

# EUTOPIA-17

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 17 - junio 2020

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TERRITORIOS RURALES



FLACSO SEDE ECUADOR

# EUTOPIA-17

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 17 - junio 2020



**FLACSO**  
ECUADOR



Número 17, junio 2020  
Quito Ecuador  
ISSN: 1390 5708  
E-ISSN: 2602-8239

**EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial** es una publicación académica de FLACSO Ecuador que busca difundir, tanto a investigadores como a policy makers, nuevas reflexiones sobre el territorio, el desarrollo y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. La revista se publica semestralmente en los meses de junio y diciembre.

**Editor en jefe:** Luciano Martínez Valle (FLACSO Ecuador)  
**Editores adjuntos:** Gabriela Chauvin (FLACSO Ecuador),  
Diego Martínez Godoy (USFQ Ecuador)

#### Comité editorial

Alessandro Bonanno, Texas State University, Estados Unidos  
Cristina Cielo, FLACSO Ecuador  
Fernando Guerrero Cazar, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)  
Francisco Rhon Dávila, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Ecuador  
Marcos Aurelio Saquet, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

#### Comité asesor internacional

André Torre, AgroParisTech, Université Paris-Saclay, Francia  
Giancarlo Canzanelli, Articulación de Redes Territoriales (ART Internacional) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bélgica  
Hubert Carton de Grammont, Universidad Nacional Autónoma de México  
Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia  
Clara Craviotti, FLACSO Argentina  
Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos  
Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España  
Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil  
Bert Helmsing, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos  
Cristobal Kay, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos  
Liisa North, York University, Canadá  
Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá  
Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO Costa Rica  
Denis Requier-Desjardin, Institut d'Études Politiques, Université de Toulouse, Francia  
Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Portada: montaje con imagen de fondo de Michal Jarmoluk / Pixabay  
Diseño gráfico: Unidad de Diseño FLACSO Ecuador

**Eutopia** hace parte de los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
DOAJ, Directory of Open Access Journals  
LATINDEX 2.0, Catálogo. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal-México  
DIALNET  
EBSCOhost, Online Research Databases  
ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences  
CITE Factor, Academic Scientific Journals  
LATIN REV, Red Latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades  
FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO Ecuador  
JournalTOCS. Base de datos  
INFOBASE INDEX  
MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos  
LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos  
ASI, Advanced Sciences Index

Los artículos que se publican en *Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.

#### © FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Código postal: 170518  
Quito, Ecuador  
Tel.: (593-2) 294 6800 (ext. 2717)  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)  
<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

Información o solicitud de canje  
[eutopia@flacso.edu.ec](mailto:eutopia@flacso.edu.ec)

# Índice

Presentación ..... 5-7

## TEMA CENTRAL

**Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial.** ..... 11-24  
André Torre

**Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural  
en América Latina: balance y perspectivas** ..... 25-40  
Mireya Valencia-Perafán, Jean François Le Coq, Arilson Favareto,  
Mario Samper, Fernando Sáenz-Segura y Eric Sabourin

**Representaciones sociales empresarias sobre el trabajo asalariado  
agrario en el Valle Inferior del Río Chubut.** ..... 41-58  
Marcela Crovetto y Lucas Osardo

**Espacio rural e implicaciones territoriales de la acción estatal:  
identidad, persistencia y derechos campesinos en Malargüe, Argentina** .... 59-80  
Oscar Humberto Soto y Edgars Martínez-Navarrete

**Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades  
no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil** ..... 81-101  
Andréia Tecchio, Vladimir Oganauskas-Filho, Fábio Luiz Búrigo,  
Ademir Antonio Cazella y Monique Medeiros

**Políticas de CTI en el agro y los procesos de instrumentación:  
(re)pensando el papel de la planificación estratégica** ..... 103-117  
Tomás Javier Carrozza y Susana Silvia Brieva

## CONTRAPUNTO

**Cuando de adaptarse se trata: políticas públicas y productores familiares  
porcinos del sur santafesino, Argentina** ..... 121-145  
Evangelina Tifni

ESTUDIO DE CASO

**Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá  
(Misiones, Argentina), 2008-2015** ..... 149-168

Lisandro Fernández

**La gobernanza local en el manejo integral del agua: el caso de  
la parroquia de Angochagua, Ecuador** ..... 169-188

Gustavo Andrade-Figueroa

**POLÍTICA EDITORIAL** ..... 189-192



## Presentación

---

**E**l presente número aborda desde una perspectiva teórica y práctica el tema de las políticas públicas y su relación con los territorios rurales.

Las políticas públicas hacia los territorios rurales a nivel de la región han adolecido de una falta de claridad en el diseño hacia la sociedad rural que parte, por un lado, de un desconocimiento de las dinámicas y problemas actuales de las sociedades rurales y por otro, de un diseño desde arriba, apegado a tradicionales visiones burocráticas de la sociedad.

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado, predominaron en la región las políticas aperturistas y de libre mercado que significaron un retiro del Estado de la escena pública y de la planificación. No obstante, en algunos países todavía sobrevivieron políticas, si se quiere limitadas y parciales, pero que de alguna manera estaban orientadas hacia los sectores campesinos del medio rural como fueron las políticas de Desarrollo Rural Integral.

A principios de este siglo, la presencia de gobiernos “progresistas” en un número importante de países significó el fortalecimiento del rol del Estado en la economía y en cierto sentido también en la planificación. No obstante, el campo no fue considerado una prioridad ni en los modelos de sociedad ni en los de planificación que se ensayaron en la región. Fue como siempre “el convidado de piedra” a pesar del lenguaje utilizado en el discurso oficial de algunos de estos gobiernos (Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia). No sirvió mucho la supuesta concepción andina del “buen vivir”, como paradigma del diseño de políticas públicas que supuestamente consideraban los intereses de los sectores más vulnerables de la sociedad rural. Terminó por imponerse una visión pragmática de corte economicista que significó por un lado, la supresión de proyectos específicos para los campesinos, como habían sido hasta años anteriores los proyectos de desarrollo rural y por otro, el apoyo a políticas empresariales vinculadas a los agronegocios.

Así pues, las políticas públicas hacia los territorios rurales se desenvuelven hoy día en un contexto donde los actores más desfavorecidos del sector rural no tienen ni la organización ni el peso político suficiente para ejercer presión sobre el diseño de políticas en su favor. El Estado ha abandonado la planificación como eje de su acción en el medio rural y nuevamente se ha tornado a los dictados de una política aperturista con eje en el mercado mundial.

Es pertinente, entonces, preguntarse sobre ¿cuáles son las propuestas actuales de políticas públicas hacia los territorios rurales?, ¿de dónde provienen?, ¿son el resultado de la participación de los actores sociales de los territorios rurales?, ¿o más bien, se trata de propuestas elaboradas en la academia y posteriormente procesadas por organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras internacionales y de desarrollo que todavía tienen presencia en el medio rural?

Los artículos presentados en este número abordan, desde diversas perspectivas regionales y casuísticas, algunos de los aspectos señalados en esta introducción.

En la sección Tema Central, el artículo teórico de André Torre analiza el desarrollo territorial a partir de la dimensión productiva y la gobernanza. Es importante, según el autor, considerar los procesos de cooperación y construcción social. Las políticas públicas deberían generar espacios para el surgimiento y consolidación de iniciativas de los actores que aseguren las innovaciones territoriales y la gobernanza territorial.

El siguiente artículo de Mireya Valencia et al. presenta las ideas centrales de las políticas públicas desde el enfoque del desarrollo territorial impulsado principalmente por la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Lural en América Latina (Red PP-AL). Los autores plantean que el objetivo principal de una nueva generación de políticas de desarrollo territorial debería estar centrado en la cohesión territorial y entre los actores, además de considerar la asimetría de relaciones de poder presentes en los territorios rurales.

En el tercer artículo, Marcela Crovetto y Lucas Osardo analizan las representaciones sociales que construyen los empresarios sobre los trabajadores agrícolas de las cerezas en el Valle Inferior del río Chubut, Argentina. Analizan las estrategias de los empresarios en el manejo de la mano de obra en las diversas fases del proceso productivo. La percepción social de los empresarios en relación a los trabajadores ha configurado un mercado de trabajo funcional que aprovecha tanto el diverso origen de los trabajadores como las características del proceso de trabajo.

El siguiente trabajo, elaborado por Oscar Humberto Soto y Edgars Martínez, se ubica en un espacio rural con fuerte presencia campesino-indígena como es Malargüe en Mendoza, Argentina. Los autores muestran cómo las prácticas trashumantes y la ganadería caprina extensiva son posibles debido a la persistencia de las estrategias de reproducción campesina frente al déficit de políticas públicas que no logran articular las demandas de los actores con las dinámicas territoriales.

El artículo de Andréia Tecchio et al. analiza las articulaciones entre las acciones de descentralización estatal y federal en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo rural en diferentes instituciones del Territorio Contestado de Meio Oeste en Santa Catarina, Brasil. Señala las limitaciones de las iniciativas federales y estatales y la poca articulación institucional entre la política de territorialización federal y los organismos responsables del proceso de descentralización estatal.

La interrelación entre políticas públicas de innovación del sistema agroalimentario y los procesos de implementación en el agro mediante la experiencia del Plan Estratégico

Agroalimentario y Agroindustrial (PEEA) en Argentina es analizada en el artículo de Tomás Carrozza y Susana Brieva. Los autores muestran las debilidades en los mecanismos de evaluación, los vacíos para entender la dimensión territorial y sobre todo, la “falta de claridad” en el papel de los actores que participan en este proceso.

En la sección Contrapunto, el artículo de Evangelina Tifni estudia la relación entre políticas públicas y productores familiares de cerdos en el sur de la provincia de Santa Fe, Argentina. La autora destaca la versatilidad o “resiliencia” en la adaptación de los productores familiares frente a los constantes cambios de las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar.

En la sección Estudio de Caso, el artículo de Lisandro Fernández se refiere a las demandas de la agricultura familiar por medio de un estudio de caso en Oberá, Misiones, Argentina. Muestra que las demandas de los productores del sector “yerbatero” se han canalizado principalmente por vías institucionales y que los reclamos de los sectores organizados en materia económica no generaron mayores cambios en la “posición desventajosa de la agricultura familiar”.

Finalmente, el artículo de Gustavo Andrade Figueroa aborda la gobernanza del agua en una parroquia rural ecuatoriana (Angochagua en la provincia de Imbabura). Analiza cómo la carencia del agua puede generar una importante participación de los actores locales que logran dar sentido a un estilo de gobernanza que permite incluir dimensiones ambientales, productivas y sociales.

Esperamos que la lectura de estos artículos permita abrir nuevas preguntas y líneas de investigación sobre las políticas públicas respecto a los territorios rurales en una coyuntura como la actual, donde la crisis económica y de salud por la que atraviesa la región requiere de respuestas innovadoras tanto de los actores sociales como de los gobiernos locales y nacionales.

Luciano Martínez Valle  
Editor en Jefe





Tema central





# Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial

## *New approaches in territorial development analysis*

André Torre\*

Recibido: 03/01/2020 • Aceptado: 05/03/2020

Publicado: 30/06/2020

### Resumen

La aparición relativamente reciente del término desarrollo territorial en la literatura está relacionada en gran medida con el interés que han mostrado en los últimos años los investigadores y los encargados de formular políticas por las cuestiones territoriales. Si bien la investigación se ha centrado durante mucho tiempo en las dimensiones regionales y en los procesos de desarrollo a escala nacional o regional, una serie de acontecimientos han llamado la atención sobre la cuestión de los territorios y han puesto de relieve todo el interés por abordar el espinoso pero muy popular problema del desarrollo territorial. La producción y la innovación suelen ocupar un lugar destacado en este análisis, y es menos frecuente preocuparse por las cuestiones de gobernanza. Sin embargo, ocupan un lugar decisivo porque los procesos de desarrollo implican la participación o provocan la oposición de las poblaciones locales. En efecto, los diferentes actores de los territorios deben ponerse de acuerdo sobre los proyectos territoriales y concertar el desarrollo futuro de estos espacios, así como las principales opciones para su porvenir. El objetivo de este documento es mostrar la necesidad de abordar los dos motores del desarrollo territorial, a saber, la producción y la gobernanza, y analizar su funcionamiento y sus repercusiones en los procesos de crecimiento y los cambios sociales e institucionales que los caracterizan. Se inicia presentando nuestra definición de desarrollo territorial, antes de abordar sucesivamente sus dimensiones productivas y de gobernanza, con el fin de trazar las principales vías de un enfoque renovado de los motores del desarrollo y sus principales características.

*Palabras clave:* categorías de innovación; desarrollo; gobernanza; políticas públicas; relaciones de producción; territorio.

### Abstract

The relatively recent emergence of the term territorial development in the literature is largely related to the interest shown in recent years by researchers and policy makers for territorial questions. While research has long focused on regional dimensions and development processes at the national or regional level, a number of events have drawn attention to the issue of territories and highlighted all the interest to address the thorny but very popular problem of territorial development. Production and innovation are often at the forefront of this analysis, and it is less common to worry about governance issues. However, they occupy a decisive place, because the development processes involve participation or provoke opposition from the local populations. Indeed, the different actors of the territories must agree on the territorial projects and reach an agreement on the future developments of these spaces, as well as the major options for their future. The objective of this paper is to show the necessity to address the two drivers of territorial development, namely production and governance, and to analyze how they operate and their impact on the growth processes and the social and institutional changes that characterize them. We begin by presenting our definition of territorial development, before addressing successively its productive and governance dimensions, in order to chart the major paths of a renewed approach to the drivers of development and their main characteristics.

*Keywords:* innovation category; development; governance; public policy; production relations; territory.

\* Sciences, Action et Développement-Activités, Produits et Territoires (SAD-APT). Université Paris-Saclay, INRAE-AgroParisTech. torre@agroparistech.fr,  orcid.org/0000-0001-5644-7520

## Introducción

La aparición relativamente reciente del término desarrollo territorial en la literatura está vinculada en gran medida con el interés que han mostrado en los últimos años tanto los investigadores como los encargados de formular políticas sobre las cuestiones territoriales. Si bien las investigaciones se han centrado durante mucho tiempo en las dimensiones regionales y en los procesos de desarrollo concebidos a escala nacional o regional, varios acontecimientos han puesto de relieve la cuestión de los territorios y el interés de abordar el espinoso pero rápidamente creciente problema del desarrollo territorial.

Tres de estos eventos han tomado ahora una importancia que no puede ser ignorada. La primera, de carácter masivo, es que más de la mitad de la población mundial vive actualmente en ciudades, en zonas que en última instancia son muy pequeñas, una tendencia que no está a punto de invertirse y que plantea serias dudas sobre la desigualdad y la concentración de la población. El segundo es la multiplicación de los sistemas productivos locales, algunos de los cuales forman parte de los distritos identificados a principios del siglo XX, pero un número cada vez mayor de ellos se debe a los intentos de las autoridades locales o nacionales de fomentar la concentración de las actividades de producción o innovación en territorios específicos. El tercero, por último, es el creciente interés de las poblaciones locales por las condiciones de su desarrollo, interés que se manifiesta tanto en la importancia de las iniciativas locales como en los fenómenos de rechazo de las decisiones adoptadas a niveles superiores, y que se expresa en los acontecimientos en lugares emblemáticos como plazas o rotondas.

La multiplicación de estos acontecimientos y el aumento de las protestas en todo tipo de los territorios cuestionan la posibilidad de desarrollo territorial. La producción, y luego la innovación tecnológica, están siempre en la vanguardia de los análisis del desarrollo, incluido el desarrollo regional. Es menos común preocuparse por las cuestiones de gobernanza. Sin embargo, ocupan un lugar decisivo a escala territorial porque los procesos de desarrollo implican la participación o la oposición de las poblaciones locales, sin olvidar los problemas de la gobernanza de la producción.

En efecto, los diferentes actores de los territorios (los famosos *interesados*) deben ponerse de acuerdo, a veces con dolor y dificultad, sobre los proyectos de los territorios y concertar acerca del desarrollo futuro de estas zonas, así como sobre las principales opciones para su porvenir. No se trata solo de poner de relieve tal o cual tipo de producción o de reforzar las redes de productores e innovadores, sino también de decidir qué tipos de actividades serán puestas de relieve o apoyadas por las políticas públicas y, por consiguiente, de las opciones de desarrollo que implican a las poblaciones locales, pero también los modos de utilización de la tierra, su destino y su impacto en términos económicos, sociales y ambientales.

El objetivo de este documento es mostrar que, para avanzar en la comprensión de la dinámica del desarrollo territorial, es necesario examinar los dos motores del desarrollo

territorial, a saber, la producción y la gobernanza, y analizar sus modalidades de funcionamiento y sus repercusiones en los procesos de crecimiento y los cambios sociales e institucionales que los caracterizan. Comenzamos presentando nuestra definición de desarrollo territorial, antes de abordar sucesivamente sus dimensiones de producción y gobernanza, con el fin de esbozar las principales vías para un enfoque renovado de los motores del desarrollo y sus principales características.

## Desarrollo territorial

El término “desarrollo territorial” es bastante reciente. La dimensión territorial comenzó a afirmarse con los distritos industriales, luego con los entornos (Camagni y Maillat 2006) y las agrupaciones (Porter 2003) que propugnaban un enfoque del desarrollo en microescala, basado en agrupaciones localizadas de empresas y/o laboratorios, a menudo alrededor de actividades comunes o complementarias. Esto ha dado lugar a un análisis muy sistémico del desarrollo local (Aydalot 1986; Greffe 2002) sustentado esencialmente en el análisis de las relaciones de producción o de innovación, cuyos últimos avatares se refieren a la investigación en términos de la geografía de la innovación o de la geografía evolutiva. Ha dado lugar a diversas políticas locales, en particular, en lo que se refiere a las agrupaciones o sistemas de producción localizados.

Si la noción de desarrollo territorial ha surgido lentamente es porque el concepto de territorio ha encontrado su lugar poco a poco, no sin resistencia a veces. Más allá de su carácter pluri-semántico (Levy y Lussault 2003), hoy en día se adopta principalmente porque se refiere, más que a límites demarcados, a relaciones organizadas, grupos o poblaciones particulares que se reconocen en proyectos comunes (Sack 1986). Las producciones colectivas son resultado de las acciones de un grupo humano, con sus ciudadanos, sus disposiciones de gobierno y su organización; los territorios no son solo entidades geográficas. En permanente construcción, se elaboran mediante la oposición y el compromiso entre actores locales y externos y son de largo plazo, con una historia y preocupaciones arraigadas en las culturas y hábitos locales, la percepción de un sentido de pertenencia, así como formas de autoridad política, reglas específicas de organización y funcionamiento.

En consecuencia, el desarrollo territorial, que concierne sobre todo a zonas geográficas más bien pequeñas, se ha impuesto por medio de sucesivos enriquecimientos (Jean 2008; Courlet y Pecqueur 2013; Torre 2015). Este análisis, que se extiende a los territorios con funciones industriales reducidas, impone tres líneas de demarcación importantes en

**Las producciones colectivas son resultado de las acciones de un grupo humano, con sus ciudadanos, sus disposiciones de gobierno y su organización; los territorios no son solo entidades geográficas.**



relación con las del desarrollo regional (más bien macroeconómico) y el desarrollo local (sobre todo de carácter productivo):

1. Los procesos de desarrollo territorial no pueden reducirse únicamente al comportamiento de los actores productivos y de las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo, sino que se extienden a los demás actores de los territorios: colectividades locales o territoriales, servicios descentralizados del Estado, organismos consulares, mecanismos de gobernanza local (PNR, países, etc.) y asociaciones;
2. Los procesos de cooperación y construcción social deben integrarse en el análisis de las dinámicas de desarrollo (Baudelle et al. 2011). Lejos de ser anecdóticas, las nuevas prácticas sociales e institucionales están en el centro de los procesos de innovación territorial, por no hablar de la voluntad de las redes de agentes locales de dirigir su propio modelo de desarrollo, ya sea mediante la acción colectiva o la clara oposición a la voluntad de los Estados o las grandes empresas;
3. Los problemas contemporáneos de escasez y competencia de tierras, el desgaste de los suelos y la apropiación *de tierras* por parte de los Estados en busca de tierras fértiles sitúan las dimensiones del uso de la tierra en el centro de los procesos y proyectos de desarrollo. Así pues, la introducción de cuestiones de utilización de la tierra y la elección de métodos de planificación contribuye a conciliar las disciplinas de la utilización de la *tierra* con las de la ciencia regional.

Poner en primer plano las cuestiones relativas a la utilización de la tierra y el mosaico de interesados territoriales exige una ampliación de los temas. En efecto, si bien es común centrarse en las relaciones de producción al examinar la cuestión del desarrollo, el examen de la forma en que el mismo se gestiona, más allá del análisis de las políticas públicas locales, suele ser limitado. Cada vez es más importante analizar las formas en que las poblaciones participan en la toma de decisiones sobre los proyectos de desarrollo y su ejecución, así como la oposición que pueden generar, con el fin de tener en cuenta y analizar los dos motores del desarrollo territorial: la producción pero también la gobernanza.

### Relaciones de producción. Énfasis en los sistemas de producción localizados y la innovación tecnológica

Desde los economistas clásicos hasta las reflexiones sobre los países emergentes, la definición de desarrollo es inseparable de la de producción. La literatura sobre los procesos de desarrollo local o territorial no es una excepción, ya que se centra en las actividades productivas y su anclaje (Zimmermann 2005). La producción se considera la principal fuerza motriz del desarrollo, con énfasis en dos dimensiones centrales: la innovación tecnológica

y el carácter sistémico de las relaciones locales. Así pues, se trata sobre todo de redes y tecnología, posición que puede encontrarse en el análisis de las relaciones de proximidad, que rara vez se ocupan de cuestiones de desarrollo, sino que se centran fuertemente en cuestiones de producción y, sobre todo, de innovación.

Durante mucho tiempo, el desarrollo local se confundió en gran medida con el análisis de los sistemas de producción locales, ya sea los distritos industriales de las Islas Marshall, redescubiertos en Italia en el decenio de 1970 (Brusco 1982), y luego los medios y los Sistemas Productivos Locales (LPS), que hacen hincapié en un modelo más genérico, más centrado en las relaciones y los intercambios formales, en el que la producción de conocimientos es esencial para el desarrollo territorial (Camagni y Maillat 2006). Porter (1985) impuso entonces el término canónico de *clusters*, donde encontramos la idea de una agrupación de empresas y laboratorios que trabajan en industrias afines, dentro de un entorno cercano, y cuyas interacciones en términos de tecnologías y conocimientos técnicos permiten aumentar el rendimiento, la competitividad y el nivel de innovación, seguidos de avatares más recientes, como los ecosistemas empresariales (Mira-Bonnardel et al. 2012) o terceros lugares (Oldenburg 1991), que mezclan conocimientos académicos y seculares, y tienen base en relaciones innovadoras que no siempre son de “alta tecnología”.

En general, se considera que la innovación es la raíz del desarrollo. La intuición fundadora de Schumpeter 1926 [1911] de una innovación que rompe la rutina de los procesos de producción y da lugar a fenómenos de destrucción creativa es revivida por los economistas evolutivos que muestran cómo la transformación de los conocimientos e inventos en innovaciones da lugar a trayectorias tecnológicas (Nelson y Winter 1982), resultado de las grandes oportunidades que ofrecen ciertas combinaciones técnicas y económicas. Sin embargo, este análisis se aplica esencialmente solo a las innovaciones fuertes o de vanguardia impulsadas por un paradigma conocido como sociotécnico, pero que es sobre todo de naturaleza tecnológica. Sin embargo, una parte significativa de las innovaciones territoriales es claramente: 1) modesta o frugal; 2) sobre todo de naturaleza social y organizativa.

## Cuestiones de gobernanza. El papel de los interesados

El desarrollo abarca muchas otras dimensiones que no son únicamente la producción, con los cambios mentales y sociales de las poblaciones, o los cambios en las estructuras institucionales (Perroux 1969). Para decidir su futuro y tratar de controlarlo, los territorios tienen interés en tomar su futuro con sus propias manos e iniciar sus propios proyectos de desarrollo. Así pues, el desarrollo territorial no puede entenderse independientemente de los procesos de gobierno y de gestión de los asuntos públicos.

El “buen gobierno” que propugnan el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI) es muy normativo. Pero el término también se aplica a la coordinación

de actores, grupos sociales e instituciones para lograr objetivos comunes y participar en la toma de decisiones, rompiendo con el enfoque piramidal o jerárquico del gobierno a favor de formas más flexibles y más cercanas a las personas y organizaciones. Entre ellos se encuentran las redes de agentes económicos y sociales, con su voluntad y capacidad de pericia e innovación (Kooiman 2000), la integración de las asociaciones público-privadas en la definición de los objetivos de desarrollo (Wettenhal 2003), la participación de diversas organizaciones (asociaciones, empresas, ONG, etc.) en la elaboración de leyes, normas y reglamentos (Pierre 2000), o los mecanismos que facilitan la participación de los interesados, que están cada vez mejor informados y organizados en el proceso de adopción de decisiones. Es a este gobierno al que nos referimos. Puede definirse como un proceso de coordinación entre interesados o actores de distinta naturaleza (productivos, asociativos, particulares, autoridades públicas o comunidades locales), con recursos asimétricos, unidos en torno a cuestiones territorializadas y que contribuyen con la ayuda de herramientas y estructuras apropiadas a la elaboración, a veces concertada, a veces conflictiva, de proyectos comunes para el desarrollo de los territorios.

Desde una perspectiva normativa, los conflictos sobre el uso del espacio se identifican como obstáculos para la “buena” gobernanza. Más bien, los vemos como participantes en este proceso y desempeñando su papel en la aceptación o el rechazo de las decisiones tomadas por diferentes categorías de actores, en particular, las autoridades públicas o las grandes empresas, y como la expresión de la resistencia y la oposición a ciertas decisiones que dejan insatisfecha a una parte de la población local (Darly y Torre 2013; Sabir y Torre 2020). Junto con la cooperación, representan la otra forma de entrar en la discusión sobre los desafíos y las vías de desarrollo territorial, ya que sus protagonistas pueden esperar influir en las decisiones participando en el proceso del que han sido excluidos (Dowding et al. 2000) o cambiando las modalidades técnicas, e incluso, más radicalmente, rechazándolas. Algunas novedades o propuestas de innovación –infraestructura, opciones de uso de la tierra, estructuras de gobierno– provocan una oposición más o menos significativa. En el transcurso del conflicto surgen innovaciones, ya sean sociales y organizativas (creación de nuevos grupos de actores), institucionales (nuevas normas o reglamentos) o técnicas (nuevas soluciones). Algunas de las propuestas son rechazadas, pero otras son enmendadas y mejoradas por medio de este proceso de aprendizaje colectivo.

La gobernanza territorial se presenta así como una interacción entre las fuerzas que impulsan la cooperación y las fuerzas que impulsan el conflicto. Las autoridades públicas locales o descentralizadas, las empresas privadas, más raramente las asociaciones, los particulares, etc., proponen innovaciones que son examinadas y probadas por ensayo y error por los demás actores (Rey-Valette et al. 2014). Relativamente bien recibido, un proyecto innovador está sujeto a críticas o a modificaciones menores. Percibida como opuesta a los intereses o contraria al bienestar de una parte de la población, provoca bloqueos: los individuos o las asociaciones intentarán oponerse a su aplicación por medios legales o sociales

(manifestaciones, intervenciones de los medios de comunicación, entre otros) (Pham et al. 2012). Cada novedad puede encontrar así tres soluciones: el rechazo, la modificación de las dimensiones técnicas o de las estructuras organizativas encargadas del proyecto, o la aceptación en la forma propuesta inicialmente.

## Las dos principales categorías de innovaciones territoriales

Todo nos empuja a ir más allá de la visión tecnológica de la innovación. En efecto, hay muchos ejemplos de una amplia capacidad de creatividad por parte de los agentes locales, incluso en territorios que no son tecnológicamente intensivos o periféricos. Las innovaciones modestas o frugales florecen y a menudo tienen base en la valorización o especificación de los recursos locales (Torre 2015), a la vez que ocupan una gran parte del empleo y las actividades locales (Moulaert et al. 2013).

Es útil referirse a una definición más amplia de innovación. Siguiendo a Schumpeter 1926 [1911], podemos decir que cualquier novedad que provoque un cambio en los modos de funcionamiento anteriores puede considerarse una innovación, y mantener la distinción entre novedad e innovación, reservando este último término para los cambios tecnológicos y los grandes avances, que afectan a muchos sectores o a la sociedad en su conjunto, mientras que las novedades son principalmente cambios de menor volumen, o adaptaciones de cambios realizados en otros lugares (Loreto et al. 2017). Se trata de innovaciones técnicas o tecnológicas, como nuevos métodos de producción industrial o nuevos productos, pero también de innovaciones organizativas y sociales, e institucionales (Klein et al. 2014). El conocimiento de la sociedad y de sus actores territoriales se moviliza entonces junto con el de los científicos, ingenieros o investigadores. Así, innovaciones como los circuitos cortos de alimentación, el trabajo conjunto o buena parte de las novedades producidas en terceros lugares provienen de las poblaciones locales y no de una reflexión previa en términos de innovación tecnológica o de ingeniería.

Las innovaciones territoriales, que incluyen todas estas categorías, no implican ningún juicio de valor. Se trata de innovaciones en el territorio que pueden ser producidas por diferentes componentes del tejido económico y social, en respuesta a impactos exógenos o endógenos, o a iniciativas locales, o importadas e imitadas a partir de experimentos realizados en otros lugares. Es probable que cada novedad contribuya al desarrollo de un

**Así, innovaciones como los circuitos cortos de alimentación, el trabajo conjunto o buena parte de las novedades producidas en terceros lugares provienen de las poblaciones locales y no de una reflexión previa en términos de innovación tecnológica o de ingeniería.**



territorio. Tanto si son juzgados positivamente por unos como desfavorablemente por otros (por ejemplo, una central nuclear o una prisión), lo que importa es el camino que se pone en marcha. La tabla 1 ilustra el funcionamiento paralelo de estos diferentes tipos de innovación, dependiendo de si han sido probados previamente por el mercado o por la sociedad.

Tabla 1. Fabricación de las diferentes categorías de innovaciones territoriales

Innovaciones territoriales	
Innovaciones tecnológicas y de organización	Innovaciones sociales e institucionales
Origen: invención.	Origen: nuevo proyecto.
Producido por la cooperación o la competencia.	Producido por consulta o conflicto.
Aceptación (o rechazo) del mercado.	Aceptación (o rechazo) por parte de la empresa.

Elaboración propia.

Otra lectura de la tabla 1 permite desglosar estas innovaciones en dos categorías. Las innovaciones cooperativas o concertadas son el resultado de procesos cooperativos, proyectos colectivos, desarrollos conjuntos que producen nuevas formas de relaciones y de acción colectiva, y la aceptación de propuestas de innovación o de novedades desde el exterior. Las innovaciones conflictivas o competitivas surgen como reacción a iniciativas tomadas por actores públicos o privados, locales o externos, que conducen a procesos de competencia entre diferentes soluciones, o a reacciones y oposiciones al final de las cuales surge una solución aceptable.

Las primeras se basan en la puesta en práctica de relaciones de cooperación, y a veces de confianza, entre diferentes categorías de interesados o empresas, o en la aceptación de decisiones exógenas. Se trata de innovaciones técnicas, institucionales o sociales. Estas últimas son el resultado y el acompañamiento de relaciones conflictivas y competitivas. Competitivas porque buena parte de las innovaciones tecnológicas implican procesos competitivos entre empresas y/o laboratorios. Conflictivas porque la oposición a las iniciativas públicas o privadas también da lugar a innovaciones tecnológicas (nuevos procesos de producción o de reciclaje), organizativas (nuevas mesas redondas o reestructuraciones de grupos de presión), institucionales (nuevos métodos de debate público, organización de grupos de negociación, etc.) y sociales (cambios en el equilibrio de poder entre grupos opuestos, entre otros). No todas las novedades son bien recibidas o apropiadas. Pueden provocar resistencia o incluso conflicto, y ser rechazados por todos o algunos de los actores locales.

## Procesos de desarrollo territorial y de gobernanza

Veamos ahora los mecanismos de puesta en marcha de los procesos de gobernanza en materia de desarrollo territorial y las formas en que producen innovaciones territoriales. Para describir el proceso de desarrollo, retomamos y ampliamos el análisis de la *salida* del tríptico

de Hirschman 1995 [1970], *Voz y lealtad*, que ofrece una poderosa explicación de las modalidades de coordinación dentro de un grupo de actores. Los vínculos con las situaciones y procesos de innovación territorial se expresan aquí mediante tres opciones posibles: lealtad o cooperación, voz o competencia, salida espacial o deslocalización.

Desde una perspectiva hirschmaniana, la lealtad consiste en aceptar la decisión tomada por otros y “jugar el juego” en silencio o co-construir la innovación territorial cooperativa. Es la participación en dinámicas y proyectos en curso, la ausencia de oposición pública o la expectativa de una posible sanción por un posterior paso por las urnas. Corresponde a la aprobación de un proyecto de desarrollo o a su ejecución tras un proceso de consulta exitoso, o incluso en el que los opositores renuncian y prefieren someterse a la decisión mayoritaria, o a la de las organizaciones más poderosas. Su mecánica se sustenta en relaciones de proximidad organizada, descritas como generalizadas porque toda la comunidad se adhiere al mismo proyecto de desarrollo.

Hablar, o la voz, es el acto de oponerse, legalmente o de otra manera, a una decisión y de impugnarla públicamente. Los conflictos son una expresión de la voz cuando toda o parte de la población está insatisfecha con las decisiones o proyectos, se siente descuidada en las negociaciones o mal representada en las estructuras de gobierno. La voz puede ser individual, más bien para los pequeños conflictos, o colectiva, con la ampliación del espacio para la acción concertada y la movilización contra los proyectos de gran escala o la fuerte reconfiguración de las modalidades de gobierno territorial (Dowding et al. 2000). La oposición se dirige entonces a menudo a los poderes públicos, con el fin de cuestionar sus decisiones e influir en el proceso de gobierno.

La salida corresponde a “la votación con los pies” (Tiebout 1956) o a la salida del juego, y en particular del territorio. Esta solución de no desarrollo no siempre es practicable; por ejemplo, por razones de costo o precio de los terrenos (es difícil revender a buen precio terrenos contaminados o terrenos cercanos a una fuente importante de molestias) u oportunidades de reubicación. La calificamos como salida espacial, que se refiere a los territorios afectados por la desertificación, la lentitud o el aislamiento económico e institucional, como ciertas zonas rurales o periféricas, o zonas de conflictos tan violentos que cualquier regulación parece imposible en el futuro inmediato y recomienda el exilio.

Así pues, a la situación de cooperación a menudo descrita, que hace que la dinámica de los proyectos tenga base en la conjunción de las voluntades de las partes interesadas (cooperación/lealtad), responde a dinámicas de oposición y separación (conflicto/voz). Se trata de procesos conflictivos que dan lugar a nuevas vías de desarrollo tras la revisión de los planes iniciales de los agentes privados o públicos. Por último, la incapacidad de generar o mantener la solidaridad y los intercambios –aunque sean conflictivos– puede llevar a la salida del territorio de una parte de los actores (salida espacial), que a menudo corresponde a la aparición de procesos de atonía y desafección. El no-desarrollo entonces toma el control.

## Desarrollo territorial y procesos de producción

Un ejercicio similar permite aplicar la lógica del trípode hirschmaniano al comportamiento productivo. La cooperación entre empresas es sobre todo una estrategia de puesta en común o intercambio de técnicas y conocimientos, con el fin de obtener ganancias productivas o fabricar productos comunes (redes, alianzas, acuerdos, empresas conjuntas...).

**La competencia –una de las principales fuerzas motrices del capitalismo– no siempre se exagera en el plano productivo local, donde a menudo prevalecen las situaciones de oligopolio y monopolio, salvo en las actividades de servicios y comercialización...**



La cooperación se sustenta generalmente en la repetición de relaciones y en la desconfianza mutua y bien entendida, validada por contratos, acuerdos formales o relaciones tácitas. También puede surgir de la confianza entre agentes que pertenecen a una misma comunidad por ejemplo, o ser el resultado de numerosas interacciones repetidas y exitosas, como en los sistemas de producción eficientes, un tecnopolio o un distrito.

La competencia –una de las principales fuerzas motrices del capitalismo– no siempre se exagera en el plano productivo local, donde a menudo prevalecen las situaciones de oligopolio y monopolio, salvo en las actividades de servicios y comercialización en las que la competencia se intensifica entre diferentes marcas o comerciantes. Sin embargo, en los sistemas localizados, las empresas suelen combinar las relaciones

de competencia y de cooperación, de tipo cooperativo (Nalebuff y Brandenburger 1996), favoreciendo comportamientos y estrategias de alianza o de oposición según las funciones de que se trate (I+D, producción, comercialización, entre otras).

La deslocalización, una de las expresiones industriales de la salida del territorio (Zimmermann 2005), puede implicar la transferencia de todas o solo parte de las funciones de un establecimiento (una parte de la producción, una etapa de fabricación, un proceso industrial o un servicio) (Messaoudi 2014). Durante mucho tiempo limitados a movimientos subnacionales, se han extendido con la globalización, ampliándose a los movimientos hacia otros países. Ya se trate de un cese total de actividad o de viajes de regreso de productos correspondientes a la ruptura internacional de los procesos productivos, provocan una pérdida neta de puestos de trabajo para el territorio de origen, en particular, en las cuencas de empleo ya frágiles o especializadas, acentuando la precariedad del vínculo con el territorio y la desconexión de las relaciones laborales locales (Jennequin et al. 2017).

## Conclusión

El proceso de desarrollo territorial nace del incesante entrelazamiento de las dimensiones productiva y de gobernanza, así como del funcionamiento combinado de sus dos fuerzas motrices.

Los intercambios y la comunicación –con los acuerdos que construyen, las oposiciones que llevan y permiten aclarar o resolver– constituyen la matriz de los procesos de gobierno y están en la base del funcionamiento de las sociedades humanas. Los territorios no son una excepción. Discutir, elaborar, impugnar, incluso por medio de nuevos medios de comunicación como las redes sociales, es una parte esencial de los procesos de desarrollo territorial y permite expresar la diversidad de las intenciones humanas. Es a este precio que el proceso de destrucción creativa, con sus dinámicas, ambigüedades y contradicciones, puede emerger y sostenerse, ya que las innovaciones territoriales nacen del conflicto y la cooperación.

El otro motor del desarrollo territorial, la actividad productiva, se sustenta en las empresas, los servicios privados y públicos, y las explotaciones agrícolas que explotan y generan recursos territoriales. Las innovaciones tecnológicas y organizativas, ya sean desarrolladas localmente o transferidas y adaptadas desde el exterior, provocan cambios en las estructuras de producción, promoviendo la aparición de nuevos productos, nuevos métodos de fabricación o nuevas empresas y nuevas relaciones económicas, haciendo obsoletas las viejas formas de hacer las cosas y amenazando los puestos de trabajo y las estructuras existentes. Las irreversibilidades a las que dan lugar indican la importancia de la dimensión técnica y contribuyen a la reorganización y evolución del tejido socioeconómico local.

Es por este medio que se lleva a cabo el proceso de desarrollo territorial, en el sentido presentado anteriormente de modificación de las estructuras mentales y sociales, combinado con un aumento de la riqueza (Perroux 1960). La estructura social, institucional y productiva de los territorios se ve afectada por las innovaciones resultantes de la consulta entre los interesados de los territorios, o su oposición a los proyectos y políticas propuestos por los agentes públicos o privados. Estos impulsos de origen conflictivo o concertado provocan cambios en la estructura general a nivel del tejido productivo o de las arquitecturas de gobernanza, por ejemplo, en lo que respecta a la mejora del bienestar o a los cambios en la estructura de las redes de producción e innovación. Pueden dar lugar a nuevos caminos y trayectorias de evolución, cuyo surgimiento y entrelazamiento caracterizan la dinámica de los procesos de desarrollo territorial.

Las políticas y especialmente la acción pública no deben tratar de contener o frenar la creatividad y las dinámicas de todo tipo que se manifiestan a diario, incluso en los territorios más periféricos. Sin duda, es más juicioso brindar la oportunidad de crear nuevos lugares para la fermentación de ideas, técnicas y conocimientos, y autorizar la experimentación de todo tipo, tanto institucional y social como económica, para hacer frente a los desafíos contemporáneos del cambio climático, la segregación espacial de las poblaciones

marginales y su relación con el bienestar, así como las crecientes desigualdades sociales y económicas. Es igualmente importante permitir que los conflictos se expresen desde su origen, con el fin de permitir el desarrollo de las innovaciones que producirán y evitar, por el contrario, los enfrentamientos excesivos resultantes de un bloqueo de la expresión de toda o parte de las poblaciones locales.

## Referencias

- Aydalot, Philippe y Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI). 1986. *Milieux innovateurs en Europe*. París: GREMI.
- Baudelle, Guy, Catherine Guy y Bernadette Mérenne-Schoumaker. 2011. *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Brusco, Sebastiano. 1982. "The Emilian model: Productive decentralisation and social integration". *Cambridge Journal of Economics* 6: 167-184.
- Camagni, Roberto y Maillat Denis. 2006. *Milieux innovateurs: théorie et politiques*. París: Económica.
- Courlet, Claude y Bernard Pecqueur. 2014. *L'économie territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Darly, S. y André Torre. 2013. "Conflictos sobre los usos de las tierras agrícolas y la dinámica de las localidades 'agrouribanas' en la región del gran París". *Política de Uso de la Tierra* 33: 90-99, julio.
- Dowding, Keith, Peter John, Thanos Mergoupis y Mark Van Vugt. 2000. "Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments". *European Journal of Political Research* 37: 469-495.
- Greffé, Xavier. 2002. *Le développement local*. París: L'Aube / DATAR / Bibliothèque des Territoires.
- Hirschman, Albert Otto. 1995 [1970]. *Deserción y hablar en voz alta*. París: Fayard.
- Jean, Bruno. 2008. "Le développement territorial: une discipline scientifique émergente". En *Sciences des territoires: perspectives québécoises*, dirigido por Guy Massicotte. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Jennequin, Hugues, Luis Egidio Miotti y El Mouhoud. 2017. "Mesurer et anticiper la vulnérabilité des territoires face aux risques de délocalisation: une analyse à partir de données sectorielles pour la France". *Économie et Statistique* 497-498: 127-148.
- Klein, Juan-Luis, Jean-Louis Laville y Frank Moulaert, eds. 2014. *L'innovation sociale*. Toulouse: Eires Editions.
- Kooiman, Jan. 2000. "Societal governance: Levels, modes, and orders of social-political interaction". En *Debating governance. Authority, steering and democracy*, editado por Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press.

- Levy, Jacques y Michel Lussault. 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. París: Belin.
- Loreto, Vittorio, Vito Servedio, Steven Strogatz y Francesca Tria. 2017. "Dynamics on expanding spaces: Modeling the emergence of novelties". En *Creativity and universality in language*, editado por Mirko Degli Esposti, Eduardo Altmann y François-David Pachet. Springer Verlag.
- Messaoudi, Dalila. 2014. "Les délocalisations industrielles dans les mutations des systèmes productifs français". *Revue Géographique de l'Est* 54 / 1-2.
- Mira-Bonnardel, Sylvie, Isabelle Géneau y Patrick Serraféro. 2012. "Naissance d'un écosystème d'affaires. Entre stratégie délibérée et stratégie chemin faisant". *Revue Française de Gestion* 3 (222): 23-134.
- Moulaert, Frank, Diana Mac Callum, Abid Mehmood y Abdelillah Hamdouch, dirs. 2013. *International handbook of social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Nalebuff, Barry y Adam Brandenburger. 1996. *La cooperativa, una revolución en la forma de jugar a la competición y la cooperación*. Aldea Global.
- Nelson, Richard y Sidney Winter. 1982. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Belknap Press / Harvard University Press.
- Oldenburg, Ray. 1991. *The great good place*. Nueva York: Marlowe & Company.
- Perroux, François. 1969. *L'économie du XX<sup>e</sup> siècle*. París: PUF.
- Pham, Hai-Vu, Thierry Kirat y André Torre. 2013. "Les conflits d'infrastructures en Ile de France. Des révélateurs des imperfections de la décision publique dans les espaces ruraux et périurbains". *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 1: 223-229.
- Pierre, Jon, ed. 2000. *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, Michael. 1985. *Ventaja competitiva*. Nueva York: The Free Press.
- Rey-Valette, Hélène, Eduardo Chia, Syndhia Mathé, Laura Michel, Brigitte Nougaredes, Christoph Soulard, Pierre Maurel, Françoise Jarrige, Eric Barbe y Pierre-Yves Guihenneuf. 2014. "Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture". *Géographie, Économie, Société* 16 (1): 65-89.
- Sabir M. y André Torre. 2020. "Conflictos de uso de la tierra y capital social: la cuestión de los proyectos de infraestructura en el desarrollo rural". *Los anales de la ciencia regional* 1 (3). <https://doi.org/10.1007/s00168-020-00976-6>
- Sack, Robert David. 1986. *Human territoriality. Its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1926 [1911]. *Théorie de l'évolution économique*. París: Dalloz.
- Tiebout, Charles. 1956. "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy* 6: 416-424, octubre.
- Torre, André. 2015. "Teoría del desarrollo territorial". *Geografía, Economía, Sociedad* 17: 273-288.

Wettenhall, Roger. 2003. "The rhetoric and reality of public-private partnerships". *Public Organization Review* 3 (1): 77-107.

Zimmermann, Jean-Benoit. 2005. "Entreprises et territoires: entre nomadisme et ancrage territorial". *La Revue de l'Ires* 47 (1): 21-36.

### Cómo citar este artículo:

Torre, André. 2020. "Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 11-24.

DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4549



# Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas

## *Public policies for rural territorial development in Latin America: Balance and perspectives*

Mireya Valencia-Perafán,<sup>a</sup> Jean François Le Coq,<sup>b</sup> Arilson Favareto,<sup>c</sup> Mario Samper,<sup>d</sup> Fernando Sáenz-Segura<sup>e</sup> y Eric Sabourin<sup>f</sup>

Recibido: 13/03/2020 • Aceptado: 05/05/2020

Publicado: 30/06/2020

### Resumen

En las últimas dos décadas, el enfoque territorial fue introducido e incorporado en la formulación e implementación de políticas y programas de desarrollo territorial rural (DTR) en muchos países de América Latina. A partir de la revisión de investigaciones previas y de encuentros de expertos, este artículo presenta un balance de los logros y limitaciones de las políticas de DTR, y propone orientaciones para concebir a una nueva generación de políticas de desarrollo territorial. Si el análisis revela logros en términos de difusión del enfoque territorial y de fomento de procesos participativos, se han observado limitaciones en términos de intersectorialidad y multiescalaridad de los procesos, así como de multidimensionalidad de los resultados. Las orientaciones para una nueva generación de políticas de desarrollo territorial destacan, entre otras, la necesidad de aclarar y consensuar los objetivos (múltiples) de estas políticas, considerar las asimetrías de relaciones de poderes en los territorios y tener más flexibilidad y creatividad en los dispositivos de intervención. Esta nueva generación de políticas abre nuevas pistas de investigación para el entendimiento de las dinámicas y trayectorias territoriales y de los juegos de poderes, de las interacciones del conjunto de políticas que afectan estas dinámicas y del diseño metodológico de evaluación de las políticas.

*Palabras clave:* desarrollo territorial; escalas; innovación institucional; intersectorialidad; políticas públicas; ruralidad.

### Abstract

In the last two decades, the territorial approach was introduced and translated into the rural territorial development (RTD) policies and programmes in many Latin American countries. Based on a review of literature and meetings of experts, this article presents a balance of the achievements and limitations of RTD policies, and proposes guidelines for designing a new generation of territorial development policies. If the analysis reveals achievements in terms of dissemination of the territorial approach, and promotion of participatory processes, there are limitations in terms of intersectoriality and crossscale dimensions of the processes, and multidimensionality of the results. The guidelines for a new generation of territorial development policies highlight, among other things, the need to clarify and reach consensus on the (multiple) objectives of these policies, to consider the asymmetries of power relations in the territories and to have more flexibility and creativity in the intervention mechanisms. This new generation of policy opens up new research avenues in terms of understanding territorial dynamics and trajectories and power asymmetries, the interactions of the set of policies that affect these dynamics, and the methodological design of policy evaluation.

*Keywords:* territorial development; scales; institutional innovation; intersectoriality; public policies; rurality.

- a Universidad de Brasilia, Red Brasileña de Investigación y Gestión Territorial, Brasil.  
mireya@unb.br  [orcid.org/0000-0003-0236-9154](https://orcid.org/0000-0003-0236-9154)
- b Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Colombia.  
jf.lecoq@cgiar.org  [orcid.org/0000-0003-1084-1973](https://orcid.org/0000-0003-1084-1973)
- c Universidade Federal do ABC, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Brasil.  
arilson@uol.com.br  [orcid.org/0000-0003-1825-7165](https://orcid.org/0000-0003-1825-7165)
- d Investigador en agricultura, historia agraria, territorios y bienestar rural.  
mario.samper@gmail.com  [orcid.org/0000-0001-6594-9434](https://orcid.org/0000-0001-6594-9434)
- e Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Costa Rica.  
fsaenz@una.ac.cr  [orcid.org/0000-0001-8260-7751](https://orcid.org/0000-0001-8260-7751)
- f Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo.  
sabourin@cirad.fr  [orcid.org/0000-0002-1171-2535](https://orcid.org/0000-0002-1171-2535)

## Introducción

**E**n el campo de los estudios rurales, se discute desde hace más de dos décadas el concepto de lo rural y la relevancia de ese espacio en términos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales para los procesos de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, esta discusión se da, principalmente, en el ámbito de ministerios de agricultura, movimientos sociales del campo, organismos internacionales y programas académicos destinados a esta temática.

Así existan restricciones en la comprensión de lo rural en otras esferas de la sociedad, hay esfuerzos significativos por evidenciar las configuraciones diferenciadas de lo rural del siglo XXI, que se expresan en sus dimensiones explicativas –vínculo con las ciudades, relaciones interpersonales y relaciones con la naturaleza– (Abramovay 2000). De igual forma, se cuestionan las narrativas de los modelos de desarrollo de los países de la región, sea por los ajustes fiscales y reducción de la actuación del Estado en el marco del Consenso de Washington de la década de 1990, o por la primarización de la economía bajo el llamado Consenso de las Commodities (Svampa 2013), que no muestran resultados en materia de generación de empleo, crecimiento económico, disminución de las desigualdades o en la preservación de los recursos naturales (Favareto 2017a).

El balance indica que el mundo rural latinoamericano presenta situaciones preocupantes. Las brechas entre territorios siguen muy marcadas, por ejemplo, en 2010 el estado de São Paulo, el Distrito Federal de México y la Provincia de Buenos Aires aportaron respectivamente 13,9%, 5,6% y 4,2% del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina y el Caribe, siendo que parte significativa de la pobreza (medida por ingresos) está en el nordeste de Brasil y en el sur de México (Penagos 2019). Según la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL 2019b), en los espacios rurales hay 45,2% de personas en situación de pobreza y 20% en pobreza extrema, comparado con el 26,3% y 8,4% de los espacios urbanos. De igual forma, la proporción de subempleo por ingresos es mayor en las áreas rurales (35%) que en las urbanas (16%) (CEPAL 2019a). Junto con esto, se identifica una precarización de los vínculos sociales, polarización, desarrollo de economías ilícitas que producen violencia, inseguridad y expulsión de población, que se suman a otros problemas que provocan la migración: inseguridad alimentaria, diferencias de los salarios y oportunidades de empleo. La heterogeneidad de los actores rurales en situación asimétrica de capacidades y poderes genera conflictos socioambientales y tensiones sobre el acceso y uso de los recursos, agravando los problemas de inequidad.

Frente a este panorama, es imperante influir en las narrativas y en la dirección de los procesos de desarrollo que saquen a los espacios rurales de su condición de periferia y los posicionen como alternativas estratégicas para el futuro de América Latina y el Caribe. Para ello, un grupo importante de investigadores propone una nueva generación de políticas para el desarrollo rural, sea que se adjetiven como intersectoriales, de segunda, tercera

generación o, simplemente, como una nueva generación (Valencia et al. 2018; Berdegué y Favareto 2019; Grisa y Schneider 2015; Valencia et al. 2019).

En esas propuestas, el territorio continúa siendo una categoría pertinente para pensar problemas complejos y diversos de los espacios rurales. Retomando lo tantas veces enfatizado por académicos, técnicos y gestores, el territorio es una categoría que permite ver lo rural más allá de lo agrícola y de los agricultores. Como lo explican Bezerra y Bacelar (2013, 72) y Bacelar (2015, 43), “lo rural se expresa como forma territorial de la vida social”, ilustrando cómo los límites de un enfoque ampliado de la ruralidad superan la perspectiva económica que los observa solamente como espacios de producción agropecuaria.

Entender que los territorios rurales son el resultado de la interacción social y no de un simple y arbitrario límite físico (Abramovay 2007) lleva, necesariamente, a pensar esas relaciones en la interdependencia con las ciudades, la forma en que las interacciones generan rasgos diferenciadores de los espacios rurales y, por último, cómo esa comprensión ampliada de lo rural imprime la necesidad de pensar los procesos de desarrollo rural como un proyecto de sociedad (Bacelar 2015).

El objetivo de este artículo es hacer un balance de los estudios sobre las políticas de desarrollo territorial rural (DTR) en América Latina y el Caribe, e identificar elementos que contribuyan con el diseño de políticas futuras. Por asuntos de espacio, no se analiza aquí un conjunto de experiencias llevadas a cabo por gobiernos subnacionales (Fornazier y Valencia 2018; Favareto y Lotta 2017; González 2017, entre otros) o por organizaciones profesionales y de la sociedad civil (Cazella et al. 2019; Delgado y Montaña 2017; Gómez y Cartagena 2012, entre otros). Pero muchas dificultades identificadas en estos casos son similares a aquellas encontradas en las políticas nacionales analizadas en este trabajo.

Para eso, revisamos los estudios publicados en los últimos años y los cruzamos con la experiencia de los participantes en diferentes espacios de discusión, como seminarios, encuentros y congresos, realizados en los últimos tres años gracias al trabajo conjunto entre redes de investigadores, universidades, instituciones para el desarrollo y grupos sociales. Entre muchos otros, pueden indicarse como marco de referencia los estudios realizados por la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL) y la Red Brasileira de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial (RETE).<sup>1</sup>

Entre los eventos que consideramos importante mencionar está el realizado por la Red PP-AL en 2018 donde se integraron análisis sobre las políticas de DTR, se hizo un balance y se plantearon perspectivas, concluyendo que centrarse en un solo sector productivo, en un único segmento de la población o en una sola dimensión (social, ambiental o económica) genera resultados tímidos y de corta duración (Valencia et al. 2019).

1 Entre otras referencias emblemáticas sobre los estudios territoriales están los trabajos realizados por Abramovay (2007); Berdegué y Favareto (2019); Berdegué et al. (2015); Delgado y Leite (2015); Favareto (2015; 2017); Valencia y Avila (2017); Favareto y Berdegué (2018); Fernández et al. (2019); y Sabourin et al. (2016).

## Balance de los 20 años de implementación de políticas territoriales en América Latina y el Caribe

En la región, este enfoque comenzó a implementarse durante la primera década de 2000 y, conforme lo analizan Sotomayor et al. (2013), “es un hecho continental y casi simultáneo” en América Latina y el Caribe. Los programas de DTR comparten algunas características

Los programas de DTR comparten algunas características como la institucionalización de una nueva escala o un nuevo nivel de gobernanza supra o intermunicipal.



como la institucionalización de una nueva escala o un nuevo nivel de gobernanza supra o intermunicipal. Para estos autores, la propuesta de desarrollo territorial llega, entre otras cosas, para responder a las limitaciones que el enfoque agrícola del desarrollo rural presentaba, principalmente para superar la desigualdad territorial, la pobreza y para promover la sostenibilidad ambiental. Abordar esta problemática implica nuevos acuerdos institucionales que puedan atender múltiples objetivos desde una perspectiva multisectorial, así como el diseño de programas fuertemente asociados con procesos de participación de la sociedad civil.

Pero paradójicamente, a pesar de que se promovió la intersectorialidad como uno sus principios, estos se centraron en ministerios sectoriales y estuvieron dirigidos a un segmento específico como, por ejemplo, la agricultura familiar (Sabourin y Sayago 2013).

Este es el caso de Argentina, Brasil y Uruguay donde los programas fueron ejecutados, en su orden, por el Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA), por el Ministerio de Desarrollo Agrario y por Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Ello genera desafíos importantes que, además de vencer la limitada intersectorialidad, significan cambiar la idea, bastante arraigada, de equiparar el desarrollo agropecuario con el desarrollo rural (Penagos 2019).

