

# Aportes estratégicos al sistema agroalimentario regional (Mendoza - San Juan)

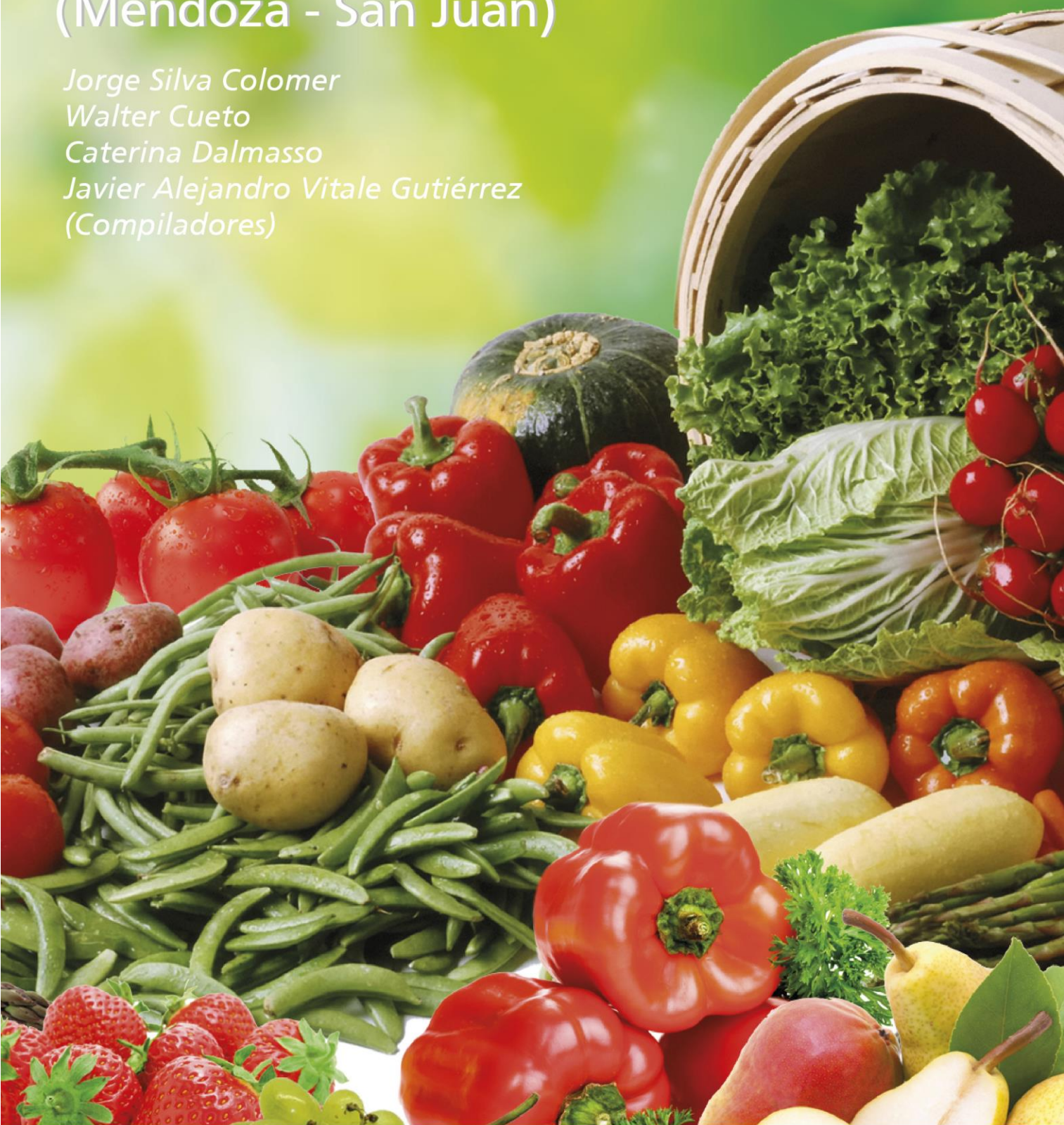
*Jorge Silva Colomer*

*Walter Cueto*

*Caterina Dalmasso*

*Javier Alejandro Vitale Gutiérrez*

*(Compiladores)*



**INTA** Ediciones

Colecti3n  
INVESTIGACI3N, DESARROLLO E INNOVACI3N



# Aportes estratégicos al sistema agroalimentario regional (Mendoza - San Juan)

*Jorge Silva Colomer*

*Walter Cueto*

*Caterina Dalmaso*

*Javier Alejandro Vitale Gutiérrez*

*(Compiladores)*



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
**Argentina**

*INTA Ediciones*

*Centro Regional Mendoza - San Juan*

2021

664 Ap44 Aportes estratégicos al sistema agroalimentario regional (Mendoza – San Juan) / compiladores Jorge Silva Colomer... [et al.]. – Buenos Aires : Ediciones INTA; Centro Regional Mendoza - San Juan, 2021. 142 p. : il. (PDF)

Otros compiladores: Walter Cueto, Caterina Dalmaso y Javier Alejandro Vitale Gutiérrez

ISBN 978-987-8333-95-3 (digital)

i.Silva Colomer, Jorge. ii. Cueto, Walter. iii. Dalmaso, Caterina. iv. Vitale Gutiérrez, Javier Alejandro

SISTEMAS AGROALIMENTARIOS – SOSTENIBILIDAD – DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL – MENDOZA – SAN JUAN

DD-INTA

*Este documento es el resultado del financiamiento otorgado por el Estado Nacional, por lo tanto queda sujeto al cumplimiento de la Ley N°26.899*

*Se enmarca dentro del proyecto*

*Proyecto estructural “Alternativas socio -agro-ambientales: prospectiva, observatorios y ordenamiento territorial para la sustentabilidad agroalimentaria”*

*Unidad Mixta para el Desarrollo y la Sustentabilidad del Sistema Agroalimentario Regional de las provincias de Mendoza y San Juan (Convenio INTA-UNCUYO-CONICET).*

*Este libro  
Cuenta con licencia*



## **Autores**

**Silva Colomer, Jorge.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, EEA Mendoza - Universidad Juan Agustín Maza.

**Cueto, Walter José.** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

**Dalmasso, Caterina.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Centro Regional Mendoza - San Juan - Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo.

**Vitale Gutierrez, Javier Alejandro.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Centro Regional Mendoza - San Juan.

**Gudiño, José.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Centro Regional Mendoza - San Juan.

**Pérez, Martín Alberto.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, EEA Mendoza - Facultad de Filosofía y Letra, Universidad Nacional de Cuyo.

**Rodriguez Ibañez, Griselda Yanina.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, IPAF CUYO.

**Guzmán, Fernando.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, IPAF CUYO.

**Hernandez, Juan J.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, EEA San Juan.

**Rodriguez, Carlos.** Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.

**Pasteris, Elizabeth.** Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.

**Alvarez, Juan.** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CCT Mendoza, Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales.

**Mussetta, Paula.** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CCT Mendoza, Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales.

**Esteves, Matías.** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CCT Mendoza, Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales.

**Sales, Romina.** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CCT Mendoza, Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas.

**Quagliariello, Gaby.** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, EEA Junín.

**Vicchi, Nicolás.** Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas - Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada.

**Andino, Luciano.** Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas.

**Massi, Daniel.** Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas.



## Tabla de contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción.....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Sistema agroalimentarios y sustentabilidad.....</b>                       | <b>10</b> |
| Sistema agroalimentario global .....   | 11        |
| Sistema agroalimentario a escala meso .....                                  | 14        |
| Valoración territorial de los sistemas agroalimentarios.....                 | 15        |
| Seguridad alimentaria.....   | 17        |
| Patrón alimentario .....   | 18        |
| Soberanía alimentaria .....  | 20        |
| <b>Gobernabilidad y gobernanza en los sistemas agroalimentarios .....</b>    | <b>24</b> |
| Gobierno, gobernabilidad y gobernanza.....                                   | 25        |
| Elementos de la gobernanza .....   | 29        |
| Tipos de gobernanza.....   | 30        |
| Dimensiones de la gobernanza asociadas a los sistemas agroalimentarios ..... | 31        |
| <b>Tendencias y cambios globales .....</b>                                   | <b>34</b> |
| Población y urbanización.....  | 35        |
| Crecimiento económico y dieta.....   | 36        |
| Modelos de producción, recursos naturales .....                              | 37        |
| Mecanización e innovación en la agricultura .....                            | 39        |
| Ganadería extensiva, ecológica y tecnológica.....                            | 42        |
| <b>Cambios en los patrones de consumo .....</b>                              | <b>48</b> |
| Cambios en los patrones de consumo .....                                     | 49        |
| Dieta globalizada .....  | 52        |
| Reflexiones finales.....   | 53        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Transformaciones socioterritoriales y sistema agroalimentario regional.....</b>  | <b>56</b> |
| Importancia económica del sector agroalimentario, eslabones primario y secundario, para la provincia de Mendoza .....         | 57        |
| La economía de Mendoza.....   | 57        |
| El sector agroalimentario .....   | 59        |
| El impacto en el territorio .....   | 64        |
| Reflexiones finales.....  | 65        |
| Impactos del y en el cambio climático en los sistemas agroalimentarios regionales: una cuestión de ciencia y gobernanza ..... | 71        |
| Dinámicas de los espacios agrícolas periurbanos.....  | 76        |
| Principales dinámicas de transformación de los espacios agrícolas periurbanos de Mendoza y San Juan .....                     | 78        |
| Algunas iniciativas locales de gestión territorial de espacios agrícolas periurbanos.....                                     | 80        |
| Reflexiones en torno al sistema agroalimentario.....  | 82        |
| Dinámicas de los territorios con tierras no irrigadas .....   | 85        |
| Descripción de los sistemas preponderantes.....   | 85        |
| Aproximación al mapa de actores: productores ganaderos en tierras no irrigadas.....   | 87        |
| Estrategias de comercialización.....  | 90        |
| Tecnología y producción ganadera en tierras no irrigadas .....  | 91        |
| Políticas públicas sectoriales .....  | 93        |
| Cambios socio-organizativos.....  | 97        |
| Cooperativas.....   | 97        |
| Asociaciones económicas no cooperativas.....  | 99        |
| Asociaciones económicas sin fines de lucro .....  | 99        |
| Asociaciones económicas con fines de lucro .....  | 100       |
| Contratos asociativos.....  | 100       |
| Radiografía del sector agropecuario y asociativo en Mendoza y San Juan .....  | 101       |
| Casos de asociativismo en las provincias de Mendoza y San Juan .....  | 104       |
| Gobernanza situada en el sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan.....  | 108       |

**El sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan en tiempos de pandemia y como oportunidad para el desarrollo socioeconómico regional..... 124**

- El impacto de la pandemia en el sistema agroalimentario regional ..... 126
- Posibles reconfiguraciones del sistema agroalimentario regional ..... 128
- Hacia una reconversión del sistema agroalimentario regional ..... 129
- Aporte a las políticas públicas requeridas para un sistema agroalimentario sostenible y resiliente ..... 130
- Algunos interrogantes estratégicos para el debate y el intercambio..... 134

**Lineamientos estratégicos para el sistema agroalimentario regional (Mendoza San Juan).....136**

# Introducción



El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, junto a la Universidad Nacional de Cuyo, y el Centro Científico Tecnológico Conicet Mendoza, se propusieron comprender los procesos de transformación territorial que afectan el desarrollo y la sustentabilidad del sistema agroalimentario regional.

Para ello, se creó la **Unidad Mixta para el Desarrollo y la Sustentabilidad del Sistema Agroalimentario Regional de las provincias de Mendoza y San Juan**, con foco en los territorios de interfaz urbano-rural y tierras secas irrigadas y no irrigadas.

La plataforma institucional está integrada por el Centro Regional Mendoza-San Juan del INTA, las Facultades de Ciencias Agrarias, Ciencias Económicas, Ciencias Políticas y Sociales, Filosofía y Letras y de Arte y Diseño de la Universidad Nacional de Cuyo, y por los Institutos Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales, de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales y el Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas del CCT Conicet Mendoza.

La Unidad Mixta tiene como finalidad **contribuir a la comprensión de las complejidades y transformaciones en los territorios de interfaz con visión de largo plazo, derivar implicancias para el desarrollo y la sustentabilidad del sistema agroalimentario regional y proponer estrategias de abordaje para la formulación de políticas públicas.**

La presente publicación es el cuarto libro de la Unidad Mixta. Ella constituye una profundización y ampliación de las complejidades y transformaciones del sistema agroalimentario regional de Mendoza y de San Juan. La publicación aborda las perspectivas de los sistemas agroalimentarios y su sustentabilidad en términos de seguridad y soberanía alimentaria, la gobernabilidad y gobernanza en los sistemas agroalimentarios, las tendencias y cambios globales, los cambios en los patrones de consumo y las algunas transformaciones socio-territoriales más relevantes, entre ellas los impactos del y en el cambio climático, la dinámicas de los espacios agrícolas periurbanos y de los territorios de tierras secas no irrigadas, la gobernanza situada en el sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan y los cambios socio-organizativos. Además se intenta realizar un análisis multidimensional sobre los potenciales impactos del sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan en tiempos de pandemia y finalmente, se aportan una serie de lineamientos estratégicos para el desarrollo y la sustentabilidad del sistema agroalimentario regional.

El texto brinda ideas y conceptos para reflexionar y debatir sobre la sustentabilidad futura del sistema agroalimentario regional de Mendoza y de San Juan. A partir de esta experiencia, será posible consolidar un espacio de trabajo interinstitucional y colaborativo concebido como una plataforma que articule acciones de investigación que busquen sustentar la formulación e implementación de la política agroalimentaria regional.



# **Sistema agroalimentario y sustentabilidad**

Por José Gudiño, Martín Alberto Pérez,  
Griselda Yanina Rodríguez Ibañez y Fernando Guzmán

### Sistema agroalimentario global

Con el devenir de los años, numerosos estudios han podido reconocer la integración de un sistema agroalimentario a escala global. Este proceso se impulsó en la medida que los alimentos pudieron superar problemas de perecibilidad, respondiendo más al concepto de “**mercancías**” y los medios de transporte y la logística permitieron acortar los tiempos en el intercambio comercial entre países.

*“para ser buenos como el oro los alimentos deberían durar como el oro y viajar tanto como él”* (Triches, R., & Schneider, S. 2015).

Paradójicamente, este desarrollo implicó un fenómeno de distanciamiento entre quién produce el agro alimento y quién lo consume, con todas las implicancias que este fenómeno de **deslocalización** de la alimentación representa para estos dos actores en particular y para el sistema en general.

En general los estudios reconocen al menos tres periodos en el desarrollo del Sistema Agroalimentario Global (SAG). El primero, desde 1878 hasta el crack financiero de 1929, fue realizado bajo el contexto socioeconómico de la expansión del capitalismo a nivel global, de la mano del proceso de industrialización de Europa, más precisamente de Inglaterra. Este proceso de industrialización necesito ser apuntalado por el surgimiento de nuevos países agrícolas dispuestos a ofrecer carnes y granos baratos para alimentar a los numerosos obreros que migraban desde el campo a las grandes ciudades industriales inglesas. (Carballo Hiramatsu, 2019; Marini, 2008).



Este periodo se caracterizó por la transición de un sistema de comercio colonial proteccionista a otro más liberal, de intensificación del comercio mundial entre estados, donde se intercambiaban bienes industriales, trabajo (industrial) y capital, por alimentos baratos producidos en forma **extensiva**. Este modelo implicaba también **poca** ocupación de mano de obra y se aplicaba en grandes latifundios de países en vías de desarrollo con **ventajas comparativas** en este tipo de producciones.

El segundo periodo reconocido como “fordista”, fue iniciado hacia finales de la década de 1940 en el marco de los programas de EE. UU. para los países del tercer mundo de “ayuda agroalimentaria” y de intensificación productiva vía “la revolución verde” y el Plan Marshall de recuperación de Europa luego de la Segunda guerra mundial.

En este periodo el sector productor primario de agroalimentos de los países emergentes mantuvieron su rol de proveedores de materias primas baratas pero producidas ahora en forma más intensiva, con incorporación de maquinarias y nuevos insumos (fertilizantes, agroquímicos) suministrados por los países industrializados. Este proceso se impulsó a través de los llamados “paquetes tecnológicos” que suponían una serie de etapas que no podían intercambiarse ni obviarse, que eran intensivas en el uso de insumos y que realizaban a su vez un uso intensivo de los recursos naturales fundamentalmente suelo y agua, del mismo modo que el periodo anterior.

En esta etapa los productos agroalimentarios tenían también como destino a un nuevo eslabón en las cadenas comerciales intersectoriales: el sector agroindustrial en la mayoría de los casos de capitales internacionales. En los países en vías de desarrollo, el agro cumplía un doble rol: de proveedor de divisas por las exportaciones, como así también de materias primas y de alimentos para países más desarrollados. En algunos de estos países que adoptaron para sus economías modelos de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el sector agrícola apuntaló estos procesos ya sea con divisas o alimentos baratos para los obreros incorporados al proceso de industrialización nacional (Carballo Hiramatsu, 2019).

A nivel global la distribución de alimentos paso a ser de **gran escala**, organizada por grandes empresas; mientras que la alimentación experimentó procesos de **masificación**, apoyados por el desarrollo de nuevas técnicas de **marketing, packaging y publicidad**. Los alimentos primarios por su parte, experimentaron procesos de transformación industrial, en algunos casos con el agregado de aditivos y procesos rígidos de higiene y seguridad que aumentaron su **durabilidad**. Estos alimentos transformados permitieron su comercialización a mayores distancias basados también en **redes de comercialización** y de **logística** más

evolucionados. En este periodo los sectores de comercialización y de agroindustria mostraron su supremacía en el encadenamiento sectorial frente a los sectores de la producción y del consumo.

El tercer periodo se inicia hacia finales de la década de 1980 y perdura hasta nuestros días y su desarrollo se enmarca en el proceso de globalización financiero mundial, en un contexto de supremacía económica neoliberal (Friedman, 2005). Esta etapa se desarrolla bajo el impulso de grandes **empresas agroalimentarias transnacionales** que comenzaron su desarrollo en el periodo anterior.

Está caracterizado por una subordinación de los alimentos a los mercados autorregulados por las empresas comerciales y de distribución de alimentos supranacionales e implican cada vez mayor distanciamiento y una total desconexión entre necesidades y demandas de los productores agropecuarios y los consumidores. Según algunos autores esta desconexión llega, en muchos casos, a producirse también entre el sector agroindustrial y los consumidores.

En el sector de producción primaria, este periodo se caracteriza por: una intensificación del **monocultivo** con destino a mercados globales; un aumento de los procesos de **pérdida y degradación de los recursos naturales**; una creciente **contaminación del medioambiente**, con impactos negativos en el cambio climático; procesos de **disminución y pérdida de la biodiversidad** de los ecosistemas productivos, entre otros. Todos estos procesos determinan que algunos caractericen a este periodo como de “**industrialización de la naturaleza**”.

A nivel de las poblaciones de los países productores de agroalimentos este modelo implica aumentos crecientes de los problemas de seguridad y soberanía alimentaria tanto urbana como rural, acompañado de procesos de concentración productiva con desaparición, y en algunos casos, transformación de pequeños y medianos productores.

A nivel del Sistema Agroalimentario Global el periodo actual podría ser caracterizado por la intensificación del productivismo, el consumo masificado, la deslocalización de las producciones, la desconexión entre productor y consumidor, la depredación de los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente entre otros.

No obstante, a nivel global en contraposición con estos paradigmas agroalimentarios dominantes empiezan a visualizarse en algunos países y regiones tendencias que intentan revertir estos modelos. Son ejemplos de esto las ferias francas o los mercados de proximidad que avanzan en el acercamiento entre productores y consumidores ó las producciones diferenciadas que apuestan a la calidad e inocuidad de los agroalimentos.

Promueven en general una economía social y solidaria, con precios más justos, así como la defensa de la naturaleza con producciones más agroecológicas, donde lo que prima es la preservación de la sustentabilidad de los agroecosistemas.

### **Sistema agroalimentario a escala meso**

El análisis de los sistemas alimentarios (a partir de ahora, SA) a escala de los países y las grandes ciudades, es un enfoque que intensificó su desarrollo hacia mediados del siglo XX. Al principio estos estudios establecían principalmente relaciones entre el sector agropecuario por un lado y los hábitos alimentarios de los países o ciudades por el otro, definiendo en **forma genérica** que el conjunto de actividades que desarrollaba una sociedad para resolver sus necesidades de alimentación constituía su Sistema Alimentario (Rodríguez, 2017; SAR, 2020).

Se entendía que estos dos grandes sectores constituían parte central del sistema agroalimentario de los países, y por ello los análisis se centraban en aspectos propios de cada uno. Sobre el sector primario las miradas se centraban sobre la estructura agroproductiva, sobre su funcionamiento, sobre las características de los actores de este sector y sobre sus capacidades de innovación y en algunos casos sobre su vinculación con el sector de la transformación. Por el sector del consumo los estudios se centraban fundamentalmente sobre los regímenes alimentarios, sobre los patrones de consumo y sobre la vinculación de estos aspectos con el ingreso *per cápita* y algunas otras características socioeconómicas de los consumidores. Escasamente los estudios establecían relaciones directas entre estos dos grupos.

Desde esta conceptualización más restringida y en el marco del proceso de globalización ocurrido en las últimas décadas, se desarrolla un concepto de Sistema Agroalimentario más holístico, que se nutre de otras perspectivas incorporando nuevas dimensiones de análisis, que aumenta notablemente en complejidad y que determina la posibilidad de realizar su abordaje en forma multidisciplinar y multiescalar. En este marco la FAO a través del reporte del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE) en su documento del año 2018 establece que un *Sistema Agroalimentario engloba todos los elementos (medioambiente, personas, insumos, procesos, infraestructura instituciones, etc.) y actividades relacionadas con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales.*

## Valoración territorial de los sistemas agroalimentarios

Nuevas demandas sociales, conflictos asociados a la accesibilidad de los alimentos e impactos ambientales a escala global impulsan la necesidad de cuestionar las formas actuales de producir, transformar y consumir alimentos. Cada vez es más evidente que la urbanización global basada en un modelo de expansión física de las ciudades en combinación con el paradigma de la producción deslocalizada y en masa de alimentos implica, un aumento de los costos de transporte, consumo de energía y pérdida y desperdicio de alimentos.

La valorización territorial de los sistemas agroalimentarios constituye una mirada alternativa al paradigma globalizador y productivista de la producción de alimentos como un hecho deslocalizado. Este enfoque busca afianzar la valorización de los recursos territoriales y la interacción urbana-rural, resaltando el factor de proximidad y estrechando los vínculos entre las personas que producen alimentos y quienes los consumen. El foco está puesto en el anclaje territorial de los sistemas agroalimentarios, de sus estructuras productivas, actores y procesos.

La mayor parte de la población mundial vive en áreas urbanas y la tendencia indica que esta concentración continuará en el futuro. La producción agrícola es un fenómeno que ocurre cada vez con mayor magnitud en cercanías o incluso dentro de las ciudades, profundizando la interdependencia económica, social y ambiental entre los ámbitos urbanos las áreas rurales circundantes. Históricamente, las ciudades y sus sistemas agroalimentarios han estado estrechamente vinculados. Sin embargo, el proceso de globalización de la producción alimentaria de las últimas décadas debilitó estos lazos. El comercio mundial de alimentos y la concentración de los canales de distribución reconfiguró en gran medida las formas de producción agrícola y la accesibilidad a los mismos por parte de los habitantes urbanos. Como resultado, se han visto afectados los grados de seguridad y soberanía alimentaria de millones de ciudadanos, así como la pérdida de tierras agrícolas locales y el aumento de los conflictos socio-ambientales en las interfaces urbano rurales.

Con matices diferentes, pero englobados en lógicas similares, han surgido en los últimos años conceptualizaciones relacionadas con el paradigma de revalorización de los recursos territoriales, tales como los sistemas agroalimentarios localizados (SIAL), sistemas agroalimentarios ciudad-región, o sistemas agroalimentarios territorializados, entre otros. En todos ellos, se pone de relieve la importancia que adquieren los espacios agrícolas periurbanos y la agricultura urbana y periurbana.



Este creciente interés por la producción agrícola de cercanía en entornos urbanos ha sido dinamizado por un conjunto de factores, entre los que pueden señalarse: un mayor interés en hábitos de consumo saludables de la población urbana procurando mejorar el acceso a alimentos seguros y culturalmente apropiados, un creciente interés de los consumidores en apoyar a los agricultores locales y comprender mejor el origen de sus alimentos, así como también a una mayor preocupación por el cuidado del ambiente a partir de preferir productos elaborados con prácticas más amigables con el ambiente y cuyo transporte generen menos emisiones de gases de efecto invernadero, y a esfuerzos por revalorizar comidas locales tradicionales en respuesta a la producción homogénea de alimentos producidos en masa (USDA, 2010). Diversos estudios consideran que la actividad agrícola que se desarrolla en cercanías de áreas urbanas posee características propias que permiten diferenciarla de aquellas practicadas en áreas rurales más alejadas. Esta diferencia se debe principalmente a la influencia de las dinámicas urbanas sobre sus lógicas de funcionamiento y factores de producción, tales como la rentabilidad inmobiliaria y la competencia por el uso del suelo, costo de la mano de obra, conflictos por las prácticas agrícolas como el uso de agroquímicos, disponibilidad de recursos hídricos, infraestructura y servicios para la producción, entre otros.

En términos productivos, la agricultura periurbana se encuentra ceñida por la vida de la metrópolis que, de manera implícita o explícita, le impone condiciones sociales, ambientales y económicas para el desarrollo de sus actividades cotidianas, a la vez que compite con ella por la renta obtenida en el uso de la tierra. Pero también le provee de ventajas tales como la cercanía a los mercados consumidores, acceso a infraestructura y servicios de mayor calidad, entre otros.

Por último, es necesario destacar que la valorización territorial de la producción de alimentos también ha cobrado en los últimos años una renovada importancia dentro de diversas agendas internacionales relacionadas con la sostenibilidad, la lucha contra el hambre y la conformación de sistemas agroalimentarios sostenibles. Entre dichas agendas se destacan: a) Hábitat III, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible donde numerosos compromisos acordados que hacen referencia a la relación entre las ciudades y sus entornos rurales en general y a la producción de alimentos en particular, b) el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán, auspiciado por la FAO y firmado en 2015 que apunta a construir sistemas alimentarios urbanos sustentables, resilientes y dinámicos, mediante el fortalecimiento de la relación entre lo urbano y lo rural y c) La Agenda 2030 de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo

Sostenible, elaborada en el marco de la Conferencia de Río de Janeiro del año 2012 toma a la alimentación y la seguridad alimentaria como uno de sus pilares y, al menos 12 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados en ella se relacionan directamente con esta temática.

A la par de estas iniciativas internacionales, de manera incipiente comienzan a surgir intentos locales orientados a incluir la cuestión alimentaria en las políticas de gestión territorial urbanas y regionales.

Resulta importante incorporar también en los estudios de los SA, otra perspectiva ya desarrollada en HLPE 2014 relacionado con la viabilidad que un Sistema Agroalimentario tiene para un país o una región en cuanto a su “sostenibilidad”, entendiendo por tal el desarrollo de un SA que asegure las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de futuras generaciones. En este marco en HLPE se conceptualiza que un “sistema alimentario **sostenible** es un sistema alimentario que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición para todas las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar seguridad alimentaria y nutrición a las generaciones futuras”.

Esta definición se encuentra en un todo alineada con los objetivos de La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en 2015 por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas. (Rodríguez 2017).

## **Seguridad alimentaria**

La seguridad alimentaria es definida por la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) a partir de 1974, según Gorban (2014) representa:

“el **derecho** de todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada y suficiente. Más allá de esta definición, en la década de 1980 este - derecho fundamental del ser humano - es presentado por los organismos y gobiernos neoliberales como una capacidad, trasladando la responsabilidad de la alimentación a cada individuo; de esta forma, para lograr la seguridad alimentaria era necesario mejorar la producción y calidad biológica de los alimentos” (p.17).

La FAO en diversos estadios modificó su concepción de seguridad alimentaria. Estas, suponemos, estuvieron sujetas a las perspectivas de política económica y de tecnología alimentaria a nivel mundial. Sin embargo, cuando se responsabiliza al individuo o a la familia

de acceder y/o disponer de alimentos, estamos suponiendo, que todos parten de las mismas oportunidades sociales. Que todos gozan de un ingreso estable y suficiente para solventar sus necesidades básicas -alimentarias- desvinculando el deber que tiene el Estado, como actor principal, en la organización y bienestar de la sociedad.

Es fundamental comprender que el acto de alimentarse no sólo responde a las necesidades biológicas y fisiológicas del sistema humano, es también una necesidad **social y política**.

Acceder y disponer de alimentos suficientes conforma un importante capítulo en la historia de la humanidad. El estado salud-enfermedad está determinado, entre otros factores, por el acceso a los alimentos. De esta manera también el bienestar económico y social está influenciado por las relaciones socioproductivas que de estos devienen. Por un lado, la relación entre las necesidades de alimentos y la organización de la producción da origen a la conformación de los sistemas agroalimentarios, los cuales se modifican de acuerdo a las políticas agropecuarias y económicas imperantes en cada momento histórico, sustentados en los procesos de organización y acumulación, como bien se describió al principio del documento. Por el otro, estructuran la base de la conformación de un patrón alimentario que define lo socialmente comestible y nutritivo.

### **Patrón alimentario**

Para conocer los alimentos que forman parte del sistema alimentario de un país, es necesario acceder a las hojas de balance alimentario (HBA) estas nos permiten conocer la disponibilidad de alimentos con la que cuenta un país en un año a través de 3 componentes:

- el suministro nacional de alimentos de productos alimentarios básicos en lo que respecta a cambios en la producción, las importaciones y las existencias;
- la utilización nacional de los alimentos, que incluye el uso para piensos, semillas, procesamiento, desecho y exportación entre otros;
- los valores per cápita para el suministro de todos los productos alimentarios básicos (en kilogramos por persona y por año) y los contenidos calóricos, proteico y de materias grasas (FAO, 2020).

Con este marco, se entiende por patrón alimentario al conjunto de alimentos y subproductos alimentarios a los cuales accede o dispone de manera diaria un individuo o grupo familiar en un lugar determinado. Condicionado y/o estructurado, entre otros factores, por la oferta de los grandes **imperios alimentarios** que buscan con el sistema agroalimentario la homogenización de patrones, siendo estas funcionales a las cadenas de valor que

promueve la globalización (Delgado, 2010). En este sentido, Poulain Pierre (2019) sostiene que “**la globalización deslocaliza la alimentación**, la industrialización rompe con el vínculo entre el alimento y la naturaleza. Atacando las funciones sociales de la cocina”. Lévi-Strauss (2012) afirma que “la cocina de una sociedad es un lenguaje al que traduce inconscientemente su estructura”. Estructura que se materializa en un patrón alimentario y en normas y reglas que confluyen en el espacio social alimentario donde las prácticas culinarias y lo socialmente aceptado como alimentario, sabroso y moderno estructuran al comensal<sup>1</sup> (Fischler, 1995).

En términos nutricionales, D’Amato y Pukas (2019) definen:

*“Nutriente o principio nutritivo aquellas sustancias integrantes normales del organismo y de los alimentos, cuya ausencia o disminución por debajo de un límite mínimo, produce al cabo de cierto tiempo una enfermedad por carencia. Los nutrientes se pueden clasificar **macronutrientes** como son los hidratos de carbono, proteínas y grasas, y en **micronutrientes** como los minerales y vitaminas”* (p.1).

Sin embargo, Aguirre (2012, p.105) sostiene que “como no comemos nutrientes sino comida, y la comida llega a los hogares a través de los mecanismos del mercado, los precios y los ingresos ponen límites a lo que cada sector puede elegir para comer”. Quedando relegada la seguridad alimentaria a la oferta y capacidad de compra de las familias e individuos. Si se pone el acento en el mercado como dinamizador de la “calidad de los alimentos”, este debe asumir la lógica de ofrecer **-comida-alimentos-** que culturalmente sean producidos y valorados localmente. Pero en la praxis, eso no sucede, dado que la lógica de los grandes imperios alimentarios es la de maximizar sus ganancias a costa de **producir alimentos baratos y de baja densidad nutricional**. Ricos en hidratos de carbono, azúcares y sal añadida, grasas saturadas (hidrogenadas, generalmente), aromatizantes, colorantes, estabilizadores, resaltadores del sabor, edulzantes no calóricos, entre otros, legitimados por el código alimentario argentino (CAA) según ley 18.284<sup>2</sup>, quien establece las normas de producción, elaboración y circulación de alimentos para consumo humano. De esta forma se ofrece “comida- tiempo e identidad”, es decir, alimento para trabajadores, para deportistas, para diabéticos, alimentos para lactantes, adolescentes,

---

<sup>1</sup> El concepto de **comensalidad** proviene entonces de las ciencias sociales y remite al hecho de comer y beber juntos alrededor de la misma mesa. Es el espacio simbólico en el que el grupo social comparte y transmite sus valores y sentidos sociales, es decir su identidad cultural. (Barthe, 2014, p.219)

<sup>2</sup> Para mayor información ingresar al siguiente link <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18284-21841>



entre tantos. Este fenómeno, transformó el sentido de las prácticas culinarias y los hábitos alimentarios de las familias.

Durante las últimas décadas los estudios de los patrones alimentarios han cobrado relevancia debido a la incidencia de las enfermedades no transmisibles provocadas por la oferta de alimentos ultra procesados ricos en azúcares y sales (Zapata, *et al.*, 2016).

Rapallo y Rivera (2019) sostienen que:

“las características de las dietas y hábitos de consumo alimentario en la región han cambiado de forma drástica en las últimas tres décadas. Actualmente, la disponibilidad de alimentos en prácticamente todos los países de la región supera los requerimientos mínimos recomendados para llevar a cabo una vida activa y sana. De hecho, la disponibilidad promedio de energía alimentaria en América Latina y el Caribe supera en 25% el requerimiento promedio, el que, al 2017, se estimaba en torno a las 2.400 kilocalorías por habitante por día (p.4).

Los patrones alimentarios de los países de América Latina y el Caribe han estado tradicionalmente marcados por una fuerte presencia del conjunto de alimentos básicos formados por cereales, raíces y tubérculos. Se estima que un 39% de la energía alimentaria disponible en los países de la región proviene de esos alimentos” (p.6).

Es decir, que la disponibilidad no está pensada en términos de calidad alimentaria nutricional, sino más bien, en términos de rentabilidad - ganancias. Varios autores sostienen que, con la incorporación de la mujer en el ámbito laboral, la comida, queda relegada al mercado, es decir, será él quien se ocupará de diseñar alimentos que aporten los nutrientes necesarios y de fácil cocción, cobrando relevancia los alimentos industrializados que nos ahorran tiempo en prepararlos y cocinarlos. Así, el sentido de la **comensalidad** pasa a la individualidad. Siendo el individuo el responsable de preservar su seguridad alimentaria.

## **Soberanía alimentaria**

En este contexto, cobra vigencia el concepto -el paradigma- de la soberanía alimentaria el cual propone un “cambio histórico sobre la forma de abordar el hambre y la alimentación” (Gorban, 2014). Su enfoque nace de las organizaciones campesinas (182 organizaciones en 81 países) coordinada a nivel mundial por la Vía Campesina, representando a más de 200 millones de campesinas y campesinos. (Vía Campesina, 2020).

El concepto cobra vigencia en el año 1996 en Roma como aporte de la Cumbre Mundial de los Pueblos. Su importancia está en la forma de concebir el sistema agroalimentario para garantizar el derecho a la alimentación. Las organizaciones campesinas consideran que la soberanía alimentaria constituye “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación de toda la población” (Gorban, 2014). En contraste con la **seguridad alimentaria**, que se centra en garantizar el acceso a los alimentos, la **soberanía alimentaria** destaca la importancia del modo de producción de los mismos y su origen.

La incorporación de este nuevo paradigma en la Argentina destaca<sup>3</sup>.

1. Un reconocimiento de las principales características de los diversos modelos de producción existentes en el agro, los actores o responsables de los mismos y las consecuencias económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales de su aplicación.
2. La necesidad de reconocer a los agricultores familiares y a los pueblos originarios como actores claves de la producción y el abastecimiento de alimentos, del desarrollo rural y por lo tanto de modelos de desarrollo alternativos al actual.
3. El derecho de los consumidores a participar en las decisiones acerca de:
  - a. Que alimentos debemos consumir.
  - b. Quienes los deben producir.
  - c. Cómo los deben producir.

La soberanía alimentaria no busca únicamente resolver el hambre en el mundo, sino aportar una respuesta holística que atañe también al modelo productivo actual. Al igual que la seguridad alimentaria, considera el derecho a la alimentación como un Derecho Humano fundamental. Como base para su cumplimiento<sup>4</sup> aboga por una reforma agraria que garantice el acceso a la tierra de los campesinos, así como unas condiciones dignas para su labor. Por otro lado, apuesta por la protección de los recursos naturales y la reorganización del comercio de los alimentos, priorizando los canales cortos y locales, en la medida de lo posible, como herramientas para luchar frente al cambio climático<sup>5</sup>. Por último, como elementos subyacentes, el control democrático de la producción se convertiría en un elemento fundamental para la consecución de la paz social y la convivencia en una sociedad

---

<sup>3</sup> Carlos Carballo. Soberanía alimentaria y producción de alimentos en Argentina. Situación actual y desafíos para la transición. En: Seguridad y Soberanía Alimentaria (Myriam K. de Gorban, *et al.*, 2014. Pág.:22).

<sup>4</sup> “Las primeras conclusiones del 1er Foro Agrario Nacional por un programa agrario soberano y popular Popular” realizado en mayo de 2019

<sup>5</sup> ETC Group ¿Quién nos alimentará? ¿La red campesina alimentaria o la cadena agroindustrial? 2017

más igualitaria. En este sentido, frente a la privatización transnacionalizada de la tierra, es decir, frente a la apropiación de la misma por parte de las empresas multinacionales, la soberanía alimentaria apuesta por un cambio de perspectiva que trascienda la *globalización del hambre* y favorezca el desarrollo de las comunidades.

