda, 2000).

La fruticultura como campo social es producto de una construcción histórica iniciada con la apropiación estatal de tierras. Las razones económicas de ese proceso se vinculan a la inversión especulativa en tierra y a la ampliación de la frontera ganadera del país en un proceso en el cual la pampa húmeda se especializó en producción ganadera para carne y producción de cereales, desplazando la ganadería ovina lanera hacia la Patagonia. Asimismo, existía una necesidad de afirmar la soberanía nacional en los territorios de las comunidades indígenas pretendidas también por Chile (Bandieri, 2009).

El Estado generó las condiciones necesarias y dio facilidades para la apropiación de tierras por parte de personas vinculadas al poder (militares, políticos y familiares de éstos). Ockier (1988) advierte que los magros precios de la tierra, en muchos casos no fueron pagados o incumplidas las condiciones para la titularización por los grandes propietarios, para lo cual se realizaron excepciones, condonaciones de deudas y flexibilizaciones de normas. Desde entonces la institucionalidad del Estado incidió en la conformación de este campo social. De esta manera, el Estado nacional como poseedor por un lado de capital de fuerza física, económico, cultural, capital jurídico y simbólico y por otro, de un meta-capital que da poder sobre otros capitales específicos y sus poseedores (Bourdieu, 2004), se ocupó de distribuir las tierras en el Alto Valle a quienes poseían importantes volúmenes de capital simbólico y económico vinculados al poder estatal. Así, favoreciendo la concentración de capitales, ejerce poder sobre el campo social frutícola desde su construcción.

Luego del sometimiento de los pueblos originarios en la zona, la sociedad del Alto Valle queda conformada por los dueños de tierra con grandes propiedades privadas sin producción ni colonización y aquellos "sin propiedad de la tierra", entre ellos los denominados intrusos (término avalado legalmente y usado para los que producían en tierras sin poseer su título), inmigrantes, obreros del dique, indígenas en muchos casos conchabados, penados. Esto implicó un dominio Estatal físico y cultural, a partir de la imposición de una cultura nacional civilizante en rechazo a la cultura indígena como sinónimo de barbarie. Los grandes propietarios de la tierra tuvieron dos comportamientos diferenciados. Por un lado, quienes basaron su renta en la especulación manteniéndolas incultas, hasta aproximadamente 1930. En ese momento la construcción del dique Ballester y las obras de riego y drenaje incrementan su valor por lo que subdividen y venden. Por otro, quienes pusieron sus tierras en producción, aproximadamente 23.000 hectáreas bajo formas de arrendamientos y aparcerías.

A finales del año 1930, se afianza como sujeto social el pequeño productor familiar del Alto Valle, contando con superficies de entre 1 y 20 hectáreas, producto de la subdivisión y venta de la tierra privada, representando el 50% el total.

El sujeto social característico de la actividad frutícola ha sido desde entonces el chacarero. En este sentido, Bendini y Tsakoumagkos (2004) plantean que dentro de los chacareros frutícolas existe un amplio grado de capitalización pero en la generalidad son productores que "*combinan la propiedad de un pequeño o mediano monte frutal, el trabajo familiar y el uso de trabajadores transitorios*" (p.96). Los autores hacen la salvedad que de acuerdo a la estructura productiva también pueden contar con mano de obra asalariada permanente.

En los diferentes períodos históricos de la actividad frutícola del Alto Valle, las políticas públicas y la adopción de cambios técnicos fueron moldeando las diversas clases sociales. En el período hasta aquí descrito que abarcó hasta finales de la década de 1930, el estado incidió en el dominio

territorial, en la apropiación concentrada de la tierra y posteriormente en los acuerdos para el monopolio del capital británico a la región, la facilitación de las obras de infraestructura para el desarrollo de la actividad agrícola, la asistencia crediticia para la colonización desde el Banco Hipotecario Nacional a partir de la incorporación de la zona a la administración estatal (Álvaro 2013, Ockier, 1988, Bendini y Steimbregger, 2007). En un segundo período que Álvaro (2013) ubica entre finales de la década de 1930 y 1950 se caracterizó por un "*centramiento en la fruticultura*". Inicialmente, con una actividad comercial moldeada por el capital inglés que controla el acondicionamiento, transporte y comercialización de la fruta de pepita, sin ocuparse directamente de la producción primaria pero fomentándola con asistencia técnica y financiera a los productores familiares (Bandieri y Blanco, 1994).

Posteriormente, en las décadas del 40' y 50' se presenta un nuevo escenario con la Segunda Guerra Mundial que incide en la caída de mercados europeos, acompañado del surgimiento de nuevos países productores de fruta de pepita en el Hemisferio Sur que compiten con la exportación argentina. Esto ocurre en un marco de estatización de los ferrocarriles, industrialización nacional y sustitución de importaciones que trajo aparejado el ingreso de nuevos agentes a las etapas de empaque y comercialización de fruta y aumento de la inflación-costos. El Estado nacional modificó el modo de comercializar, por un lado orientando la exportación a Brasil y Estados Unidos, por otro rompiendo el monopolio del capital inglés y favoreciendo la incorporación de tecnologías. En un tercer período histórico que va desde principios de la década de 1960 hasta fines de la década de 1970 crece la integración agroindustrial y la diferenciación social. Álvaro (2013) remarca la "*diferenciación del eslabón primario*" que caracteriza esta etapa.

"En una fase caracterizada por el crecimiento de carácter incluyente, aunque diferencial según los sujetos (Bendini y Tsakoumagkos, 2004), sus principales protagonistas fueron las empresas locales que disponían de plantaciones y galpones... (...) ...la etapa de *diferenciación del eslabón primario* por integración agroindustrial (años sesenta hasta fines de los '70),

caracterizada por el predominio del capital nacional oligopsónico y modernización generalizada, presenta un general crecimiento de la actividad de carácter incluyente, cuyos principales protagonistas fueron los agentes locales que disponían de plantaciones y galpones que les posibilitaron su integración hacia adelante" (Álvaro, 2013).

Los créditos provenientes de políticas públicas activas imprimieron a la actividad una dinámica vinculada a la incorporación de tecnologías de transporte, conservación frigorífica, nuevas variedades y sistemas de conducción. Estas innovaciones permitieron aumentar la competitividad y las exportaciones de la mano de la concentración de la demanda en los empaques y por consiguiente la mayor vulnerabilidad de los productores frente a estos.

Culminando el período descrito, comienza la integración de las empresas empacadoras a la producción primaria. De esta manera se garantizan los volúmenes y la calidad necesarios de fruta. Los precios pagados al productor reflejan también el incremento de la participación de los países competidores del Hemisferio Sur en el mercado internacional. Así, las empresas imponen nuevas reglas de juego en el campo social definiendo distintos estándares de calidad de la fruta, condicionan al sector de los productores no integrados a adaptar su producción a la vez que éstos disminuyen su poder de negociación y la autonomía, con magros resultados económicos. Se rompe esta dependencia mutua entre los sectores empacadores-comercializadores y los productores, transformándose en una subordinación de los segundos hacia los primeros. En el campo social cambia el volumen de capital económico concentrándose en las empresas empacadoras, de manera que se modifican las posiciones de los agentes dentro del campo frutícola, aumentando el dominio de los eslabones de la poscosecha sobre los productores primarios independientes. Con este primer desafío planteado, en el período que comienza hacia 1980, las empresas líderes locales consolidaron una estrategia de integración hacia la producción primaria que consistió en la generación de frutas propias.

En un cuarto período histórico que la autora ubica entre fines de la década del 80' y la actualidad hay una profundización de las asimetrías producto del proceso mencionado anteriormente. En esta etapa hay una reestructuración del sistema productivo frutícola en el norte de la Patagonia: aumenta la concentración económica en manos de los agentes que realizan empaque y comercialización e incorporan, en las décadas de 1980-1990, la producción primaria. Además se incrementa la articulación con cadenas globales alimentarias que introducen nuevas exigencias de calidad, conduciendo una modernización diferencial, se producen alianzas entre capitales nacionales y transnacionales, profundizándose las asimetrías sociales en el campo social frutícola. El rol del Estado en la década de 1990 está vinculado a la desregulación de los mercados de trabajo y capital, privatización de empresas públicas y desfinanciamiento de instituciones públicas de ciencia y técnica con importantes funciones en la asistencia de los sectores productivos. Radonich y otros (2007) sintetizan los procesos de concentración ocurridos en la región del Alto Valle del río Negro afirmando que, a partir de la década del 1990, algunos de los mecanismos utilizados por las empresas frutícolas para la valorización del capital fueron: la expansión hacia nuevas áreas productivas, el incremento de la productividad por incorporación de tecnología, la concentración de información, la integración vertical, nuevas formas de gestión, acuerdos con distribuidores y supermercadistas, y alianzas con capitales transnacionales. El fuerte impacto en la estructura social agraria del Alto Valle y en el mercado de trabajo regional mostró las tensiones generadas entre lo local y lo global. Sus efectos fueron el dominio de la cadena agroalimentaria por parte de pocas grandes empresas y el ingreso a la región de capitales transnacionales.

Una estrategia seguida en el inicio de la globalización por las empresas agroexportadoras fue el incremento de la agricultura de contrato como medida para tercerizar la mayor parte de la actividad productiva. Se proveía a los productores de los agroinsumos necesarios y la asistencia técnica como modo de asegurar la calidad y homogeneidad de la fruta. De esta forma, las

empresas buscaron disminuir sus costos y los riesgos económicos y ambientales, quedando éstos en manos de los productores. De esta manera, las tareas más rentables, es decir el empaque, acondicionamiento, industria y comercialización (sistema de distribución) cobraron mayor importancia que la producción primaria respecto al control de la cadena y la acumulación, dirigiendo la cadena de valor. (Butler Flora y Bendini, 2003).

Las reorganizaciones que ocurren en las zonas productoras de fruta fresca para exportación están vinculadas al accionar del capital privado, la incorporación de tecnología y también al rol del Estado de acuerdo las instituciones desarrolladas, al contexto mundial y a las vinculaciones con la sociedad civil. Es decir, las transformaciones económicas, productivas y sociales en un territorio no son neutras, ya que inciden en la inclusión social y la distribución de la riqueza (Bendini y Steimbregger, 2007).

Caracterización actual del campo frutícola

La fruticultura se constituye como campo social y como tal coexisten diferentes intereses, antagónicos en muchos casos y donde los agentes que participan luchan para mantener su posición relativa o subvertir las reglas de juego del campo. En este campo existen posiciones dominantes y dominadas, relaciones entre posiciones que están dadas por el capital económico y reforzado por otro tipo de capitales.

En la actualidad en el Alto Valle existe una trama social y productiva importante entorno a la actividad frutícola. En ella pueden diferenciarse productores no integrados con diferentes niveles de capitalización, productores-empacadores integrados de origen nacional o internacional o alianzas entre ambos, empresas jugueras y trabajadores permanentes y transitorios de las diferentes etapas (producción primaria, empaque y frío). Cada uno de estos sectores se encuentra organizado en asociaciones y gremios. Asimismo, existen instituciones públicas y público-privadas orientadas a la atención de

estos sectores tales como FunBaPa (Fundación Barrera Zoofitosanitaria), SENASA, Secretaría de Estado de Fruticultura e INTA.

Los pequeños productores frutícolas actualmente poseen, mayoritariamente, monocultivo de frutales y variedades apetecidas por consumidores extranjeros, dependen del uso intensivo de agroinsumos importados para mantenerse dentro del sistema comercial (fertilizantes, insecticidas, semillas, herbicidas, maquinarias, etc.), con bajo nivel de capitalización e integración y poco o nulo control de la comercialización de sus productos. Todavía es un problema la falta de industrias nacionales que produzcan insumos agropecuarios. También se visualiza una escasa fuerza relativa individual para la negociación con los otros eslabones de la cadena productiva frutícola: las empresas integradas (nacionales o transnacionales) y el gremio de los trabajadores rurales. A su vez, la integración comercial a grandes cadenas de supermercados para el abastecimiento de fruta, impusieron un nuevo concepto de calidad. Es así que, a través de organizaciones comerciales supranacionales, se establecen condiciones de producción, empaque, conservación y comercialización de productos frutihortícolas (buenas prácticas agrícolas y de manufactura). Se busca diferenciar las frutas frescas no sólo por sus cualidades de homogeneidad de color, tamaño y sanidad, sino también por los métodos en que fueron producidos, empacados, conservados y comercializados, siendo trazados en todos los procesos mencionados. Para lo cual se establece el cumplimiento de reglamentaciones existentes o creadas para tal fin por fuera del Estado nación.

En suma, se complejizan las actividades en la chacra, aumentan como consecuencia los costos de producción y los precios de venta de la fruta no crecen acompañando estas innovaciones incorporadas.

Los datos aportados por el Anuario estadístico de SENASA muestran la presencia de 2339 productores frutícolas en la región del Alto Valle, unos 300

menos que en el 2012. Los 2078 productores con superficies menores a 30 hectáreas producen en el 44% de la superficie. En el otro extremo, el 2,35% de los productores con superficies mayores a 100 hectáreas, concentran el 36% de la superficie en producción.

Tabla 1. Superficies netas y porcentajes por rango de hectáreas de producción

	Valores y porcentajes
Productores con superficies entre 0-30 hectáreas	2078
	88,84 %
Sumatoria de superficie neta de productores entre 0-30 hectáreas	21437
	44,35 %
Productores con superficies mayores de 100 hectáreas	55
	2,35 %
Sumatoria de superficie neta de productores mayores de 100 hectáreas	17266
	35,7 %

Fuente: Anuario Estadístico Senasa 2014.

Asimismo, la fuente citada da cuenta de una disminución del 45% de las toneladas exportadas de manzanas en los últimos 10 años y un incremento del 4% de las de pera. Sin embargo, en el período 2008-2014, la superficie plantada con perales disminuyó un 9% y la plantada con manzanas creció un 4%.

Tabla 2. Exportaciones certificadas de peras y manzanas en toneladas (tn)

Especie	Exportaciones certificadas (tn) 2005	Exportaciones certificadas (tn) 2014	Variación
Pera	379892	393250	3,5
Manzanas	259095	142228	-45,1
Total	638987	535478	-16,2

2005 y 2014. Variación

EI2014.

Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico Senasa 2014.

Tabla 3. Superficie plantada de peras y manzanas en hectáreas (ha) en 2008 y 2014. Variación

Especie	Superficie plantada en 2008 (ha)	Superficie plantada en 2014 (ha)	Variación
Pera	20057	18261	-9,0
Manzanas	19644	20409	3,9
Total	39701	38670	-2,6

Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico Senasa 2014.

Los chacareros pueden diferenciarse de acuerdo al nivel de capitalización alcanzado, constituyendo un grupo muy heterogéneo y con bajo nivel de integración. Estos se encuentran organizados gremialmente, por localidad, en cámaras de productores que integran una organización de segundo grado denominada Federación de Productores Frutícolas de Río Negro y Neuquén. Los productores que a su vez empaacan su fruta y la de terceros con destino a diferentes mercados de exportación se organizan entorno a la Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (Bendini y Tsakougmakos, 2004). Los trabajadores, según su lugar de trabajo se convocan en la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Hielo (STHIMPRA), y el Sindicato de los Obreros de la Fruta (SOEFRNRYN).