Pese a los cuestionamientos sobre la efectividad de los procesos de participación promovidos por los programas de desarrollo territorial (Manzanal 2007) y a la crítica respecto a que este enfoque significaría una menor atención a las dinámicas determinadas por movimientos del capital (Fernandes 2008), es importante reconocer que, por ejemplo, en el caso brasileño, la acción orientada por el llamado “ciclo de la gestión social” tuvo un importante efecto pedagógico en relación con la democracia, empoderamiento e inclusión (Valencia et al. 2020). Los espacios de participación como los *colegiados territoriales* permitieron que las reivindicaciones de muchos actores, históricamente marginalizados, pudieran ser escuchadas. Sin embargo, los autores identificados con la emergencia y aplicación del enfoque

territorial se cuestionan que las coaliciones promovidas para su conformación tuvieron un restringido espacio de acción, quedando limitadas a la gestión de uno o de unos pocos programas sectoriales. En las palabras de Favareto (2017b, 166), “la política de desarrollo territorial se convirtió en un nicho, algo en paralelo a otras políticas y programas, con poca capacidad de dialogar e influenciar un conjunto más amplio de actuación del Estado y del capital en las regiones rurales”.

Al analizar los vectores de transferencia de estas políticas públicas con enfoque territorial para el desarrollo rural en América Latina, se concluye que en un primer momento hay una importante influencia del modelo europeo y, posteriormente, organizaciones internacionales, movimientos sociales y academia tienen un papel relevante en la difusión y la asesoría de tales políticas junto a los Estados y gobiernos latinoamericanos (Valencia et al. 2018 y 2020). Sin embargo, es posible constatar que el modelo difundido en América Latina es diferente al europeo y cada país guarda particularidades y hace reinterpretaciones para su implementación.

Para Sabourin et al. (2016), en América Latina existe un buen ejemplo de mecanismos de hibridación en la transferencia de las políticas públicas de desarrollo territorial, tanto en los referenciales, vectores y modelos de difusión, como en los objetivos, dimensiones, funciones e instrumentos. Pero, de igual forma, esta hibridación carga el peso de las rutinas y estructuras administrativas. Para Valencia y Avila (2017), el abordaje territorial implica romper con trayectorias bastante arraigadas en el Estado y la sociedad.

Una de las conclusiones del estudio sobre la transferencia de políticas públicas de desarrollo territorial desde Brasil para otros países de América Latina (Valencia et al. 2018) señala la necesidad de retomar las ideas clave que dieron soporte a este enfoque, pero que se diluyeron en el camino de implementación. Esto significa avanzar en la transición de acciones sectoriales hacia la intersectorialidad que favorecería el surgimiento de una nueva generación de políticas donde dimensiones como la construcción de mercados y la sostenibilidad ambiental estarían presentes.

De igual manera, un aprendizaje ampliamente referenciado en los estudios hasta ahora elaborados es la constatación de una amplia apropiación de la retórica territorial (Favareto 2010; Valencia et al. 2020). Pero el problema reside en haber cambiado el discurso sin haber cambiado las prácticas (Valencia et al. 2018). En relación con la concepción de los programas de desarrollo territorial es clave entender que se trata de una propuesta que valora las relaciones multiescalares a partir de espacios de cooperación y coordinación territoriales, lo que no implica que esta propuesta no deba asumir un papel central en la agenda pública. Las políticas sectoriales (salud, educación, macroeconómicas) afectan de forma importante las dinámicas territoriales en varias dimensiones del desarrollo, pero no son pensadas bajo una óptica territorial, lo que lleva a ampliar las desigualdades de esos espacios (Valencia et al. 2019). Por ejemplo, el estudio sobre el Programa Territorios del Progreso de El Salvador (Valencia 2018) muestra cómo el esquema de gestión desde la Secretaría Técnica de

la Presidencia de la República lleva a articular diversos órganos públicos nacionales como educación y salud. Sin embargo, hubo una fuerte centralidad que llevó a desconocer activos tangibles e intangibles presentes en los territorios, como la realidad de un país que buscaba disminuir los efectos perversos generados por un proceso truncado de reconstrucción después de la firma de los acuerdos de paz.

Otro ejemplo del direccionamiento de estas políticas y su centralidad puede ejemplificarse con la ley de desarrollo rural sostenible de México. A pesar de lo innovador de este marco institucional que superó la visión agrícola y pecuaria del desarrollo rural y buscó la articulación de diferentes sectores, su implementación enfrentó “inercias” arrastradas desde la política agrícola de México. Así la intención hubiese sido superar la visión sectorial, en la práctica cada una de las secretarías de Estado vinculadas con los procesos de desarrollo rural actúan de forma aislada sin articulación con las demás (Gómez y Tacuba 2017). Las políticas formuladas desde arriba corren el riesgo de no ser operacionales cuando se enfrentan con los acuerdos, formales o informales, presentes en los niveles subnacionales o locales.

El grado de dificultad para pensar y ejecutar las políticas de manera multiescalar y fortalecer la coordinación desde una perspectiva nacional se puede evidenciar en el caso brasileño. El Programa Territorios de la Ciudadanía terminó siendo complemento de políticas sectoriales, en una especie de “parche correctivo” para las deficiencias de esas políticas (Valencia et al. 2019).

En la misma línea de búsqueda de intersectorialidad, multiescalaridad y multidimensionalidad, tan necesarias en las trayectorias virtuosas de los procesos de desarrollo, otro aspecto en el que los programas de DTR se han mostrado limitados es en la formulación de propuestas de largo aliento con un marco orientador como lo que actualmente representa la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (Berdegú y Favareto 2019). Los países continúan poco receptivos a estilos de desarrollo que propicien la disminución efectiva de las desigualdades sociales y económicas de los espacios rurales.

Otro aspecto que se evidencia como limitante en las propuestas de DTR es intervenir en el territorio considerándolo como un mero espacio físico y no como un espacio social construido por relaciones de poder. No basta la utilización de “cajas de herramientas” que replican casos exitosos de “territorios ganadores” propiciando la constitución de espacios de participación representativos de un único segmento o interés. Ejemplo de esa situación es el caso brasileño con una mayor representatividad de agricultores familiares (Favareto 2010) o el caso colombiano donde la focalización, tal vez necesaria, se hace en territorios más afectados por el conflicto (Penagos 2019), pero se corre el riesgo de concentrar las acciones en políticas compensatorias de corto alcance, localizadas y sin la búsqueda de articulaciones de mayor escala.

En Perú, según el estudio de Mesclier (2016), el desarrollo territorial se constituyó más en una trampa que en una oportunidad para el desarrollo comunal y campesino. Para la autora, esta estrategia es vista como una oportunidad para las comunidades locales de vincularse a otros mercados y diversificar sus actividades económicas con otros rubros como el

turismo. Pero, además de que los planes regionales tratan principalmente asuntos agrícolas y pecuarios, esa planeación no tomó en cuenta las lógicas locales y la base comunitaria, ancestral, de las comunidades campesinas. Los campesinos vinculados con estas acciones fueron aquellos con mayor educación, dinamismo o conocimiento de trámites legales. Para el caso peruano, el modelo identifica los activos territoriales y busca aprovecharlos para ganar en competitividad y productividad, pero la participación de la comunidad local es limitada (Mesclier 2016, 125).

Otro punto que limita la ejecución de las estrategias de implementación de los programas de DTR se relaciona con las capacidades técnicas y políticas para la gestión territorial. Una de las conclusiones de la Mesa sobre Políticas de DTR realizada en el marco del Seminario Internacional de la Red PP-AL (Le Coq et al. 2019, 34) es que hubo “mucha participación, poca contractualización; muchos planes, poca estrategia consistente de cambio; muchas demandas e inversiones sectoriales, poca transformación; mucho se habla de territorios, poco se considera la intersectorialidad y mucho se habla de relación rural-urbano, poco se incluye las ciudades en los planes”, aspectos también mencionados en Berdegú y Favareto (2019).

Por último, y aún sobre la implementación, otro factor que ha estado casi ausente de las políticas territoriales es su integración a procesos de seguimiento y evaluación. En términos generales, estas políticas han concentrado más sus esfuerzos en la ejecución y menos en acompañar su desempeño y definir, durante la marcha, acciones de ajuste, impulso o escalamiento de buenas prácticas.

Para concluir este breve balance, enfatizamos que generar trayectorias de DTR que cierren las brechas y favorezcan la cohesión, tanto social como territorial, así como la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, implica avanzar con nuevos estilos de desarrollo que se concreten en políticas públicas que ofrezcan una amplia gama de oportunidades que estén disponibles, de forma equitativa, al alcance de la mayoría (Valencia et al. 2019).

A continuación, sugerimos una serie de puntos que podrían contribuir con el diseño de una nueva generación de políticas que, además de servicios básicos tan fundamentales como educación pertinente de calidad, salud pública y saneamiento básico, favorezcan el acceso a nuevas tecnologías, relaciones de complementariedad con los espacios urbanos, nuevas formas de negocios, de mercados y de estrategias de formación y emprendimiento para jóvenes y mujeres rurales, valorización de la multiculturalidad e inclusión socio-productiva y ciudadana.

**...generar trayectorias de DTR que cierren las brechas y favorezcan la cohesión, tanto social como territorial, así como la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, implica avanzar con nuevos estilos de desarrollo que se concreten en políticas públicas que ofrezcan una amplia gama de oportunidades...**



## Por una nueva generación de políticas e intervenciones<sup>2</sup>

Diseñar una nueva generación de políticas para el desarrollo territorial implica prestar mayor atención a las formas de implementación y a la coherencia de las acciones con los principios del enfoque. Un primer principio que continúa vigente es la característica multiescalar de los territorios. Insistimos que pensar en el territorio es ir más allá de un recorte geográfico, lo que es contrario a límites fijos e inmutables y abre la posibilidad de pensar en territorios discontinuos, sobrepuestos, contruidos por una multiplicidad de agentes (y poderes) que operan en las múltiples escalas (Souza Coelho Neto 2013). Ello supera la simple dicotomía *top-down* / *bottom-up* y desafía a buscar la interdependencia e interacción multiescalar. Esta acción no depende exclusivamente de los gobiernos nacionales, sino que puede y debe generarse desde espacios de gobernanza subnacionales (Estados, departamentos o provincias; regiones o subregiones; ciudades intermedias y asociaciones de municipios) (Valencia et al. 2019). Se sugiere que las acciones sean desarrolladas desde los territorios apoyándose en espacios de concertación existentes o estableciendo nuevos espacios de coordinación y cooperación entre actores territoriales.

La coordinación y cooperación, entendida esta última como un intercambio donde las partes se benefician y se motivan por la necesidad de obtener algo que no es posible alcanzar de manera individual (Sennet 2013), es un concepto subyacente a las dinámicas territoriales y su fomento es un principio orientador de las políticas de desarrollo territorial. Sin embargo, en la implementación de los programas de DTR, esta dimensión también se diluye. Para Lotta y Favareto (2015), existen distintos mecanismos de coordinación para la cooperación entre actores, los cuales pueden combinarse en la implementación del enfoque territorial: la coordinación jerárquica, la coordinación por incentivos y la coordinación por adhesión en red.

En esencia y siguiendo la misma línea de argumentación, Berdegú y Favareto (2019) proponen una formulación de arreglos institucionales más complejos, que no se resuelven con un solo tipo de coordinación. Para estos autores, la coordinación jerárquica puede ser útil siempre que sea liderada por órganos o agencias multisectoriales, dado que se enfrenta a limitaciones de mando sobre otras estructuras ministeriales o sobre actores no estatales. De igual forma, la coordinación por adhesión en red necesita de un alto grado de identidad entre los actores, misma que puede generar coaliciones fuertes, pero con la limitación de tener ámbitos de acción más restringidos. De otro lado, los sistemas de incentivos, liderados de preferencia por instancias multisectoriales, pueden favorecer espacios de coordinación y cooperación para motivar a un conjunto amplio de actores a movilizarse en torno de compromisos estratégicos (Berdegú y Favareto 2019).

Complementar multiescalaridad, multisectorialidad y coordinación y cooperación es estratégico para el desarrollo con enfoque territorial. Las políticas territoriales deben con-

---

2 Este apartado recoge contribuciones de los debates promovidos por la Red PP-AL y la RETE en Valencia et al. 2019.

cebirse como ejes integradores y no sustitutivos de acciones sectoriales. Por lo tanto, se trata de mapear el conjunto de políticas públicas implementadas en los diferentes territorios y sus efectos en esos territorios. Es necesario considerar e incidir en las políticas no territoriales al concebir e implementar las estrategias de desarrollo territorial nacional.

En esa línea, los ODS y la Agenda 2030 son un importante marco para la sinergia entre sectores al orientar a los gobiernos a un abordaje integral de los problemas del desarrollo. Sin embargo, los ODS por sí solos no conducen a tales integraciones, lo que refuerza lo relevante que es establecer espacios de coordinación y cooperación que favorezcan las sinergias. Además de esto, Nilson y Costanza (2015) proponen analizar escenarios que indiquen cómo el cumplimiento de las metas de los ODS conducen al cambio social y, adicionalmente, diferenciar de manera sistémica los objetivos finales –“próspera y alta calidad de vida que es equitativamente compartida y sostenible” (Costanza et al. 2014)–, de los medios o condicionantes.

En el proceso de conocer las dinámicas territoriales, es necesario reconocer que las desigualdades en cuestión pueden limitar la constitución de espacios de cooperación. La desigualdad es limitante de la cooperación, lo que propicia también la búsqueda de espacios de negociación. Con respecto a este tema, los estudios conducidos por Berdegué et al. (2015) presentan una mirada innovadora con énfasis en la comprensión de las dinámicas territoriales a partir de las interdependencias entre actores, activos e instituciones.

Algo que puede favorecer los espacios de coordinación y cooperación es la definición de proyectos transformadores que giren en torno de una acción común que agregue diferentes objetivos y vayan más allá de una acción puntual como el aumento de la productividad agrícola. La ejecución de esas acciones podría estar sustentada en una base contractual que favorezca la articulación de actores con distintos recursos y habilidades. Lotta y Favareto (2015) mencionan como necesaria una cuádruple coordinación: entre sectores de gobierno; entre niveles de gobierno; entre Estado, sociedad y mercado; y la coordinación de las inversiones e incentivos con los aspectos singulares de los territorios. En un tiempo de cambios climáticos, temas que inciden sobre la población de los grandes centros urbanos pueden contribuir a amplificar la importancia y el sentido estratégico de proyectos territoriales en regiones rurales: es el caso de temas como agua, energía, calidad de los alimentos y servicios ecosistémicos. Alrededor de estos temas se puede alcanzar acuerdos entre múltiples actores, basados en formas de coordinación innovadoras.

Los proyectos y organismos financiadores, a su vez, deben responder a la diversidad territorial en vez de que los territorios y sus poblaciones u organizaciones tengan que adaptarse al restringido menú de líneas de financiamiento ofrecidas. Se trata de innovar en los sistemas de financiamiento de iniciativas locales, fortaleciendo acciones como la economía solidaria y la gestión de fondos público-privados. Se debe pensar en sistemas de financiamiento de DTR que incorporen estrategias de salida de los fondos de cooperación y compromisos presupuestarios por parte de los Estados.

Lo anterior amerita el fortalecimiento de las capacidades técnicas y políticas de los actores públicos para que las estructuras de gobernanza garanticen la participación de diversos sectores y segmentos de la población, así como la observación y articulación de las diferentes escalas del territorio. Esto lleva a la generación de incentivos que favorezcan la formación de dispositivos que incorporen a la diversidad de agentes o actores del territorio. Se propone cualificar la acción del sector público para que, además de acompañar las acciones a ser desarrolladas, implemente mecanismos de coordinación para obtener resultados.

De otro lado, también es preciso mejorar las habilidades para negociar con los actores sociales, manejar conflictos y evitar que haya captura o cooptación por intereses específicos de sectores más fuertes (Gomide 2016). Además de las capacidades técnicas y políticas de quienes coordinen las políticas de DTR, es importante fortalecer la capacidad de diálogo de los actores territoriales para que puedan identificar y expresar los diferentes puntos de vista que favorezcan los acuerdos que incluyan las fuerzas sociales más decisivas para el futuro del territorio. Se sugiere evitar rígidas normatividades para alcanzar ideales que, generalmente, no son compartidos o no están en concordancia con la diversidad territorial. Para esto, los actores territoriales necesitan conocer a sus interlocutores, las redes en que actúan, los puntos comunes que pueden potenciar sinergias o aquellos que marcan diferencias y contradicciones. Al no conocer la diversidad de actores que comparten el territorio ni sus motivaciones, se corre el riesgo de construir estereotipos que levantan barreras para el diálogo.

Es muy importante subrayar que este tipo de visión rechaza por tanto dos extremos. De un lado, aquel que ingenuamente concibe el territorio como la simple suma de actores sociales distintos en torno a un objetivo común, porque esto significaría dejar de lado los conflictos de intereses y de poder. Lo que se postula aquí es que se deben tratar afirmativamente los conflictos y las asimetrías. Pero de otro lado es preciso ir más allá de una mirada que, de forma también superficial, concibe el territorio como la sencilla mecánica de dominantes contra dominados, porque en este segundo enfoque se obvia el hecho de que hay una diversidad de intereses, a veces en conflicto, entre los grupos dominantes. Igualmente es necesario superar el riesgo de una tautología: ¿cómo crear mecanismos para dar a los sectores más débiles más poder, si las estructuras de dominación bloquean la distribución del poder? Como enseña Bourdieu, existen las fracciones dominadas en los grupos dominantes, y las fracciones dominantes entre los grupos dominados. Es preciso manejar esta complejidad al pensar el futuro de los territorios. La única salida posible es operar con las contradicciones; este es el sentido de nuestras consideraciones.

Por último, vale recordar la importancia de integrar sistemas de seguimiento y evaluación a estos procesos. Se recomienda clarificar los objetivos de transformación o supuestos esperados de las intervenciones (teoría de cambio) para poder revisar las estrategias durante la implementación y fomentar aprendizajes. Se trata también de fomentar sistemas de información territorial basados en la participación de usuarios, aprovechando las nuevas

tecnologías de captura, difusión y tratamiento de información (*big data* y procesamiento de datos) y los procesos de apertura y transparencia de los datos públicos (*open data* / gobierno abierto) en una perspectiva de democratización del acceso a la información para los actores del territorio.

Entendemos que los resultados de los procesos de desarrollo no se reducen a indicadores de crecimiento económico y que el desarrollo rural no se resume en la producción agrícola y pecuaria. De esta forma, el enfoque territorial continúa siendo pertinente para una acción pública que comprenda las complejidades de los mundos rurales y enfrente los problemas históricos de marginalización de estos espacios.

## Consideraciones finales

El enfoque territorial es una perspectiva de desarrollo rural y, más ampliamente, de los territorios que engloban espacios rurales y su relación con centros urbanos. No se reduce a un programa específico, se trata más bien de un enfoque general que orienta estrategias, involucra actores e inspira distintas iniciativas. En los países de América Latina, la elaboración y aplicación del enfoque territorial se ha reflejado en el desarrollo de políticas y programas durante la primera década de este milenio, con antecedentes y avances paralelos en Europa y expresiones en otras partes del mundo. Estos programas de desarrollo rural con enfoque territorial han sido exitosos, particularmente en las agendas políticas rurales y para ampliar mecanismos de participación. Pero han encontrado ciertas limitaciones en su operacionalización, así como en la generación de evidencias sobre sus impactos en términos de reducción de pobreza y de inequidad entre poblaciones y territorios.

A pesar de estos programas y políticas, los retos del DTR en América Latina persisten: exclusión socioeconómica y sociopolítica e inequidad; pobreza e insatisfacción de necesidades básicas; marginalización de grupos minoritarios o con menor capacidad de incidencia; violencia e inseguridad producto del crimen organizado; brechas importantes entre territorios rurales y respecto de los urbanos; conflictos socioambientales e impactos crecientes del cambio climático y pérdida de biodiversidad. Para enfrentar estos retos, se necesita una nueva generación de políticas de desarrollo territorial, la cual debe buscar una mayor cohesión territorial y social, con sostenibilidad ambiental y profundización de la democracia.

Basados en las experiencias pasadas y tomando en cuenta el contexto actual, en las páginas anteriores se identificaron orientaciones para elaborar, implementar y monitorear

**...se necesita una nueva generación de políticas de desarrollo territorial, la cual debe buscar una mayor cohesión territorial y social, con sostenibilidad ambiental y profundización de la democracia.**



esta nueva generación de políticas de desarrollo territorial en América Latina. Estas orientaciones suponen repensar los procesos de formulación de estas políticas en función de los principios del enfoque territorial del desarrollo rural, de reconocer la diversidad de objetivos que se le atribuye y aclarar el objetivo principal (cohesión nacional entre territorios, cohesión entre actores de territorios) de tomar en cuenta las especificidades político-administrativas e institucionales de los países.

También en la implementación se debe tratar de considerar las asimetrías de relaciones poderes que existen dentro de los territorios, tener más flexibilidad y creatividad en los dispositivos de intervención y en las estructuras de gobernanza, focalizar proyectos transformadores como base de acuerdos entre actores locales y Estado, y fortalecer tanto las capacidades técnicas y políticas de los actores públicos como las capacidades de diálogo de los actores locales.

El fomento de esta nueva generación abre perspectivas para una agenda de investigación para el entendimiento de las trayectorias de los territorios, incluyendo de manera más fuerte la dimensión de economía política local de los territorios. También invita a fortalecer los estudios que analizan las interrelaciones e interacciones entre niveles y tipo de gobernanza en una perspectiva de gobernanza multinivel y adaptativa. Esta nueva generación supone un mejor entendimiento de las interacciones entre políticas (de desarrollo rural y las otras), movilizand o una perspectiva analítica de coherencia de políticas, de combinación de políticas y de nexo de políticas.

Finalmente, genera una agenda para concebir sistemas de monitoreo y métodos de evaluación cuantitativa y cualitativa robusta que permitan comprobar los aportes de estas políticas y su valor agregado en el conjunto de políticas que afectan el desarrollo rural de los países latinoamericanos.

Con estos aspectos, buscamos mostrar que la adopción de un enfoque territorial no implica dejar de lado los temas de asimetría de poder, como lo han enfatizado algunos críticos. Los principales desafíos consisten, esto sí, en identificar por medio de qué cambios en las reglas de juego se puede favorecer mayor distribución de activos –y por ende, mayor poder a los actores sociales más débiles– y manejar proyectos de transformación de los territorios que, por ser diversos y plurales, tienen que involucrar la combinación de los distintos intereses en su interior. No se trata de ocultar los conflictos y contradicciones, y sí de operar afirmativamente con ellos, de una manera no dicotómica.

## Referencias

- Abramovay, Ricardo. 2007. “Para uma teoria dos estudos territoriais”. En *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*, organizado por Antônio Ortega y Niemeyer Almeida Filho. Campinas: Alínea.
- \_\_\_\_\_. 2000. “Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”. *Texto para discussão* 702. Río de Janeiro: IPEA.
- Bacelar, Tania. 2015. “Políticas nacionais de desenvolvimento sustentável: a contribuição da agricultura familiar”. En *Agricultura familiar: ruralidade, território e política pública*, editado por IICA y Fórum DRS, 41-54. Brasília: IICA.
- Berdegú, Julio y Arilnson Favareto. 2019. *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe 2030. Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO. <http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf>
- Berdegú, Julio, Javier Escobar y Anthony Bebbington. 2015. “Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: Structures, institutions, and coalitions”. *World Development* 73: 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.015>
- Bezerra, María Lucila y Tania Bacelar. 2013. “As concepções contemporâneas de ruralidade e suas singularidades no Brasil. Introdução”. En: *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*, organizado por Carlos Miranda y Heithel Silva, 35-75. Brasília: IICA.
- Cazella, Ademir, Leandro Nunes de Paula, Monique Medeiros y Valério Alécio Turnes. 2019. “A construção de um território de desenvolvimento rural: recursos e ativos territoriais específicos”. *Redes* 24 (3): 49-74. <https://doi.org/10.17058/redes.v24i3.14118>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019a. *Panorama social de América Latina 2018*. Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 2019b. *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago: CEPAL.
- Costanza, Robert, Jacqueline McGlade, Hunter Lovins e Ida Kubiszewski. 2014. “An overarching goal for the UN Sustainable Development Goals”. *Solutions* 5 (4): 13-16.
- Delgadillo Macías, Javier y Elizabeth Montañó Becerril. 2017. “Innovación y competitividad del sistema lechero en valles centrales de Querétaro. Hacia un modelo de gobernanza territorial”. *Estudios Sociales* 27 (50). <https://doi.org/10.24836/es.v27i50.412>
- Delgado, Nelson y Sergio Leite. 2015. “Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural”. En *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, organizado por Catia Grisa y Sergio Schneider, 239-259. Porto Alegre: UFRGS.
- Favareto, Arilson. 2017. “Síntese final dos debates e indicações para a 12ª versão do Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. Convenção Preparatória ao XII Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, ruralidade contemporânea e políticas diferenciadas para o desenvolvimento rural dos países Latino Americanos no século XXI”. *Documento de Trabalho*. Salvador (Bahía): IICA.

- Favareto, Arilson. 2015. “Uma década de experiências e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil”. En: *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, organizado por Catia Grisa y Sergio Schneider, 261-278. Porto Alegre: UFRGS.
- \_\_\_\_\_. 2010. “As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva- uma década de experimentações”. *Desenvolvimento em Debate* 1 (2): 47-63.
- Favareto, Arilson y Gabriela Lotta. 2017. “Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros”. *Redes* 22 (3).  
<https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10409>
- Favareto, Arilson y Julio Berdegué. 2018. “Mudanças globais e locais. Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina”. En *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*, organizado por Mireya Valencia, Catia Grisa, Ivan Peyré Tartaruga y César Ramírez. Curitiba: CRV.
- Fernandes, Bernardo. 2008. “Entrando nos territórios do território”. En *Campesinato e território em disputas*, organizado Eliane Tomiasi Paulino y João Edmilson Fabrini, 273-302. São Paulo: Expressão Popular.
- Fernández, Juan, María Ignacia Fernández e Isidro Soloaga. 2019. *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: CEPAL.
- Fornazier, Arilson y Mireya Valencia. 2018. “Os arranjos das políticas territoriais no Estado da Bahia”. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 14 (5): 17-30.
- Gómez, Luis y Angélica Tacuba. 2017. “La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real?” *Revista Economía UNAM* 14 (42): 93-117.
- Gómez, Ileana y Rafael Cartagena. 2012. “Tensiones entre la agenda endógena y la agenda externa de desarrollo: ribera norte del Humedal del Cerrón Grande en El Salvador”. En *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*, editado por Julio Berdegué y Félix Modrego, 109-140. Buenos Aires: Teseo / RIMISP.
- Gomide, Alexandre. 2016. “Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil”. En *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Río de Janeiro: IPEA.
- González, Fernando. 2017. “Hegemonía y desarrollo rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina)”. *Geopolítica(s). Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder* 8 (2): 203-223. <https://doi.org/10.5209/GEOP.55017>
- Grisa, Catia y Sergio Schneider. 2015. “Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil”. En *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, organizado por Catia Grisa y Sergio Schneider, 19-50. Porto Alegre: UFRGS.
- Lotta, Gabriela y Arilson Favareto. 2015. “Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política* 24 (57): 49-65.  
<https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>

- Manzanal, Mabel. 2007. "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio". En *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, compilado por Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer, 7-35. Buenos Aires: CICCUS.
- Mesclier, Èvelyne. 2016. "El desarrollo territorial: ¿una trampa para los campesinos peruanos?" *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 10: 111-128. <http://doi.org/10.17141/eutopia.10.2016.2554>
- Nilson, Mans y Robert Costanza. 2015. "Overall framework for the Sustainable Development Goal". *Review of the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*: 7-12. París: International Council for Science (ICSU).
- Penagos, Ángela. 2019. "Desafíos en desarrollo rural y agropecuario para América Latina y el Caribe". En *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina: balance y perspectivas. Memorias del Seminario de la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina*, editado por Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Eric Sabourin y Octavio Sotomayor, 5 al 7 de septiembre de 2018, Cali: CIRAD / CIAT. <https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/101376>
- Sabourin, Eric y Doris Sayago. 2013. "Políticas públicas de desenvolvimiento territorial na América Latina". *Sustentabilidade em Debate* 4 (2): 15-16. <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v4n2.2013.10047>
- Sabourin, Eric, Gilles Massardier y Osvaldo Sotomayor. 2016. "Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación". *Revista Mundos Plurales* 3 (1): 75-98. <http://hdl.handle.net/10469/8829>
- Sotomayor, Osvaldo, Doris Sayago y Eric Sabourin. 2013. "Debate sobre el enfoque DTR (Desarrollo Territorial Rural) en América Latina". *Sustentabilidade em Debate* 4 (2): 101-112. <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/issue/view/761>
- Souza Coelho Neto, Agripino. 2013. "Componentes definidores do conceito de território: a multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço-poder". *Revista Geographia* 15 (29): 23-52. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2013.v15i29.a13652>
- Swampa, Maristella. 2013. "Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad* 244.
- Valencia, Mireya y Mario Avila. 2017. "Repensar as estratégias de desenvolvimiento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades". *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade* 3 (1): 163-176. <https://doi.org/10.18472/ReGIS.v2n2.2017.28047>
- Valencia, Mireya, Marcio Caniello, Antonio Barone, Marc Piraux, Miquéias Calvi, Olivio Teixeira y Carlos de Oliveira. 2020. "Doce años del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil: ¿cómo vamos?" En *Quince años de Desarrollo Territorial Rural em América Latina. ¿Qué nos muestra la experinecia?*, editado por Julio Berdegué, Constanza Christian y Arilson Favareto, 121-174. Buenos Aires: Teseo.

Valencia, Mireya, Jean-François Le Coq, Arilson Favareto, Mario Samper, Fernando Saenz-Segura y Eric Sabourin. 2019. “Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina”. *Info - Note DTR, Rede PP-AL, RETE*. <https://bit.ly/2YvJa1t>

Valencia, Mireya, Eric Sabourin, Doris Sayago y Moisés Balestro. 2018. “Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”. En *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina*, organizado por Eric Sabourin y Catia Grisa. Porto Alegre: Escritos Editora.

### Cómo citar este artículo:

Valencia Perafán, Mireya, Jean François Le Coq, Arilson Favareto, Mario Samper, Fernando Sáenz-Segura y Eric Sabourin. 2020. “Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 25-40. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4388



## Representaciones sociales empresarias sobre el trabajo asalariado agrario en el Valle Inferior del Río Chubut

### *Entrepreneurial social representations about agricultural wage labor in the Lower Valley of the Chubut River*

Marcela Crovetto\* y Lucas Osardo\*\*

Recibido: 13/03/2020 • Aceptado: 05/05/2020  
Publicado: 30/06/2020

#### Resumen

Esta investigación estudia las representaciones sociales sobre los trabajadores asalariados agrícolas en la producción de cerezas de los nuevos empresarios del espacio rural-agrario del Valle Inferior del Río Chubut (VIRCH). Este proceso acompañó algunos cambios en las formas de reclutamiento de trabajadores empleados. A finales de la década de 1990, en los departamentos de Rawson y Gaiman en la provincia de Chubut (Argentina), sucedió una serie de políticas públicas que motivaron la inversión de un grupo de empresarios locales. Estos, carentes de experiencia agrícola, promovieron el desarrollo de la producción de cerezas orientada a la exportación. A lo largo de las etapas por las que pasó la producción, asociaron un modelo de negocio al que asistieron diferentes instituciones públicas. Si bien los empresarios lograron dirigir efectivamente cada momento del proceso de producción, hubo problemas recurrentes en diferentes contextos, especialmente relacionados con el reclutamiento de la fuerza laboral suficiente para llevar a cabo el trabajo estacional en la cosecha. Desde una perspectiva técnica, se utilizaron tanto entrevistas en profundidad realizadas entre 2009 y 2017 a empresarios y técnicos relacionados con la producción de cerezas en el VIRCH, así como diferentes fuentes periodísticas y estadísticas preparadas por organizaciones públicas y privadas.

*Palabras clave:* Argentina; asalariados agrarios; fruticultura; mercados de trabajo; nuevos empresarios; representaciones sociales.

#### Abstract

This research studies the social representations about agricultural salaried workers in the cherries production of the new entrepreneurs of the rural-agrarian space of the Lower Valley of the Chubut River (VIRCH). This process accompanied some changes in the forms of recruitment of employed workers. In the late 1990s, in the Rawson and Gaiman departments in the Chubut province (Argentina), a series of public policies took place, which motivated the investment of a group of local entrepreneurs. These, lacking agricultural experience, promoted the development of export-oriented cherry production. Throughout the stages that production went through, they associated a business model that was attended by different public institutions. While entrepreneurs managed to effectively steer every moment of the production process, there were recurring problems in different contexts, especially related to recruiting enough labor to carry out seasonal work at harvest. From a technical perspective, both in-depth interviews, conducted between 2009 and 2017, were used to entrepreneurs and technicians related to cherry production at VIRCH, as well as different journalistic sources and statistics prepared by public and private organizations.

*Keywords:* Argentina; agrarian employees; fruticulture; labor markets; new entrepreneurs; social representations.

\* CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSO-CUBA.  
mmcrovetto@gmail.com orcid.org/0000-0002-4415-439X

\*\* CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSO-CUBA.  
osardo.lucas@gmail.com orcid.org/0000-0003-4179-0419

## Apuntes para comprender las representaciones sociales sobre el trabajo asalariado en el agro

La relación capital-trabajo puede ser abordada desde una multiplicidad de enfoques, cuyos recortes permiten comprender algunas características del conjunto de dimensiones que presenta. La relación entre la burguesía y el proletariado, por su parte, habilita además una variedad de análisis que colabora con la interpretación sobre el avance del capitalismo en torno al enfrentamiento entre las clases antagónicas. Más allá de estos aspectos, el trabajo se propone indagar aquello que constituye la cristalización de objetos y símbolos por medio de los cuales se desenvuelven las formas resultantes de la organización del trabajo en una actividad frutícola que se inicia, junto con sus conductores, a finales de la década de 1990 en la Patagonia argentina.

Para abordarlo, se retoman de la perspectiva de Durkheim (1985) aquellos aspectos que permiten abarcar la formación del orden social y la dimensión moral implicadas en la división social del trabajo. Este constituye un aspecto central para analizar el proceso transitado por el grupo empresario, ya que “el efecto más notable de la división del trabajo no es que aumente el rendimiento de las funciones divididas, sino que las hace más solidarias” (71). Una solidaridad cuyo carácter se explica por medio “del grupo cuya unidad asegura” (77).

Desde esta mirada, nos detenemos para construir un análisis sobre las formas en que se cristalizan las representaciones sobre el trabajo asalariado que el grupo de empresarios construyó a lo largo de su experiencia en el desarrollo de la actividad. Este enfoque habilita la construcción de una casuística con énfasis en el orden consolidado en torno a la producción, como antecedente de los aportes que distintos autores realizaron para el abordaje psicológico y sociológico de las representaciones como una “forma de pensamiento social” (Banchs 1986, 27).

Apelamos al concepto de representaciones sociales por sus valiosos aportes para la comprensión de los procesos analizados, pues permite rastrear las dinámicas mediante las cuales las experiencias individuales y colectivas de los actores sedimentan una serie de sensaciones, imágenes y conceptos (Ramírez Plascencia 2007, 23) a las que, en nuestro caso, apela el empresariado en su relación con las trabajadoras y trabajadores que participan de las distintas labores en sus chacras. Este concepto permite interrogar el vínculo entre la práctica de los actores, cargada de “opiniones, imágenes, actitudes, estereotipos, creencias y valores” (Abundiz Valencia 2007, 52), y los contextos particulares en que se produce esa interacción.

Para Moscovici, las representaciones sociales “determinan el campo de las comunicaciones posibles, de los valores o de las ideas presentes en las visiones compartidas por los grupos, y regulan en lo sucesivo las conductas deseables o admisibles” (en Abundiz Valencia 2007, 54). Para Jodelet, refieren a “una forma de conocimiento elaborado y compartido, teniendo una visión práctica y concurrente a la construcción de una realidad común a un conjunto social” (en Abundiz Valencia 2007, 54).

De esta manera, el campo de abordaje de las representaciones sociales, con los antecedentes de Durkheim desde la sociología y de Wundt desde la psicología, se delimitó y operativizó el concepto, fuertemente apropiado por la psicología social (Mora 2002; Ramírez Plascencia 2007). Esta dio relevancia a los aspectos cognitivos que, en una determinada organización social, configuran formas compartidas de nombrar y clasificar (Valencia y Elejabarrieta 2007, 89) al interior de un grupo, siendo que “las características generales de una sociedad pueden ser descritas a partir de las condiciones de interacción entre las personas que tienen algunas cosas en común” (Abundiz Valencia 2007, 84).

Más que la imagen calcada del objeto de la representación se trata de un doble proceso, la reconstrucción de un conocimiento socialmente compartido y su apropiación en la actividad individual (Valencia y Elejabarrieta 2007, 111-112). Por eso, en este marco se entiende que “la esfera pública, como espacio de realidad intersubjetiva será el terreno donde se generan, cristalizan y transforman las representaciones sociales” (Valencia y Elejabarrieta 2007, 116-117).

Algunos autores señalan que existe un doble proceso cuya dinámica se estructura a partir de una relación dialéctica de objetivación y anclaje. “La objetivación da cuenta de cómo la información se transforma en una imagen-representación y el anclaje da cuenta de cómo esa imagen es modulada y utilizada en beneficio de los grupos” (Abundiz Valencia 2007, 66). Para Jodelet, se trata de “un saber elaborado para servir a las necesidades, los valores [y] los intereses del grupo” (Abundiz Valencia 2007, 69).

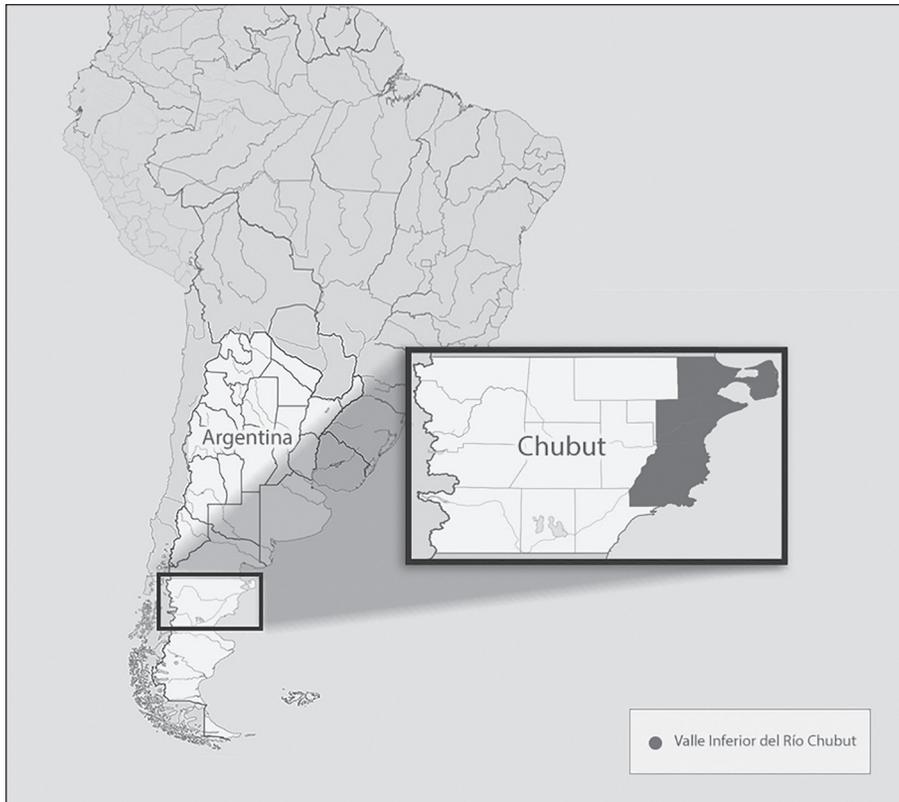
Los aspectos relativos a la coacción presentes en los planteos de la conciencia pública de Durkheim (1997, 35-39) son redefinidos por las teorías sobre las representaciones sociales al aportar a la comprensión de la comunicación y la práctica de los grupos, apelando a su naturaleza dinámica (Valencia y Elejabarrieta 2007, 120). En este sentido, la sociología puede profundizar su contribución al considerar las implicancias que poseen las representaciones sociales construidas por un grupo cuya pertenencia de clase los ubica en una posición de influencia. El desarrollo de la sociología de las élites tiene como antecedente, desde la década de 1950, el texto clásico *La élite del poder* de Wright Mills (1963) que delimita el campo de investigación sobre las posiciones de “poder, prestigio y honor” en la sociedad norteamericana de aquel momento. En Argentina, el texto *Los que mandan*, de José Luis de Ímaz (1965), fue una importante contribución en ese mismo sentido, donde se analiza la composición del grupo que ocupa los cargos más importantes en la economía y la política nacional, con independencia de sus “calidades personales” (2).

**...la sociología puede profundizar su contribución al considerar las implicancias que poseen las representaciones sociales construidas por un grupo cuya pertenencia de clase los ubica en una posición de influencia.**



El concepto de élite, entonces, permite sumar a los planteos sobre las representaciones sociales señalados hasta ahora una variable que incluya la pertenencia de clase en sus aspectos simbólicos, cuya repercusión tiene implicaciones concretas en las formas de interacción resultantes. En el caso analizado, se materializa en las características que asume el mercado de trabajo agrario que se constituye desde la década de 1990 en el Valle Inferior del Río Chubut en torno a la producción de cerezas.

Imagen 1. Región VIRCH, provincia de Chubut, Argentina



Fuente: elaboración propia.

En el escenario provincial, el grupo de empresarios cereceros forma parte de una élite local: “Toda pequeña ciudad es una jerarquía local de posiciones sociales y que en la cumbre de cada una hay aún una élite local de poder, riqueza y prestigio” (Wright Mills 1963, 50).

Los planteos señalados no pretenden agotar los debates y usos del concepto de representación social, como tampoco la contribución que el desarrollo posterior de la tradición erigida bajo el título de sociología de las élites tiene para aportarle. Más bien, el artículo se sostiene sobre un marco conceptual útil para analizar el caso de estudio. Por ello, evita adentrarse en aquellas discusiones que buscan distinguir, por ejemplo, las representaciones

sociales de la ideología y el sentido común (Castorina y Barreiro 2006), para centrarse en el hecho fundamental de aquello que las constituye como una “mediación simbólica [que] otorga significado a la realidad para los grupos sociales”, cuestión que abre la posibilidad de que los sujetos entiendan sus acciones como naturales (Castorina y Barreiro 2006, 18).

## Las políticas públicas orientadas a la producción frutícola de exportación

La producción de cerezas inauguró una nueva orientación productiva en la región Valle Inferior del Río Chubut (VIRCH)<sup>1</sup> que fue conducida por un sector de la élite cuya realidad económica, política y social se encuentra anclada localmente. Este grupo, con capacidad de inversión, supo responder a lo que dio en llamarse mediáticamente en la provincia de Chubut como *revolución productiva*.<sup>2</sup>

Mediante los organismos públicos dedicados al desarrollo rural (nacionales y locales), el gobierno de Chubut, encabezado por Carlos Maestro (1991-1999), promovió una serie de medidas de las que participaron también universidades, consultores especializados e inversores que comenzaron a desplegar estrategias de participación activa en la realidad social y económica del espacio rural-agrario de la región. Los miembros del grupo pionero en la producción de cerezas carecían de experiencia en actividades agropecuarias, más bien formaban parte de la élite urbana de los departamentos de Rawson y Gaiman. Sus actividades económicas principales estaban vinculadas con el comercio, la función pública, accionistas de empresas medianas y pequeñas, y al ejercicio de profesiones liberales como medicina, abogacía, contaduría, etc.

Por medio de la asistencia financiera y técnica desplegada desde 1997 por la Corporación de Fomento Rural de Chubut (CORFO) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) –como sus principales exponentes– y entre un conjunto de actividades agrarias promovidas centralizadamente, la cereza logró constituirse como alternativa para la inversión productiva y el camino para conducir la inserción económica de este grupo en una actividad agraria novedosa.

Ambos organismos sostuvieron su intervención con base en una lógica de captación de inversiones privadas para favorecer el desarrollo productivo de la región a partir de la cual, conservando la propuesta de asistencia territorial propia del extensionismo rural, fundaron un modelo de aplicación de conocimiento agronómico para la eficiencia productiva local.

---

1 El VIRCH forma parte de la Comarca VIRCH-Valdés y está formado por las localidades de Trelew, Rawson, Gaiman, Dolavon y la Comuna Rural 28 de Julio. Estas pertenecen al departamento Rawson (que cuenta con la sede de la administración provincial, Rawson, y con el centro comercial de la provincia, Trelew) y Gaiman (integrado por las localidades de Dolavon, Gaiman y 28 de Julio).

2 Esta se trató de una iniciativa que retomó, años más tarde y a escala provincial, la propuesta impulsada por Carlos Menem (1989-1999) en su primera campaña presidencial y que tenía como eje la diversificación productiva de la provincia con énfasis en la producción agropecuaria orientada a mercados internacionales.

El INTA desarrolló en la región del VIRCH, y para la cereza particularmente, un dispositivo de acompañamiento que fue aprovechado –y recreado– por este grupo, aunque con características diversas, a lo largo de las distintas etapas. Mientras tanto, CORFO promovió el acceso a fuentes de financiamiento para la incorporación tecnológica y favoreció la distribución de plantines de cerezos, necesarios para comenzar los emprendimientos.

El proceso que transita la actividad puede verse como el resultado de la confluencia entre las características del actor que la lleva a cabo (quienes a partir de allí comienzan

a afianzar sus vínculos y alianzas en torno a la producción) y las condiciones propias del producto. Esta afirmación constituye el punto de partida para analizar la dinámica imperante en la conformación de las representaciones sociales que este actor construye sobre el trabajo asalariado y la forma que adopta este nuevo mercado de trabajo en cada una de las etapas que recorre.

A continuación, el artículo presenta la descripción de las etapas transitadas por la producción y sus características principales, necesarias para comprender los aspectos particulares del cultivo. El desarrollo es seguido por una semblanza del grupo que abre paso a la actividad en la región. Posteriormente se presenta el análisis del caso, enmarcado en el enfoque teórico que propone el estudio de las representaciones sociales ya

desarrollado. Finaliza con una serie de reflexiones que invitan a continuar indagando sobre estas problemáticas de investigación, como aporte para el estudio de un aspecto de los mercados de trabajo poco explorado.

**Los miembros del grupo pionero en la producción de cerezas carecían de experiencia en actividades agropecuarias, más bien formaban parte de la élite urbana de los departamentos de Rawson y Gaiman.**



## Sobre la producción de cerezas valletanas

El proceso de constitución del mercado de trabajo de la cereza en el VIRCH puede ser comprendido a partir de las transformaciones que tuvieron lugar entre 1996 y la actualidad. Para abordarlo, se define una periodización de la génesis transitada por las unidades productivas que consta de tres etapas: inicio, expansión y consolidación (Crovetto 2014). En primer lugar, la etapa de inicio se caracteriza por la conformación de una correspondencia en las formas de conducción de las unidades productivas; aquí las características propias del cultivo y el contexto histórico en que surge delimitan algunos ejes organizadores de la información. En segundo lugar, la etapa de expansión está planteada fundamentalmente en torno a la búsqueda de una forma de manejo personalizada de cada unidad productiva,

centrada en la calidad y en el fortalecimiento de canales de comercialización. Por último, la etapa de consolidación se refiere a la conceptualización del momento a partir del cual se constituyen las jerarquías entre los distintos tipos de empresas, sobre todo en función de los mercados a los que se destina el producto y a la dinámica que finalmente adopta esta producción, influida por las políticas económicas llevadas a cabo hacia finales de 2015. Recientemente se ha visto un aumento en la presencia mediática de actores políticos y empresarios señalando la relevancia económica y perspectiva a futuro de la producción de cerezas, incluyendo negociaciones llevadas a cabo para la apertura del comercio con China, cuya primera exportación tuvo lugar en la campaña 2018-2019, luego de la aprobación del protocolo fitosanitario que habilitó la operación. Otro aspecto relevante fue la Jornada Nacional de Cerezas realizada en la provincia de Neuquén a mediados de 2019 en la cual, con la participación del, en aquel momento ministro de Agroindustria, empresarios, especialistas y proveedores de insumos y servicios, se estimuló la inversión y se compartió un panorama alentador para los próximos años.

En función de la identificación de estos cortes temporales, es importante atender las maneras en que se articulan las intenciones y las estrategias económicas desarrolladas en un contexto local-global de profundo dinamismo, económico y político. Esto encuentra su correlato en las condiciones de empleo ofrecidas, en las estrategias de negociación desplegadas por los actores (empresariales, sindicales, estatales y los asalariados) y en las dinámicas resultantes en cada etapa.

Es importante conocer la manera en que un conjunto de decisiones empresariales se articuló de forma tal que fue posible conformar un escenario productivo hasta ese momento inexistente. Con la inauguración de esta especialización productiva regional de la mano de este grupo de nuevos inversores que de manera directa participan del control de sus emprendimientos y que han alcanzado una gestión homogénea de las unidades productivas, la relación entablada con la fuerza de trabajo ha encontrado características comunes. Dado que la intensidad de los vínculos (Granovetter 1973) del grupo de empresarios de la cereza se sumó a la movilidad estacional de la fuerza de trabajo, hemos podido descomponer la influencia que una producción tiene en la formación de un territorio. Esto es producto de las relaciones sociales que se construyen en torno a un mercado de trabajo y donde “los límites no están dados por la producción sino por el territorio donde se producen los intercambios de fuerza de trabajo y de bienes y servicios” (Crovetto 2014, 79).

La correspondencia material y simbólica que comparte el conjunto de empresarios dedicados a la cereza en esta región, junto a la novedad que en sus trayectorias implicó la puesta en marcha de un emprendimiento agrario, constituye un punto de interés que posibilita indagar la conformación de una identidad productiva y comercial novedosa para la región. Este aspecto coincide con antecedentes registrados en procesos similares que tienen lugar en la misma etapa en otras producciones frutícolas del país, por ejemplo el arándano (Craviotti 2007).

Su origen social, su participación en la vida económica y política local-provincial y su disponibilidad financiera para afrontar la inversión necesaria conforman el conjunto de recursos, en el sentido dado por Giddens (2011), que los ha dotado de una productividad novedosa, estimulada desde los años de la *revolución productiva* y resignificada en cada una de las etapas que siguieron a su emergencia en el agro valletano.

Una particularidad que reúne el grupo pionero en el desarrollo de la actividad cerecera del VIRCH es que comparten los mismos espacios de socialización y poseen una pertenencia social que los conforma como grupo, con altos niveles de influencias económica y política a nivel local y provincial. Sus decisiones tienen consecuencias en la vida cotidiana de la región, tanto por su participación económica en la provincia como en diversas esferas del Estado, y en otros espacios donde el reconocimiento social se evidencia en, por ejemplo, su acceso a los medios de comunicaciones locales y su presencia en asociaciones del más diverso tipo.

En este grupo intervienen aspectos de la experiencia individual que resultan coincidentes. Retomando los aportes referidos por Giddens (2011), podríamos decir que sus similitudes, producto de su control o influencia sobre determinados recursos materiales y simbólicos, posibilitó la coordinación de esfuerzos y la edificación de vínculos de solidaridad que les permitieron fortalecer su posición en la estructura social local. El nuevo entramado gestado desde el espacio rural-agrario, entonces, cumple su función complementaria a las actividades sostenidas en el ámbito urbano. La iniciativa se constituyó así en un incentivo para la inversión productiva en el agro, motivado por el análisis de un escenario propicio para la producción primario-exportadora.

Las cercanías y los vínculos previos constituidos entre los empresarios involucrados transitan las diversas esferas de la vida personal (familia, amistad, negocios, filiación política, recreación), cuestión que influye en la difusión, al interior de este grupo, de la oportunidad de inversión y favorece a su vez la fundación de distintas instancias asociativas para llevarla a cabo de manera competitiva. Este aspecto propone una base de integración que potenció el tipo de intervención llevado a cabo por el INTA respecto a la puesta en marcha de grupos de productores para la capacitación, seguimiento y experimentación *in situ*.

Las instancias asociativas resultantes se reconvirtieron a lo largo de las distintas etapas hasta llegar, en la actualidad, a la consolidación de una cooperativa de la que participa la mayor proporción de establecimientos y que tiene por función principal la centralización de los esfuerzos involucrados en la gestión del procesamiento y comercialización de la fruta en el mercado internacional.

### *Características de la producción*

Algunas de las características típicas de este cultivo, y fuente de muchas de sus complejidades, son la fuerte estacionalidad del momento de la cosecha y la corta duración del fruto una vez que es extraído de la planta. A esto se suma el hecho de que, a diferencia de otros

cultivos fruti-hortícolas, solo puede ser cosechado una vez maduro. La dureza, el calibre, el color y el sabor son los aspectos evaluados para determinar su calidad y, a partir de ahí, el destino de comercialización (local, nacional o internacional). Deben incluirse también aspectos referidos al embalaje y *packaging* realizado con productos especializados que maximizan la capacidad de conservación de la fruta para cumplir con los altos estándares de presentación cuando se orienta al mercado exterior. En esta evaluación, se incluye además su forma de llegar a destino y su valor de venta, todos aspectos vinculados con la rentabilidad alcanzada en cada campaña.

Cuadro 1. Exportaciones de cerezas de Chubut en toneladas, 2018-2019

Países	Toneladas	%
Estados Unidos	680,6	48,4
España	218,2	15,5
Hong Kong	123,2	8,75
Canadá	111,4	7,92
Reino Unido	96	6,82
Emiratos Árabes Unidos	65,9	4,68
China	42,3	3,01
Italia	25,5	1,81
Singapur	17,3	1,23
Arabia Saudita	12,5	0,89
Francia	6,2	0,44
Holanda	3,6	0,26
Bahrein	3,1	0,22
Qatar	1,5	0,11
<b>Total</b>	<b>1407,3</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con base en el *Mensuario estadístico frutícola* de SENASA.

En el VIRCH, la época de cosecha comienza hacia finales de noviembre y finaliza en diciembre, comprendiendo una duración aproximada de 28 a 30 días, mientras que la fase de poscosecha puede extenderse un poco más de tiempo. La zona se caracteriza por poseer en su mayor parte un sistema de conducción de alta densidad,<sup>3</sup> lo cual permite que en pocas hectáreas se reúna una gran cantidad de plantas, estimando en la actualidad alrededor de entre 2000 y 3000 cerezos por hectárea. Además, la mayor proporción de las explotacio-

3 Los sistemas más utilizados en la región son los Vaso español y Tatura. El sistema Vaso español es un tipo de conducción de las explotaciones frutícolas que favorece la obtención de un árbol de menor tamaño (tipo arbusto) que permite realizar la mayor parte de las labores culturales, en particular la cosecha y la poda desde el suelo. En el sistema Tatura, las plantas están apoyadas sobre una estructura en forma de V dispuesta en forma perpendicular a la fila y permite aumentar la cantidad de plantas por hectárea..

nes incorporaron paulatinamente sistemas de protección contra heladas, riego por goteo y cuentan con asesoría agronómica privada para el manejo integral de la explotación que debe, para exportar, respetar los estándares internacionalmente establecidos.<sup>4</sup>

Debido a sus características, las chacras con cereza no superan las 20 hectáreas, encontrando una gran diversidad de extensión que suele iniciar mayormente en las dos hectáreas, con una superficie recomendada de entre cuatro y cinco hectáreas para obtener los mejores rendimientos, fundamentalmente en torno a las características de calidad demandadas por los

mercados exigentes. El número de empresarios involucrados ha variado a lo largo de cada una de las etapas señaladas anteriormente. Mientras que al inicio de la actividad se incorporan a los pioneros nuevos inversores hasta alcanzar un total de aproximadamente 45 personas (que mantienen la propiedad o control de las unidades productivas existentes), posteriormente este número desciende hasta llegar a no más de 30, de los cuales 12 se encuentran nucleados en una cooperativa. Todos, con lazos afianzados en espacios comunes de socialización, han compartido aprendizajes en los que confluyen por un lado las expectativas fundadas en la trayectoria chilena (país que ha visto acrecentar a lo largo de los años rotundamente su volumen de exportación) y, por otro, las debilidades vinculadas a la falta de conocimientos sobre la producción agraria en general y de la cereza en particular. Entre ellas, las del propio proceso productivo que debe conducir, en

**...las labores implicadas en la producción de cerezas pueden dividirse en torno a: los cuidados de la plantación a lo largo del año (en los que se incluyen las tareas de poda, fertilización y sanidad), las labores de cosecha y de poscosecha (empaquetado y traslados a los centros de comercialización).**



un contexto inicial donde la fuerza de trabajo local carece, al igual que los empresarios, de experiencia en actividades agrarias y donde la cosecha requiere ciertos niveles de calificación y posee una relevancia crucial para llegar al destino de comercialización esperado.