## Bibliografía

Carballo Hiramatsu, O. (2019). Concentración y resistencias en la producción hortícola del Oasis Norte y Centro de Mendoza. Argentina. Tesis Doctoral Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales / Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba (238).

Friedmann, H. (2005). From Colonialism to Green Capitalism: Social Movements and Emergence of Food Regimes. Em F. Buttel e P. McMichael (Orgs.), *New Directions in the Sociology of Global Development*. (pp. 227-264) New York: Elsevier.

Marini, R. (2008) "Dialéctica de la dependencia". En: *América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini*. Antología y presentación Martins, C. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO.

Triches, R., & Schneider, S. (2015). Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12(75), 55-75. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-75.asac>

Rodríguez, A. (2017) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sistemas alimentarios sostenibles Una propuesta para la formulación de políticas integradoras. CEPAL Serie desarrollo productivo Nro 214 (95).

Barthe, M. G. (2014). Comensalidad. *Revista Hospital de Niños*, 219-220.

D'Amato, M. y Pukas, S. (2019). *Nutrición Normal. De la teoría a la práctica*. Buenos Aires: Tercer Milenio S.A.

Fischler, C. (1995). *El (h)Omnívoro. El gusto, la cocina y el cuerpo*. Barcelona: Anagrama.

Lévi-Strauss, C. (2012). Breve tratado de etnología culinaria. En C. Lévi-Strauss, *El origen de las maneras de mesa. Mitologías III*. (págs. 410-432). México: Siglo Veintiuno.

Delgado, M. C. (2010). El Sistema Agroalimentario Globalizado: Imperio Alimentario y Degradación Social y Ecológica. *Revista Económica crítica NC 10*, 32 - 59.

Marchiori G. N, González AL, Perovic NR, Defagó MD. (2017). Una mirada global sobre la influencia de los patrones alimentarios en las enfermedades cardiovasculares. *Perspectiva Nutrición Humana*, 79-92. doi:DOI: 10.17533/udea.penh.v19n1a07

Zapata M. E; Rovirosa A. y Carmuega E. (2016). *La mesa Argentina en las últimas dos décadas. Cambio en el patrón de consumo de alimentos y nutrientes (1996-2013)*. Buenos Aires: Fundación ESSEN.

Patricia, A. (2012). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Poulain, P. J. (2019). *Sociologías de la alimentación. Los comensales y el espacio social alimentario*. Barcelona: UOC. Primera edición en lengua castellana .

Rapallo R. y Rivera R. (2019). Nuevos patrones alimentarios, más desafíos para los sistemas alimentarios 2030. *FAO*, 25.



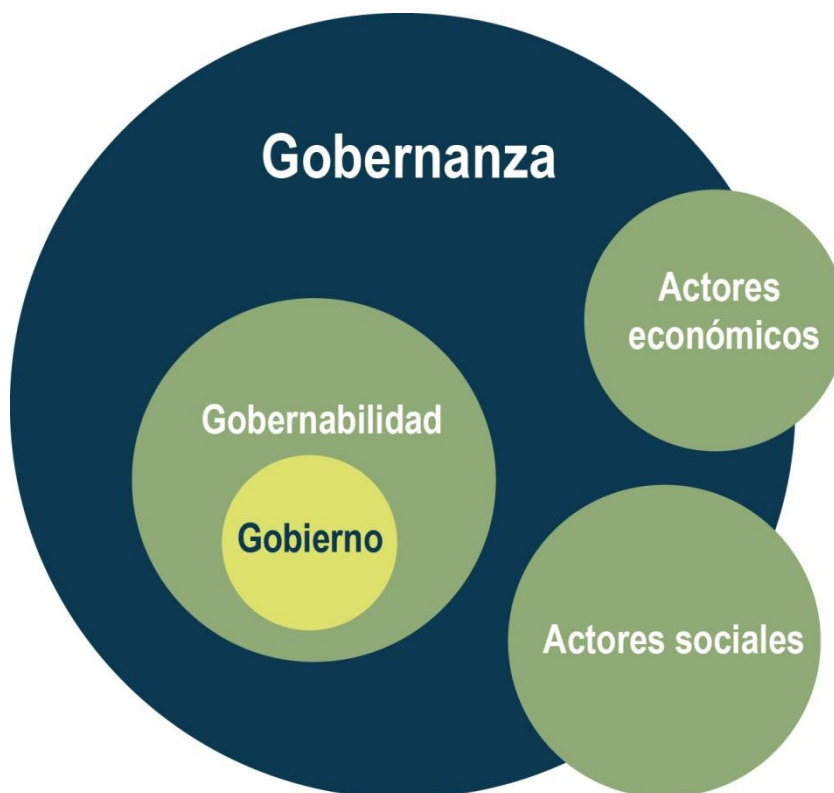
# **Gobernabilidad y gobernanza en los sistemas agroalimentarios**

*Por Walter José Cueto*

### **Gobierno, gobernabilidad y gobernanza**

La equivocidad conceptual y hasta la ambigüedad con la que actualmente se usan estos términos, sugiere la necesidad de precisar el sentido y alcance de los mismos así como también establecer su relación. Aunque los tres son términos antiguos en la historia del pensamiento y reconocen distintas acepciones según las tradiciones teóricas a las que responden, siempre han estado presentes y es necesario ver cómo se utilizan hoy. Además, el orden en que se exponen -no todos los autores los presentan de este modo- siguen en nuestro caso, un criterio de ampliación y extensión que progresivamente intenta mejorar su connotación; es decir, hoy gobernanza puede llegar a incluir los conceptos de gobierno y gobernabilidad.

Figura 1: Gobierno, gobernabilidad y gobernanza: la ampliación del concepto



En principio, **no conviene confundir Gobierno y Estado** “...mientras el gobierno es el actor de turno que ejerce la gobernación o mando, el estado es la estructura jurídica y legal que condiciona, dirige y legitima, al actor gobierno. Así, por un mismo estado pasarán “n” gobiernos y gobernantes a lo largo de las administraciones...” (Aguirre et al., 2019).

**La idea de Gobierno** siempre ha estado asociada a una trama institucional que conduce y coordina desde el Estado a la sociedad, “...*con grados variables de legitimidad, eficiencia, gobernabilidad y responsabilización...*” (Pegoraro y Zulcovsky, 2010: 168) y se lo entiende como un componente intrínseco del Estado y del Sistema Político. Una aproximación analítica y empírica precisa reconoce al Gobierno “...*como el lugar o ámbito donde individuos, organizaciones y/o instituciones poseen autoridad para tomar decisiones, soberanas, sin escapatoria y sancionables (jurídicamente vinculantes), formular políticas públicas y conducir una sociedad* (Whittingham Munévar, 2010: 225).

**El gobierno en funcionamiento nos remite a las nociones de gobernabilidad y gobernanza.** Ellas introducen nuevos elementos en relación con él y habilitan otros actores en el proceso de toma de decisiones que incluso cuestionan el tradicional unicentrismo estatal. **La gobernabilidad** “...*es la capacidad de un sistema para gobernarse a sí mismo,*



*en el contexto de otros sistemas de los que forma parte. Ella implica una correlación entre necesidades y capacidades, a través de las instituciones. A mayor gobernabilidad, mayor capacidad institucional en la satisfacción de necesidades” (Prats, 2011).*

La gobernabilidad se centra en las capacidades que posea el gobierno para alcanzar el equilibrio entre demandas y respuestas y para lograrlo hay que determinar su desempeño en términos de legitimidad, eficacia, eficiencia y estabilidad. **La legitimidad** es el atributo del poder para obtener obediencia o adhesión sin necesidad de recurrir a la amenaza de la fuerza, es decir, el consenso en la sociedad para aceptar la autoridad vigente; **la eficacia** es la capacidad del gobierno para dar respuestas a las demandas que recibe y poder formular e implementar las políticas adecuadas; **la eficiencia**, por su parte, alude a la posibilidad de implementar estas medidas a través del mejor medio posible; y **la estabilidad** remite a la facultad que el gobierno posee de adaptarse a los cambios y exigencias de la sociedad sin poner en riesgo su permanencia por factores exógenos. En otros términos, un sistema para estar en equilibrio y ser gobernable, requiere que posea algún grado de gobernabilidad (Pegoraro y Zulcovsky, 2010: 205). Por supuesto que siempre el gobierno y su grado de gobernabilidad están condicionados por el formato institucional que haya alcanzado y por su capacidad de adecuación a los cambios y transformaciones. Es especialmente problemática en las democracias ya que la sociedad aparece como una fuente inagotable de demandas que obliga al gobierno a responder siempre de algún modo. La tensión se presenta entre la frecuencia y rapidez de las demandas ciudadanas y la lentitud y complejidad de los procesos de toma de decisiones.

Aunque **gobernanza** es un término antiguo (governance), en la práctica sigue siendo relativamente confuso y ambiguo que se utiliza como sinónimo de gobernabilidad, de buen gobierno y de otros conceptos según la perspectiva teórica en la que se inscriba. Tiene un amplio rango de significados y más aún cuando se construye a partir de experiencias prácticas. Desde la década de los 90´ se la ha utilizado para expresar la idea de retroceso del rol del gobierno en los estados contemporáneos. De este modo la gobernanza vendría a ocupar el espacio que el Estado supuestamente ha abandonado en cuanto a las tradicionales responsabilidades sociales y económicas que venía asumiendo (Wright, 2000). La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno. Mientras que este último se identifica con la organización constitucional, la gobernanza se refiere a la interacción efectiva y operativa entre las instituciones formales y las de la sociedad y sus actores.

Con frecuencia se reconoce que tiene “...tres claros enfoques: a) Uno la entiende como **sinónimo de gobierno**; b) otro la asume como un **marco normativo o conjunto de**

*critérios que deben satisfacer los sistemas para el logro de los objetivos propuestos, y c) Un tercero la entiende como **la coordinación que tiene lugar en espacios no jerárquicos (redes), que promueven la participación de la sociedad civil en la deliberación de los asuntos públicos y ambientales, mediante sistemas de gobierno gestados por las propias comunidades, que muestran una nueva visión de democracia, con logros en la creación de nuevas normas para la gestión de los bienes comunes y de su territorio***” (Montoya Domínguez y Rojas Robles, 2016).

Otras definiciones enfatizan diferentes aspectos. Mientras que para el PNUD, “...es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro del Estado y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales”. (2004, 2007, p. 11); para Agustí Cerrillo i Martínez “...está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general” (2005, p. 9).

Finalmente, Joan Prats incorpora una idea que concreta el espacio del concepto al señalar que “el desempeño de **la gobernanza mejora cuando las decisiones se focalizan en los productos y resultados** más que en los insumos y procedimientos y por lo tanto no es un sustituto del gobierno, sino una modalidad de gobernación con el gobierno... que replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales” (2005, p. 152 y 171).

Como se puede ver, “**La diferencia entre gobernabilidad y gobernanza es sutil pero fundamental**. Mientras la primera se refiere a la capacidad de respuesta -técnica y política- a las demandas de la sociedad, la gobernanza tiene que ver con la calidad y oportunidad de la respuesta que ofrece el Estado, el entramado institucional que soporta la respuesta, el momento en que aparece y todos los requerimientos que la respuesta amerita” (Fundación Participar, 2017). En consecuencia, la “mejor Gobernabilidad” depende, entre otras variables de la propia gobernanza, pues **la calidad del gobierno o la efectividad de su respuesta, obedece a la manera como está organizado y al poder relativo de los actores y organizaciones al interior del entramado institucional para determinar a quién, cuándo**

**y cómo responder por los resultados** generados con la intervención estatal, la generación de confianza y legitimidad en la sociedad. Además la relación entre ambas permiten confirmar que la realización del bien común y de los intereses generales no se encuentra sólo en el monopolio del estado y se ubica en la interacción del poder público, la iniciativa privada y la participación ciudadana.

La secuencia “**Gobierno-Gobernabilidad-Gobernanza**” supone una interrelación de carácter bidireccional entre el Estado y la Sociedad. Si bien, en principio, *siempre hay algún tipo de gobierno y algún nivel de gobernabilidad, ello no significa que necesariamente exista gobernanza; porque esta no depende exclusivamente de la voluntad del Gobierno...es necesario también que los actores sociales quieran y puedan involucrarse funcionalmente en los asuntos públicos de su sector y fundamentalmente de su territorio. Sin embargo, hay experiencias que indican que puede haber gobernanza sin incluir las instituciones del gobierno y la población puede reconocer autoridad en actores paraestatales* (Whitnghan Munévar, 2010). Es decir que puede haber formas de gobernanza -no lideradas por el gobierno- con suficiente nivel de credibilidad y legitimidad.

### **Elementos de la gobernanza**

En primer lugar hay distintas formas de gobernanza, **según los actores involucrados y su centralidad**. Desde las típicamente estadocéntricas a las sociocéntricas (policéntricas); es decir, desde las más respaldadas sobre el Estado y en particular sobre el Gobierno hasta las más vinculadas con la sociedad y sus actores. Esto permite inferir que, por lo menos en teoría, hay una gran pluralidad o variedad de formas de gobernanza. No obstante, en la práctica, la mayoría de ellas siempre tienen un importante grado de dependencia de la actuación del Gobierno. Tal como lo expresa Adriana Rofman hablando de participación ciudadana, “El Estado es el eje central de la gobernanza...pero sólo no alcanza” (Findel, 2020).

En segundo lugar, las formas de gobernanza también se caracterizan por **los tipos de relaciones sociales** que se establecen entre los actores. Hay gobernanzas con *relaciones jerárquicas y verticales*. Otras tienden a ser *horizontales, en red y bi o multidireccionales*. Ambos tipos de relaciones admiten en la práctica una diversidad de tonos o matices y en lugar de verse como opuestos, se complementan. Una distinción adicional puede hacerse entre *relaciones permanentes y coyunturales*, según el momento en que se encuentre la evolución de una gobernanza.

En tercer lugar, el contenido de las relaciones sociales puede clasificarse según **tipos de interacciones**. Sin ser exhaustivos, se pueden identificar interacciones de *cooperación*, de *adaptación*, de *absorción o asimilación*, de *competencia*, de *obstrucción* y de *conflictividad* entre otros. También los tipos de interacción pueden dicotomizarse en *simétricas y/o asimétricas*.

En cuarto lugar, las relaciones e interacciones en una forma de gobernanza dada, siempre supone **la asignación y/o el intercambio de valores**; solo de manera enunciativa podemos identificar el poder, la legitimidad, la eficiencia/eficacia y la calidad, entre otros.

Con frecuencia, el desempeño del gobierno en relación a sus funciones es utilizado como la dimensión clave para el análisis y la evaluación de la gobernanza. En tal sentido, cualquier forma de gobernanza supone siempre algún grado de **participación**, de **equidad**, de **eficiencia-eficacia** y un nivel de **rendición de cuentas**; aunque las variables que se utilizan usualmente no evalúan el rol y/o la actuación de la sociedad.

### Tipos de gobernanza

Entre los principales tipos de gobernanza se destacan: la jerárquica, la de mercado, la corporativa, la que se da por redes, la multinivel o transversal y la global. “*La gobernanza **jerárquica** (old governance), propone un gobierno con uso exclusivo del poder estatal y político, con disposición de marcos jurídicos y con el monopolio de la fuerza pública. La **de mercado**, busca imponer los intereses empresariales en el mando a través del desplazamiento y descentralización de las instituciones por empresas privadas. La **corporativa** corresponde al conjunto de procesos, costumbres, políticas, leyes e instituciones que dirigen una corporación. La gobernanza **por redes** conecta al gobierno como un nodo más en el universo de muchos actores claves, obligando a éste a negociar bajo las condiciones que autorregula la red. La gobernanza **multinivel, transversal o pública**, busca absorber la complejidad social en los actores elegidos para negociar con ellos la toma de decisiones, con el propósito de reducir las asimetrías con el gobierno. La gobernanza **global** se encarga de la regulación ante la ausencia de una autoridad política global, sobre todo entre los vínculos de la información, el comercio y la inculturación que no están contemplados en el derecho internacional” (Aguirre et al., 2019).*

La gobernanza de red -en principio- “...pareciera superior a la pública dado que a) el gobierno no decide ya por sí mismo la agenda pública, sino que incorpora las demandas, los problemas y las propuestas de sus ciudadanos, de los que necesita consenso y respaldo para validar la agenda; b) tampoco define los problemas públicos

*ni los objetivos y las acciones de política pública, ya que la definición incluye la información, los cálculos y las propuestas de los actores sociales organizados, que si son dejados de lado, pueden cuestionar (con información, evidencias, cálculos y argumentos) las decisiones gubernamentales; y c) tampoco el gobierno puede por sí mismo con sus atribuciones, recursos y burocracia llevar a cabo las acciones, pues la solución razonable de los problemas y el logro de los objetivos sociales importantes requieren más recursos que los gubernamentales y el involucramiento de más actores que sólo el personal público (Aguilar, 2016, p. 67).*

No obstante, desde una perspectiva democrática, la atención debiera centrarse en la gobernanza pública ya que a diferencia de la corporativa es: *“...el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen, por un lado, sus valores fundantes, su proyecto, sus prioridades, su agenda, sus futuros, su rumbo; que dan sentido de dirección a la sociedad y significado a la vida asociada y; por el otro, definen la forma de organización social (distribución de la autoridad, división del trabajo, relaciones de comunicación e intercambio...) y las acciones que se consideran idóneas y eficaces para realizar los valores, fines y proyectos elegidos y remover los problemas obstructivos” (Aguilar: 2016, p. 71-72).* De todos modos, empíricamente seguramente vamos a encontrar gobernanzas con características mixtas o heterogéneas.

### **Dimensiones de la gobernanza asociadas a los sistemas agroalimentarios**

Son la funcional, la territorial y la ambiental. **La funcional** trata de responder a la pregunta para qué sirve la gobernanza en un sistema dado; es decir si su funcionalidad garantiza el funcionamiento y/o la dinámica del sistema. En este sentido, los actores que la caracterizan, los tipos de relaciones e interacciones que promueve y los valores que sustenta debieran actuar consistentemente con la naturaleza del sistema. En nuestro caso la dimensión funcional de la gobernanza se define como “agroalimentaria”; es decir, su función asume la naturaleza del sistema. **La territorial** establece el lugar o el espacio dónde se sitúa una gobernanza. Es también *“la capacidad de las sociedades para contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos: el Estado, la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado, en un contexto en el cual, el gobierno está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico y la inclusión socioterritorial” (FAO, 2015).* En nuestro caso la dimensión territorial se identifica con la región Cuyo (Argentina) y específicamente con los territorios de las provincias de Mendoza y San Juan. **La ambiental,**

puede ser entendida como el conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores institucionales y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. *“Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil tipo ONG, organizaciones comunitarias, etc., teniendo por motivación la adopción de decisiones que promuevan o fortalezcan políticas ambientales; refuercen la institucionalidad para coordinar el cumplimiento de estos mandatos e integren a diferentes actores y niveles”*. (Moreno, 2013). En nuestro caso la dimensión ambiental se identifica con su ecología, con el perfil físico natural, y sus recursos naturales dentro de la tensión oasis/zonas no irrigadas.

## Bibliografía

Aguilar, F. (2016) *“Democracia, gobernabilidad y gobernanza”*. Instituto Nacional Electoral. México.

Aguirre, J. Infante, J.M. y De Ita, L. (2019) *“Medir la gobernanza: un acto a favor de la calidad de la democracia”* Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

Cerrillo, Agustí (2005) *“La gobernanza hoy: Introducción*. En Cerrillo, A (Ed) *“La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Estudios Goberna. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Fundación participar (2017) *Gobernabilidad y Gobernanza*. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/fundacion-participar/390167-gobernabilidad-y-gobernanza>. Fundación Participar 25 de febrero 2017.

Montoya Domínguez y Rojas Robles (2016) *“Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental”*. Instituto de Estudios Ambientales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

Moreno, M. (2013) *“Una lectura prospectiva de la Agenda Río+20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible*. Xihmai 8.

Pegoraro, Mara y Zulcovsky, Florencia *“Gobierno”* en Aznar, Luis y De Luca, Miguel *“Política, Cuestiones y problemas”* (2010) Cengage Learning Argentina. Buenos Aires Prats, Joan (2011).

Prats, Joan (2005) *Modos de gobernación de las sociedades globales* en Agustí Cerrillo *“La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”* INAP. España.

Prats, Joan (2011) *“El concepto y el análisis de gobernabilidad”*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC) España.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004) (2007) *Governance Indicators: User's Guide*. Nueva York PNUD. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/UNDPposlocenter.pdf>

Rofman, Adriana (2020) hablando de participación ciudadana, "El Estado es el eje central de la gobernanza...pero sólo no alcanza" Conferencia. Fundación Internacional para el Desarrollo Local

Whittingham Munévar, María Victoria (2010) ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Revista de Análisis Internacional n.º2 año 2010. Bogotá, Colombia.



# **Tendencias y cambios globales**



Por Jorge Silva Colomer y José Gudiño

## Población y urbanización

La población mundial aumentará en **2000 millones de personas para el 2050**, e India, China, Nigeria, Estados Unidos y Pakistán serán los países más poblados. Ese mismo informe nos señala que se proyecta que la India al 2027 supere a China como el país más poblado del mundo, además asegura que la población mundial alcanzará su punto máximo a finales del siglo, llegando a 11.000 millones de personas (Maggio *et al.*, 2015).

Información de distintas instituciones, como la ONU o CEPAL, nos indican cambios en la pirámide demográfica mundial señalando que en el 2018, por primera vez en la historia, las personas de 65 años o más superaron en número a los niños menores de cinco años. Se estima que el número de personas de 80 años o más se triplicará de 143 millones en 2019 a 426 millones en 2050.

Globalmente la tendencia poblacional mundial proyecta que la esperanza de vida al nacer, que aumentó de 64,2 años en 1990 a 72,6 años en 2019, continúe **aumentando** llegando a los 77,1 años en 2050.

***"El porcentaje de personas de 60 años o más en América Latina superará por primera vez a los menores de 15 años hacia el 2060, lo que provocaría una posterior caída de la población en la segunda mitad de este siglo"*** (CEPAL, 2019).

En Argentina si bien el índice de natalidad disminuye, crece la población por el aporte de inmigrantes de otros países de la región que llegan a nuestro país en búsqueda de empleo.

En los últimos años, el número de inmigrantes que viven en Argentina ha aumentado en 48.355 personas, un 2,23%, procedente especialmente de Paraguay, Bolivia y Chile<sup>6</sup>.

Bayer (2017), agrega al fenómeno del aumento poblacional, el crecimiento urbano, relevando que al año 2050 la población mundial habrá crecido a casi 10 mil millones y que dos tercios de estas personas vivirán en las ciudades.

Por primera vez en la historia de la humanidad más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. La tendencia actual hacia la urbanización creará un asombroso aumento de la población urbana de más de 2800 millones para el año 2050. La mayor parte de este crecimiento se producirá en los países de mercados emergentes European Commission, 2017.

Se considera que la población en edad de trabajar, entre los 25 y 64 años, crezca en los próximos años, lo que permitirá acelerar el crecimiento económico, siempre que los Estados potencien esta característica generando capacitaciones para esta población y facilitando la creación de nuevos empleos.

### **Crecimiento económico y dieta**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) estimaban que el crecimiento económico mundial fuera de alrededor del 3% al 5%. Estos valores unidos al aumento de la urbanización, impulsarían una mayor demanda de alimentos. Esto se debe a que consideran que con la urbanización la demanda de alimentos es más rápida que si la población continúa viviendo en zonas rurales (Townsend *et al.*, 2017).

Se consideraba que la población que se encontraba en valores económicos de pobreza iba a pasar a la categoría de clase media en un porcentaje no inferior al 20%. Esto significaba que millones de personas iban a cambiar sus dietas al contar con mayores recursos financieros.

Del mismo modo se reflexionaba que este cambio de dieta significaría aumentar la demanda de proteína animal y de alimentos más nutricionales abandonándose un poco la demanda de granos de cereales. Sumado a este proceso de mejora en la calidad alimenticia de una población que salía de la pobreza, se estimaba que una parte de la población continuaría en la clase media y alta y que seguiría demandando productos nutraceúticos y alimentos funcionales para sus dietas. Se puede considerar que esta actitud continuará post pandemia

---

<sup>6</sup> <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/argentina>.

ya que la búsqueda de una salud integral, alejándose de a poco de la medicina occidental de laboratorio está cada día más arraigada en la población (Campos, 2018).

La trazabilidad de los alimentos es una herramienta que cada día es más demandada a nivel mundial y se utiliza para que los consumidores conozcan de dónde vienen sus alimentos, cómo fueron producidos y de qué manera llegaron a sus mesas. Las personas no sólo están poniendo condiciones a los productos alimenticios que adquieren pensando en su salud, sino también se preocupan por el bienestar animal, el cuidado ambiental y especialmente en la salud laboral de aquellas personas que son abusadas en su dignidad y derechos, por su necesidad de trabajar (World Economic Forum, 2017).

Un tema importante de señalar es lo que se refiere a la intensificación en producción de carne. En el caso de los feedlot para ganado bovino y especialmente en los criaderos intensivos de aves de corral y cerdos, los animales experimentan un confinamiento no natural, que lleva a una mayor producción por superficie, pero que se considera peligroso para la salud de los animales y con posibles consecuencias para la salud humana.

La pandemia causada por un virus de origen animal, a la que se suman otras enfermedades como la gripe aviar o la peste porcina, están llevando a que las sociedades comiencen a tener un cierto rechazo a este tipo de producciones intensivas. Un ejemplo actual es la polémica generada en la sociedad sobre el acuerdo con China para instalar criaderos de cerdos en la Argentina.

### **Modelos de producción, recursos naturales**

El crecimiento demográfico y económico hará que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de energía, agua, minerales y alimentos. Para el año 2030, la demanda mundial de alimentos se espera que aumente en un 50%, la demanda de energía en un 50% y la demanda de agua en un 40%. La amenaza de este nexo es cada vez más evidente, sobre todo en relación con el agua, con las tensiones geopolíticas en torno al agua y la energía, coincidiendo con un fuerte aumento de la sequía y la escasez de agua. La sequía afectó a 100% de California este año y Brasil sufrió su peor sequía en 80 años. Para 2030, se estima que la mitad de las personas en el planeta vivirán en condiciones de estrés hídrico<sup>7</sup>.

La FAO prevé que la población mundial alcanzará los 9.000 millones para 2050, con el consiguiente aumento de la demanda de productos y la creación de nuevos hábitos de

---

<sup>7</sup>[https://www.ml.com/content/dam/ML/Articles/images/ML\\_investment-themes-redefining-the-world-in-2015\\_8.jpg](https://www.ml.com/content/dam/ML/Articles/images/ML_investment-themes-redefining-the-world-in-2015_8.jpg)

consumo debido a la rápida urbanización. La demanda de alimentos crecería en un 70%; el consumo de cereales pasaría de 2.000 millones a 3.000 millones de toneladas y el de carne, de 300 millones a 500 millones (FAO, 2009). Esta realidad supondría una enorme presión sobre los recursos naturales, incluyendo la pesquería. La sobreexplotación de productos del mar es una amenaza que debe revertirse con medidas especiales para limitar la extracción, y recuperar la masa pesquera (Senado, Chile 2015).

Pese a esta situación para algunos autores (Bayer, 2017; World Economic Forum, 2017) se debería aumentar la producción de alimentos ya sea por mayor uso de tierras cultivables, aumento de tierras irrigadas o intensificando la productividad. Para otros (Vía Campesina, 2020) la producción intensiva no es la solución a la falta de alimentos en la mesa. Se considera que en el futuro los consumidores exigirán a los productores la conservación del suelo, con aplicaciones de materia orgánica y el desarrollo de la biodesinfección, tendiendo más hacia una agricultura orgánica.

La tierra cultivable adicional escasea y se calcula que solo cubriría el 20% de la futura demanda de alimentos. El 80% restante deberá provenir de mejores tecnologías y un mayor rendimiento, eficiencia y ahorro. Igualmente, compleja es la situación de los acuíferos, cuya sobreexplotación ocasionaría bajas importantes de la producción. Este es un tema de especial repercusión en América Latina, región que cuenta con tierras y agua, pero no con políticas ni programas con 10 o 20 años de previsión en materia de obras hidráulicas, nuevas tecnologías y ahorro que permitan prepararse para dichos cambios, entre otras cosas, mediante la industrialización y la especialización en alimentos procesados minerales (Dobbs *et al.*, 2011).

La continua deforestación para ampliar las áreas agrícolas y extraer leña incrementaría la erosión y la desertificación, en tanto que el agotamiento de los recursos pesqueros amenazaría la seguridad alimentaria. En contraposición, podrían surgir oportunidades de innovación, inversión y producción sostenible. McKinsey Global Institute señala 15 ámbitos de acción para superar esta tensión, entre ellos, promover la eficiencia y el ahorro de energía, elevar el rendimiento agrícola, reducir la pérdida de alimentos, disminuir las fugas de agua, mitigar la degradación de los suelos, mejorar la calidad de la gestión, cambiar los hábitos y elevar la eficiencia en la producción de minerales (Dobbs *et al.*, 2011).

A su vez, la producción de agua requerirá de más energía, ya sea para desalinizarla, bombearla desde profundidades mayores o trasladarla a puntos más distantes. La relación entre el agua y la energía será más estrecha y ambas deben analizarse conjuntamente (Cardwell, *et al.*, 2009).

Muchos depósitos de agua subterránea se han sobreexplotado y no son recuperables, y los glaciares, gigantescos depósitos de agua dulce, se están perdiendo por derretimiento.

Estas limitaciones podrían compensarse en parte con nuevas tecnologías: i) energías renovables cuya generación requiera menos agua; ii) desalinización a costos más bajos; iii) mejoramiento de la infraestructura para evitar fugas; iv) nuevos embalses y acumulación de aguas de lluvia, y v) disminución del riego tendido y su sustitución con riego por goteo. También será decisiva la investigación genética sobre plantas aptas para su cultivo en zonas áridas y el uso de nuevos fertilizantes. No obstante, podrían acontecer emergencias en regiones pobres que carecen de recursos, por lo que es importante prever los riesgos y adelantar soluciones (Bittar, 2016).

### Mecanización e innovación en la agricultura

La FAO considera que para alimentar a una población mundial cada vez más numerosa no hay más opción que intensificar la producción agrícola. Argumenta que la intensificación sostenible de la producción agrícola se basarán en tres principios técnicos fundamentales: i) **consecución simultánea** de una mayor productividad agrícola y un mejoramiento del capital natural y los servicios del ecosistema; ii) **índices más elevados de eficiencia** en el empleo de insumos clave como el agua, nutrientes, plaguicidas, energía, tierra y mano de obra; y iii) **utilización de la biodiversidad gestionada y natural** para fomentar la resistencia del sistema al estrés abiótico, biótico y económico.

Considera que con este propósito uno de los caminos señalados es avanzar en los procesos de mecanización que cubran todos los niveles de la producción y de las tecnologías de procesado agrícola, abarcando desde las simples herramientas de mano hasta los equipos motorizados más sofisticados. En este sentido, introduce el concepto de “**mecanización sostenible**” como aquella que tiene en cuenta aspectos del ámbito tecnológico, social, medioambiental y cultural para contribuir al desarrollo sostenible de los sectores agrario y alimentario (FAO, 2011).

En la actividad agrícola el empleo de mano de obra está en gran parte sujeta a los ciclos climáticos de la región y a los biológicos de los cultivos que allí se realizan, escapando al control de los productores e imprimiéndole características diferenciales con relación a otras actividades económicas.

Esta característica del trabajo rural sumado a otros procesos que se desarrollan a escala mundial tiene impacto directo sobre las actividades agropecuarias de los países y las regiones y por lo tanto sobre sus Sistemas Agroalimentarios. En los últimos años en la

mayoría de los países se visualiza una intensificación del proceso de sustitución de la mano de obra empleada en las tareas agropecuarias por el empleo de maquinaria agrícola y equipos de uso agroindustrial con el fin de acelerar la productividad y eficiencia de las actividades del sector y suplir las demandas insatisfechas que expresan los productores a la hora de conseguir trabajadores calificados para sus actividades agropecuarias.

La insuficiente oferta de mano de obra para realizar trabajos agrícolas está vinculada, por una parte, a los procesos de urbanización de los sectores periurbanos, al despoblamiento progresivo del medio rural provocado por el éxodo de jóvenes que migran hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades de trabajo y de calidad de vida, a los bajos salarios relativos pagados a los trabajadores rurales en comparación con los urbanos y a las características propias del trabajo rural (exposición al clima, esfuerzos corporales intensos, entre otros).

Inclusive la baja disponibilidad de mano de obra se experimenta a nivel de pequeños productores donde si bien la principal fuente utilizada es la del productor y su familia, para algunas tareas se necesita contratar mano de obra temporaria. Por otra parte, la incorporación de maquinaria a través de la contratación de servicios de maquinaria o mediante el uso compartido con otros productores, facilita la tarea del pequeño agricultor y le permite aumentar la unidad de superficie trabajada en el caso de disponer de más tierra para ampliarla. *Se acaba la antinomia “pequeño agricultor -mecanización agrícola” por una pronomia (sic) que sea “pequeñas unidades agrícolas en conjunto -servicios de mecanización agrícola para todos”* (Garbers, 2012).

En este contexto en los últimos años la mecanización en el sector agropecuario y agroindustrial también ha experimentado desarrollos importantes mediante la aplicación de nuevas tecnologías relacionadas a la comunicación, la información, la robotización, la automatización, la inteligencia artificial, la impresión 3 D, entre otras. El ingeniero Marcelo Bosch, experto en innovación para la agricultura del INTA, nos dice *“Los avances en tecnologías de sensores, materiales, micro y optoelectrónica, inteligencia artificial, servomecanismos, posicionamiento satelital y telecomunicaciones han producido una inmensa cantidad de tecnologías, métodos, dispositivos y experiencias suficientes como para resolver cada vez más problemas en menos tiempo, con más precisión, seguridad y con menos utilización de recursos y daño ambiental”* (Esperbent, 2016). Ejemplo de estos son los drones que se siguen perfeccionando para todo tipo de tarea, no solo para monitorear los cultivos, sino para combatir incendios o plagas; Los sensores que se colocan

en las máquinas permiten disponer de información en tiempo real para perfeccionar la actividad y evitar errores.

En la mayoría de los casos estos avances tienen también entre sus objetivos tratar de disminuir o mitigar los impactos negativos que muchas veces los procesos de mecanización producen sobre la degradación de los recursos naturales y sobre el cambio climático. Según FAO 2001 las aplicaciones de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente permiten producir cultivos de manera más eficiente utilizando menos energía y reduciendo sus impactos negativos. Según los especialistas la tendencia es que las máquinas estén robotizadas en un gran porcentaje, lo que les permitirá ser más precisas e inteligentes, con automatismo programable y sensorizadas con infrarrojos o visión artificial, pudiendo inclusive realizar diagnósticos para la toma de decisiones mediante modelos de simulación tipo “Big Data”. *“Las máquinas serán más productivas, con menos consumo de energía y emisiones, más amigables con el suelo, el ambiente y el operario”* Mario Bragachini (especialista en agroindustria y agregado de valor del INTA).

Con relación a la posibilidad de que los pequeños y medianos productores puedan acceder a este tipo de maquinarias por cuestiones financieras o de escala productiva, la tendencia a escala global muestra que esta problemática se resuelve a través de empresas de servicio especializadas por actividad o por cultivo o a través de formas asociativas entre los productores como las cooperativas o consorcios para uso de maquinaria, entre otros.

Por su parte la FAO introduce el concepto de **“ciberagricultura”** relacionado al diseño, la elaboración y la aplicación de formas innovadoras de usar las TIC en el ámbito rural, centradas principalmente en la agricultura y la alimentación y lo reconoce como una tendencia y un factor fundamental para facilitar el desarrollo agrícola y rural.

*“Una plataforma única e integrada basada en la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) puede ayudar a lograr una integración holística canalizando datos de la agricultura, el medio ambiente, la salud y el transporte, y proporcionando o poniendo a disposición de los consumidores información sobre los productos y la calidad, lo que asegura un transporte oportuno de los productos al mercado y empodera a los agricultores por medio de vínculos más fuertes entre los productores a pequeña escala, los mercados y los servicios financieros”* (FAO, 2018).

Sin embargo, la FAO reconoce que las TICs tienen también la capacidad de alterar negativamente, los sistemas agrícolas y agroalimentarios generando problemas sociales y económicas si no se adoptan medidas de mitigación, para que los beneficios de su implementación alcancen a toda la población, regiones y países. Entre las medidas de

mitigación priorizan la necesidad de reducir **significativamente la triple brecha: digital, rural y de género** existente en el mundo actual.

Por su parte y con relación a la mano de obra empleada, el Foro Económico Mundial, 2013 expresa que, como resultado de la introducción de las TICs en una economía, el proceso de digitalización es una fuente neta de creación de empleos y que por cada empleo que se pierde con la digitalización se crean 2,6 puestos nuevos de trabajo.

La **ciberagricultura** a través de las TICs y otras innovaciones como las big data, el internet de las cosas, la inteligencia artificial, entre otras, no solo contribuirán a mejorar la producción agrícola y las cadenas de valor sino que podrán: i) afianzar los sistemas de trazabilidad reduciendo los problemas relacionados con la calidad e inocuidad de los alimentos; ii) mejorar la planificación del uso de la tierra, la previsión de cosechas y los sistemas de alerta temprana; iii) aumentar la eficiencia en la integración del comercio; iv) mejorar la gestión de los recursos para la alimentación, la seguridad alimentaria y la nutrición; v) contribuir a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo; vi) racionalizar y eficientizar el uso del agua; vii) aportar información para la agricultura de precisión; viii) facilitar la colaboración regional e internacional y ix) fomentar la formación de capacidades humanas. (Naciones Unidas, 2017; FAO, 2018).

Vale la pena señalar que autores como el Dr. Guerrero Ginel<sup>8</sup> considera fundamental el ecosistema de acompañamiento a la innovación y al emprendimiento y la necesidad del compromiso de los protagonistas del territorio a compartir con el prójimo las habilidades. *“la premisa central detrás de la creación de valor compartido, es que la competitividad de una empresa y la salud de las comunidades que lo rodean, son mutuamente dependientes”*.