Estas heterogeneidades observadas en la estructura social de la actividad frutícola son expresión de las asimetrías de poder desarrolladas por Bourdieu (Gutierrez, 1997). La distribución desigual del capital económico genera desigual distribución de poder que se expresa en conflictos de intereses antagónicos, subordinación de los productores familiares no integrados a la etapa industrial, adopción de diferentes estrategias de resistencia, expulsión de la actividad productiva o de la tierra (Bendini y Tsakougmakos, 2004). Entonces estos agentes generan estrategias individuales y colectivas donde los otros

capitales de su estructura de capital se ponen en juego para reforzar el capital económico o contribuir a detener la descapitalización. El sector de productores no integrados ha disminuido en el número de integrantes, pero además existe una gran heterogeneidad de agentes hacia el interior del grupo, visualizado en distintas estructuras de capital y volumen de capital económico. Estas diferencias redundan en vacíos de representación gremial, puesto que hacia adentro del sector de chacareros también existen subordinación y dependencia. Paulatinamente, las cámaras de productores han mutado su rol gremial por uno más colaboracionista con las instituciones públicas como Senasa, FunBaPa, Secretaría de estado de Fruticultura (Río Negro).

Estos procesos conectaron inicialmente con la política agraria implementada desde el gobierno nacional en la provincia de Río Negro en la primera década del siglo XXI. En ese momento, el gobierno nacional y el provincial estaban en manos de partidos políticos distintos. Lo cual implicó, en la fruticultura regional, el financiamiento de programas sanitarios para todos los productores con asistencia técnica y provisión de insumos, la municipalización de los fondos aportados por el gobierno nacional (subsidios a la poda y al raleo), construcción de infraestructura de empaque y conservación de fruta para los productores, implementación del programa de comercialización directa a mercado interno (Fruta para todos), conformación de un equipo de profesionales agrónomos dependientes de Ministerio de Agricultura de Nación que gestionaron varios de estos emprendimientos, flexibilización de normativa de empaque para los productores familiares (Resolución 109/2009 SENASA), la implementación de los Programas de Recuperación Productiva (RePro) del Ministerio de Trabajo nacional y la promoción del Plan Frutícola Integral (PFI).

El proceso de producción puede intensificarse con diferentes tecnologías y aumentarse por ello la productividad de la mano de obra generando, en consecuencia, mayor capital. La estructura que garantiza la reproducción de la relación entre estas clases sociales, establece las reglas de juego y defiende contra ataques externos, es el Estado-nación. Este tiene un rol fundamental en la constitución del modo de producción como en la construcción normativa y

estructural para su mantenimiento expresando intereses dominantes. Así, las políticas públicas o estatales son un posicionamiento activo del Estado nacido a partir de demandas o necesidades expresadas por una parte de la sociedad. Es por ello que expresan procesos de disputa entre diferentes intereses (Arzeno y Ponce, 2013). A continuación, presentamos una tabla que resume algunas ideas respecto de las estrategias de los chacareros y empacadores en la actualidad, a partir de los conceptos de campo social, capital cultural, capital económico, estrategia y posición dentro del campo.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Actores	Capital Cultural	Capital Económico	Estrategias	Relaciones de subordinación
Productores no integrados	No hay negociación colectiva Individualismo La inserción modernizadora se da en forma atomizada (Álvaro)	Precio de producción mayor a precio de colocación: posibilidad de rendimientos negativos. Baja participación del productor en el precio de góndola	Reclamar al Estado por un precio de primera venta variable y no único. Exigir la regulación de la comercialización. Incorporación tecnológica de acuerdo a proceso de modernización heterogéneo (Álvaro, De Jong, Streimbregger) Abandono de la actividad, venta de la chacra al loteo.	Control en producción (Álvaro y Tripn) - certificación, calidades
Empacadores/	Desarrollo tecnológico en informática, telecomunicaciones, transportes. Transnacionalización, asociación internacional. Creciente participación de capital extranjero. Cambios en la gestión: división de tareas Centro- Periferia	La cancelación de servicios e insumos consumidos durante el ciclo productivo se hace en el momento de la venta y luego el saldo a favor de los productores se cancela en cuotas mensuales - en hasta 14 pagos.	Concentración: compra de tierras, alquiler de chacras, agricultura de contrato. Centralización Integración Vertical hacia la producción-regular subproducción y posible sobreproducción con la fruta de los productores. Ampliación, diversificación de los mercados de exportación.	Apropiación del excedente

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Comercializadores	Redes de productores	Modalidad/plazo de pago varía de acuerdo a País de exportación.	Organización de la comercialización. Comprar barato y vender caro.	
--------------------------	----------------------	-----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------	--

Reflexión

El campo social de la fruticultura presenta un capital específico dominante, que es el capital económico. Es el principal factor para determinar las posiciones de cada agente social dentro del campo. Así se modifican las relaciones de fuerza al cambiar o alterar la estructura y el volumen de capital con los procesos de modernización tecnológica y con las políticas públicas. En estos periodos históricos, progresivamente cambió la posición de los agentes dentro del campo. Así, los chacareros inicialmente tenían un rol específico promovido por el capital inglés (pequeño productor que hiciera todas o casi todas las tareas de la chacra con mano de obra familiar) pudieron tener capacidad de acumulación. Posteriormente, este sector que pudo organizarse en cooperativas y otras asociaciones gremiales y para la comercialización, en las décadas de 1960 y 1970 y poco a poco fue subordinándose al sector con mayor concentración de capital económico. El cual fue ganando espacio comercial y superficies plantadas con frutales y restando capacidad de acumulación a los chacareros. El Estado desde el inicio de la actividad frutícola ha incidido favoreciendo esta distribución desigual del capital económico. En épocas recientes, a partir de la integración a cadenas globales de alimentos, irrupción de las empresas transnacionales asociadas a otras de origen nacional/regional, la exclusión de la actividad o de la tierra es más evidente debido a la descapitalización y la pérdida de poder relativo de los productores no integrados.

La perspectiva teórica de perspectiva de Bourdieu constituye un gran aporte, ya que permite realizar una caracterización que permite entender el universo de la producción frutícola y los productores que participan en ella desde criterios más complejos que los indicadores productivos como cantidad de hectáreas productivas que poseen, los volúmenes de fruta producidos, o el tipo de cambio vigente.

Bibliografía

Álvaro, María Belén (2013), Estrategias de reproducción social en la producción familiar capitalizada, Editorial La Colmena, Buenos Aires

Anuario estadístico 2008 a 2014. Centro Regional Patagonia Norte. SENASA.

Arzeno, Mariana y Ponce, Mariana (2013), "El rol del Estado y las políticas públicas de "desarrollo" en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar" en Manzanal, Mabel y Ponce, Mariana (organizadoras): La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino. Ediciones Ciccus. Buenos Aires. Pp. 69-102.

Bandieri, Susana y Blanco, Graciela (1994), "Comportamiento histórico del subsistema frutícola regional" en De Jong, G., Tiscornia, L. y otros, El minifundio en el Alto Valle del río Negro, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, pp.19-43.

Bandieri, Susana y Blanco, Graciela (2009), Historia de la Patagonia. (2da. Edición). Sudamericana, Buenos Aires.

Bendini, Mónica y Steimbregger, Norma (2007), Nuevos espacios productivos en la Patagonia: reestructuración social de una cadena tradicional agrícola. Revista Pampa. Año 3, Nº 3, Pp 145-164. Santa Fe.

Bendini, Mónica y Tsakougmakos, Pedro (2004), "Consideraciones generales sobre los chacareros en la cuenca del río Negro" en Bendini, Mónica y Alemany, Carlos (coordinadores): Crianceros y chacareros en la Patagonia. Cuaderno GESA 5. Editorial la Colmena. Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre (2004), Las estructuras sociales de la economía, Manantial, Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre y Lois Wacquant (2005), Una invitación a la sociología reflexiva, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Flora Butler, Cornelia. y Bendini, Mónica (2003), "Globalización en cadenas de valor agroalimentarias. Relaciones entre el mercado, el estado y la sociedad civil." Pp. 315-340 en Mónica Bendini, SaletteCavalcanti, Miguel Murmis y Pedro Tsakoumagkos (Compiladores). El campo en la sociología actual: Una perspectiva latinoamericana. Buenos Aires. Editorial La Colmena.

García Inda, Andrés (2000), "Introducción" en Bourdieu, Pierre: Poder, derecho y clases sociales. Editorial Desclée de Brouwer. España.

Gutiérrez Alicia (1997), Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales. Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones. Posadas.

Landriscini, Graciela y Preiss, Osvaldo (2007), "La concentración económica en la fruticultura del Alto Valle de Río Negro" en Radonich, Marta y Steimbregger, Norma (compiladoras): Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias. Cuaderno GESA 6. Editorial La Colmena. Buenos Aires.

Ockier, María Cristina (1988), "Propiedad y renta del suelo: la especificidad del Alto Valle del Río Negro". En: Cuadernos del PIEA N° 1, CIHES, Buenos Aires.

Radonich, Marta, Steimbregger, Norma y Kreiter, Analía (2007), "Reestructuración productiva en regiones frutícolas de exportación. Marco teórico metodológico para el estudio de estrategias empresariales". Pp 17-37 en M. Radonich y N. Steimbregger (compiladoras): Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias. Buenos Aires. Editorial La Colmena.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 "Procesos económicos en el territorio a diversas escalas"

Steimbreger, Norma (2011), "Movilidad del capital, concentración productiva y control territorial en una cadena de valor agrícola en el norte de la Patagonia". Revista Pampa, 7, Grupo Montevideo, UNL. Santa Fe.

Tóvilas, Pablo (2010), Bourdieu: Una introducción, Editorial Quadranta, Buenos Aires.

De la transferencia de tecnología al desarrollo de clusters de ciencia y tecnología. El caso de la Universidad Nacional de San Martín en Argentina³³⁵.

Pablo Lavarello³³⁶, Mariana Minervini³³⁷ y Verónica Robert³³⁸.

Abstract

Existe una muy extensa literatura que ha analizado las experiencias de entramados locales en sistemas de innovación en los países desarrollados tales como los *techno-pôles*, los distritos tecnológicos, los parques de ciencia y tecnología y los *clusters* tecnológicos (Saxenian, 1990 and 1996; Arthur, 1990; Bresnahan, Gambardella and Saxenian, 2005; Schmitz, 1992). Algunos de estos trabajos han extendido la discusión al caso de países en desarrollo (Bell and Abu, 1999; Lastres, *et al.*, 2003; Cassiolato, *et al* 2002, Reid-Henry, 2006; Bianchi, *et al.*, 2011; Vaidyanathan, 2008; Yoguel and Boscherini, 1998 and 2001), que se diferencian sustancialmente del centro por el carácter históricamente subordinado y dependiente de la construcción de capacidades tecnológicas.

En este artículo, proponemos estudiar un caso particular de *cluster* en formación de ciencia y tecnología en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Para ello partimos del análisis de varias experiencias de transferencia tecnológica transitadas por grupos de investigación en biotecnología y nanotecnología de la UNSAM, una universidad pública localizada en el conurbano de la ciudad de Buenos Aires. Para ello adoptamos el enfoque emergente de las proximidades con el objetivo de caracterizar, de forma estilizada, las tensiones que deben ser tenidas en cuenta cuando se definen políticas de *clusters* de ciencia y tecnología (Rallet y Torre, 1999; Boschma, 2005) . En línea con esta literatura, nos preguntamos si la proximidad territorial es una condición necesaria y suficiente para el desarrollo de un cluster de ciencia y tecnología promovido desde una Universidad. Siguiendo a Boschma (2005) analizamos cómo las proximidades tecnológica, organizacional, institucional y social, además de la geográfica pueden ser combinadas con el objetivo de lograr construir redes y clusters. En el artículo proponemos cualificar las cinco proximidades analizadas por Boschma, teniendo en cuenta que la proximidad institucional no es independiente de la configuración del sistema nacional de innovación y de la estrategia de ciencia y tecnología. Para lo cual se propone la introducción de una sexta proximidad con el marco institucional a escala nacional que de cuenta de la distancia entre las instituciones informales que operan a escala global y

³³⁵ Este documento es parte de las actividades de investigación desarrolladas por la Maestría en Desarrollo Económico de la Universidad de San Martín. Agradecemos a Mercedes Marco del Pont, Cecilia Todesca Bocco, Diego Hurtado, Ana Castellani y Martin Abeles por los comentarios realizados a una versión previa de este trabajo. También queremos agradecer a los investigadores de UNSAM que accedieron a ser entrevistados y luego discutieron los resultados en el primer Seminario de Economía, Tecnología y Desarrollo de la UNSAM.

³³⁶ CEUR-CONICET. Maestría en Desarrollo Económico IDAES – UNSAM, Buenos Aires, Argentina.

³³⁷ IDAES-UNSAM-CIC. Buenos Aires, Argentina.

³³⁸ CONICET-UNSAM-UNGS. Maestría en Desarrollo Económico IDEAS – UNSAM, Buenos Aires, Argentina.

las macro-instituciones. Aunque la literatura sobre clusters de ciencia y tecnología se ha focalizado en el proceso de formación de los clusters, básicamente distinguiendo si se trata de procesos *bottom-up* (desde abajo) relativamente autoorganizados o si son el resultado de la acción estructurante de políticas *top-down* (desde arriba), aquí proponemos que ambos tipos de procesos pueden contribuir al desarrollo de *clusters*, dependiendo del tipo de proximidades que predominen entre los actores involucrados, en particular en lo que respecta a la proximidad institucional con el SNI.

Introducción

Existe una extensa literatura que ha analizado, desde diferentes perspectivas, experiencias de formación de clusters de ciencia y tecnología en países desarrollados, tales como los *techno-pôles* en Francia en la década del 70, los distritos y parques científicos y tecnológicos en Taiwán en la década del 80 o los clusters tecnológicos, como el *Silicon Valley* en Estados Unidos en los años 90 (Saxenian, 1990 y 1996; Arthur, 1990; Bresnahan, Gambardella y Saxenian, 2005; Schmitz, 1992; Cooke y Morgan, 1994; Longhi, 1999; Niosi y Banik, 2005; Colyvas, 2007). Algunos trabajos han ampliado esta discusión a los casos en los países en desarrollo (Bell y Abu, 1999; Lastres et al, 2003; Cassiolato, et al 2002, Reid-Henry, 2006; Bianchi, et al, 2011; Vaidyanathan, 2008; Yogueul y Boscherini, 1998 y 2001), describiendo trayectorias tecnológicas e institucionales significativamente diferentes de la de los países desarrollados debido a que los procesos de construcción de capacidades tecnológicas han sido históricamente incompletos dada su vinculación subordinada con los países desarrollados. Tanto en países desarrollados como en desarrollo, algunos de estos clusters de ciencia y tecnología (CST)³³⁹ han sido funcionales a la expansión de los nuevos paradigmas tecnológicos en biotecnología y nanotecnología. Estas tecnologías se caracterizan por su elevada transversalidad y por ser fuentes de oportunidades para la innovación en una amplia gama de aplicaciones e industrias, al mismo tiempo presentan posibles complementariedades entre distintas áreas internas a cada tecnología y con otras tecnologías, como las de información y la comunicación (TIC), la microelectrónica y los nuevos materiales. En este contexto, las interacciones entre grupos de investigación, centros tecnológicos y empresas surgen como espacios potenciales de aprendizaje tecnológico, fertilización cruzada y consecuente convergencia tecnológica.

