

# Políticas públicas en la ruralidad argentina

María Mercedes Patrouilleau, Walter F. Mioni  
y Cecilia I. Aranguren



## Autores

Ignacio Alonso  
Cecilia I. Aranguren  
Noelia Barberis  
Graciela Borrás  
Patricia Catoira  
Eduardo Cittadini  
Roberto A. Cittadini  
Sebastián Fernández  
Gastón Godoy Garraza  
Germán Linzer  
Héctor Hernán Hernández  
Juan Jesús Hernández  
Marcela López  
Lisandro E. Martínez  
Walter F. Mioni  
Jorge Luis Morandi  
Beatriz Nussbaumer  
María Mercedes Patrouilleau  
Juan Ignacio Pearson  
Sergio Osvaldo Pena  
Álvaro Penza  
Jorgelina S. Porta Gil  
Juan Ramón Rojas  
Gabriela S. Romano  
Sandra Raquel Romero  
Juan Sablich  
Daniel J. Somma  
Diego S. Taraborrelli  
Mariana V. Tolaba



INTA | Ediciones

*Colección*  
INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

Este libro recoge resultados de investigaciones llevadas a cabo en el marco del Proyecto Específico *Políticas Públicas, Modelos de Desarrollo y Gobernabilidad en los Territorios* de INTA, elaborados en colaboración con colegas de universidades y en el marco de redes de investigación.

Los quince artículos que componen la obra se enfocan en el análisis de alguna política pública. Perspectiva histórica, pensamiento situado y estratégico, etnografía e interdisciplina, son algunos de los atributos que muestran los abordajes del libro a través del cual el INTA, desde su Programa para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, brinda un panorama sobre las políticas públicas que intervienen en la configuración de la ruralidad y la territorialidad argentina.

El libro ha sido coordinado por: María Mercedes Patrouilleau, por Walter Fernando Mioni y por Cecilia Inés Aranguren.

Cuando, hace unos años, la idea de “políticas públicas” comenzó a amplificarse en los espacios de reflexión, debate e investigación en Argentina, tanto en ámbitos sociales, académicos o institucionales, lo que se puso en juego fue un doble movimiento. Por un lado, permitió aproximarse a la política y a la acción del Estado de un modo que pudiera dar cuenta de las prácticas y las tensiones, de los actores y de los modos de conjugar demandas y sintetizar propuestas, superando las miradas macro pero intocables, o los análisis marcados por matrices ideológicas difíciles de “tomar” en acciones concretas. Al mismo tiempo, en muchos casos, al hablar de políticas públicas muchas veces se esperaba, como coartada o fantasía, como consuelo o propuesta, hablar de la política o de lo político evadiendo su conflictividad histórica. Como si, al hablar de “políticas” en plural se pudiera disolver el antagonismo que toda política porta. O como si el adjetivo “públicas” pudiera remitir a un espacio más impoluto y menos permeado por las tensiones reales que el Estado.

“Ruralidad” tuvo una historia análoga: la de la posibilidad de nombrar el campo, el territorio, acaso el desierto, el “interior”, las regiones o el país mismo de un modo que, a la vez, convocara la posibilidad de pensar y mediar la larga memoria que, al nombrar la tierra, convocaba narrativas, disputas, fracturas y encuentros. Nuevamente, el nombre del lugar: piso y escena, histórico e imaginario a la vez, sobre el que la política se encarna con sus actores y sus dramas.

En el presente libro, los artículos que lo componen tematizan esto en torno a conflictos que buscan su nombre político, su tratamiento histórico y su pasaje por lo técnico, para ser devueltos a la construcción colectiva de los actores. Por eso hablan - ya desde sus títulos- de indagación, discusión, paradojas, análisis, replanteos, aproximaciones, mapeos, interrogación. Es una llegada y un tanteo, un umbral también: mapas provisionarios, plasmados sin embargo en tanto tales con una rigurosidad técnica y una pluralidad de miradas que nos dejan justo allí donde debemos volver a discutir el desarrollo, la distribución, la democracia y los derechos. La política como drama experimentado: el drama de la experiencia. Donde “las políticas públicas” son nombres de lo colectivo vivido, y la ruralidad convoca una de las puertas por donde deberemos volver a pensar, discutir y articular qué país y qué sociedad queremos.

Néstor Borri  
Director de Formación del Centro Nueva Tierra



Ministerio de Agroindustria  
Presidencia de la Nación





# Políticas públicas en la ruralidad argentina

María Mercedes Patrouilleau, Walter Fernando Mioni y  
Cecilia Inés Aranguren  
(Organizadores)



Ministerio de Agroindustria  
Presidencia de la Nación

*Ediciones INTA, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas*

*2017*

## Políticas públicas en la ruralidad argentina

María M. Patrouilleau, Walter F. Mioni, Cecilia I. Aranguren y otros.