### **Ganadería extensiva, ecológica y tecnológica**

La carne es uno de los alimentos más apreciados por los consumidores, con unos niveles de consumo muy superiores a los del resto de los grupos alimentarios.

Según datos de la FAO, la producción mundial de carne en 2018 se estimó en 336,4 millones de toneladas, un 1,2 por ciento más que en 2017, originada principalmente en los Estados Unidos, la Unión Europea y la Federación Rusa, pero parcialmente compensada por una disminución en China y el estancamiento en Brasil, dos de los mayores productores de carne del mundo.

---

<sup>8</sup> (ETSIAM. Universidad de Córdoba (España) 6 de julio de 2020)



Para los diferentes tipos de carne, la producción de carne bovina registró la mayor expansión (+2,1 por ciento), seguida de la carne de ave (+1,3 por ciento) mientras que los resultados se mantuvieron estables para la carne ovina y caprina (+0,6 por ciento) y carne de cerdo (+0,6 por ciento) (FAO, 2019).

Históricamente el ganado y el consumo de carne ha sido el principal alimento de la humanidad. Se ha perfeccionado su producción durante siglos y hoy con la alta tecnología se ha logrado gran eficiencia y excelente productividad. Es importante señalar que, aunque en los mercados urbanos la carne bovina y de aves sean las más consumidas, no ocurre lo mismo en las regiones rurales en donde los rumiantes menores, cabras y ovejas, cumplen un papel fundamental en el consumo de la población.

Desde la segunda mitad del siglo XX, la ganadería ha sufrido un proceso de industrialización acelerado que se ha hecho responsable de numerosos problemas ambientales, desde la deforestación del bosque tropical a la contaminación de suelos y, más recientemente, su significativa contribución a la emisión de gases de efecto invernadero. Estas enormes polémicas se han ido vinculando también al consumo de carne. No obstante, existen otras modalidades de ganadería, conocidas en general como ganadería extensiva, cuyo comportamiento es radicalmente diferente, y genera una serie de beneficios muy interesantes, tanto en el ámbito económico como en el social y el ambiental.

Es este modelo ganadero extensivo el que tiene una mayor relación e interacción positiva con el territorio que lo acoge, ofreciendo unas prestaciones y servicios que benefician a toda la sociedad. Es uno de los principales proveedores de los llamados «servicios ambientales», que son los beneficios que las personas obtenemos directamente de los procesos naturales: agua limpia, aire puro, suelo fértil, biodiversidad, entre otros.

Con respecto a la soberanía alimentaria, la ganadería extensiva supone también un elemento clave en cualquier estrategia a largo plazo. La razón fundamental es que el pastoreo produce alimentos de alta calidad a partir de recursos que se sitúan fuera del alcance de la agricultura (montañas, terrenos marginales, bosques, pastos, matorrales, zonas húmedas, entre otros).

Esto significa que la ganadería extensiva no compite con las personas por productos alimenticios, mientras que los sistemas de ganadería intensiva o industrial utilizan como materia prima soja, cereales o leguminosas que podrían destinarse a la alimentación humana. Además, se trata del único mecanismo capaz de garantizar la alimentación (y el bienestar) de muchas comunidades que viven en estas zonas, especialmente aquellas más

pobres (como zonas áridas, estepas, alta montaña o desiertos), sin poner en riesgo sus valores ni su propia supervivencia.

La ganadería extensiva, ya sea correctamente manejada por tecnología apropiada o por pastores de amplia experiencia ofrece una serie de ventajas inigualables para la sociedad. Se trata de un sistema de explotación en el que se intenta compatibilizar la producción con la sostenibilidad del territorio y se realiza en terrenos de gran extensión en el que los animales se alimentan de los propios recursos del medio.

En regiones marginales para la agricultura se produce riqueza, alimentos de alto valor, puestos de trabajo y se mantiene el medio ambiente, generando biodiversidad, contribuye a fijar carbono en el suelo gracias a los pastizales y a los árboles. Por otra parte la ganadería extensiva con el pasto que consumen los animales mantiene equilibrada la masa vegetal evitando de alguna manera que en épocas de sequía los incendios se propaguen rápidamente por el exceso de pasto seco acumulado. La ganadería extensiva es un bien para toda la sociedad, consume o no carne.

Vicente Rodríguez-Estévez profesor del Departamento de Producción Animal de la Universidad de Córdoba y coordinador del proyecto LIFE LiveAdapt de la Comunidad Europea señala que cuando hablamos de ganadería extensiva hablamos de explotaciones que ayudan a gestionar un territorio y a mantener el equilibrio de los ecosistemas en los que se encuentran.

Otra cuestión que a menudo queda fuera del ámbito de la producción sostenible de alimentos es el papel vital de los animales domésticos en la fertilidad del suelo, un aspecto en grave riesgo a escala mundial.

La agricultura ecológica depende, en mayor o menor medida, de fertilizantes orgánicos procedentes fundamentalmente del estiércol de los rumiantes; una mezcla de sus deyecciones junto con la cama del ganado, normalmente hecha de paja o restos vegetales. Esta mezcla, adecuadamente tratada y compostada, es la base de la fertilización de los huertos ecológicos y, aunque puede ser reemplazada en parte por compostaje de residuos domésticos u otras fuentes de materia orgánica, es difícilmente sustituible debido a las características físicas, químicas y biológicas del estiércol de los rumiantes. Además, muchas veces los animales domésticos, fundamentalmente las ovejas por sus especiales características y su facilidad de manejo, se utilizaban como estaciones de transferencia de fertilidad: para alimentarse extraían materia orgánica de zonas no cultivables (pastos, laderas, barbechos, baldíos, entre otros) y la transferían a los rediles y majadas en forma de estiércol, que se empleaba como principal fuente de abono para las tierras de cultivo.

Efectivamente, estos procesos han sido sustituidos por una fertilización industrial, asimétrica, dependiente del petróleo y contaminante, que desplaza la necesidad de contar con los propios animales domésticos. Sin duda, la apuesta por una economía circular y por la reutilización de los residuos orgánicos depende de recuperar el papel clave de los pequeños rumiantes en la producción agraria.

Tradicionalmente se ha asociado la modernización a la ganadería intensiva, pero se puede tener una moderna ganadería extensiva, en la que los animales estén en libertad, no dependan de alimentos externos, salvo situación límites como una prolongada sequía.

En efecto el proyecto LIFE “Live-Adapt” de la Comunidad Europea tratará de mejorar tecnológicamente la ganadería extensiva, especialmente en regiones áridas o semi-áridas. La captación y el aprovechamiento del agua y la gestión del predio con datos libres y en tiempo real, son algunas de las propuestas del proyecto (Agrodigital, 2020).

El proyecto planea diseñar aljibes inteligentes, desarrollar sistemas para limitar la evaporación del agua en charcas ganaderas y diseñar sensores para impedir el acceso de fauna silvestre a los bebederos de los animales, con lo que se evitaría el contagio al ganado doméstico, como ejemplo la tuberculosis.

Por otra parte las TICs y otras innovaciones como la Inteligencia Artificial y la big data permitirían diseñar herramientas de gestión de las explotaciones a partir de bases de datos de acceso libre con distintas informaciones para ayudar a los productores en la toma de decisiones. La clave está en que las medidas de manejo estén en tiempo real como nivel de precipitaciones, temperaturas, epidemiología, pariciones, entre otros. De esta forma se podría optimizar el manejo del ganado, pastizales y lograr mejor rentabilidad.

Hostetler director de Ciencia Animal del National Pork Board (ONE IDEAS FORUM, 2019) afirma que mientras que el big data está impulsado en gran medida a la agricultura, también hay un gran potencial para la ganadería. Sin embargo, habrá que determinar quién es el propietario de los datos, quien tiene acceso a ellos y dónde se almacenarán.

*“Nos preocupan las mismas cosas”. “Nos preocupa la utilización de recursos en el lado del cultivo, también nos preocupa la utilización de recursos en el lado de los animales”.*

*“Creo que la disrupción representa la oportunidad de mejorar la forma en que criamos ganado y abordar los desafíos para el bienestar y la salud de los animales. También hay oportunidades sustanciales para negocios adicionales al interactuar con socios comerciales no tradicionales,” dice Hostetler. “No hay duda, la tecnología está aquí para quedarse”.*

## Bibliografía

Agrodigital.com.5/3/2020

Bayer. (2017). The Future of Agriculture and Food - Facts and Figures. Leverkusen:

Handelsblatt Research Institute. BCRP. (2019). Actividad Económica: enero 2019. Lima: Banco Central de Reserva del Perú. Obtenido de <https://bit.ly/2GJq2Ur>

Campos David. Conferencia Magistral “Visión global para el desarrollo de alimentos funcionales. BIO AGRI FOOD FUTURE. Perú. 2018.

Cardwell, Hal y otros (2009), “The Energy-Water Nexus: Potential Roles for the U.S. Army Corps of Engineers”, Journal of Contemporary Water Research and Education, N° 143, [en línea] [www.limno.com/pdfs/2009\\_Wolfe\\_UCOREnergyReport.pdf](http://www.limno.com/pdfs/2009_Wolfe_UCOREnergyReport.pdf).

CEPAL - Serie Gestión Pública N°85 Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina...Sergio Bittar 2016

CEPAL 2019. Panorama Social de América Latina. dic 2019

Dobbs, R. y otros (2011), “Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food, and water needs”, McKinsey Global Institute.

Esperbent, Cecilie, 2016. ROBOTS: la próxima revolución del campo RIA. Revista de Investigaciones Agropecuarias, vol. 42, núm. 1, abril, 2016, pp. 8-13 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Buenos Aires, Argentina.

European Commission. (2017). The Future of Food and Farming. Bruselas. Obtenido de <https://bit.ly/2j2n9IF>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2009), “Cómo alimentar al mundo en 2050”, presentado en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, celebrada en Roma, [www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis\\_papers/Cómo\\_alimentar\\_al\\_mundo\\_en\\_2050.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis_papers/Cómo_alimentar_al_mundo_en_2050.pdf).

FAO 2001 Informe final del concurso: Globalización, transformaciones en la economía rural y movimientos sociales agrarios. Programa Regional de Becas CLACSO. 2001

FAO, 2011 Ahorrar para crecer. Una guía para los responsables de las políticas de intensificación sostenible de la producción agrícola en pequeña escala.

FAO, 2018 Conferencia Regional de la FAO para Europa 31º período de sesiones “La ciberagricultura: uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el fomento de sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos y la integración del comercio”.

Garbers Emilio 2012. Mecanización agrícola para pequeños productores Propuesta para su Implementación básica. Dirección Nacional de Contratistas Rurales e Insumos Agrícolas Subsecretaría de Agricultura

Guerrero Ginel, J.E.2020. ETSIAM. Universidad de Córdoba. RETA.

<http://www.fao.org>

<https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/argentina>

[https://www.ml.com/content/dam/ML/Articles/images/ML\\_investment-themes-redefining-the-world-in-2015\\_8.jpg](https://www.ml.com/content/dam/ML/Articles/images/ML_investment-themes-redefining-the-world-in-2015_8.jpg)

Ing. Agr. Mario Bragachini, INTA. C.P

Maggio, A., Van Crieking, T., & Malingreau, J. (2015). Global Food Security 2030 Assessing trends with a view to guiding future EU policies.

Naciones Unidas 2017. Consejo Económico y Social. Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo “Función de la ciencia, la tecnología y la innovación en la garantía de la seguridad alimentaria para el año 2030”.

ONE IDEAS FORUM, 2019. Bioeconomía, 4 tecnologías disruptivas que podrían revolucionar la ganadería.

Senado, Chile (2015), JANE Iubckenco, “Global Environmental Changes and People“, IV Congreso del Futuro”

Townsend, R., Benfica, R. M., Prasann, A., & Lee, M. (2017). Future of food: Shaping the Food System to Deliver Jobs. Washington DC: World Bank Group. Obtenido de <https://bit.ly/2ODWG9NB>

Vía Campesina (2020) *COVID-19, es urgente construir nuevos sistemas alimentarios*. Disponible en: <https://viacampesina.org/es/covid-19-es-urgente-construir-nuevos-sistemas-alimentarios/>

World Economic Forum, 2017; Buenos Aires, Argentina



# **Cambios en los patrones de consumo**

*Por Griselda Yanina Rodríguez Ibañez*

## **Cambios en los patrones de consumo**

Las sociedades como bien se mencionó en el capítulo anterior se sustentan por su sistema de organización y acumulación. Esta compleja multi-dimensionalidad conjuga intereses diversos, pero, sobre todo intereses políticos y económicos.

Los hábitos alimentarios y las prácticas culinarias están influenciadas por la cultura, lo étnico, lo religioso y por tabúes que existen en relación a la cuestión alimentaria (Lévi-Strauss, 2012). Son producto de las transformaciones socioculturales que históricamente genera el mercado laboral, quien se sustenta en el sistema agroalimentario y/o agroindustrial como proveedor de comida y ahorro de tiempo.

Sostenemos que coexisten sistemas de normas y reglas que interactúan en tiempo y espacio en los hábitos alimentarios de las familias e individuos, particularmente, **el laboral** y el **tiempo libre**. El contexto COVID 19 es un claro ejemplo de estas nuevas formas de ver, sentir y vivir la alimentación, como derecho, seguridad, soberanía y salud socio-ecológica. Según Carolina Maitía y Trinidad Soteras (2020) el aislamiento social y obligatorio generó cambios de hábitos de consumo:

“La disminución de consumo más marcada se observó en los alimentos listos para consumir, seguidos por los productos congelados, snacks, bebidas gaseosas y jugos, frutos secos,

dulces, conservas, quesos y fiambres. En referencia a comidas preparadas y listas para consumir, el 71% admitió haber reducido su consumo por motivos como la mayor disposición de tiempo para cocinar, el temor al contagio y económico” (p.1).

Cambios que según el nivel económico y la situación laboral de las familias condiciona la calidad, variedad y frecuencia de consumo. La capacidad de compra es un factor condicionante a la hora de acceder entre alimentos saludables (frescos, de estación y variados en macro y micronutrientes) y alimentos sacio-rendidores (farináceos y ultra-procesados, ricos en grasas saturadas, azúcares simples y sal añadida).

Según el informe de gastos de hogares correspondiente al período 2017-2018, sostiene que la región de Cuyo destina el 23,1% de sus ingresos para la compra de alimentos y bebidas no alcohólicas, en relación al 22,7% a nivel nacional (INDEC, 2019).

Las familias más vulnerables destinan más de la mitad de sus ingresos para la compra de alimentos. Y sus prácticas culinarias se estructuran en relación al dinero disponible, a la cantidad de comensales, y a la capacidad de alimentar en términos calóricos y de porción. Los guisados, estofados y/o sopas son comidas muy presentes en los estratos vulnerables, no sólo por ser rendidoras, también por que contienen alimentos baratos (Rosset, como citó en MacMichael, 2016) contienen arroz blanco generalmente, o harina de maíz (polenta) y fideos de trigo tipo guiseros, soperos entre otros. Generalmente contienen cortes de carne para aportar “sabor” y proteínas a la preparación: como menudos de pollo, carnaza, huesos, entre otros. También poseen hortalizas, fuente de vitaminas y minerales como la papa, zanahoria, pimiento o morrón, salsa de tomate (tomate triturado generalmente) y camote/batata, resaltando su sabor con aromáticas frescas o secas como el orégano, comino, pimienta, laurel, pimentón, entre otros. Esta práctica culinaria es muy usual tanto en el oasis como en las áreas de tierras secas no irrigadas del gran San Juan, estimamos que puede estar presente en gran parte de la región y el mundo. Dado que las **comidas de ollas** forman parte de la **resiliencia** socioeconómica de la historia alimentaria (Jean, Louis Flandrin y Massino, Montanari, 2004, Lévi-Strauss, 2012).

Las comidas de olla no sólo cumplen el rol de alimentar y “llenar”, refiriéndome al acto de brindar saciedad y de ser **rendidoras** por su capacidad de generar varias porciones al aumentar su volumen con agua (Aguirre, 2012). También entretejen sentidos, saberes, esfuerzos colectivos y resistencia.

No debemos olvidar que las desigualdades sociales y el hambre son producto de intereses **políticos y económicos**. La mal nutrición por exceso o por carencia sigue



siendo dinamizada por el **mercado de trabajo** (salarios bajos) y la **mercantilización** de los alimentos.

Según el informe (INDEC, 2020) titulado Condiciones de vida “Incidencia de la pobreza e indigencia de 31 aglomerados urbanos” realizado en el segundo semestre del 2019, sostiene que el gran Mendoza se encuentra con el 28,9% de los hogares bajo la línea de pobreza, ello representa 393.283 personas (38,6%). Los hogares bajo la línea de indigencia alcanzan (5,6%) ello representa 80.272 personas (7,9%).

Para el gran San Juan los datos son los siguientes: el 20,9% de los hogares se encuentra bajo la línea de pobreza, ello representa a 172.073 personas (32,3%) Los hogares bajo la línea de indigencia alcanzan al 2,4%, es decir, 17.986 personas (3,4%). Los hogares bajo la línea de pobreza, están integrados por un promedio de 5,3 personas, con respecto aquellos con condiciones de indigencia con un promedio de 4,8 personas, en tanto que el promedio de integrantes por hogar para el conjunto de la población es de 3,4. Esto evidencia el mayor tamaño promedio de aquellos hogares en situación de pobreza e indigencia, con respecto a aquellos que no sufren esta condición.

Con este marco, para que una familia cubra sus necesidades alimentarias en julio del corriente año (2020) debía de disponer de \$14.586 para un hogar con 3 integrantes y de \$35.444 para cubrir la canasta básica total (INDEC, 2020). Estos escenarios afectan y exacerban la desigualdad social y la pobreza generando altos costos sociales y de salud pública.

En término nutricional, nuestra dieta alimentaria debe tener presente cuatro leyes fundamentales creadas por el médico dietista Pedro Escudero en la década del 40. Reconocido en el ambiente profesional y académico como el padre de la nutrición en Argentina (Buschini, 2016). Escudero sostiene que para que un individuo pueda crecer y desarrollarse su dieta debe estar constituida por 4 leyes fundamentales:

- Ley de la **cantidad**, la cual establece que la dieta debe cubrir las calorías necesarias para mantener el equilibrio homeostático<sup>9</sup> de cada organismo. Calorías por debajo o por encima al requerimiento del valor calórico total (VCT) de acuerdo al sexo, edad y talla (estatura) provocará problemas de bajo peso -desnutrición y/o sobrepeso-obesidad, entre otros.
- Ley de **calidad**, refiere que nuestra alimentación debe contener macro y micro-nutrientes de alta densidad nutricional, es decir, aportar proteínas de origen vegetal y animal, fibras, vitaminas, minerales, oligoelementos, y grasas de origen vegetal y animal.
- Ley de la **armonía**, Escudero, plantea la necesidad de que la alimentación debe estar en constante equilibrio entre los componentes nutritivos que nos constituyen, es decir, debe proveer de hidratos de carbono, proteínas, grasas. Si la dieta carece de esta ley nuestro organismo manifestará síntomas físicos y químicos que se traducirán en enfermedades epidérmicas, metabólicas, gástricas, entre otras tantas.

Finalmente, sostiene que la dieta de los individuos no puede ser entendida sólo como un acto de consumir nutrientes, debe sobre todo ser adecuada -ley de la **adecuación**- a las cuestiones culturales, religiosas, étnicas, y sobre todo del estado de salud - enfermedad de las personas.

## Dieta globalizada

La cuestión alimentaria está influenciada por múltiples factores y dimensiones, y lo **social del acto alimentario** cobra relevancia al configurar identidades y símbolos colectivos (Bourdieu, 2016, Aguirre, 2017, Poulain Pierre, 2019) aun si estos no son reconocidos por la ciencia de alimentación y nutrición.

Según la compañía de investigación Mintel<sup>10</sup> las tendencias globales del sector alimentación y bebidas ponen el foco en el **activismo**, es decir, movimientos sociales y políticos que tienden a promover cambios en los patrones de consumo. En la **dieta inteligente** y en el **consumidor responsable**, quien se inclinará por adquirir y modificar su dieta a base de alimentos de producción sustentable y de cercanía, con identidad cultural y conciencia por el medio ambiente. Se estima que aumentará el consumo de alimentos en frescos, vegetales y

---

<sup>9</sup> Conjunto de fenómenos de autorregulación, conducentes al mantenimiento de una relativa constancia en la composición y las propiedades del medio interno de un organismo. Concepto extraído de la enciclopedia libre Wikipedia.

<sup>10</sup> Según la compañía de investigación y análisis de mercado, marketing y publicidad, Mintel, 2019. Para acceder a la nota seguir el siguiente link <https://gastronomiaycia.republica.com/2019/12/25/tendencias-globales-del-sector-de-la-alimentacion-y-las-bebidas-2030/>

frutas, con una baja en el consumo de alimentos cárnicos. Cobrando relevancia la ciencia y la tecnología alimentaria en el proceso de **transformación ecológica**. Por supuesto que quien determinará su accesibilidad seguirán siendo los precios.

No obstante, sostenemos que esta tendencia agudiza la **diferenciación social** entre aquellos que tengan el dinero disponible para modificar su dieta de manera sostenida, con respecto de aquellos que depende exclusivamente de las políticas públicas.

En cuanto a la “baja de consumo cárnico” sostenemos que este tipo de tendencias responden a ciertos sectores sociales que transitan “procesos de cuestionamientos socio-ecológico” en la praxis las familias más vulnerables en términos socioeconómicos al mejorar sus ingresos aumentan el consumo de carne (Aguirre, 2012).

### Reflexiones finales

El sistema de organización y acumulación configura el patrón alimentario de las familias e individuos llevando a generar normas y reglas de consumos a nivel individual y colectivo.

El efecto multiplicador que genera el espacio **social alimentario** al relacionarnos con los otros (Lévi-Strauss, 2012) ya sea en reuniones con amigo/as -familiares, fiestas religiosas, de cumpleaños, casamiento, aniversarios entre otros, nos configura como sujetos de la sociedad de consumo (Fernandez-Armesto, 2004, Melnik, 2013). Estas son transmitidas de generación en generación configurando identidades, sentidos, hábitos y prácticas en relación a nuestra resiliencia.

Fenómeno como el COVID 19 lleva, por un lado, a que una parte de la sociedad argentina retorne a la comensalidad<sup>11</sup> y a prácticas culinarias identificadas como “de la abuela”, es decir, comidas caseras, de olla, donde la categoría tiempo disponible reconfigura de manera coyuntural el espacio doméstico en general y particularmente, el alimentario.

Pero, por el otro lado, los sectores que dependen de manera directa del mercado laboral independiente transitan por un estado de vulnerabilidad alimentaria producto del aislamiento social y obligatorio el cual impacta fuertemente en la economía del hogar y en sus condiciones de posibilidad de sostener una alimentación acorde a sus necesidades básicas de alimentación y nutrición.

Sin ánimo de minimizar las externalidades negativas del contexto, es preciso mencionar que algunos actores que forman parte del sistema agroalimentario regional Mendoza - San Juan y a nivel local recobraron importancia social al generar estrategias comerciales colectivas.

---

<sup>11</sup> Acto social de comer y beber alrededor de la mesa, donde se comparte valores y sentidos familiares.

La producción local y de cercanía recobra importancia en algunos sectores y hogares en el sentido de que las familias pudieron mantener su consumo de frescos, por ejemplo, gracias a la modalidad de delivery que generaron algunas organizaciones de productores y productoras. Esta dimensión se analiza en el apartado 'Dinámicas de los espacios agrícolas periurbanos'.

Concluimos que el patrón alimentario de las familias se transforma en relación a las condiciones de posibilidad que coexisten a nivel doméstico - a nivel del sistema y por sobre todo de la configuración de las políticas públicas que imperan.

## Bibliografía

- Aguirre, P. (2012). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Aguirre, P. (2017). *Una historia social de la comida*. Buenos Aires: Lugar.
- Bourdieu, P. (2016). *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Barcelona: Taurus.
- Buschini, J. (Julio/diciembre de 2016). La alimentación como problema científico y objeto de políticas públicas en Argentina: Pedro Escudero y el Instituto de Nacional de Nutrición 1928-1946. *Apuntes*, Vol. XLIII(N°79), 126-156. doi: <http://dx.doi.org/10.21678/apuntes.79.868>
- Carolina Maitía y Trinidad Soteras. (6 de Julio de 2020). *INTA Informa*. Obtenido de Cómo cambian los hábitos en consumo de alimentos: <https://intainforma.inta.gob.ar/como-cambian-los-habitos-en-consumo-de-alimentos/>
- Fernandez-Armesto, F. (2004). *Historia de la comida. Alimentos, cocina y civilización*. Barcelona: Los 5 sentidos.
- Fischler, C. (1995). *El (h)Omnívoro. El gusto, la cocina y el cuerpo*. Barcelona: Anagrama.
- INDEC. (1 de Abril de 2020). *Condiciones de vida. Incidencia de la pobreza e indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019*. Buenos Aires: Ministerio de Economía. Argentina. Obtenido de EPH. Resultados segundo semestre 2019: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_195EFE752E31.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf)
- INDEC. (Julio de 2020). *Condiciones de Vida: Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Julio de 2020*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado el 31 de Agosto de 2020, de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_08\\_201794418744.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_08_201794418744.pdf)
- Jean, Louis Flandrin y Massino, Montanari. (2004). *Historia de la Alimentación*. España:TREA.

- Lévi-Strauss, C. (2012). Breve tratado de etnología culinaria. En C. Lévi-Strauss, *El origen de las maneras de mesa. Mitologías III*. (págs. 410-432). México: Siglo Veintiuno.
- MacMichael, P. (2016). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias. Perspectivas agroecológicas 14*. Barcelona: Icaria.
- Melnik, L. (2013). *Antropología del consumo*. Buenos Aires: Claridad.
- Poulain Pierre, J. (2019). *Sociologías de la alimentación. Los comensales y el espacio social alimentario*. Barcelona: UOC. Primera edición en lengua castellana.



**Transformaciones  
socioterritoriales  
y sistema agroalimentario  
regional**

*Por Elizabeth Pasteris*

## **Importancia económica del sector agroalimentario, eslabones primario y secundario, para la provincia de Mendoza**

Durante las últimas décadas se ha fortalecido la convicción de la importancia que tienen los estudios regionales, fundamentalmente cuando los mismos se afrontan con miras a la definición de políticas públicas y propuestas de acción para el sector privado. Esta creciente relevancia se justifica en el reconocimiento del territorio como ámbito de los procesos socioeconómicos, culturales y tecnológicos donde deben desarrollarse las capacidades de competitividad, social y ambientalmente sostenible, y las acciones concretas de gobernanza. El sector agroalimentario ha sido históricamente un motor importante de la economía de Mendoza y un actor significativo a la hora de demandar empleo. Por ello, parece importante revisar el estado de situación en estos primeros años del siglo XXI.

### **La economía de Mendoza**

La provincia de Mendoza aporta alrededor del 3,5% al Producto Interno Bruto de Argentina, ubicándose, por su importancia económica, después de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe. Después del periodo de recesión iniciado en 1998, y que tuvo su punto crítico en 2002, se produjo una fuerte recuperación de la actividad económica provincial, que alcanzó altas tasas de crecimiento. La crisis internacional comenzada en el año 2008 frenó este proceso y, si bien el año 2010 mostró recuperación, a partir de 2011 la trayectoria de la economía se presenta oscilante, hasta quedar prácticamente estancada en 2018.

En términos de valor agregado, la matriz productiva provincial muestra un grado creciente de concentración en servicios, con la consecuente pérdida de importancia de los sectores primario y secundario (Tablas A.1, A.2 y A.3 del Anexo). Así, mientras en el año 2003 las

actividades terciarias aportaban el 55% del PBG de Mendoza, quince años más tarde esta participación alcanza el 69%. Buena parte de este crecimiento se explica por las funciones a cargo del Estado, en sus diferentes niveles. Es interesante tener presente, sobre la base de las conclusiones obtenidas por Pasteris y Kemntiz (2016) que, si se excluye el aporte del sector público, la participación de servicios privados disminuye al 47% en 2003 y al 53%, en 2018. Esto confirma la importancia del gasto público en el territorio mendocino, tanto por su monto como por su ritmo de crecimiento. En efecto, mientras en 2003 el sector público representaba el 8,5% del PBG provincial, trece años después participaba con el 16%.

Las decisiones económicas privadas y públicas han tenido una interesante orientación hacia la inserción en los mercados externos consiguiendo, a partir de 2003, un incremento notable de las ventas al exterior, hasta el año 2011 inclusive. Sin embargo, a partir de 2012 se advierte claramente el cierre de la economía regional, que no cuenta con herramientas propias suficientes como para independizarse de la política macroeconómica nacional. Esta última tendencia se revierte, paulatinamente, a partir de 2017. En síntesis, en estos quince años el incremento de las exportaciones provinciales llega casi al 68% y resulta claramente superior a la variación del Producto Bruto Geográfico provincial, que fue de más del 26%<sup>12</sup>.

Es importante destacar que, si bien el crecimiento económico de un territorio se mide a través de la evolución de su Producto Bruto Geográfico, el impacto sobre el bienestar de la población se establece, entre otras variables, por la potencialidad de este crecimiento de generar demanda de empleo genuina y de calidad. Por ello, el estudio de la evolución del nivel y composición del empleo privado de un territorio contribuye, de modo importante, al conocimiento del nivel de vida de sus habitantes. En el caso de Mendoza, la dinámica productiva fue acompañada -y claramente superada- por la dinámica del empleo privado registrado, que muestra un sendero de tasas de crecimiento superiores a las del Producto generado por el sector privado. Mientras en el año 2003 los puestos de trabajo registrados eran algo más de 151.500, en 2018 llegaban a casi 265.000.

El intenso ritmo que experimentó la ocupación durante la expansión económica iniciada al inicio del periodo constituye uno de los rasgos que deben destacarse. Es importante mencionar que el aumento del empleo privado formal resultó muy superior al incremento de la población en edad de trabajar. Sin embargo, las elevadas tasas de los primeros años no fueron sostenibles en el tiempo. Finalmente, entre 2003 y 2018 el empleo privado registrado creció el 75%.

---

<sup>12</sup> Las series de Producto Bruto Geográfico de Mendoza se presentan con diferente año base para el periodo anterior a 2004. Por ello, no es posible incluir el año 2003 en el análisis. Sin embargo, las afirmaciones aquí realizadas son válidas, incluso más contundentes, para el periodo que incluye el año 2003.



Se advierte una paulatina, aunque suave, caída de la importancia de los puestos de trabajo de los sectores primario y secundario, con la consecuente ganancia de participación del sector terciario<sup>13</sup>. Las características de las funciones de producción determinan diferencias cuando se comparan las respectivas cuotas sectoriales. Las más significativas se observan en los sectores: Minas y Canteras, por su función de producción intensiva en capital, y Servicios Personales, sector intensivo en trabajo (Pasteris y Kemnitz, 2016).

Figura 1: Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018. Tasas de crecimiento de PBG, exportaciones y empleo privado registrado

| Sector                             | 2004        | 2005         | 2006        | 2007         | 2008          | 2009         | 2010        | 2011          | 2012         | 2013          | 2014        | 2015          | 2016        | 2017         | 2018          | 2018/<br>2004 |
|------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|---------------|--------------|-------------|---------------|--------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--------------|---------------|---------------|
| <b>Agropecuario</b>                | 4,8%        | 13,8%        | 3,0%        | -2,4%        | -13,0%        | 1,4%         | -0,6%       | -18,5%        | 21,5%        | -17,5%        | 6,0%        | -20,9%        | -0,5%       | 24,4%        | -10,8%        |               |
| <b>Elabor. Alimentos</b>           | 23,7%       | 1,4%         | 13,9%       | 30,1%        | -12,4%        | 6,9%         | 1,9%        | 1,1%          | 1,2%         | 3,5%          | 3,5%        | 11,1%         | -11,0%      | 6,4%         | 32,7%         |               |
| <b>Elabor. Bebidas</b>             | 1,7%        | 8,9%         | 8,0%        | 11,0%        | -18,8%        | 26,4%        | 3,4%        | -22,0%        | 31,2%        | -10,3%        | -7,0%       | -40,6%        | 26,1%       | 3,1%         | -25,6%        |               |
| <b>TOTAL primario y secundario</b> | <b>3,9%</b> | <b>11,2%</b> | <b>4,6%</b> | <b>-5,4%</b> | <b>-15,4%</b> | <b>11,6%</b> | <b>1,3%</b> | <b>-19,4%</b> | <b>24,9%</b> | <b>-13,4%</b> | <b>0,4%</b> | <b>-28,5%</b> | <b>8,9%</b> | <b>13,4%</b> | <b>-16,2%</b> |               |
| <b>TOTAL PBG</b>                   | <b>4,7%</b> | <b>7,7%</b>  | <b>4,2%</b> | <b>2,3%</b>  | <b>-2,8%</b>  | <b>4,4%</b>  | <b>3,6%</b> | <b>-1,4%</b>  | <b>4,9%</b>  | <b>-3,7%</b>  | <b>3,7%</b> | <b>-5,8%</b>  | <b>2,1%</b> | <b>0,3%</b>  | <b>25,9%</b>  |               |

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, OEDE y DEIE.

En la Figura 1 se pueden apreciar las diferentes fases del ciclo económico, así como el impacto de estas fases en el empleo privado registrado. El alto valor de la elasticidad producto, sobre todo en etapas de expansión, es relevante por sus implicancias para las medidas de política económica y social. En efecto, este parámetro indica claramente la ocurrencia del “efecto difusión” cuando aumenta la dinámica económica. Del mismo modo, se evidencia el carácter impulsor (motor del crecimiento) de las ventas de productos y servicios al exterior.

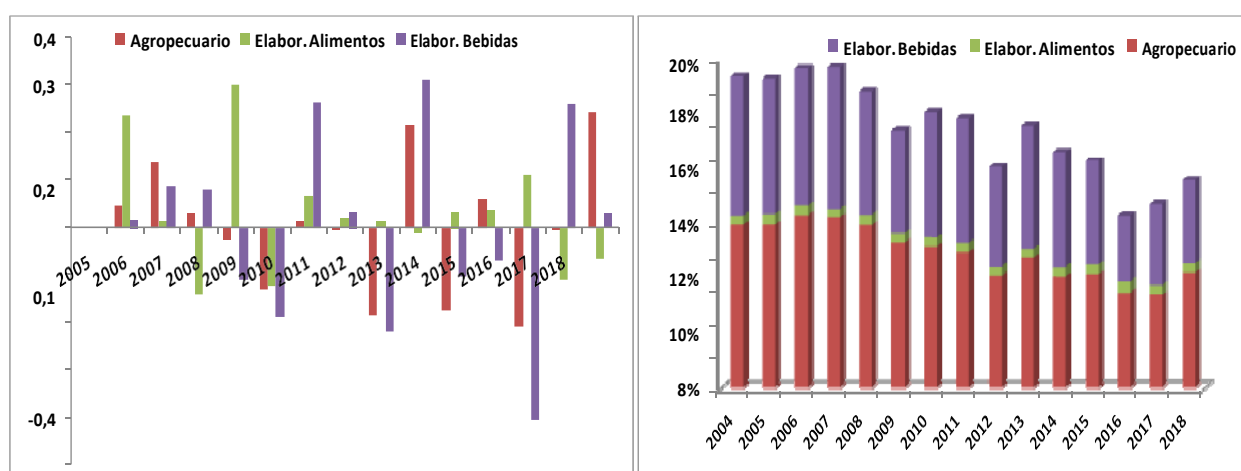
### El sector agroalimentario

Si bien es deseable, necesario en realidad, estudiar situación actual y evolución de los indicadores correspondientes a cada una de las etapas de la cadena, sólo está disponible la información correspondiente al sector agropecuario e industrial, en las ramas de elaboración de alimentos y bebidas. El primero ganó participación, aunque no fuertemente, durante los primeros años, para luego revertir la tendencia, resultando de menor importancia y con

<sup>13</sup> En efecto, mientras en 2003 el empleo privado registrado en actividades primarias y secundarias representaba el 14,7% y el 28,5% de los puestos de trabajo privados; en 2018 estas cuotas eran del 13,7% y 27%, respectivamente.

caída neta de valor agregado al fin del periodo. La elaboración de alimentos y bebidas, por su parte, perdió marcadamente participación en la economía de Mendoza y sufrió mayor descenso de valor agregado. Se observa caída sostenida a partir de 2014 y se destaca que en años de buenas condiciones macroeconómicas no se advierte un importante crecimiento de valor agregado (Figura 2). En síntesis, mientras en 2004 los eslabones primario y secundario de la cadena aportaban casi una quinta parte (19%) del valor PBG provincial, esta cuota se redujo al 13% en 2018 (Figura 2 y Tablas A.4, A.5 y A.6 del Anexo).