La temática de los *clusters* se encuentra estrechamente ligada a las dinámicas de aprendizaje e innovación. Los clusters comprenden un conjunto de relaciones de mercado y no mercantiles de organizaciones co-localizadas, que según la definición de Maskell (2001) que permiten la creación de conocimiento científico y tecnológico a través de la variación y la profundización de la división del trabajo. En este trabajo, nos proponemos estudiar un caso particular de cluster emergente que tiene como origen la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) con una base de

³³⁹ Reconocemos que la literatura otorga diferentes nombres a las distintas aglomeraciones de actividades de ciencia y tecnológicas en función de sus atributos específicos, no obstante aquí los llamaremos genéricamente Clusters de Ciencia y Tecnología por simplicidad.

conocimientos especializada en tecnologías genéricas como la biotecnología y la nanotecnología. Dada la localización de la Universidad en el centro de un tejido industrial altamente denso, desde sus orígenes se ha planteado como objetivo la transferencia tecnológica desde distintos grupos de investigación.

A fin de estudiar las formas en que coordinan los procesos de aprendizaje e innovación en los clusters se adopta el abordaje de las proximidades (Boschma, 2005, Boschma y Lambooy, 1999). Este abordaje permite caracterizar, de forma estilizada, el conjunto de tensiones y las formas de coordinación que se deben considerar cuando una Universidad se propone impulsar la creación de un cluster en actividades de alta incertidumbre como las de alta tecnología. En línea con esta literatura, nos preguntamos si la proximidad territorial es una condición necesaria y suficiente para el desarrollo de un CST; o, si la presencia de otro tipo de proximidades son aún más importantes con el fin de mejorar las comunicaciones y vínculos entre actores. Varios autores señalaron la proximidad tecnológica, entendida como la similitud entre distintas base de conocimientos complementarias - y en términos dinámicos como la convergencia entre las mismas- como condiciones necesarias para la emergencia de clusters; o, la proximidad organizacional, que se define como el grado de autonomía y/o control sobre las interacciones entre las organizaciones que participan en el cluster (empresas, oficinas universitarias, centros tecnológicos, cámaras industriales, etc.). En términos generales, Boschma (2005) propone que estas proximidades y la forma en que se conjugan pueden limitar o intensificar problemas de oportunismo y de asimetría de intereses entre los diferentes actores. La proximidad en sus diferentes dimensiones también pueden dar lugar a problemas de encerramiento (lock-in) como consecuencia de una alta especialización de cluster en una actividad, que pueden impedir la identificación de oportunidades externas. Dinámica que puede ser compensada a través de una menor proximidad en las otras dimensiones como es el caso de la proximidad social e institucional.

Por último, es de relevancia discutir cómo la jerarquía de una proximidad sobre las otras da lugar a procesos más o menos auto-organizados. Es posible establecer como hipótesis que aquellas iniciativas en las que la proximidad institucional con el sistema nacional de innovación es débil, siendo compensada por la existencia de una densa red local de relaciones sociales en las que se enraza el cluster, se producen procesos *bottom-up* donde la política actúa como un elemento facilitador que busca incrementar todas las proximidades. En contraste, si la proximidad institucional con el sistema nacional de innovación es fuerte el desarrollo del cluster es consistente con procesos *top-down*. Alternativamente, ambos tipos de proceso pueden coexistir, permitiendo vincular los hábitos y valores locales con las instituciones y políticas definidas a una escala nacional.

El documento está organizado de la siguiente manera. En la primera sección se presenta una breve revisión de la literatura sobre CST. En la segunda sección, sobre la base de información secundaria (memoria institucional, proyectos de investigación, e informes), se analiza la trayectoria reciente investigación UNSAM, identificando sus capacidades científico-tecnológicas, sus puntos fuertes y sus debilidades. También en la sección dos, basado en una serie de entrevistas a grupos de

investigación, a la oficina de transferencia tecnológica de la universidad y otras autoridades de la UNSAM, se analiza la trayectoria reciente en materia de transferencia desde los grupos de investigación hacia el sistema productivo. Para ello, analizamos un conjunto de proyectos de investigación y transferencia llevados a cabo por consorcios público-privados en los que se involucran investigadores de la universidad, grupos de otros centros de investigación y empresas. Desarrollamos una grilla conceptual que nos permite evaluar el conjunto de proximidades antes mencionado entre los miembros de cada proyecto. Esta grilla permite mostrar las tensiones entre los distintas organizaciones y miembros que interactúan alrededor de la Universidad que se deben tomar en cuenta para continuar el debate sobre el desarrollo del clúster y la dirección estratégica que debe seguir. Por último, en la tercera sección, se presentan las conclusiones preliminares y las principales enseñanzas para la reflexión en el seno de las Universidades y firmas de una región con el fin de transformar las potencialidades de la co-localización en verdaderos clústers de ciencia y la tecnología.

Clusters de ciencia y tecnología: hacia un marco conceptual

En el mismo momento histórico en el que las nuevas tecnologías y nuevas formas de organización facilitan el control y la coordinación de las actividades dispersas a nivel internacional, el territorio está siendo revalorizado como un espacio de aprendizaje colectivo, de generación de nuevo conocimiento y de innovación.

Varios trabajos que se centraron en el estudio de las actividades de media tecnología, tales como la industria del automóvil o la electrónica de consumo, sostienen que ante la presencia de conocimiento tácito y procesos de aprendizaje tecnológico, los costos de coordinación y de transacción a nivel internacional se elevan³⁴⁰ (Storper, 2009; Langlois, 2003). En principio, estos resultados parecerían no ser aplicables al caso de las industrias basadas en la ciencia, como la biotecnología y la nanotecnología, en la que el conocimiento es altamente codificado en publicaciones, patentes y protocolos (y en la misma estructura del ADN de las moléculas). Estas actividades se caracterizan por recombinación de conocimientos codificados disponibles a nivel internacional y transformarla en oportunidades científicas (el potencial de una molécula en ajustarse a un objetivo terapéutica) y en nuevos productos y servicios (un tratamiento terapéutico seguro y efectivo). Sin embargo, en estas actividades la proximidad geográfica también es importante, debido a que los problemas de coordinación e incertidumbre de los procesos de aprendizaje tecnológico en sistemas complejos requieren de una alta interacción entre la red de actores que configuran la actividad. Este es el caso de las actividades biofarmacéuticas, en las que intervienen

³⁴⁰ Cabe aclarar que los costos de transacción y de coordinación son tratados de manera diferente en la literatura. Desde una perspectiva de costos de transacción, la racionalidad limitada y comportamiento oportunista, plantean la imposibilidad de redactar contratos completos, menos aún en el caso de contratos a nivel internacional en actividades altamente específicas como la I&D. . Desde una perspectiva de costos de coordinación la dificultad de llevar adelante actividades de I+D en redes internacionales de tecnología se ven limitadas por la dificultad de establecer interfaces estables entre distintos módulos y fundamentalmente por la ausencia de proveedores en distintas localizaciones.

laboratorios de las universidades y las empresas de I+D, las contract reseach organizations (CRO), las instituciones reguladoras, los hospitales donde se realizan los ensayos clínicos y las empresas que van a dedicarse a la fabricación y comercialización, donde el desarrollo de laboratorio debe ser escalado y la producción finalmente encontrar la demanda en los sistemas de salud. Varias de estas actividades no pueden ser subcontratados fácilmente en otro país, dada la naturaleza inestable de las interfaces de procesos biológicos (Pisano, 2002). Por esta razón, la innovación requiere gran proximidad entre los grupos de investigación, empresas de base tecnológica, hospitales y centros de investigación con bases de conocimiento complementarias y diferentes.

La literatura empírica sobre desarrollo regional ha venido desarrollando desde los años 70 asumiendo diferentes concepciones de entramados regionales: technopoles, clusters tecnológicos, innovateur milieu, parques científicos y tecnológicos o distritos tecnológicos. Esta literatura, junto con otras obras que se ocupan de la aglomeración productiva desde diferentes perspectivas (Maskell, 2001; Martin, 1999; Breschi y Lissoni, 2001) han demostrado que ambos, la ciencia y la tecnología y producción generan economías de aglomeración derivadas de: (i) la utilización de común infraestructura; (ii) el desarrollo de un pool de profesionales en ciencia aplicada, ingeniería y obreros altamente capacitados en tecnologías específicas, que se retroalimenta de la rotación laboral entre las organizaciones; (iii) el aprendizaje en las relaciones entre usuarios y proveedores que puede traer soluciones a problemas técnicos con aplicación en diversos ámbitos y (iv) asociado a este último, la necesidad de co-localización de los usuarios y la demanda.

Teniendo en cuenta estos factores, es posible centrarse en los clúster científicos y tecnológicos (CCT) en los que la interpenetración entre la ciencia y la tecnología a través de un conjunto de relaciones mercantiles y no mercantiles favorece la división horizontal del trabajo y la generación de variedad en base a un espacio geográfico. El marco conceptual de las proximidades permite sostener que la coordinación de los CCT puede ser favorecida o limitada por la proximidad tecnológica, organizacional, institucional y social, además de la proximidad geográfica entre las organizaciones que lo componen.

Uno de los límites de la literatura CCT ha sido señalado al intentar extender el concepto a los países en desarrollo mostrando la necesidad de considerar la interacción entre distintas escalas geográficas. En este sentido la interacción entre las escalas locales y la escala nacional juega un papel importante en los procesos de innovación y aprendizaje tecnológico (Bianchi, 2011; Silveira, Tidel y Levy, 2003; Cassiolatto y Szapiro, 2002). Sin embargo, es posible identificar dos configuraciones institucionales y de política muy diferentes que predominan en los países en desarrollo, en función de si esas políticas se articulan a partir de las estrategias de las empresas multinacionales (EMN) o desde el rol movilizador del Estado a través de la promoción de asociaciones público-privadas, la regulación gubernamental, y la contratación pública. Por ejemplo, el caso del Genoma Park en la India puede ser visto como un producto de una política facilitadora de la transferencia tecnológica a partir de la creación de parques tecnológicos, orientados a la promoción de inserción de las firmas y organismos de CyT en redes comandadas por empresas multinacionales que buscan localizar a sus capacidades de fabricación en países con marcos

regulatorios flexibles y grandes mercados nacionales (Lype, 2004). Sin embargo, la presencia de empresas multinacionales puede limitar los procesos de interacción internos al cluster debido a la alta integración vertical de las actividades de I&D en los países de origen. En otros casos, en el que las políticas de promoción de asociaciones público-privadas nacionales buscan promover los CCT, cuando se logra un adecuado nivel de interacción entre las empresas locales, la débil coordinación con los usuarios estatales (el sistema nacional de salud) limita el potencial de aprendizajes, como lo muestra la experiencia en Brasil (Bianchi, 2011). El caso excepcional de la biotecnología en Cuba muestra la importancia de la interpenetración entre una institucionalidad fuerte diseñada desde arriba (*top-down*) asegurando la apropiación nacional de los flujos de conocimiento, con enraizamiento en relaciones inter-personales de confianza y una organización en red semi-abierta, evitando los riesgos de caer en un encerramiento (*lock-in*) en las trayectorias tecnológicas preexistentes (Reid-Henry, 2008). En este caso, proximidad institucional y social entre los diferentes laboratorios de I+D compensa la rigidez de la planificación central sin relajar la apropiación.

Bajo estas consideraciones empíricas, el enfoque francés de las proximidades desarrollado durante los años '90 (Rallet y Torre, 1999) fue retomado por la literatura de la geografía económica evolucionista para identificar cuáles son las dimensiones organizacionales, sociales e institucionales que explican la coordinación de los clusters tecnológicos por detrás de la simple proximidad geográfica. Desde esta perspectiva Boschma (2005) sugiere que dado que la innovación y el aprendizaje son actividades sujetas a problemas de incertidumbre y coordinación la co-localización geográfica no es condición necesaria ni suficiente para el desarrollo de un cluster. No es necesario, ya que puede ser reemplazado por otros tipos de proximidad y no es suficiente debido a la co-localización no asegura interacciones para la innovación. Por detrás de la co-localización surgen las proximidad tecnológica, organizacional, social e institucional, que en distintas configuraciones facilitan y fomentan la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

La proximidad tecnológica (o cognitiva) se refiere a la distancia existente entre las bases de conocimiento complementarias entre distintas organizaciones. Aquí la geografía evolucionista, en confluencia con la literatura del cambio tecnológico, coloca en un rol central el carácter localizado y heterogéneo de las bases de conocimiento como origen de los problemas de coordinación (Antonelli, 2000). En este sentido sostienen junto a otros autores que la innovación se genera en presencia de un grado intermedio de proximidad entre las bases de conocimiento con el fin de estimular el aprendizaje tecnológico (Rumelt, et al., 1992; Noteboom, 2000). Mientras que se amplía la distancia bases de conocimiento entre actividades se reducen las posibilidades de interacción y aprendizajes cruzados, una excesiva proximidad tecnológica puede ser contraproducente debido a la redundancia de conocimientos y saberes y a una menor probabilidad de identificación de oportunidades externas dando lugar a efectos de encerramiento tecnológico (*lock in*). Un grado intermedio de proximidad tecnológica posibilita los procesos de aprendizaje interactivo en la medida en que todos los agentes cuentan con la capacidad de entender y de

asimilar el conocimiento desarrollado por las contrapartes y a la vez que dicho conocimiento significa oportunidades tecnológicas por la novedad que representa.

La proximidad tecnológica, por lo tanto, constituye una condición previa para la interacción y la innovación. Por su parte, otros tipos de proximidades contribuyen a reducir la incertidumbre del proceso de innovación y de aprendizaje tecnológico. En este sentido, es importante tener en cuenta la proximidad organizacional, que se refiere al grado de control jerárquico sobre los diversos actores en oposición al mercado en el que los grados de autonomía de las organizaciones son elevados. La alta autonomía de los agentes en el intercambio puede tener un impacto adverso sobre los diferentes aspectos que van desde la posibilidad de comportamientos oportunistas, superposición de esfuerzos, el aumento de la competencia por recursos que limitan las posibilidades de coordinación de los procesos de aprendizaje interactivos. Una alta proximidad organizacional favorece los procesos de toma de decisiones, aunque, al mismo tiempo podría limitar la generación de variedad, al desaprovechar las ventajas de especialización de la división del trabajo e impedir la creación de nuevos tipos de innovación en un contexto de mayores oportunidades tecnológicas. En este sentido una interpenetración entre los mecanismos de mercado y la firma en el marco de redes jerárquicas posibilitan asegurar el control por parte de las firmas de los flujos de conocimiento y aprovechar las ventajas dinámicas de la especialización en un CCT. En tercer lugar, la proximidad social, entendida como el enraizamiento de las interacciones mercantiles y no mercantiles de un CCT en vínculos entre las personas más allá de la filiación institucional, puede actuar como un mecanismo de coordinación mediante la confianza. Por ejemplo, la baja de proximidad organizacional puede suplirse con mayor cercanía social entre miembros de distintas organizaciones en un contexto de relaciones mercantiles entre agentes autónomos. Los vínculos entre las personas (formales o informales) son esenciales. La pertenencia a la misma comunidad científica puede, por ejemplo, crear relaciones de confianza entre distintos grupos de investigación. Estas relaciones pueden luego codificarse en redes estructuradas organizacionalmente. Freeman (1991) se centró en la importancia de las relaciones sociales interpersonales como predecesores de los acuerdos formales de I+D. Una vez más, para que esta alta proximidad social no sea contraproducentes generando efectos de encerramiento, las relaciones interpersonales de una comunidad deben permanecer abiertas alcanzando un nivel intermedio de proximidad social..