En este sentido, las labores implicadas en la producción de cerezas pueden dividirse en torno a: los cuidados de la plantación a lo largo del año (en los que se incluyen las tareas de poda, fertilización y sanidad), las labores de cosecha y de poscosecha (empaquetado y traslados a los centros de comercialización). Cada una de ellas es realizada por distintos trabajadores y trabajadoras, y presenta condiciones también diversas en distintos aspectos, su reclutamiento, el tipo de actividad realizada y las condiciones en que se desarrolla la tarea.

4 Un dato relevante para considerar es el período que separa la inversión inicial para nuevas explotaciones, desde el momento de la colocación de los plantines, hasta lograr un monte con capacidad productiva. Se estima en alrededor de los cuatro o cinco años para el comienzo de la cosecha, debiendo esperar hasta aproximadamente los nueve años para obtener el máximo rendimiento posible, con plantas que tienen una vida útil entre 20 y 30 años. Las variedades de cereza más comúnmente producidas son Lapins y Bing, seguidas por Newstar, Sweet Heart, Stella, Sunburst y Van, variando el tipo de manejo de la plantación y poscosecha en cada caso en particular.

Tabla 1. Momentos del proceso productivo de la cereza en el VIRCH

Momentos	Labores	Tiempos
Producción	Manejo del suelo, mantenimiento de sistemas de riego, poda y recambio de plantas. Fertilización, control de plagas, protección de heladas.	Enero a mediados de noviembre.
Cosecha	Extracción de la fruta de la planta; acopio adecuado de fruta por cada cosechador.	Mediados de noviembre y diciembre.
Procesamiento	Recepción y enfriamiento de la fruta; clasificación por destino (descarte o exportación) y por forma de traslado (tierra, agua, aire); armado de las cajas por tamaño y embalaje.	Mediados de noviembre y diciembre.

Fuente: elaboración propia con base en Crovetto (2014) y entrevistas realizadas en campo.

Cómo se resuelven las tareas en cada etapa integra parte de las tensiones que en aquellos años ilustran la evolución de la producción en la región y colabora, a posteriori, en la forma que adopta finalmente el mercado de trabajo. Mientras que el vínculo entre lo rural y lo urbano que caracteriza el VIRCH se muestra como una potencialidad para ampliar las fuentes de empleo de trabajadoras y trabajadores locales desocupados (Crovetto 2014), las interacciones entre empresarios y asalariados durante las primeras campañas de cosecha ofrecen al primero elementos que alimentarán las representaciones sociales sobre el sujeto asalariado. Aun recibiendo apoyo estatal para subsanar la ausencia de trabajadores calificados para algunas tareas, la relación entre empresarios y trabajadores locales en las chacras fomenta una segmentación del mercado de trabajo a partir de la asignación de atributos cristalizados. Estos permiten al grupo de empresarios, posteriormente, explicar sus decisiones con base en la experiencia transitada.

## Las representaciones sociales de los empresarios sobre los trabajadores de la cereza

En el período de inicio de la actividad, una de las iniciativas estatales llevadas a cabo por el INTA fue la capacitación de cosechadores locales. El hecho de que la producción de cerezas haya sido relativamente novedosa en la provincia implicó una ausencia inicial de asalariados que tuviesen las competencias necesarias para llevar a cabo las distintas labores. A su vez, que los tiempos de mayor demanda de fuerza de trabajo fuesen acotados a lo largo del año constituyó un obstáculo para atraer trabajadores locales (Crovetto 2010). Siendo que uno de los aspectos señalados por las políticas públicas fue la necesidad de generar nuevas fuentes de empleo en un contexto de desocupación por el cierre de industrias, comenzaron a realizarse, año a año y poco antes del inicio del período de cosecha, capacitaciones abiertas a la población local en las que participaron mayoritariamente mujeres y jóvenes.

De la primera capacitación del INTA en el VIRCH participaron alrededor de 2000 personas; fue realizada por varios años en momentos previos al inicio de la cosecha y era difundida en los diarios y radios de la zona, otorgando una certificación como cosecheros a quienes participaban de ella. Si bien dicha certificación se presentaba como condición para ser empleado, en la práctica, y dado el volumen de demanda de trabajadores, esto no fue excluyente, siendo necesaria la instrucción de las y los trabajadores en las propias chacras. Más allá de esto, durante esta etapa se identifica en las entrevistas realizadas que aquellos trabajadores participaban año tras año, siendo el momento de la capacitación una suerte de espacio de vinculación entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo durante la etapa de inicio de la producción. La distancia entre la idea formada acerca de las calificaciones requeridas, la disponibilidad de trabajadores locales y la evaluación alcanzada a partir de los primeros vínculos con este grupo de asalariados modificó sustancialmente las estrategias de reclutamiento. Implicó además un aprendizaje improvisado por parte de los empresarios que optaron por asignar, de forma compartida, una caracterización peyorativa a la población local, en un escenario donde la movilidad estacional de los asalariados rurales permanece y brinda formas alternativas y eficientes de resolver la etapa de cosecha. Paralelamente, la procedencia urbana, no agraria, de los primeros trabajadores locales empleados, que al igual que los empresarios carecían de experiencia agraria (Crovetto 2010), también carecían de estrategias que les permitieran sostener una actividad estacional, al contrario de aquellos colectivos que ya han consolidado estrategias laborales en distintas regiones organizadas en un ciclo ocupacional anual. “Este año hice algunas pruebas porque me faltó gente de afuera y en un momento X llevo 40, yo lo quería matar. De los 40 me habrán servido 10. El resto no, no, gente local no, tiene que ser de afuera” (entrevista a empresario A, noviembre 2018).

Lo único rural-agrario en esta actividad resulta, en un inicio, el producto, la cereza, ya que tanto trabajadores como empresarios pertenecen a zonas urbanas periféricas de Trelew y Gaiman sobre todo, y carecen de experiencia agraria: “Se traen cosecheros de afuera, no se utilizan más los cosecheros de acá, porque los de acá no son desocupados, son inocupables, que no es lo mismo” (entrevista a empresario B, VIRCH, septiembre de 2017).

La necesidad de cosechar en un lapso muy breve de tiempo mucha cantidad de fruta implicó, además de contar con asalariados que dispusieran de las destrezas para realizarlo sin lastimar la fruta, la cantidad suficiente de trabajadores que lo llevaran a cabo durante todo el proceso. Esta cuestión, tal como es relatado en las entrevistas realizadas, permite evidenciar que las decisiones fueron llevándose a cabo a partir de las situaciones que se desarrollaban una vez al año en la cosecha, de manera imprevista al principio.

El aprendizaje sobre la experiencia transitada por los empresarios y por aquellos agentes encargados de la contratación de trabajadores implicó posteriormente la adopción de formas clásicas de reclutamiento de asalariados en el agro, como son aquellas vinculadas a la figura del “enganchador”. A partir de esta figura comenzó a entablarse la vinculación

con colectivos de asalariados provenientes de otras regiones del país que, a través de los primeros vínculos señalados con la provincia de Mendoza, difundieron la receptividad y las relaciones que se fueron estableciendo en cada momento de la producción.

En este sentido, la etapa de expansión se corresponde con la exploración de las alternativas que permitieran vincular la producción de cerezas con el ciclo ocupacional anual de asalariados agrarios provenientes de otras latitudes. La experiencia previa en la actividad de cosecha por parte de los trabajadores se presenta como una cualidad señalada por los empresarios entrevistados, independientemente del tipo de producto que se trate, tanto en términos de calificación como, de forma implícita, por su familiaridad con las dinámicas de contratación imperantes en los mercados de trabajo agrario. Dinámicas consolidadas en otros tipos de producciones, donde habían logrado cierto nivel de eficacia y sostenibilidad, no prosperaron en la zona como fueron las cooperativas de trabajo o las empresas prestatarias de servicios de personal temporario:

En principio, empezaron a venir algunos capangas que venían con su comparsa, te cobraban un porcentaje; y después empezamos a contactarlos, empezaron a venirse solos y ya llamas a uno y tiene cinco amigos, se arma su propia cuadrilla que no se cobran entre ellos (entrevista a empresario C, VIRCH, septiembre de 2017).

Los vínculos con la provincia de Mendoza estaban favorecidos por las relaciones con técnicos y emprendimientos de cereza que sirvieron en la etapa de inicio para comenzar la actividad en el VIRCH. La búsqueda de cosechadores de esta zona se entiende por la necesidad de garantizar el cumplimiento de esta labor cultural con los requerimientos necesarios, en términos de volumen de cosecha por trabajador en función de los tiempos requeridos por la producción. Esto se comprende además por el hecho de que, en la experiencia previa, la falta de continuidad de los asalariados locales ejercía una imprevisibilidad incompatible con las expectativas de los titulares de las unidades productivas.

La participación de cosechadores mendocinos brindó ciertas garantías de continuidad y destrezas para la extracción de la fruta. No obstante, los conflictos estuvieron vinculados fundamentalmente con los “vicios”, entendidos en un doble sentido; por una parte, la dificultad para incorporar los mecanismos de cosecha propios del producto,<sup>5</sup> no presentes en otras producciones, y por otro, por las conflictividades inherentes a la experiencia sindical de los trabajadores en un momento en el cual la negativa a cosechar significaba la pérdida de un año completo de inversión. La objetivación de la imagen que vincula a su vez el robo y la sindicalización da evidencia del proceso de anclaje a través del cual se justifica la negativa de incorporar trabajadores de determinada procedencia y construye una idea del trabajador ideal en torno a dos valores fundamentales, la confianza y la eficiencia. Estos aspectos,

---

5 La cosecha de cereza no solo requiere la identificación de la madurez por tamaño y color, sino que además debe ser extraída con el pedúnculo, en caso contrario deja de reunir las condiciones para exportar por su rápida degradación.

además, referidos a la dificultad de “conseguir” trabajadores que tiende a ser explicado en función de factores centralmente vinculados a la ausencia de una “cultura del trabajo”.

El trabajador que contratas de Mendoza viene con todos los vicios de robo, de sindicato, de hacer lío, huelga, paro, viene con muchas mañas. Entonces que se yo, te vas más hacia el lado de Santiago o de Tucumán, que dentro de todo son más confiables (entrevista empresario A, noviembre 2018).

En la etapa de consolidación, a partir de la edificación de vínculos con trabajadores agrarios provenientes del norte del país, fundamentalmente de la provincia de Tucumán, los empresarios han alcanzado ciertas garantías de confianza en la habilidad y entablado una negociación anticipada a cada campaña, posibilitada por la repetición de trabajadores en cada una:

Y yo hace ya tres años que repito cosecheros casi todos, alguno viene nuevo, pero son grupos, vienen un grupito de 10 que son todos medio parientes y son zafreros, terminan la temporada y se quieren ir (entrevista a empresario A, VIRCH, septiembre de 2017).

Tanto las redes familiares como los recorridos por distintas producciones en diversas regiones del país han posibilitado a los empresarios llevar a cabo la cosecha sin presentar sobresaltos, anticipando condiciones salariales, de trabajo y de residencia, traslados y laborales.

Hasta aquí nos hemos referido al trabajo asalariado implicado en las tareas de cosecha, dado que es aquel que presenta su desarrollo más fluctuante a lo largo de los tres períodos. Para el empaque y procesamiento de la fruta, las etapas de inicio, expansión y consolidación de la actividad aparecen más bien como una continuidad que transita una organización sostenida y creciente. En este caso, desde el comienzo de la producción, con tecnologías rudimentarias, las condiciones en que se realizan las labores centralizadas en el galpón de empaque se han acrecentado a lo largo de los años. Tanto la tecnología utilizada como la organización del trabajo se han robustecido en cada campaña. Esta actividad se realiza principalmente en la planta de empaque gestionada por la cooperativa, la cual reúne la fruta de una gran cantidad de productores, la fuerza de trabajo es local y fundamentalmente femenina. La planta de empaque más importante, que concentra más del 50% de la exportación, empleó durante la época de cosecha 2018-2019 alrededor de 250 empleados (*Chubut*, 30 de diciembre de 2018; *El Popular*, 12 de enero 2019), en su mayoría mujeres. Las trabajadoras suelen emplearse en las diferentes campañas; el tipo de actividad que realizan es más bien asimilable a una actividad industrial (residentes locales). Esta situación es interpretada a partir de una serie de aspectos, por un lado, la complementariedad que permite con tareas vinculadas al trabajo doméstico, garantizado por la disponibilidad de trabajadoras interesadas en ocuparse en esta tareas. Por otro, por la forma de pago (sueldo fijo), a diferencia del pago por productividad que caracteriza

el tipo de percepción del salario el cosechador. Además, la supervisión permanente que realizan los encargados, la posibilidad de capacitarlas y los ritmos de trabajo impuesto por la tecnología utilizada, requiriendo un trabajo coordinado y delicado.

“La gente que tomás es gente de barrios marginales, no tienen una cultura de la higiene, de la responsabilidad, del trabajo” (entrevista empresario, noviembre 2018).

Por otra parte, el trabajo permanente en las chacras suele estar ocupado principalmente por asalariados de origen boliviano asentados en la zona, referenciados como trabajadores disciplinados y confiables por todos los empresarios entrevistados, alimentando las representaciones sociales sobre este colectivo migrante y sus características sobre sus destrezas laborales.

En este sentido, los aspectos hasta aquí señalados permiten iniciar un análisis sobre los discursos de los actores empresarios acerca de los asalariados, en tanto producen informaciones y significados con base en la experiencia y sus intereses de clase. La nominación de los trabajadores locales como “inocupables”, a los mendocinos como “irresponsables”, el calificativo de “ladrones” en general para todos ellos conforme fue registrado en las entrevistas realizadas; en clave nacional a los argentinos como “charlatanes” a diferencia de los bolivianos como “callados pero trabajadores”, constituyen aspectos que permiten avanzar en el análisis sobre las representaciones sociales construidas por los titulares de los establecimientos a lo largo de su trayectoria:

El boliviano lo que tiene es que es una persona muy constante para trabajar, pero en calidad de mano de obra los tucumanos son mejores que los bolivianos, y capaz que el tucumano es rápido, es ágil, pero el boliviano va y al final del día te rindió (entrevista a gerente, VIRCH, septiembre de 2017).

El trabajador boliviano es valorado y requerido en la región; las características de su participación en la zona son equivalentes a lo que sucede en la mayoría de los cinturones fruti-hortícolas del país.

**La apertura de nuevos vínculos, habilitados por la inserción en una actividad novedosa para estos actores empresarios, constituye un aspecto nodal para abordar las formas en que se lleva a cabo el proceso productivo.**



## Reflexiones finales

Quienes poseen el control del proceso productivo, a lo largo de cada uno de los períodos que transitó la producción, han consolidado diversos aprendizajes (Crovetto et al. 2020). La apertura de nuevos vínculos, habilitados por la inserción en una actividad novedosa para estos actores empresarios, constituye un aspecto nodal para abordar las formas en que se lleva a cabo el proceso productivo. Estos procedimientos, consolidados por el grupo pionero y acompañados por quienes posteriormente se sumaron a la actividad, han redundado en un conjunto compartido de formas de nominar a los trabajadores por ciertos rasgos, preponderantemente por su origen, nacional o extranjero, o bien por la provincia o región a la que pertenecen. También a la asignación de tareas de acuerdo con su género, manteniendo las trabajadoras empleadas una continuidad y residencia local a diferencia de los trabajadores de la cosecha, donde las posibilidades de control y disciplinamiento se tornan más dificultosas. En el empaque, la tecnología utilizada ejerce una influencia notoria en la forma y tiempos de trabajo, organizando un ritmo que deben seguir las asalariadas allí empleadas, a diferencia del trabajo en la chacra donde el ritmo dado a la cosecha y el tratamiento a la fruta son definitorios de la calidad y difícil de ser identificado *in situ*.

Entre el conjunto de nuevos actores que la producción de cereza reúne, el vínculo entablado entre patrones y asalariados se configura en la propia experiencia de los actores. La movilidad de los trabajadores, las características del cultivo y las formas de producción conformadas en el proceso de modernización afrontado en la región del VIRCH desde finales de la década de 1990, configuran un estilo de reclutamiento de la fuerza de trabajo y, en la misma dinámica, un conjunto de representaciones sociales construidas sobre los asalariados que han favorecido y permiten a los actores explicar las decisiones tomadas. Estas han superado las cuestiones referidas netamente a la calificación en la realización de las labores para implicar fundamentalmente el conjunto de conflictividades inherentes a la relación entre capital y trabajo, cuestión que los condujo hacia una exploración de alternativas que han conformado un mercado de trabajo caracterizado por la migración estacional de grupos de cosechadores provenientes del norte del país, la prioridad de asalariados bolivianos asentados para el trabajo permanente y de mujeres locales residentes urbanas para el procesamiento y empaque.

Los discursos de los empresarios dedicados a esta actividad, a la par que realizan a lo largo del año otras actividades de tipo urbano, han permitido reconocer la manera en que las representaciones sociales construidas sobre los asalariados y asalariadas permiten resolver, de manera categórica, las instancias del proceso productivo, sobre todo las más sensibles. Este grupo, al compartir espacios de socialización, previo a la inversión y posterior a esta, ha consolidado formas equivalentes de clasificar y gestionar sus unidades productivas. Las solidaridades construidas por los empresarios dedicados a la actividad, posibilitadas por sus pertenencias de clase, les ha permitido coordinar acciones y cons-

truir colectivamente sus representaciones a través de nuevas instancias de socialización, aún referidas a la imagen sobre si mismos en torno a la actividad. Esto dio lugar, además, a la diversificación de experiencias y recorridos que para algunos garantizaron su continuidad y crecimiento en el sector y para otros, su abandono definitivo.

## Referencias

- Abundiz Valencia, Silvia. 2007. "Elementos de la construcción, circulación y aplicación de las representaciones sociales". En *Representaciones sociales. Teoría e investigación*, coordinado por Tania Rodríguez Salazar y María de Lourdes García Curiel, 51-88. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Banchs, María Auxiliadora. 1986. "Concepto de representaciones sociales: análisis comparativo". *Revista Costarricense de Psicología* 8-9: 27-40.
- Castorina, José Antonio y Ana Ruth Barreiro. 2006. "Las representaciones sociales y su horizonte ideológico, una relación problemática". *Boletín de Psicología* 86: 7-25.
- Chubut. 2019. "La producción de cerezas del Valle creció un 10% y ya se consolidan los primeros contenedores para exportar a China", 30 de diciembre. <https://bit.ly/31iiYJt>
- Craviotti, Clara. 2007. "Agentes extra sectoriales y transformaciones recientes en el agro argentino". *Revista de la CEPAL* 92: 163-174.
- Crovetto, María Marcela. 2014. "La construcción de mercados de trabajo 'rururbanos' en Chubut. Los casos de la producción de lana y de cereza". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 40: 77-104.
- \_\_\_\_\_. 2010. "¿Intercambios o circulaciones? Las 'marcas' en los espacios del Valle Inferior del Río Chubut". Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Crovetto, María Marcela, Melisa Di Paolo y Lucas Osardo. 2020. "Mallas de aprendizaje y redes de conocimiento: la producción de cerezas de exportación en el Valle Inferior de Río Chubut". En *Actores y procesos de conocimiento en el mundo rural: la producción de alimentos, las agroindustrias y los biomateriales*, coordinado por A. Padawer. Buenos Aires. FFyL, UBA.
- De Ímaz, José Luis. 1965. *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Durkheim, Emile. 1997. *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal.
- \_\_\_\_\_. 1985. *La división del trabajo social*. Barcelona: Planeta.
- El Popular*. 2019. "Las cerezas de Chubut ya están en China", 12 de enero. <https://bit.ly/2YuXnV>
- Giddens, Anthony. 2011. *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Granovetter, Mark. 1973. "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology* 78 (6): 1360-1380.
- Mora, Martín. 2002. "La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici". *Athenea Digital* 2. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v1n2.55>
- Ramírez Plascencia, Jorge. 2007. "Durkheim y las representaciones colectivas". En *Representaciones sociales. Teoría e investigación*, coordinado por Tania Rodríguez Salazar y María de Lourdes García Curiel, 17-50. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria). 2019. *Mensuario estadístico frutícola*. <https://bit.ly/37Wjz4Y>
- Valencia, José y Francisco Elejabarrieta. 2007. "Aportes sobre la explicación y el enfoque de las representaciones sociales". En *Representaciones sociales. Teoría e investigación*, coordinado por Tania Rodríguez Salazar y María de Lourdes García Curiel. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Wright Mills, Charles. 1963. *La élite del poder*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).

## Entrevistas

Entrevista a empresarios, VIRCH, 2016-2018.

Entrevista a gerente, VIRCH, septiembre de 2017.

### Cómo citar este artículo:

Crovetto, Marcela y Lucas Osardo. 2020. "Representaciones sociales empresarias sobre el trabajo asalariado agrario en el Valle Inferior del Río Chubut". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 41-57. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4389



# Espacio rural e implicaciones territoriales de la acción estatal: identidad, persistencia y derechos campesinos en Malargüe, Argentina

## *Rural space and territorial consequences of Government action: Identity, persistency, and peasant rights in Malargüe, Argentina*

Oscar Humberto Soto\* y Edgars Martínez-Navarrete\*\*

Recibido: 13/03/2020 • Aceptado: 21/04/2020  
Publicado: 30/06/2020

### Resumen

El presente trabajo es un recorte teórico-histórico de una indagación más amplia en curso, cuyo objetivo es comprender las relaciones existentes entre las formas de vida comunitaria –campesinas e indígenas– en espacios periféricos y el desarrollo de las dinámicas estatales locales, nacionales y regionales que inciden en las configuraciones identitarias y territoriales. Se presenta parte del desarrollo investigativo con la intención de dar cuenta del predominio de la subsistencia rural de Malargüe (tanto campesina como indígena), sustentada en tipos de ganadería extensiva en zonas áridas, llevada a cabo por “puesteros/as”, en un territorio en el cual se evidencia la ineficacia estatal en el desarrollo de políticas públicas dirigidas al sector. Relatamos aquí la metodología, antecedentes y marco conceptual de nuestra tarea, para luego resaltar las notas principales respecto a la permanencia territorial del campesinado malargüino en sentido proporcional a la aplicación de políticas estandarizadas y deficientes, pese al auge discursivo en favor de la ruralidad local.

*Palabras clave:* campesinos; espacios rurales; indígenas; Malargüe; Mendoza; políticas públicas.

### Abstract

The present work consists of a theoretical-historical outline of a broader ongoing investigation, whose objective is to understand the existing relations between forms of community life—peasant and indigenous in peripheral spaces and the development of local, national and regional state dynamics that affect identity and territorial configurations. This is part of the research development with the intention of giving an account of the predominance of Malargüe’s rural subsistence (both peasant and indigenous), based on extensive cattle raising in arid areas, carried out by “puesteros/as”, in a territory where the State’s inefficiency in the development of public policies aimed at the sector is evident. We report here the methodology, background, and conceptual framework of our work, to then highlight the main notes regarding the territorial permanence of the Malargüino peasantry in a sense proportional to the application of standardized and deficient policies, in spite of the discursive boom in favor of local rurality.

*Keywords:* peasants; rural areas; indigenous people; Malargüe; Mendoza; public policies.

\* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.  
sotooscarhumberto@gmail.com, [orcid.org/0000-0003-1059-3885](https://orcid.org/0000-0003-1059-3885)

\*\* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México.  
edgarsmartinez@gmail.com, [orcid.org/0000-0002-2510-7627](https://orcid.org/0000-0002-2510-7627)

## Introducción

El presente texto constituye un conjunto de notas de trabajo en el territorio rural del sur de la provincia de Mendoza, más específicamente en el departamento de Malargüe. El objetivo del estudio realizado se enmarca en una investigación más amplia que busca, entre otras cosas, comprender cómo las familias campesinas e indígenas de los Andes áridos recrean modalidades de acción y prácticas productivas que reafirman su configuración identitaria, al tiempo que estructuran reclamos sobre derechos individuales y colectivos, cuya ausencia resulta problemática y persistente, toda vez que el desarrollo de sus reivindicaciones se pone en tensión y/o articulación con las formas primordiales del Estado y sus modos de ejercicio del poder. Sobre esta base, indagamos estrategias de acción campesinas e indígenas emergentes a partir de 2000 sobre las nuevas problemáticas y reclamos rurales postergados y el horizonte de políticas estatales que contribuyen o no a la ampliación de derechos y al bienestar del sector estudiado. En tal sentido, partimos de una estrategia metodológica de carácter mixto, en tanto combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, reconociendo particularmente sobre estas últimas la apertura a un diseño de investigación emergente (Marshall y Rossman 1989), para lo cual se respetan etapas y procedimientos sobre la base de concepciones e ideas contenidas en un paradigma, y los supuestos implícitos o explícitos que constituyen el marco dentro del cual se construyen los objetivos de investigación y se lleva a cabo su diseño (Sautú 2000, 5). Adicionalmente, trabajamos sobre la recolección y análisis de información secundaria, así como en la producción de información de carácter primario.

Nuestra investigación ha sido estructurada en torno de tres niveles analíticos: primero, el macroeconómico estructural que versa sobre el tipo de relaciones de producción en las que se insertan las familias campesinas e indígenas y sus organizaciones sociopolíticas. Segundo, el macrosocial y político que remite a los marcos de la vinculación entre Estado y sociedad civil como forma primordial, lo que, como señalamos, se refiere a la tensión y/o articulaciones de las demandas por derechos campesinos e indígenas y los dispositivos de intervención estatal en términos generales. Y el tercer nivel analítico es el *ámbito de las estrategias de acción* (de subsistencia e intervención política) de familias y organizaciones campesinas e indígenas del sur de Mendoza.

Priorizar la revalorización de las prácticas, acciones, intervenciones y conocimientos que portan las comunidades campesinas e indígenas en relación con la interacción pública y sus estrategias de permanencia en el ámbito rural requiere identificar la unidad de análisis emergente con un grado mayor de abstracción. En nuestro caso, si bien tal grado analítico recae en el campesinado y pueblos indígenas, nos centraremos en las familias y organizaciones de puesteros e indígenas trashumantes, siendo estas las unidades de análisis de anclaje en la red de relaciones que configuran nuestra problemática. La obtención de datos estuvo

vinculada con el espectro espacial y temporal que hemos señalado, con la finalidad de dar cuenta de las ampliaciones y retracciones de derechos, así como de las configuraciones identitarias contemporáneas que sirvieron de base para nuestro objetivo de hacer visible la carencia de políticas públicas efectivas dirigidas al sector.

Cuadro 1. Esquema metodológico

<b>Primer nivel:</b> análisis de situación económica de las formas de lo agrario-rural en escala regional.
<b>Segundo nivel:</b> análisis normativo, jurídico y material sobre las dinámicas estatales, la acción heterónoma gubernamental y el conjunto de políticas públicas municipales, provinciales y nacionales.
<b>Tercer nivel:</b> análisis de las estrategias de subsistencia y los derechos campesinos e indígenas desde una metodología participante (en oposición a las perspectivas “participativas”), que surge del conocimiento “con-las-comunidades”, a partir de la problematización de su cotidianeidad (Ferreira de Faria 2017).

Elaboración propia.

## Nuestros interrogantes

Entre los objetivos particulares que acompañaron nuestro trabajo, resalta la caracterización del conjunto de estrategias de permanencia en la tierra llevadas a cabo por familias campesinas e indígenas ubicadas en la zona rural de Malargüe, provincia de Mendoza, en el oeste argentino, en tanto modalidad de reafirmación identitaria y territorial. Partimos del interrogante central acerca de si persiste o no en Malargüe una marcada ausencia estatal y el correlato de una fragmentación en la aplicación de las políticas públicas orientadas al sector. Por ello, con la intención de analizar los dispositivos estatales que han operado y operan como instancias de violación y vulneración de los derechos campesinos e indígenas y sus territorios, optamos por dar cuenta de los principales reclamos de las familias y organizaciones campesinas e indígenas, en vistas de la efectivización y ampliación de sus derechos campesinos. En definitiva, sobre este marco teórico-conceptual, nos preguntamos ¿cuáles son las condiciones de producción actuales del campesinado que subsisten en las zonas rurales del sur de la provincia de Mendoza? Y ¿cuál ha sido la vinculación político-territorial que ha prevalecido en el proceso de interacción con el Estado y sus formas primordiales?

Cuadro 2. Esquema de investigación general

Conceptos / objetivos específicos (como contribución al objetivo general)	Actividades	Descripción	Fuentes
1. Identificación de estrategias de acción de permanencia en el ámbito rural	Análisis de información secundaria: bibliografía sobre situación rural en Malargüe, estudios y dinámicas agrarias/ rurales.	Revisión exhaustiva de bibliografía e indagaciones teóricas sobre la problemática rural en la zona de la región de Cuyo.	Bibliografía / documentación disponible.
	Recorrido en territorios rurales. Entrevistas y encuentro con familias campesinas e indígenas en parajes y distritos rurales.	Construcción de una “matriz de experiencias” campesinas e indígenas en el departamento de Malargüe: confección de un registro estadístico y empírico de parajes con actividades de crianza, pastoreo y una diversidad de “(re) constitución de modos de vida campesinos” (Domínguez 2012, 141-143).	Entrevistados/as previamente seleccionados/as.
2. Intervención pública de las familias y organizaciones campesinas e indígenas en reclamo de derechos	Observación en organizaciones y familias campesinas e indígenas	Indagación y seguimiento de las iniciativas colectivas rurales.	Activistas y familias campesinos/as e indígenas.
	Registro de casos con pertinencia y representatividad de acuerdo con la problemática esbozada.	Evaluación de articulaciones y canales de comunicación de reclamos de los derechos campesinos e indígenas.	Medios locales, entrevistados, funcionarios estatales, etc.
3. Dispositivos que violentan o promueven derechos campesinos e indígenas	Análisis de políticas públicas y gestión estatal.	Descripción de las normativas, decretos y acciones gubernamentales orientadas a los sectores campesinos e indígenas de la zona.	Leyes, resoluciones, decretos, informes técnicos, trabajos de investigación, registros legislativos.
	Reconocimiento de garantías sobre derechos campesinos e indígenas.	Relevamiento sobre acciones que vulneran derechos campesinos e indígenas desde las esferas gubernamentales y privadas.	Declaración de los derechos campesinos en la ONU, reglamentos locales, disposiciones, memorias, declaraciones, entre otros.
<b>Fase de síntesis/objetivo general:</b> comprender las relaciones existentes entre las formas de vida comunitaria –campesinas e indígenas– en espacios periféricos y el desarrollo de las dinámicas estatales locales, nacionales y regionales que inciden en las configuraciones identitarias y territoriales.			

Elaboración propia.

## Antecedentes

El estudio de la cuestión rural resulta un tema recurrente en el desarrollo de las ciencias sociales, más aún, la relevancia de la caracterización del sujeto “campesino/a” en el análisis de la dinámica agraria ha alentado el surgimiento de múltiples miradas políticas, económicas y sociológicas del hecho rural en América Latina (Bretón 2013). En gran medida el debate que atraviesa a los estudios del mundo rural ha puesto en cuestión la supuesta extinción del concepto de “campesinado” (Van Der Ploeg 2010), al tiempo que ha dado relevancia a los sujetos que integran tan amplia conceptualización (Bartra 2010). No obstante, en los análisis de la ruralidad local existe un intersticio de tiempo y acción que invita a ser indagado: la cuestión de las prácticas y estrategias de supervivencia de pueblos indígenas y campesinos en Argentina después del auge de políticas neoliberales —fuertemente implementadas durante la década de 1990—, y por lo tanto la ampliación de sus derechos y reaseguro de sus identidades; para lo cual es necesario indagar sus puntos de contacto y la posible articulación con la trama estatal.

En relación con el campesinado argentino, los abordajes de Diego Domínguez (2016, 2012 y 2009) resaltan el ascenso de la conflictividad rural y la emergencia de territorialidades campesinas e indígenas que resisten procesos de despojo, en tanto sus acciones comunitarias y/o cooperativas reivindican modalidades tecnológicas alternativas al paradigma de la agricultura industrial. Para el caso local aquí expuesto, los trabajos de Adelma Mamaní (2015 y 2013) analizan cómo desde la globalización neoliberal, la actividad ganadera tradicional en la zona de Malargüe sufre el impacto negativo del auge de políticas públicas volcadas a la promoción minera y turística, dando lugar a un nuevo escenario que, a comienzos del siglo XXI, se caracteriza por la migración rural-urbana, el envejecimiento de su población y el reacomodo de la infraestructura pastoril y ganadera campesina e indígena (Mamaní 2015, 6).

Sobre la cuestión indígena, destacamos los abordajes de Julieta Magallanes respecto de la “reemergencia pública de la comunidades mapuche y mapuche-pehuenche del sur mendocino” (Magallanes 2014, 3), cuya defensa de identificaciones originarias exige, en los últimos años, un tipo de revisionismo crítico a la hora de ser analizadas sus comunidades; como así también el estudio de Magallanes y Escolar detalla la visibilización que las comunidades indígenas adquirieron recientemente en los departamentos de Malargüe y San Rafael, “dando a conocer sus autoridades tradicionales, reafirmando formas distintivas de

**En gran medida  
el debate que  
atraviesa a los estudios  
del mundo rural  
ha puesto en cuestión  
la supuesta  
extinción  
del concepto de  
“campesinado”.**



vinculación con sus territorios y cuestionando narrativas históricas que los representan, a través de estereotipos y distorsiones” (Escolar y Magallanes 2016, 21).

Con base en estas investigaciones, resaltamos el predominio de la subsistencia rural en Malargüe (tanto campesina como indígena), sustentada en tipos de ganadería extensiva en zonas áridas, llevada a cabo por “puesteros/as”<sup>1</sup>, en un territorio en el cual se evidencia la casi absoluta ausencia de procesos de diferenciación social, su dependencia de los caprinos, junto con una relativa participación/integración con la vida urbana (Liceaga 2019; Mata Olmo 1991, 58-59). Existen por otro lado varios estudios que indagan acerca de la presencia de organizaciones tanto campesinas –la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra (UST) (Liceaga 2012; Soto 2017a)–, como indígenas –tal el caso de la Organización Identidad Territorial Malalweche (Magallanes 2014; Soto 2018a)– en tanto expresiones de un sujeto político invisibilizado, pero en constante puja y emergencia socioterritorial; que conforma parte del metabolismo de los movimientos sociales del mundo rural de nuestro territorio y el reclamo por sus derechos básicos (CELS 2019).

## Marco teórico

Para una explicación sociopolítica del vínculo existente entre dinámicas estatales y espacios rurales periféricos, se requieren teorías que comprendan los procesos socioeconómicos generales en relación con estructuras y formas de concebir el mundo. En nuestro caso, partimos de la constatación de que en Argentina, al igual que en América Latina, existen diversos tiempos históricos sobrepuestos y en convivencia en un mismo territorio: formas comunitarias de producción (Martínez 2017), lógicas tributarias y modos de producción capitalistas (Zavaleta Mercado 1978; Santos 2000) atravesadas por una diversidad de cosmovisiones, culturas y lenguajes.

La forma comunitaria, corporeizada en nuestro caso por las comunidades campesinas e indígenas de Malargüe, constituye una fuerza productiva en sí misma (Marx 2007) y a su vez expresa las tramas de lo político-social-cultural en constante tensión con las relaciones de producción hegemónicas en una región particular (Zavaleta Mercado 1982; Gramsci 1999). La existencia de formas político-estatales tensadas y sobredeterminadas por el neoliberalismo en América Latina configura el tipo de sociedad resultante y las modalidades de dominación instituidas, por lo tanto la relación entre Estado y sociedad civil confiere significación histórica a los espacio-tiempos que hemos heredado y en los cuales se producen los conflictos sociales. Ya a mediados de la década de 1980, el boliviano René Zavaleta Mercado (1982) llamaba a esto “forma primordial”: la relación constantemente tensionada

---

1 La noción de puesteros o crianceros es de suma utilización para referenciar al sector campesino en el territorio estudiado. El calificativo remite al no acceso pleno a la tierra en la que se habita ancestralmente; se trata de personas puestas por otros allí, para producir campos ajenos.

entre Estado y sociedad civil que contornea el tipo de relaciones de producción posibles, noción relevante para nuestra indagación.

De otra parte, el fenómeno de la territorialización del capital agrario en Argentina (Hocsman 2014) ha sido configurado durante gran parte del siglo XX, principalmente a partir de una matriz de exportación de alimentos, acompañada en menor escala por una dinámica de provisión de productos para el mercado interno. A partir del siglo XXI, un sector del agro argentino desarrolla niveles de productividad y acumulación de ganancias relativos, no exento de la conflictividad social correspondiente. Concretamente, desde la concentración de la tierra en mayores unidades productivas, pasando por el arrendamiento de campos agrupados para el desarrollo del “agronegocio” (Gras y Hernández 2016) y la caída dramática del número de productores y mano de obra agrícola, en las zonas de la pampa húmeda se erige una “nueva jerarquía de territorialidades” (Pérez Gañan 2020, 123) privilegiadas en relación con las regiones del oeste, norte, noreste-noroeste y sur del país. Estas últimas experimentan, por entonces, procesos de deterioro económico en la “producción pequeña y familiar” (Gras y Hernández 2016), acentuados por los rasgos de marginalidad en los usos del suelo, servicios básicos e infraestructura (Cepparo 2014) y la precarización de sus estructuras agrarias y sistemas de producción y distribución agrícola-ganaderos (Reboratti 2006). A ello se suma el surgimiento de “nuevos actores económicos y sociales –paradigmáticamente representados por las bodegas de capitales transnacionales–, mientras que otros tendieron a desaparecer –por ejemplo, contratistas de viña y pequeños productores vitícolas–” (Liceaga et al. 2013, 137). En este segundo cuadro de producción rural es donde campesinos e indígenas subsisten y ejercen su derecho a la tierra, en tiempos de grandes cambios productivos en lo que a agricultura familiar campesina se refiere (Martín 2014); precisamente allí emerge una articulación entre demandas, construcción de identidad y vinculación con la dinámica estatal, sobre la cual centraremos nuestra indagación.

En definitiva, nuestro recorte temporal responde al interés por comprender los alcances (en términos de derecho e identidad) que, desde inicios de la década de 2000 hasta la actualidad, ha significado para el desarrollo rural la ausencia de políticas efectivas, la desigualdad del reparto de la tierra, la descentralización de la producción agraria y los procesos de globalización dados en las décadas de 1970 y 1990. A partir de la consolidación de un sistema agroalimentario mundial, bajo la égida de grandes corporaciones transnacionales, hemos asistido al predominio de políticas de liberalización y de ajuste aplicables al medio rural. Esa “nueva ruralidad” emergente (Giarraca 2001) que configura el mundo agrario en la región ha producido importantes cambios estructurales y subjetivos también en la organización de la vida trashumante. Desde la reactivación petrolera en el oeste argentino hasta la proliferación de lógicas extractivas mineras –ambas actividades de fuerte explotación en el departamento de Malargüe (Liceaga et al. 2013, 144)–, se aceleran las dinámicas de exclusión campesinas e indígenas que aquí analizamos.

## Nivel macroeconómico: lo rural en América Latina

El análisis de la cuestión rural resulta un tema recurrente en el desarrollo de las ciencias sociales y los estudios latinoamericanos, más aún la relevancia de la caracterización del sujeto “campesino/a” en la exploración de la dinámica agraria ha alentado el surgimiento de múltiples miradas políticas, económicas y sociológicas del hecho rural en América Latina (Rosset y

**La emergencia de movimientos sociales, entre muchas de sus características, hace explícita una serie de elementos que resitúan la problemática social de la colonización y el capitalismo...**



Martínez Torres 2012). En gran medida, el debate que atraviesa a las indagaciones del mundo rural, como hemos señalado, ha puesto en cuestión la supuesta extinción de la noción de “campesinado” (Bernstein et al. 2018) en tanto adquieren relieve quienes integran esa multiforme categoría de campesino (Rosset et al. 2019; Bretón 2013). No obstante, entre los análisis económicos, productivos y sociológicos de la ruralidad latinoamericana, existe un intersticio de tiempo y acción que genera inquietudes teórico-políticas; sobre esas inquietudes se ubica el conjunto de interrogantes que nos introducen a nuestro análisis: el campesinado en clave de organización social y política territorial (Shanin 1979; Nogueira 2017).

Si pensamos en el plano de la memoria larga, desde la colonización y la conquista, la América india ha sido una forma mestiza de unidad por la cual los oprimidos buscan afianzar un sistema opuesto a los intereses y hábitos de mando de los opresores (Martí 2010, 134-136). La consolidación del latifundio y la persistencia esclavista colonial en los Estados nacionales modernos latinoamericanos –luego en el marco de una matriz productiva capitalista– han condensado la historia de lucha de clases y grupos sociales que hilvana el reverso del colonialismo y el capitalismo como un todo. Como consecuencia, el lugar social asumido por los colonizadores ha encontrado el orillo de la sujeción en formas de organización subalterna y revueltas persistentes, tanto de pueblos indígenas-afrodescendientes-mestizos, como de *campesindios* (Bartra 2010) distribuidos continentalmente.

Un recorrido histórico crítico puede dar cuenta de cómo la apropiación social del territorio por un lado (Porto Gonçalves 2003), así como las ocupaciones de espacios en disputa y la resignificación de las experiencias comunitarias por otro (Fernandes 2019, 190), han sabido colocar la conflictividad sociopolítica de los sujetos subalternos y sus formas de resistencia en el centro de las inquietudes que se le presentan a las ciencias sociales. La emergencia de movimientos sociales, entre muchas de sus características, hace explícita una serie de elementos que resitúan la problemática social de la colonización y el capitalismo como formas íntimamente imbricadas, particularmente en relación con el mundo rural y la conflictividad social en América Latina. Dicho de otra forma, la omnipresencia del mandato

del capital en los órdenes social, político, económico y cultural latinoamericano constituye una expresión cabal de la continuidad colonial, por la cual la modernidad hegemónica es precedida de formas de vida campesina, agraria, indígena y comunitaria, vigentes aún.

En la medida en que el proyecto de desarrollo capitalista desplegado por las reformas liberales ha reforzado una estructura económica caracterizada por pequeños nodos de modernización técnica y organizativa, que articulan verticalmente una gigantesca gama de actividades, tecnologías, saberes y redes organizativas económicas tradicionales, artesanales, campesinas y familiares, se ha creado un régimen de acumulación híbrido y fractalizante de una lógica de escasa 'modernización' de enclaves económicos transnacionalizados (minería, banca, petróleo, telecomunicaciones, cocaína), sobrepuesta y parcialmente articulada, bajo modalidades de exacción, dominación y explotación a estructuras económicas no modernas de tipo agrario-comunal, pequeño-campesina, artesanal, microempresarial, doméstico-familiar, etcétera (García Linera 2001, 374-375).

Tal como sostiene Armando Bartra (2008, 229), América Latina es reservorio de lucha indígena y campesina entre otras cosas porque el capitalismo se presenta como una forma de desposesión de la vida rural. Capitalismo y colonialismo se funden en su particular manera de avasallar la vitalidad campesindia; los procedimientos racistas de dominación y los mecanismos coercitivos de explotación no provienen solo del derrotero colonial, también son parte de las exigencias socioeconómicas del modelo tecnológico capitalista que se impone en muchas regiones. Esto, por otro lado, no describe de manera literal el entramado de la dinámica agraria local. Las particularidades de una zona árida como la de Malargüe se define por los efectos nocivos de la globalización económica, sin embargo, los procesos de organización sociopolítica de las demandas campesinas e indígenas resultan recientes. Hasta hace unas décadas, por ejemplo, las reivindicaciones indígenas en el territorio estudiado no eran frecuentes. Como plantea Magallanes:

A la par de históricos problemas con titulares dominiales, en años recientes han aumentado los enfrentamientos con empresas mineras y petroleras como con operadores turísticos. La actividad extractiva continúa siendo una de las principales actividades económicas [...] En resumen, el alza de conflictos da lugar a una compleja matriz de interacciones entre comunidades indígenas, organismos de gobierno, agencias judiciales, empresas y particulares. En ella, las estrategias defensivas se extienden desde el corte de caminos y alambrados hasta la creación de mesas de diálogo intercultural; variedad de acciones que se vinculan, a su vez, con lógicas apropiadas al ritmo de la inserción de representantes étnicos en estructuras de gestión estatal y de la participación en espacios políticos autónomos (Magallanes 2019, 133)

La problemática rural en las discusiones teórico-políticas de las ciencias sociales presenta no pocos nudos de tensión y dificultades, antes bien las clasificaciones del campesinado resul-

tan un desafío central en el siglo XXI, sobre todo en relación con las miradas emancipatorias del pensamiento crítico latinoamericano (Soto 2017b, 2-4). El desarrollo de la teoría crítica latinoamericana en la reinterpretación de las luchas sociopolíticas en la región tuvo múltiples derivas en la caracterización del campesinado; predominantemente se concibió al sujeto campesino –siguiendo a Miguel Mazzeo– anclado en una demanda reivindicativa de socialización de tierras pero no del capital, sumidos como clase subalterna en una teoría del destino manifiesto, localistas, inestables políticamente, dispersos, sin un plan nacional (Mazzeo 2014, 380); en cualquier caso, la tierra ha sido y es un tema fundamental de análisis teórico-político, en mayor medida si nos remitimos a la acción estatal.

## Neoliberalismo y campesinado

Desde los primeros estudios de Pablo González Casanova (1985) en su historia política de los movimientos campesinos, la indagación sobre las formas de lucha política del campesinado latinoamericano ha tomado nota respecto del “resurgimiento” de una gran diversidad de movimientos rurales (Moyo y Yeros 2008) como elemento explicativo de la geopolítica latinoamericana y sus derivas actuales. Sucede que, a partir de la década de 1970, tal como postulan Delgado Wise y Veltmeyer (2018, 20), la desregulación de los mercados y la hegemonía financiera han configurado un tipo de capitalismo extractivo, cuya principal consecuencia ha sido la consolidación de una formación socioeconómica neoliberal caracterizada por la extracción de recursos naturales y de la renta tecnológica. En nuestro caso de estudio es aplicable, en parte, el hecho fundamental de que “dentro del proceso de territorialización del capital está la creación, destrucción y recreación del trabajo familiar” (Fernandes 2008, 337). La antesala de 1990 será la que propicie esa emergencia de conflictos rurales, que no constituye otra cosa que la oposición a “la formación de un gran semiproletariado rural de ‘campesinos’ o trabajadores rurales sin tierra o casi sin tierra, muchos de los cuales se ven obligados a tomar el ‘camino del desarrollo’ para salir de la pobreza rural” (Delgado Wise y Veltmeyer 2018, 24).

El arribo al siglo XXI se caracteriza por las fuertes confrontaciones y resistencias de los sectores subalternos sobre los que recaen las externalidades del avance neoliberal. Si bien estos grupos sociales excluidos padecen en los ámbitos urbanos, es fuertemente sobre la esfera rural que se canalizan muchas de las lógicas de apropiación del capitalismo global. Tal como sostienen Peter Rosset y Martínez Torres (2012), el espacio rural se transforma en escenario de disputas políticas entre grandes corporaciones, fieles representaciones del agronegocio, y las lógicas comunitarias (campesinas e indígena) que perfilan modalidades de organización global como forma de resistencia al proceso neocolonial sobre los territorios materiales e inmateriales. Un emergente de este resurgimiento social-rural es la articulación de movimientos campesinos e indígenas a escala internacional (Lapegna 2017; Santos 2017).

## Nivel de subsistencia e intervención: repensar la aplicación territorializada de la política rural en Malargüe

Ahora bien, así como la dinámica neoliberal antes esbozada abarca la región de manera vasta, es en los territorios particulares donde la dialéctica de lo rural se hace más notoria: en el caso de Malargüe (Mendoza, Argentina), en tanto la precariedad de las personas que viven y trabajan en zonas rurales se acrecienta, más se percibe a campesinos y grupos indígenas defender su permanencia territorial. Nuestra hipótesis es que las familias campesinas e indígenas del sur de Mendoza desarrollan un conjunto de estrategias de acción productivas, políticas y territoriales como modalidad de reafirmación identitaria y como instancia de demanda –tanto a la sociedad política como a la sociedad civil (vale decir, Estado y sociedad)– en busca del reaseguro de sus derechos campesinos fundamentales.

Dentro de estas estrategias de acción, consideramos que existen dos grandes grupos: por un lado, aquellos orientadas a la adaptación como forma de supervivencia –el caso de un sector de puesteros y campesinos trashumantes–, por otro, aquellas acciones de interpelación que procuran modificar el orden de cosas existentes en el plano político, social, económico y productivo –en este grupo se pueden identificar campesinos e indígenas organizados en diferentes instancias sociopolíticas con relativo grado de intervención pública e interacción estatal, siendo las organizaciones UST y Malalweche actores de peso en esta dinámica (Soto, 2018a)–.

El departamento de Malargüe tiene una superficie aproximada de 42 000 kilómetros cuadrados; de ese total, solo 7000 hectáreas están bajo riego. Sus características climáticas son propias de zonas áridas y semiáridas patagónicas, lo que en sentido general hace de su territorialidad una particularidad en tanto potencial productivo, esto es, tanto la actividad petrolera como la minería a escala amplia y los emprendimientos turísticos son una relevante apuesta político-económica en Malargüe, en sentido general. Será justamente a partir de la década de 1990, con la consiguiente desregulación económica que ha caracterizado a la propuesta neoliberal departamento de Malargüe, que esto resulte más evidente en el recorrido político local.

El departamento cuenta con una división territorial en cuatro distritos internos:

- Malargüe, villa cabecera.
- Río Barrancas, sur.
- Agua Escondida, este.
- Río Grande, centro-oeste.

En tres de esos parajes (Malargüe, Río Grande y Río Barrancas), que representan el 70% de la actividad caprina, se lleva a cabo la práctica de ganadería trashumante durante el período estival (noviembre/marzo) mediante el traslado del rebaño a zonas de vegas y mallines precordilleranos. La migración estacional de un piso ecológico a otro no es otra cosa que una táctica de organización temporal y espacial que reproduce un formato ancestral de vida

Cuadro 3. Distribución de la producción ganadera en Malargüe

Especie	Cabezas	Participación departamental	Participación provincial
Bovinos	79 514	13%	15%
Caprinos	443 308	71%	59%
Equinos	36 399	6%	35%
Porcinos	839	0%	2%
Ovinos	66 988	11%	47%
Total	627 048	100%	40%

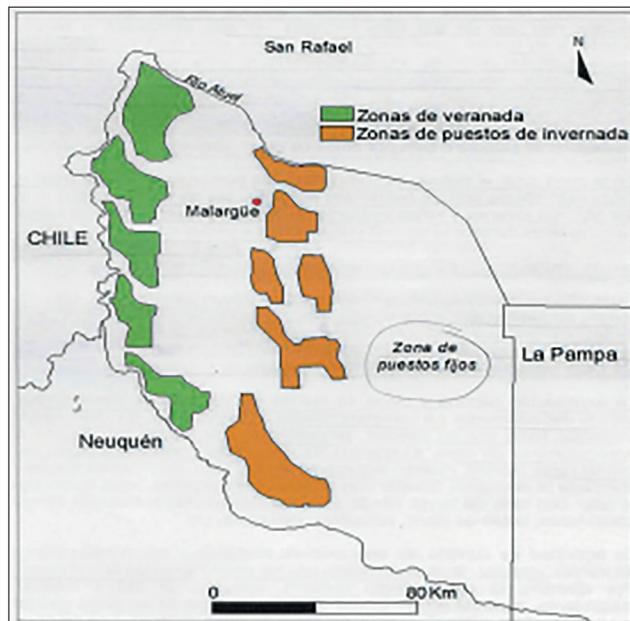
Fuente: Dirección Provincial de Ganadería / Fundación COPROSAMEN 2014.

campesina e indígena (Domínguez 2008, 137-192). La ganadería es desplegada en campos abiertos (modalidad extensiva) con pastoreo trashumante y comunitario.

Tal como sostiene la Dirección Provincial de Ganadería (2014), “el departamento de Malargüe se constituye la zona caprina por excelencia de la provincia, aportando casi el 60% de los caprinos existentes en Mendoza. En menor medida existen ovinos, bovinos, equinos y porcinos”.

En el distrito restante, Agua Escondida, la actividad ganadera es de carácter sedentario. Según los estudios del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA): “En la

Imagen 1. Representación territorial de los espacios de invernada y veranada en Malargüe



Fuente: Rivarola y Alborno 2013.

actualidad, del total de familias involucradas en la actividad agropecuaria, existen 1575 productores caprinos registrados en el departamento que poseen aproximadamente 449 000 cabezas” (Macario et al. 2007). La actividad caprina se desarrolla en todo el secano mendocino, con predominancia en la zona sur, donde se concentra más del 70% de las cabezas (Malargüe-San Rafael) y en la zona noreste de Lavalle-La Paz-Santa Rosa, con un *stock* que ronda las 800 000 cabezas (*Prensa Mendoza* 2019).

La situación de campesinos y campesinas trashumantes en Malargüe, tanto de indígenas o puesteros sedentarios, describe un conglomerado rural que persiste en la actividad ganadera y se mantiene en los territorios rurales pese al abandono compulsivo de la política estatal y las variantes gubernamentales que no se ocupan del sector. Mendoza, al igual que gran parte de la extensión rural argentina, es un territorio marcado por los focos de inversiones que el “modelo de agronegocios” ha consolidado en Argentina y la región (Larsimont 2019), así como por el despojo y la apropiación histórica de tierras indígenas (Escolar et al. 2012). En nuestro caso, los y las trabajadoras rurales, puesteros/as, crianceros/as, así como los y las indígenas o descendientes de indígenas, abocados a la labor de la ganadería extensiva de tipo caprina o vacuna en el sector indicado de la ruralidad malargüina, padecen una transgresión sistemática de sus derechos mediante intervenciones territoriales, tanto públicas como privadas, a la vez que promueven nuevas formas de resolver sus problemáticas territoriales. En todo caso, es posible aseverar que hay omisiones estatales que operan como violaciones de derechos campesinos e indígenas, tal como lo entiende la reciente *Declaración de derechos campesinos de la Organización de Naciones Unidas* (ONU), entendiendo la violación de derechos campesinos, en los términos propuestos por La Vía Campesina Internacional: formas sistemáticas de discriminación y vulneración de los derechos humanos elementales del conjunto de personas que trabajan y viven en zonas rurales (La Vía Campesina 2018; Soto 2018b).

En referencia a lo descrito, siguiendo a Mamaní pueden destacarse entre las normativas vigentes para los sectores campesino e indígena malargüinos:

La Ley provincial 6086/1993 de arraigo de “puestero” y su prórroga Ley 8140; la Ley nacional 26 160 de emergencia de territorios comunitarios de comunidades indígenas que suspende las acciones de desalojo, como así también el artículo 75 inc. 17 de la Constitución nacional y el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificado en Argentina en el año 2000 (Mamaní 2015, 8).

A ello se adiciona la *Ley nacional caprina 26 141* y el Plan Integral Caprino vigente en la provincia de Mendoza, cuyos objetivos apuntan a “modernizar” la cadena comercial caprina, al tiempo que se busca atender la salud pública desde la zoonosis de brucelosis y mejorar la productividad de los productores de cabras (*Prensa Mendoza* 2019).

Este conjunto de normativas, a las que hemos denominado “intervenciones político-territoriales”, han producido impactos en las modalidades de organización rural del área estadia-

da. En gran medida, muchas de ellas han resultado sistematizadoras del trabajo trashumante: particularmente la *Ley de fortalecimiento del arraigo de puesteros en tierras no irrigadas* (Ley 6086/93) propició que a partir de 1996 se diera inicio al Registro de Puesteros de Malargüe y, como consecuencia, años más tarde comenzara a regir la *Ley 811/2004 de reactivación de la actividad caprina* (Camuz Ligios 2017, 23). Respecto de otra medida relevante, como fue la Ley caprina oficialmente denominada *Ley para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina 26 141*, sancionada en 2006 y puesta en ejercicio tres años después, el impacto espacial generado por la asistencia técnica a grupos productores ha dado resultados más visibles, dada la emergencia económica de los últimos años en el sector. Es decir que, especialmente en los fragmentos campesinos e indígenas del sur malargüino organizados colectivamente, el otorgamiento de subsidios y planes productivos para pequeños productores, como también el apoyo en insumos, infraestructura, promoción comercial y capacitación a las organizaciones, ha sido parte importante del proceso de reorganización comunitaria, con interacción directa en las formas primordiales del ejercicio estatal en los últimos años.