Figura 2: Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018. Crecimiento y participación en PBG del sector agroalimentario (primario y secundario)



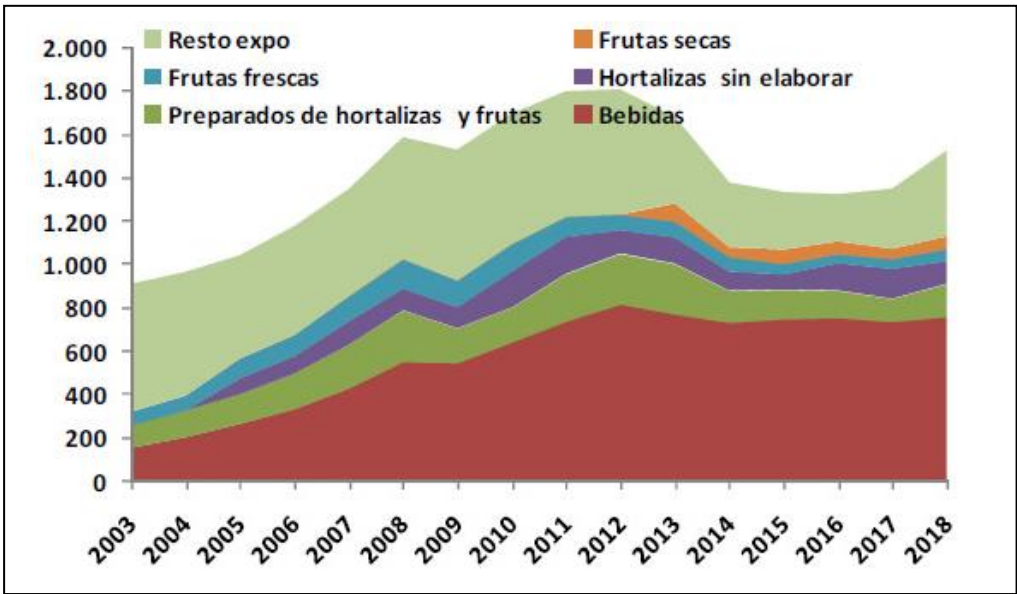
### Participación del sector agroalimentario primario y secundario en el Producto Bruto Geográfico Provincial

| Sector                             | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Agropecuario                       | 9,9%         | 9,9%         | 10,5%        | 10,4%        | 9,9%         | 8,9%         | 8,6%         | 8,3%         | 6,8%         | 7,9%         | 6,8%         | 6,9%         | 5,8%         | 5,7%         | 7,0%         |
| Elabor. Alimentos                  | 0,5%         | 0,6%         | 0,6%         | 0,5%         | 0,6%         | 0,6%         | 0,6%         | 0,6%         | 0,6%         | 0,6%         | 0,6%         | 0,6%         | 0,7%         | 0,6%         | 0,6%         |
| Elabor. Bebidas                    | 8,5%         | 8,3%         | 8,4%         | 8,7%         | 7,5%         | 6,3%         | 7,6%         | 7,6%         | 6,0%         | 7,5%         | 7,0%         | 6,3%         | 4,0%         | 4,9%         | 5,0%         |
| <b>Total primario y secundario</b> | <b>19,0%</b> | <b>18,8%</b> | <b>19,5%</b> | <b>19,5%</b> | <b>18,1%</b> | <b>15,7%</b> | <b>16,8%</b> | <b>16,4%</b> | <b>13,4%</b> | <b>16,0%</b> | <b>14,4%</b> | <b>13,8%</b> | <b>10,5%</b> | <b>11,2%</b> | <b>12,6%</b> |

Fuente: elaboración propia sobre la base de DEIE Mendoza.

Las exportaciones agroalimentarias, por su parte, muestran un patrón de fuerte crecimiento hasta el año 2011 inclusive, demostrando claramente la capacidad sectorial de inserción en los mercados externos cuando las condiciones macroeconómicas lo permiten. Las ventas al exterior están lideradas de modo claro y creciente por el sector vitivinícola seguido, con importante diferencia, por: preparados de frutas y hortalizas, hortalizas sin elaborar, frutas frescas y frutas secas. Las exportaciones de vinos aumentaron cerca del 400% durante el periodo, llevando al sector agroalimentario a crecer el 250%. En estos quince años, las ventas provinciales al exterior aumentaron un 68% (Tablas A.7, A.8 y A.9 del Anexo). Corresponde destacar la aptitud de los actores agroalimentarios para sostener su competitividad externa en las diferentes fases del ciclo económico, manteniendo un perfil de inserción internacional claramente superior al resto de actividades exportadoras provinciales y dando origen a un fuerte proceso de concentración de productos exportables mientras, simultáneamente, se diversificaban los países de destino de las ventas. En efecto, mientras en 2003 la participación agroalimentaria en las exportaciones provinciales era del 33%, en 2018 ascendía al 74%, habiendo alcanzado su máximo (84%) en 2016. Los años 2017 y 2018, sin embargo, son excepciones a la regla de concentración en productos<sup>14</sup>, siendo necesario analizar el futuro de este proceso.

Figura 3: Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018 Evolución de las exportaciones. Sector agroalimentario y resto en millones de dólares



<sup>14</sup> Entre los productos que pueden individualizarse, se destacan manufacturas de origen industrial. No obstante, la explicación podría estar dada por otros artículos, no individualizados en la información disponible.

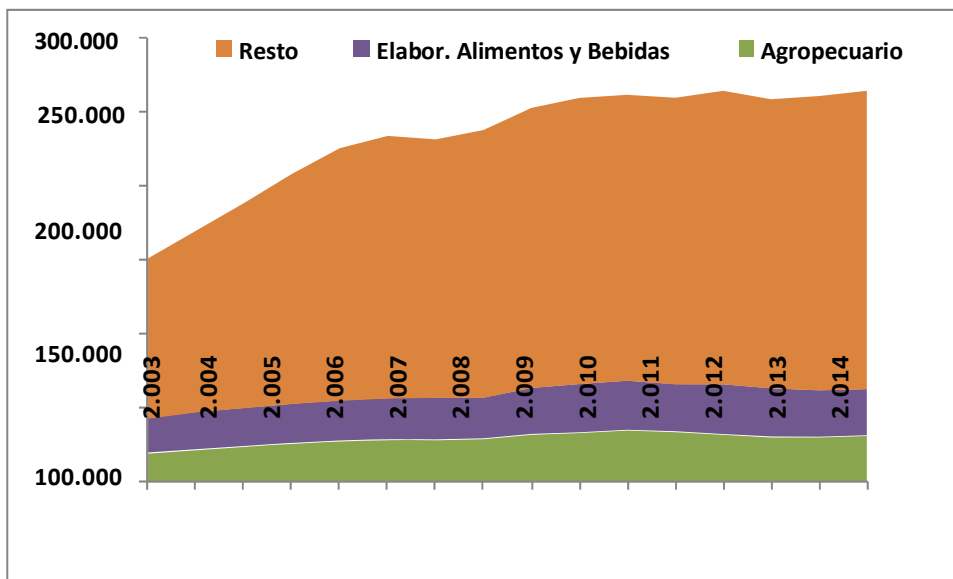
| Ramas de actividad                           | 2003       | 2004       | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|--|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre      | 157        | 205        | 267          | 335          | 429          | 553          | 547          | 643          | 739          | 818          | 773          | 734          | 750          | 756          | 738          | 759          |
| Preparados de hortalizas, legumbres y frutas | 105        | 125        | 138          | 164          | 201          | 236          | 160          | 159          | 217          | 232          | 230          | 145          | 136          | 125          | 104          | 152          |
| Hortalizas y legumbres sin elaborar          | s/d        | s/d        | 72           | 80           | 108          | 99           | 96           | 166          | 169          | 106          | 119          | 87           | 68           | 124          | 136          | 102          |
| Frutas frescas                               | 61         | 66         | 89           | 96           | 115          | 137          | 124          | 127          | 95           | 75           | 79           | 71           | 51           | 45           | 48           | 60           |
| Frutas secas o procesadas                    | s/d        | s/d        | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | 83           | 45           | 66           | 59           | 47           | 59           |
| <b>Total productos agroindustriales</b>      | <b>323</b> | <b>396</b> | <b>567</b>   | <b>675</b>   | <b>853</b>   | <b>1.026</b> | <b>927</b>   | <b>1.094</b> | <b>1.221</b> | <b>1.232</b> | <b>1.284</b> | <b>1.082</b> | <b>1.070</b> | <b>1.108</b> | <b>1.074</b> | <b>1.132</b> |
| <b>Total exportaciones de Mendoza</b>        | <b>910</b> | <b>965</b> | <b>1.042</b> | <b>1.176</b> | <b>1.347</b> | <b>1.588</b> | <b>1.529</b> | <b>1.696</b> | <b>1.800</b> | <b>1.807</b> | <b>1.682</b> | <b>1.379</b> | <b>1.334</b> | <b>1.324</b> | <b>1.350</b> | <b>1.525</b> |

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

La producción de frutas y hortalizas, frescas, secas y elaboradas, es responsable de una importante demanda de trabajo. En efecto, los puestos de trabajo registrados en las actividades agropecuarias y de elaboración de alimentos y bebidas eran 43.106 en 2003 y 62.971 en 2018, habiendo crecido el 46% en estos quince años. Esta evolución, sin embargo, resulta significativamente menor a la del empleo total perdiendo, en consecuencia, importancia relativa. La explicación está dada, consistentemente con lo expuesto anteriormente, con la dinámica del sector servicios.

Las actividades agroindustriales pasaron de representar más del 28% de los puestos de trabajo a significar algo menos del 24% (Tablas A.13, A.14 y A.15 del Anexo). El aporte a la demanda de empleo privado se reparte en cuotas similares entre los eslabones primario y secundario en estos últimos años. El sector agropecuario mantiene su cuota estable, prácticamente a lo largo de todo el periodo, con una pequeña caída. Es, entonces, el industrial el responsable de la menor participación en la demanda total de trabajo privado.

Figura 4: Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018. Evolución del empleo privado registrado. Sector agroalimentario y resto

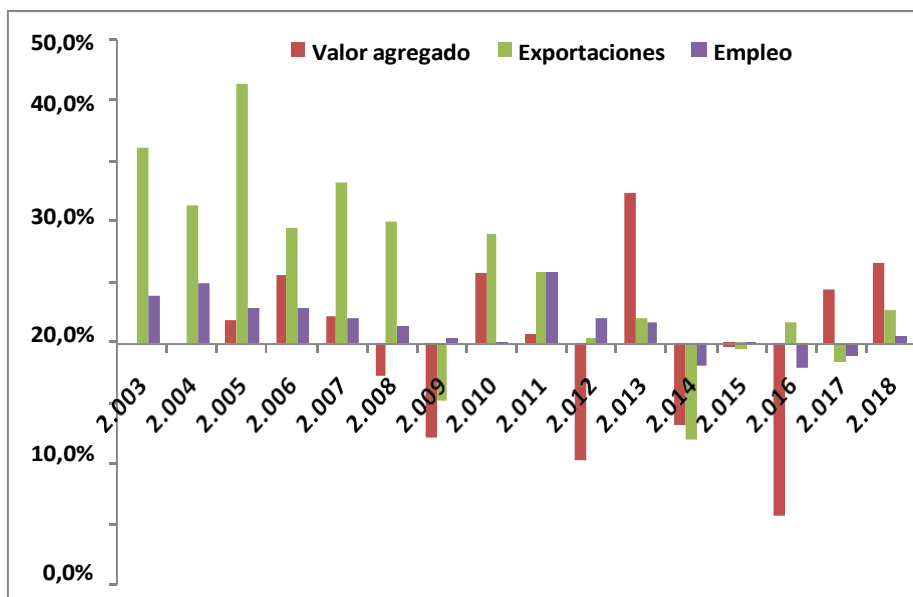


| Ramas de actividad          | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010   | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016   | 2017    | 2018    | 2019    |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|
| Agropecuario                | 19.523  | 22.029  | 24.182  | 26.192  | 27.873  | 28.551  | 28.589  | 29.316 | 32.234  | 33.366  | 35.127  | 34.101  | 32.214  | 30.497 | 30.465  | 31.444  | 31.763  |
| Elabor. Bebidas             | 23.583  | 25.292  | 25.909  | 26.888  | 27.321  | 28.201  | 28.597  | 27.834 | 31.626  | 33.084  | 33.665  | 32.224  | 34.032  | 33.056 | 31.768  | 31.527  | 30.933  |
| Agroalimentos prim.ysecund. |         | 43.106  | 47.320  | 50.091  | 53.080  | 55.194  | 56.752  | 57.186 | 57.150  | 66.449  | 68.791  | 66.324  | 66.245  | 63.553 | 62.233  | 62.971  | 62.696  |
| Empleo privado total        | 151.570 | 170.243 | 188.911 | 208.593 | 226.023 | 234.348 | 231.959 |        | 238.230 | 260.057 | 262.038 | 260.096 | 264.761 |        | 261.347 | 264.723 | 264.981 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

Finalmente, comparando las dinámicas de valor agregado, empleo y exportaciones agroindustriales, corresponde señalar que el sentido del crecimiento coincide prácticamente en la totalidad de los años. Las tasas, en cambio, resultan bastante diferentes. La notable capacidad de inserción internacional del sector agroalimentario no tuvo un correlato proporcional en la demanda de empleo registrado ni en el valor agregado, al menos para las actividades primarias y secundarias. La demanda de trabajo, no obstante, creció claramente por encima del valor agregado por las mismas actividades.

Figura 5: Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018 Sector agroalimentario primario y secundario. Tasas de crecimiento de VA, exportaciones y empleo registrado



| Concepto       | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008   | 2009   | 2010  | 2011  | 2012   | 2013  | 2014   | 2015  | 2016   | 2017  | 2018/2003 |         |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|-----------|---------|
| Valor agregado |       |       | 3,9%  | 11,2% | 4,6%  | -5,4%  | -15,4% | 11,6% | 1,3%  | -19,4% | 24,9% | -13,4% | -0,4% | -28,5% | 8,9%  | 13,4%     | -16,2%  |
| Exportaciones  | 32,5% | 22,7% | 43,0% | 19,1% | 26,5% | -20,2% | 9,6%   | 18,0% | 11,5% | 0,9%   | -4,3% | -15,7% | 1,1%  | -3,5%  | 3,1%  | 5,4%      | 250,40% |
| Empleo         | 7,7%  | 9,8%  | 5,9%  | 6,0%  | 4,0%  | 2,8%   | 0,8%   | -0,1% | 11,7% | 4,1%   | 3,5%  | -3,6%  | -0,1% | -4,1%  | -2,1% | 1,2%      | 46,10%  |

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, OEDE y DEIE.

### El impacto en el territorio

El crecimiento económico del territorio provincial ha sido influenciado por el patrón de especialización en actividades terciarias, siendo los departamentos de mayor especialización en servicios los que han dinamizado su economía en mayor grado. La actividad de las dos últimas décadas se ha distribuido territorialmente de modo tal que profundiza las desigualdades económicas existentes al inicio de este periodo. Son, precisamente, los departamentos concentrados en el sector agroindustrial los que han evolucionado en menor medida (Pasteris, Bignone y Kemnitz, 2016). Resulta paradójico que los territorios que albergan el inicio de la cadena productiva se encuentren cada vez más rezagados. Por ello, parece importante indagar las diferentes razones que llevan a este resultado. Entre estos motivos, cabe destacar la probable existencia de problemas de eficiencia productiva y la distribución de la renta a lo largo de la cadena.



## Reflexiones finales

En síntesis, durante el año 2018 la cadena agroindustrial mendocina, sólo mediante sus eslabones primario y secundario, aportó el 13% al Producto Bruto Geográfico, casi una cuarta parte a la demanda de empleo privado registrado y casi tres cuartas partes a las ventas al exterior. Durante los últimos quince años manifestó la mayor aptitud para la inserción internacional, entre las actividades desarrolladas en la provincia, y aportó a la creación de puestos de trabajo, que aumentaron el 46%. El valor agregado por estos eslabones, en cambio, no muestra crecimiento<sup>15</sup>.

Para alcanzar una acabada comprensión de la importancia económica del sector agroalimentario, corresponde, por supuesto, incorporar el análisis de los eslabones de la cadena que integran el sector terciario y cuya información de base no está disponible públicamente. Esta tarea es especialmente importante, ya que son los servicios los que se han desarrollado fuertemente en los últimos años, destacándose entre ellos -además del sector público ya indicado- el comercio, el turismo y los servicios personales. Todos ellos, en diferentes medidas y con tareas específicas, integran la cadena agroindustrial. Corresponde también, por supuesto, incorporar al análisis el impacto sobre todas las actividades, públicas y privadas, relacionadas de modo directo e indirecto con el sector agroalimentario.

## Bibliografía

Pasteris, E., editora (2016). Matriz productiva, competitividad sostenible y territorio. Región de Cuyo, 2003-2015. Mendoza, ed. Inca, 286 págs.

Pasteris, E., Kemnitz, T. Y Bignone, F. (2016), "Convergencia económica en los departamentos de Mendoza", *Revista Estudios Económicos*, Bahía Blanca, Argentina, ed. UNS. Vol. XXXIII, N°66, pp. 65-93.

Pasteris, E., Garriga, P. Y Bignone, F. (2014) "Evolución de las condiciones socioeconómicas del territorio mendocino", en Anales de la X Bienal del Coloquio Internacional de Transformaciones Territoriales. Desequilibrios regionales y políticas públicas, una agenda pendiente, pp. 2621-2645.

Red de Instituciones para la Competitividad Sostenible (REICOS), "Diversas miradas sobre nuestra economía, nuestro ambiente y nuestras condiciones de vida", Documento n°5, septiembre de 2015, 117 págs.

---

<sup>15</sup> La dificultad metodológica antes mencionada impide tomar en consideración el crecimiento del año 2003, que fue positivo, lo que disminuiría - de modo probablemente significativo - la caída del 16% producida entre 2004 y 2018.

## ANEXOS

Tabla A.1 Provincia de Mendoza. Periodo 2004 a 2018  
Producto Bruto Geográfico Provincial, por grandes sectores económicos.  
En miles de pesos de 1993

| Sector           | 2004              | 2005              | 2006              | 2007              | 2008              | 2009              | 2010              | 2011              | 2012              | 2013              | 2014              | 2015              | 2016              | 2017              | 2018              |
|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>PBG Total</b> | <b>10.874.929</b> | <b>11.380.763</b> | <b>12.259.304</b> | <b>12.770.719</b> | <b>13.065.174</b> | <b>12.700.762</b> | <b>13.262.432</b> | <b>13.739.584</b> | <b>13.545.086</b> | <b>14.211.514</b> | <b>13.687.924</b> | <b>14.189.503</b> | <b>13.373.003</b> | <b>13.655.492</b> | <b>13.696.638</b> |
| Primario         | 2.284.041         | 2.268.800         | 2.467.931         | 2.645.346         | 2.744.817         | 2.332.622         | 2.301.788         | 2.211.914         | 1.965.113         | 2.137.394         | 1.900.583         | 2.006.869         | 1.801.778         | 1.738.847         | 1.885.494         |
| Secundario       | 2.555.840         | 2.722.941         | 2.838.049         | 2.851.443         | 2.722.733         | 2.569.088         | 2.795.153         | 2.898.168         | 2.668.823         | 2.998.136         | 2.812.470         | 2.805.692         | 2.395.189         | 2.471.203         | 2.381.099         |
| Terciario        | 6.035.048         | 6.389.023         | 6.953.324         | 7.273.930         | 7.597.623         | 7.799.051         | 8.165.491         | 8.629.502         | 8.911.150         | 9.075.984         | 8.974.872         | 9.376.942         | 9.176.036         | 9.445.443         | 9.430.045         |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D.E.I.E, Gobierno de Mendoza. Tabla A.2

Tabla A.2 Provincia de Mendoza. Periodo 2004 a 2018  
Participación de grandes sectores económicos en el Producto Bruto Geográfico Provincial

| Sector     | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Primario   | 21,0% | 19,9% | 20,1% | 20,7% | 21,0% | 18,4% | 17,4% | 16,1% | 14,5% | 15,0% | 13,9% | 14,1% | 13,5% | 12,7% | 13,8% |
| Secundario | 23,5% | 23,9% | 23,2% | 22,3% | 20,8% | 20,2% | 21,1% | 21,1% | 19,7% | 21,1% | 20,5% | 19,8% | 17,9% | 18,1% | 17,4% |
| Terciario  | 55,5% | 56,1% | 56,7% | 57,0% | 58,2% | 61,4% | 61,6% | 62,8% | 65,8% | 63,9% | 65,6% | 66,1% | 68,6% | 69,2% | 68,8% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D.E.I.E, Gobierno de Mendoza.

Tabla A.3 Provincia de Mendoza. Periodo 2004 a 2018  
Crecimiento del Producto Bruto Geográfico Provincial, por grandes sectores económicos

| Setor            | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008         | 2009        | 2010        | 2011         | 2012        | 2013         | 2014        | 2015         | 2016         | 2017        | 2018         | 2018/2004 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-----------|
| <b>PBG Total</b> | <b>4,7%</b> | <b>7,7%</b> | <b>4,2%</b> | <b>2,3%</b> | <b>-2,8%</b> | <b>4,4%</b> | <b>3,6%</b> | <b>-1,4%</b> | <b>4,9%</b> | <b>-3,7%</b> | <b>3,7%</b> | <b>-5,8%</b> | <b>-2,1%</b> | <b>0,3%</b> | <b>25,9%</b> |           |
| Primario         | -0,7%       | 8,8%        | 7,2%        | 3,8%        | 15,0%        | -1,3%       | -3,9%       | 11,2%        | -8,8%       | -11,1%       | 5,6%        | -10,2%       | -3,5%        | 8,4%        | 17,4%        |           |
| Secundario       | 6,5%        | 4,2%        | 0,5%        | -4,5%       | 5,6%         | 8,8%        | 3,7%        | 7,9%         | -12,3%      | -6,2%        | -0,2%       | -14,6%       | -3,2%        | -3,6%       | -6,8%        |           |
| Terciario        | 5,9%        | 8,8%        | 4,6%        | 4,5%        | 2,7%         | 4,7%        | 5,7%        | 3,3%         | 1,8%        | -1,1%        | 4,5%        | -2,1%        | -2,9%        | -0,2%       | 56,3%        |           |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D.E.I.E, Gobierno de Mendoza.

Tabla A.4 Provincia de Mendoza. Periodo 2004 a 2018  
Producto Bruto Geográfico Provincial, total y agroalimentario primario y secundario En miles de pesos de 1993

| Sector                          | 2004              | 2005              | 2006              | 2007              | 2008              | 2009              | 2010              | 2011              | 2012              | 2013              | 2014              | 2015              | 2016              | 2017              | 2018              |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>PBG Total</b>                | <b>10.874.929</b> | <b>11.380.763</b> | <b>12.259.304</b> | <b>12.770.719</b> | <b>13.065.174</b> | <b>12.700.762</b> | <b>13.262.432</b> | <b>13.739.584</b> | <b>13.545.086</b> | <b>14.211.514</b> | <b>13.687.924</b> | <b>14.189.503</b> | <b>13.373.003</b> | <b>13.655.492</b> | <b>13.696.638</b> |
| Agropecuario                    | 1.078.644         | 1.130.141         | 1.285.867         | 1.324.392         | 1.292.772         | 1.124.395         | 1.140.663         | 1.134.313         | 924.780           | 1.123.947         | 927.663           | 983.273           | 777.734           | 773.912           | 962.524           |
| Elabor. Alimentos               | 58.434            | 72.276            | 73.264            | 63.044            | 82.041            | 71.867            | 76.797            | 78.292            | 79.164            | 78.190            | 80.903            | 83.745            | 93.067            | 82.845            | 77.517            |
| Elabor. Bebidas                 | 926.404           | 942.184           | 1.025.690         | 1.107.854         | 986.145           | 800.428           | 1.011.760         | 1.045.808         | 815.956           | 1.070.515         | 960.559           | 893.290           | 530.336           | 668.522           | 688.937           |
| <b>Total primario y secund.</b> | <b>2.063.483</b>  | <b>2.144.602</b>  | <b>2.384.821</b>  | <b>2.495.290</b>  | <b>2.360.958</b>  | <b>1.996.689</b>  | <b>2.229.220</b>  | <b>2.258.413</b>  | <b>1.819.900</b>  | <b>2.272.651</b>  | <b>1.969.125</b>  | <b>1.960.308</b>  | <b>1.401.137</b>  | <b>1.525.279</b>  | <b>1.728.977</b>  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D.E.I.E, Gobierno de Mendoza. Tabla A.5



Tabla A.5 Provincia de Mendoza. Periodo 2004 a 2018  
Participación del sector agroalimentario primario y secundario en el Producto Bruto Geográfico Provincial

| Sector                          | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Agropecuario                    | 9.9%         | 9.9%         | 10.5%        | 10.4%        | 9.9%         | 8.9%         | 8.6%         | 8.3%         | 6.8%         | 7.9%         | 6.8%         | 6.9%         | 5.8%         | 5.7%         | 7.0%         |
| Elabor. Alimentos               | 0.5%         | 0.6%         | 0.6%         | 0.5%         | 0.6%         | 0.6%         | 0.6%         | 0.6%         | 0.6%         | 0.6%         | 0.6%         | 0.6%         | 0.7%         | 0.6%         | 0.6%         |
| Elabor. Bebidas                 | 8.5%         | 8.3%         | 8.4%         | 8.7%         | 7.5%         | 6.3%         | 7.6%         | 7.6%         | 6.0%         | 7.5%         | 7.0%         | 6.3%         | 4.0%         | 4.9%         | 5.0%         |
| <b>Total primario y secund.</b> | <b>19.0%</b> | <b>18.8%</b> | <b>19.5%</b> | <b>19.5%</b> | <b>18.1%</b> | <b>15.7%</b> | <b>16.8%</b> | <b>16.4%</b> | <b>13.4%</b> | <b>16.0%</b> | <b>14.4%</b> | <b>13.8%</b> | <b>10.5%</b> | <b>11.2%</b> | <b>12.6%</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D.E.I.E, Gobierno de Mendoza.

Tabla A.6 Provincia de Mendoza. Periodo 2004 a 2018  
Crecimiento del Producto Bruto Geográfico Provincial, total y sector agroalimentario primario y secundario

| Sector                          | 2004        | 2005         | 2006        | 2007         | 2008         | 2009         | 2010        | 2011          | 2012         | 2013          | 2014         | 2015          | 2016        | 2017        | 2018          | 2018/2004 |
|---------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|-------------|-------------|---------------|-----------|
| Agropecuario                    | 4,8%        | 13,8%        | 3,0%        | -2,4%        | -13,0%       | 1,4%         | -0,6%       | -18,5%        | 21,5%        | -17,5%        | 6,0%         | -20,9%        | -0,5%       | 24,4%       | -10,8%        |           |
| Elabor. Alimentos               | 23,7%       | 1,4%         | 13,9%       | -30,1%       | 12,4%        | -6,9%        | 1,9%        | 1,1%          | -1,2%        | 3,5%          | 3,5%         | 11,1%         | 11,0%       | -6,4%       | 32,7%         |           |
| Elabor. Bebidas                 | 1,7%        | 8,9%         | 8,0%        | -11,0%       | 18,8%        | -26,4%       | 3,4%        | 22,0%         | -31,2%       | 10,3%         | -7,0%        | 40,6%         | -26,1%      | 3,1%        | -25,6%        |           |
| <b>Total primario y secund.</b> | <b>3,9%</b> | <b>11,2%</b> | <b>4,6%</b> | <b>-5,4%</b> | <b>15,4%</b> | <b>11,6%</b> | <b>1,3%</b> | <b>-19,4%</b> | <b>24,9%</b> | <b>-13,4%</b> | <b>-0,4%</b> | <b>-28,5%</b> | <b>8,9%</b> | <b>13,4</b> | <b>-16,2%</b> |           |
| <b>Total PBG</b>                | <b>4,7%</b> | <b>7,7%</b>  | <b>4,2%</b> | <b>-2,3%</b> | <b>2,8%</b>  | <b>4,4%</b>  | <b>3,6%</b> | <b>-1,4%</b>  | <b>4,9%</b>  | <b>-3,7%</b>  | <b>3,7%</b>  | <b>-5,8%</b>  | <b>2,1%</b> | <b>0,3%</b> | <b>25,9%</b>  |           |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D.E.I.E, Gobierno de Mendoza.

Tabla A.7 Provincia de Mendoza. Exportaciones totales y agroindustriales Periodo 2003 a 2018.  
En millones de dólares

| Producto                                     | 2003       | 2004       | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|--|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre      | 157        | 205        | 267          | 335          | 429          | 553          | 547          | 643          | 739          | 818          | 773          | 734          | 750          | 756          | 738          | 759          |
| Preparados de hortalizas, legumbres y frutas | 105        | 125        | 138          | 164          | 201          | 236          | 160          | 159          | 217          | 232          | 230          | 145          | 136          | 125          | 104          | 152          |
| Hortalizas y legumbres sin elaborar          | s/d        | s/d        | 72           | 80           | 108          | 99           | 96           | 166          | 169          | 106          | 119          | 87           | 68           | 124          | 136          | 102          |
| Frutas frescas                               | 61         | 66         | 89           | 96           | 115          | 137          | 124          | 127          | 95           | 75           | 79           | 71           | 51           | 45           | 48           | 60           |
| Frutas secas o procesadas                    | s/d        | s/d        | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | s/d          | 83           | 45           | 66           | 59           | 47           | 59           |
| <b>Total productos agroindustriales</b>      | <b>323</b> | <b>396</b> | <b>567</b>   | <b>675</b>   | <b>853</b>   | <b>1.026</b> | <b>927</b>   | <b>1.094</b> | <b>1.221</b> | <b>1.232</b> | <b>1.284</b> | <b>1.082</b> | <b>1.070</b> | <b>1.108</b> | <b>1.074</b> | <b>1.132</b> |
| <b>Total exportaciones de Mendoza</b>        | <b>910</b> | <b>965</b> | <b>1.042</b> | <b>1.176</b> | <b>1.347</b> | <b>1.588</b> | <b>1.529</b> | <b>1.696</b> | <b>1.800</b> | <b>1.807</b> | <b>1.682</b> | <b>1.379</b> | <b>1.334</b> | <b>1.324</b> | <b>1.350</b> | <b>1.525</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC Tabla A.8

Tabla A.8 Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018  
Participación de productos agroindustriales en las exportaciones provinciales

| Producto                                     | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre      | 16,3%        | 21,3%        | 25,6%        | 28,4%        | 31,9%        | 34,8%        | 35,8%        | 37,9%        | 41,1%        | 45,3%        | 46,0%        | 53,2%        | 56,2%        | 57,1%        | 54,7%        | 49,8%        |
| Preparados de hortalizas, legumbres y frutas | 10,9%        | 12,9%        | 13,3%        | 13,9%        | 14,9%        | 14,9%        | 10,5%        | 9,4%         | 12,1%        | 12,8%        | 13,7%        | 10,5%        | 10,2%        | 9,4%         | 7,7%         | 10,0%        |
| Hortalizas y legumbres sin elaborar          |              |              | 6,9%         | 6,8%         | 8,0%         | 6,2%         | 6,3%         | 9,8%         | 9,4%         | 5,8%         | 7,1%         | 6,3%         | 5,1%         | 9,4%         | 10,1%        | 6,7%         |
| Frutas frescas                               | 6,3%         | 6,9%         | 8,6%         | 8,2%         | 8,6%         | 8,6%         | 8,1%         | 7,5%         | 5,3%         | 4,2%         | 4,7%         | 5,1%         | 3,8%         | 3,4%         | 3,6%         | 4,0%         |
| Frutas secas o procesadas                    |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              | 4,9%         | 3,3%         | 5,0%         | 4,5%         | 3,5%         |
| <b>Total productos agroindustriales</b>      | <b>33,5%</b> | <b>41,1%</b> | <b>54,4%</b> | <b>57,4%</b> | <b>63,4%</b> | <b>64,6%</b> | <b>60,6%</b> | <b>64,5%</b> | <b>67,8%</b> | <b>68,2%</b> | <b>76,4%</b> | <b>78,5%</b> | <b>80,2%</b> | <b>83,7%</b> | <b>79,5%</b> | <b>74,2%</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC

Tabla A.9 Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018  
Crecimiento de las exportaciones de productos agroindustriales

| Producto                                     | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012        | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018        | 2018/2003     |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------|
| Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre      | 37,1%        | 30,8%        | 30,0%        | 25,4%        | 28,3%        | 28,8%        | -1,1%        | 17,5%        | 15,1%        | 10,7%       | -5,5%        | -5,1%        | 2,1%         | 0,8%         | -2,3%        | 2,9%        | 383,7%        |
| Preparados de hortalizas, legumbres y frutas | 18,8%        | 10,6%        | 18,8%        | 22,3%        | 17,7%        | 32,3%        | -0,4%        | 36,4%        | 6,9%         | -0,7%       | 37,0%        | -6,4%        | -8,3%        | 16,3%        | -45,5%       | 44,5%       |               |
| Hortalizas y legumbres sin elaborar          | 46,2%        |              | 10,2%        | 35,5%        | -8,4%        | -2,5%        | 72,0%        | 1,9%         | 37,5%        | -12,6%      | -27,0%       | -22,1%       | 83,5%        | 10,0%        | -25,5%       |             |               |
| Frutas frescas                               | 18,0%        | 8,7%         | 35,0%        | 7,6%         | 19,8%        | 19,0%        | 9,5%         | 2,1%         | -25,0%       | -20,8%      | -4,6%        | -10,2%       | -28,2%       | -12,0%       | 7,1%         | 25,6        | 1,2%          |
| Frutas secas o procesadas                    |              |              |              |              |              |              |              |              |              |             |              | 45,2%        | -46,6%       | -11,0%       | 20,8%        | -25,3%      |               |
| <b>Total productos agroindustriales</b>      | <b>32,5%</b> | <b>22,7%</b> | <b>43,0%</b> | <b>19,1%</b> | <b>26,5%</b> | <b>20,2%</b> | <b>-9,6%</b> | <b>18,0%</b> | <b>11,5%</b> | <b>0,9%</b> | <b>4,3%</b>  | <b>15,7%</b> | <b>-1,1%</b> | <b>-3,5%</b> | <b>-3,1%</b> | <b>5,4%</b> | <b>250,4%</b> |
| <b>Total exportaciones de Mendoza</b>        | <b>3,80%</b> | <b>6,1%</b>  | <b>7,9%</b>  | <b>12,9%</b> | <b>14,5%</b> | <b>17,9%</b> | <b>-3,7%</b> | <b>10,9%</b> | <b>6,1%</b>  | <b>0,4%</b> | <b>-6,9%</b> | <b>18,0%</b> | <b>-3,2%</b> | <b>-0,7%</b> | <b>1,9%</b>  | <b>13,0</b> | <b>67,6%</b>  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC

Tabla A.10 Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2019  
Asalariados registrados en el sector privado, por grandes sectores

| Sector                      | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Empleo privado total</b> | <b>151.570</b> | <b>170.243</b> | <b>188.911</b> | <b>208.593</b> | <b>226.023</b> | <b>234.348</b> | <b>231.959</b> | <b>238.230</b> | <b>253.287</b> | <b>260.057</b> | <b>262.038</b> | <b>260.096</b> | <b>264.761</b> | <b>259.145</b> | <b>261.347</b> | <b>264.723</b> | <b>264.981</b> |
| Primario                    | 22.277         | 25.081         | 27.797         | 30.364         | 32.925         | 33.796         | 33.135         | 34.051         | 37.248         | 38.900         | 40.446         | 39.099         | 36.959         | 34.983         | 35.254         | 36.230         | 36.646         |
| Secundario                  | 43.156         | 48.962         | 53.694         | 59.511         | 63.612         | 64.944         | 62.888         | 63.852         | 70.591         | 73.324         | 71.976         | 70.149         | 74.143         | 70.445         | 70.563         | 71.382         | 71.141         |
| Terciario                   | 86.029         | 96.118         | 107.329        | 118.617        | 129.376        | 135.520        | 135.874        | 140.203        | 145.360        | 147.764        | 149.546        | 150.771        | 153.608        | 153.653        | 155.468        | 156.987        | 157.071        |

**Nota:** Año 2019, promedio tres primeros trimestres.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE).

Tabla A.11 Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2019  
Participación de grandes sectores en el empleo privado registrado

| Sector     | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Primario   | 14,7% | 14,7% | 14,7% | 14,6% | 14,6% | 14,4% | 14,3% | 14,3% | 14,7% | 15,0% | 15,4% | 15,0% | 14,0% | 13,5% | 13,5% | 13,7% | 13,8% |
| Secundario | 28,5% | 28,8% | 28,4% | 28,5% | 28,1% | 27,7% | 27,1% | 26,8% | 27,9% | 28,2% | 27,5% | 27,0% | 28,0% | 27,2% | 27,0% | 27,0% | 26,8% |
| Terciario  | 56,8% | 56,5% | 56,8% | 56,9% | 57,2% | 57,8% | 58,6% | 58,9% | 57,4% | 56,8% | 57,1% | 58,0% | 58,0% | 59,3% | 59,5% | 59,3% | 59,3% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OEDE.

Tabla A.12 Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2019  
Crecimiento del empleo privado registrado, por grandes sectores económicos

| Sector                      | 2003        | 2004         | 2005         | 2006         | 2007        | 2008        | 2009         | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014         | 2015        | 2016         | 2017        | 2018        | 2019        | 2018/2003    |
|-----------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Primario                    | 5,7%        | 12,6%        | 10,8%        | 9,2%         | 8,4%        | 2,6%        | -2,0%        | 2,8%        | 9,4%        | 4,4%        | 4,0%        | -3,3%        | -5,5%       | -5,3%        | 0,8%        | 2,8%        | 1,1%        | 62,6%        |
| Secundario                  | 11,4%       | 13,5%        | 9,7%         | 10,8%        | 6,9%        | 2,1%        | -3,2%        | 1,5%        | 10,6%       | 3,9%        | -1,8%       | -2,5%        | 5,7%        | -5,0%        | 0,2%        | 1,2%        | 0,3%        | 65,4%        |
| Terciario                   | 6,4%        | 11,7%        | 11,7%        | 10,5%        | 9,1%        | 4,7%        | 0,3%         | 3,2%        | 3,7%        | 1,7%        | 1,2%        | 0,8%         | 1,9%        | 0,0%         | 1,2%        | 1,0%        | 0,1%        | 82,5%        |
| <b>Empleo privado total</b> | <b>7,6%</b> | <b>12,3%</b> | <b>11,0%</b> | <b>10,4%</b> | <b>8,4%</b> | <b>3,7%</b> | <b>-1,0%</b> | <b>2,7%</b> | <b>6,3%</b> | <b>2,7%</b> | <b>0,8%</b> | <b>-0,7%</b> | <b>1,8%</b> | <b>-2,1%</b> | <b>0,8%</b> | <b>1,3%</b> | <b>0,1%</b> | <b>74,7%</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OEDE.