Por último, Boschma señala la proximidad institucional, basado en la relevancia de compartir un marco institucional común que restringen el comportamiento de los actores posibilitando la acción colectiva reduciendo los costos de deliberación y la incertidumbre de los procesos de innovación. Como discutiremos más abajo las instituciones se definen de manera ambivalente, incluyendo tanto a las macro-instituciones que definen las reglas del juego a escala nacional como a hábitos y valores que pueden operar a escalas sub-nacionales. Al igual que en los demás casos, una institucionalidad muy fuerte es contraproducente en la medida en que puede restringir el comportamiento de los agentes generando encerramientos institucionales (ej: el predominio excluyente de reglas de evaluación basadas en la publicación pueden limitar la vinculación tecnológica).

En resumen, el análisis de Boschma nos permite inferir que la proximidad geográfica cuenta, pero la misma en realidad expresa otras dimensiones de proximidad con el fin de lograr un proceso exitoso en la construcción de un CCT. Esta perspectiva es sumamente útil para identificar las tensiones que se producen en la coordinación de un cluster que pueden dar lugar a problemas de encerramiento o de conflicto por la apropiación de las cuasi-rentas de la innovación. No obstante, este enfoque plantea una serie de limitantes del enfoque que es importante considerar para el análisis de un CCT en un país en desarrollo.

En primer lugar, el énfasis en el supuesto de oportunismo de los individuos limita el alcance del análisis de las proximidades organizacionales, institucionales y sociales. De esta forma el conflicto se ve reducido a un problema de comportamiento de los individuos en presencia de asimetrías de información sin considerar como surgen contradicciones propias de la dinámica de desarrollo de los clusters en el marco de procesos de concentración de los capitales y las respuestas que se generan a distintas escalas geográficas desde las políticas públicas. Dinámica contradictoria que va generando otros tipos de asimetrías en el tamaño de los capitales, las capacidades tecnológicas u organizacionales que hace por ejemplo, que ciertas firmas (o grupos) con una forma de organización concebida a escala extra-territorial tengan la posibilidad de asumir el rol jerárquico en redes en las que operan la confianza y un marco institucional débil.

En segundo lugar, puede cualificarse el marco conceptual teniendo en cuenta que cada proximidad puede operar a distinta escala geográfica. Mientras que la proximidad social opera generalmente a nivel local, la proximidad organizacional puede operar a distintas escalas dependiendo de si se trata de una empresa independiente que opera a escala local, un gran grupo de alcance nacional o una empresa multinacional con una forma de organización y estrategia definidas a escala global. La pluralidad de escalas luego reflejan la tensión entre las lógicas locales que aseguran el aprendizaje interactivo y las lógicas del capital que dependiendo de su escala generan procesos de recombinación y apropiación de conocimientos a nivel local, nacional o global.

En tercer lugar, asociado a este último aspecto, el alcance de la definición de proximidad institucional muestra cierta ambigüedad. No queda claro si se la define como las macro-instituciones formales que establecen las reglas del juego a nivel del Estado Nación (propiedad intelectual, reglas de competencia, institucionalidad financiera, etc...) o involucra también instituciones informales como los hábitos culturales, las rutinas y valores. Mientras que las primeras operan a escala nacional las segundas también pueden operar a escala local. Esta ambigüedad obedece a las múltiples definiciones de instituciones con principios de acción diferentes. Mientras que las macro-instituciones limitan y/o postergan los conflictos en la distribución del ingreso entre clases, tipos de capitales con tal de asegurar la reproducción de un sistema nacional de producción e innovación, las instituciones informales resuelven los problemas de coordinación en la resolución de problemas técnicos o de *governance*.

Dada la ambigüedad en la escala en la que opera la proximidad institucional, es posible plantear un sexto tipo de proximidad es especialmente relevante en países en desarrollo. Se trata de la

proximidad entre las micro-instituciones que operan a escala local con las macro-instituciones que operan en el sistema nacional de innovación. En este caso, estamos interesados no sólo en proximidades institucionales entre actores de un aglomerado local, sino también la distancia que media entre las lógicas de funcionamiento locales con las políticas de ciencia y la tecnología a escala nacional. En este respecto, algunas experiencias exitosas pueden ser explicar recurriendo no sólo enfoque *botom-up* de política, sino también, en cierta medida, a un enfoque de la política *top-down* orientada no solo al desarrollo tecnología sino también a su adopción y difusión a través de políticas de contratación pública. Esto puede ser el caso del Silicon Valley, donde adquisiciones departamento de defensa y de proyectos de DARPA (*top-down* y políticas verticales) tuvieron un papel importante, probablemente más relevante que las políticas de capital de riesgo (*bottom-up*) (Mazzucato, 2011). Un énfasis excesivo en una perspectiva *bottom-up*, inspirado en la auto-organización de los procesos sociales, impide investigar hasta qué punto estas experiencias se asocian con su inserción en un conjunto de macro-instituciones que están en última instancia, dando forma a su curso en el espacio nacional.

En línea con estas consideraciones generales este trabajo se plantea que gran parte de las tensiones que se expresan en los clusters obedecen a proximidades diferentes que operan a distintas escalas. Desde la perspectiva de una universidad en un país en desarrollo como UNSAM en Argentina, es importante interrogarse cuales son las condiciones más relevantes para el desarrollo del CCT. En primer lugar, si predomina un grado intermedio de proximidad tecnológica, organizacional, institucional y social, que evita tanto la rigidez de las trayectorias tecnológicas, así como la tendencia a una apropiación de rentas por actores del sector privado que restrinjan la expansión de las capacidades tecnológicas de la universidad. En segundo lugar, si los niveles de proximidad que operan a escala local son acompañados por una proximidad intermedia entre las instituciones y políticas nacionales y las instituciones locales, que eviten la dilución de las oportunidades creadas por las Universidades. En la siguiente sección, se discuten estas cuestiones en relación con el desarrollo incipiente pero rápido de la transferencia de tecnología en la UNSAM.

Potencial para la emergencia de un cluster de ciencia y tecnología en UNSAM: valorización de las trayectorias previas en transferencia tecnológica

La UNSAM es una de las universidades públicas argentinas que en un muy corto período de tiempo (fue fundada en 1992) ha logrado consolidar una base de conocimiento científico con fuerte potencial para el vínculo con el sector productivo a través de la generación y transferencia tecnológica. Dicho proceso se enmarca en un importante impulso desde el Estado Nacional a la generación de oportunidades tecnológicas a partir del financiamiento de la infraestructura pública de investigación en las Universidades y en otros organismos nacionales de CyT. La localización en los suburbios de la ciudad de Buenos Aires y rodeada de tres importantes instituciones de ciencia y tecnología en el país – la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), en Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la

Defensa (CITEDEF)– le ha permitido aprovechar las oportunidades abiertas por el impulso a la ciencia y tecnología a nivel nacional. Esto ha sido reforzado por características particulares de universidades nuevas creadas con la impronta de la transferencia tecnológica a la sociedad. A diferencia de la universidad tradicional “humboltiana”, el modelo prevaleciente en las grandes universidades públicas argentinas, desde su fundación, la UNSAM buscó mirar más allá de la (falsa) oposición entre ciencia básica y ciencia aplicada. Desde entonces, se ha focalizado en una agenda de investigación basada en la resolución de problemas locales y nacionales promoviendo una “investigación orientada” hacia la resolución de problemas técnicos o sociales.

2.1. El contexto de emergencia de los Clusters de Ciencia y tecnología en Argentina: el retorno de la política CyT durante los años 2000

Este período se caracterizó por la maduración de las capacidades de diseño e implementación de las políticas de apoyo a las capacidades tecnológicas, con la ampliación de la gama de instrumentos, que se institucionalizaría en el año 2008 con la creación del MINCyT, y por la introducción de nuevos instrumentos que buscaron pasar de un enfoque de “fallas de mercado” a otro basado en el apoyo a determinados aglomerados productivos.

Bajo la órbita de la ANPCyT, durante la segunda etapa de la década del 2000, se crearon dos nuevos fondos de apoyo tecnológico a la firma. Por un lado, el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), basado en un fondo fiduciario creado a partir de la sanción de la Ley de Promoción de la Industria del Software. Por otro lado, se origina el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC). Estos nuevos instrumentos selectivos a nivel de tecnologías transversales (biotecnología, nanotecnología y TIC) buscaban transformar las oportunidades disponibles en la infraestructura de CyT en desarrollos en una amplia gama de sectores productivos. Para ello se procuró financiar consorcios público-privados en el establecimiento de plataformas tecnológicas para nuevos productos.

La principal diferencia con el diseño previo de política no se encuentra asociada a la selectividad de los mismos sino al hecho que estos instrumentos apuntaron a proyectos de desarrollo tecnológico que ya habían pasado la fase más temprana de investigación y que se encontraban orientados a generar, adaptar y transferir conocimientos de alto impacto a nivel productivo y social. Otra novedad en esta reciente herramienta (denominada “Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial” o FITS) es su articulación en el marco del Plan Argentina Innovadora 2020.

En forma paralela, el Ministerio de Planificación, sobre la base de las capacidades científicas y tecnológicas acumuladas por la CNEA y la CONAE, se constituyó en el principal impulsor de la política tecnológica en la Argentina en este período, a partir de un conjunto de proyectos para el desarrollo de tecnología y el diseño nacionales en las áreas satelital y nuclear. El Ministerio de Defensa recuperó un papel similar a partir de la centralización de las decisiones de producción y compra gubernamental en materia de defensa. Por su parte la decisión de expropiar el 51% del capital accionario que tenía el Holding REPSOL en la empresa YPF en el año 2012 se presentó

como un hito mayor en esta nueva etapa. De esta manera, el Estado se presenta de forma incipiente y localizada como impulsor de “grandes proyectos estructurantes” a partir de la valorización de las capacidades tecnológicas acumuladas en sectores de alta tecnología. Es en este marco que se explica gran parte del aumento del peso de los fondos orientados al financiamiento de empresas estatales (AR-SAT, Fabricaciones Militares) y la orientación de la compra pública a rubros que alcanzan el 17,2% del total de apoyos a la producción en el período 2010-2013, frente al 6,1% del período 2007-2009.

Luego durante los años 2000 se asiste a un regreso del apoyo estatal a la generación de capacidades tecnológicas desde dos perspectivas muy diferentes. La UNSAM va a insertarse en ambas generando la posibilidad de desarrollo de un cluster de ciencia y tecnología. Proceso en el que los aprendizajes institucionales entre la política de CyT nacional y la universidad resultarán cruciales a la hora de definir la trayectoria de la UNSAM.

2.2. Las capacidades científicas y tecnológicas de la UNSAM

Desde su fundación, la Universidad impulsó la investigación en áreas de biología molecular, nuevos materiales y nanociencias. Esto contribuyó a crear las condiciones para que la Universidad se convirtiera en una de las principales fuentes de conocimiento en el campo de biotecnología y con ciertas capacidades complementarias en nanotecnología. De hecho, esto ocurrió con la expansión del campus y con un incremento en el número de investigadores en estas disciplinas y otras relacionadas.

En perspectiva con el desarrollo de la investigación en biotecnología a nivel nacional, puede mencionarse que según la Encuesta Nacional a Grupos de Investigación en Biotecnología existían hacia 2013 unos 700 investigadores (1400 investigadores más becarios doctorales y posdoctorales) en Universidades Públicas y centro de investigación públicos. Con lo que podría sostenerse que más 10% de los investigadores en universidades y centros públicos de investigación en biotecnología se localizan en la UNSAM. (Cabe aclarar que el informe de la Encuesta publicado por el Mincyt alerta sobre una posible sobreestimación del número total de investigadores).

La UNSAM tiene un amplio rango de programas en ciencia e ingeniería que la distingue de las universidades metropolitanas. Cuenta con 16 ingenierías³⁴¹ (8 dictadas por la Escuela de Ciencia y Tecnología, 8 más por Institutos especializados en vinculación con centros tecnológicos como la CNEA como el Instituto Sábato especializado en física de materiales que dicta la Ingeniería en materiales en el Centro Atómico Constituyentes o el Instituto *Dan Beninson* en Ingeniería Nuclear y varias carreras de posgrado orientadas a actividades tecnológicas o sectores productivos como ser redes de computadoras, sensores remotos, aplicaciones nucleares y administración ferroviaria. En

³⁴¹ El número de ingenierías marca una especialización marcada en cuestiones de ciencia y tecnología de la UNSAM, que contrasta con otras universidades similares como la Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional del Tres de Febrero o Universidad nacional de General Sarmiento, que cuentan entre dos y tres ingenierías en cada caso.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 6 “Procesos económicos en el territorio a diversas escalas”**

particular cuentan con 4 carreras asociadas a biotecnología (dos licenciaturas, una ingeniería y un doctorado en Biología Molecular y Biotecnología).

En el período 2008-2012, UNSAM ha invertido 14% de su presupuesto en investigación y desarrollo, del cual cerca del 40% obtuvo financiamiento externo: 25% fue financiado a través de fuentes internas al sistema nacional de ciencia y tecnología, a través de la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología y el CONICET (Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas) y 15% a través de fondos internacionales.

Entre los institutos y escuelas en actividades relacionadas a la bio y nano tecnología y a los nuevos materiales destacan el Instituto de Investigaciones Biológicas (IIB), la Escuela de Ciencia y Tecnología (ECyT) y el Instituto Sábató (IS). IIB (“herederos de los Premios Nobel”) es –junto al Instituto Leloir de CONICET – uno de los dos centros de referencia a nivel nacional en investigación en biotecnología con aplicaciones a diferentes sectores y en estrecha vinculación con la enseñanza. Entre los laboratorios de la universidad, destaca el Laboratorio para la Caracterización de Dispositivos de Microelectrónica, que cuenta con una sala limpia (una de las dos salas limpias en instituciones de investigación públicas a nivel nacional) que hace de la UNSAM la única Universidad a nivel nacional con capacidades para la caracterización de sistemas microelectromecánicos (MEMS) con posibilidades de extensión a dispositivos nanoelectromecánicos (NEMS). El Instituto Sábató, por su parte, surge de un acuerdo entre la UNSAM y la CNEA –con un enorme experiencia en nuevos materiales- para la enseñanza. El IS está orientado a la formación de recursos humanos en estas áreas con especial vinculación con la investigación y el desarrollo de nuevos productos y procesos.