Una serie de medidas complementarias han sido aplicadas en el territorio rural de Malargüe, particularmente a instancias del Plan Estratégico Malargüe (PEM), iniciativa del gobierno municipal que se dio a partir de 2000 como instrumento institucional para corregir la exclusión del departamento a raíz de decisiones políticas de orden nacional y provincial:

Entre los factores que perjudican a este sector productivo, el régimen de tenencia del suelo del área rural extrema es el más conflictivo, con serias consecuencias socioeconómicas. Las tierras de Malargüe no solo fueron consideradas como garantía para el endeudamiento público provincial, sino que además la Ley Provincial 248 de 1902, de venta de tierras fiscales, remató más de dos millones de hectáreas sin establecer exigencias de poblamiento efectivo o inversiones en capital fijo, en virtud de lo cual una parte considerable de suelo malargüino quedó en manos foráneas, impidiendo su incorporación al circuito productivo local (Cepparo 2014, 12).

En el marco del PEM se lleva a cabo el Programa de Arraigo a Puesteros con la finalidad de “fomentar el desarrollo de la cabra con la modernización de los sistemas productivos para mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la permanencia de la población rural” (Camuz Ligios 2017, 24). Las implicancias positivas de esta iniciativa resaltan –en términos de Cepparo (2014)– en la creación del Matadero Frigorífico Municipal Malargüe, que dinamiza el acceso de crianceros a mejores condiciones de faenamiento, comercialización de su producción y diversificación de los recursos ganaderos. No obstante, este conjunto de acciones estatales no consigue dar una respuesta sostenida en el tiempo a la problemática central de puesteros, campesinos e indígenas en la zona rural de Malargüe. La extrema precariedad en la posesión de la tierra, como así también la baja rentabilidad de las producciones y la constante descapitalización progresiva del sector, motiva fenómenos sociales tales como el éxodo rural y el desgranamiento escolar.

En relación a esto último, si bien en la provincia de Mendoza existen unas 60 escuelas “albergues”,<sup>2</sup> entre las que se cuentan 38 establecimientos de nivel primario; seis secundarios orientados y 17 técnicos (Lui 2018), el importante avance que esto representa contrasta con la baja matrícula y los déficits estructurales que no logran neutralizar el éxodo rural. Tal como sostiene Ruíz Peyré (2019, 12):

Más allá de décadas de esfuerzos por mejorar el alcance [...] todavía se pueden observar importantes déficits. Sobre todo, grupos desfavorecidos (por ejemplo, pertenecientes a hogares humildes, provenientes de regiones rurales o miembros de pueblos originarios) se encuentran aún hoy con marcadas dificultades para acceder al sistema educativo y registran una mayor tasa de abandono escolar.

Por otro lado, el interés inmobiliario en grandes zonas del secano malargüino, como también la desidia estatal con el sector sustentada en la apuesta política hacia el petróleo primero y la actividad minera de forma más reciente, configuran un proceso de cooptación de la política orientada a dar continuidad a los enfoques neoliberales segmentados, los cuales han asumido como innovación institucional válida solo aquellas medidas destinadas a los rubros productivos que mayores ganancias representan. En gran medida, la ineficacia del poder político del Estado –nacional, provincial y municipal– aquello que Zavaleta Mercado (1982) denomina forma primordial, radica en dar una respuesta insuficiente y mal estructurada al reclamo de la titularización y mejora del bienestar en las tierras rurales de los campesinos y pueblos indígenas que habitan el suelo malargüino.

Tal como sostiene Adelma Mamani:

La falta de documentos jurídicos y la revalorización de las tierras desde las lógicas capitalistas han fomentado el despojo de familias enteras en el sur mendocino. Estos desalojos ponen en evidencia las lógicas político-jurídicas que operan en el accionar del Estado y sus instituciones que se encargan de regular los derechos territoriales de las personas, entre ellas el de los ‘puesteros’ malargüinos. Para el Estado y el marco normativo que lo rige, el territorio es equiparable a la propiedad de las tierras legalmente reconocidas por las instituciones públicas, encargadas de garantizar la protección efectiva de los derechos de todos los ciudadanos del país (Mamani 2015, 9).

**...el interés inmobiliario en grandes zonas del secano malargüino, como también la desidia estatal con el sector sustentada en la apuesta política hacia el petróleo primero y la actividad minera de forma más reciente, configuran un proceso de cooptación de la política orientada a dar continuidad a los enfoques neoliberales...**



2 Se trata de establecimientos educativos en zonas rurales que, mediante un régimen especial de internado, ofrecen educación a las poblaciones campesinas e indígenas en el territorio provincial.

Esto que resaltamos como una constancia en la relación de la acción estatal y los territorios rurales del sur mendocino ratifica la preeminencia de enfoques acotados en la estandarización de las políticas de “desarrollo rural”. Consideramos que, en una región en la que buena parte de la producción alimentaria reside en manos campesinas y originarias, la trascendencia de la ruralidad reposa sobre la persistencia de las estrategias de reproducción campesina e indígenas, antes que en una categorización conceptual académica o una definición burocrática de la política territorial. No se trata de ponderar la observación a secas, sin la necesaria reflexión y sistematización teórica; sin embargo, la mayoría de las veces el mito y la rusticidad de las prácticas campesinas se antepone a las racionalizaciones más sofisticadas, sean estas las del pensamiento dialéctico o la teorización de las tradiciones empíricas y analíticas (Barreda 2015, 3):

Ahora bien, siendo histórico el problema de inseguridad jurídica de la tierra, desde el año 2000, el gobierno de Malargüe decidió drenar esfuerzos (presupuestarios y técnicos) en otra dirección. Así, se planteó trabajar con un conjunto de programas y proyectos ensamblados, Plan Estratégico Malargüe (PEM) 2020, dirigido a promover el desarrollo integral del departamento en torno a la actividad turística, adhiriendo a un nuevo concepto de gobernabilidad (Magallanes 2019, 131).

Campesinos trashumantes cada vez resultan menos asistidos, lo mismo sucede con las comunidades indígenas. Si bien en 2009 el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)

Imagen 2. Trashumancia. Campesinos de Llano Blanco (Distrito de Bardas Blancas)



Fuente: archivo fotográfico de los autores, diciembre de 2018.

comenzó con el cumplimiento de la normativa que ordenaba la demarcación de los territorios indígenas (*Ley nacional 26 160* y prórrogas), la constancia latifundista hace acotada la política pública en tanto se corroboran las indagaciones de estudios pioneros de Rafael Mata Olmos (1992): el paisaje patagónico del relieve malargüino es elocuente en relación con la repartición de tierras, con sus notas de desigualdad y latifundios. Sumado a ello, las gestiones gubernamentales venideras, con la inercia fragmentaria del neoliberalismo a medida de lo rural, ratificaron el rumbo de la gobernabilidad con asiento urbano, dejando una vez más de costado la persistencia campesina e indígena de los espacios periféricos.

## Reflexiones finales

El estudio de las estrategias de acción campesina e indígenas en el Malargüe actual es una contribución relevante para los abordajes sobre identidades y ampliación de derechos como tema estratégico de cara a las relaciones contemporáneas entre Estado y sociedad, así como también puede ser un aporte significativo al desarrollo rural local que contribuya a mejorar la calidad de vida de estos pobladores. Destacamos en este breve recorrido que así como existe una persistencia en las prácticas trashumantes y la expansión de la actividad ganadero-caprina paralelamente a la obstinación del campesinado como sujeto y actor social relevante; de manera complementaria se hace notorio el déficit de las políticas públicas estandarizadas y sectoriales que no logran una articulación necesaria entre las dinámicas territoriales y el apremio de las demandas del territorio y sus actores histórico-políticos.

La problemática rural en las discusiones teórico-políticas de las ciencias sociales es efectivamente un núcleo de tensión al momento de pensar las nociones de políticas públicas y desarrollo rural. En términos más abstractos, decimos que tanto capitalismo como colonialismo se funden en su particular manera de avasallar la vitalidad campesina e indígena; en sentido concreto, afirmamos que los procedimientos racistas de dominación y los mecanismos coercitivos de explotación se hacen explícitos en la geografía malargüina a partir de la escasa redistribución efectiva de la tierra y el acceso a su tenencia legítima por parte de puesteros criollos y grupos mapuches que desarrollan históricamente actividades ganaderas y ejercicios de trashumancia.

Entendemos que el avance en la indagación de esta problemática y sus formatos de acción rural constituye un recurso propicio para el sostenimiento de la memoria y la presencialidad de las tradiciones rurales que recrean modos de vida campesinas e indígenas, y promueven el ejercicio de derechos elementales, tales como el acceso a la tierra, a la gestión de recursos y el combate a las diversas formas de injusticia social/ambiental, a los que aportamos, en parte, con este diagnóstico.

## Referencias

- Barreda, Amelia. 2015. "Teorías y prácticas en un cambio de época en América Latina. Decolonialidad, 'hegemonía/poshegemonía' y organizaciones sociales". Ponencia presentada en el Seminario Espacio Público y Ciudadanía - Dra. Magdalena Valdivieso Doctorado. Chile: PROSPAL / UARCIS.
- Bartra, Armando. 2010. "Campesindios. Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado". *Memoria, Revista de Política y Cultura* 248: 4-13.
- \_\_\_\_\_. 2008. *El hombre de hierro. Límites sociales y naturales del capital en la perspectiva de la Gran Crisis*. México: UACM / Itaca.
- Bernstein, Henry, Harriet Friedmann, Jan Douwe van der Ploeg y Theodore Shanin. 2018. "Forum: Fifty years of debate on peasantries, 1966-2016". *The Journal of Peasant Studies* 45: 689-714. <https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1439932>
- Bretón, Víctor. 2013. "La cuestión agraria y los límites del neoliberalismo en América Latina. Diálogo con Cristóbal Kay". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 28: 119-133. <https://doi.org/10.17141/iconos.28.2007.219>
- Camuz Ligios, María Luciana. 2017. "El futuro de la producción caprina trashumante en la zona oeste del departamento de Malargüe, provincia de Mendoza, Argentina". Tesis para Maestría. Vienna, Universität Wien.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2019. *Los derechos de las y los campesinos reconocidos por las Naciones Unidas*. Acceso el 10 de marzo de 2020. <https://bit.ly/2CoMYZT>
- Cepparo, María Eugenia. 2014. "La complejidad de la marginalidad y sus derivaciones en el marco de las economías regionales: el caso de la producción caprina en el extremo sur de Mendoza". *Geograficando* 10 (2). <https://bit.ly/3emdNfi>
- Escolar, Diego, Facundo Martín, Facundo Rojas, Leticia Saldi y Lucrecia Wagner. 2012. "Imaginario ambiental mendocino y sus efectos en las políticas estatales y la producción científica". En *Historia, política y gestión ambiental. Perspectivas y debates*, compilado por Salomon y Zarrilli. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Escolar, Diego y Julieta Magallane. 2016. *No estamos extinguidos: memorias, presencia y proyectos de los pueblos originarios de Cuyo*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes.
- Delgado Wise, Raúl y Henry Veltmeyer. 2018. "Capitalist development and agrarian change on the Latin American periphery". *World Review of Political Economy* 9 (2): 211-234. <https://bit.ly/2BoScEe>
- Dirección Provincial de Ganadería / Fundación COPROSAMEN. 2014. *Caracterizaciones departamentales. Malargüe*. Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía / Gobierno de Mendoza.

- Domínguez, Diego. 2016. “Actualidad del campesinado y los pueblos originarios en Argentina: entre el reconocimiento estatal y la territorialidad disidente”. *Revista Convergencia* 9: 67-91. <https://bit.ly/3dliBA5>
- \_\_\_\_\_. 2012. “Recampesinización en la Argentina del siglo XXI”. *Revista Psicoperspectivas* 11: 134-157. <https://bit.ly/2AI8ZCA>
- \_\_\_\_\_. 2009. “La lucha por la tierra en Argentina en los albores del siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios”. Tesis para Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://bit.ly/2Nfn7pf>
- \_\_\_\_\_. 2008. “La trashumancia de los campesinos kollas: ¿hacia un modelo de desarrollo sustentable?” En *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, coordinado por Héctor Alimonda, 137-192. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernandes, Bernardo Mançano. 2019. “Regimes alimentares, impérios alimentares, soberanias alimentares e movimentos alimentares”. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* 7: 188-209.
- \_\_\_\_\_. 2008. “La ocupación como una forma de acceso a la tierra en Brasil: una contribución teórica y metodológica”. En *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, editado por Sam Moyo y Paris Yeros, 335-357. Buenos Aires: CLACSO.
- Ferreira de Faria, Ivani. 2017. “Metodologías participantes e conhecimento indígena: uma proposta intercultural para autonomia laboratório Dabukuri - Planejamento e gestão do território na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas (UFAM)”. Ponencia presentada en el Curso-taller metodologías otras, especialización en epistemologías del sur. Brasil: CLACSO, 18-25 agosto.
- García Linera, Álvaro. 2001. “Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia”. En *Tiempos de rebelión*, organizado por Álvaro García Linera, Felipe Quispe, Raquel Gutiérrez, Raúl Prada y Luis Tapia. La Paz: Comuna y Muela del Diablo.
- Giarraca, Norma. 2001. *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- González Casanova, Pablo. 1985. *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Gramsci, Antonio. 1999. *Antología*. México DF: Siglo XXI.
- Gras, Carla y Valeria Hernández. 2016. *Radiografía del nuevo campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hocsman, Luis. 2014. “Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencias en Argentina. En *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay I, coordinado por Guillermo Almeyra, L. Concheiro Bórquez, J. Mendes Pereira y Carlos Porto Gonçalves. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- La Vía Campesina. 2018. *El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprueba la resolución relativa a la Declaración sobre los derechos de las y los campesinxs en Ginebra*. Acceso el 15 de marzo de 2020. <https://bit.ly/3eiOpqT>

- Lapegna, Pablo. 2017. "The political economy of the agroexport boom under the Kirchners: Hegemony and passive revolution in Argentina". *Wiley Journal of Agrarian Change* 313-329. <https://doi.org/10.1111/joac.12205>
- Larsimont, Robin. 2019. "El modelo de agronegocios en los oasis de Mendoza (Argentina). Notas para una ecosíntesis territorial". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 16: 73-98. <https://doi.org/10.17141/eutopia.16.2019.4100>
- Liceaga, Gabriel. 2019. "La subsunción indirecta del trabajo al capital. Reflexiones teóricas y metodológicas a partir del análisis de las prácticas económicas de una comunidad campesina (Los Leones, Mendoza, Argentina)". *RevIISE: Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 13: 247-261.
- Liceaga, Gabriel. 2012. "Las luchas campesinas en Mendoza. Reflexiones a partir de la acción colectiva de la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra". En *(Re) inventarse en la acción política*, editado por Nazareno Bravo. Mendoza: EDIUNC.
- Liceaga, Gabriel, Paula D'Amico, Daniel Martín. 2013. "Tensiones y conflictos en la dinámica actual de los territorios rurales mendocinos". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 39: 137-172. <https://bit.ly/3deJW7i>
- Lui, Adriana. 2018. "Escuelas albergues: cómo es la educación en lugares inhóspitos". *El Sol*, 14 de mayo. <https://bit.ly/2Yjjh53>
- Macario, Javier, Patricio Dayenoff, Adrián Orozco y Paula Diez. 2007. "Proyecto de desarrollo caprino en Malargüe". Ponencia presentada en V Congreso de Especialistas en Pequeños Rumiantes y Camélidos Sudamericanos. Mendoza: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Rama Caída.
- Magallanes, Julieta. 2019. "Políticas públicas, agencia judicial y derechos indígenas: aportes para una comprensión de los conflictos territoriales en el sur mendocino (Argentina)". *Revista TEFROS* 2: 124-149.
- \_\_\_\_\_. 2014. "De lugar de sometimiento a espacio de la memoria: el molino harinero de Malargüe como anclaje de producciones político-culturales sobre el pasado y el presente". Ponencia presentada en XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario.
- Mamaní, Adelma. 2015. "Políticas neoliberales y conflictos territoriales en Malargüe, Mendoza". Acceso el 6 de marzo de 2020. <http://bdigital.uncu.edu.ar/8093>
- \_\_\_\_\_. 2013. "Políticas públicas y derechos relegados en Argentina". *El Errante; Reincidente* 53: 6.
- Marshall, Catherine y Gretchen Rossman. 1989. *Designing qualitative research*. Londres: SAGE Publications.
- Martí, José. 2010 [1981]. "Nuestra América". *Revista del Observatorio Social de América Latina OSAL-CLACSO*. XI: 133-139, abril. <https://bit.ly/2YT17se>
- Martín, Facundo. 2014. "La agricultura familiar campesina en Argentina. Contextos, concepciones y experiencias organizativas para la soberanía alimentaria". *Revista ALASRU* 9: 83-102.

- Martínez, Edgars. 2017. “¡Bosque para quien lo trabaje! Relaciones de producción e identidad política en los procesos de autonomía indígena. El caso de Cherán K’eri”. Tesis para Maestría. CIESAS, Ciudad de México.
- Marx, Karl. 2007. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (grundrisse): 1857-1858*. México DF: Siglo XXI.
- Mata Olmo, Rafael. 1992. “Aportación al estudio del problema de la tierra en las zonas áridas de la provincia de Mendoza: Malargüe 1874-1988”. *Boletín de Estudios Geográficos, Instituto de Geografía* 88: 55-89. <https://bit.ly/37GFhKa>
- \_\_\_\_\_. 1991. “Tierras públicas y colonización en la República Argentina. Estudio de un caso en el desierto de la provincia de Mendoza”. *Revista Eria* 24: 47-62.
- Mazzeo, Miguel. 2014. *José Carlos Mariátegui y el socialismo de Nuestra América*. Venezuela: Fondo Editorial de la Asamblea Nacional Willian Lara.
- Moyo, Sam y Paris Yeros. 2008. *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Nogueira, Aico. 2017. “Lulism and the institutionalization of social movements in Brazil. Strengthening democratic inclusion and perpetuating hegemony”. *Tempo Social USP* 29: 229-260. <http://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.118722>
- Pérez Gañan, Rocío. 2020. “Metabolismo agrario. Una herramienta de análisis de las transiciones, las transformaciones territoriales y el espacio social argentino”. En *La ruralidad en tensión*, compilado por Juan Manuel Cerdá, 111-146. Buenos Aires: Teseo.
- Porto Gonçalves, Carlos. 2003. “A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina”. En *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, compilado por José Seoane, 151-162. Buenos Aires: CLACSO.
- Prensa Mendoza*. 2019. “Mendoza pondrá en marcha un plan caprino integral”, 5 de abril. <https://bit.ly/3hMq1Qk>
- Reboratti, Carlos. 2006. “La Argentina rural entre la modernización y la exclusión”. En *América Latina: cidade, campo e turismo*, coordinado por Geraiges de Lemos, M. Arroy y M. Silveira. Buenos Aires: CLACSO.
- Rivarola, Marcelo y Marcelo Albornoz. 2013. “La cultura trashumante. Enfoques teóricos para aproximarse al sistema productivo ganadero de Malargüe”. En *Rasgos de marginalidad. Diferentes enfoques y aportes para abordar su problemática. Malargüe, un ejemplo motivador*, coordinado por María Eugenia Cepparo, Estela Prieto y Graciela Gabrielidis, 125-146. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Rosset, Peter y María Elena Martínez-Torres. 2012. “Rural social movements and agroecology: Context, theory, and process”. *Ecology and Society* 17 (3): 17 <http://doi.org/10.5751/ES-05000-170317>
- Rosset, Peter, Valentin Val, Lia Barbosa y Nils McCune. 2019. “Agroecology and La Vía Campesina II. Peasant agroecology schools and the formation of a sociohistorical and

- political subject”. *Agroecology and Sustainable Food Systems* 1-20. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1617222>
- Ruíz Peyré, Fernando 2019. “Juventud rural, trabajo y migración. Éxodo rural en Malargüe, Mendoza, Argentina”. *Boletín de Estudios Geográficos* 111: 9-33. <https://bit.ly/2Ygo6fh>
- Santos, Arlete. 2017. “Os movimentos sociais do campo e a Reforma Agrária do Consenso”. *Mundo Agrario* 18 (38): 1-21. <https://doi.org/10.24215/15155994e058>
- Santos, Milton. 2000. *Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal*. São Paulo: Editora Record.
- Sautú, Ruth. 2000. “Los métodos cuantitativos y cualitativos en investigación educativa”. Conferencia en el Acto de Incorporación como Miembro de Número de la Academia Nacional de Educación de la República Argentina, 6 de marzo. Buenos Aires: Boletín de la Academia Nacional de Educación.
- Shanin, Theodore. 1979. “El campesinado como factor político”. En *Campesinos y sociedades campesinas*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Soto, Óscar. 2018a. “Movimientos sociales y recreación de las luchas rurales: campesinos e indígenas en defensa del territorio”. *Revista Diálogos en Mercosur* 5: 171-182.
- \_\_\_\_\_. 2018b. *Derechos campesinos: lucha contrahegemónica de La Vía Campesina*. Acceso el 10 de marzo de 2020. <https://bit.ly/30YEEYZV>
- \_\_\_\_\_. 2017a. “Territorio, movimientos campesinos y paisajes de resistencia. Breve ensayo desde una lectura de Milton Santos. Crítica y resistencias”. *Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos* 4: 96-114. <https://bit.ly/2NbTnK1>
- \_\_\_\_\_. 2017b. “Espacio, ruralidad y pensamiento crítico en América Latina. Reflexiones y lecturas posibles”. *Revista Estudios Rurales CEAR-UNQ* 12: 1-9.
- Van Der Ploeg, Jan Douwe. 2010. *Nuevos campesinos. Campesinos e imperios alimentarios* Barcelona: Icaria.
- Zavaleta Mercado, René. 1982. “Problemas de la determinación dependiente y la forma primordial”. En *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas. Aportes del pensamiento crítico latinoamericano*, editado por Susana Bruna. San José de Costa Rica: FLACSO.
- \_\_\_\_\_. 1978. “Las formaciones aparentes en Marx”. *Historia y Sociedad. Revista Latinoamericana de Pensamiento Marxista* 18: 3-27.

### Cómo citar este artículo:

Soto, Oscar Humberto y Edgars Martínez-Navarrete. 2020. “Espacio rural e implicaciones territoriales de la acción estatal: identidad, persistencia y derechos campesinos en Malargüe”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 59-80. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4391



## Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil

### *Rural development actions under different institutional arrangements in the Meio Oeste Contestado Territory, Santa Catarina, Brazil*

Andréia Tecchio,<sup>a</sup> Vladimir Oganauskas-Filho,<sup>b</sup> Fábio Luiz Búrigo,<sup>c</sup> Ademir Antonio Cazella<sup>d</sup> y Monique Medeiros<sup>e</sup>

Recibido: 09/02/2020 • Aceptado: 05/05/2020  
Publicado: 30/06/2020

#### Resumo

O artigo analisa as articulações recentes entre as ações de descentralização estadual e federal no planejamento e na execução de políticas públicas de desenvolvimento rural em diferentes institucionalidades do Território Meio Oeste Contestado. A pesquisa se pautou em documentos oficiais, na literatura científica e em 125 entrevistas efetuadas entre 2014 e 2016 com administradores municipais e estaduais, gestores de órgãos intermunicipais, e sociedade civil. Com base na tipologia de descentralização administrativa do Estado, evidenciou-se que as iniciativas federal e estadual se restringiram a uma descentralização de tipo territorial e funcional (setorial), enfrentando resistências para serem implementadas. Ademais, há pouca articulação institucional entre a política federal de territorialização e os órgãos responsáveis pelo processo de descentralização estadual.

*Palavras-chave:* Brasil; descentralização; Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais; Programa Territórios da Cidadania; Santa Catarina.

#### Abstract

The article analyzes the recent articulations between State and federal decentralization actions in the planning and execution of rural development public policies in different institutions of the Meio Oeste Contestado Territory. The research was based on official documents, scientific literature and 125 interviews carried out between 2014 and 2016 on municipal, State and inter-municipal managers, in addition on civil society. According to the typology of administrative decentralization of the State, it was evidenced that the federal and State initiatives were restricted to a territorial and functional (sectoral), facing resistance to be implemented. Furthermore, there is little institutional articulation between the federal territorialization policy and the agencies responsible for the State decentralization process.

*Keywords:* Brazil; decentralization; National Program for Sustainable Development of Rural Territories; Territories of Citizenship Program; Santa Catarina.

<sup>a</sup> Universidade Federal de Santa Catarina.  
deiatecchio@yahoo.com.br [orcid.org/0000-0003-0283-9996](https://orcid.org/0000-0003-0283-9996)

<sup>b</sup> Universidade Federal de Santa Catarina.  
florestavladimir@yahoo.com.br [orcid.org/0000-0001-9501-3573](https://orcid.org/0000-0001-9501-3573)

<sup>c</sup> Universidade Federal de Santa Catarina.  
fabio.burigo@ufsc.br [orcid.org/0000-0003-0363-5215](https://orcid.org/0000-0003-0363-5215)

<sup>d</sup> Universidade Federal de Santa Catarina.  
ademir.cazella@ufsc.br [orcid.org/0000-0002-4457-4853](https://orcid.org/0000-0002-4457-4853)

<sup>e</sup> Universidade Federal de Santa Catarina.  
mmedeiros@ymail.com [orcid.org/0000-0001-8789-0621](https://orcid.org/0000-0001-8789-0621)

## Introdução<sup>1</sup>

A Constituição Federal de 1988 apostou na descentralização de políticas públicas como meio de qualificar o papel do Estado no combate à desigualdade socioeconômica e geração de novas estratégias de desenvolvimento. No entanto, a Carta Magna não oficializou novos espaços de representação eleitoral e nem de gestão político-administrativa, elegendo os municípios enquanto esfera administrativa a ser reforçada pelo processo de descentralização. Essa aposta evidenciou limitações decorrentes da maioria dos municípios brasileiros ser pouco populosos, os quais se revelam incapazes de planejar e empreender ações de desenvolvimento que garantam a provisão de uma série de bens e serviços públicos, especialmente daqueles que exigem maior complexidade estrutural e demandam uma escala mínima para se viabilizarem (Búrigo et al. 2018). Uma das saídas encontradas para resolver esses dilemas tem sido a formação de consórcios intermunicipais, que, apesar de exitosa em algumas experiências como a do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Meio Oeste Contestado (CPIMMOC), criado pela Associação de Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), ainda está longe de ser considerada a solução mais recorrente para os problemas de escala e de gestão das políticas públicas no interior do País (Mascarenhas 2015; Tecchio 2017).

Numa análise retrospectiva, percebe-se que as ações de descentralização não surgiram com a nova Constituição Federal. Desde a segunda metade do século passado, elas estiveram presentes nas estratégias de gestão de alguns governos estaduais. No estado de Santa Catarina, essas iniciativas podem ser divididas em quatro momentos históricos, quase todos tendo por base a criação de instâncias regionais: i) na década de 1960, a constituição de Associações de Municípios,<sup>2</sup> da Secretaria de Negócios do Oeste e de dezesseis microrregiões homogêneas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); ii) nos anos 1970, a conformação de treze microrregiões definidas pelo Decreto Estadual 844; iii) nos anos 1990, a estruturação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento, dos Fóruns de Desenvolvimento Regional, dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e das Regiões Metropolitanas; e iv) nos anos 2000, a instalação de Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), mais tarde transformadas em

1 Este artigo é resultado de pesquisas desenvolvidas pela primeira autora na tese de doutorado intitulada “Pobreza e territorialização da ação pública no Território Meio Oeste Contestado (SC)”, realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), e pelo segundo autor, na dissertação de mestrado “Descentralização administrativa do estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-2015), elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGA/UFSC). Além disso, apoia-se em resultados do projeto de pesquisa “Estudo de iniciativas de descentralização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural em Santa Catarina”, desenvolvido no âmbito do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) da UFSC, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), do qual todos os autores participaram.

2 As associações de municípios são estruturas pioneiras da lógica de desenvolvimento regional em Santa Catarina. Atualmente, 21 associações representadas pelos prefeitos buscam aumentar o poder reivindicatório dos municípios junto aos órgãos estaduais e federais, além de executar diversos serviços de assessoria às prefeituras.

Agências de Desenvolvimento Regional (ADR),<sup>3</sup> e dos respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR).

Com a atenção direcionada à problemática do atual cenário, esse artigo objetiva analisar as articulações recentes entre as iniciativas de descentralização estadual e federal no planejamento e na execução de políticas públicas de desenvolvimento rural em diferentes institucionalidades na região Oeste de Santa Catarina. Para tanto, o estudo adota uma abordagem de pesquisa qualitativa, realizada a partir de dados primários e secundários. Os dados secundários consistiram na legislação pertinente, documentos oficiais e na literatura científica, enquanto os dados primários foram construídos por meio de entrevistas semiestruturadas.

No que diz respeito a tais instrumentos, foram realizadas 70 entrevistas efetuadas entre 2014 e 2016 junto aos seguintes grupos sociais: poder público estadual, poder público municipal, instituições intermunicipais<sup>4</sup> e sociedade civil. Do poder público estadual, foram inquiridas 22 pessoas, dentre funcionárias de gabinetes de deputados estaduais da situação e da oposição, ex-secretários e secretários regionais das ADR, e servidores e gestores de outros órgãos estaduais.<sup>5</sup> A pesquisa contemplou 25 pessoas que atuavam na esfera municipal, entre prefeitos, técnicos administrativos, secretários municipais e assistentes sociais. Das instituições intermunicipais, foram entrevistadas nove pessoas, entre elas, atores sociais vinculados ao consórcio intermunicipal, assessores do Território Meio Oeste Contestado que atuavam nas esferas federal, estadual e territorial e um técnico de uma associação de municípios. Da sociedade civil, no total, foram entrevistados 14 representantes de sindicatos de trabalhadores, patronais e de partidos políticos.<sup>6</sup> A pluralidade de representações é uma das principais características das pessoas entrevistadas, pois parte delas atua em organizações da sociedade civil e exerce funções na esfera governamental, indicando que a fronteira entre suas formas de atuação é tênue. Porém, para efeito

**Numa análise retrospectiva, percebe-se que as ações de descentralização não surgiram com a nova Constituição Federal. Desde a segunda metade do século passado, elas estiveram presentes nas estratégias de gestão de alguns governos estaduais.**



3 Esta transformação será explicada no início do item 4. Como a pesquisa foi realizada durante essa transição, quando não tratamos de uma questão específica de uma delas, usamos a sigla “SDR/ADR”.

4 Consideramos como sendo entrevistados de órgãos intermunicipais, pessoas que atuavam no Território Meio Oeste Contestado, nas associações de municípios e no CPIMMOC.

5 Foram contemplados os principais órgãos estaduais regionalizados que têm relações com as SDR/ADR: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina e Departamento Estadual de Infraestrutura e Secretaria de Estado da Defesa Civil.

6 Entrevistamos lideranças dos principais partidos governistas e de oposição: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Social Democrático (PSD), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT).

deste artigo, consideramos o cargo ou função no qual a pessoa mais dedicava tempo no momento da entrevista.

A escolha dos entrevistados seguiu critérios diferenciados. Na instância estadual, optou-se pelos chefes regionais e servidores com mais tempo de serviço. Na instância municipal foram enviadas correspondências eletrônicas a prefeitos, secretários de administração, desenvolvimento, agricultura e meio ambiente de dois municípios próximos e dois distantes do município sede das SDR/ADR, sendo entrevistados aqueles que responderam a esses contatos. Da sociedade civil, optou-se por líderes dos sindicatos e das entidades mais representativas de cada região. Das lideranças partidárias, escolhemos os presidentes municipais dos partidos ou membros por eles designados. Sempre que possível, foi seguida a trilha das pistas dadas pelos entrevistados. Buscou-se encontrar os indivíduos citados nas entrevistas e identificados como importantes para compreensão de questões políticas, administrativas, econômicas ou sociais que envolviam as questões da pesquisa. Esses atores foram indagados principalmente em relação à constituição e funcionamento das organizações as quais pertencem, bem como a atuação no que concerne ao planejamento de políticas públicas de desenvolvimento territorial e rural entre 2003 e 2016. A análise seguiu a técnica da triangulação entre as evidências encontradas (documentos, entrevistas, observações) e a literatura estudada.

A pesquisa de campo foi realizada em dez<sup>7</sup> municípios do Território Meio Oeste Contestado, que possuem em comum a importância do setor primário para a economia. Não obstante, as características demográficas são distintas, sendo que nos municípios pouco populosos (menos de 7000 habitantes), a densidade demográfica é baixa, a exemplo de 5,30 hab./km<sup>2</sup> em Água Doce (IBGE 2010). Por sua vez, os municípios mais populosos (mais de 20 000 habitantes), a densidade demográfica é alta, com cerca de 116 hab./km<sup>2</sup> em Joaçaba e Xanxerê (IBGE 2010), constituindo-se em polos regionais, por serem a sede das associações de municípios e das então SDR e concentrarem indústrias e serviços inexistentes nos demais.

Para além desta introdução, o artigo apresenta três seções. A primeira discute o caráter multidimensional das ações de descentralização e apresenta uma proposta de tipologia que permite caracterizar a descentralização em diversos campos disciplinares. A segunda seção aborda a descentralização instituída pelo Governo Federal, por meio da análise das ações do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC). A terceira trata da descentralização implementada pelo Governo de Santa Catarina. Nas Considerações Finais, discutem-se os avanços da descentralização na esfera estadual e federal, bem como as implicações criadas pelas mudanças recentes nas prioridades governamentais, que geraram descontinuidades das iniciativas analisadas.

---

7 Entre eles, Abelardo Luz, Coronel Martins, Entre Rios, Erval Velho, Faxinal do Guedes, Joaçaba, Luzerna, Ouro, Vargem Bonita e Xanxerê.

## O caráter multidimensional e polissêmico da descentralização

Embora não exista um conceito universalmente aceito de descentralização do Estado, esse fenômeno pode ser compreendido como uma transferência de competências, recursos ou poderes de um órgão a outro num mesmo nível hierárquico ou inferior. Várias denominações correlatas são mobilizadas para tratar do assunto – deslocalização, desconcentração, governo multinível, governo multicentro – dado o caráter multidimensional da descentralização (Von Haldenwang 1990; Montecinos 2005; Schneider 2003). A pluralidade nas abordagens se explica em razão da presença de diversos campos disciplinares que estudam o tema, sendo os mais frequentes a ciência política, a sociologia, a economia, a administração e o direito (Guimarães 2002).

Geralmente, a diferença conceitual entre desconcentração e descentralização provoca igualmente uma grande controvérsia nos debates. Na perspectiva teórica adotada neste estudo, o conceito de descentralização não está em oposição ao de desconcentração. A legislação analisada cita diversas vezes essas duas noções sem qualquer discriminação, sendo comum encontrá-las na literatura como excludentes entre si. Por exemplo, para Rover e Mussoi (2011) e Filippim e Abrucio (2010), a política catarinense adotada nos anos 2000 não seria um caso de descentralização, mas de desconcentração. No presente trabalho, a desconcentração é entendida como um tipo de descentralização, com a característica de ser mais limitada em autonomia, especialmente quanto ao poder decisório.

Em geral, a descentralização está associada a quatro distintas dimensões de transferências do nível central para esferas inferiores de governo. A dimensão *política* se reporta à transferência de autonomia e de poder político, estando associada à existência de processos eleitorais nos espaços descentralizados. A *administrativa* refere-se às responsabilidades administrativas sobre bens e serviços públicos. A dimensão *econômica* concerne às responsabilidades de atividades econômicas públicas, fundamentalmente fiscais e regulatórias. E a dimensão *social* alude à transferência de poder, competências ou funções à sociedade civil das mais diversas formas para provisão de bens e serviços públicos (Oganauskas Filho 2016).

Um processo de descentralização pode envolver mais de uma dessas dimensões. Arretche (2012) discute a relação entre essas dimensões ao analisar as políticas públicas de saúde, educação, habitação, saneamento e transferência de renda no Brasil. A implementação de políticas públicas nessas áreas é, majoritariamente, de responsabilidade dos governos estadual e municipal, estando, portanto, associada à dimensão administrativa da descentralização. No entanto, o poder decisório desses diferentes níveis de governo sobre essas políticas é restrito, pois está regulado por normas da União (dimensão política) e tem boa parte de sua execução vinculada ao repasse de recursos financeiros do Governo Federal (dimensão econômica). Logo, essa autora encontrou graus diferenciados de descentralização em cada dimensão, que também varia entre cada área de política.

Oganauskas Filho (2016) elaborou uma tipologia da descentralização com o propósito de caracterizar o fenômeno em qualquer situação e campo disciplinar. Essa classificação foi concebida a partir da análise de três aspectos considerados fundamentais: i) o teor do objeto transferido (competências, recursos ou poderes); ii) as questões diretamente relacionadas à autonomia entre o sujeito que transfere (outorgante) e aquele a quem está sendo transferido (outorgado) determinado objeto; iii) a relação de autonomia estabelecida entre outorgante e outorgado, especificamente, quanto ao objeto descentralizado.

...o poder decisório desses diferentes níveis de governo sobre essas políticas é restrito, pois está regulado por normas da União (dimensão política) e tem boa parte de sua execução vinculada ao repasse de recursos financeiros do Governo Federal (dimensão econômica)



A tipologia da descentralização quanto ao objeto transferido apresenta quatro categorias: i) funcional: transferência de competências específicas ou delimitadas a um único setor de atividade; ii) financeira: quando se trata de transferir recursos financeiros; iii) fiscal: transferência de autoridade sobre receitas fiscais; e iv) política: transferência de autonomia política por meio do sufrágio universal, estabelecendo uma nova instância de poder governamental de caráter subnacional. As relações preexistentes entre os sujeitos outorgantes e outorgado possuem a seguinte tipologia: i) intragovernamental: transferência de determinado objeto para a própria administração direta ou mesmo indireta; ii) intergovernamental: quando se transfere a governos de menor poder; e iii) extragovernamental, transferências a instâncias de participação social ou a organizações civis sem fins lucrativos.

Por fim, é importante verificar qual a relação que se estabelece entre outorgante e outorgado especificamente em relação ao objeto transferido. Nesses casos, pode haver duas situações distintas: i) desconcentração: quando existe relação hierárquica entre ambos, pois se trata sempre de uma transferência intragovernamental de competências ou recursos, restringindo-se a questões de cunho operacional; e ii) delegação: quando existe uma relação contratual, pode ser do tipo Intergovernamental ou Extragovernamental, em que ocorre a transferência de competências ou de recursos, mas com poderes decisórios restritos, pois não se transfere a *accountability*;<sup>8</sup> e iii) devolução, quando existe relação de autonomia. Trata-se de uma transferência do tipo Intergovernamental ou Extragovernamental de competências ou recursos com poder decisório e também da *accountability*.

8 Não existe uma tradução apropriada para o termo da língua inglesa. Refere-se à responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. Trata-se de garantir que o exercício do poder seja realizado tão somente a serviço da *res publica* (Pinho y Sacramento 2009).

A caracterização de processos de descentralização a partir do conjunto tipológico exposto exige examinar com atenção quem está transferindo (outorgante) e a qual organização (outorgado/sujeito) se transfere determinado conjunto de competências, recursos ou poderes (objeto). Além disso, esse objeto deve ser adequadamente identificado e classificado, bem como as condições estabelecidas entre o outorgante e o outorgado devem estar detalhadas para que se efetue a transferência do objeto. Com a análise desses macroaspectos, pode-se estabelecer uma espécie de retrato das feições criadas por determinado processo de descentralização. Além disso, evidencia-se que, apesar de seus imbricamentos, existe autonomia entre cada um dos aspectos de descentralização e que este fato também deve ser avaliado durante a análise.

### Iniciativas federais de descentralização de políticas públicas e suas aplicações em Santa Catarina

Até os anos 2000, os esforços ligados à descentralização representaram, na maioria das vezes, a tentativa de adotar processos de planejamento do desenvolvimento regionalizado, em que se realçava uma visão de competitividade, construídos a partir dos chamados “territórios vencedores”, que se destacavam pela maior capacidade de criar e gerenciar ações no plano regional. Somente durante a década de 2000, tem-se o surgimento de políticas de descentralização coordenadas no plano federal. Além de melhor articular suas ações, essas políticas buscavam estimular experiências que resultassem na formulação de um (novo) projeto nacional de desenvolvimento.

Todavia, em que pese alguns esforços de integração estratégica entre as ações, a descentralização de políticas públicas impulsionadas pelo Governo Federal acabou assumindo um formato muito mais funcional ou setorial/segmentado, cujas iniciativas acabaram sendo efetuadas no âmbito dos ministérios. Um dos casos mais significativos ocorreu no início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a implantação dos chamados “territórios rurais de identidade”. Essa ação ocorreu por iniciativa da então Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para operacionalizar essa política, a SDT criou o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), que tinha como objetivo, fortalecer o desenvolvimento do meio rural por intermédio de projetos estratégicos, que estimulassem a internalização de dinâmicas econômicas endógenas dos territórios (Leite 2013). O Pronat repassava recursos financeiros federais não reembolsáveis para projetos de desenvolvimento rural de caráter intermunicipal, cujos beneficiários eram grupos de agricultores familiares ou povos tradicionais que habitavam determinado território.

Além disso, o Pronat alçou ao plano territorial, duas antigas linhas de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), voltadas para a esfera municipal. As linhas “Infraestrutura e Serviços Municipais” e “Capacitação dos Agricultores Familia-

res” passaram a ser denominadas “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)” e “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento” (Leite e Wesz Jr. 2011).

Outra referência em direção à descentralização de competências nas ações dos ministérios ocorreu em 2008, quando o Governo Federal lançou o Programa Território da Cidadania (PTC), com o propósito de aprimorar e desconcentrar políticas públicas pela adoção da abordagem territorial<sup>9</sup> (Leite e Wesz Jr. 2011). A SDT percebeu que determinados territórios de identidade possuíam um ambiente socioeconômico muito fragilizado, que demandava uma atenção emergencial e maior grau de integração nas ações dos agentes públicos. O objetivo principal do PTC era, portanto, a superação da pobreza a partir da promoção do desenvolvimento socioeconômico, com base na geração de trabalho e de renda e na universalização dos programas básicos de cidadania (Delgado e Leite 2011; Brasil 2009). O PTC representou um desdobramento do Pronat, tendo como propósito principal articular, em torno de um mesmo território, um amplo conjunto de políticas públicas e de ações oriundas de diferentes ministérios (Bonnal 2013).

Durante os quinze anos de operacionalização, essas duas políticas públicas de cunho federal (Pronat e PTC) não foram alvo apenas de controvérsias e de disputas no meio político e na mídia estadual e nacional, mas tornaram-se também fonte de interesse científico de pesquisadores voltados à análise de seus impactos sob diferentes prismas. Um dos pontos de análise que merece destaque refere-se às condições que oportunizam ou que constroem a articulação dessas políticas de descentralização, tendo em conta a presença concomitante de outras políticas, como as de enfrentamento da pobreza e de fomento ao desenvolvimento rural. Essa relação entre iniciativas de descentralização, pobreza e desenvolvimento rural se estabelece também na medida em que estas podem ser consideradas como “método de descentralização do poder político, visando ampliar os espaços democráticos e empoderar as comunidades e indivíduos” (Mattei e Maluf 2011, 23).

Embora buscasse uma louvável conjunção de esforços institucionais, há indícios de que, em muitas situações, o PTC não conseguiu estabelecer uma articulação inovadora em termos de gestão, envolvendo os órgãos federais e estaduais que atuavam na esfera local. Ou seja, as políticas públicas federais acabaram desconsiderando aspectos básicos e necessários para a eficácia da abordagem territorial e criação de ações descentralizadoras. Suas ações tiveram dificuldades em lidar com a carência de competências locais na área de planejamento, a reduzida habilidade de governança territorial, a presença de múltiplas dinâmicas escalares dentro de um mesmo recorte territorial, a excessiva burocracia de cada esfera governamental no que concerne ao acesso às políticas públicas e o baixo controle social.

9 Segundo Echeverri (2009), a adoção da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural se fundamenta em quatro aspectos principais: i) o rural é mais abrangente que o setor agrícola; ii) a escala municipal é restrita para o planejamento e a organização da iniciativas de desenvolvimento; iii) a escala estadual é bastante ampla para tratar da heterogeneidade e das especificidades locais, que devem ser mobilizadas em prol de iniciativas de desenvolvimento; e iv) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições, que podem ser mobilizados e convertidos em eixo central para a definição de iniciativas orientadas ao desenvolvimento.

Em muitas situações, os territórios criados com o apoio das políticas de descentralização federal conviveram com recortes administrativos já existentes, muito deles derivados de divisões estabelecidas no plano estadual, gerando institucionalidades distintas e sobrepostas, que encontraram dificuldades para dialogar e planejar ações conjuntas, ainda que, por vezes, tivessem objetivos semelhantes (Delgado e Grisa 2014). Em Santa Catarina, por exemplo, essas dificuldades se somaram aos desafios enfrentados pelas políticas de descentralização de cunho estadual, que passaram a sofrer questionamentos crescentes de alguns atores da sociedade civil e de parte de atores da política tradicional, notadamente sobre a eficácia e o efetivo papel institucional das SDR/ADR *versus* os gastos que elas estavam gerando ao Governo Estadual.

### *A Constituição do Território Meio Oeste Contestado e a sua influência nas ações de desenvolvimento rural*

A definição dos primeiros territórios rurais de identidade no estado de Santa Catarina ocorreu concomitantemente com a criação das SDR/ADR e envolveu a SDT, a Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca de Santa Catarina e organizações da sociedade civil, em geral, vinculadas à agricultura familiar. Até o início de 2004, mesmo depois de negociações intensas e complexas, a política territorial do Governo Federal não tinha sido implementada neste estado. Diante dessa situação, a SDT aceitou algumas imposições do Governo Estadual, entre elas a de estabelecer os territórios de identidade catarinense a partir do recorte geográfico das SDR/ADR.

Na região de estudo, o propósito da SDT era formar um território rural de identidade com base nos limites geográficos do Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) Alto Irani,<sup>10</sup> que coincidia com o recorte geográfico da SDR/ADR de Xanxerê e da Associação de Municípios do Alto Irani (AMAI). No entanto, para atender o pleito do Governo Estadual, a SDT incluiu na área de abrangência do Território Meio Oeste Contestado (TMOC) quase todos os municípios ligados à SDR/ADR de Joaçaba e a AMMOC.

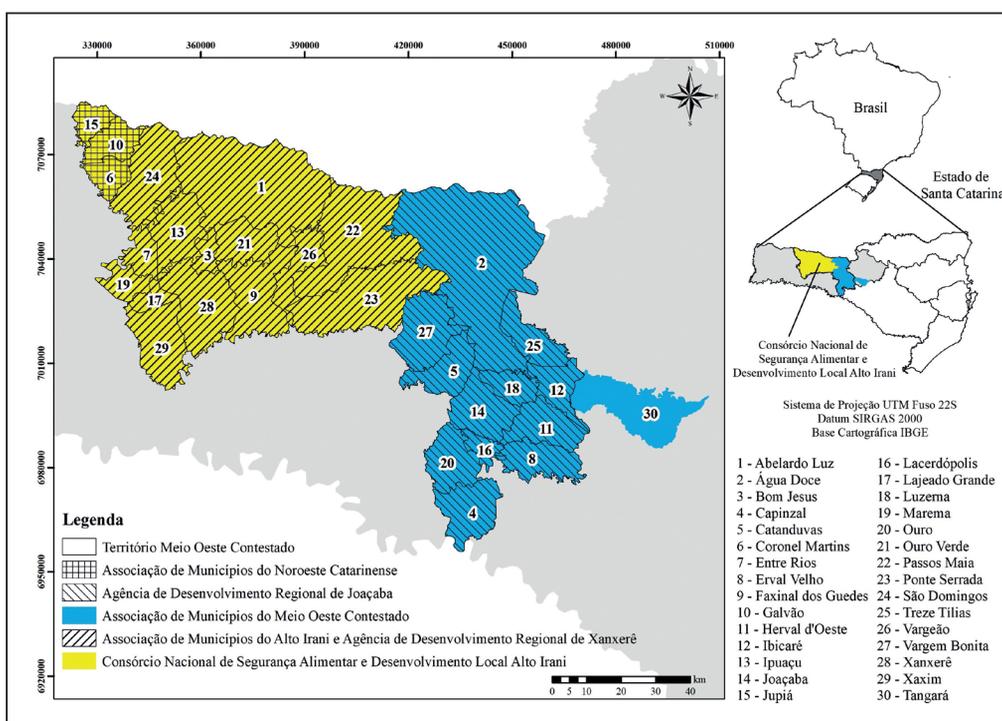
10 O Consad Alto Irani funcionou entre 2004 e 2009. Nesse período, realizou um amplo debate sobre a cadeia produtiva da agricultura familiar e articulou projetos que atenderam principalmente aos agricultores familiares, como centros de comercialização, feiras e cooperativas. Os principais entraves que desmobilizaram este Consórcio consistiram na dificuldade que os seus integrantes encontraram em administrar os recursos financeiros recebidos, na resistência dos prefeitos em relação à representação majoritária da sociedade civil (dois terços) e a falta de apoio não somente do MDS como também do Governo Estadual, que, concomitantemente, instituiu as SDR (Mascarenhas 2015).

**A definição dos primeiros territórios rurais de identidade no estado de Santa Catarina ocorreu concomitantemente com a criação das SDR/ADR e envolveu a SDT, a Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca de Santa Catarina e organizações da sociedade civil, em geral, vinculadas à agricultura familiar.**



Isso resultou numa polarização entre as regiões da SDR/ADR de Xanxerê e de Joaçaba dentro do Território. Segundo as palavras da maioria dos atores entrevistados, a situação gerou “dois territórios dentro de um território”, com grandes implicações na gestão do Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter) e no acesso aos recursos do Pronat. A figura 1 apresenta a localização geográfica da região de estudo, bem como os diferentes recortes territoriais adotados por distintas políticas públicas e organizações que atuam no plano regional. As diversas institucionalidades sobrepostas geraram dificuldades na coordenação política e ineficiências em termos de planejamento e gestão das políticas públicas.

Figura 1. Localização da região de estudo e recortes territoriais de atuação de organizações regionais de desenvolvimento.



Fonte: IBGE 2010.

Interesses políticos institucionais de organizações da sociedade civil também interferiram na delimitação geográfica do Território do Meio Oeste Contestado. Em 2006, os delegados representantes da sociedade civil no Codeter perceberam que a área de abrangência desse Território não contemplava uma importante articulação política já existente e, então, se mobilizaram para fazer ajustes na sua composição, resultando na inclusão de municípios pertencentes à Associação de Municípios do Noroeste do Estado (AMNoroeste).

Pode-se dizer que a gestão do Pronat teve um nível de descentralização de tipo extragovernamental, que pode ser considerada como uma delegação territorial de competências. A transferência de competências do governo central para uma instância de participação que envolve representantes da sociedade civil para além de outros níveis de governo define essa categoria de descentralização. Sua faceta territorial se deve ao fato de suas competências e recursos contemplarem um território diferente da sede do governo que as transferiu. Trata-se de uma delegação, porque essa transferência de competências e recursos é baseada numa relação contratual, com regras preestabelecidas e, no caso, condicionadas a projetos específicos.

A polarização presente na constituição do TMOC se refletiu na participação dos atores no Codeter, sendo que a maioria dos delegados da região da SDR/ADR de Xanxerê representava a sociedade civil, ligados a segmentos da agricultura familiar e, de maneira específica, ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sindicatos vinculados à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) e a cooperativas de produção, de crédito e de assistência técnica. O protagonismo dos agricultores familiares no Colegiado do TMOC se deve a essas organizações, que, desde a década de 1980, se estruturaram para reivindicar políticas públicas de desenvolvimento rural. Por sua vez, os delegados da região da SDR/ADR de Joaçaba pertenciam, majoritariamente, a instituições públicas, a saber: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, AMMOC e prefeituras, com destaque para secretários municipais de agricultura.

A análise da aplicação de recursos financeiros informados na Matriz de Ações do Pronat<sup>11</sup> indica que, entre 2003 e 2015, o TMOC foi contemplado com oitenta projetos de desenvolvimento rural, cujo valor total de recursos financeiros aplicados foi da ordem de R\$ 15 milhões. Entre os municípios proponentes de projetos financiados pelo Pronat, catorze pertencem à microrregião da SDR/ADR Xanxerê. Esses municípios foram contemplados com R\$ 12 milhões, o que representa 80% dos recursos aplicados entre 2003 e 2015. Dez municípios pertencentes à microrregião da SDR/ADR Joaçaba também foram beneficiados, mas com apenas R\$ 3 milhões, ou seja, 20% dos recursos. A forte participação de atores da sociedade civil da região de Xanxerê nos espaços de decisão da política territorial, associada à articulação dos prefeitos com os deputados federais e senadores para que estes destinassem recursos financeiros de emendas parlamentares para bancar a contrapartida financeira, explica o protagonismo de municípios dessa região na aplicação dos recursos do Programa.

A análise dos projetos do Pronat implantados entre 2003 e 2015 no TMOC revela uma dicotomia sobre o objeto financiado e a forma de acesso aos recursos. Entre 2003 e 2009, foram financiados, principalmente, estruturas e equipamentos para pequenas agroindústrias e construção de centros de comercialização de produtos da agricultura familiar. Esses tiveram a contrapartida financeira bancada pelas prefeituras ou por intermédio de emendas

11 A Matriz de Ações era um documento da política pública de desenvolvimento territorial, que continha as metas e os recursos financeiros destinados pelos ministérios que integravam o PTC, para serem executados nos territórios da cidadania (Brasil 2009).

parlamentares. O Pronat também foi utilizado como meio de viabilizar a aquisição de equipamentos para associações e cooperativas da agricultura familiar, empregando recursos de emendas parlamentares.

No entanto, a partir de 2010, os Tribunais de Contas passaram a interpretar o repasse de equipamentos e estruturas produtivas para entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, como uma doação de bens públicos para instituições privadas, o que é considerado ilegal. Diante dessa situação, o MDA reorientou o Pronat de forma a direcionar os seus investimentos para as prefeituras. Isso explica o aumento de financiamentos de caminhões, equipamentos para aplicação de calcário, retroescavadeira, tratores e implementos, entre outros, cujas prefeituras eram os proponentes e os agricultores familiares os beneficiários dos serviços a serem prestados pelos bens adquiridos.

Com essa mudança de orientação, a partir de 2010 a negociação de grande parte dos projetos de desenvolvimento rural financiados pelo MDA foi conduzida diretamente pelas administrações municipais, sem a devida discussão no Codeter. A aplicação de recursos financeiros, sem a aprovação do Colegiado Territorial, desrespeitou um dos princípios básicos da descentralização, que é a participação de atores governamentais e da sociedade civil no seu processo de gestão social (Leite e Wesz Jr. 2011).

A inexistência de uma personalidade jurídica dos territórios contemplados pelo Pronat também contribuiu para limitar a autonomia do Codeter. De acordo com Delgado e Grisa (2015), essa “incompletude” da política na transferência de competências obrigou os atores sociais do TMOC a dependerem das prefeituras para ter acesso legal aos recursos de infraestrutura disponibilizados pelo Pronat. Comumente, o governo sucessor não cumpria os acordos realizados pela gestão anterior, mesmo quando os contratos já estavam assinados pelo Governo Federal.

A legislação brasileira impede que os municípios efetuem gastos para além de suas fronteiras. Desse modo, os projetos financiados pelo Pronat acabaram sendo utilizados de forma prioritária pelo município com o qual foi firmado o contrato de repasse, contrariando a orientação de se executar projetos de desenvolvimento rural em escala territorial. Depois que o patrimônio financiado se tornou propriedade das prefeituras, a maioria passou a utilizá-lo conforme suas necessidades e interesses, à revelia dos acordos estabelecidos no Codeter e dos beneficiários que constavam nos projetos aprovados (Barbosa et al. 2013).

### *A Reconfiguração do Território Rural de Identidade para Território de Cidadania e suas implicações no TMOC*

Ao ser instituído, o PTC inovou em relação à composição dos conselhos, pois os representantes da sociedade civil e do governo foram designados de maneira paritária. Para Delgado e Leite (2011), a intenção do Governo Federal era de que a presença do Estado, por meio das esferas municipal, estadual e federal, fosse mais intensa do que no Progra-

ma que o antecedeu. Porém, no caso do Codeter do TMOC, essa regra não prevaleceu e manteve-se a conformação existente no Pronat. Não houve alteração em relação à sua dinâmica de funcionamento ou quanto ao nível de descentralização da política. Essa opção pode ser explicada tomando-se por base as reflexões de Delgado e Leite (2011), que afirmam a possibilidade de a institucionalidade territorial ser dominada por representantes do governo gera desconfortos nos delegados da sociedade civil.

Diante da complexidade para planejar a aplicação territorializada das ações do PTC, o Codeter buscou viabilizar a participação de prefeitos e de profissionais das áreas da saúde, educação e da assistência social. Esses atores participaram no início da execução do PTC, mas se desmobilizaram logo em seguida. Na opinião dos delegados e assessores territoriais, a desmotivação se deve, em parte, à falta de entendimento sobre as funções institucionais do Codeter.