Tabla A.13 Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2019.  
Asalariados privados en el sector agroalimentario, primario y secundario

| Ramas de actividad                   | 2003           | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013          | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         |
|--------------------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Agropecuario                         | 19.523         | 22.02        | 24.18        | 26.19        | 27.87        | 28.55        | 28.58        | 29.31        | 32.23        | 33.36        | 35.127        | 34.10        | 32.21        | 30.49        | 30.46        | 31.44        | 31.76        |
|                                      |                | 9            | 2            | 2            | 3            | 1            | 9            | 6            | 4            | 6            |               | 1            | 4            | 7            | 5            | 4            | 3            |
| Elabor. Alimentos y Bebidas          | 23.583         | 25.29        | 25.90        | 26.88        | 27.32        | 28.20        | 28.59        | 27.83        | 31.62        | 33.08        | 33.665        | 32.22        | 34.03        | 33.05        | 31.76        | 31.52        | 30.93        |
|                                      |                | 2            | 9            | 8            | 1            | 1            | 7            | 4            | 6            | 4            |               | 4            | 2            | 6            | 8            | 7            | 3            |
| <b>Agroalimentos prim. y secund.</b> | <b>43.106</b>  | <b>47.32</b> | <b>50.09</b> | <b>53.08</b> | <b>55.19</b> | <b>56.75</b> | <b>57.18</b> | <b>57.15</b> | <b>63.86</b> | <b>66.44</b> | <b>68.791</b> | <b>66.32</b> | <b>66.24</b> | <b>63.55</b> | <b>62.23</b> | <b>62.97</b> | <b>62.69</b> |
|                                      |                |              | 0            | 1            | 0            | 4            | 2            | 6            | 0            | 0            | 9             | 4            | 5            | 3            | 3            | 1            | 6            |
| <b>Empleo privado total</b>          | <b>151.570</b> | <b>170.2</b> | <b>188.9</b> | <b>208.5</b> | <b>226.0</b> | <b>234.3</b> | <b>231.9</b> | <b>238.2</b> | <b>253.2</b> | <b>260.0</b> | <b>262.03</b> | <b>260.0</b> | <b>264.7</b> | <b>259.1</b> | <b>261.3</b> | <b>264.7</b> | <b>264.9</b> |
|                                      |                | 43           | 11           | 93           | 23           | 48           | 59           | 30           | 87           | 57           | 8             | 96           | 61           | 45           | 47           | 23           | 81           |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OEDE.

Tabla A.14 Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018  
Participación de asalariados del sector agroalimentario, primario y secundario, en el empleo privado provincial

| Sector                               | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Agropecuario                         | 12,9%        | 12,9%        | 12,8%        | 12,6%        | 12,3%        | 12,2%        | 12,3%        | 12,3%        | 12,7%        | 12,8%        | 13,4%        | 13,1%        | 12,2%        | 11,8%        | 11,7%        | 11,9%        | 12,0%        |
| Elabor. Alimentos                    | 15,6%        | 14,9%        | 13,7%        | 12,9%        | 12,1%        | 12,0%        | 12,3%        | 11,7%        | 12,5%        | 12,7%        | 12,8%        | 12,4%        | 12,9%        | 12,8%        | 12,2%        | 11,9%        | 11,7%        |
| <b>Agroalimentos prim. y secund.</b> | <b>28,4%</b> | <b>27,8%</b> | <b>26,5%</b> | <b>25,4%</b> | <b>24,4%</b> | <b>24,2%</b> | <b>24,7%</b> | <b>24,0%</b> | <b>25,2%</b> | <b>25,6%</b> | <b>26,3%</b> | <b>25,5%</b> | <b>25,0%</b> | <b>24,5%</b> | <b>23,8%</b> | <b>23,8%</b> | <b>23,7%</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OEDE.

Tabla A.15 Provincia de Mendoza. Periodo 2003 a 2018.  
Crecimiento del empleo privado en el sector agroalimentario, primario y secundario

| Sector                               | 2003        | 2004         | 2005         | 2006         | 2007        | 2008        | 2009         | 2010         | 2011         | 2012        | 2013        | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018        | 2019         | 2018/2003    |
|--------------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| Agropecuario                         | 5,3%        | 12,8%        | 9,8%         | 8,3%         | 6,4%        | 2,4%        | 0,1%         | 2,5%         | 10,0%        | 3,5%        | 5,3%        | -2,9%        | -5,5%        | -5,3%        | -0,1%        | 3,2%        | 1,0%         | 61,1%        |
| Elabor. Alimentos y Bebidas          | 9,8%        | 7,2%         | 2,4%         | 3,8%         | 1,6%        | 3,2%        | 1,4%         | -2,7%        | 13,6%        | 4,6%        | 1,8%        | -4,3%        | 5,6%         | -2,9%        | -3,9%        | -0,8%       | -1,9%        | 33,7%        |
| <b>Agroalimentos prim. y secund.</b> | <b>7,7%</b> | <b>9,8%</b>  | <b>5,9%</b>  | <b>6,0%</b>  | <b>4,0%</b> | <b>2,8%</b> | <b>0,8%</b>  | <b>-0,1%</b> | <b>11,7%</b> | <b>4,1%</b> | <b>3,5%</b> | <b>3,6%</b>  | <b>-0,1%</b> | <b>-4,1%</b> | <b>-2,1%</b> | <b>1,2%</b> | <b>-0,4%</b> | <b>46,1%</b> |
| <b>Empleo privado total</b>          | <b>7,6%</b> | <b>12,3%</b> | <b>11,0%</b> | <b>10,4%</b> | <b>8,4%</b> | <b>3,7%</b> | <b>-1,0%</b> | <b>2,7%</b>  | <b>6,3%</b>  | <b>2,7%</b> | <b>0,8%</b> | <b>-0,7%</b> | <b>1,8%</b>  | <b>-2,1%</b> | <b>0,8%</b>  | <b>1,3%</b> | <b>-0,1%</b> | <b>74,7%</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OEDE.

*Por Juan Alvarez y Paula Mussetta*

## **Impactos del y en el cambio climático en los sistemas agroalimentarios regionales: una cuestión de ciencia y gobernanza**

La pandemia del Covid 19 que ocupa hoy el primer lugar de las preocupaciones globales ha demostrado que la humanidad está expuesta a riesgos que no puede controlar, muchos de ellos con causas fuertemente asociadas a las acciones antrópicas.

Previo a la pandemia, era el cambio climático (CC) el tema que ocupaba el primer lugar en la lista de los riesgos globales identificados por el Foro Económico Mundial (WEF, 2020). A pesar de la persistencia de algunas posturas escépticas o negacionistas, la idea que el CC es un fenómeno dinámico y desigual (Viner *et al.*, 2019) que está asociado a procesos globales vinculados al uso de los ecosistemas, de la tierra, o los patrones de producción y consumo de alimentos (Galaz, 2014) es cada vez más aceptada.

La ciencia viene desarrollando avances que resultan fundamentales. Para la región de Mendoza-San Juan la producción de conocimientos sobre el tema no sólo es amplia, sino también de un alto nivel de excelencia y reconocimiento internacional. Los organismos de Ciencia y Tecnología desarrollan estudios del clima regional y su influencia sobre el recurso hídrico, así como la productividad del horizonte de cultivo y sus posibilidades agropecuarias. El área de estudio comprende la totalidad del centro oeste argentino incluyendo zonas de montaña, los oasis agrícolas y las llanuras ocupadas con ganadería extensiva. Entre los más relevantes para el sistema agroalimentario en una agricultura de oasis y de tierras secas no irrigadas, se destacan por ejemplo los escenarios hidroclimáticos (que auguran la variabilidad en la disponibilidad de agua superficial y los aumentos de los extremos climáticos) (Villalba *et al.*, 2016).



Asimismo, para esta región, un estudio de anillos de árboles con registros de los últimos 600 años elaborado por (Morales *et al.*, 2020), indica que los eventos de sequía extrema han aumentado su frecuencia (cada 10 años), desde 1960. Esto determina que, en ambos lados de la cordillera, el sistema ambiental continuará secándose de a poco. Para estos autores en algunas zonas, en pocos años se han perdido hasta dos tercios de algunos cultivos de cereales y hortalizas, lo que amenaza con “el colapso potencial de los sistemas alimentarios” (Krajick, 2020).

Otra importante línea se dedica a estudiar los efectos directos de la falta de agua y de los aumentos de temperatura sobre los cultivos (vid) (Deis *et al.*, 2015). La evolución de la calidad de agua de riego se ha monitoreado en los cursos de agua de regadío del Cinturón Verde, donde la combinación de la disminución del caudal y el impacto ambiental producido por la actividad agroindustrial presentan concentraciones salinas que condicionan el tipo de cultivo (afectando plantas sensibles) ya que las fincas deben poseer suelos con buenas condiciones de permeabilidad. Existen variaciones de la calidad de agua respecto a los diferentes meses del año, con un aumento de la contaminación entre invierno y primavera. Es necesario el monitoreo en suelos de textura fina ya que podrían presentar peligro sódico en condiciones de escaso drenaje (Cónsoli *et al.*, 2018).

También existen para la región estudios sobre los impactos y consecuencias no sobre los recursos o cultivos, sino sobre los sistemas sociales, es decir, sobre productores rurales y empresas (Mussetta *et al.*, 2020).

Al tiempo que la ciencia avanza y los países periódicamente renuevan sus compromisos políticos para hacer frente al problema general del CC, los gobiernos subnacionales ensayan propuestas y modos de gestión del clima y sus impactos a nivel local. Sin embargo, los esfuerzos nunca son suficientes y la brecha entre las acciones desarrolladas (de mitigación o adaptación) y las necesarias es cada vez más amplia.

Algunos de los problemas más comunes se refieren a que las políticas de mitigación que buscan reducir los impactos del cambio climático y las políticas de adaptación (acciones de respuesta al CC) muchas veces no tienen en cuenta la falta de sinergias o los trade off entre las acciones de distintos grupos. Así hemos visto cómo mientras una política promueve legislación para proteger los bosques o los glaciares, otra indirectamente incita el desmonte para ampliar zonas cultivadas o la actividad minera en áreas de reservas hídricas.

Otro ejemplo de desconexión del sector científico y las diferentes administraciones gubernamentales es el caso de la lucha anti-granizo. La evidencia cuestiona la confiabilidad de estos proyectos luego de 60 años de siembra de nubes. Según Rivera y Colab (2020), es importante separar las señales naturales y antropogénicas de la variación temporal de la frecuencia o tamaño del granizo. La frecuencia de ocurrencia de granizo en la región está modulada por periodicidades que varían entre años e interanuales e interdecenales vinculadas a factores como El Niño-Oscilación del Sur y el calentamiento global a largo plazo.

Con respecto a las llanuras de las tierras secas no irrigadas donde existen algarrobales, estos ecosistemas son dependientes del agua subterránea y de las escasas precipitaciones estivales. Los cambios en la disponibilidad de agua subterránea por falta de recarga (mayor uso en los oasis productivos), resultan en cambios funcionales significativos en estos algarrobales (Villagra *et al.*). El origen de este aporte hídrico corresponde al agua proveniente de la cordillera (Jobbagy, 2011). Con respecto a la producción de carne en las llanuras áridas del Este, la sequía sostenida preocupa a todos los productores sin importar el tipo de ganado o el tamaño de la hacienda. La situación tanto en el sureste (ganado vacuno), como en el norte provincial (ganado caprino) también es crítica. A escala de poblaciones boscosas los cambios en las precipitaciones producen diferentes efectos ambientales, en los sectores más secos del NE, con precipitaciones inferiores a 200 mm anuales, los incendios no son comunes por falta de combustible fino. En el SE el régimen de fuegos y sus efectos sobre las comunidades está condicionado por precipitaciones superiores a este valor. El San Rafael y Alvear este disturbio es un modelador de la estructura del bosque, simplificándola (Villagra *et al.*, 2021).

Otro problema común es que las políticas implican respuestas sectoriales y tienen metas definidas por objetivos estrechos de un sector en particular. O por el contrario, otras veces se definen siguiendo esquemas globales alejados de las condiciones locales.

Un caso emblemático es el de la gestión del agua en Mendoza, en donde a pesar de que las autoridades del agua señalan que la emergencia hídrica (que lleva más de 10 años) es la nueva normalidad, las medidas efectivamente implementadas siguen gestionando el agua como una situación de emergencia y excepcional (Scott *et al.*, 2020). Esto se debe a que el cambio que se necesitaría para pasar de una gestión de la oferta a una de la demanda implicaría mecanismos de reasignación del agua y de derechos que actores con poder no están dispuestos a aceptar.

El CC es multiplicador de riesgos que son difíciles de afrontar como sociedad, esto nos deja muy vulnerables ante eventos extremos. La inmediatez del impacto del CC debe motorizar acciones conjuntas de todos los sectores comprometidos (Morales *et al.*, 2020).

Esto quiere decir que los riesgos asociados al cambio climático, no son sólo el producto de los impactos del CC en sí, sino también el resultado de las limitadas e ineficaces respuestas a los desafíos impuestos por el clima, respuestas que no logran los objetivos previstos o tienen un efecto negativo en otros objetivos de la sociedad.

Es decir un problema de *gobernanza del CC* marcada por fragmentaciones y tensiones entre las políticas económicas, sociales y ecológicas; la suma cero entre las adaptaciones de los diferentes grupos sociales o sectores económicos; las restricciones económicas y de infraestructura para que los agentes accedan a las oportunidades que ofrecen los gobiernos; el predominio de las cuestiones económicas sobre otros problemas o objetivos entre otros (Diaz, Hurlbert, & Warren, 2016; Mussetta *et al.*, 2020).

De este modo, también se advierte una desconexión entre la ciencia local del CC y las medidas adoptadas. La experiencia nos ha demostrado que contar con estudios científicos locales y de excelencia no es suficiente para derivar políticas adecuadas.

En segundo lugar, este acercamiento ciencia-política necesariamente tendrá que ser socialmente sustentado. Es decir, deberán ser cercanas a los valores, criterios, racionalidades de los actores que se suponen deberían implementarlas.

## Bibliografía

Cónsoli, D., J. Zuluaga, A. Drovandi, and A. Bermejillo. (n.d.). Influencia del cambio climático en la disminución de caudales y evolución de los contaminantes del agua de riego del Cinturón Verde de Mendoza Influence of Climate Change on Flows Decrease , and Evolution of Irrigation Water Pollutants of Mendoza' s Green Belt:154-175.

Deis, L.; de Rosas, M. I.; Malovini, E. J.; Cavagnaro, M.; Cavagnaro, J. B. (2015). Impacto del cambio climático en Mendoza: Variación climática en los últimos 50 años. Mirada desde la fisiología de la vid Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo. Universidad Nacional de Cuyo.

Diaz, H., Hurlbert, M. & Warren, J. (2016). "Vulnerability and Adaptation to Drought: The Canadian Prairies and South America." Energy, ecology, and the environment series; no. 9. University of Calgary Press, Calgary, Alberta.

Galaz, V. (2014) Global Environmental Governance, Technology And Politics. The Anthropocene Gap. Publisher: Edward Elgar



Jobbágy, E. G., M. D. Noretto, P. E. Villagra, and R. Jackson. (2011). Water subsidies from mountains to deserts: their role in sustaining groundwater-fed oases in a sandy landscape 21:678-694.

Krajick, K (2020) Tree Rings Show Unprecedented Rise in Extreme Weather in South America Newly Comprehensive Continental Drought Atlas Covers Last 600 Year

<https://blogs.ei.columbia.edu/2020/07/07/tree-rings-show-unprecedented-rise-extreme-weather-south-america/#.XwR5wQeAN-Q.whatsapp>

Morales, M. S., E. R. Cook, J. Barichivich, D. A. Christie, R. Villalba, C. Lequesne, A. M. Srur, M. E. Ferrero, Á. González-reyes, F. Couvreur, V. Matskovsky, J. C. Aravena, A. Lara, I. A. Mundo, F. Rojas, M. R. Prieto, J. E. Smerdon, L. O. Bianchi, M. H. Masiokas, R. Urrutia-jalabert, M. Rodríguez-catón, A. A. Muñoz, M. Rojas-badilla, C. Alvarez, L. Lopez, B. H. Luckman, D. Lister, I. Harris, P. D. Jones, A. P. Williams, G. Velazquez, D. Aliste, I. Aguilera-betti, E. Marcotti, F. Flores, T. Muñoz, and E. Cuq. 2020. Six hundred years of South American tree rings reveal an increase in severe hydroclimatic events since mid-20th century. PNAS 117.

Mussetta, P. and M. Hurlbert (2020) Editors. Vulnerability Studies in the Americas: Extreme Weather and Climate Change. Cambridge Scholars Publishing. 219 p.

Rivera, J. A., F. Otero, E. Naranjo Tamayo, and M. Silva. 2020. Sixty Years of Hail Suppression Activities in Mendoza, Argentina: Uncertainties, Gaps in Knowledge and Future Perspectives. Frontiers in Environmental Science 8:45.

Scott, Christopher A. Mariana I. Zilio, Thomas Harmon, Adriana Zuniga Teran, Rolando Díaz Caravantes, Natalia Hoyos, Gerardo M. E. Perillo, Francisco Meza, Robert G. Varady, Alfredo Ribeiro Neto, Maria Isabel Velez, Facundo Martín, Jaime Escobar, M. Cintia Piccolo, Paula Mussetta, Susana Montenegro, James A. Rusak, Nicolas Pineda, 2020. Do ecosystem insecurity and social vulnerability lead to failure of water security? Environmental Development

Villagra, P. E., J. A. Alvarez, M. Karlin, P. A. Meglioli, C. R. Vega, R. Zapata, E. M. Abraham, L. Alvarez, V. Aschero, E. Cesca, R. Coirini, M. Cony, G. Gatica, U. O. Karlin, E. Melián, ; S. M., M. S. Morales, M. R. Prieto, ; E. P., ; Y. R., S. A. Roig, ; F. R., ; A. G. R., C. Rubio, C. Rubio, C. Sartor, and . Alejandro Tonolli. 2021. Bosques de la región del Monte. Pages 2-100 Uso Sustentable del Bosque Nativos | Aportes desde la Silvicultura Argentina. Buenos Aires. WWF 2020. Aumento del riesgo de la naturaleza: because of the crisis that affects naturaleza es important para las empresas y la economía. enero.

<https://es.weforum.org/reports?utf8=%E2%9C%93&query=climate+change>

*Por Martín Alberto Pérez, Caterina Dalmasso, Matías Esteves, Romina Sales y Griselda Yanina Rodríguez Ibañez*

### **Dinámicas de los espacios agrícolas periurbanos**

En regiones de tierras secas con oasis productivos, la preocupación sobre el uso del suelo agrícola es una constante, que en provincias como Mendoza y San Juan se traduce en un andamiaje jurídico e institucional de gestión de sus recursos hídricos para garantía de la producción agrícola. El sistema agroalimentario regional requiere de la gestión territorial de sus recursos naturales (agua y suelo), sobre todo frente a cambios globales como los procesos de crecimiento urbano, cambio climático y degradación ambiental quienes impactan de lleno en los usos del suelo y los recursos naturales.

Desde el punto de vista académico, no existe una definición universal para aquellas áreas que rodean a la ciudad. En algunos casos son denominadas periurbanos, interfaz urbano-rural o borde urbano, según cuál sea la disciplina y enfoque que se adopte para definirlos. Lo cierto es que dentro de estas áreas se desarrollan diversas actividades agrícolas dando lugar a lo que se conoce como espacios agrícolas periurbanos. En todo caso, hay un amplio consenso en cuanto a que tanto sus posibilidades desarrollo como sus principales amenazas están estrechamente vinculadas a la dinámica urbana.

La articulación de los espacios agrícolas periurbanos como dinamizadores de los sistemas agroalimentarios regionales propone desafíos urgentes a las agendas públicas para buscar alternativas de solución a una multiplicidad de conflictos entre la actividad agrícola y los habitantes periurbanos: por ruidos, olores, uso de agroquímicos, competencia con el mercado laboral urbano, vandalismo y robos sobre la propiedad y los implementos agrícolas,

zonificaciones u ordenanzas de planificación territorial de corte urbano, entre otros, que se contraponen con la vida y actividad agrícola (Inwood & Sharp, 2012; Satterthwaite, McGranahan, & Tacoli, 2010).

Numerosos autores consideran que las actividades productivas localizadas en los entornos urbanos tienen rasgos propios determinados por los sistemas productivos presentes, su génesis y evolución, el destino de la producción (mercados locales o extra regionales), los diversos sujetos sociales involucrados en las actividades productivas, y de la jerarquía del núcleo urbano al que pertenecen, entre otros. Un tipo particular de estos espacios es el de los denominados cinturones verdes, que hacen referencia a aquellos espacios orientados a la producción hortícola y frutícola para consumo diario de las ciudades.

La importancia de los espacios agrícolas se ha visto revalorizada en los últimos años por las funciones estratégicas que cumplen en relación a la sociedad en general y a los sistemas agroalimentarios a nivel regional y local en particular. Entre ellas se destacan funciones sociales (contribuir con la seguridad y soberanía alimentaria; conservación del patrimonio histórico y cultural; desarrollo de la agricultura familiar); ambientales (provisión de funciones y servicios ecosistémicos, preservación de paisajes y opciones de ocio y recreación) y económicas (generación de renta económica a partir de las cadenas productivas; comercio de cercanía; desarrollo de servicios complementarios a la producción agrícola como el turismo rural y el turismo enológico y gastronómico, entre otros).

En el caso de la provincia de Mendoza y San Juan, los espacios agrícolas periurbanos incluyen una amplia diversidad de sistemas productivos, aunque se caracterizan por especialización en hortalizas y frutales de abastecimiento a las áreas metropolitanas y se distinguen por explotaciones chicas a medianas e intensivas en mano de obra. Por sus condiciones geográficas y agroclimáticas, por los saberes y prácticas de sus productores, así como por la infraestructura productiva existente (red de riego, caminos, mercados concentradores), cuentan con gran potencial para producir alimentos y agregar valor en dichos procesos, generando productos de elevada calidad a nivel local y abasteciendo de alimentos a otras zonas de Argentina.

El cinturón verde de Mendoza comprende las áreas cultivadas bajo riego de los Departamentos de Guaymallén, Lavalle (Distritos Las Violetas y La Pega) Maipú (Distritos Rodeo del Medio, San Roque, Fray Luis Beltrán y parte de Coquimbito). La proximidad al AMM le confiere características particulares, es una zona tradicionalmente hortícola proveedora de mercados de concentración tanto locales como de otras provincias, posee buena accesibilidad (Van den Bosch y Ruggeri, 2014). En cuanto a sus sistemas

productivos, si bien la vitivinicultura posee significativa presencia (42%), también presenta rasgos de diversificación con importante presencia de establecimientos Olivícolas, Frutícolas y Hortícolas (Van den Bosch, 2016).

En el caso de San Juan de acuerdo a la extensión de la superficie cultivada las explotaciones agropecuarias en orden de importancia son la vitivinicultura 50.820ha, olivicultura 17.956ha y la horticultura con 9.728ha (Departamento de Hidráulica, 2007). Siendo esta última que se encuentra su mayor superficie en la interfaz urbano -rural del gran San Juan, principalmente en los departamentos Pocito y Rawson, en los que incluso el régimen de distribución de agua incluye turnado cada tres días, lo cual resulta apropiado para la horticultura en lugar de turnos de cada 10 días como ocurre en el resto del valle de Tulum de manera adecuada para vitivinicultura.

### Principales dinámicas de transformación de los espacios agrícolas periurbanos de Mendoza y San Juan

Como se mencionó anteriormente, por su propia naturaleza dual los espacios agrícolas periurbanos, así como las actividades productivas que en ellos se llevan a cabo, tienen una estrecha relación tanto con las dinámicas propias de la actividad agrícola como con las transformaciones urbanas.

En los casos de Mendoza y San Juan, no han estado exentos de las tendencias de polarización de la *estructura agraria*, por la cual existe una gran pérdida de explotaciones pequeñas (menos de 5 has en el contexto regional), relacionado tanto a los procesos de innovación tecnológica, ciclos de rentabilidad de la producción, ocurrencia de inclemencias climáticas, afectaciones fitosanitarias, acceso al crédito, entre otras. También se observa que la agricultura familiar característica de estos espacios resulta notablemente afectada por procesos de descapitalización y escaso recambio generacional que intervienen en su desaparición como actores territoriales capaces de sostener estos espacios agrícolas.

Una particularidad actual del crecimiento urbano global es su naturaleza difusa, fragmentada y dispersa sobre sus áreas adyacentes, fragmentando el espacio agrícola en islas productivas rodeadas de áreas residenciales, industriales o recreativas (European Environment Agency, 2016).

Las ciudades grandes e intermedias de nuestro país no escapan a este proceso y tanto en el Gran Mendoza como el Gran San Juan este tipo de crecimiento urbano impacta directamente sobre los oasis productivos generando mayor competencia en los usos del

suelo por el creciente valor inmobiliario de los suelos agrícolas (Van den Bosch y Ruggeri, 2014; Scoones, 2018; Furlani y Gutierrez, 2004). Siguiendo patrones globales, en ambos casos el crecimiento urbano hacia zonas rurales y de interfaz urbano-rural avanza en torno a dos elementos centrales: las vías vehiculares de rápido acceso a la ciudad<sup>16</sup> y la cercanía a centros urbanos consolidados como puntos de servicios. Respecto al primero, las rutas de rápida velocidad son uno de los motores que encauzan el cambio de uso agrario a residencial a partir del surgimiento de urbanizaciones de diversa índole (cerradas, de operatoria estatal, asentamientos inestables, entre otros). Respecto a la cercanía a centros consolidados, esta preferencia tiene que ver con satisfacer las necesidades diarias de alimentos, vestimenta o artículos varios en relación con la vida cotidiana. Por ello, **la planificación de los poblados urbanos inmersos en zonas productivas es un tema de vital importancia para regular el crecimiento difuso de la ciudad.**

Una consideración especial por su carácter estratégico en tierras áridas es el rol de los recursos hídricos tanto superficiales como subterráneos y su deterioro. En este sentido, se destacan los conflictos entre los distintos usos del suelo que inciden negativamente sobre el sistema de conducción y la distribución del agua provocando la **desarticulación de la red de riego** y por lo tanto afectando su eficiencia y costos de mantenimiento, la **contaminación del agua** con residuos sólidos urbanos (RSU), metales pesados provenientes de desechos industriales y contaminación por efluentes cloacales.

Las transformaciones de los espacios agrícolas periurbanos de ambas provincias no están exentas de nuevas disputas en torno al espacio y confrontaciones entre diferentes modos de vida. Según estudio realizados en el periurbano mendocino, los conflictos con los nuevos vecinos urbanos forman parte de las vivencias cotidianas de algunos productores al igual que el incremento de hechos delictivos y la sensación de inseguridad.

Estos conflictos contribuyen al deterioro de las relaciones de confianza que facilitan la sostenibilidad de las explotaciones (Del Barrio, et al., 2017). La convivencia de actores agrícolas y urbanos en el mismo espacio abona a la pérdida de la “atmósfera productiva” en detrimento de la función agroalimentaria de los espacios agrícolas periurbanos.

---

<sup>16</sup> Un aspecto central de la infraestructura se vincula con la red de transporte público. Una ciudad con crecimiento difuso difícilmente pueda gestionar una red de transporte público eficiente y de calidad, aspecto que incide directamente en las dimensiones de las vías de acceso principales a la ciudad para evitar problemas de tránsito y así en el tiempo de traslado. De esta forma, se fomenta el uso del vehículo particular con la consecuente contaminación ambiental y la necesidad de disponer de mayor cantidad de estacionamiento en los lugares de destino

## Algunas iniciativas locales de gestión territorial de espacios agrícolas periurbanos

El debilitamiento de la agricultura de los periurbanos es una tendencia claramente en progreso. Para esclarecer el horizonte de esta tendencia será necesario construir una visión compartida sobre su aporte fundamental al sistema agroalimentario regional. No obstante, existen múltiples iniciativas para su desarrollo, que pueden dividirse en aquellas orientadas a la *gestión territorial de los espacios agrícolas*, y otras hacia el *fortalecimiento de la agricultura periurbana*.

En el primer caso, encontramos aquellas propuestas enmarcadas en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza. Dicha ley N°8999 contempla entre sus directrices de gestión del Área Metropolitana, el correlativo manejo de su cinturón verde con el objetivo de promover acciones para preservarlo y potenciarlo en su especificidad.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial resulta un hito en materia de gestión del territorio debido a la interacción provincia-municipio a través de lineamientos para el abordaje conjunto del territorio, sus transformaciones y desarrollo. Si bien se ha avanzado en la visibilización de los espacios de interfaz y su planificación al interior de cada municipio, investigaciones previas nos han permitido dar cuenta de que existe un escaso diálogo entre ellos, dado que cada uno se focaliza en los usos del suelo al interior de su división político-administrativa, ignorando las dinámicas territoriales en zonas próximas a las fronteras interdepartamentales (Esteves, Sales y Guida Johnson, 2020).

De esta manera, se producen potenciales puntos de conflicto en relación con lo que cada municipio define como territorio rural, urbano y las relaciones entre ambos. Según (Mussetta et al., 2019) la reciente política provincial, aunque no es suficiente para revertir el debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos, ha sido un instrumento facilitador de iniciativas de gestión territorial.

Respecto a las *iniciativas de fortalecimiento de la agricultura periurbana*, recordemos que ésta se configura como aquella “*actividad multifuncional que contribuye, de muy diferentes formas, a un desarrollo urbano más sostenible y resiliente*” (Renting, 2013, p. 3). A diferencia de las iniciativas anteriores, de gestión territorial, éstas se enfocan en la actividad agrícola en particular del orden sectorial, aunque no exenta de lo anterior.

La agricultura urbana y periurbana promueve “*la distribución y consumo localizado de alimentos con criterio de sostenibilidad social, medioambiental y económica de tal manera que garanticen la renta digna para todos los actores y actoras de la*

*cadena de valor*” (op. cit., p.5). Promueve el acceso a alimentos frescos y nutritivos a la población, sobre todo reduciendo los costos del alimento, suscitando circuitos cortos de comercialización que disminuye la intermediación, transporten y procesamiento. Entre otros alcances se encuentra su complementación a la agricultura rural, sobre todo en cuanto al abastecimiento de alimentos perecederos (ej. verduras de hoja) (de Zeeuwn y Dubbeling, 2009).

Su incorporación en la planificación de las ciudades exige de la mirada de región, capaz de incluir no sólo el centro urbano sino también sus periferias (peri-urbanos). Entre las iniciativas de fortalecimiento de la agricultura periurbana que llegaron al ámbito legislativo nacional y provincial (Mendoza) encontramos el Proyecto de Ley nacional de promoción productiva y ambiental de Cinturones verdes productivos. Dicha promulgación posee injerencia en todo el territorio nacional y compromete al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca como al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible de la nación y a la Administración Federal de Ingresos Públicos a trabajar en conjunto para promover la múltiples dimensiones de estos espacios que se transforman en “...*áreas primarias protegidas por su importancia económica, social, sanitaria y ecológica en el desarrollo de las economías regionales y la soberanía alimentaria*” (Art. 2). Así se enfoca en definir presupuestos mínimos para su protección, que incluye promover el desarrollo de los trabajadores de la tierra en estos espacios y la prohibición de modificar su uso a actividades no productivas. Localmente, se presentó en la cámara de diputados provincial de Mendoza el proyecto de “Ley de promoción productiva y ambiental de los cinturones verdes de Mendoza”, que en sintonía con la anterior define a los cinturones verdes de la provincia como áreas protegidas al servicio alimentario y ambiental.

Para el caso de San Juan en mayo del 2017, se sanciona la ley provincial N°1560-A, la cual establece un convenio “*entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la provincia orientada a la realización conjunta de acciones, proyectos y actividades en el marco del Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear*” (Art. 1). Este marco legislativo permitió que más de 200 productores de la Agricultura Familiar sanjuanina de todos los rubros pudieran comercializar sus productos a precios justos. Reconocidas como ferias francas, -Feria Agroproductiva, Feria de la Economía Social, Feria de Amas de Casa del País, Feria de Sarmiento, Feria Punta de Rieles (departamento de Zonda)- ofrecen productos locales, agroecológicos y sin harinas blancas, ubicadas en la Ciudad Capital, e incluso en el departamento de Zonda.

## Reflexiones en torno al sistema agroalimentario

A modo de reflexión y para continuar aportando a la complejidad e importancia de las regulaciones en torno al crecimiento y la planificación urbana, las zonas agrícolas se presentan como territorios estratégicos para asegurar la soberanía y seguridad alimentaria (tema tratado en el punto 1.4), que indefectiblemente también forma parte de la cotidianidad. En el actual contexto de pandemia ha quedado claro que las zonas productoras de alimentos son tan importantes como el centro mismo de la ciudad o incluso más, ya que permiten asegurar el acceso a la alimentación, que en casos de catástrofe o aislamiento obligatorio puede ser la forma de asegurar la supervivencia, por ello el cinturón verde tiene que considerarse como protagonista en la gestión del territorio y sus transformaciones y su relación con las áreas constructivas.

Entendemos que los espacios agrícolas periurbanos son multifuncionales. Los cinturones verdes son territorios estratégicos para aportar a la sustentabilidad, a partir de asegurar la provisión continua de alimentos frescos de consumo diario en proximidad a las grandes ciudades (Giobellina, 2015; 2016), además de ser un reservorio de bienes patrimoniales vinculados a la historia de la producción.

Su función alimentaria, en tanto genere autonomía local en la producción de alimentos, implicará que las urbes tendrán mayor dependencia de las áreas rurales. Pero esta sinergia necesaria entre ambos territorios no será posible si su gestión permanece escindida una de la otra, pues se requiere de la integración de la producción agrícola en las agendas urbanas conservando un enfoque territorial, lejos del actual sesgo urbano.

La potenciación de los circuitos de proximidad, la agricultura urbana y la alimentación de las ciudades son conceptos propuestos para responder a las actuales tendencias de gestión territorial del sistema agroalimentario regional, éstas alineadas con las actuales iniciativas internacionales que las incluye en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, retomamos las ideas previamente desarrolladas en los capítulos anteriores sobre la importancia de una gestión de *sistemas agroalimentarios territorializados* que ponga en relieve a los espacios agrícolas periurbanos como ejes estratégicos en la alimentación de la población, cuyo protagonista será la agricultura periurbana.

## Bibliografía

De Zeeuw, H. Y Dubbeling, M. (2009). Cities, food and agriculture: Challenges and the way forward. Documento de trabajo. "Agriculture, Food and Cities", September 24-25, 2009, Rome.



Del Barrio, L.; Perez, M.; Dalmasso, C; Silva Colomer, J.; Brés, E; Van Den Bosch, M. E.; Lettelier, D. (2017). Urbanización y su impacto en la viticultura: La percepción de los productores del Oasis Norte. Argentina. 2017. Workshop. V workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT). VI Seminario internacional de ordenamiento territorial. La nueva agenda territorial: Innovación, planificación y gestión. 4 al 7 de octubre de 2017, Mendoza, Argentina.

Esteves, M.; Sales, R. Y Guida Johnson, B. (2020). El paisaje cultural como herramienta para comprender el avance de la frontera urbana sobre territorios rurales en el Oasis Norte de Mendoza. *Fronteras interrogadas. Enfoques aplicados para un concepto polisémico*. Buenos Aires: TESEO.

European Environment Agency (2016). Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. EEA Report N° 10. Copenhagen, Dinamarca.

Departamento Hidráulica. (2007). *Relevamiento Agrícola en la Provincial de San Juan. Ciclo 2006-2007*. San Juan: Gobierno de San Juan.

Gutiérrez De Manchón, M. y Furlani De Civit, M. (2004). Visión sobre cambios territoriales y sociales en Mendoza. *Theomai: Estudios Sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*.

Inwood, S.; Sharp, J. (2012). Farm persistence and adaptation at the rural-urban interface: Succession and farm adjustment. En: *Journal of Rural Studies* 28, pp.107-117.

Mussetta, P. Dalmasso, C. Perez, M. Lettelier, D. (2019). El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos. Aportes para repensar los desafíos de la política en el caso del Área Metropolitana de Mendoza. *ReviISE | Vol. 14, Año 14 | octubre 2019 - marzo 2020 | Dossier Estatalidades y Espacios Rurales. ISSN: 2250-5555 | Argentina | www.reviise.unsj.edu.ar. pp. 161-175*.

Renting, H. (2013). Las actividades de la Fundación RUAF para promover la agricultura urbana y los sistemas alimentarios resilientes en las ciudades. *Hábitat y Sociedad*, 2013, n° 6, p. 121-128.

Satterthwaite, D.; Mcgranahan, G.; Tacoli, C. (2010). Urbanization and its implications for food and farming. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 365 (1554), 2809-2820. Disponible en: <https://doi.org/10.1098/rstb.2010.0136>

Van Den Bosch, M. E.; Ruggerl, M. (2014). Cinturón Verde de Mendoza. Análisis de la Dinámica Intercensal de las Explotaciones Agropecuarias. *Reunión Anual de La Asociación Argentina de Economía Agraria*, 5507, 20.

Van Den Bosch, M. E. (2016). *Dinámica de la estructura agraria en los distritos del Oasis Norte de Mendoza: Periodo 1988 - 2008* (Inédito).

## Fuentes

Proyecto de Ley: Ley de promoción productiva y ambiental de los cinturones verdes de Mendoza. El Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza. Año 2020.

Proyecto de Ley: Ley de promoción productiva y ambiental de los Cinturones Verdes Productivos en el territorio nacional. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (s/f).

*Por Gaby Quagliariello, Romina Sales y Juan Alvarez*

## **Dinámicas de los territorios con tierras no irrigadas**

### **Descripción de los sistemas preponderantes**

La provincia de Mendoza forma parte de las tierras secas, cuya precipitación media anual no supera los 250 mm. Los territorios se organizan sobre la base de dos fenómenos contrapuestos marcados por la presencia-ausencia del agua: por un lado, las tierras secas irrigadas -conformadas por los oasis- y, por otro lado, las tierras secas no irrigadas (Abraham, 2002; Torres, 2008). Esta diferenciación entre tierras secas irrigadas y tierras no irrigadas, se evidencia a su vez, en las dinámicas socioeconómicas de pequeños, medianos y grandes productores que construyen el territorio (Prieto y Abraham, 1994).

En lo que concierne a aspectos económico-productivos en Mendoza, en la última década se observa un importante cambio de la matriz productiva agropecuaria provincial: una retracción de los cultivos bajo riego tradicionales, principalmente frutales de carozo, debido a problemas climáticos (heladas y granizo) y de comercialización; y un avance de la ganadería bovina en tierras secas, como consecuencia del desplazamiento de la frontera agrícola, que llegan a ubicar a la ganadería bovina entre las principales cadenas agroalimentarias de Mendoza (Plataforma de Innovación Territorial Semiárido Central, INTA 2019). Dentro de las ramas de actividad Agropecuaria, la cría de ganado bovino y caprino ocupa el tercer lugar con un 12% del PBG agropecuario, luego de la viticultura (50%) y fruticultura (17%), y por encima de la horticultura (9%) (Ganadero, 2019).