Es interesante mostrar que la orientación de la base de conocimientos de la Universidad queda de manifiesto en la distribución de los investigadores entre los diferentes institutos con sus prioridades puestas en la: (i) biotecnología and (ii) nuevos materiales junto las actividades de micro y nanotecnología. De un total de 349 investigadores, 75 pertenecen al IIB, 71 a la ECyT, y 25 al IS. Les sigue en importancia el Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IDAES) con 48 investigadores. Esta orientación también se puede ver en el número de estudiantes de doctorado (111 tiene como lugar de trabajo el IIB, 32 la ECyT y 91 el IS, la mayoría de ellos con becas CONICET), y en el número de publicaciones en revistas con referato (de un total de 1325 publicaciones, 25% corresponden al IIB, 16% a la ECyT y el 12% al IS). Esto muestra el foco de la universidad en ciertas áreas de conocimiento relacionadas a la ciencia y la tecnología que se acompaña con esfuerzos presupuestarios específicos que promueven el diálogo entre las diferentes disciplinas y buscan una convergencia entre ellas.

Frente a la proximidad tecnológica intermedia entre las bases de conocimiento de los distintos centros, la coordinación se resuelve parcialmente con la creación de centros de investigación

compartidos³⁴², y se refuerza con la proximidad territorial y, fundamentalmente con la proximidad social existencia de relaciones previas entre los investigadores de las distintas instituciones³⁴³.

A pesar de que las actividades de transferencia a través de convenios son aún incipientes- solo 4 de los 75 investigadores del IIB están en proyectos de transferencia- a lo largo de los últimos 5 años el IIB buscó avanzar en la incubación de empresas y la participación de consorcios público privados que promuevan la vinculación. De estas actividades pueden verse algunos resultados concretos como dos casos de compañías de tecnología (spin offs): Biomanay y Biomatter, dos pequeñas empresas de tecnología, una especializada en plataformas para el desarrollo de proteínas recombinantes para utilización en la industria alimentaria y farmacéutica, y otra especializada en la investigación y desarrollo en membranas bio-absorbibles con aplicaciones en la biomedicina (regeneración de piel).

Articulación con el Sistema de producción. Seis casos de estudio en UNSAM

La UNSAM está activamente inserta en la política de ciencia y tecnología nacional en Argentina, particularmente a través de instrumentos de política nacionales como el FONARSEC- un fondo sectorial orientado a financiar proyectos de investigación en las áreas de Biotecnología, Nanotecnologías y Tecnologías de la información y comunicación- que permitieron la creación de consorcios públicos-privados. El acceso a estos instrumentos de financiamiento se realiza a través de concursos públicos en convocatorias especiales desde el 2010. En la primeras dos convocatorias la UNSAM obtuvo financiamiento para 5 proyectos FONARSEC de un total de 45 aprobados en todo el país. En convocatorias sucesivas, la Universidad continuó mostrando capacidad de obtener subsidios de este tipo al acceder a 2 nuevos financiamiento del programa FIT-R, una convocatoria orientada lograr una mayor participación en los consorcios por parte de instituciones radicadas en regiones menos favorecidas.

El aglomerado de empresas de la UNSAM presenta distintas configuraciones de proximidades según el consorcio público-privado de que se trate. Con el fin de identificar los elementos comunes y las especificidades que presentan los mismos, En la presente sección discutimos 6 proyectos de creación de consorcios público-privados (incluyendo a los 5 proyectos FONARSEC) con el objetivo de investigar cómo afectan proximidades organizacional, institucional y social entre los actores que participan en estos consorcios. En particular se prestará atención en si las proximidades que operan a escala local son complementarias a la proximidad institucional a escala nacional (proximidad con el Sistema nacional de innovación), haciendo especial énfasis en la identificación y el rol que

³⁴² En el caso del IIB destaca el vínculo con INTECH-CONICET, mientras que el IS y el Instituto Dan Bensinson comparte un fuerte vínculo con la CNEA, el, INTI (en especial el instituto de calidad industrial-INCALIN) y CITEDEF.

³⁴³ 72% de los profesores e investigadores de la Universidad participan de proyectos acreditados en otras instituciones.

jugaron los usuarios líderes con reglas muy diferentes a las vigentes en las con normas y reglas muy diferentes a las de la comunidad científica.

Se adoptó un abordaje metodológico de estudios de caso comparativos desde una perspectiva analítica en el que se buscó identificar patrones de proximidades. En los estudios de caso la generalización por inferencia estadística es reemplazada por la generalización analítica, en el que la investigación corrobora los resultados con las predicciones del entramado teórico que rodea al problema. En esta lógica se comparó un patrón empírico de eventos con el modelo de patrón que surge del marco conceptual. Estos patrones consisten en relaciones hipotéticas entre procesos abstractos. Los patrones que surgen de los casos se compararon entre sí y con las hipótesis que surgen del marco conceptual.

La selección de casos se basó en un criterio teórico en el que se identificaron dos casos ideales (“ideal cases”) de abordaje de política “desde abajo” resultante de políticas horizontales y uno asociado a demandas del sector público desde una perspectiva “desde arriba”. La información para la elaboración de los casos surge de una serie de entrevistas semi-estructuradas a partir de una guía de dimensiones que se realizaron a los directores de los proyectos realizadas durante el Segundo semestre del año 2014. Se realizaron de forma complementaria entrevistas durante el 2015 para conocer la evolución de estos proyectos incluyendo a otros miembros de los consorcio. Se realizó una validación por triangulación entrevistando varias veces al mismo respondiente y combinando distintas fuentes. En este sentido se consideró información secundaria proveniente de los proyectos de investigación, memorias de la Universidad y el MINCYT y otras investigaciones en este campo. Basados en estas fuentes fue posible validar los resultados y apreciar cualitativamente el grado de proximidad organizacional, institucional y social así como la distancia entre estos proyectos y el sistema nacional de innovación.

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 “Procesos económicos en el territorio a diversas escalas”

	Proyecto NANOPOC	Kit de Diagnóstico SUH	Embriones y Vacunas veterinarias	Biomatter (regeneración piel)	Bio-manay (Sistemas de expresión y proteínas recombinantes)	MEMs para aplicaciones aeroespaciales
1.- Proximidad Tecnológica	Intermedia/baja	Intermedia	Intermedia	Intermedia/baja	Intermedia	Alta
(Grado de similitud de las bases de conocimientos)	Conocimientos complementarios pero disimiles: Nanotecnología, biotecnología, microelectrónica	Conocimientos complementarios pero (relativamente) disimiles: ADNr, Proteínas, Reactivos Diagnósticos	Conocimientos complementarios pero (relativamente) disimiles: Embriones in vitro, ADNr, Proteínas	Conocimientos complementarios pero disimiles: Materiales, Biotecnológicos y Biomédicos	Conocimientos complementarios y (relativamente) disimiles: ADNr, proteínas (enzimas, hormonas), bioprocesos	Conocimientos complementarios y (relativamente) similares: Micro-electrónica y mecánica
2.- Proximidad Organizacional	Intermedia	Intermedia-Alta	Baja	Intermedia	Intermedia	Intermedia- Alta
(Grado de Control por la Jerarquía)	Red semi-abierta en Consorcio Universidad-Empresa, organismos de CyT (INTI)	Red semi-abierta en Consorcio Universidad- <i>Spin offs</i> - Organismo Salud Pública	Vinculaciones de mercado (regulado por contrato de transferencia)	Red semi-abierta con Empresa adoptante Farmacéutica, médicos	Red semi-abierta con Empresa adoptante Farmacéutica	Consorcio Universidad Organismos Públicos y acuerdos puntuales con el extranjero
3.- Proximidad social	Alta	Intermedia	Baja	Intermedia	Intermedia	Alta
(Confianza basada en encastramiento social)	Conocimiento previo y pertenencia a misma comunidad	Flexibilidad / relaciones confianza con actores sector público de salud	Flexibilidad / acuerdo contractual actores sector financiero-ganadero	Comunidad científica y clínica biomédica	Comunidad científica y de emprendedores	Conocimiento previo y pertenencia a misma comunidad
4.- Proximidad	Intermedia	Intermedia-Alta	Intermedia	Intermedia	Baja	Intermedia- Alta

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 “Procesos económicos en el territorio a diversas escalas”

	Proyecto NANOPOC	Kit de Diagnóstico SUH	Embriones y Vacunas veterinarias	Biomatter (regeneración piel)	Biomanay (Sistemas de expresión y proteínas recombinantes)	MEMs para aplicaciones aeroespaciales	
Institucional	(Base común de reglas, hábitos y leyes que regulan las relaciones entre individuos y grupos)	Reglas de la academia (publicación) y mercado (DPI)	Reglas de la academia (publicación) y ciencia orientada (efectividad soluciones)	Contrato de transferencia de tecnología	Reglas de la academia (publicación) y licencia de tecnología	Reglas del sector privado (DPI, licencia, prestación servicios)	Reglas de la ciencia orientada hacia transferencia (Efectividad de soluciones)
5. Proximidad geográfica (distancia)	Alta	Alta	Intermedia	Intermedia	Intermedia	Intermedia	Intermedia
	Empresas localizadas en las cercanías del campus y Conurbano Norte	Empresas localizadas en las cercanías del campus, Conurbano Norte y CABA	Empresas localizadas en Conurbano Norte y resto PBA	Empresas localizadas en conurbano norte fuera del campus			Empresas y organismos localizados en Conurbano Norte y Patagonia
6. Proximidad con el "SNI"	Baja (Si bien potencialmente alto)	Intermedia	Baja (Si bien potencialmente alto)	Baja (Si bien potencialmente alto)	Baja (Si bien potencialmente alto)	Baja (Si bien potencialmente alto)	Alta
(Articulación institucional con los organismos y políticas tecnológicas estratégicas a nivel nacional)	Bottom up (impulso desde Universidades y empresas instaladas sector veterinario)	Bottom up / Top Down (Prioridad Nacional impulsa experiencia previa Bottom up)	Bottom up (impulso desde Universidades y empresas instaladas sector ganadero)	Bottom up (impulso desde grupo Univ.)	Bottom up (impulso desde grupo Univ.)	Bottom up (impulso desde grupo Univ.)	Top Down

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 “Procesos económicos en el territorio a diversas escalas”

	Proyecto NANOPOC	Kit de Diagnóstico SUH	Embriones y Vacunas veterinarias	Biomatter (regeneración piel)	Bio-manay (Sistemas de expresión y proteínas recombinantes)	MEMs para aplicaciones aeroespaciales
Lead User	Indefinido	Sistema de Salud	Usos regulados por Autoridad sanitaria	Industria Farmacéutica local	Industria Farmacéutica local	Sector Aeroespacial Estatal (CONEA)
Limites que predice la teoría	Falta de mercado y rigidez institucional (dificultad para resolver conflictos intra-polo)	Riesgo de rigidez institucional	Riesgo de oportunismo del sector privado	Difícil articulación con el sistema nacional de innovación (ej: para integrar materia prima)	Riesgo de oportunismo del sector privado	Riesgo de inercia institucional y de encerramiento (<i>lock in</i>) tecnológico
Respuestas que está dando la UNSAM a los límites	Necesidad de mayor interacción con el sector público y mecanismos de mercado para regular las relaciones internas	Necesidad de introducir mecanismos de incentivo de mercado en la comercialización	Necesidad de organizar la red a partir de co-especialización de activos e impulso desde autoridades regulatorias	Necesidad de organizar la red a partir de co-especialización de activos e impulso desde autoridades regulatorias	Necesidad de organizar la red a partir de co-especialización de activos e impulso desde autoridades regulatorias	Compensado por relaciones de confianza fuertes y búsqueda de creación de spin off para diversificar aplicaciones

3.1 Convergencia entre nano y biotecnologías: nueva plataforma de nanobiosensores para el diagnóstico in situ de enfermedades infecciosas

La existencia de centros investigación de referencia como los son el IIB de la UNSAM y la existencia de una base tecnológica en nanotecnologías del INTI ha sido el punto de partida para el desarrollo de este proyecto que sentará las bases de una nueva plataforma nano-biotecnológica. Es un caso relevante de un proceso de innovación de “abajo hacia arriba” (*Bottom up*) que se apoya en la articulación entre organismos públicos y empresas medianas y pequeñas (en su mayoría desprendimientos previos de estos organismos). El mismo consiste en el desarrollo de un inmunobiosensor, esto es, un dispositivo que integra un sistema sensor nanoelectrónico con un reactivo biotecnológico. El mismo permite detectar *in situ* una serie de enfermedades en animales y/o humanos, en un lapso de tiempo muy reducido y sin tener que transportar las muestras desde el lugar en el que las mismas fueron recogidas³⁴⁴. El proyecto fue financiado por la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología se formaliza a partir del año 2010 con un monto total de \$13.045.000 por un período de cuatro años para su desarrollo, involucrando alrededor de 50 personas entre investigadores, técnicos y estudiantes.

El consorcio incluye campos de conocimientos en biotecnología, nanotecnología y microelectrónica que si bien contaban con una fuerte complementariedad, son muy disímiles y difíciles de integrar en una sola organización. Dada esta baja proximidad tecnológica inicial, el desarrollo fue posible en la medida que la misma fue compensada por un grado intermedio de proximidad organizacional y una alta proximidad social de los investigadores. La proximidad organizacional intermedia se expresó en la conformación de una organización en red que posibilitó ampliar el campo de conocimientos de cada organismo sin perder el control sobre los flujos de conocimiento. La misma fue posible por una alta proximidad social, dado que la interacción previa entre los investigadores del IIB y el INTI posibilitó la convergencia de lógicas organizacionales muy deferentes entre estos dos organismos. La alta proximidad social también posibilitó la articulación con otros centros. Es de destacar que la proximidad geográfica no fue una condición necesaria para la emergencia del consorcio en la medida que fue compensado por lazos sociales. El punto de partida fue un antígeno recombinante, una glicoproteína, a la que se accedió a partir de vinculaciones informales con investigadores argentinos radicados en la Universidad de Alberta (Canadá). El IIB había participado en las pruebas preclínicas para utilizar este antígeno como vacuna, que no resultaron exitosas. Esto abrió la posibilidad de identificar un nuevo uso en diagnósticos que dio lugar a una patente entre la Universidad extranjera y el IIB.

Si bien la proximidad geográfica entre el campus de la UNSAM y el INTI constituye un factor que genera las condiciones para facilitar la interacción entre los científicos e ingenieros de las dos instituciones, es de particular importancia la proximidad organizacional “intermedia” de la

³⁴⁴Estos desarrollos se inspiran en los dispositivos de diagnósticos en zonas remotas conocidas como POC (*point of care*), que tomaron impulso en el marco de las necesidades del complejo militar-industrial en los Estados Unidos durante la guerra de Irak.

Universidad y el INTI, en la medida que muchos investigadores de ambos comparten tareas *part time* sin dejar de pertenecer a sus instituciones de origen. La forma de vinculación en redes y la pertenecía a una misma comunidad entre organismos y empresas, permitió superar (o al menos postergar) los conflictos por la apropiación y del encerramiento en un conjunto acotado de tecnologías, posibilitando incorporar empresas en las distintas etapas del proyecto.

- En una primera etapa, el proyecto involucra a la empresa ADEE – un desprendimiento del INTI especializado en el desarrollo y ensamble de sistemas electrónicos para el sistema de salud - para fabricar los nano-sensores.
- En una segunda etapa del proyecto se incorporaron las empresas Biochemiq, PyME dedicada a la producción de proteínas recombinantes para aplicaciones veterinarias, y Agropharma, una empresa mediana instalada especializada en producción/formulación de productos farmacológicos para veterinaria.