Os gestores públicos não viram mudanças significativas com a criação do PTC, pois as políticas públicas informadas na Matriz de Ações do Programa já vinham sendo executadas anteriormente nos municípios. Na prática, o acesso às verbas do PTC não dependia da aprovação do Conselho, como ocorria no caso do Pronat. Além disso, não houve suficiente formação para que os delegados e os gestores públicos fizessem a gestão social e o planejamento territorializado dos recursos financeiros informados na Matriz de Ações do PTC. Soma-se a isso o fato de os prefeitos participarem de associações de municípios e de SDR/ADR, que possuíam recortes administrativos e finalidades similares àquelas dos territórios da cidadania.

Na grande maioria dos municípios do TMOC, quem continuava a tomar as decisões concernentes à implantação de políticas públicas era a administração municipal, tendo por base o plano de governo apresentado durante a campanha eleitoral. A gestão do PTC foi influenciada pela necessidade de contrapartida das prefeituras e pela capacidade de atender os trâmites burocráticos e legais. Portanto, ao se analisar a dimensão social da descentralização dessa política, percebe-se que as relações de poder existentes entre os atores envolvidos indicam que o Colegiado não dispunha de instrumentos legais que garantissem maior autonomia na consecução de suas decisões.

A eficácia social do PTC foi comprometida também pela forma de atuação dos segmentos organizados da sociedade civil. Apesar das prioridades focais estabelecidas pelo Programa, os grupos de agricultores familiares mais atuantes no campo político continuaram sendo os maiores beneficiados pelos projetos financiados pelo Pronat. As populações

**Na grande maioria dos municípios do TMOC, quem continuava a tomar as decisões concernentes à implantação de políticas públicas era a administração municipal, tendo por base o plano de governo apresentado durante a campanha eleitoral.**



rurais mais pobres não acessaram esse programa, visto que não participavam do Codeter por não integrarem as organizações ligadas à agricultura familiar<sup>12</sup>. De acordo com Tecchio (2012; 2017), a participação das populações pobres poderia ter ocorrido por meio do estabelecimento de regras que assegurassem a sua participação no Codeter e de estratégias de desenvolvimento rural que incorporassem essas populações no Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS).

## A descentralização no estado de Santa Catarina

A mais recente iniciativa de descentralização do estado de Santa Catarina iniciou em 2003, quando o governo eleito promoveu uma reforma administrativa, que dividiu, inicialmente, o estado em 29 SDR e seus respectivos CDR, sendo que, a partir de 2007, passou para 36 SDR. Em 2015, as SDR, as quais possuíam *status* de primeiro escalão, foram transformadas em 36 ADR e rebaixadas ao segundo escalão do poder estadual. A derrocada da política ocorreu em 2019, quando as ADR foram extintas pelo governador recém-eleito. Trata-se, portanto, de uma experiência que durou cerca de uma década e meia e gerou um intenso debate sobre a eficácia do processo de descentralização.

A legislação que regulou essa experiência de descentralização não atribuiu competência legal para as SDR/ADR elaborarem políticas públicas de forma autônoma, cabendo a essas estruturas regionais somente executar as políticas estabelecidas pelas secretarias setoriais ou outros órgãos centrais. Assim, a autonomia sob sua competência ficou restrita ao direito de implementar, não se estendendo ao direito de decidir sobre as próprias regras de execução ou *accountability* sobre as políticas públicas. Dessa forma, diferentemente da iniciativa federal, a experiência catarinense de descentralização foi do tipo intergovernamental, caracterizada como uma desconcentração territorial de competências. Trata-se de desconcentração por que as estruturas de Estado criadas (SDR/ADR) estão hierarquicamente subordinadas ao poder central. É de tipo territorial porque estão deslocadas da capital e possuem uma atuação circunscrita a um espaço físico-geográfico determinado. E, por não se descentralizarem o poder decisório e recursos fiscais ou financeiros, restringe-se à descentralização de competências diversificadas, ainda que parciais.

Embora previsto desde 2003, somente a partir de 2007, o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) foi estabelecido como instrumento de planejamento oficial do Governo Estadual. A partir de então, os atores sociais integrantes dos CDR poderiam se mobilizar de forma a tornar o PDR um instrumento de promoção do desenvolvimento regional. Contudo, verificou-se que esses planos não foram utilizados como instrumentos de re-

---

12 Uma situação semelhante foi verificada por Medeiros et al. (2018) no Território Litoral Norte do Rio Grande do Sul, onde indígenas e quilombolas não foram contemplados por ações da política, principalmente por limitações quanto a sua participação em espaços apropriados por agricultores familiares minimamente inseridos em mercados.

ferência para a gestão regional por várias razões, a saber: falta de sintonia entre os planos de desenvolvimento municipais e estadual; desarticulação entre o processo de planejamento regional e as secretarias setoriais; inoperância dos instrumentos internos de monitoramento e de avaliação dos planos; e falta de consonância entre o planejamento regional, o orçamento estadual e a execução financeira (Dias 2012; Goularti 2013; 2014; Oliveira 2011; Turnes 2014).

Para Oliveira (2011) e Turnes (2014), os CDR não cumpriram suas principais finalidades, que eram a de identificar e discutir as prioridades regionais e acompanhar a execução dos PDR. Em 2014, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) constatou que mais de 90% das SDR não respeitavam a regra que exigia a presença de no mínimo um terço de representantes não governamentais nas câmaras temáticas responsáveis por analisar os projetos a serem aprovados no CDR. Além disso, a ausência de representantes das Câmaras de Vereadores e da sociedade civil nas reuniões dos CDR ultrapassou os 60%. Já entre os prefeitos a taxa de ausência chegou a quase 40% (Lambranhão 2015).

Segundo atores sociais entrevistados que atuaram como delegados no Codeter do TMOC, o esvaziamento das Câmaras Temáticas e do próprio CDR ocorreu pela inexistência de recurso orçamentário para os projetos aprovados, além do fato de ninguém se posicionar contra projetos de outro município ou entidade, com receio de ser “retaliado” quando ocorresse a análise de projetos de interesse do seu município. A maior parte dos recursos implicados com os projetos já havia sido articulada por fora da estrutura das SDR, via deputados, ou diretamente via as secretarias setoriais (Hack e Filippim 2010; Oliveira 2011; TCE/SC 2014; Turnes 2014).

Todavia, essas debilidades não retratam uma visão limitada apenas dos representantes de organizações que atuam nos CDR. As políticas do Governo Federal discutidas anteriormente apresentaram a mesma tendência de delimitar os projetos para a esfera municipal. Os projetos de abrangência intermunicipal ou fazem figura de exceção ou foram “maquiados” para passar a impressão de atender a vários municípios quando, na verdade, se voltam para beneficiários de uma única municipalidade (Tecchio et al. 2015). Esses resultados podem ser atribuídos a uma história de cultura institucional, fortemente reforçada pela Constituição de 1988, que tende a priorizar o município enquanto esfera prioritária de implementação de políticas públicas (Tecchio et al. 2015).

Além da composição do CDR ser, majoritariamente, de agentes do poder público, os representantes da sociedade civil não correspondem “à representatividade dos segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais mais expressivos da região” (Lei Estadual de Descentralização n. 381/2007). Geralmente, os indicados eram os aliados políticos dos membros natos dos respectivos municípios ou do próprio secretário regional (Hack e Filippim 2010; Oliveira 2011; Turnes 2014).

A pesquisa de campo efetuada no TMOC revelou que a AMMOC foi quem tomou a iniciativa e cumpriu o papel de planejar e articular ações de desenvolvimento inter-

municipais, sem contar com a participação da SDR/ADR de Joaçaba, que era a SDR/ADR responsável pela maior parte dos municípios que compõem a AMMOC. Essa Associação contratou uma empresa de planejamento em logística e reuniu os prefeitos e empreendedores da região para traçar um plano específico na área de infraestrutura. Segundo entrevistados da referida Associação de Municípios, além de elaborar esse plano, diversas reuniões foram realizadas com membros de secretarias do Governo Estadual e

**O esgotamento da experiência catarinense de descentralização se explica, em grande parte, pela incapacidade interna das secretarias regionais em renovar e qualificar seu quadro funcional e, sobretudo, pela imobilidade dos potenciais beneficiários para que essas mudanças fossem operadas.**



ministérios em Brasília para consecução dos objetivos definidos no plano. Essa Associação também promoveu seminários com apoio de outros agentes sociais e entidades da região, para dar mais consistência técnica e ampliar o suporte social e político ao plano de infraestrutura, sem a participação direta da SDR/ADR.

Segundo a maioria dos entrevistados, os representantes das SDR/ADR não efetuavam discussões consistentes sobre as funções dos CDR e dos seus conselheiros. Os estudos de Hack e Filippim (2010), Oliveira (2011), Rover e Mussoi (2011) e Turnes (2014) consideram que a inexistência de um programa duradouro de capacitação e a descontinuidade da coordenação e monitoramento da descentralização por parte da Secretaria de Estado do Planejamento explicam, em grande medida, a ineficácia dos CDR e, conseqüentemente, das SDR/ADR.

A análise da experiência catarinense de descentralização guarda certa similaridade com o estudo clássico de Putnam (2000) referente à descentralização italiana iniciada na década de 1970. Uma primeira fase dessa experiência gerou críticas generalizadas referentes à baixa eficácia dos governos regionais recém-criados, cujos gestores se caracterizavam por uma precária capacidade de coordenar ações de planejamento do desenvolvimento regional. Contudo, diversas regiões do centro e norte da Itália, segundo esse autor, passaram por uma renovação dos seus quadros políticos e técnicos, registrando avanços qualitativos na gestão compartilhada com organizações empresariais e da sociedade civil. Isso se deu a partir do momento que essas organizações adotaram uma postura de pressão política dos gestores regionais em busca de respostas às suas demandas por serviços públicos qualificados. O esgotamento da experiência catarinense de descentralização se explica, em grande parte, pela incapacidade interna das secretarias regionais em renovar e qualificar seu quadro funcional e, sobretudo, pela imobilidade dos potenciais beneficiários para que essas mudanças fossem operadas.

## Considerações finais

A descentralização de políticas públicas com a participação de atores governamentais e da sociedade civil é o foco de análise da dimensão social do conceito de descentralização e a gestão social representa uma importante inovação no que concerne à intervenção pública governamental. Essa inovação, no entanto, enfrenta obstáculos ao se deparar com interesses políticos e institucionalidades pré-existentes no plano regional e local.

À luz de uma tipologia do conceito de descentralização administrativa do Estado, os resultados desta investigação evidenciam que as iniciativas federal e estadual têm em comum a característica de se restringirem a uma descentralização de tipo territorial e funcional (setorial, restrita a competências específicas). No âmbito estadual ocorreu uma descentralização intragovernamental de tipo desconcentração, enquanto na esfera federal a descentralização foi de caráter extragovernamental de tipo delegação. Desde a sua criação no início da década de 2000, por iniciativas das políticas de desenvolvimento territorial do Governo Federal, o TMOOC vivenciou mudanças importantes em sua delimitação geográfica e estrutura administrativa-institucional, sendo as mais significativas à transformação das SDR em ADR e a passagem dos territórios rurais de identidade para os territórios de cidadania. As articulações institucionais entre a política federal e órgãos estaduais responsáveis pelo processo de descentralização foram praticamente inexistentes, especialmente em termos de alcance social e de adoção, na medida do possível, de um mesmo enfoque de desenvolvimento territorial. Elas geraram poucas ações proativas no sentido de incluir estruturas colegiadas, como o Codeter e no CDR, a participação de representantes de populações tradicionais, a exemplo de indígenas, e mais pobres da região, de modo que suas demandas pudessem ser inseridas nas prioridades territoriais, especialmente em termos de políticas públicas de promoção do desenvolvimento nas zonas rurais.

A legislação pertinente ao Pronat permitia que os projetos fossem apresentados em parceria com os governos estaduais. Como as SDR/ADR possuíam personalidade jurídica própria, essa retaguarda legal poderia ter sido acionada para implantar projetos de desenvolvimento que atendessem de forma conjunta demandas compartilhadas de mais de um município. Contudo, não se tem nenhum registro de tentativas de avançar nessa direção. Talvez, porque tanto as SDR/ADR, quanto o Codeter, não se reconheciam como espaços de planejamento do desenvolvimento rural.

A caracterização e análise dos processos de descentralização, efetuadas com auxílio de tipologias, permitiram evidenciar que no âmbito da dimensão social da descentralização os espaços que deveriam ser de concertação (Codeter e CDR) em raros momentos cumpriram essa função. A maioria dos seus membros não estava preparada para conceber, planejar e orientar ações de desenvolvimento, o que contribuiu para que se alinhasssem à cumplicidade de um rito burocrático necessário à aprovação de projetos locais, que estavam previamente articulados nas instâncias setoriais centrais ou via parlamentares.

No âmbito federal, a extinção do MDA, em maio de 2016, significou o desmonte da política territorial, principalmente em relação à estrutura administrativa que lhe fornecia suporte. Com isso, os avanços até então alcançados no que se refere à descentralização de políticas públicas e participação da sociedade civil na gestão social sofreram uma forte descontinuidade. A política de descentralização existente no estado de Santa Catarina caminhou na mesma direção. As mudanças adotadas ao longo de uma década e meia foram insuficientes para impedir que, em 2019, o novo governo eleito propusesse a extinção completa da política de descentralização, como uma das medidas do projeto de reforma administrativa que acabou sendo posteriormente aprovado pelo Parlamento Estadual. A aprovação do projeto gerou uma forte política de ajuste e de (re)centralização administrativa, que acabou eliminando diversas secretarias e estruturas regionais setoriais e extinguindo todas as ADR.

Esses reveses políticos e institucionais no contexto nacional e estadual não geram esperanças de que no curto ou médio prazo haverá espaços para o aperfeiçoamento no que concerne à descentralização de políticas públicas e nem à manutenção de políticas de desenvolvimento rural concebidas numa escala intermunicipal, ou que valorizem ações na ótica territorial. De todo modo, trata-se, certamente, de um período de reflexão a respeito das experiências desenvolvidas nesses campos nas últimas décadas. Se for bem conduzido com a profundidade e visão crítica necessária, esse esforço analítico pode desencadear num processo de aprendizagem social, que no futuro servirá como uma referência preciosa na formulação de políticas de natureza semelhante.

## Referências

- Arretche, Marta. 2012. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV / Fiocruz.
- Barbosa, Rômulo Soares, Silvia Zimmermann e Andréia Tecchio. 2013. “Desenvolvimento territorial e pobreza rural no Território da Cidadania Serra Geral (MG)”. In: *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: Estudos de caso 20*, organizado por Sergio Pereira Leite, 171-205. Brasília: IICA.
- Bonnal, Philippe. 2013. “Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais”. In: *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de caso 19*, organizado por Sergio Pereira Leite, 33-56.
- Brasil. 2009. *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades*. Brasília. Acesso em: 20 jun. 2017. <https://bit.ly/3dgW2Ne>
- Búrigo, Fábio Luiz, Ademir Antonio Cazella e Vladimir Oganauskas Filho, orgs. 2018. *Descentralização, políticas públicas e desenvolvimento rural: estudos de caso no Território Meio Oeste Contestado de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC.

- Delgado, Nelson Giordano e Catia Grisa. 2015. “Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo OPPA/CPDA no marco dos estudos territoriais”. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade* 1 (1): 48-66. Brasília.
- \_\_\_\_\_. 2014. “Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança”. *Estudos Sociedade e Agricultura* 22 (1): 132-163. Rio de Janeiro.
- Delgado, Nelson Giordano e Sergio Pereira Leite. 2011. “Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores”. *Revista de Ciências Sociais* 54 (2). Rio de Janeiro.
- Dias, Taisa. 2012. “Governança pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional”. Tese Doutorado, Programa de Pós-graduação em Administração, UFSC, Florianópolis.
- Echeverri, Rafael. 2009. *Identidades e território no Brasil*. Brasília: IICA.
- Filippim, Eliane Salette e Fernando Luiz Abrucio. 2010. “Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense”. *Revista de Administração Contemporânea* 14 (2): 212-228.
- Goularti, Juliano Giasi. 2013. “Orçamento estadual regionalizado: a experiência de Santa Catarina”. *Revista NECAT* 2 (4): 6-24.
- Guimarães, Maria Do Carmo Lessa. 2002. “O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico”. *Organizações & Sociedade* 9 (23): 1-17. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000100003>
- Hack, Késya Margarida e Eliane Salette Filippim. 2010. “O difícil equilíbrio entre descentralização, desenvolvimento e participação: o caso dos Conselhos de Desenvolvimento Regional no Estado de Santa Catarina”. *Desenvolvimento em Questão* (8) 16: 11-43.
- IBGE (Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística). 2019. “Base cartográfica vetorial do Brasil”. Rio de Janeiro, 2010. Acesso em: 15 abr. <https://bit.ly/2YS9fXA>
- Lambranhão, Lúcio. 2015. “Tribunal de Contas de Santa Catarina encontra gerente analfabeto em Secretaria Regional”. *Notícias do Dia*, 23 mar.
- Leite, Sergio Pereira, org. 2013. *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil* 19. Brasília: IICA.
- Leite, Sergio Pereira e Valdemar João Wesz Junior. 2011. “O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania”. In: *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil* 14, organizado por Carlos Miranda y Breno Tiburcio, 169-186. Brasília: IICA.
- Mascarenhas, Geise Assis. 2015. “Consórcio público e arranjos institucionais de desenvolvimento territorial no Meio Oeste Contestado: cooperação ou competição?” Dissertação Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

- Mattei, Lauro e Renato Maluf. 2011. *Pobreza rural: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento*. Brasília: IICA.
- Medeiros, Monique, Ademir Antonio Cazella, Andréia Tecchio e Geneviève Cortes. 2018. “Políticas públicas e a construção de mercados agroalimentares territorializados no sul do Brasil”. *Revista Grifos* 27 (45): 78-96. <http://doi.org/10.22295/grifos.v27i45.4424>
- Montecinos, Egon. 2005. “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Revista Eure* 31 (93): 77-88.
- Oganauskas Filho, Vladimir. 2016. “Descentralização administrativa do estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-2015)”. Dissertação Mestrado em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Oliveira, RA De. 2011. *A experiência catarinense de descentralização administrativa: indicadores socioeconômicos e avaliação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (2003-2010)*. Florianópolis.
- Pinho, José Antonio Gomes De e Ana Rita Silva Sacramento. 2009. “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?” *Revista de Administração Pública* 43 (6): 1343-1368. <http://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>
- Putnam, Robert D. 2000. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- Rover, Oscar e Eros Marion Mussoi. 2011. “A reinvenção da relação Estado-sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil”. *Revista DRd (Desenvolvimento Regional em Debate)* 1 (1): 65-80. <http://doi.org/10.24302/drd.v1i1.65>
- Schneider, Aaron. 2003. “Decentralization: Conceptualization and measurement”. *Studies in Comparative International Development* 38 (3): 32-56. <https://doi.org/10.1007/BF02686198>
- Tecchio, Andréia. 2017. “Pobreza e territorialização da ação pública no Território Meio Oeste Contestado (SC)”. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 2012. “Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)”. Dissertação Mestrado em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Tecchio, Andréia, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella. 2015. “Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el Território Meio Oeste Contestado”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 19 (53): 105-125. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1549>
- Turnes, Valério Alécio. 2014. *Avaliação dos 10 anos de implantação da descentralização administrativa do governo do estado de Santa Catarina*. Florianópolis.

Von Haldenwang, Christian. 1990. “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”. *Revista Eure* 27 (50): 61-77.

### Cómo citar este artículo:

Tecchio, Andréia, Vladimir Oganauskas-Filho, Fábio Luiz Búrigo, Ademir Antonio Cazella y Monique Medeiros. 2020. “Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 81-101.  
DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4339





# Políticas de CTI en el agro y los procesos de instrumentación: (re)pensando el papel de la planificación estratégica

## *STI policies in the countryside and the instrumentation processes: (Re)thinking the role of strategic planning*

Tomás Javier Carrozza\* y Susana Silvia Brieva\*\*

Recibido: 13/03/2020 • Aceptado: 05/05/2020  
 Publicado: 30/06/2020

### Resumen

En Argentina, a partir de una articulación político-académica e institucional, se destaca una propuesta vertebral a la hora de pensar las políticas de innovación: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEEA) 2010-2020. Su elaboración como elemento de síntesis de muchas de estas políticas ha tenido también implicancias en los procesos de formulación y evaluación de las mismas. El objetivo de este trabajo es analizar los procesos de interrelación entre las políticas públicas de innovación en el sistema agroalimentario en Argentina a partir de la experiencia del PEEA y sus mecanismos de instrumentación como insumo para reflexionar y problematizar los procesos de evaluación de las políticas de ciencia, tecnología e información (CTI) del sistema agroalimentario argentino. Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, en primer lugar, se presenta un breve repaso por aquellos autores que han abordado los estudios de políticas de CTI para el agro y a continuación se explica el marco teórico-metodológico utilizado. Posteriormente se analizan las características más sobresalientes del PEEA en relación con las políticas de CTI para luego analizar el plan en relación con las dimensiones macro, meso y micro. Por último, se expone un conjunto de reflexiones derivadas de este análisis.

*Palabras clave:* Argentina; desarrollo; políticas CTI; planificación; plan estratégico; sistema agroalimentario.

### Abstract

In Argentina, based on a political-academic and institutional articulation, a vertebral proposal stands out when thinking about innovation policies: the construction of the 2010-2020 agri-food and agro-industrial strategic plan (PEEA). Its elaboration as an element of synthesis of many of these policies has also had implications in the processes of formulation and evaluation of the policies. The aim of this work is twofold: on the one hand, to analyze the interrelation processes between public innovation policies in the agri-food system in Argentina –from the experience of the PEEA– and its territorialization mechanisms as an input to reflect and problematize the evaluation processes of STI policies of the Argentine agri-food system. In order to fulfill the objectives proposed in the first place, a brief review is presented by those authors who have addressed the STI policy studies for agriculture, and then the theoretical-methodological framework used is explained. Subsequently, the most outstanding characteristics of the PEEA are analyzed in relation to STI policies, and then an analysis of the plan is made in relation to the macro, meso and micro dimensions. Finally, a set of reflections derived from this analysis will be exposed.

*Keywords:* Argentina; development; CTI policies; planning; strategic plan; agri-food system.

\* Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Mar del Plata. [tomascarrozza@gmail.com](mailto:tomascarrozza@gmail.com)  [orcid.org/0000-0002-0894-7026](https://orcid.org/0000-0002-0894-7026)

\*\* Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Mar del Plata. [susanabrieva@yahoo.com.ar](mailto:susanabrieva@yahoo.com.ar)  [orcid.org/0000-0003-1266-727](https://orcid.org/0000-0003-1266-727)

## Introducción<sup>1</sup>

Las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) para el agro<sup>2</sup> constituyen un tópico de larga trayectoria en el marco de la economía de la innovación y los estudios sociales de la ciencia y la tecnología. Desde hace más de dos décadas, las investigaciones han avanzado en comprender las diferentes formas de generación y construcción de políticas públicas que favorezcan, generen e impulsen dinámicas virtuosas de innovación en los diferentes aspectos de la cadena de valor del sector agroalimentario. Esto ha implicado, entre otras cuestiones, la capacidad de generar espacios para la construcción de políticas públicas.

En Argentina, a partir de una articulación político-académica e institucional se destaca una propuesta vertebral a la hora de pensar las políticas de innovación: la construcción del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEEA) 2010-2020<sup>3</sup> llevado a cabo por el (en su momento) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MINAGRI).<sup>4</sup> El PEEA buscó generar un marco de referencia para la orientación y el diseño de políticas públicas del sector agroalimentario mediante la elaboración de un conjunto de grandes definiciones globales que abarcaron diferentes aspectos del sistema. Pero no únicamente eso, fue también la consolidación de varios de los imaginarios<sup>5</sup> en relación con los procesos innovadores del agro argentino.

A su vez el lanzamiento del PEEA –en 2010– se dio en un contexto donde el sistema agroalimentario crecía en términos cuali-cuantitativos mediante un sostenido de productividad e innovación del sector. Así, y al margen de haber existido un amplio conjunto de políticas públicas, el plan puede ser comprendido como la “hoja de ruta” sobre la que pensar el resto de las políticas.

La elaboración del PEEA como elemento de síntesis de muchas de estas políticas ha tenido también implicancias en los procesos de formulación y evaluación de las mismas. Principalmente, en referencia a los efectos territoriales y ambientales en su implementación. Las formas de evaluar y programar las políticas de CTI en un sector fuertemente anclado a la explotación de recursos naturales, modificación del ambiente y construcción del territorio han mostrado una escasa inclusión de estas dimensiones en las diferentes etapas del proceso de construcción social de la política.

---

1 Los autores agradecen los comentarios y observaciones de los evaluadores, los cuales fueron de mucha utilidad para lograr la versión final del trabajo.

2 La palabra agro se utiliza para hacer referencia tanto al sistema agropecuario como al agroalimentario. Los avances actuales y el nivel de desarrollo del complejo en la actualidad para el caso de las políticas de CTI son difusos respecto de las fronteras entre sectores.

3 El documento principal puede ser consultado en: <https://bit.ly/2YuWvqL>

4 El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca cambió su denominación durante la gestión 2015-2019 a Ministerio de Agroindustria.

5 El concepto de imaginarios socio-técnicos que “son “visiones y futuros deseables, sostenidos colectivamente, institucionalmente estabilizados, y públicamente performados, animados por entendimientos compartidos de formas de vida y orden social alcanzables a través de, y apoyando a, los avances en ciencia y tecnología” (Muñoz Asenjo 2019, 86).

Repensar estos procesos de elaboración y evaluación de las políticas públicas tiene una implicancia central no solo en el contexto de una nueva agenda de investigación, sino que este tipo de estudios se vuelven relevantes ante la necesidad de mejorar la inserción de las cadenas de valor<sup>6</sup> (Andersen et al. 2015; Gereffi 2014; Pérez 2010) asociadas con los recursos naturales.

El objetivo de este trabajo es analizar los procesos de interrelación entre las políticas públicas de innovación en el sistema agroalimentario en Argentina –a partir de la experiencia del PEEA– y sus mecanismos de instrumentación como insumo para reflexionar y problematizar los procesos de evaluación de las políticas de CTI del sistema agroalimentario argentino.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, en primer lugar se presenta un breve repaso por aquellos autores que han abordado los estudios de políticas de CTI para el agro y a continuación se describe el marco teórico-metodológico utilizado. Posteriormente se analizan las características más sobresalientes del PEEA en cuanto a las políticas de CTI, para luego realizar analizar el PEEA en relación con las dimensiones macro, meso y micro. Por último, se expondrá un conjunto de reflexiones derivadas de este análisis.

## Políticas de CTI en el agro: una nutrida agenda en tensión con la academia

En Argentina, los estudios que abordan las políticas de CTI en (o para) el agro muestran que, si bien constituye una temática altamente relevante y con un gran aporte a nivel de estudios de caso tanto académicos (Arza y Carattoli 2012; Arza y Van Zwanenberg 2012; Kababe 2011; Lavarello et al. 2011; Pedroni et al. 2017; Pellegrini 2011 y 2013) como institucionales (Carrapizo et al. 2018; Patrouilleau et al. 2017 y 2019; Schuff et al. 2017), resultan relativamente escasos aquellos trabajos que buscan avanzar en un análisis más integral sobre las políticas y que, sobre todo, posean un nivel abstracción y reflexividad que permita avanzar en su estudio desde una perspectiva global.

Las reflexiones llevadas a cabo en los estudios de caso permiten comprender la multiplicidad de políticas y sus efectos en aspectos materiales, productivos, territoriales y ambientales. Sin embargo, frente a un tópico tan relevante en las dinámicas de crecimiento y desarrollo de Argentina como son las políticas de CTI en el agro, la carencia de análisis a un mayor nivel se verá reflejada en la planificación de “macro-políticas” como lo ha sido el PEEA.

Los estudios en Argentina se pueden dividir en dos grupos: i) aquellos que han puesto el foco en una mirada global sobre las políticas de CTI y sus rasgos característicos, y ii) los que avanzan en la reflexión de las políticas asociadas al agregado de valor en el agro.

---

6 “Las Cadenas Globales de Valor (CGV) pueden ser entendidas como la secuencia de actividades que las firmas y los trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su venta final” (Santarcángelo et al. 2017).

Dentro del primer grupo, desde una perspectiva de la economía de la innovación, se destacan los trabajos de Bisang et al. (2008 y 2015), quienes realizan un análisis global del sector agropecuario argentino y sus cambios en materia de articulación del sistema científico-tecnológico. La existencia de una nueva configuración global en la producción tuvo un correlato en las políticas de CTI que acompañaron este cambio y, más allá de ciertas limitaciones, se ha avanzado en una política de innovación en torno a las cadenas de valor.

Por su parte, Marin et al. (2015) con base en un análisis exploratorio con foco en las capacidades de innovación derivadas de la explotación de recursos naturales, en línea con Pérez (2010) sostiene que el objetivo de las políticas de CTI para el agro deben estar en relación con la generación de plataformas de I+D, cuyo objetivo sea no solo extraer recursos, sino que las mismas puedan convertirse en activos exportables.

Los autores comprenden a las políticas de CTI no solo como una búsqueda en la mejora de la explotación, ya sea vía eficiencia o aumento de la productividad, sino que detectan un conjunto de capacidades que permitirían construir actividades de I+D derivadas, que generen valor por medio de su exportación, tal es el caso de Australia con el sector minero (Londoño González 2016).

El segundo conjunto de estudios, más heterogéneo en su contenido, abarca ciertos aspectos globales y sectoriales que son de utilidad para comprender los rasgos tanto del sistema como de las políticas de CTI derivadas. Entre estos, Albornoz et al. (2010) avanza con un análisis del sector de maquinarias en Argentina, el cual en su opinión muestra uno de los mayores potenciales en la generación de capacidades de I+D, pero aún requiere mejorar ciertos aspectos como aquellos insumos altamente tecnificados que terminan por impactar en el proceso de sustitución de importaciones.

Por otra parte, a comienzos de la década de 2000 una serie de análisis marcaron la necesidad de generar políticas de CTI orientadas al sector ante la salida de la crisis de 2001 y la perspectiva de crecimiento de las cotizaciones en los mercados internacionales de los principales *commodities* de exportación. Así, (Bocchetto 2003) promovía la articulación institucional de los organismos científico-académicos y la necesidad de pensar una política nacional de I+D que superara la búsqueda de soluciones puntuales y avance en propuestas sistémicas de desarrollo.

Paralelamente, Gutman y Gorenstein (2003) señalaban a los procesos de innovación como la clave para repensar las dinámicas de nuestros sistemas agroalimentarios.<sup>7</sup> Esta afirmación muestra que muchos de los enfoques hoy novedosos poseen su base en planteos realizados hace ya dos décadas.

Así observamos una continuidad entre los más recientes que avanzan hacia una visión de sistema de innovación y consideran el potencial para generar capacidades de I+D para

---

7 “En los modelos basados en las fuerzas endógenas del desarrollo –distritos, *milieu*, sistemas productivos locales, *clusters*–, la innovación, como fuerza colectiva sustentada por un ‘ambiente institucional’ que se corporiza en un territorio determinado, se convierte en el elemento clave para la adaptación territorial las nuevas condiciones impulsadas por la globalización y la apertura de los mercados agroalimentarios” Gutman y Gorenstein (2003, 582).

el desarrollo, con los primeros planteos de principios de la década de 2000 que marcaron la necesidad de una institucionalidad que poseyera un fuerte componente de políticas y gestión de la ciencia y tecnología para el sector.

Entre estas perspectivas, el PEEA se instaló como una experiencia que buscó articular actores y políticas de CTI con una visión estratégica.

## Propuesta teórico-metodológica

A continuación, se presenta un diagrama tentativo de la estrategia teórico-metodológica que guió esta investigación, la cual se basa en la utilización de un conjunto de conceptos provenientes del análisis de política pública y los estudios sociales de la ciencia y la tecnología.

Tabla 1. Estrategia teórico-metodológica

Nivel	Macro	Meso	Micro
Conceptos	Política pública	Sistema Sectorial de Innovación	Análisis socio-técnico
Autores	(Parsons 2007) (Serafim y Dias 2010)	(Malerba 2002; Brieva 2006)	(Jensen y Morita 2017; Thomas 2008)
Articulación	Política pública-innovación	Innovación-territorialización	
Preguntas de investigación	Mecanismos de transmisión ¿Cómo son diseñadas las políticas públicas? ¿Cómo son implementadas en el territorio? ¿Cuál es el canal de transmisión de las políticas y sus efectos? ¿Qué actores son los que encarnan este proceso? ¿Cómo se problematizan los procesos de evaluación?		

Elaboración propia.

Esta estrategia se plantea en tres niveles para analizar las características del PEEA, cada uno de los cuales apela a un concepto central para comprender el funcionamiento de las dimensiones propuestas sobre el diseño de la política: a nivel macro, el análisis se sitúa en la conceptualización de la política pública en términos de procesos derivados de la propuesta de Serafim y Dias (2010) con base en Parsons 2007, que permite la comprensión de cómo los actores definen los problemas y las agendas de la política pública, cómo se formulan las mismas, cómo se toman las decisiones e implementan las acciones.

A nivel meso, las cuestiones a analizar se ubican en el Sistema Sectorial de Innovación. Se utiliza una aproximación sectorial, ya que el sector ha mostrado comportamientos que permiten ser analizados con mayor rigurosidad desde lo propuestos por los autores de esta línea. Para eso, tomamos como punto de partida lo propuesto por Malerba (2002) y Brieva (2006), que entienden que desde lo sectorial se puede alcanzar un análisis más riguroso sobre las políticas de CTI.

Por último, para realizar el análisis a nivel micro, se priorizan conceptos provenientes del análisis socio-técnico. En este sentido, se concibe la política como un proceso de co-construcción socio-técnico, dinámico, interactivo, de condicionamiento recíproco, de mutua determinación, tensión, negociación y retroalimentación entre elementos heterogéneos: artefactos, actores, conocimientos, usuarios, formas de funcionamiento (Oudshoorn y Pinch 2003; Thomas 2008).

Si bien estos tres niveles son analizados desde diferentes perspectivas teóricas, los conceptos empleados están fuertemente interrelacionados. Un análisis pormenorizado de las interacciones inter-nivel excede los objetivos de esta investigación, no obstante, se destacan dos tipos de relaciones emergentes: i) entre los niveles macro-meso, que muestran cómo la construcción de la política pública deriva en ciertas directrices sobre los procesos de innovación; y ii) entre los niveles meso-micro, cuyo énfasis se encuentra en la relación entre estos procesos y cómo los mismos se implementan en el territorio.

Es justamente en estos mecanismos de transmisión<sup>8</sup> donde radica uno de los elementos más importantes para repensar los procesos de diseño de la política pública para el agro en relación con sus efectos materiales, territoriales y ambientales (entre otros).

A partir de una aproximación cualitativa al diseño e implementación del plan, a nivel metodológico este trabajo se nutre de fuentes como documentos asociados al PEEA (tanto el plan final como documentos complementarios) e intercambios con investigadores participantes en el mismo. A partir del PEEA se avanza en el estudio del proceso de implementación y evaluación.

## Una descripción y aproximación al PEEA

El proceso de construcción/elaboración del PEEA comenzó en 2009 mediante una convocatoria del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. El proceso de construcción comprendió dos años hasta la presentación del documento final. Dada la magnitud del proceso y los actores participantes, se presenta a continuación una tabla resumen que contiene en forma estilizada objetivos, acciones, problemas y soluciones, así como articulaciones y mecanismos de implementación del PEEA (tabla 2).

En línea con Haberkorn (2016), el proceso de construcción del PEEA puede definirse como “incompleto”, en la medida en que el plan solo estableció sus objetivos y metas, pero son escasos los procesos de evaluación en el cumplimiento de los mismos.

---

8 La idea de mecanismo de transmisión puede ser definida como aquellas articulaciones entre elementos de diferente nivel que permiten observar el proceso que va desde la formulación a nivel macro (nacional) y su implementación a nivel micro. La búsqueda de dichos elementos y sus articulaciones es parte de un proceso más amplio de reflexión e indagación que continuará en artículos posteriores. Inicialmente se pueden tomar los planteos en relación con los fenómenos de territorialización –como lo descrito por (Ambroggi 2018; De Estrada 2012; García y Rofman 2009)– que hacen referencia a los efectos materiales de las políticas en el territorio. Sin embargo, la idea de mecanismo busca profundizar dicho concepto y tener un mayor alcance.

Tabla 2. Principales aspectos del PEEA

Dimensión	Descripción	Nivel de aplicación
Objetivos	“Impulsar la generación de riqueza económica con mayor valor agregado [...] sustentable en el tiempo”.	Macro-meso
Contexto de implementación	Altos precios de <i>commodities</i> ; crecimiento de la economía; tensiones entre actores del sector.	Macro
Problemas	Necesidad de agregado de valor; mejora de la productividad; reducción de brechas de rendimientos; mayor articulación interinstitucional.	Macro
Soluciones	Articulación y disposición de recursos materiales e institucionales para la reducción de las brechas; avances normativos.	Macro
Instituciones involucradas	Instituciones públicas mayormente científico-académicas.	Macro-meso-micro
Tipo de articulaciones	Interinstitucionales.	Macro
Acciones	Escasas, poco avance en la implementación.	-
Mecanismos de evaluación	Seguimiento del cumplimiento de los indicadores; pocas definiciones claras al momento de formulación.	-
Mecanismos de implementación	Trabajo participativo de las instituciones ligadas al agro.	Macro sectorial
I+D	Mejora presupuestaria de las instituciones; trabajo con las políticas ya existentes.	Macro

Elaboración propia con base en documentos institucionales.

En primer lugar, puede afirmarse que el objetivo fue formulado de forma general y ambigua. Como muestra (Matus 1987), es común que en América Latina exista una brecha entre los planes y el proceso real de elaboración y toma decisiones. Este tipo de plan, conocido como “planificación normativa” suele ser el común de los planes, los que se ofrecen más como una expresión de deseo y suelen negar el carácter cambiante de la política local, cuestión que debe ser incluida al momento de planificar (Lira Cossio 2006). Esto implica formulaciones que atentan contra un proceso de planificación riguroso y con posibilidad de ser cumplido.

El contexto de implementación mostró por un lado rasgos favorables en relación al papel de las materias prima en el comercio local y regional, que fue lo que llevó a las autoridades a la decisión de formular el plan, pero paralelamente existía una fuerte tensión entre varios de los actores del sector a raíz de los intentos de modificación de los derechos de exportación durante 2008 (Barsky y Dávila 2012).

Sin embargo, los métodos normativos de planificación como el utilizado aquí poseen numerosas limitaciones, tanto para internalizar el contexto sobre el cual son formulados, como con la posibilidad de cumplir con los objetivos planteados.

Los principales problemas del PEEA son, al igual que los objetivos, formulaciones muy generales con una fuerte impronta favorable a aquellos actores con mayor peso dentro del

sector. Las soluciones formuladas en cambio son puntuales y lineales con un fuerte componente ofertista (Marí 2018).

A partir del documento que presenta el PEEA<sup>9</sup> y en línea con lo afirmado por (Haber-korn 2016; Taraborrelli 2015),<sup>10</sup> tanto las instituciones involucradas como la articulación entre las mismas se dieron mayormente en el ámbito público. Si bien existió una fuerte movilización y convocatoria de actores del sector privado, la misma prevaleció tan solo en la etapa de formulación, lo que implicó que, más allá de la participación en términos de relevamiento de intereses por parte de los actores, la traducción en objetivos y medidas recayera sobre quienes convocaron al plan.<sup>11</sup>

Tanto las acciones, su implementación y evaluación resultan ser cuestiones vitales para cumplir con un proceso de planificación estratégica. Para el caso del PEEA, estas dimensiones prácticamente no fueron delineadas. La escasa información existente se deriva de diálogos informales, testimonios y, en el último de los casos, ejercicios especulativos. A partir de la búsqueda y relevamiento, ni la implementación ni la evaluación lograron concretarse en forma rigurosa.<sup>12</sup> Esto también marca otra pauta en el diseño del plan, que fue comprendido como un conjunto de compartimientos y no como un proceso dinámico que se construye integralmente a lo largo del tiempo.

Por último, los procesos de I+D considerados para el cumplimiento del plan y las políticas de CTI requeridas recaían en la oferta de tecnologías e innovaciones existentes. Es decir, se concebía que, con la mejora de aspectos puntuales de las instituciones (como su presupuesto) y un mayor esfuerzo de articulación interinstitucional, se cumplieran los objetivos del plan. No se diseñaron nuevos instrumentos, instituciones o políticas de CTI ni se crearon nuevos mecanismos de articulación.

El aspecto de I+D y sus políticas relacionadas fue central en el contexto del plan ya que, explícita o implícitamente, la concreción de los objetivos dependía de una articulación con políticas de CTI. A su vez, tampoco existieron propuestas de acciones de articulación con un organismo como el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que

---

9 Ver: <https://bit.ly/2Ywll4o>

10 En término cuantitativos, en “500 encuentros realizados en el marco del PEA2 se convocaron a más de 7000 actores, representantes de: i) las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; ii) las 53 universidades (públicas y privadas) con carreras agropecuarias; iii) los institutos públicos vinculados directamente al sector como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria; iv) organismos internacionales de la CEPAL, la FAO, el IICA y el PNUD; v) las cámaras empresariales pertenecientes a las distintas cadenas de producción; y vi) entidades civiles representantes de intereses sociales, ambientales, territoriales e institucionales” (Taraborrelli 2015).

11 Los procesos de planificación normativa comprenden la participación como un ejercicio de relevamiento de opiniones y perspectivas que luego son traducidas en objetivos, pero siempre por la institución que convoca. Como muestra (Matus 1982), existen otras metodologías que permiten la co-construcción de problemas y soluciones.

12 “En el caso del PEA2, no es posible contar con documentos respecto de la concreción de las acciones propuestas. De acuerdo a los comentarios realizados por el responsable técnico del Plan, la situación de conflicto del gobierno con algunos representantes del sector no permitió que se desarrollen las políticas de manera consensuada, y el cambio de ministro precipitó el final de la implementación del Plan” (Haber-korn 2016, 120).

también estaba elaborando su plan estratégico e incluía al agro entre los sectores prioritarios (MINCYT 2012).

Las dimensiones propuestas permiten un primer acercamiento a las características generales del PEEA. Dentro de las cuestiones a remarcarse se destaca, por un lado, un fuerte componente participativo que intentó incluir a la mayor cantidad posible de actores del sector.

En síntesis, la construcción del plan tuvo un fuerte componente normativo asociado en parte a la metodología que buscó contemplar la mayor cantidad de actores sin cuestionar las relaciones de poder dentro del sector y cómo esto influía en los objetivos. A su vez, cuando se indaga en el PEEA las cuestiones a resolver, se infiere que las relaciones problema-solución están definidas en el plano de la “expresión de deseos” o responden a aspectos coyunturales que dan por resultado objetivos muy amplios o difusos en relación con su cumplimiento.

Por último, la fuerte visión “macro” que imperó en la propuesta de objetivos, misiones y visiones terminó por dificultar la relación de lo propuesto con las formas territoriales que encarnarían las políticas.

## Hacia un análisis del PEEA desde los diferentes niveles

A continuación, se presentan los principales resultados del análisis exploratorio de la construcción social del PEEA en los tres niveles (macro, meso y micro) y la relación con las formas y mecanismos de interrelación entre los mismos en las diferentes etapas de construcción de la política pública.

En un primer acercamiento a nivel macro, el PEEA fue planteado como una política “integral”. Este planteo contrastó con el fuerte componente de planificación normativa que prevaleció durante este proceso y lo que implica el diseño integral de una política pública y sus etapas (Serafim y Dias 2010). A nivel de resultados, se focalizó fuertemente en una visión macro, anclada en los resultados económicos y sobre los cuales se alinearon misiones y objetivos. Por otra parte, careció de pautas para una evaluación integral en relación con los posibles efectos de la política planteada; esto es más notorio cuando se revisan los procesos de implementación y operacionalización, que resultan difusos y ambiguos en términos de evaluación.

En cuanto a sistemas de innovación –a nivel meso– esta política está fuertemente centrada en una concepción de sistema sectorial (Bisang et al. 2015; Malerba 2002). Las especificaciones son claras al momento de recorrer el conjunto de los componentes del sistema y cuáles son los subsistemas pertenecientes. A partir del reconocimiento de las particularidades del sector, se busca un alto nivel de inclusión orientado tanto hacia la producción de *commodities* como a las producciones regionales. En este sentido, los resultados se plantean

en términos de todas las producciones agroalimentarias del país a partir de un proceso dialógico e inclusivo.

Esta consideración contrasta con la posterior predominancia de aquellos componentes del sistema de agronegocios, dado que existió (y existe) una fuerte hegemonía por parte de este grupo, que detenta un alto su grado de influencia y relaciones de poder en las instituciones en torno a la elaboración de las políticas públicas, como han mostrado previamente Lapegna (2017) y Newell (2009).

Por otro lado, el establecimiento y consideración de los resultados esperados no estuvo exento de visiones lineales y determinismos. La gran mayoría de las metas propuestas se establecieron como aumentos cuantitativos y sin realizar un abordaje situacional, en línea con las apreciaciones de Matus (1982) acerca de los procesos de planificación latinoamericanos.

A nivel micro, en términos de acercamiento territorial, en el PEEA se impulsó la participación de diferentes instituciones académicas y científico-técnicas en todos los niveles, a la vez que se facilitó un proceso de diálogo donde fueron consideradas apreciaciones asociadas a los equilibrios territoriales y la inclusión de los agricultores familiares, que más tarde fueron incluidas en parte de la elaboración del plan.

Si bien cabe destacar y remarcar la existencia y convocatoria institucional en la etapa de la elaboración y generación de políticas, coexistieron serias limitaciones desde una aproximación micro. Más allá de la convocatoria de los actores, en las etapas posteriores del plan no se revela con claridad el papel que cada uno de estos desempeña y su relación con el cumplimiento del PEEA. Por otra parte, y aún más relevante, frente a una política que indirectamente propuso tener un fuerte efecto territorial y ambiental, en el marco del plan estas dimensiones se encuentran mayormente invisibilizadas y, en líneas generales, los efectos territoriales de las políticas suelen ser un tópico invisibilizado, más aún en la planificación estratégica.<sup>13</sup>

Cuando existe un componente explícito de aumento de productividad en todos los sectores del sistema, es inevitable hablar de una mayor presión sobre los recursos y una fuerte modificación de las alianzas territoriales para su implementación. Es aquí donde entran en juego los mecanismos de transmisión de la política, o sea, aquellos artefactos y condiciones materiales que posibilitan (o impiden) que una propuesta de política pública sea implementada y posteriormente cumpla sus objetivos. Estos mecanismos de transmisión, así como los procesos de identificación y evaluación de los mismos, no se encuentran explorados en la política pública de CTI para el agro en general ni en el PEEA en particular.

---

13 Dentro de las cuestiones a tener en cuenta sobre los efectos territoriales, en los últimos años han surgido un conjunto de aproximaciones asociadas a la materialidad e infraestructura (Harvey 2014; Jensen y Morita 2017). Los autores hacen referencia a cómo operan y condicionan el desarrollo (en este caso de las políticas) las infraestructuras y las materialidades del territorio. Particularmente, al tratarse de una política cuyo eje es la interacción entre humanos-naturalezas presenta ciertas particularidades como aquellas que derivan de la agencia y las distribuciones de poder con el ambiente y los no-humanos, que la diferencian de otro tipo de articulaciones, principalmente por las asimetrías de poder en relación a los usos del espacio "natural".

## Reflexiones finales

A partir del análisis es posible destacar tres cuestiones respecto del proceso de diseño de la política pública y que pueden aportar elementos para el funcionamiento de la misma: i) la inclusión de metodologías situacionales para la planificación estratégica; ii) la realización de estudios prospectivos que permitan la generación de insumos más certeros al momento de elaborar la política; y iii) la observación de aquellos componentes materiales sobre los que suelen encarnarse las políticas públicas en los territorios.

Del análisis se desprende que, tanto en los procesos de diseño como en los de evaluación de una política central de CTI para el agro, como fue el PEEA, existen vacíos y se carece de herramientas o instrumental teórico-académico, no solo para comprender cómo las mismas son implementadas en los territorios, sino también cuáles son las derivas territoriales y ambientales, y cómo incluirlas en los procesos de evaluación.

Un sector como el agro, que en Argentina continúa siendo vertebral para pensar los procesos de desarrollo y sobre el que recaen numerosas políticas que buscan impulsar los procesos de CTI, denota que los *policy maker* poseen escasos mecanismos de evaluación, los que a su vez excluyen la dimensión territorial, cuestión indisociable de la propia implementación de la política.

En el desarrollo de políticas de CTI para el agro parece necesario plantear dos escenarios: o bien avanzamos en considerar los efectos reales de la política sobre el territorio planificado, o bien seguimos en una vía donde no existe noción sobre los efectos territoriales de la política planificada.

En una primera aproximación, resultaría central observar ciertos artefactos propios de los sistemas productivos agroalimentarios argentinos, que tienen la capacidad de ser aquellos que permiten “llevar” las políticas a los territorios, o lo que podríamos definir como “objetos-frontera” (Trompette y Vinck 2009) agroalimentarios. Consideramos que es a partir de estas indagaciones que podremos profundizar y operacionalizar estos mecanismos de transmisión.

Por último, cuando se concibe que una parte central del agro es la construcción del territorio (“hacer territorio”), debemos tomar como central la dimensión territorial de la política y particularmente cómo la misma se materializa. Tal como menciona Elden (2010), si consideramos el territorio como una tecnología política y un espacio de disputa, la inclusión de esta dimensión en los procesos de planificación y evaluación se convierte en la única forma de avanzar en dinámicas virtuosas en el diseño de políticas competitivas de CTI para el sistema agroalimentario.

## Referencias

- Albornoz, Ignacio, Roberto Bisang y Guillermo Anlló. 2010. *La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad*. Santiago: Naciones Unidas / CEPAL.
- Ambrogí, Sofía. 2018. “Los tejidos reticulares: alianzas y solidaridades empresariales en la territorialización del modelo de agronegocios (Córdoba, Argentina). *Kultur. Revista Interdisciplinaria sobre Estudios de la Ciudad* 5 (10): 125-142.  
<http://doi.org/10.6035/Kult-ur.2018.5.10.5>
- Andersen, Allan Dahl, Bjørn Harold Johnson, Anabel Marín, Dave Kaplan, Lilia Stubrin, Bengt-Åke Lundvall y Raphael Kaplinsky. 2015. *Natural resources, innovation and development*. Aalborg Universitet. <https://doi.org/10.5278/vbn/misc/nrid>
- Arza, Valeria y Mariela Carattoli. 2012. “El desarrollo de la biotecnología y las vinculaciones público-privadas, una discusión de la literatura orientada al caso argentino”. *Realidad Económica* 266: 49-71.
- Arza, Valeria y Patrick van Zwanenberg. 2012. *Complementariedad y limitaciones para los acuerdos entre empresas multinacionales e institutos públicos de investigación en biotecnología agrícola: el caso del algodón transgénico en Argentina*. Red Sudamericana de Economía Aplicada.
- Barsky, Osvaldo y Mabel Dávila. 2012. *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bisang, Roberto, Guillermo Anlló y Mercedes Campi. 2015. *Políticas tecnológicas para la innovación: la producción agrícola argentina*. Santiago: CIEPLAN. <https://bit.ly/2VdcSGk>
- \_\_\_\_\_. 2008. Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. *Desarrollo Económico* 48 (190/191): 165-207.
- Bocchetto, Roberto. 2003. *Los desafíos de investigación, desarrollo tecnológico y extensión en el sistema agroalimentario argentino*. Santiago: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Brieua, Susana Silvia. 2006. *Dinámica sociotécnica de la producción agrícola en países periféricos. Configuración y reconfiguración tecnológica en la producción de semillas de trigo y soja en Argentina, desde 1970 a la actualidad*. Editorial Académica Española.
- Carrapizo, Verónica, Fernando Escolá, Gabriela Giordani, Guillermo Sánchez, María de los Ángeles Paredes, Mercedes Bordero, Susana Brieua y Paula Juárez, comps. 2018. *Tecnología y dociedad*. Buenos Aires: INTA. <https://bit.ly/2Yv1IEB>
- De Estrada, María. 2012. “Geografía de la frontera: mecanismos de territorialización del agronegocio en frontera agropecuaria de Santiago del Estero, Argentina”. *Revista Nera* 17: 81-93.
- Elden, S. 2010. “Land, terrain, territory”. *Progress in Human Geography* 34 (6): 799-817.  
<https://doi.org/10.1177/0309132510362603>

- García, Ariel y Alejandro Rofman. 2009. "Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa". *Mundo Agrario* 10 (19). <https://bit.ly/3g7c0vh>
- Gereffi, Gary. 2014. "Global value chains in a post-Washington Consensus world". *Review of International Political Economy* 21 (1): 9-37. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.756414>
- Gutman, Graciela y Silvia Gorenstein. 2003. "Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina". *Desarrollo Económico* 42 (168): 563-587.
- Haberkorn, María José. 2016. *Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de tres planes estratégicos en el periodo de post convertibilidad*. <https://bit.ly/3ewRfZr>
- Harvey, Penelope. 2014. "Infrastructures of the Frontier in Latin America". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 19 (2): 280-283. <https://doi.org/10.1111/jlca.12096>
- Jensen, Casper Bruun y Atsuro Morita. 2017. "Introduction: Infrastructures as ontological experiments". *Ethnos* 82 (4): 615-626. <https://doi.org/10.1080/00141844.2015.1107607>
- Kababe, Yamila. 2011. "Aprendizaje por interacción e innovaciones electrónicas en el sector agroindustrial argentino. El caso de la empresa Sensor Automatización Agrícola". *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo* 1 (1): 26-62.
- Lapegna, Pablo. 2017. "The political economy of the agro-export boom under the Kirchners: Hegemony and passive revolution in Argentina". *Journal of Agrarian Change* 17 (2): 313-329. <https://doi.org/10.1111/joac.12205>
- Lavarello, Pablo, Graciela Gutman y Sonia Filipetto. 2011. "Biotecnología en la industria vitivinícola en Argentina: ¿nuevas modalidades de innovación en una actividad tradicional?" *Journal of Technology, Management & Innovation* 6 (2): 176-188. <https://doi.org/10.4067/S0718-27242011000200012>
- Lira Cossio, Luis. 2006. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. CEPAL.
- Malerba, Franco. 2002. "Sectoral systems of innovation and production". *Research Policy* 31 (2): 247-264. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00139-1](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00139-1)
- Marí, Manuel. 2018. *Ciencia, tecnología y desarrollo*. Buenos Aires: Teseo. <https://bit.ly/3i1C64ea>
- Marin, Anabel, Lizbeth Navas-Alemán y Carlota Pérez. 2015. "Natural resource industries as a platform for the development of knowledge intensive industries". *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 106 (2): 154-168. <https://doi.org/10.1111/tesg.12136>
- Matus, Carlos. 1987. "Planificación y gobierno". *Revista de la CEPAL* 31: 161-177.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.

- MINCyT. 2012. *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina Innovadora 2020*. Buenos Aires: MINCyT.
- Muñoz Asenjo, Miguel. 2019. “Imaginario y transición socio-técnica: estudio de los imaginarios de actores políticos sobre la implementación de un sistema de saneamiento en Santiago de Chile (1869-1931)”. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* 7 (1): 82-103. <https://bit.ly/2CynQzL>
- Newell, Peter. 2009. “Bio-hegemony: The political economy of agricultural biotechnology in Argentina”. *Journal of Latin American Studies* 41 (1): 27-57. <https://doi.org/10.1017/S0022216X08005105>
- Oudshoorn, Nelly y Trevor Pinch, eds. 2003. *How users matter: The co-construction of users and technologies*. Cambridge: MIT Press.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Edgard Elgar / FLACSO México.
- Patrouilleau, María Mercedes, Verónica Carrapizo, Matías Keilis, Juan Jesús Hernández, Guillermo Hang, Agustina Mendizábal y Eduardo Cittadini. 2019. “La trayectoria de las políticas para la innovación agropecuaria en Argentina. Aportes para una discusión”. En *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina*, compilado por Frédéric Goulet, Jean-François Le Coq y Octavio Sotomayor, 59-90. Río de Janeiro: E-papers.
- Patrouilleau, María Mercedes, Walter Mioni y Cecilia Aranguren. 2017. *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. Buenos Aires: INTA.
- Pedroni, Florencia, Verónica Piñeiro y Marcia Dutra de Barcellos. 2017. “Innovación y creación de valor compartido en el agronegocio argentino: un estudio de caso”. *Revista Brasileira de Gestão e Inovação* 4 (2). <http://doi.org/10.18226/23190639.v4n2.08>
- Pellegrini, Pablo Ariel. 2013. “Del campo al laboratorio: la institucionalización de la biología molecular en Argentina”. *Scientiae Studia* 11 (3): 531-556. <https://doi.org/10.1590/S1678-31662013000300005>
- \_\_\_\_\_. 2011. “Dinámicas de innovación en biotecnología vegetal. Estudios de caso en empresas de Argentina y Francia”. *Redes* 17 (32): 39-63.
- Pérez, Carlota. 2010. “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales”. *Revista CEPAL* 100.
- Santarcángelo, Juan, Daniel Schteingart y Fernando Porta. 2017. “Cadenas globales de valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo”. *Cuadernos de Economía Crítica* 4 (7): 99-129.
- Schuff, Paula, Leticia González, Luciana Moltoni, Guillermo Sánchez, Verónica Carrapizo y Jorge Cladera. 2017. *La producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el CNIA: una experiencia prospectiva*. Buenos Aires: INTA.
- Serafim, Milena y Rafael Dias. 2010. “Construção social da tecnologia e análise de política: estabelecendo um diálogo entre as duas abordagens”. *Redes* 16 (31): 61-73.