Las características ambientales extremas de las tierras secas condicionan la capacidad de las mismas para mantener la capacidad productiva de los recursos pastoriles. La variabilidad espacial de la receptividad ganadera está determinada especialmente por las precipitaciones, con una variación de entre 350 y 30 mm año<sup>-1</sup> la receptividad ganadera es cercana a 20 ha EV-1 (equivalente vaca), mientras que en las zonas más áridas puede llegar a las 60 ha EV-1 (Allegretti et al., 2019). El EV implica la cantidad de hectáreas necesarias para alimentar por 1 año a una vaca con un ternero en pie.

Las tierras no irrigadas se caracterizan por presentar una baja densidad poblacional, con escasa infraestructura y servicios: salud, educación, caminos, energía, comunicación, acueductos, conectividad, agua potable y para bebida animal. Estas condiciones afectan la calidad de vida de sus pobladores y la productividad de los establecimientos, a esta situación, se suma una rentabilidad limitada de las explotaciones agropecuarias (EAPs) y problemas de tenencia de la tierra, que confluyen en el éxodo hacia zonas urbanas de la población en general y de los jóvenes en particular, buscando mejores condiciones de vida.

Al interior de las tierras no irrigadas, los sistemas productivos que dan sustento a la región son principalmente ganaderos-extensivos sobre campo natural, con predominio de la ganadería bovina de cría, se presenta como segunda en importancia desde el punto de vista económico la ganadería caprina y ovina (Plataforma de Innovación Territorial Semiárido Central, INTA 2019). Los puestos ganaderos establecidos en la zona NE comprendían 577 distribuidos en forma heterogénea en una región de 12.600 km<sup>2</sup>, muy cerca de cauces temporales, próximos a las galerías de algarrobo o próximos al paleocanal del antiguo curso del río Mendoza (Goiran et al., 2012). En este contexto, se advierte una escasa diversificación productiva en el territorio y limitado desarrollo de posibles alternativas para el agregado de valor, que le confieren altos grados de dependencia en la cadena de comercialización, especialmente en el caso de los productores caprinos.

En la última década el incremento en el valor de los productos agrícolas a nivel global, ocasionó la expansión de la frontera agrícola y el desplazamiento de la ganadería hacia zonas marginales como una oportunidad para la región de Cuyo. Sin embargo, este aumento del stock ganadero produjo una intensificación de uso de los pastizales con fuerte sobrecarga animal, dando lugar a modificaciones estructurales y funcionales del ecosistema. Este aumento es significativo en la región cuyana en los últimos 30 años (>60% entre 1993-2002, <10% entre 2002-2008 y 10% entre 2008-2010) (INDEC, 2013).

Existe una degradación progresiva del área no irrigada en un amplio sentido, en aspectos ambientales por la histórica deforestación, el actual sobrepastoreo y los reiterados incendios. En este sentido, es posible afirmar que las tierras secas se encuentran en riesgo de desertificación, que implica una combinación entre las actividades de sobrecarga de los seres humanos y las severas condiciones ambientales, en particular, las variaciones del clima y la sequía. Este proceso implica la pérdida de su capacidad a largo plazo en cuanto a los suministros de bienes y servicios a las poblaciones locales (Abraham *et al.*, 2014). En la región de Cuyo, la ganadería es la principal actividad productiva de secano mostrando un marcado aumento, con pérdida de la biodiversidad asociada a la degradación por sobrepastoreo (Chillo y Ojeda, 2020).

#### Aproximación al mapa de actores: productores ganaderos en tierras no irrigadas

Ante los cambios de mercado globales y las nuevas demandas, el desplazamiento de la frontera agrícola impactó de modo tal, que actualmente se considera a la ganadería bovina como la cuarta cadena agroalimentaria en importancia en Mendoza, después de la vid, los frutales y el ajo (Ministerio de Economía. Gobierno de Mendoza, 2018). La ganadería bovina, comparada a la agricultura bajo riego, posee aspectos positivos vinculados a la comercialización, debido a que se maneja dentro de un mercado con mayor estabilidad y previsibilidad (el productor tiene mayor rango de tiempo para determinar el momento de venta de los terneros).

La principal actividad productiva del área es la ganadería bovina de cría, con algunas proporciones de re cría, esta última destinada principalmente a la reposición de vientres, realizada bajo un amplio gradiente tecnológico, que abarca desde un modelo tradicional, hasta la incorporación de paquetes técnicos avanzados que buscan generar competitividad. Existen amplias zonas ganaderas con predominio de ganado bovino o caprino según las pasturas disponibles y el modelo tecnológico puesto en práctica. El stock total bovino de la región, así como la dotación total de vacas ha sufrido intensas variaciones en los últimos años fluctuando en valores superiores a la media histórica. Las causas de este incremento de carga se relacionan con el desplazamiento de la ganadería bovina desde las regiones aptas para cultivos hacia áreas de mayor marginalidad productiva para la agricultura. Según el Dr. Guevara (com. pers.), la provincia de Mendoza tenía en 2018 un stock de 523.879 bovinos, de los cuales 259.384 son vientres en producción, con una media de destete de 58,6%, y producen aproximadamente 152.000 terneros anuales. La existencia de otras especies animales en 2018 era la siguiente: caprinos: 750.520; ovinos.

141.697; equinos: 104.810 y porcinos: 40.206, lo que hace un total de 1.561.062 animales. En 2018, aproximadamente el 74% de los bovinos estaban concentrados en San Rafael (24,3%), General Alvear (22,9%), Malargüe (15,2%) y Valle de Uco (11,3%).

Así como se observa un gradiente de precipitaciones, es posible observar un gradiente de desarrollo económico-productivo de los habitantes de las tierras secas de norte a sur y al respecto, es posible esbozar un mapa de actores de productores ganaderos en tierras secas no irrigadas. El tipo de productores refleja las posibilidades productivas de cada región, dentro del área no irrigada, así es posible realizar un primer agrupamiento en base a las posibilidades productivas, en tres zonas enunciadas a continuación.

En la región norte de la provincia, en el departamento de Lavalle, hay mayor prevalencia de ocupación territorial por comunidades originarias, descendientes de Huarpes. Se trata de productores principalmente ganaderos caprinos de subsistencia que desarrollan sus actividades en forma tradicional, con uso de tierras en forma comunitaria, sin delimitación de campos con alambrados y con muy escasa incorporación de tecnología. En esta área hay presencia de bosques de Algarrobos con ejemplares de hasta 14 metros de altura. En detalle, las actividades desarrolladas por este tipo de productores son la ganadería de cría extensiva: caprinos (75%), bovinos (10%) y otros (15%) (Plan provincial de desarrollo forestal de la provincia de Mendoza. 2020); la venta de estiércol, limitada producción de harina de Algarrobo, apicultura en algunos casos, extracción de junquillo para escobas, y elaboración de muebles a partir de madera de tamarindo (planta exótica invasora de los bosques). En general estos productores realizan sus actividades a partir de las decisiones tomadas en comunidad. Tienen acompañamiento técnico y de gestión de algunas Instituciones gubernamentales locales, provinciales y nacionales.

Los departamentos del este mendocino, Santa Rosa, La Paz, parte de Lavalle y de San Carlos, agrupan una gran cantidad de productores ganaderos pequeños y medianos. La ganadería de cría que se desarrolla principalmente es bovina (55%) y caprina (25%), y otras en menor proporción, equina, ovina y porcina. En el área existen bosques de densidad heterogénea, con alturas que alcanzan hasta 8 metros (algarrobales, retamales y chañarales). Son pequeños bosques, impenetrables en algunos casos para el ganado lo cual dificulta su manejo, sobre todo en las márgenes del río Tunuyán, que corre de oeste a este. En estas áreas convive la producción ganadera de cría extensiva con la extracción de leña. Más del 70% de los productores de esta zona poseen rodeos menores de 50 cabezas de ganado bovino, y el manejo es de tipo tradicional en la mayoría de los casos (la incorporación de tecnología es baja: campos sin divisiones internas, servicio no estacionado,

planes sanitarios incompletos). Los porcentajes de destete promedio logrados rondan el 50%. En general, los campos poseen cierre perimetral, aunque no en todos los casos es correcto el mantenimiento de las picadas cortafuegos, en general, el motivo es su costo.

En el sur mendocino, compuesto por San Rafael, General Alvear y Malargüe se concentra alrededor del 65% de la producción ganadera de la provincia (Clúster Ganadero, 2020). Se desarrolla ganadería de cría extensiva, al igual que en las anteriores, como actividad principal y extracción de leña y postes en algunos establecimientos, debido a que existen formaciones boscosas más abiertas, de 3 a 5 metros de altura. Es un área que dispone de pastizales naturales de mayor calidad por disponer de mayor nivel de precipitaciones anuales (400mm), la ganadería alcanza mayores niveles de rentabilidad que en las demás zonas de la provincia, lo cual permite en algunos casos, una mayor incorporación de tecnología (mayor cantidad de divisiones internas lo que permite mayor rotación de los animales en los potreros, mejor distribución de aguadas internas, mejores manejos reproductivos y sanitarios de los rodeos). Lamentablemente se observa también una mayor incidencia de incendios, en su mayoría estivales, que ocasionan graves pérdidas materiales, de animales y humanas.

Particularmente en Malargüe, se practica la ganadería trashumante entendida como un movimiento recurrente, pendular y funcional el cual establece la periodicidad mediante el ritmo cíclico de las estaciones y las actividades desarrolladas en las unidades domésticas de producción (Bendini, Tsakoumagkos y Nogues, 2004). En este sentido, la actividad ganadera se caracteriza por su dinámica territorial debido a que se basa en el pastoreo del monte y en el traslado estacional, en forma solitaria o con algunos miembros de sus familias, durante los tres meses de verano, a las altas cumbres para completar el proceso productivo del engorde. Es decir, que la trashumancia de Malargüe implica el cambio temporario de asentamiento por parte de los puesteros y sus familias en 2 momentos, la invernada y la veranada (Zamorano, 2013 y Camuz Ligios, 2017). En esta línea, la denominación invernada hace referencia tanto al campo de pastoreo como al sitio donde se reside (Camuz Ligios, 2017). En tanto la veranada se refiere tanto al lugar de pastoreo como a la vivienda transitoria donde se reside únicamente en verano por las condiciones climáticas (Triviño et al., 1997). La mayoría de estos productores no son dueños de sus tierras y utilizan gran parte de lo producido para autoconsumo (Cepparo, 2008).

Otra caracterización de los productores ganaderos del área no irrigada, en términos analíticos, puede realizarse en función de la superficie de las EAPs, cantidad de animales y capacidad de incorporación de tecnología (Clúster Ganadero, 2019). Cabe aclarar que en la

práctica estas variables no son tan lineales como se describen sin embargo resultan útiles para realizar una caracterización del sector:

**Productores pequeños:** poseen explotaciones de hasta 10.000 ha, con ganado caprino y bovino, escasa infraestructura e incorporación de tecnología y poca o ninguna división de cuadros dentro de su campo. Se podría decir que este grupo de productores es de subsistencia.

**Productores medianos:** sus EAPs poseen superficies de 10.000 a 20.000 ha. En general poseen cierta infraestructura e incorporación de tecnología que les permite tener establecimientos con mayor rentabilidad.

**Productores grandes:** poseen más de 20.000 ha distribuidas en una o más propiedades. Se trata de productores o empresas con mayor grado de infraestructura e incorporación de tecnología, con acompañamiento técnico, mejor manejo del rodeo. En algunos casos incorporan la etapa de engorde a corral (feedlot) en la zona bajo riego, buscando la maximización de los recursos en toda la cadena productiva.

Asimismo, el Clúster Ganadero de Mendoza define una estratificación de productores ganaderos en relación a la cantidad de cabezas, aunque se refiere únicamente a ganado bovino. En esta línea, define un primer estrato correspondiente a productores que poseen una hacienda menor a 50 cabezas, correspondiente al 62% de los productores de la provincia.

El siguiente estrato corresponde a productores que poseen de 51 a 100 cabezas de ganado bovino correspondiente al 17% de los productores de la provincia. En contraste, sólo 45 productores del total provincial poseen una hacienda superior a 1000 cabezas, los cuales poseen el 15% de la hacienda provincial al poseer aproximadamente 71019 cabezas bovinas (Clúster Ganadero de Mendoza, 2019).

En este marco, los productores ganaderos se encuentran insertos en una red de actores locales que incorpora organismos de ciencia y técnica, agentes estatales y organizaciones sociales.

### Estrategias de comercialización

Las estrategias de comercialización que construyen los productores según sus características se encuentran afectadas por problemas inherentes a las tierras no irrigadas. En general en la producción ganadera, se observa un limitado impulso a las iniciativas de agregado de valor a la producción primaria a nivel industrial y artesanal.



La producción de terneros y chivitos, aunque no es la única fuente productiva regional y coexiste con otro tipo de producciones primarias, se trata de la fuente de ingreso de mayor relevancia regional. La mayor parte de la producción primaria originada en el sector agropecuario egresa del área en forma de animales en pie, dependiente de la fijación de precios de forma externa y sin mayor nivel de transformación. Esto hace que el territorio sea netamente exportador de bienes primarios (principalmente en forma de animales en pie, terneros y chivitos) y muestra una gran dependencia externa del abastecimiento de alimentos, tanto frescos (hortalizas, frutas, diversos tipos de carnes -aviar, porcina-, entre otros) como elaborados (Plataforma de Innovación Territorial Semiárido Central, INTA 2019). En lo que concierne a la agricultura familiar, estos productores ganaderos tienen altos índices de autoconsumo y venta doméstica, por esta razón se reconoce escasamente el valor de su producción, de sus aportes a la generación de riqueza y de sus particularidades socio-productivas (Plataforma de Innovación Territorial Semiárido Central, INTA 2019).

La comercialización de los productores caprinos, se efectúa con alto grado de precariedad y segmentación en la oferta teniendo en cuenta que acopiadores locales actúan como intermediarios de frigoríficos, generando una complicación para el puestero que no participa en la definición del precio final perjudicando su valor definitivo (Cepparo, 2008). Asimismo, al tratarse de una producción estacional, los ingresos son discontinuos y provocan problemas de rentabilidad y financiamiento. Por su parte, los ganaderos bovinos realizan la venta de los terneros a través de intermediarios principalmente, para su traslado posterior hacia zonas de mayores precipitaciones que son más aptas para este fin (San Luis, Córdoba, La Pampa) en donde se realiza la etapa de engorde previa a la faena. Sólo alrededor del 15% de la faena en Mendoza corresponde a terneros engordados localmente (Cluster Ganadero, 2019).

### Tecnología y producción ganadera en tierras no irrigadas

En este amplio territorio se observan áreas ganaderas con distinto grado de desarrollo debido a razones ambientales y económicas. La incorporación de tecnología es diversa, escasa en algunos campos en donde no se realiza un adecuado manejo de los rodeos, hasta aquellas explotaciones de máxima incorporación de paquetes tecnológicos, tales como el feedlot. Este gradiente tecnológico implica la necesidad de distintas estrategias técnicas, comerciales e institucionales en cada zona y para cada sector productivo.

En este contexto, cabe resaltar que la incorporación de tecnologías y/o innovaciones en los sistemas productivos de las tierras no irrigadas es heterogénea. Se evidencia una gran brecha tecnológica entre lo disponible y lo aplicado y entre distintos tipos de productores. El desarrollo de innovaciones para la ganadería es fundamental como eje de nuevos instrumentos para la toma de decisiones. Actualmente existen diversas herramientas y desarrollos tecnológicos que generan datos objetivos y con mayor exactitud para gestionar los sistemas, sin embargo, es necesario generar mecanismos que acerquen esta tecnología a todos los productores desde los organismos de CyT, en vinculación con gobiernos locales y provinciales (INTA, 2019).

Concretamente, es posible hacer referencia a la limitada eficiencia en los sistemas productivos bovinos y caprinos teniendo en cuenta los bajos índices productivos en rodeos bovinos y majadas caprinas (INTA, 2020). Esta problemática puede explicarse teniendo en cuenta una multiplicidad de factores que conducen a sistemas de eficiencia restringida desde el punto de vista productivo, ambiental y socio-económico. Para revertir esta situación, resulta necesario realizar el diagnóstico, desarrollo, adecuación y/o uso de tecnologías sobre los factores que limitan la producción y la comunicación de los resultados. En general, es posible observar una insuficiente disponibilidad de tecnologías adaptadas a la producción de la agricultura familiar que incrementen la eficiencia, la productividad y la conservación de sus sistemas y mejoren la calidad de trabajo y de vida de sus habitantes. Los desarrollos tecnológicos dirigidos a la agricultura familiar a veces son desarrollados para producciones de gran escala y generados con información fuera del área. Se necesitan desarrollos específicos para la agricultura familiar o una ajustada adaptación de las innovaciones existentes para ser utilizados en el contexto productivo ganadero de tierras no irrigadas del árido y semiárido (INTA, 2019). Por otra parte, los productores ganaderos de la agricultura familiar de esta región poseen algunos problemas estructurales y dificultades para acceder a fuentes de financiamiento que les permitan realizar cambios tecnológicos. Teniendo en cuenta que el territorio se caracteriza por presentar limitaciones en la disponibilidad en cuanto a la existencia de acuíferos, su profundidad, la cantidad del caudal y la calidad físico-química del agua, resulta oportuno reflexionar acerca de la tecnología asociada a la obtención del recurso hídrico. Por su parte, la creación de un acueducto ganadero en General Alvear ha dado un gran impulso al desarrollo ganadero en el sur mendocino, se trata de una obra de infraestructura que recientemente se ha puesto en funcionamiento, y con planes de ampliación. El objetivo es brindar agua de calidad para consumo animal y de este modo, mejorar la distribución de los rodeos, esto permitirá hacer

un uso más racional del recurso forrajero, y evitar su sobreexplotación, que conduce a procesos de desertificación. A pesar de estrategias específicas como la mencionada, puede afirmarse que aún resulta insuficiente la gestión del recurso hídrico para su aprovechamiento con fines productivos teniendo en cuenta que los datos de campo indican que resulta insuficiente la infraestructura de captación, almacenamiento, conducción y distribución; incluso existe competencia entre distintos destinos (bebida animal-consumo humano- parcelas agrícolas familiares).

### Políticas públicas sectoriales

Si bien como se señaló, dentro de la actividad agropecuaria la cría de ganado bovino y caprino ocupa el tercer lugar con un 12% del PBG agropecuario, luego de la viticultura y fruticultura, y por encima de la horticultura (Ganadero, 2019), en términos generales, han sido escasas y esporádicas las políticas públicas que hayan tenido efecto sobre aspectos productivos, económicos y sociales a fin de contener a los productores familiares y a los jóvenes en particular. Existen programas y políticas para la mejora de la productividad y de las condiciones de vida a fin de mitigar procesos de éxodo, sin embargo, resultan insuficientes o de limitado impacto.

En los últimos años se han visto avances en el área de ciencia y técnica que deberían ser acompañadas por el desarrollo de políticas públicas: como oportunidades de mejora de la producción ganadera, se ha generado conocimiento sobre ecofisiología del pastizal, la incorporación de gramíneas y domesticación de especies nativas; la integración de zonas bajo riego con las tierras no irrigadas mediante producción de forraje y granos, que podría aportar a la diversificación de la matriz productiva con recría y engorde local; las herramientas existentes como oportunidad de desarrollar sistemas de alerta temprana, en zonas con posibilidad de conexión por telefonía o internet, permitiría incorporar sistemas de automatización, uso de sensores, obtención y almacenamiento de datos productivos.

A pesar de las numerosas políticas orientadas al sector ganadero, la mayoría de las iniciativas de desarrollo local de las tierras secas han fracasado hasta el momento. Al respecto, según los datos de campo, si las agencias de desarrollo, los tomadores de decisiones y la sociedad en general, contara con mayor información sobre el alto rango de bienes y servicios que las tierras secas ofrecen podrían alcanzarse mejores resultados (Entrevista a Abraham, 2020). En este marco y teniendo en cuenta la oportunidad que plantea la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, resulta oportuno reflexionar ante una planificación integral que permita articular la relación oasis-tierras secas

no irrigadas mediante un proceso de complementación dejando de lado la competencia. Esto permitiría generar estrategias para mitigar los efectos del cambio climático y prevenir, mitigar y recuperar los territorios afectados por la desertificación mediante su abordaje integral (Entrevista a Abraham, 2020).

La actividad agropecuaria en general, es clave para la economía y el desarrollo nacional; este concepto cobra mayor valor incluso en los departamentos más alejados de la Capital Provincial de Mendoza en donde la actividad agropecuaria representa un mayor porcentaje del PBG comparado al promedio provincial, esto es así para Lavalle, Santa Rosa y La Paz, por ejemplo (INTA, 2019).

Existe una evidente falta de información para el análisis integral, la toma de decisiones y la gestión de la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos, tanto a nivel predial, como a nivel regional (INTA, 2019). Al respecto, surgen necesidades y demandas de mejor calidad de información sobre las actividades sociales, productivas, económicas y ambientales, que deberían ser respondidas para una gestión territorial eficiente. El registro de datos y el seguimiento de los sistemas son temas fundamentales para aportar a la generación de información para la toma de decisiones; en este sentido, la calidad de los censos agropecuarios nacionales, siempre queda en la mira. El acompañamiento de las organizaciones públicas es fundamental para evidenciar la importancia de generar y acceder a la información para la mejora de los sistemas productivos tanto desde una mirada predial como regional (INTA, 2019).

## Bibliografía

Abraham, E. M. (2002). Lucha contra la desertificación en las tierras secas de Argentina. El caso de Mendoza. En A. Fernández Cirelli & E. M. Abraham (Eds.). El agua en Iberoamérica. De la escasez a la desertificación. (pp. 27-44). Buenos Aires: Cooperación Iberoamericana CYTED Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el desarrollo.

Abraham, Elena María, Soria, D., Rubio, C., Rubio, M. C., & Virgillito, J. P. (2014). Modelo Territorial Actual, Mendoza, Argentina. Subsistema Físico-Biológico o Natural de la Provincia de Mendoza. Proyecto Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable, PID-2009-00008. Mendoza. Recuperado a partir de [http://www.mendoza-conicet.gov.ar/otm/documentos/01\\_sub\\_fisico\\_biolo\\_iadiza\\_conicet.pdf](http://www.mendoza-conicet.gov.ar/otm/documentos/01_sub_fisico_biolo_iadiza_conicet.pdf)

Allegretti, L., Villagra, P.E., Alvarez, J.A. (2019) Manejo ganadero en el Monte. Mesa Redonda: El manejo de ambientes naturales (pastizales, sabanas y bosques) como aporte a

la sustentabilidad de los agroecosistemas extensivos. Primer Congreso Argentino de Agroecología. Otra agricultura es posible: Cultivando interacciones para el mañana. UNCuyo. Mendoza.

Bendini, M., Tsakoumagkos, P., & Nogues, C. (2004). Los crianceros trashumantes en Neuquén. 2004). *Crianceros y Chacareros en la Patagonia. Cuaderno GESA*, 5, 23-39.

Camuz Ligios, M. L. (2017). El Futuro de la Producción Caprina Trashumante en la Zona Oeste del Departamento Malargüe, Provincia de Mendoza, Argentina. Universität Wien.

Cepparo, M. E. (2008). Conceptos y derivaciones de la marginalidad. Relaciones con el renacimiento de los estudios rurales: El caso del departamento de Malargüe, Mendoza. X Jornadas Cuyanas de Geografía. Mendoza.

Chillo, V., and R. A. Ojeda. 2020. Pastoreo rotativo en producciones bovinas extensivas como herramienta para la conservación de la biodiversidad en el monte central - Mendoza. *Revista de la Facultad de Agronomía UBA* 40:38-49.

Ganadero de Mendoza (2019). Mendoza. 2019. <http://www.ganaderobovino.net/wp-content/uploads/2020/06/Caracterizaci%C3%B3n-Mendoza-cierre-2019-junio.pdf>

Dirección de Recursos Naturales. Programa Bosques Nativos (2020). Plan provincial de desarrollo forestal de la provincia de Mendoza.

INDEC (2013) Existencias ganaderas en diferentes períodos (1993-2002, 2002-2008 y 2008-2010) para las diferentes regiones de la Argentina. Datos extraídos del Censo Nacional Agropecuario (CNA).

INTA (2019) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Documento institucional. Plataforma de Innovación Territorial Semiárido Central. Centro Regional Mendoza-San Juan y La Pampa- San Luis.

INTA (2020) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Documento institucional. Proyecto Local Interregional. “Innovación para el manejo de sistemas ganaderos sustentables en el semiárido central”. Centro Regional Mendoza-San Juan y La Pampa-San Luis.

Goirán, S. B., J. N. Aranibar, and M. L. Gomez (2012). Heterogeneous spatial distribution of traditional livestock settlements and their effects on vegetation cover in arid groundwater coupled ecosystems in the Monte Desert (Argentina). *Journal of Arid Environments* 87:188-197.

Ministerio de Economía Infraestructura y Energía. Gobierno de Mendoza (2018). Documento institucional.

Prieto, M. del R., & Abraham, E. M. (1994). Procesos de ocupación del espacio y uso de los recursos en la vertiente nororiental de Los Andes centrales argentino-chilenos. Cuadernos Geográficos, 22-23, 219-238.

Torres, L. (2008). Las Racionalidades de Unos y Otros en el proceso de lucha contra la desertificación: el caso de los productores caprinos del noreste de Mendoza. Universidad Nacional de Córdoba.

Triviño, L., Abraham, M.E., Bocco, A., Bustos, R., y Pannunzio, M. (1997). III - Antropología. En P. Lacoste (compilador). Malargüe- Historia y Perspectivas. Aporte para el estudio de un departamento del sur de Mendoza, con especial referencia a la ruta a Chile por el Paso Pehuenche. (p. 43). Mendoza, Argentina. Diario UNO/ Universidad de Congreso.

Zamorano, G. (2013). El sistema espacial de ganadería extensiva del Suroeste de la provincia de Mendoza, Argentina: ¿una región fluida? Ateliê Geográfico, 7(3), 24-54. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5216/ag.v7i3.27791>

*Por Nicolás Vicchi, Luciano Andino y  
Daniel Massi*

## **Cambios socio-organizativos**

Desde un aspecto social se puede conceptualizar la palabra “asociarse” como la acción de agruparse con otra persona o entidad para obtener un objetivo común dentro de la comunidad. La dinámica cambiante de la sociedad genera en consecuencia la necesidad de las personas de asociarse continuamente para la satisfacción de sus problemáticas y la obtención de beneficios (ACОВI, 2018).

Es en el ámbito del asociativismo donde la economía social busca equilibrar el factor humano con el económico, permitiendo un desarrollo socio-económico de la persona dentro de la comunidad donde se desenvuelve contribuyendo así al bien común. La economía social pone al hombre como el centro ordenando la economía al servicio de su desarrollo personal y social.

No obstante, frente una economía cada vez más competitiva y globalizada el asociativismo requiere de nuevos mecanismos para el logro de objetivos económicos comunes. Es así que surge la integración económica, donde varias asociaciones con objetivos similares se juntan para tomar mayor entidad.

Estos conceptos de asociativismo e integración económica se exteriorizan mediante diversas figuras jurídicas, entre las cuales se destacan tanto el cooperativismo como así también otras formas asociativas económicas no cooperativas y los contratos asociativos.

## **Cooperativas**

Según la Asociación Internacional de Cooperativas (ACI) las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que tienen necesidades y aspiraciones económicas, sociales y/o

culturales comunes, que satisfacen gestionando democráticamente una empresa que es propiedad del conjunto. En este punto se considera relevante destacar la característica empresarial que presentan las cooperativas ya que se trata de una organización que busca a través de la eficiencia la generación de beneficios para sus miembros sin que esta pierda su sentido social. En ellas no existe ganancia empresaria sino que se trata de excedentes que se aplican a servicios comunes o se distribuyen entre los asociados en proporción al servicio prestado por aquellas. Por esto, son sus asociados quienes son sujetos pasibles de impuesto a las ganancias y no la cooperativa.

Otro punto importante a considerar es la naturaleza del capital en la empresa cooperativa. En una sociedad se invierte dinero para obtener una rentabilidad, por ello la renta es funcional al capital que otorga el negocio. En cambio, en la empresa cooperativa, el asociado aporta capital en función de un servicio, por lo tanto en la empresa de capital la participación en el éxito del negocio se mide por las utilidades que genera la empresa, y está en función de lo aportado. En la empresa cooperativa la distribución del excedente se mide en función de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado sobre la base del uso que se hizo del sistema. Siguiendo a (ACОВI, 2018) las cooperativas pueden clasificarse según su objeto o actividad en:

- Agrarias: asocian a productores permitiéndoles obtener ventajas en la elaboración, colocación y comercialización de sus productos o mejores costos en cuanto a insumos o servicios.
- De Consumo: brindan a sus asociados bienes de uso individual, familiar o colectivo.
- De Crédito: permite que sus socios puedan obtener créditos o préstamos en condiciones especiales o accesibles.
- De Provisión: suministran a sus socios insumos y servicios que necesiten para el desarrollo de su actividad económica.
- De Seguros: buscan cubrir prácticamente todo tipo de riesgos, como incendio, granizo, automotores, robo, accidentes, vida, enfermedades profesionales y otros.
- De Servicios Públicos: los asociados reciben por medio de la cooperativa servicios de cloacas, electricidad, agua, teléfono, cementerio, gas, entre otros.
- De Vivienda: procura que sus socios, a través de la asociatividad, obtengan su vivienda propia en condiciones accesibles.



## Asociaciones económicas no cooperativas

Dentro de este grupo se ubican tanto asociaciones que sin objetivo de lucro llevan a cabo una actividad económica brindando un servicio a sus asociados: asociaciones civiles, fundaciones y mutuales; como así también aquellas que tienen un fin de lucro explícito como son las sociedades comerciales.

## Asociaciones económicas sin fines de lucro

### **Asociaciones civiles**

Es constituida por un conjunto de personas físicas, llamadas socios, con el objeto de realizar actividades que no sean contrarias al interés general o al bien común. No puede perseguir el lucro como fin principal, ni puede tener por fin el lucro para sus miembros o terceros. En relación a esto último, se aclara que la ausencia de lucro no obsta a que la entidad despliegue actividades que le permitan obtener ganancias para cumplir con su finalidad específica debiendo aplicar un eventual resultado económico positivo al perfeccionamiento o mejoramiento del desarrollo de su objeto.

### **Fundaciones**

Las fundaciones son personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posible sus fines (Código Civil y Comercial de la Nación, 2014). Se trata de una persona jurídica que nace de un acto jurídico unilateral del fundador, pudiendo ser persona física o jurídica, no requiriendo así el concurso de varias voluntades ni necesitando de la unión transitoria o estable de un grupo de personas. La fundación puede encarar actividades lucrativas para conservar su patrimonio y obtener nuevos recursos.

### **Mutuales**

Las mutuales son aquellas asociaciones constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o concurrir a su bienestar material o espiritual mediante una contribución voluntaria. Nuevamente, se debe aclarar que el hecho de perseguir fines sin objetivo de lucro no impide a las mutuales tener excedentes, los cuales deberán ser repartidos entre sus asociados, debiéndolos invertir necesariamente en mejorar los servicios que prestan o, de ser posible, generar nuevos (ACOV, 2018).

## Asociaciones económicas con fines de lucro

### **Sociedades Comerciales**

Se trata de asociaciones que persiguen objetivos de lucro explícitos, donde se busca generar utilidades para distribuir entre sus socios en función del capital aportado. Entre ellas se pueden distinguir las sociedades colectivas, de capital e industria, sociedades en comandita simple, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas y sociedades incluidas en la Sección IV del Capítulo I de la Ley 19.550.

### Contratos asociativos

Son creados plurilateralmente con el objeto de llevar a cabo ciertas actividades comunes sin perder la individualidad empresaria. En estos no hay sujetos de derecho, personas jurídicas ni sociedades. Por tanto, el contrato asociativo es un vínculo de colaboración, plurilateral o de participación, con comunidad de fines, que no es sociedad. Según (Código Civil y Comercial de la Nación, 2014) pueden clasificarse en cuatro tipos:

#### **Negocio en participación**

El negocio en participación tiene por objeto la realización de una o más operaciones determinadas a cumplirse mediante aportaciones comunes y a nombre personal del gestor quien administra el patrimonio de afectación y es quien contrata con los terceros siendo el único legitimado para demandar y ser demandado. Por otro lado se tiene al partícipe quien es el contratante que permanece oculto frente a terceros, no contrayendo obligaciones ni teniendo derechos frente a estos. No obstante, el partícipe tiene derecho a que el gestor le brinde información, acceso a la documentación relativa al negocio y rendición de cuentas. Las pérdidas que afecten al partícipe no pueden superar el valor de su aporte.

Este contrato asociativo no tiene denominación, no está sometido a requisitos de forma, ni se inscribe en el Registro Público.

#### **Agrupaciones de colaboración**

Hay contrato de agrupación de colaboración cuando las partes establecen una organización común con la finalidad de facilitar o desarrollar determinadas fases de la actividad de sus miembros o de perfeccionar o incrementar el resultado de tales actividades. En este sentido, no existe ninguna limitación respecto a las personas que pueden concurrir a formar este contrato.

Este tipo de contrato persigue una finalidad no especulativa, por lo que los beneficios generados deberán recaer sobre el patrimonio de los contratantes.

El contrato debe otorgarse por instrumento público o privado con firma certificada notarialmente e inscribirse en el Registro Público que corresponda y contener los requisitos mínimos establecidos en la norma.

### **Uniones transitorias**

Las uniones transitorias se forman para la ejecución de obras, servicios o suministros concretos, que las partes no podrían desarrollar por sí solas. Esta finalidad para la cual se celebran estos contratos no se encuentra circunscripta a un territorio geográfico específico y, como su nombre lo indica, se caracteriza por su transitoriedad.

Al igual que en el caso anterior se exige la forma escrita bajo instrumento público o privado, con firma certificada notarialmente junto con contenidos mínimos establecidos en la norma.

### **Consortios de cooperación**

El consorcio de cooperación es un tipo de contrato asociativo que busca facilitar, desarrollar, incrementar o concretar operaciones relacionada a la actividad económica de sus miembros. Es un modelo contractual que puede ser utilizado para fomentar la inserción de PyMEs en el mercado externo y, a diferencia de las agrupaciones de colaboración, estos pueden perseguir fines de lucro o resultados económicos.

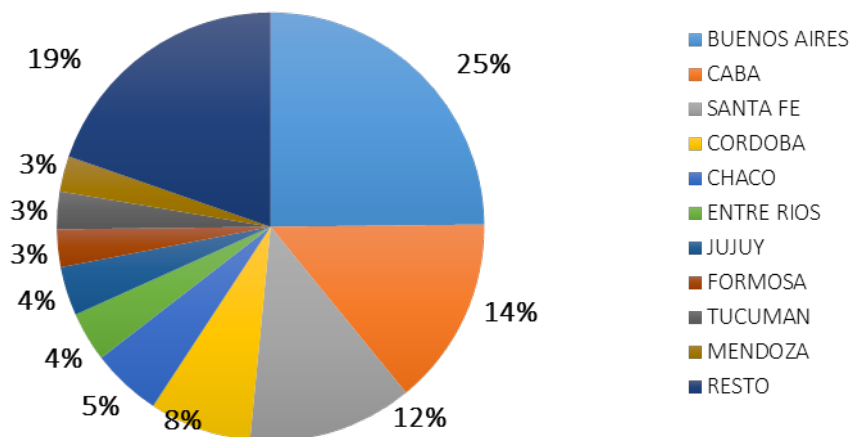
### **Radiografía del sector agropecuario y asociativo en Mendoza y San Juan**

Los datos suministrados por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social permiten elaborar un análisis descriptivo del sector cooperativo y mutual tanto a nivel nacional como también a nivel regional, considerando las provincias de San Juan y Mendoza y su respectiva distribución zonal.

Según (INAES, 2008) el sector cooperativo y mutual empleaba a 87.431 de manera directa, mientras que el sector cooperativo y mutual agropecuario generaba empleo para 22.956 personas. Por su parte, el informe estima ingresos por 17.300 millones de pesos en 2005 para el cooperativismo y mutualismo en su totalidad, mientras que para el sector agropecuario alcanzó los 9.000 millones de pesos, equivalente al 11% del Valor Bruto de la Producción Agropecuaria en dicho año.

Actualmente, existen en el territorio argentino 14.391 entidades vigentes del sector asociativo, entre cooperativas y mutuales, entre las cuales se detectan 168 federaciones y 7 confederaciones. Se encuentran principalmente ubicadas en la provincia de Buenos Aires (25%), Capital Federal (14%), Santa Fe (12%) y Córdoba (8%).

Figura1: Distribución geográfica de cooperativas y mutuales



Fuente: elaboración propia en base a INAES.

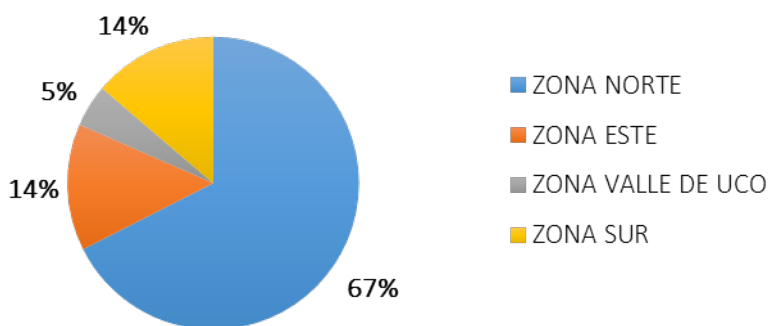
Dentro del ámbito cooperativo se observa que 691 (6,3%) entidades corresponden al sector agroindustrial. Por su parte, el 67% de las cooperativas existentes en Argentina se caracterizan por ser de trabajo (7.318)

### Mendoza

A nivel regional, Mendoza concentra 385 entidades cooperativas y mutuales, representando así el 2,6% de las entidades del país y de las cuales 6 son federaciones.