El proyecto, que contaba con un plazo de cuatro años para llegar a la etapa precomercial, no llegó a comercializarse. Los principales obstáculos se evidenciaron en el pasaje a la etapa de producción en escala que estuvieron asociados por un lado, a las dificultades en el diseño de un componente microelectrónico lo suficientemente robusto para ser aplicado por personal no especializado y, por el otro, las dificultades propias del marco regulatorio en las aplicaciones en sanidad animal. Luego la baja proximidad tecnológica entre campos de conocimiento muy disimiles y la distancia entre los criterios de eficacia técnicos con las regulaciones nacionales se agudizaron al avanzar “aguas abajo”. Mientras se avanzó en la búsqueda de una la solución de estos problemas, los responsables del proyecto buscaron alternativas técnicas que evitaran el desarrollo de nanosensores, más robustos y fáciles de aplicar, y también han apostado a una mayor vinculación institucional con el sistema nacional de salud que en definitiva es el usuario de estos desarrollos.

3.2 Sustitución de importaciones a partir de las necesidades del sector público en el sector salud: kit de diagnóstico temprano de *E. Coli*.

Una de las respuestas a los problemas técnicos y regulatorios fue el desarrollo de un nuevo producto a partir de parte de la tecnología original. El kit de diagnóstico temprano Síndrome Urémico Hemolítico (SUH), causado por la *Escherichia Coli*, fue uno de los principales subproductos que permitieron valorizar la plataforma de nanobiosensores desarrollada para el diagnóstico *in situ* de enfermedades infecciosas (NANOPOC). Para ello se buscó articular el desarrollo original del cluster basado en una lógica institucional de mercado con las necesidades del sistema de salud nacional. Se apuntó a reducir la distancia entre las lógicas institucionales nacionales y los hábitos y valores que fundamentaron el consorcio original. El Síndrome Urémico Hemolítico (SUH) es endémico en la Argentina y constituye un problema de prioridad para el sistema de salud pública que será uno de los principales impulsores de este proyecto. La prioridad que este desarrollo tiene para el sistema de salud, interesado en un proceso de rápido diagnóstico, y la prevención que este mismo kit podría aportar en materia de prevención a través del diagnóstico en los alimentos, influye

en que los plazos y los costos regulatorios sean mucho menores que en el caso de un (bio) fármaco³⁴⁵.

Uno de los aspectos que son relevantes señalar, es que la innovación generada es de carácter tecnológico e institucional. La misma surge de la resolución de problemas técnicos y regulatorios identificados durante proyecto previo. Desde una perspectiva institucional, en el que la articulación con los usuarios finales de las innovaciones no estaba definida claramente, en este caso el Estado jugará desde el inicio un rol central no solo a partir del financiamiento del proyecto sino como principal destinatario del kit diagnóstico. El proyecto surge de la iniciativa del ANLIS-MALBRAN, motivado por las dificultades que enfrenta el sistema de salud para la importación de los insumos para los test y de las severas consecuencias en la salud de la población infantil de esta enfermedad.

Desde la perspectiva de los problemas técnicos planteados en el proyecto previo, se buscó resolver el límite que planteo el diseño del componente de aplicación microelectrónico. En este nuevo proyecto el dispositivo en el que se brinda el diagnóstico es mucho más maduro que el nanosensor, basándose en tiras reactivas como el ELISA (típicos en los *tests* de embarazo de uso doméstico) cuya tecnología está ampliamente difundida y no exigiría importantes inversiones en del desarrollo micro electrónico. El principal motivo de la carencia de sistemas de diagnóstico eficientes en nuestro país son los altos costos de los insumos importados, a lo que se suman las dificultades operativas para su importación en el marco de la restricción de divisas.

Desde el punto de vista de la proximidad organizacional, el proyecto mantuvo su carácter de red semi-abierta que permitió modificar el concepto del proyecto de manera flexible aun cuando se incorporan organismos y empresas que desde una perspectiva organizativa y lógicas de articulación son diferentes al proyecto original. Además de la incorporación del laboratorio publico ANLIS-MALBRAN como impulsor del proyecto desde la demanda, el reemplazo de la tecnología de nanosensores por las tiras Elisa requirió modificar la red de alianzas que incluyó la incorporación de la empresa especializada en biotecnología Inmunova, vinculada al Instituto Leloir, para el desarrollo de anticuerpos a partir de camélidos³⁴⁶.

El proyecto avanzó hasta la etapa clínica y las pruebas han sido altamente satisfactorias. Dadas las características del producto (un kit de diagnóstico) – en el que se exigen solo buenas prácticas de manufactura y la validación del producto exigió menos pasos que en los medicamentos – y la prioridad para el sector público, las etapas de aprobación no serían un obstáculo mayor para

³⁴⁵Sin embargo, la difusión del kit en la industria alimentaria dependerá de la capacidad del sistema regulatorio de sanidad animal para asegurar un mayor control de la presencia de esta enfermedad en los productos frescos en proceso, es decir, en los procesos de faena de los mataderos. Actualmente estos controles se exigen sistemáticamente solo para el caso de las exportaciones de carnes frescas y congeladas y no para las de consumo doméstico.

³⁴⁶ En un comienzo se buscó la incorporación de empresas líderes especializadas en los reactivos de diagnósticos para análisis clínicos, como fue el caso de Laboratorios Britania, que luego no fue posible cristalizar.

avanzar. La manufactura del sería llevada adelante por el mismo ANLIS-MALBRAN en el marco de una estrategia pública de producción. El avance de dicho proyecto estuvo condicionado por el ritmo en la transferencia de tecnología de producción dados los tiempos administrativos en los mencionados organismos. El riesgo de continuidad de este proyecto estuvo menos asociado a cuestiones de coordinación de las redes que a una revisión profunda de la política sanitaria con la asunción de un nuevo gobierno en el que predomina una visión de mercado en las políticas públicas en el que los proveedores externos son priorizados vis á vis la sustitución de importaciones.

3.3 Valorización de tecnologías biológicas / biotecnológicas en aplicaciones agro-ganaderas

La experiencia en los proyectos analizados en la sección previa permitió al IIB - UNSAM ampliar su red de alianzas y superar las barreras regulatorias en el área de salud animal. La flexibilidad de la organización en red permitirá desarrollar un gran proyecto orientado a valorizar sus capacidades tecnológicas en una multiplicidad de aplicaciones veterinarias. Partiendo de las interacciones previas con las empresas asociadas en el proyecto NANOPOC, Agropharma y Biochemic, se ampliaron su red hacia una empresa del sector ganadero: Credil Agroganadera. La lógica de esta empresa es altamente diferente a la preexistente en la red. El mencionado grupo tiene su origen en el sector financiero, y en los últimos años ha llevado desarrollos de genética animal orientado a aumentar la productividad de sus establecimientos.

Ante la necesidad de la empresa de aumentar la relación de un ternero por vaca por año, subiéndolo a 15 terneros por vaca por año, y para ello requieren crear un banco de embriones. El IIB de la UNSAM contó con un grupo de excelencia en técnicas de embriones in vitro, que como resultado de su transferencia les permitiría sistematizar la producción de embriones. En forma complementaria se generarían nuevos nichos de negocios, tales como las exportaciones de semen con garantía de control de calidad, mercado poco explotado a nivel internacional (el control sistemático de parámetros de calidad solo se practica en Estados Unidos).

Para la UNSAM esto implicó la posibilidad de acceder a un activo complementario crítico para desarrollar las áreas de desarrollo de nuevos tratamientos terapéuticos. CREDIL pondrá a disposición del proyecto sus establecimientos de *feedlot* bovinos para la realización de ensayos clínicos para dos desarrollos que actualmente (o potencialmente) pueden ser de prioridad para la política pública:

a. Ensayos clínicos para una vacuna para la brucelosis: de esta manera se podrá completar un desarrollo de la vacuna de brucelosis en el mercado local (actualmente solo aprobada para exportación), probándola en un rodeo libre y mostrar al SENASA que en condiciones normales es posible reducir los positivos para brucelosis³⁴⁷.

³⁴⁷ En la actualidad se aplica en la Argentina una vacuna extractiva de bajo costo que se aplica a todas las terneras. Esta vacuna la desarrollada en 1919, aislada de un animal inmune, y como tal es una vacuna viva con riesgos. La nueva vacuna recombinante permitía bajar de 15 a 5 % de prevalencia.

b. *Desarrollo y ensayos clínicos para una vacuna para la E-Coli*: Desarrollo de la vacuna pre faena para *feed-lot*, para casos de SUH, en el marco del proyecto más amplio iniciado con el ANLIS-MALBRAN para humanos. Esta vacuna busca bajar la incidencia de la bacteria *E. Coli* en los animales que los producen³⁴⁸. SENASA tiene alto interés en este desarrollo desde que en año 2011 se decomisaron en Alemania dos lotes de carne de Argentina por presencia de SUH.

c. *Sustitución de importaciones de dispositivos de diagnóstico de Virus de Leucosis y Tuberculosis-Paratuberculosis*: En Argentina un alto porcentaje de animales tienen este retrovirus que implica una merma de producción del 10%. Actualmente estos dispositivos se importan, su sustitución permitirá una mayor autonomía en la política sanitaria.

Luego la ampliación de la red posibilitará acceder a un activo complementario crucial como lo es el rodeo de *feedlot* para realizar los ensayos clínicos en estos tres proyectos. De esa manera se posibilitó vencer los principales límites, que son más de carácter regulatorio que técnico, éste último allanado en la medida que el desarrollo es más simple en términos de tecnología y la Argentina tiene capacidades sobradas en estas áreas³⁴⁹. No obstante, la ampliación de la red hacia empresas con lógicas de corto plazo impidió concluir el sub-proyecto dada la baja proximidad organizacional y social. El proceso de ensayo clínico con animales no pudo ser concluido. Los procesos de I+D requieren esfuerzos sistemáticos y requisitos de calidad en las muestras para su aprobación regulatoria que no pueden ser asegurados por empresas que no cuenten con capacidades mínimas organizacionales, y cuyo interés pueda estar asociado a ingresos de corto plazo.

3.4 Biomatter: Diversificación de tecnologías biológicas de materiales hacia usos biomédicos

Al igual que en el caso del Nanopoc, la actividad innovativa se orienta al desarrollo de productos complejos que requieren capacidades tecnológicas (y regulatorias) complementarias y muy diferentes que fueron avanzando hacia una proximidad intermedia a lo largo del proyecto. Se trata de un grupo de investigación en polímeros y compuestos biodegradables con sede en la UNSAM que ha transitado un sendero de aprendizaje interactivo en el marco de una configuración de proximidades intermedias. A partir de un subsidio del MINCYT, está participando de un consorcio para la constitución de una empresa de base tecnológica (EBT) dedicada a la investigación y desarrollo de productos biomédicos.

En particular han desarrollado un kit para el tratamiento de heridas profundas que incluye un dermatomo, una membrana bio-absorbible para la asistencia en la regeneración de tejido (dermis y

³⁴⁸ El novillo que está en *feed-lot* gana entre 1 y 1,3 kg por día, siendo una población ideal para bajar la incidencia, mucho más focalizado en el tiempo que en el matadero normal. El costo en vacuna no es importante para el “*feed-lotero*”.

³⁴⁹ Usan una ingeniería genética más simple que requiere costos de purificación más bajos que en el caso de la alta ingeniería genética

epidermis) y un dispositivo automático para la generación queranocitos a partir de biopsias de piel sana del mismo paciente (cultivo celular). El objetivo de estos productos es asistir en la regeneración simultánea de la dermis y la epidermis ante heridas profundas causadas por accidentes (quemaduras) y por úlceras y escaras producto de enfermedades crónicas (diabetes³⁵⁰). La membrana desarrollada es el elemento innovador del kit ya que no existen productos (a nivel local ni internacional) que apunte a la regeneración simultánea de ambos tejidos. Los productos disponibles apuntan a la regeneración de estos tejidos en dos etapas, prolongando los tratamientos y con mayores riesgos de infecciones.

Desde el año 2000 dedicados a investigación en nuevos materiales en poliméricos biodegradables con aplicabilidad en la industria de los envases (vinculados al Instituto Sábato - CNEA) el equipo fue virando hacia el desarrollo de polímeros biocompatibles con aplicabilidad en biomedicina. El giro estuvo vinculado a la percepción de oportunidades que abría el mercado de productos innovadores biomédicos vis á vis el mercado de envases, en el que adicionalmente se enfrentaban a problemas de escala y de competencia, al tiempo que requerían de regulaciones ambientales que hicieran competitivos las opciones de polímeros biodegradables.

El proceso de diversificación de la base de conocimientos desde los nuevos materiales en usos industriales a las aplicaciones de salud requirió capacidades tecnológicas y regulatorias muy diferentes. Partiendo de capacidades tecnológicas distintas a las biotecnológicas – la formación del equipo original estaba asociada a aplicaciones en materiales de la física-, el equipo comenzó a explorar aplicaciones en biomedicina para sus nuevos materiales. Esta búsqueda no fue ciega, sino que estuvo guiada por las condiciones regulatorias de los productos biomédicos, indagando en los entornos de menores requerimientos regulatorios. En lo que refiere a productos bio-absorbibles las regulaciones de ANMAT se intensifican a medida en que el producto busca localizarse en partes interiores del cuerpo (en particular las de mayor profundidad, como huesos). Por esta razón, el equipo de investigación se posicionó en la búsqueda de soluciones a nivel de la piel, que demandaba importantes desafíos científicos y tecnológicos pero estándares regulatorios menos exigentes. Este aspecto del aprendizaje institucional resultó clave dentro de la estrategia del grupo para avanzar en la investigación con altas posibilidades de lanzar productos innovadores sin incurrir en los altos costos que representan las investigaciones clínicas. Por otro lado, un aspecto interesante del aprendizaje comercial, además de la detección de una demanda creciente local e internacional, estuvo en identificar y analizar un caso de fracaso en la difusión de una tecnología competidora importada (de origen italiano), que a pesar de ser valorada en forma positiva en el mundo por su alta efectividad, en el entorno local fracasó entre otros factores por el pronunciamiento negativo de la comunidad médica³⁵¹.

³⁵⁰ El avance de la diabetes en el mundo muestra que el porcentaje de población con lesiones en la piel con necesidad de tratamiento es elevado y creciente.

³⁵¹ En este caso, el éxito del tratamiento resultaba muy sensible al seguimiento estricto de los protocolos de aplicación, por ese motivo, junto a una deficiente capacitación en los profesionales de la salud, la membrana de origen italiano resultó

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES
Eje 6 “Procesos económicos en el territorio a diversas escalas”**

Este proceso solo fue posible en la medida en que desde el inicio existió un grado intermedio de proximidad social en el que los lazos de confianza entre los miembros del grupo de investigación se combinaron con la ampliación a nuevos grupos con capacidades complementarias en biomedicina y en particular en aspectos regulatorios. Frente a la necesidad de responder a problemas técnicos y regulatorios que exigían capacidades muy diferentes, buscó complementar sus conocimientos en materiales ampliando inicialmente el un grupo de trabajo a capacidades biomédicas, incluyendo a médicos especialistas en piel (con alto reconocimiento dentro de la comunidad de pares, en Argentina y a nivel global) y con experiencia en el negocio farmacéutico quienes brindaron el panorama sobre las oportunidades en productos para cicatrización de heridas para Argentina y Latinoamérica.