- Taraborrelli, Diego. 2015. “Autonomía estatal y capacidades relacionales. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial argentino (2010-2020)”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 3 (4): 166-181. <https://bit.ly/2BzwgGI>
- Thomas, Hernán. 2008. “Estructuras cerradas vs. procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico”. *Actos, Actores y Artefactos: Sociología de la Tecnología* 217.
- Trompette, Pascale y Dominique Vinck. 2009. “Regreso sobre la noción de objeto frontera”. *Revue d'Anthropologie des Connaissances* 3 (1): 4-26. <https://doi.org/10.3917/rac.006.0004>

### Cómo citar este artículo:

Carrozza, Tomás Javier y Susana Silvia Brieva. 2020. “Políticas de CTI en el agro y los procesos de instrumentación: (re)pensando el papel de la planificación estratégica”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 103-117.  
DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4387





Contrapunto





## Cuando de adaptarse se trata: políticas públicas y productores familiares porcinos del sur santafesino, Argentina

*When it comes to adapting: Public policy and pig breeding family-operated farms in southern Santa Fe, Argentina*

Evangelina Tifni\*

Recibido: 19/02/2020 • Aceptado: 21/04/2020

Publicado: 30/06/2020

### Resumen

El sur de la provincia de Santa Fe, Argentina, plena región pampeana, cobijó tradicionalmente a productores familiares que combinaban la producción de granos con la cría de cerdos. Esta última actividad se modificó paulatinamente al ritmo del proceso de agriculturización. Dada la relevancia de este actor para el agro pampeano, en este artículo se presentan las principales transformaciones en el subsistema de producción primaria dentro del Sistema Agroalimentario Porcino (SAP) a partir de las diversas políticas públicas implementadas por los gobiernos nacionales en los últimos 30 años, con énfasis en la década de 1990 y el período 2003-2015, que incluyen hitos en el proceso de industrialización del sector agrario que determinan al productor que se adapta. El análisis se enmarca en los estudios sistémicos, ya que ello permite abordar una realidad compleja en la que se articulan procesos sociales y económicos con otros biológicos y climáticos. La información recabada surge de entrevistas semiestructuradas y entrevistas con aportes a los relatos de vida.

*Palabras clave:* Argentina; políticas públicas; productores familiares; región pampeana; Santa Fe; Sistema Agroalimentario Porcino.

### Abstract

The south of the province of Santa Fe, Argentina, in the heart of the Pampa region, traditionally sheltered family producers who combined grain production with pig farming. This last activity was gradually modified to the rhythm of the agricultural process. Given the relevance of this actor for the agricultural area of Pampa region, this paper shows the main transformations in the primary production subsystem within the Pig Agro-Food System (SAP), based on the various public policies implemented by national governments during the last 30 years, with emphasis on the 1990s and the period 2003-2015, which include milestones in industrialization process of the agricultural sector that determine the producer who adapts. The analysis is part of systemic studies, since this allows us to tackle a complex reality in which social and economic processes are articulated with other biological and climatic ones. The information collected arises from semi-structured interviews and interviews with contributions to life stories.

*Keywords:* Argentina; public policy; family producers; Pampa region; Santa Fe; Pig Agrifood System.

\* IICAR-CONICET. GEA.  
tifni@iicar-conicet.gob.ar  orcid.org/0000-0002-2153-2378

## Introducción

**E**n los últimos años, la carne de cerdo fue la más consumida a nivel mundial (44%) seguida por la aviar (27%) y la bobina (25%). Los principales consumidores son China (50%), la Unión Europea (20,4%) y Estados Unidos (10,4%). Brasil es uno de los principales países exportadores de carne porcina y Argentina recibe gran parte de esa producción (el 90% de lo importado proviene de Brasil, Dinamarca y España), generalmente como

**Tradicionalmente la producción de porcinos en Argentina se localiza en la región pampeana, concentrándose en la zona núcleo productora de maíz. Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos (mapa 1) contribuyen con el 70% de la producción nacional.**



cortes frescos o especiales para ser transformados en la industria. En contraposición, las exportaciones argentinas de carne de cerdo y derivados son muy bajas; la mayor parte de lo producido se destina al mercado interno. Rusia es el principal importador de carne porcina congelada argentina, con un 96,6% de la participación en valor; y a Hong Kong se exporta el 73% de los despojos congelados (Ministerio de la Producción y Gobierno de Santa Fe 2013).

potencial escenario de crecimiento para el Sistema Agroalimentario Porcino (SAP), acompañado por una serie de transformaciones, entre las que predomina la modificación en la gestión y manejo de los establecimientos productivos tendiente al confinamiento de la producción y la intensificación del uso del capital.

En Argentina, el consumo de carne de cerdo ocupa el tercer lugar luego de las carnes bovina y aviar;<sup>1</sup> se accede principalmente como fiambre y/o chacinados. Sin embargo, durante el período 2012-2017, se produjo un crecimiento sostenido del consumo del 10% anual. El último año de dicho período se llegó a un consumo de 14 kilogramos per cápita si se suma carne fresca y productos elaborados. Esto plantea un

El presente estudio se centra en esta región, ya que tradicionalmente la producción de porcinos en Argentina se localiza en la región pampeana, concentrándose en la zona núcleo productora de maíz. Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos (mapa 1) contribuyen con el 70% de la producción nacional. Santa Fe ocupa el tercer lugar a escala nacional, aportando el 21% de la producción: se ubican el 7% de los establecimientos, 13% de las cerdas madres y el 16% del *stock* nacional. Si se toma en cuenta lo registrado por el Censo Nacional Agropecuario (CNA), en el período intercensal 1988-2008, el *stock* porcino en la provincia disminuyó un 25% –porcentaje menor al total nacional que alcanzó el 39%– (Iglesias y Ghezan 2013; Romero et al. 2017).

<sup>1</sup> Según registros del Ministerio de Agroindustria de la Nación, para julio de 2019 se consumía en Argentina 110 kilogramos de carne per cápita: 51,8 de carne vacuna, 43 de carne aviar y 15 de porcina.

Mapa 1. Principal zona productora porcina nacional



Elaboración propia.

Respecto a la localización del área porcina dentro del territorio provincial (mapa 2), las unidades de producción se encuentran principalmente en el sur –departamentos General López, Belgrano, Iriondo y Caseros–. En ellos se concentra el 65% del total de los establecimientos y 76% de las cabezas totales existentes en la provincia. Los departamentos General López y Caseros poseen el 55% de la producción provincial y en este último se encuentra el 50% de los cabañeros. Predominan los sistemas mixtos de producción de ciclo completo y de hasta 10 madres (Iglesias y Ghezan 2013; Brieva y Costa 2014; Campagna y Papotto 2009).

Mapa 2. Principal zona productora porcina santafesina

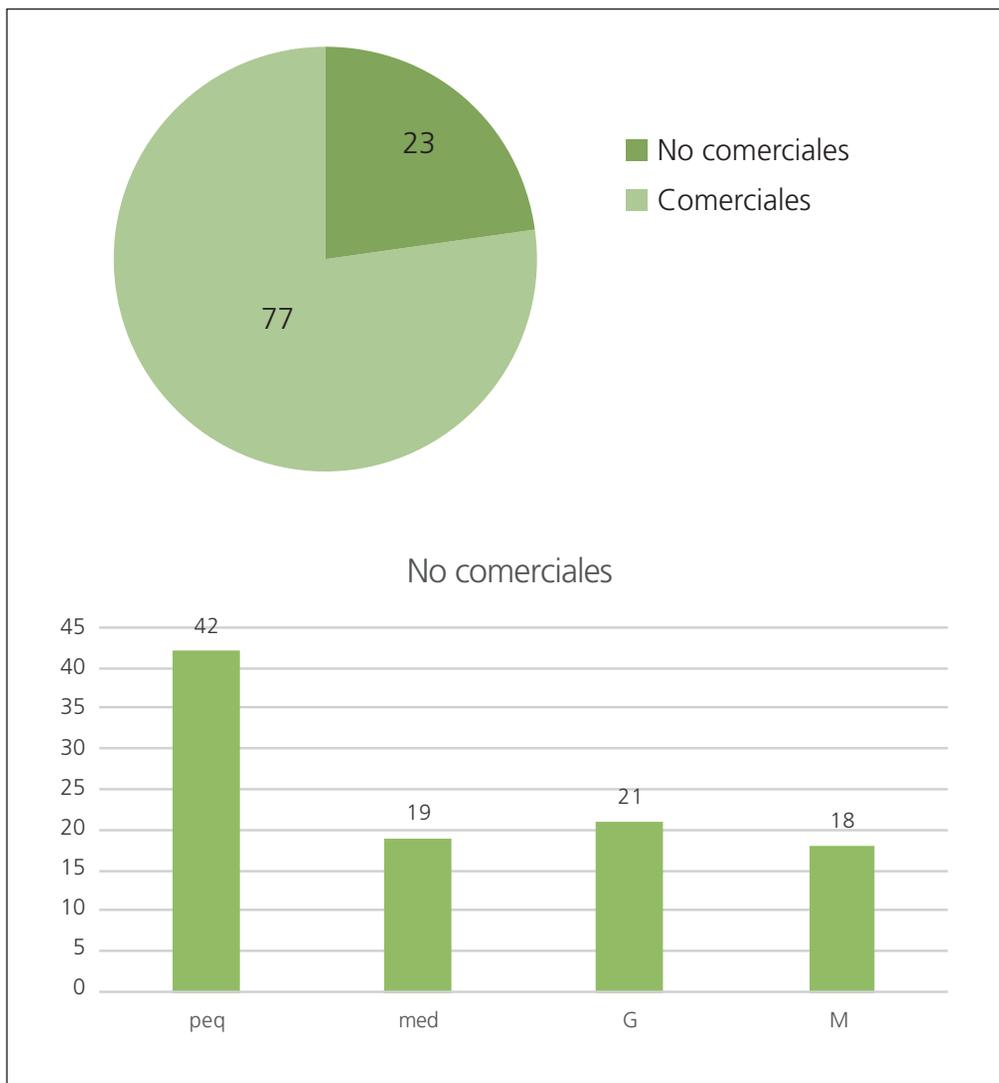


Elaboración propia.

Dadas las características de la producción primaria porcina respecto de la tradicional bovina (alta conversión de grano a carne en poco tiempo, menor requerimiento de superficie y ocurrencia de procesos productivos de diversa escala, así como alto requerimiento de mano de obra), es posible encontrar desde pequeños productores que destinan mayoritariamente su producción al autoconsumo, con venta informal y un sistema extensivo a campo, hasta grandes emprendimientos empresariales con integración vertical y sistemas confinados.<sup>2</sup>

2 Para profundizar sobre las diferentes variantes, consultar Tifni 2020.

Gráfico 1. Tipos de productores\*



\* Estratificación según rango de cerdas:

No comerciales: tres cerdas madres, autoconsumo, economía informal.

Comerciales: +tres cerdas madres, generan excedentes para vender. Se subdividen en:

- Pequeños: promedio de 25 madres.

- Medianos: promedio de 70 madres, sistemas mixtos.

- Grandes: promedio de 200 madres, incorporan tecnologías como genética, alimentos balanceados, entre otros.

- Mega: promedio de 1000 madres, altamente tecnificados.

Fuente: CONINAGRO 2018.

En el gráfico 1, se observa que más del 80% de los actores pertenece al universo de *productores familiares*: una forma de producción particular que, con capacidad esporádica de reproducción ampliada, permite en ciclos favorables la incorporación de nuevas tierras o de nueva tecnología con la intención de conservar el patrimonio familiar tanto material como simbólico, con su traspaso también pasan los valores familiares, especialmente cuando el lugar es la sede del hogar rural. Para estas familias productoras, la actividad porcina no es meramente una actividad productiva sino una tradición familiar, se reconocen como *chancheros*. La mayor parte de los productores familiares coordina el proceso de producción en su totalidad y realiza frecuentemente parte de las tareas físicas y administrativas. Otro rasgo a destacar es el deseo de mantener un modo de vida rural, un modo de vida que no es solo la forma de generar un ingreso económico, sino que además ubica a la independencia como un valor central (Archetti y Stölen 1975; Cloquell et al. 2007; Balsa 2012; Friedmann 1981; Tifni 2017a; Tifni 2020).

Dada la relevancia de este actor para el agro pampeano, en este artículo se presentarán las principales transformaciones ocurridas en el subsistema de producción primaria dentro del Sistema Agroalimentario Porcino (SAP), específicamente los cambios experimentados por los productores familiares del sur santafesino, a partir de las diversas políticas públicas implementadas por los gobiernos nacionales y provinciales durante los últimos 30 años.

El análisis se centrará en lo sucedido en la década de 1990, bajo el Gobierno neoliberal presidido por Carlos Menem, y en la etapa 2003-2015, bajo los gobiernos neodesarrollistas del Frente para Todos. Estos dos períodos –tanto en Argentina como en el resto de la región– se caracterizan por enfoques de políticas de desarrollo rural diferentes, como también difieren en lo sucedido a nivel cuantitativo en el sector. La primera se caracteriza por una ausencia de políticas públicas que acompañen el desarrollo del SAP y el incentivo a la adaptación del sistema a los requerimientos del mercado internacional. En la segunda etapa se implementó el enfoque de Desarrollo Rural Territorial (DTR) que articula políticas de incentivo y contención a las familias productoras, con el incentivo a la participación en mercados competitivos y la concentración de la escala. Se trata de diferentes etapas del proceso de industrialización de la actividad que determinan al productor viable (Bengoa 2003) del no viable, es decir, al que se adapta. Además, durante la etapa 2002-2005, se modifica el contexto del SAP –entre otras cuestiones la devaluación del peso argentino– y el estatus sanitario internacional, lo que plantea mejores posibilidades. Hacia el final del período 2015-2019,<sup>3</sup> emerge un nuevo Gobierno neoliberal bajo la Alianza Cambiemos, que profundiza la situación crítica del SAP.

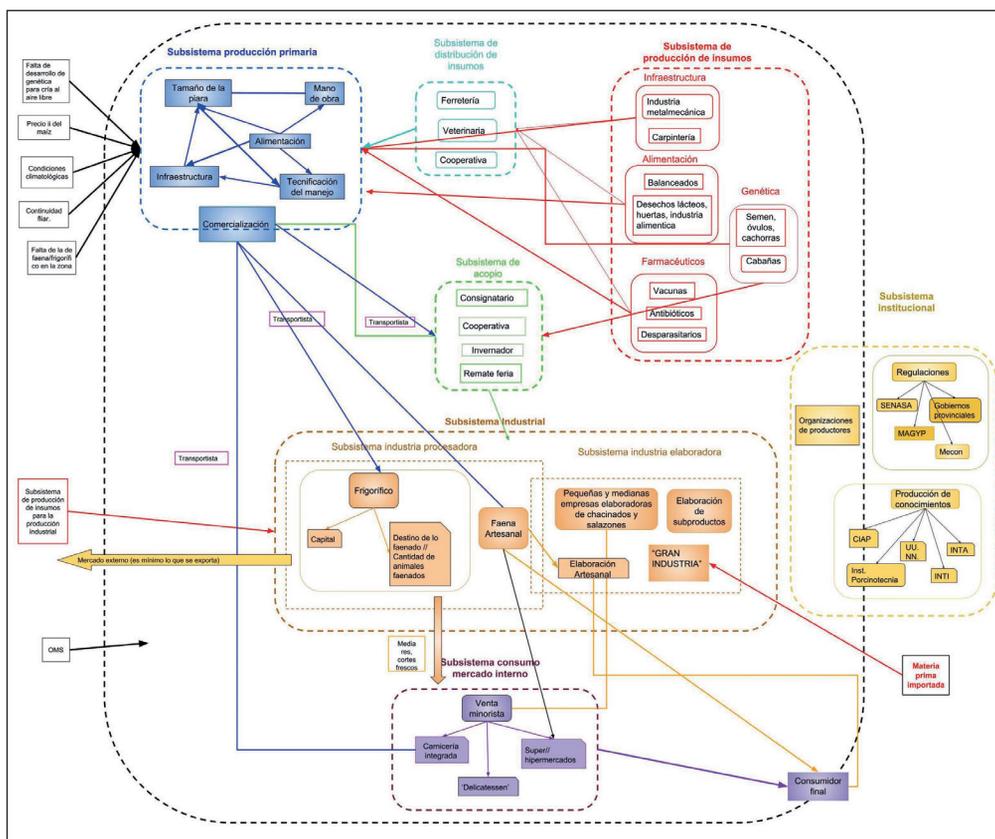
3 Este período no es parte del recorte seleccionado para abordar en este artículo.

## Algunas consideraciones teórico-metodológicas

Enmarcarse en los estudios sistémicos permite abordar una realidad compleja en la que convergen procesos sociales y económicos con otros biológicos y climáticos. Este enfoque jerarquiza las relaciones entre los actores, y entre estos y los medios necesarios para producir y reproducirse. El sistema opera como una construcción abstracta, es decir, una herramienta elaborada por la investigadora a partir de los objetivos/problemas a dilucidar, con límites definidos donde sociedad y naturaleza se articulan para producir y vivir; por lo que las particularidades del territorio y el momento histórico se tornan variables clave para el análisis.

Se entiende aquí al SAP como el conjunto de relaciones e interacciones que suceden entre subsistemas y actores vinculados productiva y comercialmente, con el fin de generar productos derivados del cerdo. Los subsistemas involucrados son: producción y distribución de insumos y servicios; producción primaria; transformación industrial (procesadora y elaboradora); comercialización/distribución mayorista y minorista; y consumo (gráfico 2). Los actores

Gráfico 2. Sistema Agroalimentario Porcino



Elaboración propia.

involucrados poseen diferentes intereses, objetivos y capitales –y por ende posibilidades–, de acuerdo con su escala y el lugar que ocupan en el campo del SAP. Se constituyen, entonces, relaciones de poder vinculadas con las posibilidades que cada uno tiene para obtener la mayor ganancia posible mediante la capacidad para manejar las “reglas del juego”, particularmente los precios y las pautas de producción/comercialización, dando forma a los nodos (Scarlatto y Rubio 1984; Propersi 2018; Sevilla Guzmán s/f; Tifni 2017b). El metasistema se define en torno de las políticas públicas en Argentina.

La estrategia metodológica para la recolección de información combinó una primera etapa de investigación bibliográfica sobre las diversas políticas implementadas a lo largo de los últimos 30 años por los gobiernos nacional y provincial, articulada con la información proveniente de entrevistas que se realizaron entre los meses de marzo y agosto de 2018 a informantes calificados vinculados al sector. Nos encontramos con un productor agrícola que abandonó la cría de porcinos y fue dirigente gremial de la Federación Agraria Argentina (FAA) y de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) durante la década de 1990, con activa participación local (“José”<sup>4</sup> E3); ingeniero agrónomo que asesora a productores de forma privada y también como representante de una cooperativa local (“Pedro” E4); y (“Santiago” E5) ex productor porcino convertido en productor ganadero. A esto se suman dos entrevistas narrativas con aportes de los relatos de vida (Bertoux 2005), complementadas con las visitas (observaciones) a los establecimientos junto a “Gabriel” (E1), mediano productor familiar que cuenta con una piara de 90 cerdas madre y 1200 cabezas en *stock*. El establecimiento está organizado totalmente al aire libre de acuerdo con “Pablo” (E2), pequeño productor familiar con 30 cerdas madre y 250 cabezas en *stock*. El sistema es mixto, confinados desde el destete hasta la recría.

## Breve caracterización de la producción familiar porcina del sur santafesino

La producción porcina tuvo su momento de esplendor durante la década de 1940, con 8 000 000 de cabezas porcinas, y a partir de 1950, a excepción de algunos momentos de alza, comenzó a disminuir (Campagna y Papotto 2009). En ese momento, se trataba de una producción totalmente al aire libre, con ganado sin refinar y baja inversión en capital, en una zona productora de maíz, principal componente de los costos de producción.

En general, los productores familiares que se dedican a la cría de porcinos cuentan con una larga trayectoria familiar en la actividad siendo, algunos, segunda o tercera generación y otros comenzaron la actividad por la sugerencia de algún familiar. Se debe recordar que cuando los productores se hacen cargo de la gestión de sus establecimientos –función que

4 Los nombres han sido anonimizados.

cumplía su padre—, asumen también la responsabilidad sobre el patrimonio familiar que implica la continuidad de la producción, al menos, en las mismas condiciones que fue recibido. Cuando heredan las tierras, reciben todo el valor simbólico que estas tienen para la familia. Se trata, en estos casos, de “familias chancheras”:

Nosotros somos la segunda generación, esto lo empezaron mis viejos en los 50, no me acuerdo bien el año [...] Era todo a campo y ahora seguimos así, no sé hasta cuando (entrevista a Gabriel, productor familiar mediano, 2018).

Yo nací ahí adentro, mi papá tenía [cerdos]. Primero que eso, mis abuelos. Mi papá con mi tío tenían, ellos después se separaron y siguió mi papá y después yo, si bien por un período no estuve porque trabajaba en el banco y después dejé el banco y me fui al campo. Y ahí empecé a criar con mi papá y mi hermano. Te digo que nací en el campo. Yo iba a la escuela pero ayudaba siempre. Así que hace por lo menos [...] tengo 58, así que... (entrevista a Pablo, productor familiar pequeño, 2018).

En casa se empezó en el 74, por una diversificación de la producción, no hay que poner siempre los huevos en una misma canasta y en una zona que todo el mundo tenía cerdos. Podía haber desde 10 madres, yo empecé con seis madres que me vendió un tío y al final cuando liquidé<sup>5</sup> tenía 65-70 madres. Era un negocio bueno, manejado con instalaciones precarias, extensivo, se engordaba, se criaba en casillas en el campo, separadas y luego se pasaba al engorde directamente hasta los 110, 120 kilogramos (entrevista a José, ex criador porcino y ex dirigente gremial, 2018).

Dadas las características señaladas, la cría de porcinos se constituyó en una actividad secundaria para los pequeños y medianos productores familiares; en la mejor opción de diversificación productiva. Se trata de una actividad complementaria a los ingresos provenientes de la agricultura, es decir, “los gringos siempre tuvimos lechones para irnos de vacaciones. Si tuviera que vivir con los cerdos, no vivo” (entrevista a Pablo, productor familiar pequeño, 2018).

Durante las décadas de 1970 y 1980 se generó un contexto de políticas contrapuestas que combinaban retenciones, movimientos pendulares del tipo de cambio y oscilación de

**La cría de porcinos se constituyó en una actividad secundaria para los pequeños y medianos productores familiares; en la mejor opción de diversificación productiva.**

---



---

5 Esto se produjo a mediados de la década de 1990. Dejó la cría de cerdos, pero no abandonó la actividad agropecuaria; se adaptó al proceso de agriculturización especializando su producción.

los precios internacionales que generaron un panorama incierto para la producción agropecuaria (Barsky y Gelman 2005; Papotto 2006):

Yo me acuerdo un año que estaba peor que este (2018), vendimos cachorros. No te lo pagaban nada, nada, nada. El asunto era sacárselo de encima porque ni se podían vender, no había precio. Fue con el Gobierno de Alfonsín (1983-1989). Se hizo una reunión grande en Murphy,<sup>6</sup> había productores de cerdos de todos lados, no sé [...] casi 10 000 personas, una cosa que era auto, auto, auto y gente y venía el ministro de la producción a hablar. Me acuerdo que era un flaco alto, un tal Campero<sup>7</sup> era, y bueno, habló, habló, habló, los convenció a todos los gringos, pero al otro día seguía el mismo problema (entrevista a Pablo, productor familiar pequeño, 2018).

¿Cuál fue el panorama permanente de la cría del cerdo acá en la Argentina? Fue un subibaja: se abrían y se cerraban las importaciones de carne de cerdo, llegando a lo curioso de traer prosciuto de Italia y carne de Dinamarca. En Dinamarca tienen 4 millones de habitantes y 5 de cerdos, tienen tres meses de nieve y no tienen ni un grano de maíz y exportan carne de cerdo al mundo. ¿Qué quiero decir con esto? En Argentina, la inestabilidad es permanente, sin políticas agropecuarias (entrevista a José, ex criador porcino y ex dirigente gremial, 2018).

Además de que estaba en manos de pequeños y medianos productores con baja capacidad de inversión, el hecho de los ciclos de precios, los plazos de pagos, nunca hubo una política de cerdos bien definida a nivel nacional. Aparte, la Argentina históricamente fue un país donde aquel productor que necesita financiación no podía recurrir muy seguido al banco por la inflación, los intereses altos. O sea, el acceso al crédito para el pequeño productor era muy dificultoso y muy riesgoso también porque la inestabilidad política y económica de la Argentina hacía que no funcionara bien (entrevista a Pedro, asesor de productores y representante de cooperativa local, 2018).

En este escenario, avanzó el proceso de agriculturización en la zona desplazando la soja al maíz, afectando a los pequeños y medianos productores porcinos. Se inició entonces un proceso de diferenciación entre los productores con diversas implicancias. La adaptación al interior de las unidades productivas requirió que se modificaran el manejo tecnológico y las pjaras, mientras se redujo la superficie destinada a la actividad al ritmo que se expandió la agricultura. Es decir, comenzó un proceso de concentración e intensificación de la producción simultáneamente con el abandono de la actividad por un número considerable de productores familiares; los que no se adaptaron:

---

6 Localidad ubicada en el departamento General López, provincia de Santa Fe, a 150 kilómetros de la ciudad de Rosario.

7 Se refiere a Ricardo Campero, Secretario de Comercio Exterior durante el Gobierno de Raúl Alfonsín.

Antes las parideras estaban en el campo, cada una tenía un terreno que puede haber sido un cuarto de hectárea. Entonces cuando venía el verano que crecía el pasto, se cortaba y se amontonaba con un rastrillo y se cubría todo a los costados, atrás y arriba. Pero bueno, después surgió que apareció la bendita soja y entonces empezamos a reducir. Por eso tenemos a todos los chanchos en los desperdicios, donde están las plantas, pero más amontonados. Se rotaba, cada cinco o seis años, se desarmaba, eso estaba todo hecho con alambre y se volvía a armar en otro lado. Ahí se usaba para hacer agricultura, la tierra estaba abonada, todo natural. Pero bueno, ahora todo cambió. Las parideras ahora son todas cerradas, de madera y tienen techo de chapa [foto 1] (entrevista a Pablo, productor familiar pequeño, 2018).

Foto 1. Paridera fija a campo



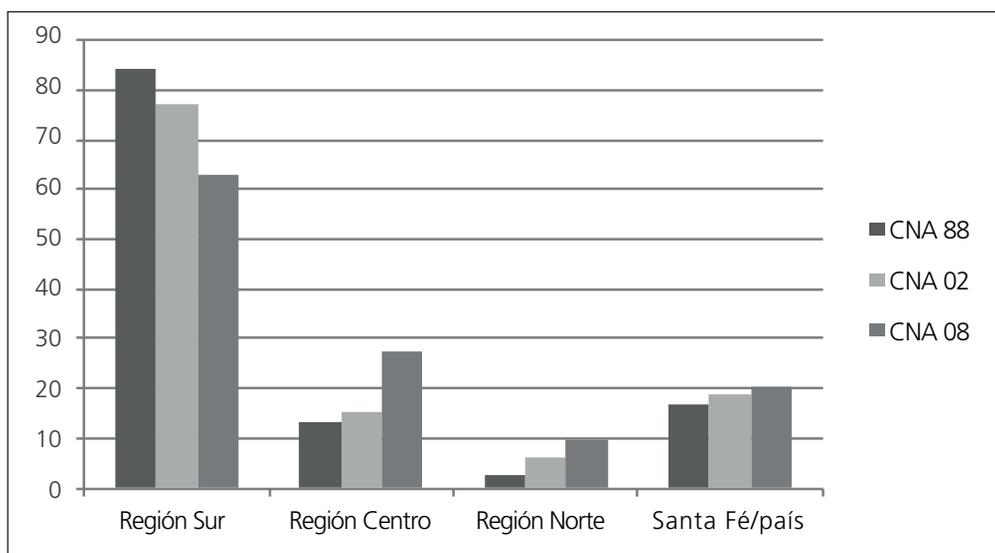
Fuente: archivo personal, Chañar Ladeado, Santa Fe, 2018.

El golpe grande en el proceso de agriculturización fue con la llegada de la soja en el año 60-70, eran muy buenos precios en relación a la vaca, por ejemplo. Las intervenciones del Estado que se hacen a ciegas y a locas hace que el productor [...] En el caso nuestro, seguimos teniendo vacas. Porque mi papá tenía cabaña, tenía toros puros, pero en Chañar habremos quedado dos o tres. Era perder, mejor dicho: era dejar de ganar plata con la soja (entrevista a Santiago, ex productor porcino y actual productor ganadero, 2018).

El chanchito como el que tenemos nosotros ya lo pagan menos, pero bueno, uno tiene menos gastos también. Vos lo crías en el aire libre, la comida te sale nada que ver con el otro. Por eso necesitas tener tantos animales, necesitas sacar 10 o 12 lechones por chancha porque sino no llegás a cubrir los costos (entrevista a Gabriel, productor familiar mediano, 2018).

Otra consecuencia se tradujo en el desplazamiento de la producción de cerdos desde el sur provincial –donde disputa territorio tanto con los agronegocios como con el mercado inmobiliario– hacia el centro y el norte (gráfico 3). Más allá de este desplazamiento, el sur continúa siendo la región donde hay mayor producción.

Gráfico 3. Evolución de la producción porcina en la provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración propia con base en Romero et al. 2017.

## Década de 1990, o cuando la mejor política agraria es no tener política

Esta situación crítica se profundizó en la década de 1990: se incrementó el costo de producción por kilo de carne por –entre otras cuestiones– el aumento de los precios internacionales del maíz. Al mismo tiempo, se abrió la importación de carne porcina destinada a la elaboración de fiambres y *chacinados* principalmente desde Brasil. Esto afectó tanto la formación del precio en el mercado interno como la rentabilidad del productor porcino. Paralelamente, se profundizó el cambio tecnológico y de gerenciamiento –iniciado en décadas anteriores– exigente en altos niveles de capital (Iglesias y Ghezan 2013; Campagna y Papotto 2009). Esta transformación, impulsada desde las políticas públicas nacionales en sintonía con aquellas medidas que incentivaron la agriculturización, se reflejó en una alta calidad final de la producción con animales más prolíficos, mayor aptitud materna, mayor velocidad de conversión de alimento en carne, mejor rendimiento en gancho y nivel magro, así como mayor inversión en capital económico, pero también en la selección del productor viable:

Cuando yo dejé en el año 94-95, la producción cambió, empezó a ser intensiva, tabulado, había que inmovilizar una gran cantidad de dinero en activos, en instalaciones, cambiar la raza, empezar a trabajar con otro tipo de cerdos, con toda esa inversión y con las dificultades que había para conseguir empleados yo dejé de producir (entrevista a José, ex criador porcino y ex dirigente gremial, 2018).

Hubo un movimiento donde los cerdos se empezaron a producir en empresas más modernas, con tecnologías más modernas, entonces existen algunos cambios. El productor tradicional va desapareciendo porque el cerdo que hace ya no se demanda, es la genética que teníamos hace 40 años atrás que hoy ya fue superada por otra. Ese productor tradicional, pequeño productor que produce a campo con 40, 50 madres, ese productor no subsiste, o sea. Hoy va desapareciendo y van quedando solo empresas grandes que es lo que ocurre en muchos sectores. La escala hace que los más chicos, que son los más débiles, no tienen más espalda para aguantar mientras las empresas más grandes tienen otra capacidad, otra eficiencia, tienen economías de escala y pueden invertir porque tienen capacidad propia para hacerlo (entrevista a Pedro, asesor de productores y representante de cooperativa local, 2018).

En las palabras de Pedro –ingeniero agrónomo que presta servicios de asesoramiento privado en una zona de tradición porcina–, se refleja claramente el proceso de concentración que se produjo en los últimos años, teniendo a la tecnología como factor determinante de diferenciación social y permanencia o no en la actividad. Así, aquellos productores que tenían la capacidad para adaptarse a los cambios y nuevos requerimientos del mercado eran los que permanecerían en la actividad, mientras que los que no pudieron capitalizarse desaparecerían. Esta enunciación descriptiva atribuye al azar y a las capacidades individuales las condiciones de viabilidad y niega las responsabilidades del Estado.

Las políticas públicas de ese período destinadas a la producción primaria apuntaban a su adecuación a los requerimientos del mercado internacional; es decir, es el consumidor global quien determinaba el cómo y qué producir. La entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) estableció la Resolución 57/95 con la que se tipifican las carnes porcinas denominadas “por magro”<sup>8</sup> y se determina el pago diferencial para aquellas carnes que respondan a los estándares de calidad. De esta manera, se incentivaron cambios genéticos basados en la incorporación de razas europeas, cambios en la alimentación de los animales que disminuyeron los contenidos de grasa, así como la intensificación de la inversión de capital pasando de la cría al aire libre a sistemas confinados (foto 2). Estos cambios se reflejaron en la caída del 32% del *stock* nacional, sin embargo, la producción se mantuvo constante (Cáceres 2005; Calvetty Ramos et al. 2017).

---

8 Con una sonda óptica automática de penetración se mide el espesor de la grasa dorsal y del músculo *longissimus dorsi* de los cerdos en la línea de faena.

Foto 2. Galpón de recria. Sistema confinado



Fuente: archivo personal, Chañar Ladeado, Santa Fe, 2018.

Durante este período se implementaron programas de apoyo integrados a la demanda<sup>9</sup> que apuntaban a la asistencia financiera de productores familiares a partir del financiamiento de organismos internacionales. Apostaban por la difusión de información y la capacitación de los productores apoyados en una metodología grupal con asistencia técnica financiada por los programas implementados y respaldados por diversos organismos públicos y privados. Estos programas estaban totalmente en línea con el discurso oficial que articulaba el incremento de producción y consumo con las inversiones en capital y en tecnologías ahorradoras de mano de obra.

Estos programas fueron exitosos en la difusión e incorporación de tecnologías, pero su implementación no llegó a contrarrestar el embate producido por el contexto político-económico. La concentración de tierras y la exclusión de productores fueron grandes (Calvetty Ramos et al. 2017). Si se tiene en cuenta la información brindada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC), durante el período intercensal 1988-2008, desaparecieron 9700 productores en Santa Fe y la superficie promedio pasó de 194 hectáreas en 2002 a 401 hectáreas en 2018. Este proceso de concentración se produjo con más intensidad en los departamentos del sur de la provincia (Torriglia 2019).

<sup>9</sup> Entre ellos, se puede mencionar: Promoción para la Autoproducción de Alimentos (PRO-Huerta); Programa Federal para la Reconversión Productiva de la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural); Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA); Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentina (PRODERNOA); Ley Ovina 25 080.

Acompañando estas transformaciones, los organismos de Ciencia y Técnica de la Nación pusieron sus esfuerzos en líneas de investigación y extensión, con el objetivo de incorporar y adaptar tecnologías desarrolladas en Europa y Estados Unidos para su utilización nacional; estos cambios tecnológicos fueron apoyados por la Asociación Argentina de Productores Porcinos (AAPP).<sup>10</sup> En la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario, enmarcadas como actividades de extensión universitaria, se desarrollaron jornadas destinadas a productores y técnicos en las que se difundió técnicas de producción y se fomentó la adecuación de las instalaciones a campo a las nuevas modalidades de producción. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Marcos Juárez y Pergamino, a partir de un convenio de vinculación tecnológica con cuatro productores, desarrolló un proyecto de generación de reproductores (machos puros y hembras híbridas) durante los últimos años de la década de 1990:

El INTA lo único que hacía era la asistencia técnica: los técnicos, un genetista que era el que evaluaba a los animales. Era todo un plan que se hacía un seguimiento con evaluación de animales. Los animales que salían a la venta eran genéticamente superiores, digamos. Esos animales salían con el aval del INTA que era el que los evaluaba [...] Nosotros intentábamos producir un animal con más potencial genético, empezamos a trabajar mucho con razas blancas y con hembras híbridas para no vender madres puras. Era un lindo proyecto, lo que teóricamente tiene que ser en un medio que no era el más propicio (entrevista a Pedro, asesor de productores y representante de cooperativa local, 2018).

Este proyecto fracasó por la conjunción de diversos factores: por las diferentes características, intereses, motivaciones tanto de los productores asociados como también por las diversas expectativas de las estaciones de INTA involucradas en el proyecto: una más orientada a la producción a campo más tradicional y otra con intereses en el

confinamiento de la producción, mayor eficiencia productiva e inversión de capital [...] Uno decía una cosa, otro decía otra y el productor decía bueno, si, ¿cuál es la posta? Eso es por falta de tener una dirección, un proyecto bien definido y una idea clara de lo que vos querés (entrevista a Pedro, asesor de productores y representante de cooperativa local, 2018).

Acá hace un tiempo había surgido un grupo de Cambio Rural. Se formó un grupo de varios productores y trabajaban en conjunto, pero viste lo que pasa, que no es un país donde la producción es continua, acá hoy tenemos buen precio, mañana no vale nada, pasado no lo quieren más. Y entonces esos grupos no funcionan (entrevista a Pablo, productor familiar pequeño, 2018).

---

10 AAPP es una organización que representa los intereses gremiales de los productores de capones, todos bajo sistema de confinamiento.

En otras palabras, esta reflexión da cuenta de los lineamientos políticos de la etapa, lo que el secretario de Agricultura del momento había transmitido a los productores:

Solá una vez me dijo personalmente que la política agropecuaria argentina es no tener política agropecuaria. Ese fue el panorama en el que se desarrolló la cría de cerdos (entrevista a José, ex criador porcino, 2018).

Las políticas implementadas durante este período produjeron cambios en la estructura social agraria, incrementando la brecha entre el grupo de productores y empresarios que se adaptaron con alta inversión en capital y tecnología, y aquellos que no lo hicieron:

En el Gobierno de Menem, cuando Cavallo era ministro de Economía, que dijo en ese momento un secretario que no recuerdo ahora el nombre, que evidentemente 200 mil productores iban a desaparecer porque comenzaba el trabajo en escala (entrevista a Gabriel, productor familiar mediano, 2018).

Esto sumado a un escenario de incertidumbre y ausencia de regulaciones proteccionistas para los productores de cerdos resultó en la transformación de los actores presentes en el territorio. Aparecieron las grandes empresas de genética, alimentos balanceados e insumos veterinarios, disminuyendo la importancia de los cabañeros, quienes hasta ese entonces eran los que aportaban las mejoras genéticas por medio de los reproductores. Además, se produjo el incremento de la escala de producción y la profundización de la integración vertical, disminuyó el número de establecimientos productivos y se concentró la producción. En muchos casos, estas políticas empeoraron las condiciones materiales de vida de la población rural. Se trataron de políticas compensatorias, asistenciales e insulares.

## 2003-2015 o la conjunción entre local y global

Las políticas implementadas durante los gobiernos neoliberales desembocaron en los estallidos sociales del 19 y 20 de diciembre de 2001 y en la crisis económica, social y político-institucional que culminó con la llegada de Kirchner al Ejecutivo nacional el 25 de mayo de 2003. Los productores porcinos fueron de los más perjudicados por esta crisis. Durante el período 2001-2003, las políticas públicas orientadas a su promoción y sostenimiento fueron eliminadas y/o suspendidas. Así, quedaron pocos productores en el campo y escasa mano de obra calificada o especializada, pocos frigoríficos en la región y a nivel general existía un bajo consumo de carne porcina.<sup>11</sup> Esto se suma a la incertidumbre en los

---

11 En 2003, según datos del Ministerio de Agroindustria de la Nación, se consumieron 85 kilogramos de carne per cápita compuestos por: 60,8 kilogramos de carne vacuna, 18,4 kilogramos de carne aviar y 5,3 kilogramos de porcino.

mercados, la escasa integración entre el sector productivo y la industria, la necesidad de un registro oficial de las existencias porcinas en los establecimientos (en todas sus formas) y la falta de asesoramiento técnico y servicios al productor.<sup>12</sup> Esto último se reflejó en la situación en la que se encontraba el Instituto Provincial Porcinotecnia:<sup>13</sup> “Desjerarquizado, sin apoyo económico y perdiendo sus funciones” (*Santa Fe Avanza*, 21 de noviembre de 2013).

A partir de 2002, con la salida de la convertibilidad, el panorama para el productor porcino cambió mejorando sus expectativas. Se encarecieron las importaciones, lo que llevó a un aumento del precio del cerdo en el mercado interno reflejado en la mejora de la rentabilidad:

Y en la cría del cerdo hay un factor condicionante que es el precio del maíz y si vos te manejas con maíz propio o comprando. O sea, que la rentabilidad está ligada permanentemente al precio del maíz, que a veces esa suba y baja es más determinante que el precio del cerdo (entrevista a José, ex criador porcino, 2018).

En 2005, Argentina fue declarada libre de la Peste Porcina Clásica y de Síndrome Respiratorio y Reproductivo Porcino (PRRS) –presente en la mayoría de los países productores de cerdos– y este estatus sanitario abrió las puertas al mercado exterior.

En contraposición con la segmentación y falta de articulación entre las políticas implementadas durante la década de 1990, desde 2004 en los lineamientos políticos destinados a la producción familiar se expresa el enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR), que se trata de:

un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción de los actores locales entre *sí* y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios (Schejtman y Berdegue 2004, 3a).

Desde este abordaje, se intenta desarticular la relación directa entre desarrollo rural y desarrollo agrario, entendiendo que el desarrollo rural implica mucho más que una cuestión productiva. Se trata ahora de políticas públicas sectoriales articuladas con políticas globales o intersectoriales de las que participan diferentes actores públicos: Ministerio de Agricultura, de Producción, de Desarrollo Social, entre otros.

---

12 Ver: [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)

13 Instituto creado en 1981 en Chañar Ladeado –ubicada en el departamento Caseros de la provincia de Santa Fe– por iniciativa entre el sector público y privado. Realiza actividades de laboratorio de diagnóstico para enfermedades del cerdo y vigilancia epidemiológica zonal.

Las visiones críticas sostienen que el DTR no tiene en cuenta las asimetrías en la distribución de recursos y poder entre los actores y entre las diversas regiones, como así tampoco los conflictos sociales en los territorios y además son planteados como una anomalía que hay que superar. Si una de las metas del DTR es la inserción en mercados competitivos, la carencia de todo tipo de recursos en regiones de Argentina y Latinoamérica es una de sus limitantes. Además, no necesariamente el desarrollo rural se logra a partir de la inserción en mercados dinámicos y competitivos, sino que es necesaria la modificación de las relaciones

de poder históricamente constituidas (Manzanal 2016; Fernández 2016).

**...no necesariamente el desarrollo rural se logra a partir de la inserción en mercados dinámicos y competitivos, sino que es necesaria la modificación de las relaciones de poder históricamente constituidas.**



Enmarcadas en el DTR, se implementaron políticas públicas tendientes a incentivar la producción primaria y el consumo de carne porcina fresca.<sup>14</sup> Este enfoque se condensa en el diseño del Plan Estratégico Agroalimentario 2020 y el Plan Estratégico Industrial 2020. Ambos planes sostienen la potencialidad de crecimiento que tiene el SAP en tanto proveedor de proteína cárnica de alta calidad. Para esto, es necesario incrementar la productividad ampliando la capacidad instalada y la integración tanto vertical como público-privada. Es decir, el mundo se tornó más complejo, con otras demandas que hay que satisfacer y para eso es necesario adaptar los SAP profundizando la inserción en el mundo. En líneas generales, “el

productor rural argentino del siglo XXI se desataca por: su espíritu de innovación, su vocación por la inversión, la ocupación del territorio, la proyección a los países de la región, y el desarrollo de la tecnología nacional” (MAGyP 2020, 45).

Durante este período, y en sintonía con lo sucedido a escala regional, se dio una convivencia entre aquellas medidas tendientes a la incorporación de tecnologías exogeneradas que consolidaban un tipo de producción intensiva en capital<sup>15</sup> y concentrada en grandes productores; con otras de apoyo y fomento a la agricultura familiar.<sup>16</sup>

14 Entre ellas, se puede mencionar la conformación, en 2004, del Foro Nacional de la Cadena Agroalimentaria Porcina. En Santa Fe, se estableció la Mesa Porcina Provincial en la que se encuentran asociaciones de productores, cámaras de industria, universidades nacionales y organismos oficiales (INTA, SENASA, ONCAA), gobiernos provinciales y empresas del sector. En 2005, se instaló el Sistema de Información de Precios Porcinos (SIPP) y el Gobierno nacional determinó la compensación del precio del maíz con fines forrajeros, es decir el utilizado para alimentación animal, entre ellos el cerdo. En 2006, se creó el programa ¡Hoy Cerdo!, iniciativa conjunta de la Asociación Argentina de Productores Porcinos (AAPP) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y los ministerios de Producción de las provincias.

15 Según especialistas del sector, la inversión inicial (calculada en junio 2020) para un sistema de producción confinado es de 10 000 dólares americanos por madre.

16 Para un sistema a campo, la inversión inicial promedio por madre es de 2500 dólares americanos. Se debe considerar también que este monto puede ser reducido a un mínimo, dada la capacidad de adaptación que tenga el productor. Así,

En esta última línea, a principios de 2000 comenzó un proceso regional de institucionalización de la agricultura familiar con la realización, en 2004 y 2005, de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Foro Nacional de la Agricultura Familiar en 2005. Estos eventos posicionaron a la agricultura familiar no solo como sujeto de las políticas públicas, sino como partícipe en su elaboración. Este proceso se cristalizó en 2008 con la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, disponiendo de recursos técnicos y financieros con la implementación de diversos programas de investigación y desarrollo tecnológico orientado a la inclusión social,<sup>17</sup> y con la reformulación de programas ya en marcha desde la década de 1990 destinados al acompañamiento de este sector.<sup>18</sup> Paralelamente, se creó la Unidad de Cambio Rural (Nogueira y Urcola 2014).

Estas políticas públicas moldearon un tipo de productor viable (Bengoa 2003), donde el modelo tecnológico impulsado conlleva todas aquellas prácticas e infraestructura que se centra en la producción en confinamiento. Este proceso implicó –durante el período 2002-2018– que 8820 establecimientos productivos no pudieran adaptarse y quedaran afuera. Es decir, desaparecieron tres de cada 10 productores, cifra que se suma a los 90 000 excluidos durante el período intercensal anterior y que reafirma los dichos del funcionario menemista que pronosticaba la desaparición de 200 000 productores (Torriglia 2019).

Paradójicamente, el acceso a tecnologías adecuadas<sup>19</sup> es uno de los principales obstáculos que deben enfrentar los productores que mantienen sus animales al aire libre. La tendencia a la producción confinada, intensiva en capital, se vuelve tendencia y deja al productor con menos opciones y márgenes de decisión:

A lo mejor más adelante vamos a ir cerrando porque no hay más genética para el aire libre, es todo para dentro, porque vos adentro manejas todo mejor, viste, tenés una temperatura justa: si hace calor, si hace frío tenés que prender la estufa, viste [...] No es lo mismo, es otra inversión. En vez ahí, ellos se arreglan solos, tienen su cama de pasto y se arreglan solos (entrevista a Gabriel, productor familiar mediano, 2018).

El tema es que se ha desarrollado mucho la genética y tenés que tenerlos a todo bajo techo ahora. En el caso mío yo tendría que hacer una inversión, pero no la hago, ¿para qué? No tengo a nadie que siga esto. Esto empezó cuando aparecieron los criaderos confinados, son los mismos cabañeros que incorporaron genética que te daba un padrillo o una madre con

---

las estrategias de adaptación de los costos de producción pasan por el tipo de comercialización (tipo de animal lechón/capón, destino, periodicidad, entre otras) y el tipo de sistema productivo.

17 Un ejemplo es la creación –en 2005 dentro del INTA– del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF).

18 Entre otros, se puede mencionar PROINDER, PRO-Huerta, Cambio Rural.

19 Se entiende por tecnología adecuada aquella que responde a las condiciones materiales, culturales y contextuales de sus usuarios, en este caso, los productores porcinos familiares del sur de la provincia de Santa Fe, Argentina.

paleta bien sobresalida, los jamones bien marcados, largos y entonces ellos fueron haciendo un animal y nosotros lo comprábamos y lo mandábamos al campo y es ahí donde empezaron los problemas. Los destetábamos y se enfermaban. Entonces los pusimos ahí adentro. Y vimos que los otros criaderos también están así. Hará por lo menos 10 años. Era un galpón que estaba y lo usamos para esto. Habíamos hecho un galpón nuevo y este quedó ahí [...] Cada uno se rebusca con lo que tiene, ¿viste? (entrevista a Pablo, productor familiar pequeño, 2018).

Durante esta etapa, en sintonía con los lineamientos de las políticas públicas, en los organismos de ciencia y técnica proliferaron los trabajos en torno a la producción porcina que podemos pensarlos como en un doble juego. Por un lado, líneas de investigación y extensión vinculadas con la adaptación, difusión y capacitación de tecnologías exogeneradas tanto para productores como técnicos. En esta línea, en la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario se dictaron cursos electivos sobre manejo reproductivo e inseminación artificial; capacitaciones a técnicos sobre manejos de canal y carne porcina; estudios comparativos sobre calidad de carne en manejo al aire libre y bajo sistemas confinados. Los esfuerzos del INTA Marcos Juárez –muchas veces en articulación con otras unidades territoriales y con diversas facultades– estuvieron orientados a líneas de investigación desde la genética sobre manejo prefaena y factores que afectan a la calidad del producto; alimentación en monogástricos e incremento de la productividad porcina –entre otras cuestiones– por el aumento de la productividad madre/año. Durante los últimos años, se orientaron a los efectos ambientales de la producción en confinamiento, desarrollando líneas específicas para el manejo de efluentes y la gestión ambiental de establecimientos confinados (tanto para porcinos como para otras producciones).

Por otro lado, se desarrollaron actividades tanto de investigación, extensión y vinculación tecnológica orientadas al acompañamiento de los productores familiares. En 2007 –a partir de fondos aportados por el Consejo Federal de Inversiones–, comenzó a funcionar el Centro de Informaciones y Actividades Porcinas (CIAP), organización sin fines de lucro conformada por diversas universidades públicas y privadas del país, de Uruguay y el INTA, que realizan actividades de información, divulgación y vinculación tecnológica para “el desarrollo sustentable de los sistemas agroalimentarios porcinos”.<sup>20</sup>

A partir de entonces, se generaron proyectos de extensión y vinculación tecnológica tendientes al fortalecimiento de la gestión en sistemas de producción familiar lechoneros logrando la apertura de una dependencia de la Subsecretaría de Agricultura Familiar<sup>21</sup> en la zona. Además, se conformó un grupo de 15 productores familiares porcinos con quienes se inició y consolidó un proceso asociativo de agregado de valor en origen de manera conjunta

---

20 Ver: [www.ciap.org.ar](http://www.ciap.org.ar)

21 Dependencia que cerró sus puertas en 2017 en el marco de los ajustes producidos en el ex Ministerio de Agroindustria de la Nación bajo el Gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019).

y la incorporación de tecnologías de información y comunicación (TICs) para la gestión de sus establecimientos. Estos productores poseen menos de 100 madres y un predominio de mano de obra familiar; organizados bajo un sistema tradicional al aire libre, comercializan lechones. Se trata de establecimientos con bajo requerimiento de inversión en capital y menor costo energético (Pepino 2018).

Se puede decir que se comenzó a delimitar un sistema tecnológico social del que forman parte tanto los productores como los diferentes organismos de ciencia y técnica que participan de los proyectos. De acuerdo con el planteo de Thomas (2012), identificamos los tres actores centrales para el proceso de generación de tecnología social, a saber: la comunidad usuaria/beneficiaria final de la tecnología, consolidando su participación activa en el diseño, desarrollo, implementación, gestión y evaluación; los miembros del sistema de ciencia y tecnología (docentes, investigadores y estudiantes de diferentes unidades académicas de la Universidad Nacional de Rosario, es decir, con trayectorias disciplinares muy diversas; técnicos del INTA); actores políticos vinculados con los espacios de toma de decisión (representantes de municipios y comunas).

El INTA orientó sus investigaciones a la producción porcina sustentable, al bienestar animal y al fomento del asociativismo entre los productores. Por su parte, la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Rosario se orientó a investigaciones sobre los efectos causados por infecciones por diversos tipos de *mycoplasmosis* porcina y *trichinelosis* porcina, tanto en la sanidad porcina como sus implicancias en la salud pública.

En líneas generales, se puede decir que durante este período se produjo una ampliación de las capacidades estatales en tanto institucionalización del aparato estatal a largo plazo. Implicó la consolidación de la capacidad administrativa (disponiendo de recursos financieros, información y recursos técnicos como el reclutamiento y formación de funcionarios especializados) y de la capacidad política (en tanto inclusión de diversos actores públicos y privados) en los procesos de formación de las políticas públicas (Lattuada et al. 2012; Sikkink 1993).

## Algunas reflexiones sobre el contexto actual

A lo largo de este artículo, presentamos las principales transformaciones que sucedieron entre los productores familiares porcinos en el sur de la provincia de Santa Fe y las vinculaciones entre dichas transformaciones y las políticas públicas que se implementaron. Coincidimos con Propersi et al. (2019) en que, a lo largo del período bajo análisis, “el modelo técnico productivo es diseñado para una agricultura y ganadería de base industrial y de escala. Su profundización provoca la constante desaparición de productores familiares capitalizados y el empobrecimiento crónico de productores de subsistencia”.

En esa línea, durante la década de 1990, las políticas implementadas confluyeron en la modificación de los animales producidos, en la tecnificación del manejo que requiere mayor inversión en capital y en una diferenciación de los productores con eje en la tecnología incorporada. A partir de 2004, se puede decir que se inaugura una nueva etapa en la que emergen las políticas públicas de incentivo y acompañamiento a las y los agricultores familiares, y se mantienen las orientadas a la adecuación a los requerimientos del mercado externo.

A partir de 2016, las condiciones de viabilidad para los productores familiares porcinos del sur santafesino cambiaron. Entre otras medidas, se eliminó el subsidio al maíz que compraban los productores para utilizar como alimento de los animales y se produjo la apertura total de las importaciones de carne de cerdos (sobre todo de Brasil) (Suárez 2016; Skejich 2017). Este ingreso de carnes no solo incidió negativamente en el productor ya que los frigoríficos demandaban menos –“nosotros que estamos abajo, nos revienta” (entrevista a Gabriel, productor familiar mediano, 2018)–, sino también en el consumidor ya que el cerdo argentino cuenta con un estatus sanitario que no todos lo tienen:

En otros momentos no pasaba esto, compraban todo: gordo, pasado de kilos, iban todos, pero como ahora está entrando mucha carne de afuera, entonces de acá te lo eligen [...] Si esto no mejora yo creo que muchos de los que estamos así a campo [...] los chanchos que entraron de afuera influyen en el precio. Pero bueno, qué va a ser [...] No me pasó a mí solo, a varios nos pasó (entrevista a Pablo, productor familiar pequeño, 2018).

Los productores debieron poner en juego su capacidad de resiliencia<sup>22</sup> para poder permanecer frente a este nuevo escenario. Así, algunos productores caponeros se reconvierten en lechoneros (categoría que demanda, entre otras cosas, menos tiempo e insumos), mientras que otros abandonan la actividad abriendo paso al proceso de agriculturización.

## Referencias

- Archetti, Eduardo y Kristi Anne Stölen. 1975. *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Balsa, Javier. 2012. “Agricultura familiar: caracterización, defensa y viabilidad”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 36, primer semestre. Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Barsky, Osvaldo y Jorge Gelman. 2005. *Historia del agro argentina. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Mondadori.
- Bengo, José. 2003. “25 años de estudios rurales”. *Revista Sociologías* 5 (10): 36-98. Porto Alegre.