A nivel zonal, se observa una importante concentración de las entidades cooperativas y mutuales en la zona norte de la provincia de Mendoza, en donde se ubica el 67% del total. La zona este ocupa el segundo puesto explicando el 14% del total de entidades, mientras que la zona sur se ubica en el tercer puesto representando el 13,8%. Por último, la zona del Valle de Uco concentra el 5% de las instituciones cooperativas y mutuales de la provincia.

Figura 2: Distribución geográfica de cooperativas y mutuales en Mendoza



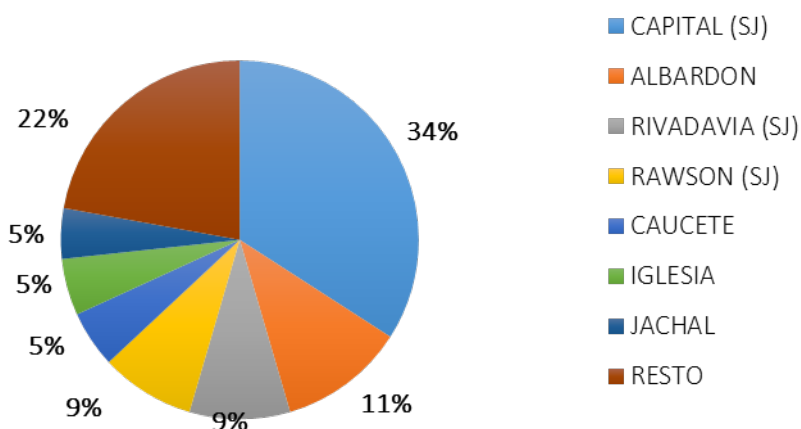
Fuente: elaboración propia en base a INAES.

Dentro del ámbito cooperativo, el sector agropecuario concentra el 15% de las vigentes, siendo mayoritarias las de trabajo (36%), seguidas por las de provisión de servicios públicos (20%). Las cooperativas del sector agropecuario se ubican mayoritariamente en la zona sur de la provincia, seguido por la zona centro y la zona este.

### San Juan

En la provincia de San Juan, por su parte, existen 176 cooperativas y mutuales, lo cual representa el 1,2% de las existentes en el país. El 63% de las mismas se ubican en la zona centro de la provincia distribuidas entre los departamentos de Capital, Albardón, Rivadavia y Rawson.

Figura 3: Distribución geográfica de cooperativas y mutuales en San Juan



Fuente: elaboración propia en base a INAES.

Las cooperativas del sector agropecuario representan el 27% del total, las cuales se encuentran ubicadas principalmente en los departamentos de Albardón, Iglesia y Jáchal.

Por otro lado, los datos de los censos agropecuarios muestran que en las provincias de Mendoza y San Juan, en el año 2002 las explotaciones agropecuarias de hasta 25 hectáreas representaban el 80% del total, ocupando el 2,9% de la superficie de producción. En 2018 las explotaciones agropecuarias de hasta 25 hectáreas existentes en estas provincias de Cuyo representan el 73% del total y ocupan el 2,1% de la superficie de producción. Estos números plantean una situación en la cual las explotaciones de menor tamaño han perdido posiciones relativas en los últimos años.

En este contexto, el asociativismo económico, el cual puede ser definido como la cooperación entre distintos agentes económicos independientes donde, de manera espontánea, deciden aunar esfuerzos en pos de un objetivo común mutuamente beneficioso, se plantea como una alternativa ante la desaparición de pequeños y medianos productores. En este sentido, según datos de la DEIE (Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza) entre 2014 y 2018 se ha observado un incremento de 45% en la cantidad de cooperativas y federaciones presentes en la provincia.

## Casos de asociativismo en las provincias de Mendoza y San Juan

### **Cooperativismo**

#### **Federación de Cooperativas Agropecuarias Ltda.**

Dentro del sector cooperativo de San Juan, se encuentra FECOAGRO Ltda. ubicada en la localidad de Santa Lucía. Agrupa a 30 cooperativas y más de 400 productores distribuidos principalmente en las localidades de Albardón, Jáchal y Caucete. Si bien en su mayoría las cooperativas asociadas se dedican a la producción de semillas de hortalizas, también integran FECOAGRO cooperativas dedicadas al rubro textil, lácteo y producción de dulces y conservas.

La federación produce entre 200.000 y 220.000 kgs. de semillas hortícolas por año, más de 35 especies, y de más de 70 variedades nacionales creadas por INTA, adaptadas a todos los suelos y climas del país, ideales tanto para cultivos intensivos, como para huertas e incluso para la producción y consumo de brotes y germinados (Alma Rural, s.f.).

#### **Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas Ltda.**

Otro ejemplo relevante de la acción cooperativa es FECOVITA Ltda., cooperativa de segundo grado ubicada en la localidad de Maipú, provincia de Mendoza. La

Federación surge como respuesta económica para la mejora de las condiciones de producción de las cooperativas de primer grado integradas a ACOVI (Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas).

(Lattuada, Nogueira, Renold, & Urcola, 2011) plantean que “La creación de esta Federación permitió a los pequeños y medianos productores continuar vendiendo su producción a la bodega para ser elaborada, fraccionada y comercializada logrando escala, valor agregado y mayor competitividad en el mercado. (Neiman *et al.*, 2006: 189) destacan que, aún con la debilidad institucional inicial la respuesta asociativa fue una solución y una etapa superadora de la situación previa en la que se encontraban numerosos pequeños productores vitivinícolas de la provincia. La existencia de FeCoVita facilitó la opción a los productores a partir de un proyecto asociativo de tipo cooperativo como vía de desarrollo e integración”.

### **Asociaciones económicas no cooperativas de la Agricultura Familiar**

Siguiendo a (Lattuada, 2014), las asociaciones económicas no cooperativas de la agricultura familiar (AEncAF) se definen como aquellas formas de agrupamiento colectivo preferentemente dedicadas a la comercialización y agregado de valor que se encuentran mayoritariamente compuestas por “integrantes de unidades domésticas de producción, pequeñas y medianas, cuyos miembros viven en el medio rural y trabajan directamente en la producción o la gestión del negocio que constituye una parte importante de su ingreso familiar, pero también a los integrantes de las comunidades aborígenes, y pobladores y trabajadores que tienen emprendimientos económicos en el medio rural”.

Dentro de esta tipología de asociaciones económicas se pueden mencionar algunos ejemplos:

- Experiencia de trabajo grupal con productores hortícolas del Valle de Uco en el cual se buscó incrementar la diversificación de cultivos tradicionales logrando incorporar producciones de colza, maíz colorado y verdeos a los cultivos tradicionales como el pimiento, zapallo anco y ajo colorado. A través de esta experiencia asociativa los productores involucrados lograron concretar la compra conjunta de semillas y agroquímicos, la venta integrada de la producción de maíz en grano y la exportación conjunta de ajo tipo comercial colorado a Francia.
- Asociación de Productores San Cayetano. Ubicada en el distrito de Colonia Molina de Guaymallén surge en el año 2000 como respuesta a problemáticas comunes de productores hortícolas. Así, a través del apoyo del INTA se lograron incrementos en los rendimientos e incorporación de nuevas variedades. También se logró la implementación

de un lavadero de hortalizas y se incorporó mecanización en el desmalezado y la utilización de implementos de labranza.

- Grupo La Auxiliadora. Llevado a cabo en el departamento de San Martín a través del programa PROVIAR I gestionado por la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), la experiencia permitió a 20 productores vitícolas firmar un contrato de integración vertical con la Bodega La Auxiliadora. Si bien los mismos ya eran proveedores de la bodega, este contrato permitió una mejora en las condiciones tanto para bodega como así también para los productores, debido al apoyo económico y técnico que reciben los productores y la bodega, el compromiso de provisión de uva por 10 años y de incorporación de mejoras a las fincas de sus integrantes.
- “Proyecto Piloto de Implementación de Normas Euregap en Ciruela para Deshidratado”. Experiencia llevada a cabo en el año 2007 en el departamento de Santa Rosa, con el objeto de capacitar tanto a productores del sector y estudiantes de escuelas técnicas. A través de financiamiento del ministerio de producción de Mendoza, cinco productores construyeron plantas de secado cumpliendo con las normativas requeridas por el mercado. La experiencia buscó además incrementar el consumo interno de ciruela desecada.

## Bibliografía

ACOVl. (2018). *Manual de Economía Social para Jóvenes*. Mendoza.

Alma Rural. (s.f.). Obtenido de <https://www.almarural.com.ar/productor/fecoagro/>

Código Civil y Comercial de la Nación. (2014). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus.

*Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas*. (s.f.). Obtenido de <http://www.deie.mendoza.gov.ar/>

INAES. (2008). *Las cooperativas y mutuales en la República Argentina*.

*Instituto de Asociativismo y Economía Social*. (s.f.). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/inaes>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (s.f.). *Censo Nacional Agropecuario*. Obtenido de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>

Lattuada, M. (2014). Las asociaciones no cooperativas de la agricultura familiar. Algunas nociones y conceptos para su estudio y consolidación. *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*.



Lattuada, M. (2014). Las asociaciones no cooperativas de la agricultura familiar. Estudios de casos y lecciones aprendidas en sus procesos de surgimiento y consolidación. *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*.

Lattuada, M., Nogueira, M. E., Renold, J. M., & Urcola, M. (2011). El cooperativismo agropecuario argentino en la actualidad. Presentación y análisis de tres casos desde la perspectiva del capital social. *Mundo Agrario*.

*Por Walter José Cueto, Juan Jesús Hernández y  
Griselda Yanina Rodríguez Ibañez*

## **Gobernanza situada en el sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan**

¿A qué llamaremos empíricamente en este estudio “Sistema Agroalimentario Regional de Mendoza y San Juan (SAR)” o cuáles son los límites analíticos que acordaremos para facilitar su observación y establecer una idea de gobernanza en el mismo?. La caracterización de la gobernanza y de sus relaciones la haremos en el marco de sus principales actividades productivas -tanto primarias como industriales- y de las etapas socioeconómicas más significativas. Aunque la diversidad de actividades es muy extensa hemos optado, en nuestro caso, por individualizar cinco -la vitivinicultura, la fruticultura, la horticultura y afines, la olivicultura y la ganadería (bovina y caprina)- que establecerán el perfil funcional del SAR y por ende de su gobernanza. Es decir, provisionalmente “lo agroalimentario” queda circunscripto a esas cinco actividades básicas y a las cuatro etapas del proceso socioeconómico que se presentan a continuación en la tabla analítica: Producción de alimentos, Procesamiento y empaque, Distribución y comercialización y Consumo y lo que produce en términos de resultados son: Seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad), seguridad ambiental y bienestar social.

Figura 1: Los límites de la gobernanza en el SAR de Mendoza y San Juan por actividad productiva y etapa del proceso socioeconómico - 2020 - criterio restringido de las relaciones agroalimentarias-

| Actividades \ Etapas         | Producción de alimentos | Procesamiento y empaque | Distribución y comercialización | Consumo |
|------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------|---------|
| Viticultura                  |                         |                         |                                 |         |
| Fruticultura                 |                         |                         |                                 |         |
| Horticultura y afines        |                         |                         |                                 |         |
| Olivicultura                 |                         |                         |                                 |         |
| Ganadería (bovina y caprina) |                         |                         |                                 |         |

Fuente: Elaboración provisional y consensuado entre los miembros de la Unidad Mixta.

¿Es posible una institucionalidad de la gobernanza regional y/o provincial sin que se cuestione o rompa su dinámica y su lógica horizontal?. Sin duda, la actividad productiva más importante en ambas provincias es la vitivinicultura, núcleo central de la agroindustria con espacios de concertación diversos que alientan, aún con tensiones y conflictos, al desarrollo de relaciones de gobernanza. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) es un organismo fiscalizador de la calidad de los productos y tiene una comisión asesora con representantes de las principales organizaciones del sector privado. Incluso los gobiernos de San Juan y Mendoza convocan con frecuencia a sus respectivas entidades provinciales para discutir políticas que implican cambios estructurales o para mediar en los típicos conflictos por el precio de la uva en cada vendimia.

El Plan Estratégico Argentina Vitivinícola 2020 (PEVI) es un ejemplo para otras agroindustrias a principios de siglo cuando se creó y estableció una entidad mixta para su gestión e implementación, la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), como una experiencia de gobernanza multinivel en la que gobiernos provinciales, un organismo de ciencia y técnica y el INV estatales son solo una parte porque las organizaciones de viñateros y bodegueros constituyen la mayoría y ejercen la conducción. El devenir de la Corporación mostró la posibilidad de éxito en el logro de consensos sobre políticas e influencias en el gobierno nacional, pero también permitió comprobar tensiones con organizaciones que no participan de su directorio y aún más recientemente los conflictos

entre las que tienen asiento en él, en torno a la administración de los fondos disponibles, los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y la constitución de un nuevo plan estratégico, entre otras cuestiones.

Aún así, la institucionalidad de la vitivinicultura -en términos de gobernanza- es una de las más avanzadas entre las agroindustrias del país. Su proceso de maduración sirve de ejemplo sobre los desafíos ante los que nos encontramos en el desarrollo de la gobernanza. Las actividades frutihortícola, olivícola y ganadería carecen de tal variedad de espacios de participación y concertación ya que sus actores, aunque se asocian en cámaras, no tienen una tradición de formación de entidades de tercer grado, carecen de un organismo fiscalizador exclusivo de su actividad que los convoque o no han tenido el mismo poder que viñateros y bodegueros para vincularse con los actores estatales. Las interrelaciones en la industria tomatera con el Programa Tomate 2000 es un ejemplo de cómo desde las organizaciones de ciencia y técnica se pueden potenciar procesos de innovación en el sector privado a partir del diálogo y la cooperación. La creación de denominaciones en origen de productos regionales es un desafío que implica la formación de mesas locales que garanticen cualidades únicas de los productos, de ello hay ejemplo en Cuyo, en vinos, melones, entre otros.

También es necesario reconocer que tanto el SAR de Mendoza y San Juan como su potencialidad en términos de relaciones de gobernanza están entrecruzadas por una multiplicidad de dimensiones que los contextualizan. Sin embargo vamos a señalar tres como las de fundamental incidencia y que tienen que ver con lo territorial, lo funcional y lo ambiental. En primer lugar, la dimensión territorial es la que determina el espacio dónde se sitúan geográficamente esas relaciones que, en nuestro caso, se comienzan identificando con la región (Cuyo, Argentina) y específicamente con las provincias de Mendoza y San Juan. Sin embargo, si aceptamos que esta dimensión también supone una capacidad sociopolítica para contribuir a su construcción territorial mediante la articulación y participación de los diversos actores públicos y privados, estimulando el crecimiento económico y la inclusión socioterritorial, quizás debiéramos localizar la gobernanza en las zonas de mayor densidad socioeconómica, cultural y político-institucional: el Gran Mendoza y el Gran San Juan. De todos modos y aunque parezca paradójico, dichas relaciones no necesariamente se localizan en los lugares destinados a la producción primaria e industrial. En segundo lugar, la dimensión funcional está definida en general por lo agroalimentario, calificación que define la naturaleza y dinámica del sistema en cuestión y en consecuencia a sus actores, los tipos de relaciones e interacciones que promueve y los valores que

sustenta. Desde esta dimensión se podría hablar quizás de una “gobernanza agroalimentaria”.

Finalmente, la dimensión ambiental sintetiza la ecología regional, el perfil físico natural y los recursos naturales disponibles, dentro de una tensión territorial que ayuda a comprender que estamos ante el desafío de pensar y actuar en una “gobernanza de oasis vs. Zonas áridas no irrigadas” y que puede ser entendida como el conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores institucionales y socioeconómicos situados influyen en las acciones y en sus resultados.

Esta dimensión es la que entraña un desafío estratégico, porque no se trata solo de producir alimentos y negociar entre productores, empresas y organizaciones, sino que reclama una sustentabilidad integral y a largo plazo del sistema agroalimentario y de su forma de conducirlo. Por ejemplo, el agua como recurso escaso de la región, en contexto de crisis hídrica como el actual, marca los límites infranqueables que si los actores quieren superarlos pueden ponerse en juego a sí mismos y a las generaciones futuras. La competencia por este recurso entre actividades agropecuarias, mineras, industriales y las ciudades hace más complejo el panorama. Sin alimentos no se puede vivir. El carácter esencial del sistema agroalimentario se demuestra actualmente con el aislamiento social, preventivo y obligatorio del que fueron exceptuadas todas las actividades agroalimentarias; sin embargo, no es la única actividad que se asienta sobre el territorio y no dispone del monopolio del uso de los recursos naturales. Existen relaciones socioeconómicas que ocurren en simultáneo y a veces en competencia por trabajadores, tierras, agua, entre otras. Entonces, la gobernanza en su faz ambiental es necesario analizarla integralmente: el avance de las ciudades sobre tierras agrícolas, la deposición final de residuos, la contaminación como externalidad negativa, los atractivos salariales que brindan las actividades extractivas como el petróleo y la minería, entre otros, demuestran que las relaciones poder se pone en juego en un ámbito mucho más amplio y complejo de tipo multisistémico.

Identificados los límites empíricos y las dimensiones fundamentales que contextualizan el “Sistema Agroalimentario Regional de Mendoza y San Juan (SAR)” y en consecuencia su gobernanza, debiéramos preguntarnos si hay una gobernanza regional y/o provincial y cómo es o qué características tiene? En principio no ha sido posible verificar que haya una gobernanza integral en el actual sistema agroalimentario regional; salvo cierto grado de desarrollo en alguna cadena productiva como puede ser el caso de la Vitivinicultura, con alcance regional hasta incidencia nacional. Es decir que, si bien se utiliza con frecuencia el

concepto de gobernanza, se lo relaciona más con cadenas productivas que asociada al sistema. Los propios gobiernos alientan el criterio de vincular “gobernanza a cadena” y no utilizan la idea de sistema. Son ellos quienes siguen ocupando todavía una posición central en la conducción, coordinación e impulso de las relaciones e interacciones de las actividades productivas, en todas o algunas de las etapas del proceso socioeconómico, garantizando básicamente gobernabilidad, en términos de legitimidad, eficacia, eficiencia y estabilidad de las decisiones públicas y de sus políticas. Incluso, si a nivel regional se produce algún tipo de interacción entre los actores socioeconómicos -tanto de cooperación y adaptación como de competencia, obstrucción o de conflicto-, siempre se busca la intervención institucional de los gobiernos provinciales, pero dentro de relaciones al interior de una cadena productiva.

En Mendoza y San Juan tampoco existe una idea definida de gobernanza del sistema, aunque se utilice el término con excesiva frecuencia, casi como una moda. Los gobiernos provinciales, si bien reconocen y mantienen vínculos relativamente frecuentes con los actores económicos, sociales y científico-tecnológicos, siguen sosteniendo una visión tradicional de centralidad y hasta de hegemonía, tanto en la formulación de planes como de políticas. El concepto clásico de la representación (“el pueblo no delibera ni gobierna sino por sus representantes...”) sigue presente en la concepción de la política y de los políticos: quienes formulan y diseñan los planes y las políticas son generalmente los funcionarios en el Ejecutivo y las legitiman los legisladores en la Legislatura, con algún tipo de participación no vinculante de los grupos más interesados y que pueden llegar hasta instancias de presión e influencia. En consecuencia a los gobiernos les preocupa la gobernabilidad, no la gobernanza; porque con esta última pierden el control de las decisiones. Tampoco a nivel provincial se asocia “gobernanza a sistema” y prefieren mantener relaciones sectoriales y vinculaciones lo más particularizadas posible; situación que se constata en el diseño especializado que mantienen las estructuras orgánico-funcionales que los gobiernos definen para respaldar y operativizar la gestión pública cotidiana.

En consecuencia en Cuyo y especialmente en las provincias, lo que se ha podido encontrar hasta ahora son en general “*relaciones de gobernanza*”, con desarrollo variable, que parecieran ir emergiendo progresivamente, pero aún sin una visión sistémica y en red que privilegie relaciones más horizontales. La concepción “Jerárquica” tradicional es cada vez más discutida y discutible, la idea de mercado se corporativiza cada vez más a favor de grupos concentrados -locales, nacionales e internacionales- y aunque la gobernanza en red podría pensarse como la más innovadora y democrática, todavía se encuentran notas

específicas que demuestran que estamos ante alguna forma de Gobernanza pública, multinivel o transversal como lo demuestran algunos hechos: a) *El gobierno cada vez decide menos por sí mismo* sobre su agenda y prioridades, incorporando las demandas, los problemas y las propuestas de las múltiples organizaciones sociales, de los grupos económicos y de sus ciudadanos, de los que necesita consenso y respaldo para validar la gestión, mantener la legitimidad y su estabilidad; b) *No define por sí solo los problemas públicos, los objetivos ni las acciones de política pública*, ya que la definición incluye información, cálculos y propuestas de los actores sociales organizados, que si son dejados de lado, pueden cuestionar (con información, evidencias, cálculos y argumentos) las decisiones gubernamentales; y c) *El gobierno no siempre puede llevar a cabo las acciones por sí mismo con sus atribuciones, recursos y tecno-burocracia*. Cada vez más la solución razonable a los problemas y el logro de objetivos sociales importantes requieren de más recursos y el involucramiento de más actores, a parte de los funcionarios políticos y la tecno burocracia. No es casualidad que, independientemente de las posturas ideológicas, siempre se estimulen formas y diseños institucionales de tercerización que actualmente se identifica como programas de participación público-privado.

En este escenario ¿cuáles son los actores involucrados en relaciones de gobernanza?. Los gobiernos de Mendoza y San Juan, son actores centrales en cualquier tipo de experiencia porque sigue haciendo falta un árbitro frente a la debilidad o inexistencia de una gobernanza institucionalizada, estable y sólida. El llamado a mesas de concertación, a la elaboración de planes estratégicos sectoriales o la simple negociación de intereses opuestos son herramientas gubernamentales a las que recurren los gobiernos conscientes de sus límites para imponer una gobernanza del tipo jerárquico. Incluso, también es frecuente que los actores socioeconómicos planten demandas unilaterales a los gobiernos, antes que asumir corresponsabilidades en las decisiones públicas o en el desarrollo de políticas. Especialmente a los grupos más concentrados no les interesa compartir con otros sus vínculos gubernamentales. No quieren “abrir el juego” para preservar sus posiciones hegemónicas en la región o en alguna de las provincias.

Es decir, desde esta posición tampoco hay demasiada vocación para construir gobernanza o simplemente relaciones de gobernanza. En el sector agroalimentario cuyano, dada su complejidad, hoy no alcanza con la voluntad del “decisor político”, pero sin ella los procesos socioeconómicos son muy conflictivos o se orientan en favor de los grupos productivos con mayor poder en los mercados.

Entre los actores, tanto institucionales -estatales y no estatales- como socioeconómicos existe un alto nivel de complejidad, por su cantidad, su diversidad y por su posición en las estructuras institucionales, socioeconómicas y territoriales. Además la articulación y coordinación entre ellos no parece consolidada ni mantienen conexiones estables o permanentes. En general pareciera que el enlace Gobierno/Actores socioeconómicos es del tipo radial e inclusive estimulado a veces desde los propios gobiernos y otras por iniciativas aisladas de las grandes corporaciones.

Ambas provincias tienen una configuración orgánico-funcional de actores gubernamentales relativamente semejante en términos de aparatos: en ellas están presentes organismos, reparticiones y delegaciones nacionales, la totalidad de las estructuras provinciales, los municipios como instancias jurisdiccionales fuertemente territoriales y las universidades y organismos de ciencia y técnica, también nacionales y con fuerte arraigo territorial. Su incidencia en términos de poder, representatividad y participación está en gran medida regulada, depende de sus recursos presupuestarios y humanos y de la capacidad de los funcionarios para interactuar en sus relaciones interjurisdiccionales, intersectoriales y territoriales.



Figura 2: Actores estatales en el SAR de Mendoza y San Juan por Jurisdicción y Función-2020 - criterio restringido del universo de actores<sup>17</sup>

| Funcional<br>Jurisdicción                                       | Planificación y Formulación de Políticas | Implementación y gestión de políticas | Control de contingencias climáticas, sanitarias y de calidad  | Gestión del Desarrollo científico-tecnológico.  | Gestión Financiamiento Inversiones y Promoción.                                       |
|---|--|---------------------------------------|---|---|---|
| <p><b>Nacional con representación en Mendoza y San Juan</b></p> |  |                                       | <p>Delegaciones de Mendoza y San Juan de la Dirección Nacional de Migraciones.<br/>Delegaciones de Mendoza y San Juan del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios.<br/>Coordinación Prov. de la Secretaría de Agricultura Familiar</p> | <p>Centro Regional Mendoza-San Juan de INTA y Estaciones Experimentales Agropecuarias: Mendoza, San Juan, La Consulta, Rama Caída, Junín. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI-CITEF) Mendoza y San Juan.<br/>Sede Central Mendoza del INV y Delegaciones regionales: San Juan, Gral. Alvear, San Martín y San Rafael. Instituto Nacional de Semillas-INASE<br/>Centro Regional Andino-Instituto Nacional del Agua en Mendoza y San Juan.<br/>Centro Científico Tecnológico Conicet (CCT Mendoza) y (CCT San Juan).<br/>Facultades de Ciencias Agrarias y de Ciencias Aplicadas a la Industria UNCuyo. Facultad Regional Mendoza UTN y UTN San Rafael.<br/>Centro Tecnológico de Desarrollo Regional "Los Reyunos"<br/>Univ. Maza-Fac. de Nutrición; de Veterinaria y Ambientales; de Enología y Agroindustrias.<br/>UCatólica de Cuyo-Fac. de Enología e Ind. Frutihortícola-Don Bosco.</p> | <p>Banco de la Nación Argentina. Gerencia Zonal Este y Gerencia Zonal Oeste. Mza.</p> |

<sup>17</sup> El criterio restringido de actores estatales -a diferencia de uno amplio- se refiere a quienes más directamente se consideran involucrados en el sistema agroalimentario y su funcionamiento. El presente es una presentación provisional sujeta a revisión.

| Funcional<br>Jurisdicción    | Planificación y Formulación de Políticas   | Implementación y gestión de políticas  | Control de contingencias climáticas, sanitarias y de calidad   | Gestión del Desarrollo científico-tecnológico.   | Gestión Financiamiento Inversiones y Promoción.  |
|------------------------------|--|--|--|--|--|
| <b>Provincial de Mendoza</b> | Ministerio Economía y Energía:<br>Subsecretaría de Agricultura y Ganadería.<br>Subsecretaría de Industria y Comercio.<br><br>Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial.<br>Consejo Provincial del Ord. Territorial<br><br>Departamento General de Irrigación.<br><br>Dirección Gral. de Escuelas<br><br>Fiscalía de Estado | Ministerio Economía y Energía:<br>Subsecretaría de Agricultura y Ganadería.<br>Subsecretaría de Industria y Comercio.<br><br>Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial.<br>Consejo Provincial del Ord. Territorial<br><br>Departamento General de Irrigación.<br><br>Dirección Gral. de Escuelas<br><br>Fiscalía de Estado | Dirección de Contingencias Climáticas, Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria (ISCAMEN), Comisión Provincial de Sanidad Animal Mendoza. | IADIZA<br>Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios,<br>Instituto de Desarrollo Rural (IDR)<br>Dirección de Innovación y Desarrollo Económico<br>Instituto de Desarrollo Comercial (IDC)<br>Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios. | Fondo de Financiamiento de Inversiones Privadas para la Transformación y el Crecimiento Socioeconómico<br>Fundación Pro Mendoza. |

| Funcional<br>Jurisdicción            | Planificación y Formulación de Políticas  | Implementación y gestión de políticas   | Control de contingencias climáticas, sanitarias y de calidad   | Gestión del Desarrollo científico-tecnológico.   | Gestión Financiamiento Inversiones y Promoción.       |
|--------------------------------------|---|---|--|--|---|
| <p><b>Provincial de San Juan</b></p> | <p>Min. Producción y Desarrollo Económico: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Agroindustria, Secretaría de Industria, Comercio y Servicios. Secretaría de Política Económica. Secretaría del Agua.</p> <p>Min. Hacienda y Finanzas.</p> <p>Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social: Subsecretaría de Articulación y Abordaje Territorial</p> <p>Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de San Juan.</p> | <p>Dirección de Desarrollo Agrícola, Dirección de Desarrollo Pecuario, Dirección de Asuntos Vitivinícolas, Dirección de Industria y Comercio, Dirección de Defensa al Consumidor, Dirección de Regímenes Promocionales, Dirección de Empleo y Formación, Dirección de Pymes y Emprendedores, Unidad de Enlace Provincial de la Producción (UEP San Juan-CFI). Dirección de Comercio Exterior y Unidad Ejecutora Central Provincial de Proyectos Agropecuarios. Dirección de Geodesia y Catastro. Dirección de Desarrollo Local y Economía Social, Dirección de Políticas Alimentarias, Dirección de Talleres Comunitarios, Dirección Provincial de Cooperativas, Dirección de Políticas para la Equidad y el Desarrollo Social y Dirección de Mutualidades.</p> | <p>Dirección de Sanidad Vegetal, Animal y Alimentos, Dirección de Riego, Contingencias Climáticas y Economía Agropecuaria, Agencia Calidad San Juan (ACSJ)</p> | <p>Dirección de Innovación Tecnológica e INSEMI, Dirección de Innovación y Desarrollo Productivo. Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas</p> | <p>Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones.</p> |

| Funcional<br>Jurisdicción                   | Planificación y Formulación de Políticas | Implementación y gestión de políticas  | Control de contingencias climáticas, sanitarias y de calidad | Gestión del Desarrollo científico-tecnológico. | Gestión Financiamiento Inversiones y Promoción. |
|---|--|--|--|--|---|
| <b>Municipal de Mendoza (18 municipios)</b> |  | <b>Ciudad, Las Heras, Lavalle, Guaymallén, Godoy Cruz, Maipú, Luján, San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa, La Paz, Tupungato, Tunuyán, San Carlos, San Rafael, Gral. Alvear y Malargüe</b> |  |  |   |

| Funcional<br>Jurisdicción                                  | Planificación y Formulación de Políticas | Implementación y gestión de políticas  | Control de contingencias climáticas, sanitarias y de calidad | Gestión del Desarrollo científico-tecnológico. | Gestión Financiamiento Inversiones y Promoción. |
|--|--|--|--|--|---|
| <b>Municipal de San Juan (19 municipios por categoría)</b> |  | <b>(1era. Categoría)<br/>Caucete, Chimbab, Pocito, Rawson, Rivadavia, Capital, San Lucía</b><br><br><b>(2da. Categoría)<br/>Albardón, Jáchal, Sarmiento y 25 de Mayo</b><br><br><b>(3era. categoría)<br/>Angaco, Calingasta, Iglesia, 9 de Julio, San Martín, Ullún, Valle Fértil y Zonda.</b> |  |  |   |

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes Orgánicas y los Protocolos oficiales de Mendoza y San Juan. Presentación provisional sujeta a revisión.

Lo agroalimentario en Mendoza y San Juan depende de la acción directa de productores - individuales y organizados- que están lejos de constituir una trama uniforme: Empresas privadas multinacionales, empresas privadas de capitales nacionales o locales, cooperativas, medianas y pequeñas productores familiares, entre otros. Las cadenas productivas contienen diversos eslabones: producción primaria, industria, logística, comercialización mayorista y minorista, prestación de servicios a esos eslabones, entre otros. Aunque el poder y la influencia no se configura de manera totalmente centralizada, no se puede desconocer la configuración oligopólica y hegemónica de los complejos agroindustriales en la mayoría de los mercados, que afecta al resto de productores, industriales y distribuidores. Es decir, hay concentración oligopólica en la parte superior de las cadenas y mucha dispersión en la parte media e inferior de las mismas. Veamos qué ocurre con los Actores organizados o institucionales no estatales.

Los actores institucionales no estatales en el SAR de Mendoza y San Juan reúnen una importante diversidad de fórmulas asociativas de alcance nacional, regional y especialmente en ambas provincias. En el caso de Mendoza también hemos podido identificar entidades con alcance intraprovincial, atendiendo a la caracterización que le otorgan sus oasis.

Entre las fórmulas asociativas identificadas se pueden enunciar entre otras, Confederaciones, Federaciones, Cámaras, Uniones, Sociedades, Asociaciones, Centros, Cooperativas, y Gremios. Dicha nómina muestra una importante fortaleza institucional en cantidad y calidad de actores pero sin una concepción sistémica que articule e integre la gobernanza de lo agroalimentario.

Lo que destaca son las relaciones de gobernanza por actividad productiva e incluso en la frutihorticultura por productos, según las etapas del proceso socioeconómico y con presencia territorial según la jerarquía de los oasis. Las actividades productivas que involucran las denominaciones de las entidades son también muy diversas y van desde las más generales -agropecuarias, agrícolas, industriales, comerciales, importación y exportación, transporte de carga- hasta las más específicas -vitivinícolas, frutícolas (durazno) hortícolas (ajo, cebolla, tomate), olivícolas, apícolas, producción de semillas y ganadería. Las relaciones de gobernanza entonces, se presentan básicamente ordenadas por cadenas productivas y sin significativas relaciones entre ellas; con diferentes niveles de desarrollo y de presencia territorial.

La actividad que sobresale en el avance de las relaciones de gobernanza es la Vitivinicultura, prácticamente a lo largo de todas las etapas del proceso socioeconómico y en toda la región. Es la cadena más desarrollada, tanto en las instancias de gobernanza regional y aún nacional. Las entidades que resaltan regionalmente son entre otras La Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR) con su Plan Estratégico Argentina Vitivinícola 2020 (PEVI); la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FeCoViTa) con Matriz en Mendoza y establecimientos también en San Juan; Bodegas de Argentina AC.; Confederación Intercooperativa Agropecuaria Ltda. (CONINAGRO) y, aunque con sede en Mendoza, la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACОВI) AC. Lo cierto es que la Vitivinicultura, en tanto actividad agroindustrial, identifica directa o indirectamente la gran mayoría de las asociaciones, marcando incluso hasta una hegemonía de su gobernanza, no sólo como cadena productiva en sí, sino también como sello identitario para la región y su eventual visión sistémica.

También con presencia regional y más recientemente, destacan dentro de la actividad hortícola, el avance relativo de organizaciones por productos, como es el caso de las relaciones de gobernanzas generadas por la Asociación Tomate 2000 AC impulsada por ambos gobiernos provinciales y el INTA. Además, desde el ámbito nacional y para el impulso de la agricultura familiar tiene presencia regional y provincial la Federación de Organizaciones nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF); sin embargo en este último caso no se han encontrado evidencias aún sobre su incidencia efectiva en la región. Otras relaciones de gobernanza con representación institucional regional son la Sociedad Rural Argentina-Zona Cuyo para la ganadería y la Asociación Cuyana de Apicultura (ACUDA) para dicha actividad. Finalmente, algunas que aportan apoyo logístico e innovación institucional desde el nivel nacional son, entre otras, la Confederación Argentina de la Mediana Empresa-CAME; la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA) y la Asociación de Transportistas Argentinos de Carga.

Tanto en Mendoza como en San Juan existe un significativo nivel de desarrollo institucional en materia de actores no estatales, con un similar y variado formato asociativo. Las cámaras, las sociedades y las asociaciones tienen una fuerte presencia territorial en el caso de Mendoza, tanto por oasis como por departamento y con un perfil semejante en San Juan, aunque con menor número de entidades. En ambas provincias se reitera la presencia hegemónica de las instituciones que dan soporte a las relaciones de gobernanza por cadena productiva. Como ocurre a nivel regional, la actividad vitivinícola es la que ha desarrollado

mayor nivel de experiencia en cuanto a relaciones de gobernanza, aunque no siempre sus entidades expliciten nominalmente la presencia de la Vitivinicultura en su constitución.

En Mendoza<sup>18</sup>, las cámaras y asociaciones tienen denominaciones genéricas, frecuentemente bajo expresiones multisectoriales y en buena medida por departamento; pero también hay algunas con alto nivel de especialización por producto (mosto, cerezas, fruta en fresco e industrializada, zanahoria, ajo y cebolla, durazno y semilla de papa) que deja la duda de si sus relaciones de gobernanza son eficientes y eficaces para la cadena productiva en general y aún para una visión sistémica. Aunque la diversidad de actividades es muy amplia, la Vitivinicultura -no siempre denominada explícitamente- continúa teniendo un peso especial en la configuración institucional y en las relaciones de gobernanza. Entre ellas resaltan la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACOVI) AC - Mendoza; el Fondo vitivinícola Mendoza, el Centro de Viñateros y Bodegueros del Este; la Asociación Viñateros de Mendoza y algunas cooperativas Vitivinícolas como la de San Martín Ltda. y de Gral. Alvear Ltda.