1ª Edición

© 2017, Ediciones INTA

Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas, Centro de Investigación en Ciencias Políticas, Económicas y Sociales – INTA

Políticas públicas en la ruralidad argentina /María Mercedes Patrouilleau. [et al.]; coordinación general de María Mercedes Patrouilleau; Walter F. Mioni; Cecilia I. Aranguren; prólogo de Héctor Espina; Eduardo Cittadini; Francisco Rodríguez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-521-881-9

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo Rural. 3. Desarrollo Territorial. I. Patrouilleau, María Mercedes II. Patrouilleau, María Mercedes, coord. III. Mioni, Walter, coord. IV. Aranguren, Cecilia, coord. Ed. V. Espina, Héctor, prolog.

CDD 320.6

Libro de edición argentina

Todos los derechos reservados. No se permite la reproducción total o parcial, la distribución o la transformación de este libro, en ninguna forma o medio. Ni el ejercicio de otras facultades reservadas sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes vigentes.

Ilustración de tapa: *Submundos*, de Alicia Arigós (acuarela y birome en papel).

Diseño de tapa y de interior: Verónica Domínguez

## Prólogo

El INTA tiene una vinculación histórica con las políticas públicas desde su surgimiento como institución para el desarrollo tecnológico, productivo y rural. Esta relación con el tema tuvo momentos de esplendor como a principios de los años setenta, cuando había múltiples experiencias y aportes técnicos a las políticas y planificaciones nacionales. Las políticas pasaron luego a ser palabra prohibida durante mucho tiempo.

El fortalecimiento del trabajo con políticas públicas en INTA a partir de la fundación del Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas y del Centro de Investigación en Ciencias Políticas, Económicas y Sociales recientemente, es central para volver a retomar estos temas. De la mano de estos instrumentos institucionales, en INTA podemos aprender sobre los complejos procesos de cambio que aún en relación a lo tecnológico no se dan si no es en el marco de un contexto, de una densidad institucional y de las capacidades territoriales. Asimismo, cuando hacemos una medición de impacto, las políticas también están presentes, ya sea por presencia activa o por ausencia; configuran el medio y las posibilidades de éxito de las tecnologías que se desarrollan y que se difunden en el sector. El INTA es además un actor institucional clave en los territorios a través de su sistema de extensión para el diseño y la implementación de políticas. Nuestra institución configura una plataforma para la implementación y la concertación de políticas a lo largo y ancho de todo el país. En un contexto además en el que estamos transitando un camino desde sistemas intensivos en insumos a sistemas intensivos en conocimiento, es elemental para nuestros técnicos e investigadores el conocimiento de estos elementos del contexto y la posibilidad de familiarizarse con la vinculación entre lo técnico y lo político. La complejidad de la intervención en el territorio así lo requiere.

Si un técnico mira con desconfianza las políticas, le decimos que es fundamental conocerlas, que nos familiaricemos con su lógica de producción en las que estamos necesariamente inmersos y que ello va a fortalecer el trabajo que le entregamos al sector y a la sociedad argentina día a día. Es por lo tanto estratégico para el quehacer institucional.

Por eso me complace presentar este trabajo que reúne investigaciones desarrolladas por técnicos e investigadores de INTA sobre políticas públicas implementadas en las distintas regiones. Son trabajos articulados en el marco del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios y que son frutos del esfuerzo por conformar equipos interdisciplinarios y por reflejar la riqueza y la diversidad productiva y territorial del país.

Ing. Agrónomo Héctor M. Espina  
DIRECTOR NACIONAL





## ***Prefacio: las políticas públicas en el marco del Programa Nacional***

En su Plan Estratégico Institucional 2015-2030, el INTA se compromete a *impulsar la innovación y contribuir al desarrollo sostenible de un sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial competitivo, inclusivo, equitativo y cuidadoso del ambiente, a través de la investigación, la extensión, el desarrollo de tecnologías, el aporte a la formulación de políticas públicas y la articulación y cooperación nacional e internacional.*

Es en ese marco que el Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, planteó su estrategia para abordar las problemáticas territoriales en general y los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas en particular. Las políticas públicas son un tema presente en la vida institucional del INTA. Sin embargo, son escasas las investigaciones que han tomado a las políticas públicas como objeto de estudio y de reflexión sistemática.

El Programa Nacional, formulado entre 2013 y 2014, tomó como antecedentes diversos instrumentos anteriores, los cuales fueron revisados a través de un amplio y profundo debate sobre las problemáticas estructurales que hacen a la configuración del sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial argentino, y sobre las estrategias para abordarlas desde el accionar institucional. En esos análisis, las políticas públicas aparecían vinculadas transversalmente con la comercialización, la innovación, los sujetos sociales agrarios, la gestión de los recursos naturales y los bienes comunes, las dinámicas territoriales, las tramas sociales e institucionales, el agregado de valor, etc.