---

22 Entendemos por resiliencia la capacidad de un agroecosistema para automantenerse frente a las crisis y cambios en el entorno; es “capacidad de un ecosistema de aguantar choques externos y reorganizarse mientras cambia, para poder retener esencialmente la misma función, estructura, identidad y mecanismos de retroalimentación” (Chamochumbi 2005). Esta no es una capacidad fija y estable, sino que es variable y dinámica y depende de las acciones y relaciones establecidas entre el sistema y el entorno (Propersi 2018).

- Bertoux, Daniel. 2005. *Los relatos de vida. Perspectiva etnosociológica*. Barcelona: Ballaterra.
- Brieva, Susana y Ana María Costa. 2014. "Visión prospectiva de la cadena de producción de carne porcina al 2030". Buenos Aires: Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva.
- Cáceres, María Soledad. 2005. *Perfil descriptivo de la cadena de porcinos*. Buenos Aires: Subsecretaría de Política Agropecuaria y Alimentos, Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios.
- Calvetty Ramos, Marco, Rocío Ceverio, Susana Brieva y Dante Huinca. 2017. "Producción porcina e instituciones: resignificación y tensiones en la agenda de políticas públicas en Argentina". Ponencia presentada en las X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos.
- Campagna, Daniel y Daniel Papotto. 2009. "Características socioeconómicas del sector porcino en Argentina". Apuntes de la Cátedra de Sistemas de Producción Animal (producción porcina), Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Rosario (UNR).
- Chamocho, Walter. 2005. "La resiliencia en el desarrollo sostenible". *Ecoportal.net*, 9 de septiembre. Acceso en octubre de 2017. <https://bit.ly/2VeXEko>
- CONINAGRO. 2018. *Informe técnico 6. Economías regionales: porcinos*. Buenos Aires: CONINAGRO.
- Cloquell, Silvia, Roxana Albanesi, Patricia Propersi, Graciela Preda y Mónica Denicola. 2007. *Familias rurales. El fin de una historia en el comienzo de una nueva agricultura*. Rosario: Homo Sapiens.
- Fernández, Lisandro. 2016. "El desarrollo territorial rural y su influencia en las políticas para la agricultura familiar". *Cuestiones de Sociología* 15. <https://bit.ly/3fVYHxA>
- Friedmann, Harriet. 1981. "The family farm in advance capitalism: Outline of a theory of simple commodity production in agriculture". Ponencia presentada en el Panel Rethinking Domestic Agriculture. Toronto: American Sociological Association.
- Iglesias, Daniel y Graciela Ghezan. 2013. *Análisis de la cadena de carne porcina en Argentina*. Buenos Aires: Área Estratégica de Economía y Sociología, INTA.
- Lattuada, Mario, Susana Márquez y Jorge Neme. 2012. *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: CICCUS.
- Manzanal, Mabel. 2016. "El desarrollo desde el poder y el territorio". En *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*, compilado por Adriana Rofman. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MAGyP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación). 2020. *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. Buenos Aires: MAGyP.
- Ministerio de la Producción y Gobierno de Santa Fe. 2013. *Cadena de la carne porcina santafesina. Una nueva visión para la producción y el desarrollo*. Santa Fe.

- Nogueira, María Elena y Marcos Urcola. 2014. "La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014)". *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*: 7-44.  
<http://doi.org/10.4422/ager.2015.01>
- Papotto, Daniel. 2006. "Producción porcina en Argentina, pasado, presente y futuro". Ponencia presentada en V Congreso de Producción Porcina del Mercosur. Río Cuarto.
- Pepino, Aldana. 2018. "Fortaleciendo territorios: productores familiares –UNR– Comunas". Trabajo presentado en el 8 Congreso de Extensión Universitaria. San Juan.
- Propersi, Patricia. 2018. "Los sistemas en agronomía". En *Agronomía en clave interdisciplinaria y sostenible. Introducción a los sistemas de producción agropecuarios*, coordinado por Roxana Albanes y Patricia Propersi. Rosario: Amalevi.
- Propersi, Patricia, Roxana Albanesi y Milva Perozzi. 2019. "Treinta años es mucho. Concentración, desaparición y persistencia de los productores familiares en Santa Fe en el período 1988-2018". Ponencia presentada en las XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinas y Latinoamericanas. Buenos Aires.
- Romero, Lidia, Silvia Gutiérrez y Verónica Ventola. 2017. "Cadena porcina: caracterización y localización en la provincia de Santa Fe". Trabajo presentado en las X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Exactas, UBA. Buenos Aires.
- Santa Fe Avanza*. 2013. "Fascendini visitó el instituto de Porcinotecnia de Chañar Ladeado", 21 de noviembre. Gobierno de Santa Fe. Acceso en septiembre de 2019.  
<http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/>
- Scarlato, Guillermo y Ladislado Rubio. 1984. "Economía y política en la fase transnacional. Reflexiones preliminares". *Comercio Exterior* 32 (37). México.
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegué. 2004. "Desarrollo Territorial Rural". *Debates y Temas Rurales* 1. Santiago: RIMISP.
- Sevilla Guzmán, Eduardo. S/f. "Teoría de los sistemas y la agricultura". Material de lectura Programa de Doctorado en Agroecología, Sociología Rural y Desarrollo Rural Sustentable". Córdoba: ETSIAM.
- Skejich, Patricia. 2017. "Módulo de producción porcina de la Facultad de Ciencias Agrarias. Asumiendo el desafío de la sustentabilidad". Trabajo final de la Especialización en Sistemas de Producción Sustentable.
- Sikkink, Kathryn. 1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico. Buenos Aires* 32 (128): 60-76.  
<https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Suárez, Rubén. 2016. "El sistema porcino, cada vez menos sustentable". *Todo Cerdos*, 28 de junio. <http://www.todocerdos.com.ar/notas.asp?nid=873>
- Thomas, Hernán. 2012. "Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y

- soluciones estratégicas”. En *Tecnología, desarrollo y democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social*, compilado por Hernán Thomas, Mariano Fressoli y Guillermo Santos, 25-78. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Tifni, Evangelina. 2020. “Estrategia de productores en el sur de Santa Fe: los sistemas de producción porcina”. *Realidad Económica* 49 (331).
- Tifni, Evangelina. 2017a. “Memorias chacareras en torno a la expansión del cooperativismo agrario pampeano en el sur de la provincia de Santa Fe, 1946-1955”. Tesis para Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- \_\_\_\_\_. 2017b. “Caracterización del sistema agroalimentario porcino la provincia de Santa Fe”. Ponencia presentada en las Jornadas Rosarinas de Antropología Social, Facultad de Humanidades y Artes, UNR, octubre.
- Torriglia, Álvaro. 2019. “Censo agropecuario: la primera foto del campo en Santa Fe”. *Diario La Capital*, 6 de abril, Rosario.

## Entrevistas

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de marzo y agosto de 2018.

- Entrevista a “Gabriel” (E1), mediano productor familiar que cuenta con una piara de 90 cerdas madre y 1200 cabezas en *stock*. El establecimiento está organizado totalmente al aire libre.
- Entrevista a “Pablo” (E2), pequeño productor familiar con 30 cerdas madre y 250 cabezas en *stock*. El sistema es mixto, confinados desde el destete hasta la recría.
- Entrevista a “José” (E3), productor agrícola que abandonó la cría de porcinos, ex dirigente gremial de FAA y CONINAGRO durante la década de 1990.
- Entrevista a “Pedro” (E4), ingeniero agrónomo, asesor de productores de forma privada y representante de una cooperativa local.
- Entrevista a “Santiago” (E5), ex productor porcino convertido en productor ganadero.

### Cómo citar este artículo:

Tifni, Evangelina. 2020. “Cuando de adaptarse se trata: políticas públicas y productores familiares porcinos del sur santafesino, Argentina”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 121-145. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4352





Estudio de caso





## Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá (Misiones, Argentina), 2008-2015

### *Family farming and its demands. Case study in Oberá (Misiones, Argentina), 2008-2015*

Lisandro Fernández\*

Recibido: 27/02/2020 • Aceptado: 14/04/2020  
Publicado: 30/06/2020

#### Resumen

Este artículo identifica y analiza las características de las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar de Oberá (Misiones, Argentina), en torno a la intervención estatal sobre el sector yerbatero durante el período 2008-2015. El interés por estudiar este período se justifica en que, si bien existen investigaciones sobre antes y después del mismo, es escaso lo que se conoce acerca de lo sucedido entre 2008 y 2015. En particular, se indaga sobre el objeto de las demandas centradas en el rol estatal. El análisis se ordenó por medio de dos dimensiones: la económico-productiva y la político-institucional, las cuales permitieron especificar las características de los reclamos y las propuestas, al mismo tiempo que aportar elementos sobre la estructura social agraria del territorio y la estatalidad.

*Palabras clave:* agricultura familiar; demandas; estructura social agraria; Misiones; Oberá; producción yerba-tera.

#### Abstract

This article identifies and analyses the characteristics of family farm organizations demands of Oberá (Misiones, Argentina), regarding of State intervention on the *yerbatero* sector, during the period 2008-2015. The interest to study said time lapse is justified in that although there are investigations about the previous and after it, little is known about what happened between 2008 and 2015. In particular, here it is inquired about the object of demands focus on the State role, rather than the methodology of them or the identity of their organizations as they shaped previous studies. The analysis was ordered by two dimensions: the economic-productive and the political-institutional, which allowed to specify the characteristics of the claims and the proposals, and at the same time, provide elements around the agrarian social structure of the territory and the statehood.

*Keywords:* family farm; demands; agrarian social structure; Misiones; Oberá; yerba mate production.

\* Departamento de Desarrollo Rural, Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Argentina.  
lfernandez@fahce.unlp.edu.ar  [orcid.org/0000-0002-7949-2727](https://orcid.org/0000-0002-7949-2727)

## Introducción

Durante los primeros años del siglo XXI, la agricultura familiar (AF) de Argentina experimentó una creciente institucionalización que le otorgó una marcada visibilidad y fortalecimiento en diversas áreas. Este proceso incluyó la creación de organismos estatales y nuevos proyectos, como a su vez, la reconfiguración de programas ya existentes (Fernández 2018). En dicho contexto, se promovió la transformación del objetivo del desarrollo rural en pos de amplificar el espectro de problemáticas de la AF; así como una mayor amplitud de la población objetivo y la contribución a generar un sujeto económico con creciente autonomía (Lattuada et al. 2015).

Si bien existieron diferentes grados de alcance según las escalas de gobierno y los territorios, se coincide aquí con Manzanal et al. (2014) respecto a que, durante el período 2003-2015, la AF se convirtió en una “cuestión socialmente problematizada *in crescendo*, con especial énfasis luego del denominado conflicto del campo de 2008” (Craviotti 2014). Dicha caracterización de la AF se enmarca en una concepción de políticas públicas entendidas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés, o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell 1995 [1981], 112-113). Las *cuestiones* que se incorporan a la agenda pública son socialmente problematizadas en el sentido de que ciertas clases, organizaciones o grupos creen que puede y debe hacerse algo al respecto. En particular, esta concepción alude a la movilización e interés de distintos actores en torno a las problemáticas del sector, entre ellas, las organizaciones de la AF.

Luego de 2008 se incrementó el diálogo entre sectores de las instituciones públicas y las agrupaciones de productores, algunas de las cuales pudieron incorporar a referentes en cargos públicos. Así, los caminos institucionales se convirtieron en una de las vías principales para la canalización de los reclamos del sector. Sin embargo, ello no implica ausencia de demandas al Estado por parte de las organizaciones durante el período 2008-2015. Considerando el marco teórico de Oszlak y O’Donnell (1995 [1981]), es preciso examinar los posicionamientos de las organizaciones de la AF, quienes asumen postura frente a las cuestiones socialmente problematizadas, acerca del diagnóstico y posible resolución de los temas que las afectan y convocan. Por este motivo, el presente trabajo enfoca su interés en torno a las demandas y reclamos de la AF dirigidos centralmente a la intervención estatal, con la finalidad de brindar un aporte de base empírica relativo a un proceso más amplio.

Asimismo, de forma análoga a lo ocurrido a escala nacional, la creciente visibilidad de la AF también tuvo lugar en la provincia de Misiones, territorio con amplio protagonismo de pequeños productores primarios y políticas vinculadas a los mismos, proceso apuntado en años recientes. Como describen Arzeno y Álvarez (2018, 76-77): “[E]s hacia el 2008, desde el ámbito estatal provincial, que se inicia una política que promueve la pro-

ducción de alimentos como eje del desarrollo misionero, [...] otorgando un rol central a la AF predominante en la estructura agraria”. A su vez, dentro de dicha provincia, Oberá es un departamento con fuerte presencia de la AF vinculada centralmente en la actividad yerbatera. Su estructura social agraria está caracterizada por pequeños productores en condiciones de desventaja y desigualdad respecto a otros actores de la cadena de valor, pero cuentan con extensa experiencia de organización y lucha, lo cual brinda elementos para un caso de estudio que permita la comprensión de un fenómeno que lo trasciende, con el fin de desentrañar sentidos generales.

Al respecto, investigaciones previas estudiaron el desarrollo de los conflictos en Oberá a lo largo de la historia (Rau 2002; Castiglioni 2005; Galafassi 2008; Malczewski 2009; Rodríguez 2009; Ramírez 2014). En cambio, otros trabajos investigaron temáticas como la constitución e identidad de las organizaciones pertenecientes al territorio (Hendel 2007; Fabio 2008; Ramírez 2011), y otros más recientes analizaron las formas de acción política y visibilidad a las que recurrió una de las organizaciones de Oberá (Ramírez 2015). Sin embargo, esta investigación tiene por objetivo el análisis de las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar de Oberá entre 2008 y 2015, ya que fue durante dicho lapso que la AF adquirió mayor visibilidad política y social, tanto en el país como en Misiones. Para ello, las preguntas que guían la investigación son: ¿qué caracteriza a las demandas de la AF durante el período 2008-2015? ¿Hacia quién/quienes están dirigidas? ¿Qué dimensiones y variables de la estructura económica y social interpelan? ¿Son novedosas o representan la continuidad de reclamos previos?

La realización del presente trabajo se basó en una metodología cualitativa centrada en el estudio de caso. Para el mismo se llevó a cabo la recolección de información primaria, principalmente por medio de entrevistas semi-estructuradas y flexibles a referentes de las organizaciones de la AF en Oberá, e información secundaria proveniente de la revisión bibliográfica y bases de datos específicas.

El artículo se estructura del siguiente modo: luego de esta introducción, se presenta y caracteriza el caso de Oberá. Posteriormente, se da cuenta de los antecedentes en torno a las demandas de la AF, para pasar al análisis de las mismas durante el período 2008-2015 por medio de dos dimensiones: la económico-productiva y la político-institucional. En último lugar, se apuntan las reflexiones finales acerca de las problemáticas de los actores en los espacios rurales y las posibilidades de intervención estatal.

**Oberá es un departamento con fuerte presencia de la AF vinculada centralmente en la actividad yerbatera. Su estructura social agraria está caracterizada por pequeños productores en condiciones de desventaja y desigualdad respecto a otros actores de la cadena de valor...**



## Presentación del caso: producción yerbatera, AF y organizaciones

El departamento de Oberá se encuentra en la zona centro de la provincia de Misiones y está compuesto por nueve municipios: Campo Ramón; Campo Viera; Colonia Alberdi; General Alvear; Guaraní; Los Helechos; Oberá; Panambí; y San Martín. Según los datos de Obschatko et al. (2007),<sup>1</sup> existían allí 3267 explotaciones agropecuarias (EAP), de las cuales el 90% pertenecían a las EAP de pequeños productores.<sup>2</sup> La rama yerbatera es predominante en Oberá debido a que, desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX, se fomentaron políticas de asentamiento y se concedieron tierras en pequeña escala a los colonos para producir yerba mate (Rau 2009). Así, los actores de la agricultura familiar de la zona se capitalizaron cuando los precios fueron rentables, pero durante la década de 1990, el sector entró en crisis por la caída de los mismos (Schiavoni et al. 2006). A eso se sumó la desregulación de la actividad, con la desaparición de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) en 1991.

Este proceso afectó particularmente a Oberá, ya que es la zona yerbatera más importante del país. Si Misiones contiene el 87% de la cantidad de hectáreas cultivadas de yerba mate en todo el país, Oberá es el departamento con mayor proporción a escala provincial: aproximadamente el 15%.<sup>3</sup> La mayor parte de los productores primarios poseen pequeñas explotaciones con plantaciones de baja densidad, bajo nivel tecnológico y en donde la cosecha es manual (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2011). Asimismo, el rendimiento promedio de los estratos más chicos es de entre un 25% y un 15% menor al promedio ponderado de todos los productores (CONINAGRO 2014). Como resultado, las explotaciones de bajos rendimientos obtienen un margen bruto aproximadamente cinco veces menor en comparación con las de alto rendimiento (Ministerio de Hacienda 2018a). Estas asimetrías se ven retroalimentados por las desigualdades que enfrentan los productores familiares en términos comerciales. Datos recientes del Ministerio de Hacienda (2018a) muestran que, entre 2013 y 2015, el sector primario se apropiaba de entre un 9% y un 11% del precio al consumidor de la yerba, mientras que los secaderos (sector industrial) se apropiaron de entre un 32% y un 48% del mismo.

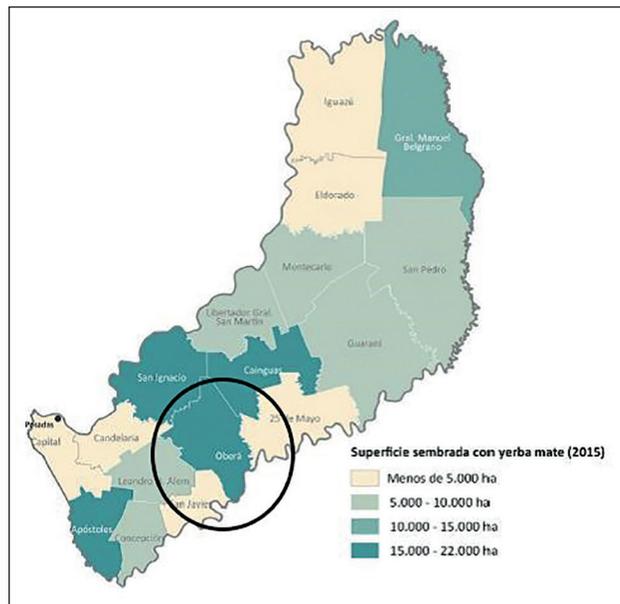
En este contexto, los agricultores familiares se encuentran en una posición subordinada dentro de la estructura económica y social de Oberá. Por ello, los productores se han organizado desde principios del siglo XX. En la actualidad, las dos principales organizaciones de Oberá son el Movimiento Agrario Misionero (MAM) y la Asociación de Productores

1 Última información disponible con datos desagregados a nivel departamental. La información de Obschatko et al. (2007) está basada en el *Censo nacional agropecuario* de 2002.

2 Las EAP de pequeños productores clasificados en Obschatko et al. (2007) están englobados dentro de la definición de EAP familiares que luego Obschatko compone en 2009.

3 Datos del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM): <https://bit.ly/3fkWRpF> (último acceso: 13 de marzo de 2019).

Mapa 1. Ubicación del departamento de Oberá en la provincia de Misiones y distribución territorial de la superficie sembrada con yerba mate, 2015



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda 2018b.

Agrícolas de Misiones (APAM). La primera, el MAM, nace en 1971 y desde sus inicios luchó por poner fin a la caída en los precios de la producción agraria y también contra otros problemas como los pagos atrasados, la falta de créditos y los altos precios de los insumos (Galafassi 2008). Hoy en día, el MAM está integrado por productores familiares de la zona centro de Misiones que, en su mayoría, no superan las 25 hectáreas y fueron sumamente afectados por la crisis de la década de 1990. Su actividad principal se relaciona con la creación y gestión de las Ferias Francas (Ramírez 2014).

Por otro lado, APAM surge en el marco de las manifestaciones de los años 2000-2002 y en respuesta al requisito que imponía la participación en el directorio del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM). La APAM se centró en la reivindicación por los precios de la hoja verde y se transformó en una de las representantes en el directorio de INYM (Fabio 2008; Ramírez 2011).

## Demandas de productores en Oberá: antecedentes

Los productores de Oberá tienen una larga tradición de lucha. La primera movilización registrada data de 1936 conocida como “La masacre de Oberá”. El objetivo del reclamo fue exigir ante las autoridades por las iniquidades en la cadena del tabaco. Los hombres,

mujeres y niños recorrieron el trayecto desde Los Helechos hasta Oberá reclamando “pan blanco” y mejores precios para el tabaco. Al llegar a Oberá, fueron emboscados por la Policía y por vecinos reclutados. Hubo muertos, heridos y detenidos; todos eran colonos manifestantes (Ramírez 2014).

Más tarde, durante la década de 1970, las luchas agrarias en Oberá estuvieron asociadas a temas como la posesión de la tierra y la comercialización de los cultivos. Puntualmente los reclamos eran: fijación de precios con reajuste de la yerba, pago de

remuneraciones atrasadas, facilidades para exportar tung y té, otorgamiento de tierras a los campesinos, entre otros (Galafassi 2008). Con el golpe cívico-militar de marzo de 1976, las luchas agrarias fueron reprimidas y las organizaciones sufrieron la persecución.

Por último, otra ola de protestas sucedió a principios del siglo XXI. Durante los años 2001, 2002 y 2008, los productores llevaron a cabo tres grandes protestas utilizando maquinarias agrícolas que partieron desde Oberá hasta Posadas, movilizaciones que se conocieron como “tractorazos”. Las dos exigencias principales fueron i) el establecimiento de precio justo; y ii) dignidad para la familia agraria (Ramírez 2015). Desde este último acontecimiento, se ha tenido escaso registro de los reclamos del sector en Oberá. Con el objetivo de realizar un aporte

**Durante los años 2001, 2002 y 2008, los productores llevaron a cabo tres grandes protestas utilizando maquinarias agrícolas que partieron desde Oberá hasta Posadas, movilizaciones que se conocieron como “tractorazos”.**



sobre la temática, a continuación se desarrolla la identificación y análisis de las demandas entre 2008 y 2015.

### **Análisis. Demandas de la agricultura familiar, 2008-2015**

Las demandas del sector durante el período 2008-2015 presentan una estrecha vinculación con reclamos históricos, pero al mismo tiempo se articulan con nuevos elementos. A continuación se identifican y analizan las demandas relevadas en el trabajo de campo. Partiendo del trabajo de Arzeno y Álvarez (2018), quienes examinan las políticas públicas en un caso de estudio de Misiones con base en dos tipos de acciones, las político-administrativas y las económicas, para la presente investigación se recurrió a formular dos dimensiones que, considerando dichos precedentes, permiten realizar inferencias analíticas de base empírica. De este modo, las dimensiones que guían el estudio de caso son: i) la económico-productiva, y ii) la político-institucional.

## Dimensión económico-productiva

Las dificultades, y en consecuencia las demandas que plantean las organizaciones, van estrechamente en línea con las problemáticas que afectan la agricultura familiar en el territorio, pero especialmente plantean la necesidad de contar con herramientas para cambiar la estructura de comercialización y producción.

### *Comercialización*

La venta de la hoja verde por parte de los pequeños productores en las condiciones actuales sitúa a los mismos en una posición desventajosa que motiva una serie de planteos circunscritos en este ámbito.

### *El mercado consignatario: una demanda histórica que se reactualiza*

La instancia de comercialización de la hoja verde a los secaderos por parte de los agricultores de Oberá constituye una instancia crucial para los ingresos de la familia agrícola. El creciente poder dominante de parte de los actores industriales provocó problemas en la cobranza y maximizó los riegos de colocación de la producción primaria. A causa de esto, se generaron reclamos que involucraron al conjunto de los productores y aludieron a una política pública de intervención en materia económico-comercial vinculada estrechamente a la CRYM. Durante gran parte del siglo XX (1936-1991), la CRYM se encargaba de regular la producción, los cupos y los precios para mitigar las asimetrías del mercado. La misma fue eliminada en 1991, pero las organizaciones de Oberá demandan la restitución de un mercado consignatario que tenga las mismas atribuciones y alcances que tuvo la CRYM. Así lo manifiesta un dirigente del MAM:

Era importante la presencia de ese organismo [CRYM] porque era el lugar en donde empujabas, reclamabas y si tenías fuerza, lo imponías, las movilizaciones fueron muy importantes para eso. Y por otro lado tenía una herramienta importantísima que era el mercado consignatario, [...] era una herramienta muy fuerte porque ahí vos comprabas la yerba, consignabas la yerba, además en esa época el productor era dueño de la [yerba] canchada, hoy es de la hoja verde. [...] En cambio ahora tenés que vender como sea porque estás ahogado. Siempre reclamamos que el INYM tenga el mercado consignatario, nunca lo hicieron (entrevista a dirigente de MAM, ex delegado de la Sub Secretaría de Agricultura Familiar (SubSAF), delegación Misiones, 5 de octubre de 2016).

El establecimiento de un organismo como la CRYM apunta a la intervención estatal sobre la acumulación y distribución de la renta a lo largo de la cadena yerbatera, un punto sensible tanto para el sostenimiento de la pequeña producción, como por la afectación de intereses que esto supone. La demanda por reinstalar el mercado consignatario para la comercialización de la hoja verde de la yerba ya estaba presente en los tractorazos de 2000 y 2001, pero al constituirse el INYM en 2002 ese reclamo no se efectivizó. Sin embargo, luego de años de incumplimiento, en 2008 se realizó una movilización a la sede del INYM para exigir la constitución del mismo, entre otras medidas. En dicha oportunidad, fue la APAM quien en 2008 protagonizó una movilización desde Oberá hacia Posadas para exigir la incorporación un artículo en la ley del INYM en la cual se contemplara la creación del mercado consignatario, quedando cerca de nueve meses de presencia en la Plaza 9 de Julio en Posadas, frente a la gobernación provincial. Un dirigente de APAM presenta el relato de lo sucedido:

Los conflictos fueron permanentes [...]. Fundamentalmente era para la inclusión de un artículo de creación del mercado consignatario nacional de yerba mate canchada. Eso nosotros no habíamos logrado incluirlo en la ley original [se refiere a la ley de creación del INYM de 2002]. [...] transcurre un tiempo, y entonces nosotros levantamos nuevamente la necesidad de tener un mercado consignatario, y ese fue uno de los motivos o el motivo de esas movilizaciones. Hubo cerca de nueve meses de protesta [...] Se incluyó un nuevo artículo, pero nunca pudimos ponerlo en funcionamiento al mercado consignatario (entrevista a dirigente APAM, ex director en el INYM, 6 de octubre de 2016).

El relato del dirigente de APAM marca la importancia que tiene para los productores yerbateros la implementación del mercado, ya que primero se propuso durante los tractorazos, y fue retomada años después ante la continuidad de la problemática en las ventas. A pesar de estar incluido en la normativa, no se ha constituido como tal, dejando sin efecto real lo estipulado por la ley. Este aspecto coincide con una característica del proceso general de jerarquización institucional de la AF, en el cual se sancionan leyes con escasa incidencia real. Sin embargo, se debe destacar que esta movilización por un mercado consignatario fue la única acción directa relevada durante el período de análisis, un elemento que marca una clara diferencia con los años previos.<sup>4</sup>

Asimismo, la propuesta del mercado consignatario se reactualiza en función de las nuevas tecnologías de comunicación y de los objetivos de los productores. En la actualidad, las organizaciones exigen promoción de transparencia acerca de los precios que pagan los industriales de los secaderos y molinos, como condición para acceder al precio justo. Según

---

<sup>4</sup> A partir de 2016, a raíz del desmantelamiento de políticas públicas afines al sector y la crisis económica, los pequeños productores del país protagonizaron diversas jornadas de protesta. Entre las más conocidas se encuentran los “verdura-zos” en Plaza de Mayo (CABA). En particular, los productores yerbateros realizaron una masiva movilización a Plaza de Mayo en marzo de 2017, donde regalaron 30 000 kilos de yerba.

el relato de la APAM, el conocimiento de dicha información evitaría que los industriales paguen un precio por la hoja verde menor al establecido por el INYM, según denuncian sus referentes. Esto se traduce en la necesidad de promover la trazabilidad de sus productos para que todos los agentes de la cadena conozcan los precios y costos. Otro dirigente de APAM detalla:

Es por ejemplo, que el consumidor pueda saber por medio del número de su paquete de yerba, de qué molino salió, en qué fecha fue envasado, de qué secadero se compró y a qué productor se le compró. Entonces vos como productor sabés a dónde fue tu yerba. [...] Con la trazabilidad, vos tenés el precio fijado de la hoja verde, tenés la canchada, agregando el valor del paquete, estacionamiento, envasado, todo, vos tenés una idea de lo que sale la yerba a la salida del molino (entrevista a dirigente APAM, productor de Oberá, 5 de abril de 2018).

La exigencia de generar trazabilidad apunta contra el incumplimiento por parte de los industriales del pago del precio estipulado por el INYM. La información sobre los precios por medios digitales podría ser corroborada mediante diversos sistemas informáticos. Esta idea es complementaria a la del mercado consignatario, y en ambas, las organizaciones apuntan a la responsabilidad estatal, ya que el INYM es un organismo del Estado y es este último el que cuenta con las herramientas para intervenir y regular en un entramado con diversos actores de diferente poder económico.

La demanda por su implementación alude directamente al creciente poder del sector industrial sobre el proceso de comercialización de la hoja verde de la yerba y la desregulación como modalidad estatal en la materia.

### *Precio justo para la hoja verde*

Como parte del reclamo por mejoras en el área de comercialización, se encuentra la reivindicación por el precio justo de la hoja verde de la yerba: otra demanda histórica que se reactualiza. Este reclamo se llevó al ámbito institucional del consejo directivo del INYM, que dos veces por año (abril y septiembre) define el precio de la hoja verde, y en caso de no haber acuerdo, lo define el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

La Ley 25 564 del INYM en su artículo 4 establece que el precio de la materia prima resultará del “precio promedio de venta al consumidor de los productos elaborados con yerba mate según las condiciones y estándares de calidad que fije la reglamentación”. Sin embargo, para los productores primarios, el precio obtenido no es justo ni está acorde con el precio en góndola, por lo que el precio constituye una de las variables de desigualdad entre los agentes de la cadena por la apropiación del valor.

La denominación “justo” en relación con el precio tiene dos acepciones aquí. Por un lado, se refiere a la obligación de que dueños de los secaderos y de los molineros paguen los precios efectivamente estipulados por el INYM, ya que, según denuncian las organizaciones, en muchas ocasiones se les paga un precio inferior. En segundo lugar, las organizaciones reclaman por la temporalidad del cobro. Las denuncias de los productores es que reciben un cheque por su producción con un plazo mínimo de 120 días.

El reclamo por los precios de la materia prima constituye un punto medular de los reclamos de las organizaciones de productores en Oberá (Ramírez 2011; 2014). Si bien es dificultoso establecer un valor específico que sea considerado justo, debido a que lo que se valora justo varía según las escalas y la productividad de cada productor, se puede tomar como indicador la demanda de una de las organizaciones protagonistas del reclamo, APAM, cuyo referente señaló:

En el 2013, creo que el dólar estaba a nueve pesos. Nosotros cobrábamos el kilo de la hoja verde a cuatro pesos con cincuenta (centavos), o sea, cincuenta centavos de dólares, ese debería ser el precio justo, cincuenta centavos de dólar (entrevista a dirigente APAM, 4 de abril de 2018).

El testimonio del referente de APAM sirve como un indicador sobre la demanda puntual. No obstante, cabe aclarar que los valores que expresa no se corresponden con 2013, sino con 2015.<sup>5</sup> Entonces, de acuerdo con el testimonio del productor, el precio justo debería estar emparentado al valor del dólar, debido a que (según su concepción), la economía argentina es bi-monetaria. Del mismo modo, aunque parezca contradictorio, toma como valor de referencia el precio que los productores obtuvieron en 2013 (según sus palabras). Esto se debe a que, en ciertos momentos puntuales, la negociación dentro del ámbito del INYM o por medio de la intervención del MAGyP, alcanza un precio para la hoja verde que logra mitigar los desacuerdos. No obstante, la demanda de precio justo excede los acuerdos en el ámbito del INYM y se refiere a la necesidad transformar la distribución de la renta entre los agentes de la cadena yerbatera.

En este sentido, las dos organizaciones de Oberá coinciden en reclamar una intervención de tipo directa y con fuerza regulatoria tanto del Estado nacional como del provincial en materia económico-comercial ante la desigual apropiación de ganancias por parte de los intermediadores en las cadenas de comercialización: esta puede ser mediante la ayuda para la inversión en infraestructura para mejorar la logística de su producción, o por medio de regulaciones sobre los niveles de concentración. Como afirmó un dirigente del MAM: “El Estado provincial es un Estado intermediador, no interviniente, cuando tendríamos que tener un Estado que intervenga” (4 de abril de 2018).

5 Durante 2015, el dólar (oficial) se encontraba cotizado en alrededor de nueve pesos aproximadamente, y el precio del kilo de la hoja verde estaba establecido en 4,27 pesos en octubre. El dato surge de la división del precio de la tonelada de hoja verde establecido en pesos: 4272, mediante el laudo nacional. Ver: <https://bit.ly/2Y1r9rv> (último acceso: 18 de mayo de 2018).

Estas demandas apuntan a cuestiones permanentes de la problemática comercial, la cual, sin intervención estatal, los agricultores reciben la menor proporción del valor generado o incluso operan por debajo de sus costos.

Estos reclamos en materia comercial apuntan a un cambio en la situación económica general de los pequeños yerbateros de Oberá que mejore sustancialmente su apropiación de ingresos, a partir de lo cual las familias productoras logren fortalecerse, lo que se resume en la consigna esgrimida en diferentes instancias (especialmente por APAM) como dignidad para la familia agraria (Fabio 2008; Ramírez 2015).

### Producción

Los sistemas productivos de la agricultura familiar se caracterizan por un conjunto de asimetrías respecto de las explotaciones más grandes de quienes cuentan con mejores rendimientos y tecnología. Si bien las mejoras en materia comercial posibilitarían a los productores hacerse de mayores ingresos para la reinversión productiva, en coincidencia con lo planteado por Fabio (2008), se observó en el trabajo de campo que existe un conjunto de demandas por parte de una de las organizaciones de la AF (APAM) vinculada a las cuestiones productivas y el cuidado de la ecología.

Uno de los primeros aspectos es la exigencia al Estado del cuidado del código genético de la yerba mate como bien público: la *ilex paraguariensis*. Se plantea que es parte del patrimonio económico y cultural del país. Dicha especie crece en suelos colorados y no admite la cosecha mecánica, solo la de tipo manual. Según la denuncia de un referente de APAM, algunas empresas extranjeras estarían con pretensiones de incursionar en la compra de su propiedad. Esta demanda fue presentada por APAM ante el INYM y también en el formato de audiencia pública en el anexo de la Cámara de Diputados provincial en 2013.

En este sentido, APAM señala que el Estado debe proteger el cuidado del código genético ante la posibilidad de que las empresas implanten una especie transgénica (que crece en suelo arcilloso y admite la cosecha mecánica), muchos tareferos podrían perder su trabajo y los productores tener que pagar un “royalty” por su uso. El reclamo estuvo dirigido hacia los legisladores provinciales, pero el dirigente de APAM entrevistado manifestó que ningún legislador o legisladora provincial tomó su iniciativa dentro del poder legislativo.

Por otra parte, los productores de APAM (particularmente) demandan al gobierno provincial la prohibición del uso de agroquímicos en la producción yerbatera. La modalidad

**APAM señala que el Estado debe proteger el cuidado del código genético ante la posibilidad de que las empresas implanten una especie transgénica (que crece en suelo arcilloso y admite la cosecha mecánica), muchos tareferos podrían perder su trabajo y los productores tener que pagar un “royalty” por su uso.**



para llevar a cabo la demanda consistió en mediar (en este caso de carácter informal) con legisladores y autoridades del poder ejecutivo provincial. Uno de los motivos de la exigencia es que el herbicida que se utiliza para matar las malezas al costado de los yerbales desplazó a muchos obreros de las chacras.

Asimismo, APAM plantea al Estado (nacional y provincial) la necesidad de realizar análisis de los componentes que contienen los fertilizantes utilizados, debido a la aparición de cadmio de las espigas. El dirigente de APAM plantea como hipótesis que el cadmio proviene de los fertilizantes utilizados, y de allí su preocupación y reclamo.

Las exigencias de las organizaciones expuestas en este apartado se resumen en el cuadro 1, donde se sintetizan las demandas en torno a la dimensión económico-productiva, con sus respectivas variables y destinatarios.

Cuadro 1. Síntesis de las variables, demandas y destinatarios de la dimensión económico-productiva

Dimensión	Variable	Demanda	Destinatario
Económico-productiva	Comercialización	Mercado consignatario / Precio justo para la hoja verde	Estado nacional (por intermedio de INYM, INTA y MAGyP)
	Producción	Protección de los insumos productivos	Estado provincial (poder legislativo)

Elaboración propia.

En el siguiente apartado, se analiza la segunda dimensión de sus planteos, constituida por aspectos normativos e institucionales.

## Dimensión político-institucional

La dimensión político-institucional está estrechamente vinculada con el contexto que atravesó la AF como categoría durante los primeros años del siglo XXI (2003-2015). Durante dicho período, existió un proceso de jerarquización institucional de la misma (Gisclard et al. 2015), en el cual se crearon organismos estatales específicos, nuevas normativas para el sector y se reformularon programas y proyectos. Dentro de ese marco, la dimensión político-institucional de las demandas y planteos de la AF refiere entonces al proceso de fortalecimiento institucional de la misma por medio de su visibilización y jerarquización política. A continuación, se indagan sus componentes principales dentro del caso de Oberá.

### *El fortalecimiento institucional de la AF*

Durante el período 2008-2015, también existió un conjunto de demandas por parte de las organizaciones de Oberá, vinculadas con peticiones que implicaron mayores grados de institucionalidad y formalización de la AF, en consonancia con el contexto político nacional.

Uno de los hechos destacables en ese sentido fue la participación de referentes del MAM de Oberá en la Sub Secretaría de Agricultura Familiar (SubSAF) de la Nación en la delegación de Misiones, que ocupó el cargo de referente provincial durante 2008-2010. Este hecho representó una experiencia de suma importancia en la participación de las organizaciones de la AF en la definición y diseño de políticas públicas durante el período de estudio.

La línea de trabajo que impulsó el MAM dentro de la ex SubSAF fue el financiamiento de técnicos de campo propios de las organizaciones de productores de la provincia, y así avanzar hacia la meta estratégica de generar autonomía de las organizaciones para superar las políticas asistencialistas por parte de las instituciones públicas o las ONG (cuestión que provenía de la década de 1990). Así lo resume el referente del MAM quien ocupó el cargo de delegado provincial de la SubSAF:

[L]o que se trabajó mucho fue el fortalecimiento de las organizaciones. [...] se han financiado técnicos a las organizaciones, porque nosotros considerábamos que si seguíamos con la asistencia técnica a nivel institucional se generaba mucha dependencia. Entonces considerábamos que era importante que también las organizaciones tuvieran sus propios técnicos que vinieran de sus propias organizaciones (entrevista a dirigente del MAM, 5 de octubre de 2016).

Sin embargo, dicha línea de trabajo quedó cercenada debido a que el MAM estuvo en el organismo hasta mediados de 2010. Más allá de este resultado, la experiencia buscó canalizar una demanda de la organización que entiende que, desde la década de 1990, el Estado busca atender parcialmente las necesidades de los pequeños productores y, por el contrario, estos últimos buscan soluciones de largo plazo.

Como parte de este mismo proceso, el MAM demandó primero y acompañó después, la implementación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF). El objetivo del registro es recoger y sistematizar información relevante para dar visibilidad a los productores como parte de una carencia a resolver: la falta o escasez de información sobre cantidad de productores, sus costos, rendimientos e ingresos pone en desventaja a los pequeños respecto de los grandes productores de la provincia, quienes sí llevan la contabilidad de su actividad.

No obstante, el reclamo sobre este asunto se centró en problemas en su implementación, lo que denota el escaso o fragmentario apoyo del Estado en torno de esta herramienta de visibilidad del sector. La Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar

(FONAF) realizó un convenio para que los productores hicieran el trabajo de registro, pero por parte de la voz de uno de los entrevistados, el reclamo puntual es por el atraso y la falta de pago de los censistas en el departamento de Oberá. Además, otra de las demandas de las organizaciones en torno a la implementación es que no se utiliza la información recolectada por el ReNAF como insumo para la construcción de políticas ni es suministrada a los productores, como quedó establecida en la propuesta original.

**El objetivo del registro es recoger y sistematizar información relevante para dar visibilidad a los productores como parte de una carencia a resolver: la falta o escasez de información sobre cantidad de productores, sus costos, rendimientos e ingresos...**



de 2014. No obstante, la misma no fue reglamentada, con lo cual carece (al día de hoy) de significación y alcance concreto. Por eso, en cada declaración emerge la demanda por la reglamentación de la Ley 27 118 y el otorgamiento de financiamiento para poner en práctica las acciones que la misma dispone.

Uno de los entrevistados del MAM de Oberá participó en las discusiones previas a la elaboración de la Ley 27 118, tanto con otras organizaciones como con funcionarios del Gobierno nacional. Por medio de su testimonio, se puede apreciar algunas de las diferencias entre las organizaciones de la AF, pero principalmente cuáles fueron las demandas y propuestas en torno a la Ley 27 118 que no fueron contempladas como el MAM pedía:

En la Ley [27 118] está muy débil la cuestión de la tierra, está muy débil, es una cosa que se insistió bastante, quedó muy débil la cuestión de la reforma agraria, esa era una de las cosas que también impulsamos, la cuestión de la función social de la tierra, no solamente como enunciación, como enunciación está, eso tenés que concretarlo en medidas prácticas [...] Otra cosa que nosotros peleamos, que tampoco quedó, era la necesidad de la regulación de

#### *Normativas. Ley de la agricultura familiar con poder resolutive*

Por otro lado, durante el período de estudio, el MAM realizó reclamos en torno al fortalecimiento institucional del sector medio de la creación y puesta en práctica de normativas específicas. En particular, se exige el establecimiento de un marco normativo para el sector. Se resalta aquí que existen diferencias entre el MAM y APAM sobre este asunto, ya que la segunda organización no motivó reclamaciones en torno a las leyes de AF. Una de las posibilidades al respecto es que la dirigencia de APAM se ha mostrado refractaria respecto a la clase política sin distinción partidaria.

Un hecho destacable en esta materia fue la sanción de la *Ley de agricultura familiar* 27 118 a finales

la producción, de los entes reguladores, nosotros tenemos la experiencia concreta de la yerba, en la época que estaba regulada por la CRYM tenía como pelearla. [...] Nosotros peleamos la regulación de la producción con precios, con topes, entre otros (entrevista a dirigente del MAM, 5 de octubre de 2016).

Así queda de manifiesto nuevamente el reclamo para que el Estado nacional regule e intervenga directamente sobre la producción y comercialización de los cultivos en los que participa la AF, en este caso puntual, en la elaboración de la ley para que intervenga en todo el país y en los diferentes tipos de producciones. Sin embargo, las demandas vinculadas con esa modalidad de intervención estatal no se incluyeron en la ley de la forma que las organizaciones pretendían. Asimismo, se destaca el planteo por la propiedad y uso de la tierra, recurso fundamental para el sector. Si bien en Oberá los conflictos por la tierra no son frecuentes, el MAM proviene de una larga tradición de lucha campesina que toma como eje la disputa por la tierra, con lo cual continúa siendo motivo de sus reclamos y preocupaciones.

Por otro lado, a escala provincial, organizaciones de la provincia participaron de las discusiones sobre la formulación de la *Ley provincial de agricultura familiar* (Ley VIII, 69, sancionada en 2015) y lograron que se incorporara presupuesto en uno de sus artículos para llevar adelante las iniciativas que dispone (mediante el Fondo Especial de la Agricultura Familiar).<sup>6</sup>

En dicha Ley provincial, el MAM también participó de su elaboración y logró incluir la necesidad de que cuente con presupuesto propio, pero existieron otras cuestiones que reclamaron las cuales aparecen en el enunciado, pero no están satisfechos con su implementación. Particularmente, el MAM considera un logro que exista el Concejo Provincial de la Agricultura Familiar<sup>7</sup> en el marco de la ley provincial porque es una instancia resolutive, pero dicha organización busca que en el mismo estén representadas todas las organizaciones provinciales y no solo las que decide el poder ejecutivo provincial, ya que de ese modo se pierde pluralidad de perspectivas.

Cuadro 2. Síntesis de las variables, demandas y destinatarios de la dimensión político-institucional

Dimensión	Variable	Demanda	Destinatario
Político-institucional	Normativas	Reglamentación y financiamiento de la <i>Ley nacional de la AF</i> / Injerencia en los órganos resolutive	Estado nacional (ejecutivo) y estado provincial (ejecutivo)
	Fortalecimiento y visibilidad institucional	Apoyo a las organizaciones de la AF / Mejoras en la implementación del ReNAF y del MSA	Estado nacional (MAGyP)

Elaboración propia.

<sup>6</sup> Artículos 10 y 11 de la Ley VIII, 69.

<sup>7</sup> Artículos 6, 7, 8 y 9 de la Ley VIII, 69.

La *Ley provincial de la agricultura familiar* fue sancionada a finales del período de estudio del presente trabajo, por lo cual, el análisis de su incidencia en la realidad de la AF quedará por profundizarse en futuras investigaciones. Sin embargo, aquí se reflejan las derivaciones de las demandas del sector sobre la dimensión de análisis planteada.

Como cierre del presente acápite, en el cuadro 2 se resume el conjunto de demandas expuestas hasta aquí, donde se sintetizan las exigencias en torno a la dimensión político-institucional, con sus respectivas variables y destinatarios.

En un contexto político y social en el plano nacional caracterizado por una jerarquización institucional de la categoría AF (Craviotti 2014), en Oberá existieron avances y respuestas parciales a los planteos de las organizaciones estrechamente vinculadas con la actividad yerbatera.

## Reflexiones finales

Durante el desarrollo del artículo se pudo corroborar que las demandas de la AF de Oberá dirigidas al Estado buscaron obtener una intervención que implicara una regulación directa en el plano económico-comercial, que lograra alterar las desigualdades que actualmente la perjudica. En cuanto a lo político-institucional, se pretendió lograr mayor visibilidad y fortalecimiento institucional mediante la concreción de las normativas sancionadas y la correcta implementación de las herramientas de registro y caracterización del sector.

Uno de los elementos que emergió del estudio del caso es que, excepto la movilización de 2008 de Oberá a Posadas (por el mercado consignatario), las demandas se han canalizado generalmente por vías institucionales: reuniones con funcionarios, conferencias de prensa, reuniones con los técnicos de campo o reuniones con legisladores provinciales.

En relación con las organizaciones, se observaron similitudes y diferencias. Concretamente, los puntos de coincidencia entre APAM y el MAM se situaron en torno a la dimensión económica y los pedidos por la reconstitución del mercado consignatario y el precio justo para hoja verde de la yerba. Ambas son demandas que representan una continuidad histórica en dicho territorio, lo que denota a su vez la persistencia de la posición desventajosa de la agricultura familiar en la cadena yerbatera en torno a la apropiación del valor generado, reforzando su subordinación. Más allá de coyunturas puntuales, el Estado (en sus diferentes instancias) no propició cambios sustanciales en materia de regulación o intervención de la cadena productiva durante el período de estudio.

Por otro lado, se apreciaron diferencias entre las organizaciones acerca de la dimensión vinculada con cuestiones político-institucionales. En este sentido, el MAM ha tenido mayor grado de participación y protagonismo, tanto en espacios institucionales (SubSAF regional Misiones) e instrumentos de formalización para el sector, como sobre los debates en la construcción de normativas específicas (tanto nacionales como pro-

vinciales). En este aspecto, los reclamos también apuntan a asuntos medulares como el establecimiento de normativas con poder resolutorio, el financiamiento para cumplir con las mismas, la determinación de mayores grados de regulación estatal dentro de las leyes y la mejoría en la implementación de las herramientas de visibilidad y formalización del sector en el territorio. El análisis de esta dimensión arrojó que –más allá de avances parciales en la materia político-institucional que tuvieron lugar durante 2008-2015 en los cuales la AF alcanzó mayor protagonismo–, las organizaciones del sector no han dejado de señalar las limitaciones del proceso.

Para finalizar, del análisis se desprende que el Estado (nacional y provincial) continúa siendo el interlocutor y el blanco de las demandas, las cuales a la vez presentan una línea de continuidad con los históricos reclamos del sector en el territorio y la actividad productiva. Al mismo tiempo, el contexto de mayor jerarquización institucional de la agricultura familiar durante el período 2008-2015 dio lugar a la reactualización y nuevos requerimientos en torno a la visibilidad y formalización del sector, sin constituirse en bases sólidas. En términos de la “cuestión socialmente problematizada” planteada al comienzo del trabajo, se aprecia que las organizaciones de la AF han tomado posiciones disímiles respecto a la resolución adoptada por parte de los organismos estatales.

De este modo, se espera que la presente investigación sirva como un aporte acerca de la vinculación entre demandas colectivas, espacios rurales y estatalidades.

## Referencias

- Arzeno, Mariana y Gabriela Álvarez. 2018. “Redes de políticas y mediación territorial en el ámbito de intervención para la agricultura familiar en Argentina. Casos en la provincia de Misiones”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 17 (29): 69-100. <https://doi.org/10.14409/da.v17i29.7096>
- Castiglioni, Guillermo. 2005. “Nosotros le pedimos pan y él nos dio balas. Análisis de un acontecimiento en el marco del proceso de colonización de la región dorsal central, Territorio Nacional de Misiones (1936)”. Tesis para Maestría en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones.
- CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria). 2014. *Análisis sobre economías regionales. Yerba mate en Misiones*. <https://bit.ly/3hruxno>
- Craviotti, Clara. 2014. “La agricultura familiar en Argentina: nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales”. En *Agricultura familiar en Latinoamérica: continuidades, transformaciones y controversias*, compilador por Clara Craviotti, 175-204. Buenos Aires: CICCUS.
- Fabio, Francisco. 2008. “Representación de intereses de agricultores familiares. El caso de la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM)”. En *Desarrollo y estudios*

- rurales en Misiones*, compilado por Leopoldo Bartolomé y Gabriela Schiavoni, 125-144. Buenos Aires: CICCUS.
- Fernández, Lisandro. 2018. "Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate". *Revista Trabajo y Sociedad* 30: 219-241.
- Galafassi, Guido 2008. "El Movimiento Agrario Misionero en los setenta. Protesta, movilización y alternativas de desarrollo rural". *Revista Herramienta* 38. <https://bit.ly/3hrxd4e>
- Gisclard, Marie, Gilles Allaire y Roberto Cittadini. 2015. "Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina". *Mundo Agrario* 16 (31). <https://bit.ly/37skhGZ>
- Hendel, Verónica. 2007. "Siguiendo la huella. El Movimiento Agrario de Misiones (1971-1976): una nueva mirada". XI Jornadas Interescuelas, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Tucumán, 19-22 de septiembre de 2007. <https://bit.ly/3e5iFp8>
- INYM (Instituto Nacional de la Yerba Mate): <http://www.inym.org.ar/>
- Lattuada Mario, María Nogueira y Marcos Urcola. 2015. *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Teseo.
- Malczewski, Natalia. 2009. "El tractorazo. La protesta yerbatera en Misiones". Tesina para Licenciatura, Universidad Nacional de Misiones.
- Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno, Federico Villarreal, Fernando González y Mariana Ponce. 2014. "Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina)". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 6: 11-24. <http://hdl.handle.net/10469/6901>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2011. *Complejo yerbatero*. Serie Producción Regional por Complejos Productivos. Buenos Aires: Mecon.
- Ministerio de Hacienda de la Nación. 2018a. *Informes de cadenas de valor. Yerba mate*. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica / Subsecretaría de Programación Microeconómica. <https://bit.ly/2BY1jvZ>
- \_\_\_\_\_ 2018b. *Informes productivos provinciales. Misiones*, año 3, 19. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica / Subsecretaría de Programación Microeconómica. <https://bit.ly/2XYGhGg>
- Obschatko, Edith Scheinkerman de, María del Pilar Foti y Marcela Román. 2007. "Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al *Censo nacional agropecuario 2002*". Buenos Aires: Dirección de Desarrollo Agropecuario, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. <https://bit.ly/2XXUALc>
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1995 [1981]. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128.

- Ramírez, Delia. 2015. “Estética y medios de comunicación: estrategias para la acción política de la dirigencia de una organización de colonos yerbateros de Misiones”. *Cuadernos de Antropología Social* 41: 55-77. <https://bit.ly/3hrxUum>
- Ramírez, Delia. 2014. “Tradición movimentista. Una categoría para pensar las relaciones de continuidad y ruptura entre organizaciones agrarias históricas y contemporáneas de Misiones”. *Mundo Agrario* 28: 1-33. <https://bit.ly/2YTWTxU>
- \_\_\_\_\_. 2011. “Van a enterrar hasta el último colonito. Resistencias políticas, económicas y culturales de los colonos misioneros frente a la expansión y concentración agroindustrial”. Tesis para Maestría en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rau, Víctor. 2009. “La yerba mate en Misiones (Argentina). Estructura y significados de una producción localizada”. *Agroalimentaria* 15 (28): 49-58.
- \_\_\_\_\_. 2002. “En torno a las movilizaciones recientes de cosecheros de yerba mate en la provincia de Misiones”. *Razón y Revolución* 9. <https://bit.ly/2C7WXCL>
- Rodríguez, Laura. 2009. “Los radicalizados del sector rural. Los dirigentes del Movimiento Agrario Misionero y Montoneros (1971-1976)”. *Mundo Agrario* 10 (19). <https://bit.ly/2UJCKTH>
- Schiavoni, Gabriela, Clorinda Perucca, Esther Schorer y Natalia Otero Correa. 2006. “Desarrollo rural alternativo: relaciones entre el Estado, las ONGs y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)”. En *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, compilado por Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada, 251-268. Buenos Aires: CICCUS.

## Normas jurídicas

- Ley 25 564 de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate*. BO de 15 de marzo de 2002. <https://bit.ly/30GudLx>
- Ley 27 118, de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la argentina*. BO de 28 de enero de 2015. <https://bit.ly/2Ytpfz2>
- Ley VIII, 69, de agricultura familiar*. 5 de diciembre de 2016. <https://bit.ly/37u7i7o>

## Entrevistas

- Entrevista a dirigente de MAM (1), ex delegado de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, delegación Misiones, 5 de octubre de 2016.
- Entrevista a dirigente APAM, ex director en el INYM, 6 de octubre de 2016.
- Entrevista a dirigente APAM, productor de Oberá, 5 de abril de 2018.

Entrevista a dirigente APAM, 4 de abril de 2018.

Entrevista a dirigente del MAM, integrante de la Cooperativa Agrícola Río Paraná Ltda, mediante la cual el MAM comercializa la yerba Titrayju, 4 de abril de 2018.

Entrevista a dirigente del MAM, 5 de octubre de 2016.

### Cómo citar este artículo:

Fernández, Lisandro. 2020. "Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá (Misiones, Argentina), 2008-2015". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 149-168. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4359



# La gobernanza local en el manejo integral del agua: el caso de la parroquia de Angochagua, Ecuador

## *Local governance in integrated water management: The case of Angochagua parish, Ecuador*

Gustavo Andrade-Figueroa\*

Recibido: 15/01/2020 • Aceptado: 28/04/2020

Publicado: 30/06/2020

### Resumen

Se ha avanzado mucho en el estudio de la gobernanza entendida como mecanismo que posibilita generar sinergias relacionales entre la administración pública y la ciudadanía (Rhodes 2005; Zaremborg 2012), lo que invita a verificar su aplicabilidad en asuntos sensibles de los territorios como es el agua. En la presente investigación, se aborda la problemática de carencia del recurso hídrico desde un trabajo de tipo colaborativo, que es posible realizar al unir esfuerzos, obteniendo como resultado estudiar de manera integral los aspectos ambientales, sociales y económicos, produciendo una nueva cultura de preservación del líquido vital. Para evidenciar que es posible la concreción de este nuevo entendimiento sobre el agua, en el presente artículo se analiza el modelo de gestión implementado en la parroquia de Angochagua, ubicada en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura, Ecuador, durante el período 2015-2019.

*Palabras clave:* activo eco-social; Angochagua; bienes comunes; Ecuador; gobernanza local; manejo integral del agua.