Este grado intermedio de proximidad social generó las condiciones para una proximidad organizacional también intermedia, ampliando sucesivamente la red a otras organizaciones. Condujeron a un acuerdo con un laboratorio nacional (Medipharma) interesado en la comercialización del kit para conformar el consorcio con el que se presentan a la convocatoria Empretecno. Este laboratorio, si bien no tiene capacidades productivas aprobadas por ANMAT, tenía interés en externalizarla y aprovechar su experiencia en la comercialización farmacéutica. Por otra parte, el consorcio completó sus redes a partir de la sub-contratación de servicios. Por un lado, se avanzó en la contratación del servicio de escalado de la membrana a una empresa spin-off del Conicet (con plantas piloto aprobada por ANMAT para ensayos clínicos). Por el otro, con una consultora para la presentación ante el ANMAT del kit para su regulación. Por último, la Escuela de Ciencia y Tecnología de la UNSAM funcionó como la contraparte, para el diseño del dispositivo electrónico para la generación de queranocitos. También se avanzó, sin éxito por el momento, en un proyecto de integración de la producción de la materia prima a partir de bioprocesos. Las articulaciones con la planta piloto de bioprocesos del INTI resultó de gran utilidad para esta estrategia. No obstante, problemas de diseño en los programas PICT Start Up así como dificultades en el proceso de evaluación de los mismos por el momento han postergado esta estrategia crucial a la hora de avanzar en la sustitución de importaciones.

El armado de la red (consorcio más servicios) manifiesta la importancia de la proximidad social y organizacional para la constitución de proyectos de este tipo. No obstante, también revela el caso que las relaciones resultan más sencillas entre el equipo de investigación y los médicos especialistas que con la empresa privada donde el vínculo se construye más dificultosamente. Luego previo a contactarse con una empresa de un sector que les es desconocido a partir de un acuerdo de cooperación formal avanzan en interacciones informales apoyándose en la proximidad social. En este caso, la complementariedad de conocimientos entre los diferentes componentes de la red resulta de una estrategia que permite al equipo ampliar sus vinculaciones y competir en la búsqueda de una innovación en un producto complejo. Por otra parte, la proximidad institucional generada a partir de los acuerdos con los médicos especialistas amplía la posibilidad de éxito de la innovación al acercar la demanda del producto innovador.

En este marco en el que predominan las relaciones de confianza y la tecnología es difícilmente reproducible la empresa no opta por mecanismos formales de propiedad intelectual, aunque anticipa los riesgos de esta opción mediante una estrategia de vigilancia tecnológica. No obstante, llegada la instancia en que se busque avanzar en la producción y/o licenciar la tecnología, el patentamiento puede resultar una opción para ampliar la red a nivel internacional.

3.5 Biomanay: I+D en proteínas recombinantes para usos industriales y veterinarios

Primer emprendimiento incubado en el IIB que a diferencia de los casos anteriores surge en forma espontánea por afuera de toda política de promoción sistemática a la incubación de empresas. El mismo se da en el marco de una trayectoria institucional basada una visión lineal de investigación científica, en la que el IIB fue receptivo a la iniciativa de los investigadores. El proyecto de conformación de Biomanay surge a partir de dos doctores en biología molecular de la UNSAM a mediados 2009, y un ingeniero industrial recientemente graduados, sin capital, con financiamiento PICT y con la infraestructura del IIB para avanzar en pruebas experimentales.

Este proyecto se basa en el desarrollo de proteínas recombinantes en levadura. Siendo más simple que otros sistemas de expresión, permite constituir una plataforma eficiente en la industria³⁵². Más allá de la factibilidad técnica, al ser actividades de carácter biológico, estos desarrollos exigen como activos complementarios las capacidades en el escalado y fundamentalmente aspectos regulatorios: lograr que la levadura codifique el gen deseado, cumpliendo los parámetros necesarios para su efectividad (y seguridad), lo que requiere un proceso de aprendizaje tecnológico e institucional en aspectos normativos.

En función de ello, el sendero evolutivo de la firma requirió la constitución de una base de capacidades biotecnológicas en lapso muy corto de tiempo – solo 5 años-. El mismo se puede periodizar en tres etapas en la que la firma va avanzando desde la prestación de servicios en la producción de proteínas más simples con menor incertidumbre (técnica y regulatoria) a procesos de I+D de moléculas más complejas con distintos tipos de usuarios:

- Inicialmente, en el año 2011 se produjeron a partir de la *Picchia Pastoris*, productos de bajo riesgo comercial como la quimosina, enzima utilizada en la industria láctea para la producción de quesos y que actualmente se importa por las empresas multinacionales de ingredientes alimentarios. Luego se produce un complejo de celulosa y pectinosa utilizada en la extracción de aceite de oliva. Ambos fueron desarrollados a pedido de la industria usuaria, a la cual se le prestó servicios a partir de la plataforma recientemente constituida y aún se encuentra en la etapa de escalado.
- Como resultado de este proceso comenzaron a ser consultados por empresas biotecnológicas vinculadas a uno de los principales grupos nacionales con base en la industria de sanidad animal. Entre sus clientes se encuentran empresas de veterinaria y

³⁵² Esto permite construir una plataforma a partir de la cual se desarrollan distintas proteínas (hormonas, enzimas, etc.).

salud humana (Biogenesis e Inmunova) que buscaban introducir sus proteínas y para ello contrataron los servicios. Los ingresos por servicios no llegaban a cubrir los costos pero les permitían aprender a partir de la experiencia y de la interacción con los usuarios. Esto les permite obtener servicios de 100.000 US\$ anuales que no llegan a compensar los altos costos de I+D.

- En el año 2012 la empresa inicia una nueva etapa, que le permite avanzar desde su inserción como prestadora de servicios a partir de su plataforma a empresas usuarias a desarrollar una nueva molécula, una hormona recombinante veterinaria en *joint venture* con un laboratorio veterinario mediano nacional. Varias empresas del sector están buscando desarrollar moléculas recombinantes con impactos sensibles en la productividad y eficacia de los fármacos y vacunas. Esta nueva etapa implica contar con capacidad propia de I+D, incluyendo los ensayos clínicos y aspectos regulatorios, con 8 empleados (incluyendo 3 socios fundadores). Ello exige contratar asesores y luego integrar para anticipar temas de propiedad intelectual referida a la levadura y su potencialidades, así como aspectos normativos exigidas por los clientes industriales para ser aprobados por ANMAT y SENASA.

El modelo de negocios resultante le permite orientarse en forma simultánea a proveer servicios a partir de *Picchia Pastoris* para producir enzimas de uso industrial y desarrollar hormonas cuyo desarrollo integra hasta la etapa de escalado, para luego licenciar la tecnología a otras empresas que hagan afuera del campus la manufactura. El escalado se realiza también afuera del campus. Este modelo posibilitará constituir la empresa al mismo tiempo que permitiría mantener las capacidades tecnológicas acumuladas en la UNSAM. Es posible apreciar que este modelo de negocios - a diferencia del modelo de gran número de spin off con innovaciones de ruptura financiados por capitales de riesgo prevaleciente en Estados Unidos - se enmarca en una trayectoria acumulativa de innovaciones incrementales en nichos de mercado de bajo riesgo. Trayectoria consistente con las características de un país en desarrollo.

La proximidad geográfica y detrás de ella la proximidad social basada relaciones personales previas con distintas comunidades les permitieron compensar las desventajas que tiene una empresa de desarrollo vis a vis un gran laboratorio farmacéutico. Un grado intermedio de proximidad social fue central en el inicio del proyecto a partir de vinculaciones no solo con científicos y conocidos de la industria que son los que posibilitaron identificar oportunidades de mercado y acceder a importantes activos complementarios como el acceso a “los metros de mesada” a la planta piloto del INTI. No obstante, una proximidad social excesiva limitada a la comunidad científica hubiera bloqueado el proceso de aprendizaje tecnológico e institucional. Avanzar en las etapas regulatorias y de producción exige extender la red de socios más allá del ámbito de las relaciones personales.

En términos de proximidad institucional se buscó explorar mecanismos institucionales ajenos a lo académico. En este sentido la propiedad intelectual y los aspectos regulatorios estuvieron dentro

del campo estratégico de la empresa desde inicios del proyecto³⁵³. En temas regulatorios desde un inicio se tuvo en cuenta la normativa de ANMAT y SENASA, constituyendo la documentación necesaria para lograr buenas prácticas de manufactura que es exigida por la industria. No obstante, la alta distancia entre los procedimientos y rutinas a nivel del emprendimiento y las reglas de estas instituciones requirió ser compensada por la vinculación con empresas líderes a través de redes en las que Biomanay no asume una posición nodal.

Además de la baja proximidad con el marco institucional nacional desde el marco regulatorio otros obstáculos a la innovación fueron la aún débil disponibilidad de personal calificado en bio-procesos así como problemas del sistema nacional de innovación, en particular la renuencia a financiar la innovación por parte del sector privado nacional y el límite que impone el criterio de evaluación de los proyectos por las agencias de CyT frecuentemente orientado a la sofisticación del desarrollo técnico sin tener en cuenta los aspectos regulatorios y de escalado que hacen comercializable la tecnología.

3.6 Micro dispositivos electro-mecánicos (MEMs) en aplicaciones aeroespaciales

Este caso refleja una trayectoria institucional muy diferente a las previas porque se enmarca desde el principio en una alta proximidad con el sistema nacional de innovación, o al menos con uno de sus componentes, que es el aeroespacial. El mismo se enmarca en una trayectoria mucho más amplia, instaurada desde la CNEA, y luego la CONAE, en el que el Estado Nacional desde el Ministerio de Defensa impulsó la emergencia de una de los pocos espacios en los que el Sistema Nacional de Innovación de la Argentina ha logrado un desempeño competitivo a nivel internacional. En este proyecto se articulan fundamentalmente dos organismos, la Escuela de Ciencia y Técnica de la UNSAM y la CNEA, a la que se agregan distintos organismos y empresas vinculadas a la CONAE. De hecho, la pertenencia a una misma comunidad de físicos e ingenieros fuertemente volcados a la ciencia orientada jugó un rol central: la idea del proyecto surge en el marco de fuertes relaciones de confianza entre los creadores de la Escuela de Ciencia y Técnica de la UNSAM y directivos de la CONAE que asumen un claro liderazgo en estas actividades a nivel nacional. Los objetivos de autonomía económica y política se combinan con la búsqueda de éxito comercial de los proyectos.

En línea con la trayectoria tecnológica en el sector aeroespacial se trata de un desarrollo incremental, que inspirándose en un dispositivo similar diseñado en los Estados Unidos, incorpora un nuevo dispositivo MEMs que mejora su funcionalidad al ser utilizado en los satélites. En lugar de las antenas móviles, se diseña una antena experimental en “*Phasearrays*” de lóbulos ordenados cuatro por cuatro en una suerte de parrilla fija. Los MEMs actúan como *switches* que regulan la radiofrecuencia de distintos lóbulos. De esta manera, al ser fija, se logra el objetivo de bajo consumo energético y de potencia. Si bien se trata de una innovación incremental, no existe esta

³⁵³ Biomanay, si bien no patentado, lleva adelante una estrategia de propiedad intelectual activa, que incluye desde el inicio del proyecto una actividad de vigilancia tecnológica, actividad para la cual contrataron a una consultoría especializada y que piensan integrar a partir de personal propio.

tecnología a nivel mundial, y su potencial es muy elevado: desde el uso en satélites hasta usos militares.

Si bien existe una alta complementariedad entre las capacidades tecnológicas involucradas, las mismas son muy diferentes. En una primera etapa exige una organización en red que combine los mecanismos de mercado con los organizacionales apoyándose en fuertes relaciones de confianza. En este sentido la cadena de valor del proyecto involucra el desarrollo *in house*, incluyendo el diseño, la simulación y patentamiento, la externalización de la etapa de fabricación en una Foundry localizada en Trento-Italia, y la caracterización a partir de capacidades nano y microelectrónicas realizada por la UNSAM y CONAE. La externalización de la fabricación se basa en relaciones de confianza previa que permite compensar los riesgos de apropiación de tecnología en un campo tan sensible. Aspecto que justifica que uno de los objetivos del proyecto sea construir una planta piloto que permitiría fabricar en escalas chicas.

La organización en una red basada en relaciones de confianza posibilita ampliar la base de conocimientos hacia nuevas tecnologías, lo que valoriza la proximidad social para el desarrollo de este tipo de tecnologías. En una nueva etapa del proyecto se buscará generar transistores de radiofrecuencia para usos con aviones sin señal. Esto involucra la incorporación de investigadores formados en Alemania que tienen *know how* de fabricación, a lo que suma un acuerdo con una planta alemana que les prestará la planta para fabricar. Se encuentran entre los objetivos de los organismos participantes incubar una pequeña empresa mixta con participación en su propiedad del consorcio.

En resumen, este proyecto muestra una lógica muy diferente a la del resto de los proyectos porque desde su concepción se articuló con el Estado en el marco de objetivos nacionales estratégicos que hacen a la autonomía política. Los riesgos de rigidez institucional son compensados por una fuerte flexibilidad basada en las relaciones de confianza entre los miembros de una comunidad de científicos con un objetivo de ciencia orientada a la solución de problemas.

Discusión

Ante la aparición de nuevos paradigmas tecnológicos que se caracterizan por ofrecer mayores oportunidades tecnológicas a partir de los descubrimientos científicos de la biología molecular y la nanociencia, el apoyo desde la política de CyT del Estado Nacional a las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades se convierte en una de las fuentes principales para la creación de agrupaciones de Ciencia y Tecnología. Sin embargo, el carácter diferenciado del conocimiento de los paradigmas en biotecnología y la nanotecnología tiene que integrarse en plataformas comunes que permitan su explotación comercial. Esto requiere no sólo de alta proximidad geográfica, sino ajustes organizacionales, institucionales y sociales para resolver los problemas de oportunismo ocurre generalmente en situaciones en las que predominan las instituciones del mercado

exclusivamente y los problemas de encerramiento tecnológico típico de las jerarquías o formas organizacionales altamente integradas.

La literatura basada en la experiencia internacional muestra que estas innovaciones se traducen en potenciales impactos económicos y territoriales si los enfoques de política de ciencia y tecnología que promueven procesos "desde abajo" se combinan con los del tipo "desde arriba", de modo de ampliar los grados de libertad para incorporar nuevos actores e instituciones pero a la vez identificar y promover trayectorias tecnológicas particulares. En este sentido, el énfasis debe estar tanto en la coordinación con la política nacional de ciencia y tecnología, desde el punto de vista de las políticas de oferta (capacidad de I+D y formación) como en la integración de la Universidad en los programas de compras estatales, el aprendizaje en la interacción de las autoridades reguladoras (aprobación de medicamentos veterinarios y la salud humana, por ejemplo) y de posibles usuarios líderes (frecuentemente organismos públicos). Por otra parte, para evitar procesos de encerramiento tecnológico e institucional, es de vital importancia la articulación de grupos de la Universidad con otras agrupaciones y las políticas nacionales.