En ese contexto, se buscó que el análisis de las políticas públicas tuviese entidad propia en un Proyecto Específico, estrechamente ligado al resto de las líneas estratégicas, para aportar a un abordaje interdisciplinario e integral de las problemáticas territoriales. El territorio constituye una trama compleja de relaciones, y es a la vez resultado de acciones y procesos históricos específicos. En él se develan disputas e intereses en pugna, al mismo tiempo que constituye un campo de oportunidades para la acción. La formulación e implementación de políticas públicas son parte de esta complejidad. Es el análisis de las políticas públicas enmarcadas en procesos multiescalares y complejos el que permite comprender el tipo y variedad de los resultados alcanzados y la aparición de efectos no esperados –positivos o negativos– en relación a las mismas.

Los análisis que se presentan en este libro sobre diversos casos de formulación e implementación de políticas públicas, distribuidos en todo el territorio nacional, constituyen un aporte trascendental para el INTA y para los gobiernos en los diferentes niveles, ya que una mejor comprensión de las dinámicas y de las problemáticas territoriales, permitirá diseñar estrategias más eficaces para el fortalecimiento de los procesos de innovación y para el desarrollo sustentable.

**Francisco Rodríguez**

Coordinador del Integrador Gestión  
de la Innovación Territorial

**Eduardo Cittadini**

Coordinador del Programa Nacional para el  
Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios



## *Agradecimientos*

A los 29 autoras y autores que trabajaron en esta obra, por su compromiso y su apuesta a un trabajo colectivo.

A los compañeros de INTA y de otras instituciones, y a los productores y productoras que a lo largo y ancho del país dan sentido a lo que escribimos en estos textos.

A funcionarios y autoridades de INTA que con pequeñas y grandes decisiones colaboraron con el fortalecimiento del enfoque de políticas públicas en la Institución.

A Alicia Arigós, artista plástica marplatense, quien pintó "Submundos" especialmente para la tapa del libro y a Verónica Domínguez por aportar también su mirada estética, ayudando a una mejor presentación de las ideas.

A Eduardo Cittadini, a Francisco Rodríguez y a Sandra Ledesma, y a través de ellos a nuestros compañeros del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, por el apoyo, el estímulo constante, y por sostener un espacio de trabajo siempre abierto a nuevas propuestas, y propicio para el debate de ideas.

Esta obra fue posible de editar gracias al apoyo concertado de varios instrumentos de INTA. Del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, del Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas, de Labintex, de la Coordinación Nacional de Vinculación Tecnológica, de la Gerencia de Planificación y de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial de los que participan la mayoría de los autores.

Nuestro agradecimiento también a todos los que aportaron articulando esfuerzos y recursos.

María Mercedes Patrouilleau, Walter F. Mioni y Cecilia I. Aranguren,  
Ciudad de Buenos Aires, Salta y Mar del Plata, 27 de octubre de 2017



## Índice

Prólogo .....	5
Prefacio: las políticas públicas en el marco del Programa Nacional .....	7
Agradecimientos.....	9
Índice .....	11
Presentación: Las políticas públicas como objeto de indagación .....	13

María M. Patrouilleau, Cecilia I. Aranguren y Walter F. Mioni

### Sección I: Políticas públicas en la discusión sobre los modelos productivos y alimentarios

<b>Las políticas públicas, los paradigmas y los enfoques del desarrollo territorial rural.....</b>	<b>23</b>
Jorge Luis Morandi	
<b>Las políticas públicas nacionales y el desarrollo de la agroecología .....</b>	<b>43</b>
María M. Patrouilleau, Lisandro E. Martínez, Eduardo Cittadini y Roberto A. Cittadini	
<b>El Programa de Desarrollo Rural Sustentable del Partido de Gral. Pueyrredón. Aportes al análisis de la experiencia política.....</b>	<b>61</b>
Cecilia Inés Aranguren, Marcela López y Jorgelina Solange Porta	
<b>El sector agropecuario pampeano y las políticas durante el período 2003-2015...</b>	<b>81</b>
Noelia Barberis	
<b>Las propuestas de modificación de la Ley de Semillas en Argentina. Replantando los términos de la discusión .....</b>	<b>99</b>
Germán Linzer	
<b>Una aproximación a las políticas alimentarias y a los modelos de gestión de comedores escolares .....</b>	<b>121</b>
Graciela Borrás	