---

<sup>18</sup> **La nómina provisional y sujeta a revisión de entidades relevadas en Mendoza al 2020 es:** Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACOVI) AC - Mendoza; Unión Comercial e Industrial de Mendoza (UCIM); Federación Económica de Mendoza y cámaras asociadas (FEM); Consejo Empresario Mendocino; Unión Industrial de Mendoza; Fondo vitivinícola Mendoza; Federación Plan Estratégico de Durazno para Industria-Mendoza; Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria de San Rafael; Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Ganadería de Gral. Alvear; Cámara de Comercio, Industria, Minería, Agricultura, Ganadería y Turismo de Malargüe; Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Martín; Cámara de Productores Agrícola-Ganaderos del Este; Cámara Empresaria de Rivadavia; Cámara de Agricultura, Comercio e Industria del Valle de Tupungato-Mendoza; Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y de Turismo de Tunuyán; Cámara mosto Mendoza; Cámara de Cerezas de Mendoza; Cámara de Empacadores de Zanahoria de Mendoza; Cámara Empresaria del Nuevo Junín; Cámara Comercial Agropecuaria e Industrial de Santa Rosa; Cámara de Productores, Empacadores y Exportadores de Fruta en Fresco - Zona Este Zona Norte; Cámara de Comercio, Industria y Producción de Luján de Cuyo; Cámara de Comercio, Industria, Profesionales y Agropecuaria de Las Heras; Cámara de la Fruta Industrializada (CAFIM); Cámara Comercio Exterior Cuyo (CACEC); Centro de Viñateros y Bodegueros del Este; Sociedad Rural Mendoza; Sociedad Rural Mendoza Zona Sur; Sociedad Rural de San Rafael; Sociedad Rural de General Alvear- Bowen (SORUGA); Sociedad Rural del Valle de Uco; Sociedad Rural del Valle de Uco Zona Este; Asociación Viñateros de Mendoza; Asociación Olivícola de Mendoza; Asociación de Prod., Empac.y Export. Ajos, Cebollas y Afines; Asociación de Productores Semilla de Papa Malargüe; Asociación de contratista de Mendoza; Asociación de Productores de Durazno de Mendoza; Asociación de Productores del Oasis Este de Mendoza; Asociación de Productores Industriales de San Carlos; Asociación de Productores y Exportadores de Frutas Frescas de Mendoza; Asociación Imp. y Export. Productores de Mza. (AIEXPROM); Asociación productores de Ajo; Asociación Metalmecánica en Mza; Asociación Propietarios de Camiones de Mendoza (APROCAM); Unión Avícola Regional Andina (UARA) Mendoza; Cooperativa Vitivinícola San Martín Ltda. Mendoza; Cooperativa Vitivinícola Gral. Alvear Ltda. Mendoza; Centros de Ing. Agrónomos de Mendoza; Gremios vinculados al sector mano de obra en Mendoza.

En San Juan<sup>19</sup> la caracterización es similar en cuanto a tipo de entidades y denominaciones, tanto genéricas como multisectoriales; sin embargo pareciera que su localización está mucho más concentrada en el área del gran oasis central. También ella sostiene el nivel de especialización por producto en la región (mosto, ajo y afines y semillas, entre otros) que pareciera afectar la generación de relaciones de gobernanza más integradas y la Vitivinicultura -no siempre denominada explícitamente- continúa teniendo un peso especial en la configuración institucional y en las relaciones de gobernanza de su respectiva cadena que aquí también se presenta más predominante y hegemónica. Entre ellas resaltan algunas como la Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios de San Juan, la Cámara de Producción, Empaque y Comercio Frutihortícola de San Juan, la Cámara Vitivinícola de San Juan, la Cámara de mosto de San Juan, la Cámara de Productores Vitivinícolas de San Juan; la Cámara de Pasas de Uvas y afines, la Cámara de Bodegueros de San Juan, la Asociación de Viñateros y Fruticultores Independientes y la Asociación viñateros de San Juan.

La descentralización del poder en este complejo de actores no supone equilibrio o simetría. Por el contrario, podemos hablar de un poder multicéntrico, con excesiva asimetría entre su diversidad de actores. Por ejemplo, la agricultura familiar provee la mayor parte de los alimentos que consume localmente la población, pero carece de la visibilidad, del poder e influencia suficiente para determinar precios. El panorama se hace más complejo cuando los actores tienden a asociarse en organizaciones que los resguarden: los trabajadores en sindicatos, los empresarios en cámaras, entre otros. La diversidad de actores institucionales no implica tampoco igualdad sus relaciones de poder, una equivalente cantidad de afiliados ni iguales posibilidades para defender sus intereses. Es decir, estamos ante una verdadera “poliarquía agroalimentaria”, con algunos grupos más poderosos que otros, con un equilibrio

---


<sup>19</sup> **La nómina provisional de entidades relevadas en San Juan al 2020 es:** Confederación Empresarial y Profesional de San Juan; Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios de San Juan; Federación Económica de San Juan; Cámara de Comercio de San Juan; Cámara de Comercio Exterior; Cámara de Productores y Exportadores de frutas y hortalizas; Cámara de Producción, Empaque y Comercio Frutihortícola de San Juan; Cámara Vitivinícola de San Juan; Cámara de mosto de San Juan; Cámara de Productores Vitivinícolas de San Juan; Cámara de Pasas de Uvas y afines; Cámara Olivícola de San Juan; Cámara de Olivicultores y Fruticultores de San Juan; Cámara de Bodegueros de San Juan; Cámara de productores y Exportadores de Ajos y afines; Cámara Ganadera de San Juan; Unión Industrial de San Juan; Centro de Enólogos de San Juan; Sociedad de Chacareros de San Juan; Sociedad de Chacareros Temporarios de San Juan; Asociación de Viñateros y Fruticultores Independientes; Asociación viñateros de San Juan; Asociación Sanjuanina de productores de semillas; Asociación Amas de casa de San Juan; Centros de Ing. Agrónomos de San Juan; Feria de la Sociedad de Chacareros de Rawson; Feria y Mercado de Abasto Municipal de la Capital de San Juan y Gremios vinculados al sector mano de obra en San Juan.



que si existe es tan solo coyuntural, con relaciones multipolares, interdependientes, asimétricas y de alta complejidad que incluye el conflicto pero también a veces la cooperación. Incluso debiéramos considerar a los actores nacionales y extranjeros que siempre nos recuerdan que el sistema o que las cadenas no están cerradas.



**El sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan en tiempos de pandemia y como oportunidad para el desarrollo socioeconómico regional**



En la región de Mendoza y San Juan, hay relaciones de gobernanza de un significativo nivel de avance institucional, localizadas fundamentalmente en sus oasis y con jerarquías relativas. Dichas relaciones, aunque no logran todavía reducir asimetrías con el aparato estatal y tampoco son suficientemente estables, complementan la gobernabilidad. Es decir, necesitan de mayores y nuevos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los grupos articulen sus intereses, garanticen sus derechos, aseguren las responsabilidades y aprendan a negociar diferencias entre ellos, con los gobiernos y los actores externos a la región.

Desde una perspectiva propositiva quizás podamos decir que la gobernanza agroalimentaria de la Región cuyana y de sus dos provincias debiera aspirar a un formato en red o multinivel donde el aparato estatal, conserve el monopolio de la coerción legítima, pero que se considere como un actor más, que en ocasiones convoca o lidera, que equilibra las relaciones económicas en los mercados, de manera que quienes producen localmente los alimentos tengan una representación genuina que les permita equilibrar relaciones de poder. Que no sea un rector omnipotente del sistema ni tampoco un simple árbitro en conflictos entre terceros. Que sea una parte indispensable y un protagonista activo. Tiene como misión gestar y consolidar espacios multisectoriales de debate, políticas de redistribución de la riqueza, ámbitos donde el conflicto pueda canalizarse hacia una negociación con resultados superiores y condiciones para que la innovación en las formas de producción y relaciones sociales dinamice el desarrollo. Como sostienen Rivera y Tolentino Martínez (2017), se trata de una gobernanza que haga posible la coordinación y la negociación entre la multiplicidad de actores con el fin de estimular dinámicas para todas las etapas del proceso socioeconómico.

El sistema agroalimentario regional en la encrucijada: entre la crisis agroalimentario global y la construcción de un sistema sostenible y resiliente. La actual pandemia de COVID 19 brinda un nuevo escenario crítico a nivel mundial que pone en tensión diferentes modelos de desarrollo y con ello, la interpelación del sistema agroalimentario.

La Unidad Mixta concibe al **sistema agroalimentario** desde un enfoque amplio, que engloba todos los elementos (ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, entre otros) y actividades relacionadas con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales (HLPE, 2018 citado en Pérez, 2020).

En este sentido, entendemos que la actual situación de pandemia provoca impactos tanto coyunturales como estructurales, y en su doble dimensión territorial y sectorial. Este nuevo contexto repercute sobre la profundización de la situación de pobreza y hambre; las desigualdades sociales y territoriales ya existentes desde hace décadas, y los efectos del cambio climático y de la degradación de los recursos naturales, en nuestra disponibilidad de recursos hídricos indispensables para la economía y el desarrollo territorial.

### **El impacto de la pandemia en el sistema agroalimentario regional**

El impacto de la pandemia puede observarse tanto en el eslabón del consumo y comercialización como en la producción primaria e industrial.

En cuanto al primero, como ya mencionamos, habrá diferencias entre los sectores sociales, sobre todo en su **capacidad de compra, acceso y uso de los alimentos**. La demanda se verá disminuida en general por los efectos económicos negativos en amplios sectores de la sociedad y es posible se perciba negativamente el consumo de carne, entre otros. Mientras los sectores con mejores ingresos podrán resolver sus necesidades alimentarias, en el caso los sectores vulnerables, se profundizará la *mal nutrición por carencias*. En el actual momento de pandemia, la dieta globalizada no se vio modificada en lo que respecta al bajo nivel de consumo de frutas y hortalizas, aunque sí los patrones tendientes hacia la compra a granel o mayorista.

Lo interesante de rescatar en torno al consumo se asocia a las relaciones sociales que éste conlleva. En el marco de la pandemia se exacerbaban las diferencias de género (rol de la mujer en asegurar la educación y acceso a alimentos de sus hijos), los consumos problemáticos (azúcares y grasas saturadas) que conllevan a

promover una mal nutrición. En este sentido, no sólo cabe destacar la relevancia en cuanto a la alimentación como necesidad fisiológica y social, sino cómo ésta tiene **implicancias en la salud** con enfermedades crónicas no transmisibles (sobrepeso, obesidad, hipertensión, diabetes, cardíacas, entre otras) y con ello, al incremento de los **grupos vulnerables y de riesgo en pandemia**.

El problema del consumo no sólo se limita por la disminución de ingresos, sino que también está asociado a las **redes de comercialización y abastecimiento** que, si bien en la coyuntura ofrece una oportunidad para la producción de proximidad, comercialización agroecológica, circuitos cortos de comercialización e incluso la producción para autoconsumo, aun encuentran limitaciones en cuanto la variedad de alimentos frescos (como es el caso de los bolsones) y el desabastecimiento de algunos productos básicos (por ejemplo, lácteos). El contexto actual modificó el comercio de los productos agropecuarios traídos de países vecinos y en algunos casos de otras provincias argentinas, e hicieron que estos productos dejaran de estar disponibles.

En este sentido, las **mayores modificaciones se dieron más bien en torno a las estrategias de distribución y provisión que a la producción de alimentos y la alimentación en sí**. En cuanto a las primeras, las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y nuevas modalidades de comercialización “puerta a puerta” (*delivery*) proliferaron. En este marco, las organizaciones sociales han tenido la oportunidad de ampliar su red de distribución a través de sus nodos (para el caso en que se encuentren organizados) bajo estrategias socio-comerciales, pero sus sistemas de distribución se encuentran desbordados. Mientras que el sector agroexportador sigue manteniendo sus niveles de actividad (producción y exportación). El mayor impacto se encuentra en las pymes, quienes se han visto fuertemente afectadas.

En el eslabón de producción, encontramos las primeras **diferencias en cuanto a sectores**, fundamentalmente por la etapa de producción en la que los encontró la medida de aislamiento, pero de igual manera se vieron limitados en cuanto a la disponibilidad de **mano de obra y acceso a insumos críticos**. Algunos sistemas productivos - sobre todo los que pudieron realizar sus cosechas antes del inicio del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), no han visto afectados sus sistemas de comercialización de exportación (ej. ajo). Mientras que los que se encuentran en procesos de cosecha, se han visto limitados en cuanto a la mano de obra disponible y nuevos **protocolos con requerimientos de seguridad e higiene**. El sector de la ganadería de cría, en áreas de tierras secas no irrigadas del este mendocino, no ha tenido un impacto profundo, aunque sí se ha visto

afectado por la falta de mano de obra, acceso a algunos insumos e incluso retrasos en la asistencia técnica (tanto pública como privada).

En cuanto a los impactos de la pandemia a nivel territorial, también encontramos diferencias. En la **interfaz urbano - rural**, los primeros impactos se visibilizan en el conjunto de actividades y actores relacionados con la producción hortícola del Área Metropolitana de Mendoza y de San Juan, quienes han tenido un rol destacado en la provisión de servicios ecosistémicos, en especial en la producción de alimentos de cercanía. La preocupación por la pérdida de los espacios agrícolas periurbanos por los actuales procesos de urbanización y concentración agrícola, se actualiza frente a su impacto no sólo en el sector agropecuario, sino también en la calidad de vida urbana y en la posibilidad de lograr un desarrollo territorial equilibrado.

Mientras que en la interfaz **tierras secas irrigadas - no irrigadas**, la falta de precipitaciones y sus efectos se observan en todo el territorio, pero sus consecuencias y modo de resolverlo son muy diferentes en cada zona, ya sea bajo riego o en las tierras secas no irrigadas. Éstas últimas están atravesando una etapa de sequía pronunciada, lo cual se ha sumado al efecto de la pandemia. Los productores se ven obligados a disminuir la carga animal, para evitar sobrepastoreo, con lo cual se observa una suma de efectos negativos muy difíciles de sobrellevar en el mediano y largo plazo. Aunque resuelven mejor los problemas de aprovisionamiento, los vínculos y relaciones socio-productivas entre parientes, fortalecen sus redes de abastecimiento, aún en este contexto. Siendo sus prácticas culinarias las que otorgan seguridad alimentaria local, siempre y cuando estas zonas tengan posibilidad de acceder al agua potable.

### **Posibles reconfiguraciones del sistema agroalimentario regional**

En cuanto a las posibles reconfiguraciones, encontramos aquellas relativas a los reajustes del ámbito estatal y las políticas públicas, las nuevas prácticas que tendrán los actores involucrados en el sistema agroalimentario regional y los cambios en los sistemas productivos.

La política sobresaliente en la provincia de Mendoza ha sido la Emergencia Sanitaria, con un amplio soporte normativo -especialmente decretos y resoluciones- con la previsión de una amplia organización, articulación y coordinación del aparato estatal, pero el contenido de dicha política ha sido centralmente sobre salud y seguridad y no se han explicitado políticas complementarias que aborden más estructuralmente la situación con visión de mediano y largo plazo en temas como la reconfiguración del sistema agroalimentario,

pensando en su significado y alcance, tanto regional como nacional. El rol del Estado y la planificación y gestión pública serán clave para definir qué tipo de acciones, bajo qué condiciones y con qué tipos de actores se llevará adelante esta reconfiguración. Sin embargo, el rediseño de nuestro sistema agroalimentario será una tarea pendiente en la política pública agroindustrial.

Las **tendencias regulatorias estatales** se enfocarán con políticas públicas en el ámbito sanitario (protocolos y normativas sanitarias) tanto para la exportación como importación y deberán adquirir relevancia los controles de precios (ley de góndolas y de precios) a fin de otorgar mejores condiciones de posibilidad a la agroindustria. Se incorporarán nuevas nociones simbólicas de la calidad e inocuidad de alimentos, donde las alternativas de producción emergentes, entre otras, tendrán una ventana de oportunidad.

La reconfiguración del sistema agroalimentario regional luego del impacto de la pandemia estará en función de los sectores que hayan tenido mayor *grado de resiliencia*. El **sector agropecuario**, profundizará los procesos de mecanización de siembra y cosecha se propiciarán nuevos modos de comercialización e intercambio monetario (*blockchain*) sobre todo para el sector exportador, la agroindustria profundizará sus normas de higiene y seguridad y la productividad de la mano de obra.

Mientras que el **sector de la agricultura familiar** encontrará ventajas en la capacidad de mano de obra, pero no en la reactivación del sector de pymes, sino más bien se verá con un rol renovado para un consumidor que probablemente haya descubierto nuevos canales de abastecimiento. Estos canales permanecerán, aunque deberán sortear los cambios debidos a la producción estacional. El sector de pymes ya se encontraba en una situación vulnerable previo a la pandemia, con lo cual se verá fuertemente retraído y requerirá de fuerte apoyo estatal, pero se buscará restablecer las condiciones previas a la pandemia.

A largo plazo, es posible que **nuevos consumidores** de la producción de este sector adquiera nuevos hábitos y gustos de consumo estacional e inocuidad de alimentos.

### **Hacia una reconversión del sistema agroalimentario regional**

El contexto de pandemia propone una nueva discusión profunda y operativa en torno a los sistemas agroalimentarios locales, pues es la oportunidad de repensar la alimentación, los sistemas productivos y el rol el Estado en esta nueva reconfiguración.

El sistema agroalimentario en Argentina, siempre estuvo pensada como una actividad económica para captar divisas, contrariamente a ser el motor de seguridad alimentaria y social. Siendo la **seguridad y la soberanía alimentaria** el horizonte

territorial, las políticas públicas deberán ser integrales y de largo plazo, puesto que las acciones colectivas que observamos actualmente sólo forman parte de la solución de problemas de corte plazo y coyuntural. Para incorporar una organización y planificación con foco en lo territorial, una alternativa es la idea de **sistemas agroalimentarios ciudad-región**, que incorpore la visión de **desarrollo territorial rural** y el replanteo de los sistemas agro-productivos convencionales, como las contribuciones de los **sistemas agroecológicos** y el rol de éstos en la **provisión de alimentos y otros servicios ecosistémicos**.

En este sentido, pensamos en **sistemas agroalimentarios** altamente diversificados, sostenibles desde lo económico, lo social y lo ambiental pero que responda más ágilmente a las demandas y necesidades de los consumidores. Con alimentos de calidad organoléptica, sanos e inocuos producidos en una forma más agroecológica respetando el ambiente y los recursos naturales; basado en la producción de pequeños y medianos productores, lo cual requiere una distribución más equitativa de los excedentes del sistema, y, sobre todo, con capacidad para generar empleo de calidad y bien remunerado. Finalmente, deberá ser un sistema con capacidad de atraer inversiones y promover la integración - asociativismos y la innovación, con mayor agregado de valor bajo un enfoque de desarrollo territorial integral de los territorios de interfaz.

La sustentabilidad de gran parte de la pequeña producción agropecuaria, tiene en la integración horizontal y vertical de la mismos, una palanca determinante de su éxito, que consiste ampliar y consolidar las bases sociales no solo de la producción de las materias primas sino las de su transformación industrial, comercialización, distribución a los consumidores, buscando en esto último el mayor agregado de valor que sea posible.

### **Aporte a las políticas públicas requeridas para un sistema agroalimentario sostenible y resiliente**

Aquí presentamos algunos de los ejes fundamentales para la reconfiguración del sistema agroalimentarios regional:

#### **Nuevos sistemas productivos, organización territorial y gestión ambiental**

Es importante promover la gestión del ecosistema y de los recursos naturales, a partir de prácticas productivas amigables con el medio ambiente. Los productos generados deberían cumplir con la trazabilidad ambiental permitida de acuerdo con las regulaciones que se establecen entre los productores, canales de venta, entes de consumidores y el Estado.



Sera necesario incorporar en las políticas provinciales de ordenamiento territorial estrategias para fortalecer la organización de la producción agropecuaria en entornos urbanos. Desarrollar innovaciones en términos de gobernanza de los espacios agrícolas periurbanos. Revalorizar la alimentación saludable y de re-considerar el patrimonio agropecuario como valioso y estratégico.

Los municipios deberán tener un rol clave en cuanto a la red de abastecimiento de alimentos en sus departamentos y promover los circuitos cortos, pero también deberá repensar el sistema de distribución en áreas alejadas y actores más descentralizados (tales como escuelas o centros de salud). Las organizaciones en este sentido, podrán actualizar sus líneas de trabajo y probablemente el funcionamiento de las ferias deberá repensarse.

Es posible pensar en una reconversión y aprovechamiento de fincas abandonadas en las tierras irrigadas con disponibilidad de agua, para el engorde de terneros provenientes de la zona no irrigada, otorgando un “agregado de valor local” para la comercialización de carne en el mercado de Mendoza y de San Juan. Asimismo, la actividad debe procurar desarrollarse bajo estrictos criterios ambientales que eviten los riesgos de desertificación, como el Manejo de Bosque con Ganadería Integrada (MBGI), que busca gestionar la actividad ganadera en integración con la forestal promoviendo la conservación de los recursos y la calidad de la producción cárnica.

### **Recursos hídricos**

La producción primaria e industrial de alimentos requiere de un gran consumo de agua, por tanto, una gestión integrada y eficiente del recurso se hace relevante para la sostenibilidad del sistema. Las actuales tendencias de aumento poblacional y expansión urbana no planificada (cuenca Norte sobre-poblada); alteración de la disponibilidad hídrica frente a los escenarios de cambio climático y el mayor consumo a través de múltiples usuarios como el turismo, agudizan la necesidad de repensar esquemas de asignación y uso sostenible del recurso hídrico tanto superficial como subterránea.

### **Nuevos mercados de trabajo**

Es menester el fomento de trabajos y salarios dignos que contribuyan a crear una economía alimentaria dinámica y sostenible. Los procesos de avance de la mecanización requerirán de mano de obra calificada, traccionando una oferta educativa acorde. La promoción de empresas de servicios en torno a la mecanización requerirá de la potenciación del sector

pyme y la absorción de mano de obra formal y salarios dignos que reviertan la tendencia al éxodo rural.

### **Comercialización**

Comercialización de agroalimentos (logística, canales de comercialización, precios, distribución, renta, poder de negociación, información de mercado, relaciones contractuales). Fortalecimiento de las relaciones sociales entre consumidores y productores. El sistema deberá repensar cómo gestiona su abastecimiento de producción, y repensar las estrategias y actores a cargo de la comercialización. El objetivo deberá ser cómo integrar a la producción agrícola e industrial en los nuevos patrones de organización comercial. Importancia de la integración regional (Mercosur), donde los tratados comerciales internacionales deberán tener en cuenta al SAR como sujeto regulador de políticas de exportación e importación de productos.

### **Educación y alimentación**

Si analizamos la cuestión alimentaria como “capital humano”, no sólo fortalecemos un sistema económico, sino que también promovemos un sistema de salud, fuerte y horizontal. Científicamente está comprobado que las personas mejor alimentadas pueden potenciar un mejor coeficiente intelectual a base de una alimentación equilibrada y nutritiva. La educación alimentaria no debe quedar a cargo del individuo, debe ser injerencia del Estado, quién asegure espacios de conocimiento libre y gratuito y de formación a edades tempranas sobre cómo asegurar, seleccionar y reclamar un sistema agroalimentario saludable, nutritivo y respetuoso con el medio ambiente. Políticas públicas en educación alimentaria en los establecimientos educativos, políticas que controlen y regulen las pautas publicitarias, evitando promoción de alimentos no saludables y generadores de enfermedades crónicas no transmisibles (sobrepeso, obesidad, hipertensión, diabetes, cardíacas, entre otras). Desarrollo de una cultura alimentaria de identidad local y regional.

### **Innovación Tecnológica y Tecnologías disruptivas a futuro**

Sin duda cuando pensamos en desarrollar el sistema agroalimentario sostenible y resiliente debemos tomar la tecnología disponible y planificar sobre la posibilidad de aumento importante en el uso de la misma en todo el sistema. En la región ha crecido sostenidamente la tecnología de las comunicaciones y la información, pero aún no existe en

los territorios un sistema de internet potente que permita un uso eficiente del mismo en todos los rincones. Por ello, será necesario desarrollar la digitalización y la conectividad rural para una mayor inserción de estas comunidades en los nuevos sistemas de comercialización y organización. Promover la generación y uso de energías renovables y energías del futuro. Direccionamiento estratégico de recursos y materiales para incrementar la competitividad sistémica.

Será necesario promocionar políticas tecnológicas sustentables y amigables con el ambiente en todo su proceso productivo e industrial. Adaptar los desarrollos tecnológicos a las nuevas demandas de los consumidores, que permita mostrar la trazabilidad de los productos que llega a la góndola (ej. códigos QR o similares, certificaciones de MBGI, entre otros).

### **Agricultura familiar**

Es necesaria la regulación de la expansión urbana sobre la rural, y la concentración productiva imperante, como así también el acceso a la tierra y a los recursos naturales (disponibilidad de agua para riego, contaminación y degradación de suelos y agua) por parte de este sector. Política de promoción y subvención a mercados de productos de la agricultura familiar y campesina en los territorios. Promoción y financiamiento para habilitar establecimientos de producción de alimentos mínimamente procesados a pequeña escala en los territorios, reglamentación a nivel regional de la ley de agricultura familiar en todo el territorio y regulación de la tenencia de la tierra. Fomentar la inclusión de las funciones productivas alimentarias en las políticas de ordenamiento territorial y de regulaciones de los accesos y usos del suelo.

Los sistemas de formalización del sector deberán ser más accesibles y diferenciados. Las políticas públicas orientadas al sector deberán pensar en términos de contextos de emergencia (situaciones extremas por cambio climático, pandemias, terremotos, entre otros) teniendo en cuenta que estas situaciones de pandemia podrían repetirse nuevamente. Nuevos protocolos de seguridad e higiene en las pymes y agroindustria (protocolos sanitarios).

### **Políticas sectoriales**

Reevaluar los instrumentos de política (normativas) como el código alimentario argentino (CAA) en su formato convencional.

A futuro, las carnes bovinas producidas en forma extensiva tenderán a valorizarse cada vez más, como carnes que pueden ser producidas en ambientes naturales, y podrán competir con aquellas de producción intensiva (como aves y cerdos, de cría en confinamiento).

Carnes provenientes de “ambientes naturales” con políticas que acompañen al sector, podrán ganar mercados de alto poder adquisitivo, nacionales e internacionales.

Mayor nexo de articulación sanitario-económico en torno a la agroindustria y el sistema agroalimentarios, a nivel local. Se deberán repensar las estructuras de producción y sanidad, orientadas a la sostenibilidad.

### **Asociativismo e integración**

Mejorar las condiciones para acceder al financiamiento para inversiones destinadas a mejorar procesos, productos y gestión. Incentivos fiscales y crediticios para la compra de equipos y maquinaria de uso colectivo y comunitario. Promover las marcas/sellos colaborativos que permita la diferenciación de productos elaborados por empresas que promueven vínculos estables con sus proveedores primarios.

### **Algunos interrogantes estratégicos para el debate y el intercambio**

Desde el *punto de vista institucional*, ¿Los organismos estatales y las instituciones públicas han incorporado la cuestión agroalimentaria como un factor estratégico para abordar la coyuntura y planificar la etapa pos pandemia? ¿Han aparecido liderazgos personales y/o institucionales -públicos y/o privados- para pensar y (re)diseñar nuevas estrategias para la adaptación de los sistemas productivos e industriales en contexto de pandemia? ¿Las instituciones actuales son adecuadas para este nuevo enfoque de sistema agroalimentario sostenible y resiliente?

Desde el punto de vista del *cambio ambiental global*, ¿Se considera la escasez hídrica histórica en la planificación de un sistema agroalimentario? ¿El cambio climático solo lo consideramos sobre la oferta hídrica? ¿Habría que analizar una nueva distribución del recurso hídrico según usuarios/actividades?

Desde el punto de vista de la *gestión territorial*, ¿Se considera aquellos alimentos que es preferible importar que producirlos localmente por economía y ambiente?, ¿Pensamos solamente en el cinturón verde o en el desarrollo equilibrado del territorio?

Desde el punto de vista de la *producción de alimentos*, ¿para qué tamaño de población pensamos la disponibilidad de alimentos producidos localmente?, ¿Habría que considerar el valor (costo) ecológico por la producción de alimentos localmente?



**Lineamientos estratégicos  
para el sistema  
agroalimentario regional  
(Mendoza San Juan)**

Tener siempre en cuenta que al definir políticas públicas destinadas al Sistema Agroalimentario, como este engloba a todos los elementos (medioambiente, personas, insumos, procesos, infraestructura instituciones, entre otros) y actividades relacionadas con la producción de alimentos, el procesamiento y empaque, la distribución y comercialización y el consumo, así como los productos de estas actividades incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales, sus interacciones y efectos cruzados son múltiples y por lo tanto se deben prever sus consecuencias en cada una de las partes y en el sistema en general.

- Incorporar la cuestión alimentaria bajo los paradigmas del **Sistema Agroalimentario y la Seguridad y Soberanía Alimentaria** en las políticas de gestión territorial tanto provinciales como municipales vinculadas fundamentalmente al ordenamiento de los territorios de interfaz urbana-rural.
- Se deben implementar políticas de gestión pública que valoricen la importancia que adquieren los **espacios agrícolas periurbanos y la agricultura urbana y periurbana** para la alimentación de las ciudades promoviendo el acercamiento más directo entre quién produce el agroalimento y quién lo consume.

- Resulta importante orientar **políticas públicas para la producción y comercialización de alimentos a escala local y regional**, de manera de disminuir los costos de traslado, generar trabajo y brindar seguridad y soberanía alimentaria a la población. En estas políticas públicas tiene que estar incluida la actividad de ciencia y técnica, en el análisis de las problemáticas factibles de ser resueltas desde el conocimiento. Si bien los mercados externos generan ingresos de divisas, estas se obtienen en niveles importantes en aquellos productos que tienen ventajas comparativas, como los cereales y oleaginosas, y han sido estos mercados en consecuencia los que han recibido la mayor atención, sin considerar adecuadamente los mercados domésticos, que aportando calidad y continuidad pueden asegurar la alimentación de la población, de acuerdo con sus necesidades y hábitos.
- Es importante analizar la viabilidad de los emprendimientos agropecuarios con una **visión económica más amplia que solamente la rentabilidad**, ya que esta es una tasa, que relaciona la contribución que hace un determinado emprendimiento al capital invertido en el mismo, y se calcula luego de pagar la mano de obra. De esta manera, emprendimientos que tengan rentabilidad cero, pueden igualmente generar trabajo, y esto ocurre en la agricultura familiar que es la categoría mayoritaria en la región y el país, cuya permanencia se justifica por la retribución al trabajo que hace una actividad productiva y no la retribución al capital, de que carece.
- El avance de la mecanización y de la robotización en la agricultura y la agroindustria es una tendencia global a la que no escapa el Sistema Agroalimentario Regional. En este marco la desaparición de algunos puestos de trabajo irá de la mano con el surgimiento de nuevas demandas laborales y la transformación de otras. Por tal motivo se deberá desarrollar un **programa profundo y sistemático de capacitación para obreros y jóvenes** del medio rural que les permitan desarrollar sus capacidades para afrontar estas nuevas especialidades laborales. Del mismo modo se deberán **promover y estimular nuevas empresas de servicios conformadas por obreros y jóvenes rurales** que permitan que los pequeños y medianos productores con problemas de escala puedan acceder a estas innovaciones tecnológicas.



- La región necesita un **programa de ganadería extensiva que potencie el pastoralismo**, en los pequeños rumiantes, aumente la población de ovinos considerando los buenos pastizales para esta especie, que se incentive el consumo de carne ovina y caprina, que logre una marca regional de quesos de pequeños rumiantes con sabores y características propias dados por el pastizal local, que se estimule la presencia de ovinos en las fincas de frutales para el control de malezas, fertilización de huerta y alimentación del personal temporal o la familia. Potenciar la innovación para toda la ganadería extensiva considerándola solo una misma cadena propia de nuestras características territoriales.
- En nuestra región la ganadería extensiva no debe tener indicadores, solamente, de producción de carne. Uno de los errores más perjudiciales para la actividad ganadera extensiva y pastoralista es considerar como unidad de referencia únicamente el kilogramo de carne o leche producida. No puede competir con regiones húmedas y es común que la copia de modelos no apropiados, ayude a la destrucción del ambiente local.
- Dado el déficit de articulación y de integración de las cadenas productivas para una visión sistémica regional de Mendoza y San Juan **se propone el desarrollo de una política de concertación multisectorial y multistitucional** que promueva y aliente dicho proceso, especialmente entre las actividades productivas y las etapas del proceso socioeconómico de mayor peso relativo; tanto hacia el interior del sistema como en su interrelación con los niveles nacional e internacional.
- La dimensión ambiental que contextualiza al SAR y sus relaciones de gobernanza entraña un desafío estratégico, porque **no se trata solo de producir alimentos y negociar entre productores, empresas y organizaciones, sino que reclama una sustentabilidad integral y a largo plazo del sistema agroalimentario y de su forma de conducirlo**. Sin bien, sin alimentos no se puede vivir, la agroindustria no es la única actividad que se asienta sobre el territorio y no tiene el monopolio del uso de los recursos naturales. Existen relaciones socioeconómicas que ocurren en simultáneo y a veces en competencia por trabajadores, tierras, agua, entre otros. Entonces, **al sistema y su gobernanza en la faz ambiental es necesario tratarla y promoverla integralmente**: en sus asimetrías entre las tierras secas irrigadas y no irrigadas, la interfaz urbano - rural, la deposición final de residuos, la contaminación como externalidad negativa, los atractivos salariales que brindan las actividades extractivas como el petróleo y la

minería, entre otras, demuestran que las relaciones de poder se pone en juego en un ámbito mucho más amplio y complejo de tipo multisistémico.

- Aunque actualmente no se pueda hablar de una gobernanza agroalimentaria sistémica en la región de Mendoza y San Juan, hay relaciones de gobernanza de un significativo nivel de avance institucional, localizadas fundamentalmente en sus oasis. **Se propone entonces que dichas relaciones, aunque no han logrado todavía reducir asimetrías con el aparato estatal o no son suficientemente estables, complementen la gobernabilidad.** Es decir, necesitan de mayores y nuevos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los grupos articulen sus intereses, garanticen sus derechos, aseguren las responsabilidades y aprendan a negociar diferencias entre ellos, con los gobiernos y con actores externos a la región.
- **La gobernanza agroalimentaria de la Región debiera aspirar a un formato en red o multinivel que privilegie y democratice la coordinación y la negociación entre la multiplicidad de actores públicos y privados** y que estimulen la dinámica de las actividades productivas y del proceso socioeconómico en forma integral.
- **El Estado**, ante la complejidad del sistema agroalimentario regional y la necesidad de estimular relaciones de gobernanza -aunque conserve su centralidad tradicional- **debiera ser un protagonista activo del mismo y no sólo un actor más:** disponer de nuevas capacidades que recreen espacios de coordinación y cooperación territorial, sectorial e institucional; convocar y liderar procesos de consenso buscando reducir situaciones de asimetría o desequilibrio en las relaciones socioeconómicas de poder; promover políticas de innovación institucional y tecnológica y alentar ámbitos en los que el conflicto puede canalizarse hacia la negociación.
- La configuración estable y sólida del sistema agroalimentario regional no sólo requiere mejoras de escala en la organización institucional de los actores socioeconómicos; también se recomienda elevar la articulación y coordinación de los actores estatales multijurisdiccionales, ya que aunque se observe una cantidad importante de ellos, no se comportan como un aparato sincronizado, ni tienen visiones y objetivos compatibles. **Quizás haga falta un plan previo de fortalecimiento institucional que ponga en una única direccionalidad las políticas y la actuación estatal dentro del Sistema Agroalimentario Regional.**

- Propiciar una **Mesa de debate multiactoral** en la que se discuta y se busque un consenso sobre el modelo de desarrollo que se desea para las tierras secas.
- Abordar de manera integral los **Planes Municipales de OT y los Códigos de Edificación** de modo tal que las condiciones para construir en territorios urbanos permitan una densificación sustentable para evitar el crecimiento difuso de la ciudad y con ello, reducir la presión sobre los espacios agrícolas periurbanos.
- Considerar las potencialidades que presentan los **espacios agrícolas periurbanos** para el desarrollo de rutas turísticas que permitan valorizarlos a la vez que apostar por el desarrollo local. En este punto, la puesta en valor del patrimonio edilicio y paisajístico es una herramienta para considerar elementos que aportan a la identidad territorial.
- Impulsar una **articulación entre diferentes municipios en la planificación de los territorios** cercanos a los límites departamentales, que permita una gestión conjunta de los procesos sociales, económicos y ecológicos que allí suceden para la protección conjunta de espacios agrícolas periurbanos que sean compartidos.
- Elaborar **estrategias enfocadas a regular el mercado del suelo** para frenar el avance urbano sobre territorios rurales irrigados que afectan principalmente a la red de riego generando fragmentaciones en la misma y haciendo que se pierdan suelos que actualmente cuentan con esa infraestructura.
- Generar estrategias para incorporar a las tierras secas no irrigadas dentro de los **circuitos económicos productivos** existentes impulsando una articulación entre territorios de oasis y no irrigado.
- Promover el **fortalecimiento de una agricultura urbana y periurbana** como modo de integrar las tendencias de crecimiento de las ciudades y los actuales déficits alimentarios y la malnutrición. Asimismo, **potenciar los circuitos cortos de comercialización** como alternativa de sostenimiento de la agricultura periurbana, y el mayor acercamiento productor-consumidor.
- Otorgar un **valor diferencial a las áreas agrícolas de producción de alimentos** en términos de áreas especiales protegidas.
- Entendiendo que las crisis, en general, afectan en mayor medida a los pequeños productores y a los primeros eslabones de la cadena agroalimentaria, fomentando así una mayor concentración, se considera de importancia trabajar en la **generación de mayores herramientas que promuevan el asociativismo y la integración**. En este sentido, la **promoción de nuevas formas de asociativismo** además del

cooperativismo, como los distintos tipos de contratos asociativos existentes, pueden contribuir al robustecimiento de los eslabones primarios de la cadena, brindando mayores posibilidades en contextos de crisis, permitiendo aprovechar oportunidades que ofrece el contexto y dando así mayor previsibilidad a los actores que conforman la base del sistema agroalimentario.

Se presenta el cuarto texto colaborativo de la Unidad Mixta para el Desarrollo y la Sustentabilidad del Sistema Agroalimentario Regional de las provincias de Mendoza y San Juan (Convenio INTA-UNCUYO-CONICET).

El libro constituye una profundización y ampliación de las complejidades y transformaciones del sistema agroalimentario regional. La publicación aborda las perspectivas de los sistemas agroalimentarios y su sustentabilidad en términos de seguridad y soberanía alimentaria, de gobernabilidad y gobernanza en los sistemas agroalimentarios, de las tendencias y cambios globales, de los cambios en los patrones de consumo y de las transformaciones socio-territoriales más relevantes a nivel regional, entre ellas los impactos del cambio climático, las dinámicas de los espacios agrícolas periurbanos y de los territorios de tierras secas no irrigadas, la gobernanza situada en el sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan y los cambios socio-organizativos.

Además, intenta realizar un análisis multidimensional sobre los potenciales impactos del sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan en tiempos de pandemia y finalmente, se aportan una serie de lineamientos estratégicos para el desarrollo y la sustentabilidad del sistema agroalimentario regional.



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
**Argentina**