El análisis de las proximidades nos permiten validar la hipótesis de que no sólo es importante la proximidad territorial, sino también otras dimensiones de proximidad como la tecnológica, organizativa, social e institucional. En particular, la red como forma de organización intermedia entre la integración vertical y las relaciones de mercado; la pertenencia simultánea a la comunidad científica y la participación en las comunidades de los empresarios, y la combinación de reglas de toma de decisiones basadas en la lógica privada los sectores productivos de interés con el mantenimiento de otro tipo de normas que aseguran la reproducción de las capacidades básicas de investigación (publicaciones, conferencias, número de alumnos) y con mecanismos de evaluación que apoyan la transferencia de tecnología como criterio de éxito de los grupos.

Sobre la base de estos elementos, el caso UNSAM nos permitió responder algunas de las preguntas planteadas en este artículo.

En primer término, llegamos a la conclusión de que estamos frente a la coexistencia de dos lógicas institucionales distintas que responden a paradigmas tecnológicos específicos, tales como las tecnologías de nano (micro) y la biotecnología.

En segundo lugar, varios proyectos UNSAM siguen una lógica de "abajo hacia arriba" a partir del apoyo a la investigación básica. En estos casos, la proximidad geográfica y social compensa el bajo proximidad tecnológica y organizativa, lo que permite la aparición de nuevas plataformas de nano-biotecnología.

En tercer lugar, los proyectos de tecnología de radar han sido adoptadas con una lógica de "arriba hacia abajo", estructurado bajo las políticas nacionales de compras estatales en las áreas aeroespacial y de defensa. Por lo tanto una alta proximidad organizacional e institucional fue predominante.

A pesar de las diferencias iniciales en sus lógicas, los grupos emergentes en UNSAM han logrado establecer cinco plataformas tecnológicas en las que dos perspectivas o formas de abordar la política científica tecnológica han logrado converger. Cada lógica demostró el aprendizaje institucional que permitió superar sus desventajas sacar provecho de sus ventajas:

- La perspectiva de política de "abajo hacia arriba", tiene la posibilidad de explotar las altas oportunidades tecnológicas debido a una alta proximidad organizacional, pero enfrenta desventajas de la dificultad de apropiar los resultados de la innovación y las posibilidades que abren una estructuración de la transferencia y la producción bajo formas contratación pública. Estos inconvenientes fueron compensados por la proximidad social y la apertura a los socios del sector público.
- En el enfoque de la política de "arriba hacia abajo" tiene bajo riesgo de oportunismo aunque presenta la incertidumbre de la demanda que implica bajos incentivos y problemas para la consolidación de la trayectoria tecnológica. Estos inconvenientes se han resuelto mediante la combinación de la proximidad social y empresas orientadas crecientemente al mercado, en busca de una proximidad organizacional menos estricta.

La gran mayoría de estos experimentos fueron financiados por los instrumentos de la política científica y tecnológica nacional diseñados a partir de la selectividad de tecnologías genéricas o de propósitos generales y se adaptaron en un proceso de "abajo hacia arriba" a través de procesos de aprendizaje institucional desempeñados por UNSAM al igual que otras universidades. El logro de estas plataformas es producto de las innovaciones institucionales que muestran que la proximidad tecnológica es el resultado y no el punto de partida y que proximidad social han sido la condición común que hizo posible la convergencia entre los enfoques "arriba-abajo" y "abajo-arriba".

Referencias

- Arthur, W.B., 1990. Silicon Valley' locational clusters: when do increasing returns imply monopoly? *Mathematical social sciences* 19, 235–251.
- Arundel A, G. CrespiyP. Patel, 2006. *Biotechnology. Scoping Paper. EuropeInnova. European Commission.*
- Asheim, B., Gertler, M., 2005. The geography of innovation, in: *The Oxford Handbook of Innovation.* pp. 291–317.
- Audretsch, D.B., Feldman, M.P., 1996. R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. *The American Economic Review* 86, 630–640.

Avenel, E., Favier, A.-V., Ma, S., Mangematin, V., Rieu, C., 2007. Diversification and hybridization in firm knowledge bases in nanotechnologies. *Research Policy* 36, 864–870.

Becattini, G., 1989. *Modellilocali di sviluppo*. Ilmulino Bologna.

Bell, M., Albu, M., 1999. Knowledge systems and technological dynamism in industrial clusters in developing countries. *World Development* 27, 1715–1734.

Bianchi, C., 2011. The role of innovation policies in the Brazilian biotechnology-health regime. Presentado en 9 th GLOBELICS International Conference Creativity, Innovation and Economic Development, Buenos Aires.

Bianchi, C., Gras, N., Sutz, J., 2011. Make, buy and cooperate in innovation: evidence from Uruguayan manufacturing surveys and other innovation studies. In: *National innovation surveys in Latin America: empirical evidence and policy implications*. Santiago: ECLAC, 2011. p. 97-122. LC/W. 408.

Borello, J.A., Morhorlang, H., Failde, D.S., 2011. Agglomeration Economies in Semi-industrialized Countries: Evidence from Argentina. *International Journal of Institutions and Economies* 3, 487–518.

Boschma, R., 2005. Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies* 39, 61–74. doi:10.1080/0034340052000320887

Boschma, R., 2014. Constructing regional advantage and smart specialisation: comparison of two European policy concepts. *SCIENZE REGIONALI*.

Bradley, J. (2008), *Nanotechnology State of the Markets in 2008: Stealth Success and Broad Impact*, Lux Research, <http://nasatech.com/nano/2008/JBradley.pdf>

Breschi, S., Lissoni, F., 2001. Localised knowledge spillovers vs. innovative milieu: Knowledge “tacitness” reconsidered. *Papers in regional science* 80, 255–273.

Bresnahan, T., Gambardella, A., Saxenian, A., 2005. Old Economy Inputs for New Economy Outcomes: Cluster Formation in the New Silicon Valleys. *Clusters, networks and innovation* 113–134.

Brioschi y Cainelli, 2002. “Being part of a Business Group and of an Industrial District: an investigation at regional level” *Dinamismo Cuaderni, Istituto di la riserchasur la dinamica di sistemieconomici*.

Cassiolato, Jose E., Marina HS Szapiro, and Helena MM Lastres. "Local system of innovation under strain: the impacts of structural change in the telecommunications cluster of Campinas, Brazil." *International Journal of Technology Management* 24.7 (2002): 680-704.

- Camagni, R., 1991. *Innovation networks*. John Wiley & Sons, Inc.
- Capello, R., 1999. Spatial transfer of knowledge in high technology milieu: learning versus collective learning processes. *Regional Studies* 33, 353–365.
- Chesnais, F., 1994. *La mondialisation du capital*. Syros.
- Colyvas, J.A., 2007. From divergent meanings to common practices: The early institutionalization of technology transfer in the life sciences at Stanford University. *Research Policy* 36, 456–476.
- Cooke, P., 2001. Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy. *Industrial and Corporate Change* 10, 945–974.
- Cooke, P., Morgan, K., 1994. The creative milieu: a regional perspective on innovation. *The handbook of industrial innovation* 25–32.
- Coriat, B., 2002. Le nouveau régime américain de la propriété intellectuelle-Contours et caractéristiques clés. *Revue d'économie industrielle* 99, 17–32.
- Coriat, B., Orsi, F., Weinstein, O., 2003. Does biotech reflect a new science-based innovation regime? *Industry and Innovation* 10, 231–253.
- Cowan, R., David, P., Foray, D., 2000. The explicit economics of knowledge codification and tacitness. *Industrial and Corporate Change* 9, 211–253. doi:10.1093/icc/9.2.211
- Ferreira, F., Brito, L., Csillag, J.M., 2005 "The Impact of Industrial Agglomeration on the Performance of Firms in Brazil: An Exploratory Multi-Sector Study," paper presented at the annual meeting of the Business Association of Latin American Studies, Instituto de Empresa, Madrid, May 25-28.
- Ferrer, Marcela, HallaThorsteinsdóttir, UyenQuach, Peter A. Singer, and Abdallah S. Daar. "The scientific muscle of Brazil's health biotechnology." *Nature Biotechnology* 22 (2004): DC8-DC12.
- Freeman, C., 1991. Networks of innovators: A synthesis of research issues. *Research Policy* 20, 499–514. doi:10.1016/0048-7333(91)90072-X
- Fromhold-Eisebith, M., Eisebith, G., 2005. How to institutionalize innovative clusters? Comparing explicit top-down and implicit bottom-up approaches. *Research Policy* 34, 1250–1268.
- Gutman y Lavarello, 2014 "Biotecnología industrial en Argentina: estrategias empresariales frente al nuevo paradigma" CEUR-CONICET, Letra Prima Editorial, <http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/B.pdf>
- Gutman, G., Lavarello, P., 2006. Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el MERCOSUR. *Perspectivas, desafíos*. Cuadernos del CENDES 23, 59–83.

Gutman, G., & Lavarello, P. (2010). Nuevos paradigmas tecnológicos y políticas de ciencia, tecnología e innovación: los casos de la moderna biotecnología y la nanotecnología. *Pensamiento iberoamericano*, 5(2), 173-194.

Type George (2004). "Hyderabad: India's Genome Valley".
<http://us.rediff.com/money/2004/nov/30spec.htm>

Jaffe, A.B., 1986. Technological Opportunity and Spillovers of R&D: Evidence from Firms' Patents, Profits, and Market Value. *American Economic Review*, American Economic Review 76, 984-1001.

Langlois, R.N., 2003. The vanishing hand: the changing dynamics of industrial capitalism. *Industrial and Corporate Change* 12, 351-385. doi:10.1093/icc/12.2.351

Lavarello, P., 2014. Convergencia de paradigmas biotecnológicos y estrategias de los grupos líderes mundiales. *Revista Problemas del Desarrollo* 177, 45.

Lavarello, P. J., & de los Angeles Cappa, M. (2010) Oportunidades y desafíos de la nanotecnología para los países en desarrollo: la experiencia reciente en América Latina. Documento de Trabajo N°7. CEUR-CONICET. http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/PICT_Dto_7_Nanotecnologia__3_.pdf

Longhi, C., 1999. Networks, collective learning and technology development in innovative high technology regions: the case of Sophia-Antipolis. *Regional studies* 33, 333-342.

Longhi, C., Quéré, M., others, 1993. Innovative networks and the technopolis phenomenon: the case of Sophia Antipolis. *Environment and Planning C* 11, 317-317.

Malerba, F., Orsenigo, L., 1997. Technological Regimes and Sectoral Patterns of Innovative Activities. *Industrial and Corporate Change* 6, 83-118. doi:10.1093/icc/6.1.83

Martin, R., 1999. Critical survey. The new 'geographical turn' in economics: some critical reflections. *Cambridge journal of Economics* 23, 65-91

Maskell, P., 2001. Towards a knowledge-based theory of the geographical cluster. *Industrial and corporate change* 10, 921-943.

Maskell, P., Malmberg, A., 1999. Localised learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics* 23, 167-185. doi:10.1093/cje/23.2.167

Mazzucato, M., 2011. The entrepreneurial state. *Soundings* 49, 131-142.

Meyer, M. (2007), What do we know about innovation in nanotechnology? Some propositions about an emerging field between hype and path-dependency, *Scientometrics*, Volume 70, Number 3 / mars 2007

**X JORNADAS NACIONALES
DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍAS REGIONALES**
Eje 6 “Procesos económicos en el territorio a diversas escalas”

Miozzo, M., Grimshaw, D., 2005. Modularity and innovation in knowledge-intensive business services: IT outsourcing in Germany and the UK. *Research Policy* 34, 1419–1439.

Morvan Y. 2001. « Fodementsd’ economie industrielle » Economica, Paris.

National Science Foundation, 2012. Science and Engineering Statistics, Washington, D.C. capítulo 6

Nelson, R.R., Winter, S.G., 1982. An evolutionary theory of economic change. Harvard University Press.

Niosi, J., Banik, M., 2005. The evolution and performance of biotechnology regional systems of innovation. *Cambridge Journal of Economics* 29, 343–357.

North, D.C., 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge university press.

Orsenigo, L. (1999), *The Emergence of biotechnology*, New York: St Martin’s Press.

Orsi, F. y B. Coriat, (2006), “The New Role and Status of Intellectual Property Rights in Contemporary Capitalism. A view from the Regulation Theory”, *Competition and Change*, special issue.

Pattit, J. M. (2012). *The R&D Boundaries of the Firm and the Governance of R&D Alliances: Essays on Institutions, Strategic Considerations and Contract Structure*.

Pisano, G., 2005. Pharmaceutical biotechnology. Technological innovation and economic performance 347–366.

Pisano, G., 2006. Profiting from innovation and the intellectual property revolution. *Research policy* 35, 1122–1130.

Polanyi, M., 1967. The tacit dimension.

Rallet, A. Torre A. 1999. Is geographical proximity necessary in the innovation networks in the era of Global Economy? *Geo Journal*, 49 (4), 373-380

Reid-Henry, S., 2008. Scientific innovation and non-Western regional economies: Cuban biotechnology’s “experimental milieu”. *Environment and Planning A* 40, 1966 – 1986. doi:10.1068/a39157

Robert, V. 2013. Heterogeneity and divergence in local innovation systems. Some empirical evidence from Argentinean SMEs. Presentado en 11th GLOBELICS International Conference Creativity, Innovation and Economic Development, Ankara.

Teece, D. J., Rumelt, R., Dosi, G., & Winter, S., 1994. Understanding corporate coherence: Theory and evidence. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 23(1), 1-30.

Sadat, Tariq, Roslyn Russell, Mark Stewart. 2014, "The forces transforming pharmaceutical innovation models." *Short Research Papers on Knowledge, Innovation and Enterprise* (2013): 45.

Saxenian, A., 1990. Regional networks and the resurgence of Silicon Valley. *California Management Review* 33, 89–112.

Saxenian, A., 1996. *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard University Press.

Schmitz, H., 1992. On the Clustering of Small Firms. *IDS Bulletin* 23, 64–69. doi:10.1111/j.1759-5436.1992.mp23003012.x

Silveira, A. C.; Tidei, C.; Levy C. (2003) "Fábrica de Empresas,". *Valor Econômico*, São Paulo, 23 de abril

de 2003. Disponível em: <http://www.inova.unicamp.br/noticias/23,04,2003.htm> Acessado em: 21/02/06.

Storper, M., 2009. *The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies*. SSRN eLibrary.

The Royal Society and The Royal Academy of Engineering, 2004. "Nanoscience and nanotechnologies: Opportunities and uncertainties." *Nanotechnology and Nanoscience*.

Temouri, Y. 2012. *The Cluster Scoreboard: Measuring the Performance of Local Business Clusters in the Knowledge Economy*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2012/13, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k94ghq8p5kd-en>

Torre, A., Rallet, A., 2005. Proximity and Localization. *Regional Studies* 39, 47–59. doi:10.1080/0034340052000320842

Vaidyanathan, G., 2008. Technology parks in a developing country: the case of India. *J Technol Transfer* 33, 285–299. doi:10.1007/s10961-007-9041-3

Yoguel, G., Borello, J., Erbes, A., 2009. Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación. *Revista de la CEPAL* 65–82.

Yoguel, G., Boscherini, F., 1998. Hacia un modelo interpretativo de las actividades innovativas en las PyMEs: evidencias del caso argentino. Capítulo.

Yoguel, G., Boscherini, F., 2001. Desarrollo del proceso de aprendizaje de las firmas: los espacios locales y las tramas productivas. *Revista Desarrollo Económico* 14.