### Abstract

It has been made much progress in the study of governance understood as a mechanism that makes it possible to generate relational synergies between public administration and citizens (Rhodes 2005; Zaremborg 2012), which invites to verify its applicability in sensitive matters of the territories such as water. In this research, the problem of shortage of water suitable for human consumption is approached from a collaborative type of work that is possible by joining efforts, resulting in a comprehensive approach to environmental, social and economic aspects producing a new culture of preservation of the vital liquid. To demonstrate that the realization of this new understanding of water is possible, in this article is done an analysis of the management model implemented on Angochagua, located in Ibarra city, province of Imbabura, Ecuador, during the period 2015-2019.

*Keywords:* eco-social active; Angochagua; common goods; Ecuador; local governance; integrated water resources management.

\* FLACSO Ecuador.  
gustavoandradefigueroa@gmail.com  [orcid.org/0000-0002-3293-0312](https://orcid.org/0000-0002-3293-0312)

## Introducción

La carencia del agua ha provocado problemas reales que no se miden únicamente en términos ambientales –aunque los efectos sean irreversibles–, sino también en las fuertes desigualdades que impone su distribución geográfica y por las decisiones económicas y políticas que determinan la relación social con el líquido vital. Estos impactos han generado que se plantee académicamente una diversidad de entradas y enfoques que analizan estructuralmente los problemas que se generan.

Siguiendo lo planteado por Joan Martínez Alier (2007), se puede mencionar que la contaminación de las fuentes hídricas es resultado del “crecimiento del metabolismo económico que en sus sistemas de producción ingiere materiales como la energía y el agua para salir luego como residuos” (19). Esto genera que cada día se contaminen 2000 millones de toneladas de agua, lo que provoca cada año que cuatro millones de personas mueran en el mundo a causa de enfermedades cuyo vector es el agua; sumado a ello, que la mitad de humedales hasta desaparezcan, que cada año se acumulen entre 300 millones y 500 millones de toneladas de metales pesados, disolventes, lodos tóxicos y otros desechos contaminantes en los océanos (Fundación AQUAE 2018).

Desde un enfoque económico-social, se encuentra que uno de los principales inconvenientes es la falta de acceso al agua por parte del sector poblacional más pobre, lo que genera segregación urbana debido a la imposibilidad de contar con condiciones dignas de vivienda. Este hecho se sustenta en lo que Kaztman (2005) denomina la “periferización de los pobres urbanos”, que consiste en que la localización espacial de este grupo social suele estar en las periferias de las ciudades, lugares que usualmente no tienen sistemas adecuados que garanticen la dotación permanente del recurso hídrico.

Pero como lo sostiene Pedro Arrojo (2009), la “crisis de agua en cualquier lugar del mundo es una crisis de gobernanza por definición” (23). Esto puede asociarse con la falta de coordinación entre la ciudadanía y quienes en teoría los representan, como consecuencia de que, asumen el poder político de manera permanente o rotatoria, los grupos de poder que trabajan de manera confabulada con el capital económico de las empresas a las que en verdad representan, lo que genera ilegitimidad en sus actuaciones porque las mismas tienden a satisfacer necesidades del mercado más que necesidades de la colectividad.

La problemática expuesta permite preguntarnos ¿de qué manera la gobernanza local incide en el manejo integral del agua? Como hipótesis, se sostiene que en aquellos territorios en los que se han desarrollado procesos de gobernanza que se sustentan en la generación de sinergias bidireccionales entre los gobiernos locales y la sociedad –refiriéndose esta última a la ciudadanía y a las organizaciones de cooperación no gubernamental–, se puede llevar a cabo un trabajo acerca de la problemática de carencia de agua para consumo desde un abordaje integral que vincule los aspectos ambientales, sociales y económicos, produciendo una nueva cultura de cuidado del líquido vital.

La presente investigación cobra actualidad al realizar un acercamiento empírico, pero anclado con lo académico, a la temática de la gobernanza local que se refiere a las sinergias reticulares entre la ciudadanía y los representantes gubernamentales que se dan en los niveles parroquiales y municipales (Pírez 2008). Por ello se exploran contextos territoriales que usualmente no constituyen casos de estudio académico, seleccionando realizarlo durante el período 2015-2019, línea de tiempo que corresponde al inicio de la implementación del modelo de gestión hasta el año en que se efectúa la investigación (2019) en la parroquia de Angochagua ubicada en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura, norte del Ecuador.

## La gobernanza local dinamizadora de la gestión integral del agua

El hecho de no contar con disponibilidad, continuidad y calidad de agua genera una cascada multidimensional de pobreza, inequidades y exclusión socioespacial debido a que los “pobres de ingreso”, al no contar con la prestación del servicio de agua potable de manera continua, tienen que buscar otros medios de provisión, lo que los convierte en “pobres de accesibilidad”. Buscar esas otras fuentes de agua requiere que dediquen tiempo para este propósito, lo que ocasiona que sean “pobres de tiempo”. Finalmente, las grandes distancias y tiempos de recorrido para abastecerse del recurso hídrico provoca cansancio y aburrimiento, lo cual reduce su productividad y agrega una dimensión de “pobreza de energía” a sus carencias (Banco Mundial 2010, 32).

Tampoco se ha dado importancia al cuidado del agua desde los lugares en que se origina –acuíferos, vertientes, páramos y humedales– ni tampoco un consumo responsable, entendiéndolo que se trata de un bien común del cual todos debemos ser corresponsables de su cuidado, hasta finalmente devolver las aguas residuales en condiciones adecuadas para que no contaminen sus cauces naturales.

Producto de estas reflexiones ha emergido una nueva categoría denominada “manejo integral del agua” (Tortajada et al. 2004), que hace mención al cuidado del recurso hídrico a lo largo de su ciclo de vida, entendiéndolo que cuando nos referimos al agua aludimos a aspectos socio-organizativos, ambientales, económicos que están intrínsecamente asociados con la continuidad de la vida. Pero para que esta nueva concepción efectivamente se concrete, es importante generar un cambio de cultura que no se genera por acto espontáneo ni por decreto normativo, sino como producto de un trabajo mancomunado de tipo horizontal entre las instituciones públicas y la ciudadanía, que se tiene que fortalecer en las escalas geográficas más próximas a los territorios, emergiendo de esta manera la importancia de la gobernanza local (Aguilar 2006).

## *Un nuevo relacionamiento con el agua*

El agua apta para el uso humano es escasa: menos del 0,025% del recurso hídrico que existe en el planeta tiene esta característica, lo que la convierte en un elemento estratégico por el rol que tiene para la reproducción de la vida, de la sociedad y del sistema económico actual (Fundación AQUAE 2019). Ello invita a trascender del modelo de gestión del agua que se sustenta en la oferta-demanda contextualizada desde la mercantilización, que privilegia el derroche de los usuarios o clientes que tienen mayor capacidad adquisitiva, hacia un enfoque en el que prevalezca el cuidado de los ecosistemas y la gestión del agua como eje dinamizador bajo los principios del derecho a la ciudad (Harvey 2008; Borja 2011) y justicia espacial (Álvarez 2013; Soto 2012) que dan sentido a la planificación y al ordenamiento de las ciudades y la responsabilidad en su consumo.

Estos cambios culturales se generan como resultado de procesos de movilización social que emergen producto de la exclusión o escasez de agua; la devastación de los territorios como consecuencia de la extracción minera; deforestación de áreas gigantescas para siembra de monocultivos como la caña de azúcar y especies forestales como el eucalipto; entre otras actividades altamente contaminantes.

Para hacer frente a la ausencia de agua, en algunos lugares se ha promovido la producción social del hábitat por medio de tejidos sociales a manera de pequeños abastos comunitarios que posibilitan el abastecimiento del recurso hídrico en sus comunidades mediante formas organizativas. Según la Fundación AVINA en el marco del programa unificado de Fortalecimiento de Capacidades para Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento, se ha identificado la existencia de más de 145.000 organizaciones comunitarias de agua en Latinoamérica y de acuerdo con el programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, estas dotan de agua a más de 40 millones de latinoamericanos.

Estos tejidos comunitarios conciben al agua como un recurso que pertenece a todos, por lo que todos son responsables de su cuidado. Esta relación identitaria que se genera se basa en la teoría que planteó la politóloga Elinor Ostrom en 1990 como antítesis a la metáfora de la “tragedia de los comunes” formulada por el ecologista Garret Hardin en 1986.

En este contexto, Castro-Coma y Martí-Costa (2016) manifiestan que “los comunes más allá de ser considerados simplemente como unos recursos (el *software*, el agua o el espacio público) con características concretas (rivalidad en el consumo y no excluyentes en el acceso), deben venir acompañados de una comunidad” (135), que es la encargada de dar valor y continuidad a la existencia de este tipo de bienes.

De esta manera, se supera la tradicional dicotomía entre los bienes públicos y privados, emergiendo los bienes comunes en los cuales se perfecciona una relación social con los bienes en la que prima el interés colectivo sobre el individual, el sentido de comunidad sobre el mercado y el gobierno, debido a que ponen de relieve los derechos colectivos que tienen las personas que articulan sus esfuerzos bajo un objetivo común.

Por lo que una principal característica es la gestión comunitaria que se realiza sobre este tipo de bienes, misma que, debido a la valoración que se genera sobre el recurso hídrico, no solo se limita a canalizarlo para la utilización en los hogares de quienes participan en estos procesos, sino que “promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Global Water Partnership 2011).

Estos procesos se sustentan en la categoría que se conoce como la gestión integral del agua, lo que plantea realizar una gestión ecosistémica, transversal y participativa en la cual el agua sea vista como parte integral e integrante del medio ambiente, del territorio y económicamente como un bien eco-social cuya continuidad y calidad determinan la naturaleza de su utilización.

Esta nueva visión sobre el manejo del agua es una herramienta estructurante de la planificación y del ordenamiento territorial porque genera impactos positivos que permiten mejorar las condiciones de vida de la población de manera holística, considerando los recursos naturales y humanos, así como las actividades económicas y medioambientales.

Sinérgicamente, articula todo lo que existe alrededor de la gestión del agua como los bosques, los suelos, la biodiversidad y los sistemas, con las múltiples y complejas relaciones sociales, económicas y ambientales que se establecen entre seres humanos y con el medio natural en un ámbito geográfico determinado. Esta nueva cultura sobre la gestión del líquido vital se dinamiza, tal como se analizará en el siguiente acápite, al existir un trabajo mancomunado entre los gobiernos seccionales –principalmente de ámbito parroquial o municipal– y los sujetos del territorio, categoría a la que se ha denominado como gobernanza local (Conejero 2005).

### *La gobernanza del agua*

A finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990, la gestión pública que se sustentaba en el tradicional modelo de democracia representativa caracterizada por una relación jerárquica y centralista de tipo unilateral (*top-down*) entre la administración pública y la ciudadanía (Subirats 2005) sufrió una crisis de gobernabilidad (Mayorga y Córdova 2007).

**Estos procesos se sustentan en la categoría que se conoce como la gestión integral del agua, lo que plantea realizar una gestión ecosistémica, transversal y participativa en la cual el agua sea vista como parte integral e integrante del medio ambiente, del territorio y económicamente como un bien eco-social...**



En este escenario de complejidad gubernamental, el Estado no desaparece: se transforma. Promueve, utilizando la lógica empresarial, inmiscuir a nuevos actores en la toma de decisiones traspasando el control de la burocracia a la comunidad (Rhodes 2005); se incorpora la planificación participativa cuya finalidad es la consecución de los objetivos priorizados de manera conjunta con la ciudadanía, sustituyendo a la planificación burocrática que se centraba en una única unidad de mando (Saavedra et al. 2001); se descentraliza la autoridad aprovechando la gestión participativa, y se generan redes intergubernamentales e interorganizacionales multinivel superando el centralismo que caracterizaba al sistema representativo (Kooiman 2005). De esta manera, se pasa de:

Una noción de gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político y tenía el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad (Navarro 2002, 1).

Por lo que cobra importancia la categoría de la nueva gestión pública (Cejudo 2011), misma que se fundamenta en la incorporación de criterios de costo y beneficio para satisfacer las necesidades reales de la ciudadanía en el menor tiempo posible. Uno de los mecanismos que toma relevancia con la nueva gestión pública es la gobernanza (Centelles 2006) debido a que abre la posibilidad de dar respuesta a las necesidades reales que surgen desde los territorios, lo que se logra al unir esfuerzos entre las entidades gubernamentales y la ciudadanía. La generación de redes colaborativas es precisamente la característica esencial de la gobernanza (Barzelay 2003).

A la gobernanza se le puede definir desde diferentes enfoques, desde concebirla como un “conjunto de interacciones entre actores públicos y privados orientados a resolver sus problemas” (Natera 2004, 17), hasta como una “herramienta de análisis que propone identificar el conjunto de procesos (sucesión de estados), formales e informales, para solucionar conflictos sociales en un determinado tiempo y espacio” (Hufty, en Guerrero de León et al. 2010, 544). Del análisis situacional, se puede deducir que cuando nos referimos a la gobernanza aludimos a un sistema de gestión de redes inter organizacionales como institucionales en las que se involucran autoridades y estructuras económicas, sociales, culturales y asociaciones ciudadanas que, aunque con intereses conflictivos, *a priori* se ponen en situación de cooperación con el único propósito de conseguir sus objetivos.

Este hecho supone que las decisiones no residen exclusivamente en la administración pública, sino que se generan como resultado, en mayor o menor medida, del proceso de interacción y negociación de intereses entre actores heterogéneos, siendo en estas relaciones bidireccionales donde se determinan la forma y modalidades para la toma de decisiones. Para que surta los resultados adecuados, dicho trabajo mancomunado requiere de bastante flexibilidad, creatividad, coordinación y capacidad de aprendizaje mutuo entre los diferen-

tes agentes participantes, considerando que se trata de un proceso no lineal ni aritmético, dado que está supeditado a realidades territoriales heterogéneas. Por lo que la gobernanza se sustenta en un conjunto de interacciones discursivas complejas entre leyes e instituciones y los intereses personales y de grupo, así como el interés general.

Cuando se la aplica en los procesos de autogestión del recurso hídrico, estos se transforman en procesos de gestión en los cuales dos o más actores sociales negocian, definen y garantizan entre sí la toma de decisiones. Surgiendo de esta manera una visión de corresponsabilidad entre comunidad e instituciones gubernamentales, que viene asociada a la capacidad y eficiencia de dirigir y coordinar los intereses de los actores, concretándose de esta manera la gobernanza del agua o gobernanza hídrica. A esta categoría se refieren Peter Rogers y Alan Hall (2003, 20) como:

La capacidad de un sistema social para movilizar las energías, de manera coherente, para un desarrollo sostenido de los recursos hidráulicos. La noción incluye la capacidad de diseñar políticas públicas (y movilizar los recursos sociales que las sustenten) que sean socialmente aceptadas, y que tengan como meta el desarrollo y el uso sostenido de los recursos hidráulicos.

En definitiva, podemos mencionar que la gobernanza del agua se refiere a la responsabilidad compartida entre agentes públicos, sean estos del gobierno central o local, comunitarios o sociedad civil y organizaciones no gubernamentales que coadyuvan esfuerzos con el fin de cumplir con objetivos referentes al recurso hídrico.

Algunas condiciones necesarias para establecer una gobernanza real del agua son: promover la dispersión de poder, lo que modifica la clásica jerarquización entre la administración pública y la ciudadanía hacia nuevas formas de interactuar más horizontales e incluso en donde la ciudadanía ejerce poder directo sobre los órganos estatales; incrementar la participación social sin exclusiones hasta los niveles de toma de decisiones vinculantes en la gestión pública; compartir la responsabilidad de conservación del recurso hídrico; aumentar los sistemas de comunicación en la red de actores y definir claramente los objetivos comunes que se tienen, así como las diversas necesidades e intereses sociales.

Estas condiciones se encuentran de mejor manera en las escalas geográficas más cercanas a la población, por lo que los gobiernos parroquiales y municipales, al tener mayor autoridad, relevancia e influencia en cómo se implementa la política hídrica, tienen un rol fundamental dentro de este proceso descentralizador. Al centrar la gobernanza a este ámbito territorial, estamos refiriéndonos a la gobernanza local del agua.

Alcanzar una adecuada incidencia de la gobernanza local en el manejo integral del agua no es una tarea fácil, implica asumir retos y desafíos de alta complejidad que únicamente se los puede conseguir por medio del involucramiento de todos los actores sociales, con o sin derechos formalizados, con quienes es necesario construir una nueva cultura que se haga

eco de múltiples dimensiones de valores éticos, medioambientales, sociales, económicos, políticos y emocionales, integrados en un solo principio que es llegar a concientizar sobre la importancia de preservar el líquido vital.

La concreción de la gobernanza bajo este modelo sustentable del recurso hídrico en el Ecuador tiene base normativa en la Constitución de 2008, al haberse incorporado en el art. 318 donde la

gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.<sup>1</sup>

En este contexto, las organizaciones comunitarias de agua tienen un rol preponderante debido a que son espacios en donde se genera una lógica de participación y de empoderamiento, lo que produce una apropiación comunitaria a la hora de cuidar el recurso. Ello no sucede en el esquema de funcionamiento de los sistemas exclusivamente municipales o privado en los que, en la mayoría de casos, el usuario-cliente no asume ni le interesa inmiscuirse en la gestión ni en el mantenimiento de las fuentes ni en las inversiones. Mientras tenga agua en su grifo, para en muchos casos hacer un uso inadecuado, no se involucra en la gestión del servicio.

La gestión público-comunitaria del agua contrasta con el manejo sostenible del recurso hídrico, pues implica una visión integral de protección del líquido vital que precisamente supera la visión modernizante de la gestión pública institucional o empresarial a la que solamente le interesa la canalización ingenieril. Por lo tanto, es necesario que las entidades gubernamentales promuevan este tipo de alianzas público-comunitarias para favorecer y fortalecer esta gestión, mejorando su capacidad de respuesta cercana y eficaz e incorporando principios de reciprocidad, salud de los ecosistemas, protección de cuencas, depuración, prevención de la contaminación y respetuosa vecindad.

Este nuevo relacionamiento no se tiene que generar únicamente desde la doctrina teórica, aunque esta permite realizar reflexiones profundas que contribuyen a incidir en el pragmatismo territorial. En algunos territorios se ha avanzado en la concreción de esta nueva conciencia sobre el recurso hídrico, lo que posibilita el mejoramiento del hábitat, siendo el proceso realizado en la parroquia de Angochagua lo que se presentará de manera empírica en el siguiente capítulo.

---

1 Constitución de la República del Ecuador. Quito, 20 de octubre de 2008.

## Diseño metodológico

El método que sigue la investigación es el cualitativo, esto implica intentar construir el conocimiento desde las voces de quienes participan en los procesos sociales porque reflejan sus aspiraciones, anhelos y motivaciones. Aquello posibilita recoger la realidad social y cultural de manera vivencial, asumiendo que el acceso al conocimiento de lo específicamente humano se relaciona con un tipo de realidad epistémica cuya existencia transcurre en los planos de lo subjetivo e intersubjetivo, y no solo de lo objetivo; pero para que exista una comprensión fidedigna de los hechos, estos deben ser analizados por agentes externos.

Al respecto, Lahire (2004, 30) manifiesta:

No siempre somos espontáneamente ‘conscientes’ de (ni estamos en condiciones de hablar de) lo que somos, de lo que hacemos y de lo que sabemos. Y es por eso que las ciencias del hombre y de la sociedad existen y tienen sentido. Si los actores fueran conscientes y capaces de hablar de lo que hacen tal como lo hacen, conscientes y capaces de hablar de lo que hacen tal como lo hacen, conscientes y capaces de hablar de lo que saben, los investigadores en ciencias sociales no tendrían ni rol ni función social específica: buenos instrumentos de grabación bastarían entonces para constituir un *stock* de saberes verdaderos sobre el mundo social.

Todo lo anterior se traduce en la necesidad de adoptar un método dialógico que concibe a la realidad como un cúmulo de sucesos cambiantes, por lo que siguiendo a Merleau-Ponty y Cabanes (1975), se puede señalar que el conocimiento de tipo cualitativo constituye una aprehensión dinámica del sentido de la realidad que se enmarca en la recuperación de la subjetividad como espacio de construcción de la vida cotidiana; la reivindicación de la vida cotidiana como escenario básico para comprender la realidad socio-cultural; y la intersubjetividad como vehículo para acceder al conocimiento válido de la realidad humana.

Para aplicar el método cualitativo en la investigación, se han utilizado varias técnicas como la aplicación de 12 entrevistas semiestructuradas tanto a EMICS como a ETICS y varias jornadas de observación participante, que al analizarlas de manera contrastada con información secundaria da como resultado hallazgos que posibilitan validar la hipótesis planteada en la presente investigación.

## La gobernanza del agua, realidad o utopía: análisis de la parroquia de Angochagua

El agua es un eje convocante que, cuando convergen situaciones y personas, así como escalas geográficas y temporales, se producen procesos de gobernanza que se sustentan en la recuperación de una cosmovisión propia de un mundo poco globalizado que trasciende

del individualismo al cooperativismo, situándose en la democracia comunitaria, que se dinamiza mediante la participación y la organización, por lo que se retroalimenta desde la pluralidad de las voces de las personas que son parte de estos procesos.

### *Condiciones que dinamizaron la gobernanza local*

**...el conocimiento  
de tipo cualitativo  
constituye una  
aprehensión dinámica  
del sentido  
de la realidad que  
se enmarca en  
la recuperación de  
la subjetividad como  
espacio de construcción  
de la vida cotidiana...**

En este lugar hacia 2009, como lo recuerda Segundo Chachalo, dirigente comunitario, las:

Secuelas de la sequía ya se evidenciaban con pérdidas en la producción, especialmente de maíz, pero también afectaba a los sembríos de fréjol, habas, trigo, cebada, entre otros [...] Otras de las zonas agrícolas era la que corresponde a los pastos porque la falta de agua impide el desarrollo del follaje y repercute en la producción de leche, ya que el ganado vacuno accede a una menor cantidad de alimento y de baja calidad, por la falta de nutrientes naturales (entrevista a Segundo Chachalo, Comunidad La Rinconada, 2 de agosto de 2019).



Este problema era consecuencia del crecimiento de la frontera agrícola que devastaba el páramo de An-gochagua, provocando que se comenzaran a secar las fuentes de agua, situación compleja si se considera que las principales captaciones de la ciudad de Ibarra se encuentran en esta parroquia.

Pero además tenía impactos económicos negativos debido a que el modelo productivo de este sector se sustentaba a la época netamente en un sistema de comercialización agrícola primario que hacía que las familias subsistieran de la venta de los alimentos que producían en sus chacras, venta que aún la realizan en los mercados de la ciudad. Ejemplo de esta práctica de comercialización se lleva a cabo en la feria de productos orgánicos que los días lunes, miércoles y viernes en la Plazoleta Francisco Calderón de Ibarra, en donde se puede encontrar verduras, vegetales e incluso la venta de animales menores.

Otro de los serios problemas era la falta de servicios básicos principalmente relativos a contar con agua de consumo humano de calidad, lo que la convertía en la segunda parroquia con mayor pobreza multidimensional del cantón Ibarra.

Para solventar estos problemas, desde el accionar colectivo se originó la participación activa, espontánea y comprometida de los comuneros por medio de la minga, expresión

cultural arraigada desde las latitudes andinas en la que todos aportan teniendo un propósito en común, lo que ha permitido como señala Aida Carlosama, dirigente de la comunidad de La Rinconada, “trabajar como yunta de ganado, randi-randi para adelante. Para conseguir lo que nos hemos propuesto” (entrevista a Aida Carlosama, Comunidad La Rinconada, 10 de agosto de 2019).

Con el propósito de fomentar las minga, en 2001 se creó el banco de herramientas, como recuerda Manuel Moreno, dirigente de Zuleta, quien ha estado a cargo de este proyecto:

Era un problema bastante grande para los que venían hacer las mingas, especialmente para las compañeras que tenían que venir con herramientas para hacer el trabajo, entonces se vio la necesidad de hacer un banco de herramientas y para ello los compañeros donaron herramientas y recibimos apoyo de CARE para terminar de implementarlo (entrevista a Manuel Moreno, Comunidad Zuleta, 1 de septiembre de 2019).

Estas reflexiones se complementan con la observación de campo realizada en la cual se constata que, desde muy temprano, incluso antes que salga el Sol, las familias salen de sus casas cargadas de herramientas como picos, palas o azadones, con el objetivo de trabajar en el mantenimiento de los bienes comunales. Los dirigentes cumplen un rol importante al organizar en los diferentes frentes a las personas con responsabilidades puntuales. Después de una ardua labor que se interrumpe a mediodía para concentrarse a compartir la *pamba*, mesa que consiste en una comida comunitaria en la que brindan los alimentos que han producido, siguen trabajando hasta media tarde. Posteriormente es hora de atender los asuntos domésticos que incluyen dar de comer a los animales y preparar las cosas para pasar la noche.

La práctica de la minga refleja el empoderamiento de los comuneros en la autoproducción social del hábitat, categoría que se

vincula de manera más específica con formas de producción del hábitat colectivas y organizadas sostenidas por organizaciones sociales que persiguen en forma explícita el desarrollo de distintos tipos de procesos políticos de construcción de poder popular. Por ello, comprende la problematización de prácticas colectivas orientadas hacia el intento de generar procesos culturales, políticos, económicos y sociales de transformación de las relaciones de poder (Vio et al. 2007, 18).

Esta es la suma de esfuerzos con los que se han consolidado paulatinamente los territorios que conforman Angochagua. Según lo recuerdan algunos moradores, germinó a finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990, teniendo como punto de referencia liderazgos grupales ejercidos con convicción, compromiso y responsabilidad, que corresponden a una coyuntura social en donde el interés que los motivaba era superar los problemas de miseria en los que estaba inmiscuida esta parroquia debido a la inacción estatal, circunstancia que

se anclaba con otras realidades territoriales homogéneas teniendo como resultado a escala nacional la visibilidad del movimiento indígena.

Este proceso de acción colectiva no es lineal, por lo que se lo tiene que comprender como un proceso social que sigue una dinámica propia que, en algunos momentos, se activa alrededor de ciertas necesidades y en otros se contrae a manera de reflexión para reafirmar o reorganizar su devenir, pero en todo momento se encuentra latente.

A finales de 2015, se dio un paso relevante; así lo recalca María Sarango, técnica de participación ciudadana del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD Parroquial):

Nos dimos cuenta que la minga no debía quedarse exclusivamente como expresión de las comunidades, sino que era necesario avanzar hacia hacer una minga con la junta eso nos dio mayor impulso [...] El doctor Sandoval que era parte de la comunidad era presidente, por eso entendió lo que queríamos hacer y dio total respaldo (entrevista a María Sarango, parroquia Angochagua, 2 de septiembre de 2019).

De esta manera, desde la exigencia de la organización comunitaria se evidencia que se logró apelar a la voluntad política de los representantes de la Junta Parroquial implementándose, desde esta instancia gubernamental, mecanismos de trabajo planificado y de articulación con varias instituciones públicas y privadas que se plasman en la actualidad en un modelo de gestión que se sustenta en la gobernanza local.

### *El modelo de gestión que dio impulso a la gobernanza local*

Del trabajo de campo realizado, se constata que este modelo de gestión se operativiza por medio de mesas técnicas, espacios que evidencian la concreción de una real gobernanza local que siguiendo los lineamientos de:

Promover el diálogo entre las distintas formas de participación presentes en la parroquia; apoyar el derecho y el deber del ejercicio a la participación, como valor de una sociedad democrática; fortalecer los procesos de concertación y acuerdos en la toma de decisiones, con equidad y solidaridad; fortalecer la coordinación y articulación comunitaria e interinstitucional (entrevista a Manuel Sarango, parroquia de Angochagua, 30 de agosto de 2019).

Se coordina y complementa un trabajo sinérgico entre la comunidad y las instituciones, teniendo como propósito la construcción de una parroquia democrática, equitativa y solidaria alcanzando avances significativos en el desarrollo de las condiciones materiales y simbólicas de vida.

Este modelo de gestión, según Lady Hernández, coordinadora de las mesas técnicas de Angochagua, se caracteriza por:

Respetar dinámicas y realidades locales propias para la generación de respuestas integrales y territoriales, fortaleciendo las capacidades y la gestión de actores locales, institucionales y comunitarios, para incidir en el empoderamiento y apropiación de la población de las acciones de vigilancia y exigibilidad de la aplicación de la política pública territorializada, con lo que además se defienden y promueven los derechos individuales y colectivos (entrevista a Lady Hernández, parroquia Angochagua, 30 de agosto de 2019).

Testimonio que transmite que las decisiones que se adoptan parten de requerimientos efectivos de la población que son canalizados en asambleas comunitarias en las cuales de manera plural se planifican las intervenciones de forma integral. Haciendo una analogía con una actividad que se observa que realizan las mujeres de manera permanente en estos espacios, se puede decir que bordan el destino de su desarrollo por medio de planes de acción.

Los planes de acción que se conocen técnicamente como Planes Anuales Operativos cobran vida al priorizarse cada año en las mesas técnicas desde una relación horizontal en la que participan los representantes de las comunidades, entre los que se hayan los cabildos y las juntas administradoras de agua, conjuntamente con los representantes de las entidades cooperantes y gubernamentales, para las intervenciones que se realizarán en las comunidades. Mientras que en reuniones trimestrales se realiza el seguimiento a lo acordado y una vez al año se efectúa una rendición de cuentas. Esta forma de trabajo mancomunado genera impacto y modifica positivamente de manera estructural el hábitat en Angochagua.

Esta forma de priorizar las necesidades se circunscribe en el reconocimiento de la capacidad de hacer ciudad por parte de los pobladores, “planteamiento que permite proponer la hipótesis que la elaboración participativa de estos planes participan de la democratización como proceso y que el plan en si es el reflejo en un momento dado de la democracia como proyecto social y político” (Cabannes 2002).

El modelo de gestión se estructura por Mesas de Articulación y Coordinación (MAC), su número depende de los proyectos y programas que se estén ejecutando. En estos espacios técnicos confluyen los representantes de los cabildos y las juntas de agua, y los representantes de las organizaciones no gubernamentales y estatales. Tienen por objetivo planificar, de acuerdo con las necesidades poblacionales que han surgido en las asambleas comunitarias, las intervenciones en territorio, realizar el monitoreo y seguimiento de los avances que tengan contrastando con lo planificado, e informar a manera de rendición de cuentas a las asambleas comunitarias y a la mesa técnica ampliada sobre los alcances obtenidos.

Estas instancias están integradas por delegados técnicos operativos de las entidades cooperantes, de la junta parroquial, representantes de las comunidades y de las juntas parroquiales. En su estructura se cuenta con un coordinador de mesa que casi siempre suele ser un delegado de la Junta Parroquial y un secretario que es nombrado del seno del grupo; la periodicidad de las reuniones suele ser mensual.

En palabras de Magdalena Fueres, representante de UNICEF que coordina acciones en el sector, en estos espacios “se produce gobernanza porque se da la capacidad de relacionarse y actuar colaborativamente entre los ciudadanos y el Estado, para establecer acuerdos y buscar oportunidades de solucionar problemas (entrevista a Magdalena Fueres, UNICEF, 5 de agosto de 2019).

En efecto, estos espacios sirven como nudos de interconexión entre las asambleas comunitarias en donde, como se mencionó, participan únicamente los diferentes grupos poblacionales cuyos liderazgos, que constituyen referentes simbólicos en virtud de su capacidad para personalizar identidades colectivas, en los últimos años han estado retomados por las *warmis* (mujeres).

Esto es significativo debido a que, como señala Rosa Colimba, presidenta de la Junta Parroquial: “Nosotras las *warmis* desde muy pequeñas por las cosas que hacemos en la casa como cuidar a los guaguas, arreglar la casa y gastar el dinero para que alcance, nos hace entender los problemas que tienen los vecinos. Conocimiento que nos hace poder trabajar de manera conjunta, cuidando de todos” (entrevista a Rosa Colimba, parroquia Angochagua, 21 de agosto de 2019).

La Mesa Técnica Ampliada (MTA) es la máxima instancia de toma de decisiones según su Reglamento de Funcionamiento. Este espacio tiene por objetivo verificar el cumplimiento de las agendas de trabajo para la atención integral y oportuna de la población, siendo su función el mejorar la inversión pública por medio de la interlocución y consenso entre actores locales. Esta instancia la dirige la presidenta de la Junta Parroquial y la integran el delegado del Municipio y del Consejo Provincial, representantes de las instituciones desconcentradas del Gobierno nacional, un representante comunitario, un representante de las juntas de agua y delegados de las organizaciones cooperantes que están ejecutando proyectos en la parroquia.

Los integrantes de la MTA se reúnen de manera trimestral con el propósito de, según lo definen sus estatutos de funcionamiento, aprobar los lineamientos de desarrollo local en función a la necesidad y realidad local; decidir sobre la territorialización y priorización presupuestaria de la política pública; monitorear y evaluar periódicamente los compromisos adquiridos en las mesas técnicas; y, rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones.

Para alcanzar este propósito, como lo dice Miguel Ángel Carlosama, “se ha echado raíces, que están germinando con el nivel de empoderamiento que los comuneros tienen de estos espacios” (entrevista a Miguel Ángel Carlosama, parroquia Angochagua, 20 de agosto de 2019), en cuanto al fortalecimiento de la organización social fundamentada en una propuesta político-ciudadana que concreta el poder local. Es decir que plasma la participación comprometida de los sujetos locales mediante labrar la construcción de un futuro compartido en el que todos son partícipes.

## *El manejo integral del agua, una nueva conciencia sobre el líquido vital*

Hay varios entendimientos sobre el agua. En Angochagua, existe una conciencia colectiva que concibe al agua como un elemento transversal del desarrollo, siendo esto lo que impulsa el modelo de gestión que antes se analizó. En palabras de Hernán Sandoval, el agua “está presente en todas las actividades desde lavar la ropa, cocinar, dar de beber a las *huagras* (vacas) y *cuchis* (cerdos) que son parte de la comunidad, regar los sembríos, por eso hay que cuidarla” (entrevista a Hernán Sandoval, parroquia Angochagua, 15 de agosto de 2019).

La sabiduría que recogen estas palabras no corresponde únicamente a los dirigentes, ha calado profundamente en la conciencia comunitaria. Es así que en las asambleas es frecuente escuchar alusiones sobre la protección del recurso hídrico por medio de acciones concretas como el cuidado de los páramos, los *poglllos*, las quebradillas y vertientes para, de esta manera, conservar la flora como la chuquirahua, el berro, el mortiño, el pachaco, entre otras especies que necesitan de abundante agua, así como fauna como el cóndor, el lobo de páramo, el puma, el tucán andino, el oso de anteojos, el venado de cola blanca, lagartijas, ranas, entre otras especies existentes.

El agua es incluso parte de sus festividades, por lo que el Inti Raymi o solsticio de verano inicia cada año con el baño ritual de purificación que se realiza en alguna cascada o río. Además, existen coplas que cantan las comparsas en días importantes, entre las cuales se puede mencionar: “El cerrito Imbabura si no llueve está nevado, si así estará mi *guambrito* si no llora suspirando”; “en la Plaza de Zuleta se ha formado una laguna, donde lloran las casadas sin esperanza ninguna”; o, “en el río de Taguando mi sombrero va volando, en la copa va diciendo que mi amor se va acabando”.

Esta estrecha relación de sacralidad con el agua que se origina entre las personas que viven en Angochagua promueve el desarrollo sustentable basado en la categoría que técnicamente se conoce como manejo integral del agua (Solanes 1998), considerando que se trata de un activo eco-social (Arrojo 2009) que debe ser cuidado por las generaciones presentes para dejar un adecuado legado como es garantizar una vida de calidad ambiental para las generaciones futuras. Precisamente este enfoque es el que ha servido como eje articulador de los diferentes proyectos y programas que se desarrollan en la parroquia. Hecho que permite de manera real concretar un desarrollo sustentable que ancla los aspectos ambientales, sociales y económicos al mejoramiento de condiciones de vida

**En Angochagua,  
existe una conciencia  
colectiva que concibe  
al agua como un  
elemento transversal  
del desarrollo,  
siendo esto lo que  
impulsa el modelo  
de gestión que antes  
se analizó.**



en el territorio de Angochagua. La estructura reticular en la que los actores participan que se plasma en un proceso de gobernanza local al tener objetivos en común que han posibilitado que en la parroquia se realicen iniciativas importantes entre las que se puede mencionar el proyecto de protección y reforestación de páramos *Sumak Allpa Yaku*.

Este proyecto, que en español significa Tierra de Buena Agua, como lo señala Nancy Morocho, coordinadora del mismo, ha sido posible por la “participación activa de los miembros de comunidades, autoridades locales y articulación con los niveles de gobierno [...] Ha existido un empoderamiento de la ciudadanía en el cuidado de sus bosques y páramos” (entrevista a Nancy Morocho, parroquia Angochagua, 17 de agosto de 2019). El proyecto consiste en la conservación de 900 hectáreas de páramos y la reforestación de aproximadamente 460 hectáreas con especies nativas de estos ecosistemas como el *quishuar* y el pachaco, actividad que ha sido realizada por un grupo de guardias ecológicos certificados, elegidos en las asambleas comunales, que son habitantes de las comunidades de Angochagua. El objetivo es preservar el agua en condiciones óptimas y que su caudal no disminuya en época de sequía (*El Comercio* 2016).

Como parte de este proyecto se ha levantado un inventario de especies nativas e implementado un vivero comunitario. A manera de logros alcanzados en cuanto a fauna, se puede señalar el retorno y anidación de cóndores en los lugares recuperados y el crecimiento de la población de osos de anteojos. Este proyecto ha posicionado a Angochagua como un referente a escala nacional en el cuidado de páramos y bosques; ha recibido reconocimientos como el Premio a las Buenas Prácticas Locales en Ambiente y Saneamiento otorgado en 2016 por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). La parroquia también presentó este programa el mismo año en la Feria de Prácticas Locales Innovadoras que en el marco de la Cumbre Hábitat III.

Este proyecto se vincula con otros como la dinamización turística, para lo cual se han generado rutas para que los turistas recorran los atractivos naturales como los ríos, los pajonales, las cascadas que se encuentran en la parroquia. Para la guía, se ha capacitado a personas del lugar para que acompañen y expliquen a los visitantes sobre los atractivos que existen. Además, se ha desarrollado una marca turística que de a poco ha ido posicionándose a nivel nacional (*Últimas Noticias* 2019).

Con el apoyo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se han implementado 106 huertos orgánicos familiares y tres huertos orgánicos escolares. En el huerto de Elena Espinoza, vecina de la comuna de La Rinconada, ahora se cultiva zanahoria, cebolla, remolacha, col, lechugas y acelgas; mientras que antes solo sembraba maíz y papas (*El Comercio* 2015). También se ha generado un sistema continuo de emprendimientos familiares por medio de la reproducción, crianza y venta de gallinas ponedoras y cuyes en las comunidades de La Magdalena, Cochabamba, Chilco y Angochagua.

De manera permanente, se realizan talleres prácticos sobre preparación de alimentos sanos dirigidos a los propietarios de los restaurantes que se ubican en “la ruta del borrego

asado”. Por medio de todas estas líneas de acción se promueve la seguridad y la soberanía alimentaria reduciendo considerablemente la desnutrición infantil y mejorando los hábitos alimenticios de consumo, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Sistema de Información de Vigilancia Nutricional (SIVAN)

Además, se ha logrado canalizar recursos económicos provenientes de fondos internacionales para el mejoramiento de los sistemas comunitarios de agua para asegurar que se cumpla con los principios de continuidad y calidad en todas las parroquias. Se realizan periódicamente capacitaciones a los guardianes operadores, con la finalidad de que haya un manejo responsable de los sistemas de agua. Se ha llegado a acuerdos con la empresa de agua potable local (EMAPA-I) para que se realicen cada análisis sobre la calidad del agua semanalmente. Estos resultados se han concretado debido a la existencia de un proceso que se sustenta en la gobernanza hídrica.

## Conclusiones

Existe pérdida de legitimidad de la administración gubernamental cuando las políticas públicas que suelen tener un componente altamente tecnocrático no corresponden a las realidades territoriales en las que se pretende incidir. Ello deviene en un escalonamiento de conflictividad, lo que hace que en algunos momentos exista una crisis del modelo de democracia representativa (*top-down*). La estructura compleja de la sociedad posmoderna demanda repensar un modelo democrático que recoja y valide los sentires de los sujetos locales mediante mecanismos como la gobernanza.

La implementación de este mecanismo ha dado resultados fructíferos en ciertos procesos de autogestión comunitaria, como el generado en la parroquia de Angochagua, donde se generan desde las lógicas de la necesidad. Dado que la comunidad comprende la importancia de realizar una gestión integral del cuidado del agua, han logrado coordinar acciones con las entidades gubernamentales, implementándose la gobernanza por medio de un modelo de gestión público-comunitaria.

Este hecho posibilitó amplificar los resultados hacia una gestión que genera protección de los parámos, vertientes, acuíferos, entre otros ecosistemas de donde nace el líquido vital; promueve el desarrollo económico por medio de actividades sustentables como el turismo, lo que mejora las condiciones económicas de las personas, así como las condiciones que garantizan la prestación del agua para consumo humano de manera segura y continua.

La gobernanza incide de manera positiva en el manejo integral del agua en este caso de estudio, debido a que entidades de gobierno y ciudadanía establecen objetivos en común que posibilitan obtener resultados mayores al juntar esfuerzos económicos, técnicos y operativos con un mismo propósito.

## Referencias

- Aguilar, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Álvarez, Ana. 2013. “(Des) igualdad socioespacial y justicia espacial: nociones clave para una lectura crítica de la ciudad”. *Polis. Revista Latinoamericana* 12 (36): 265-287.
- Arrojo, Pedro. 2009. “El reto ético de la crisis global del agua”. *Relaciones internacionales* 12: 33-53. <https://bit.ly/3eeJt6j>
- Banco Mundial. 2010. *Transporte urbano y reducción de la pobreza*. Madrid: Ciudades en Movimiento.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México DF: FCE.
- Borja, Jordi. 2011. “Espacio público y derecho a la ciudad”. *Viento Sur* 116 (1): 39-49. <https://bit.ly/2ANM4FP>
- Cabannes, Yves. 2002. *¿Qué planes para la ciudad? Gobernanza, gestión y políticas urbanas*. Seminario Internacional de la UNESCO.
- Castro-Coma, Mauro y Marc Martí-Costa. 2016. “Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad”. *EURE* 42 (125): 131-153.
- Cejudo, Guillermo, comp. 2011. *Nueva gestión pública*. México DF: Siglo Veintiuno Editores.
- Centelles, Josep. 2006. *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. La Paz: Plural Editores.
- Conejero, Enrique. 2005. “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 52-53: 13-31.
- El Comercio. 2016. “Los kichwas de Angochagua dan ejemplo de protección ambiental”, 31 de diciembre. <https://bit.ly/3fDtLM>
- \_\_\_\_\_. 2015. “La huertas se diversifican para combatir la desnutrición”, 11 de noviembre. <https://bit.ly/2Cmmjgj>
- Fundación AQUAE. 2019. “Principales datos del agua en el mundo”. Acceso el 13 de noviembre. <https://bit.ly/2UYbyHp>
- \_\_\_\_\_. 2018. “Solo el 0,025% del agua de la tierra es potable”. *Nueva Tribuna*. Acceso el 13 de noviembre de 2019. <https://bit.ly/3egAe5p>
- Global Water Partnership. 2011. *¿Qué es la GIRH?* Página oficial. Acceso el 13 de noviembre de 2019.
- Natera, Antonio. 2004. “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”. *Documentos de Trabajo. Política y Gestión* 2: 1-33. <https://bit.ly/2YdO5UE>
- Guerrero de León, Aída, Peter Gerritsen, Luis Martínez, Silvia Salcido, Demetrio Meza y Humberto Bustos. 2010. “Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Atlán de Navarro. Jalisco, Méxi-

- co”. *Economía, Sociedad y Territorio* 10 (33): 541-567, mayo-agosto. Toluca: El Colegio Mexiquense AC.
- Harvey, David. 2008. “El derecho a la ciudad”. *New Left Review* 53 (4): 23-39.  
<https://bit.ly/2AEXmMI>
- Katzman, Robert. 2005. *Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo*. Montevideo: CEPAL.
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar en gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Cerrillo y Martínez Agustí, 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lahire, Bernard. 2004. “Lógicas prácticas: el hacer y el decir sobre el hacer”. *El espíritu sociológico*. Buenos Aires: Manantial.
- Martínez Alier, Joan. 2007. “El ecologismo popular”. *Revista Ecosistema* 16 (3): 148-151.
- Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova. 2007. “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”. *Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Ginebra. <https://bit.ly/312cfDc>
- Merleau-Ponty y Jem Cabanes. 1975. *Fenomenología de la percepción*. Barcelona: Península.
- Navarro, Carmen. 2002. “Gobernanza en el ámbito local”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 de octubre, 1-9.
- Pírez, Pedro. 2008. “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas”. En *Ciudad, poder, gobernanza*, 91-115. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales / Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rhodes, Roderick. 2005. “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Cerrillo y Martínez Agustí, 99-122. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rogers, Peter y Alan Hall. 2003. “Gobernabilidad efectiva del agua”. *Tec Background Papers* 7: 7-49. <https://bit.ly/3deK72f>
- Saavedra, Ruth, Luis Castro, Olga Restrepo y Alberto Rojas. 2001. *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Solanes, Miguel. 1998. “Manejo integrado del recurso agua, con la perspectiva de los Principios de Dublin”. *Revista de la CEPAL* 64, 165-185. Santiago: ONU.  
<https://bit.ly/30UWdLx>
- Soto, Paula. 2012. “El miedo de las mujeres a la violencia en la ciudad de México: una cuestión de justicia espacial”. *Revista INVI* 27 (75): 145-169.
- Subirats, Joan. 2005. “Democracia, participación y transformación social”. *Polis. Revista Latinoamericana* 12: 1-10.
- Tortajada, Cecilia, Vicente Guerrero y Ricardo Sandoval. 2004. *Hacia una nueva gestión integral del agua en México: retos y alternativas*. México: Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua.
- Últimas Noticias. 2019. “Angochagua, toda una postal”, 15 de agosto.  
<https://bit.ly/3ecRQPS>

- Vio, Marcela, Betsy Morales, María Rodríguez, Mariana Mendoza, Valeria Procípez, Marcelo Ostuni y María di Virgilio. 2007. “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. *Documento de Trabajo* 49: 1-93. <https://bit.ly/2Bkub1c>
- Zaremborg, Gisela. 2012. “Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina”. México DF: FLACSO México.

## Entrevistas

- Entrevista a Segundo Chachalo, Comunidad La Rinconada, 2 de agosto de 2019.
- Entrevista a Aida Carlosama, Comunidad La Rinconada, 10 de agosto de 2019.
- Entrevista a Manuel Moreno, Comunidad Zuleta, 1 de septiembre de 2019.
- Entrevista a María Sarango, parroquia Angochagua, 2 de septiembre de 2019.
- Entrevista a Manuel Sarango, parroquia de Angochagua, 30 de agosto de 2019.
- Entrevista a Lady Hernández, parroquia Angochagua, 30 de agosto de 2019.
- Entrevista a Magdalena Fueres, UNICEF, 5 de agosto de 2019.
- Entrevista a Rosa Colimba, parroquia Angochagua, 21 de agosto de 2019.
- Entrevista a Miguel Ángel Carlosama, parroquia Angochagua, 20 de agosto de 2019.
- Entrevista a Hernán Sandoval, parroquia Angochagua, 15 de agosto de 2019.
- Entrevista a Nancy Morocho, parroquia Angochagua, 17 de agosto de 2019.

### Cómo citar este artículo:

Andrade Figueroa, Gustavo Javier. 2020. “La gobernanza local en el manejo integral del agua: el caso de la parroquia de Angochagua, Ecuador”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 169-188. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4312

# Política editorial

EUTOPIA es una revista nueva dentro de las ciencias sociales de la región y busca, tal como su nombre lo evoca, la reflexión sobre lo que sucede en nuestra sociedad tomando como eje de análisis el territorio. Eu-topia proviene del griego: eu, bueno y topos lugar, literalmente significaría buen lugar y es justo sobre lo que buscamos reflexionar tanto a nivel de Ecuador como de América Latina. No basta con la teoría de moda del “buen vivir”, si no se dispone de un “buen lugar” para implementar una nueva forma de hacer economía, de recrear las relaciones de reciprocidad, de hacer política participativa, en concreto de construir una sociedad más justa y solidaria. La construcción de un “buen lugar”, no como una Utopía sino como algo real y viable es un reto en el cual es necesaria la incorporación activa del pensamiento social de avanzada en la región.

Los esfuerzos de esta revista buscan mostrar, tanto a académicos como a los *policy makers*, las nuevas reflexiones que existen sobre el territorio, el desarrollo, y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. Al mismo tiempo, estos esfuerzos también están orientados hacia rescatar lo que hace la gente en los territorios, para revalorizar su rol no solo económico, sino también su potencialidad de cambio. En un mundo cada vez más globalizado, existe la tendencia a pensar que las soluciones nos llegarán algún momento desde fuera y seguimos con el sueño de construir una sociedad similar a la de los países avanzados, cuando justamente estos se encuentran en crisis y miran los senderos por lo que transitamos lenta y difícilmente en la construcción de territorios más vivibles, es decir, eutópicos.

## Contenidos:

- *Dossier*: esta sección está dedicada a desarrollar un tema específico previamente aprobado por el Comité Editorial de la revista.
- *Estudio de Caso*: esta sección está dedicada a presentar investigaciones sobre territorios particulares.
- *Contra-punto*: esta sección está dedicada a un tema de debate (pueden ser respuestas u observaciones a los artículos anteriores)
- *Reseña*: sección de crítica bibliográfica, provee información sobre las últimas publicaciones en el campo de los estudios del desarrollo económico y territorial.

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista Eutopía deberán ingresar a la página <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index> seguir las instrucciones y normas de publicación y edición.

## Selección de artículos

- 1.1 Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas.
- 1.2 El autor interesado deberá enviar su artículo a la Revista Eutopía a través de la página <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index> donde deberá registrarse en la página y llenar el formulario solicitado; al final de éste, marcar la opción AUTOR y guardar.
- 1.3 El título del artículo no debe exceder las 15 palabras y debe estar en español o portugués y en *inglés*. Podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
- 1.4 Los artículos deben estar precedidos de un resumen, en español o portugués y en *inglés*, no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras).
- 1.5 Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo.
- 1.6 La extensión de los artículos deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:

<i>Dossier:</i>	30.000 a 40.000 cce
<i>Estudio de caso:</i>	20.000 a 30.000 cce
<i>Contrapunto:</i>	20.000 a 30.000 cce
<i>Reseña:</i>	7.000 a 9.000 cce

- 1.7 Los artículos serán presentados en letra Times New Roman tamaño 12, márgenes 2,5 cm, a espacio sencillo y sin ningún tipo de sangrías o marcas de texto.
- 1.8 Los artículos podrán ser enviados en idioma español o portugués.
- 1.9 Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
- 1.10 Eutopía se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
- 1.11 Eutopía se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.
- 1.12 Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como “recibidos” y notificados de su recepción al autor; los que no, serán devueltos a sus autores/as y serán declarados como “no recibidos”.

## Norma editorial

Las normas editoriales de la revista Eutopia están disponibles en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/about/submissions#authorGuidelines>

## Bibliografía

[caso un solo autor]

Apellido, Nombre (año). *Título del libro en letra cursiva*. Ciudad o País donde fue impreso: Editorial.

[caso dos autores]

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año). *Título del Libro en cursiva*. Ciudad o País donde fue impreso: Editorial.

[caso cuatro o más autores]

Apellido, Nombre, Nombre Apellido, Nombre Apellido y Nombre Apellido (año). *Título del libro en letra cursiva*. Ciudad País donde fue impreso: Editorial.

[caso capítulos de libros]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo en comillas dobles”. En *Título del libro en letra cursiva*, Nombre Apellido (Comp.): número de página. Ciudad País donde fue impreso: Editorial.

[caso de artículos de revista impresa]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre de la revista* y número: número de página.

[caso de artículos de revista digital]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre de la revista* número, dirección electrónica (visitada en mes día año).

[caso de artículo en revista popular]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre de la revista*, fecha de publicación

[caso de artículo en periódico]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección. (en caso de utilizar varios artículos de periódico en los que no consten autor, ubicar en la sección DOCUMENTOS)

[caso de tesis]

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo), Nombre de la Universidad.

[caso de ponencia o seminario]

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la ponencia”. Ponencia presentada en Nombre del Congreso, mes días, en Ciudad, País.

[caso de documentos electrónicos en página web o blog]

Apellido, Nombre (año). “Nombre del documento”. Disponible en Dirección electrónica, visitado en mes día año.

[caso de no contar con la fecha del documento]

Apellido, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. Disponible en Dirección electrónica, visitado en mes día año.

[caso de no contar con un autor y la información sea responsabilidad de alguna organización o similar]

Nombre de la organización (fecha). “Nombre del documento”. Disponible en Dirección electrónica, visitado en mes día año.

# ÍCONOS 67

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

vol. XXIV (2do. cuatrimestre)  
No. 67  
mayo-agosto 2020  
Cuatrimestral

## DOSSIER

**Desaparición de personas en el mundo globalizado: desafíos desde América Latina**  
Presentación del dossier

Carolina Robledo-Silvestre y May-ek Querales-Mendoza

**Desapariciones forzadas por actores no estatales: la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Pietro Sferrazza-Taibi

**Reparación simbólica, trauma y victimización: la respuesta del Estado chileno a las violaciones de derechos humanos (1973-1990)**

Javiera Bustamante-Danilo y Alejandra Carreño-Calderón

**La presencia de la ausencia. Hacia una antropología de la vida póstuma de los desaparecidos en el Perú**

Dorotheé Delacroix

**Desafíos y tensiones en la búsqueda de migrantes desaparecidos de Honduras y El Salvador**

Gabriela Martínez-Castillo

**Desaparición de mujeres y niñas en México: aportes desde los feminismos para entender procesos macrosociales**

María de Lourdes Velasco-Domínguez y Salomé Castañeda-Xochitl

**“¡Tu madre está en la lucha!” La dimensión de género en la búsqueda de desaparecidos en Nuevo León, México**

Nadejda Iliná

## TEMAS

**El lenguaje como creador de realidades y opinión pública: análisis crítico a la luz del actual ecosistema mediático**

Sabina Civila de Dios, Luis M. Romero-Rodríguez e Ignacio Aguaded

**Comunicación, patrimonio e identidad: discurso de la prensa respecto a la Fiesta Nacional del Cemento en Olavarría, Argentina**

María Vanesa Giacomasso, Griselda Lemiez y María Eugenia Conforti

**El proceso de sindicalización de los gremios policiales en Uruguay**

Sabrina Calandrón, Santiago Galar y Mariana Da Silva-Lorenz

**Organizaciones sociales y autogestión del hábitat en contextos urbanos neoliberales**

María Carla Rodríguez y María Cecilia Zapata

Número anterior:

**ÍCONOS 66: Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastres. Abordajes desde América Latina y el Caribe**

Número siguiente:

**ÍCONOS 68: Políticas exteriores y de defensa sudamericanas: hacia un nuevo regionalismo**

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities* (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal* (DOAJ); *Emerging Source Citation Index* (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index* (HAPI); *International Bibliography of the Social Science* (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research* (I2OR); LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts* (WPSA).

Página web: [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

Correo electrónico: [revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)



FLACSO  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: ([revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec))

Revista Íconos: [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

# EUTOPIA-17

N.º 17 - junio 2020

## TEMA CENTRAL

- Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial  
*André Torre*
- Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas  
*Mireya Valencia-Perafán, Jean François Le Coq, Arilson Favareto, Mario Samper, Fernando Sáenz-Segura y Eric Sabourin*
- Representaciones sociales empresarias sobre el trabajo asalariado agrario en el Valle Inferior del Río Chubut  
*Marcela Crovetto y Lucas Osardo*
- Espacio rural e implicaciones territoriales de la acción estatal: identidad, persistencia y derechos campesinos en Malargüe, Argentina  
*Oscar Humberto Soto y Edgars Martínez-Navarrete*
- Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil  
*Andréia Tecchio, Vladimir Oganauskas-Filho, Fábio Luiz Búrigo, Ademir Antonio Cazella y Monique Medeiros*
- Políticas de CTI en el agro y los procesos de instrumentación: (re)pensando el papel de la planificación estratégica  
*Tomás Javier Carrozza y Susana Silvia Brieva*

## CONTRAPUNTO

- Cuando de adaptarse se trata: políticas públicas y productores familiares porcinos del sur santafesino, Argentina  
*Evangelina Tifni*

## ESTUDIO DE CASO

- Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá (Misiones, Argentina), 2008-2015  
*Lisandro Fernández*
- La gobernanza local en el manejo integral del agua: el caso de la parroquia de Angochagua, Ecuador  
*Gustavo Andrade-Figueroa*