### Sección II: La regulación de las actividades en las economías regionales

<b>La CAVIC en la vitivinicultura de San Juan. Política pública y redistribución en disputa .....</b>	<b>147</b>
Juan Jesús Hernández	
<b>El Proyecto del Área Tabacalera Correntina. Concepto de desarrollo y política pública .....</b>	<b>165</b>
Juan Sablich	
<b>Identidad, organización y territorio. Conservación y manejo de vicuñas por comunidades aborígenes de la Puna de Jujuy .....</b>	<b>185</b>
Sandra R. Romero, Gastón Godoy Garraza y Mariana V. Tolaba	
<b>Ley Ovina en Patagonia (2001-2016): el proceso de la política pública .....</b>	<b>207</b>
Diego Taraborrelli y Sergio Pena	
<b>La Ley de Biocidas en Chubut: la complejidad del proceso de implementación .....</b>	<b>235</b>
Gabriela Romano y Eduardo Cittadini	

### Sección III: Políticas públicas y territorios en transición

<b>El Alto Valle rionegrino, entre loteos urbanos, hidrocarburos y manzanas .....</b>	<b>249</b>
Patricia Catoira	
<b>Lo último que se pierde". La gestión política de reclamos territoriales indígenas y campesinos en Salta: El caso de los ex lotes fiscales 55 y 14 .....</b>	<b>271</b>
Walter F. Mioni, Gastón Godoy Garraza, H. Hernán Hernández, Álvaro Penza, Juan R. Rojas y Juan I. Pearson	
<b>Aspectos políticos e institucionales para comprender la "Ley de Bosques" .....</b>	<b>293</b>
Ignacio Alonso	
<b>Las políticas forestales y su incidencia en la Zona Núcleo del Delta del Paraná .....</b>	<b>311</b>
Sebastián Fernández, Beatriz Nussbaumer y Daniel Somma	
<b>Epílogo: Tres claves de lectura para el análisis de las políticas públicas .....</b>	<b>333</b>
Ignacio Alonso y Diego S. Taraborrelli	
<b>Los autores y autoras .....</b>	<b>337</b>
<b>Apéndice de imágenes .....</b>	<b>343</b>

## ***Presentación: Las políticas públicas como objeto de indagación***

María M. Patrouilleau, Cecilia I. Aranguren y Walter F. Mioni

Las *políticas públicas* se constituyen en objeto de estudio desde la segunda posguerra, cobrando impulso en los años ochenta. El desarrollo de una disciplina en torno a las mismas es una consecuencia de varios procesos que atravesaban la gestión estatal (la problemática del desarrollo, la crisis del modelo clásico de planificación, las transformaciones en los sistemas productivos) y es también producto de la influencia de enfoques microsociales y microeconómicos en la sociología y en la ciencia política. El nuevo abordaje pone el acento en los procesos de diseño e implementación de políticas, llevados a cabo por diversos actores, estatales y no estatales, enmarcados en redes nacionales e internacionales y a través de distintas estrategias de poder. Los aportes redundaron en una mejor comprensión y racionalización de la acción pública y de la toma de decisiones en la esfera estatal.

Este enfoque permitió también un acercamiento a los problemas concretos que afronta la gestión de gobierno, al proceso por el que pasan las decisiones públicas y a las respuestas que se logran articular en el territorio. Pero a la vez exige contextualizaciones profundas para comprender cómo se construyen las políticas y cuál es su incidencia efectiva, teniendo en cuenta que cada política se desarrolla en el contexto de otro conjunto de acciones y de tomas de posición del Estado (Vilas, 2013), en un entorno con determinados niveles de gobernabilidad (Medellín Torres, 2004; Matus, 2007), y que las políticas son en sí mismas “nudos” de procesos sociales e históricos más amplios (Ozslak y O’Donnell, 1982). La teoría y la filosofía política han hecho también aportes sustanciales en este punto, con la diferenciación de las dimensiones de *lo político* (el trasfondo propio de la configuración del orden social, de las identidades políticas, sus proyectos y antagonismos) y de *la política* (de las reglas formales e informales que enmarcan el “juego” político) (Matus, 2007; Marchant, 2009; Retamozo, 2009). Desde estos marcos, nos interesa resaltar que las políticas no son un listado de prescripciones institucionales plasmadas en documentos, normativas o discursos, sino más bien son acciones públicas que es necesario identificar e interpretar en su contexto, a la vez que se abordan analíticamente.

En términos de contexto, la compilación de trabajos que presentamos en esta obra adquiere un especial sentido dado el marco institucional de su realización. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en sus más de sesenta años de existencia, con una estructura de gestión público-privada y con presencia en todo el territorio nacional, ha estado abierto a los diferentes enfoques y lineamientos que fueron trazando las necesidades políticas, sectoriales y estratégicas del país. La institución misma constituye una política sostenida a lo largo del tiempo, y a la vez gestiona y aporta al desarrollo de una multiplicidad de otras políticas: tecnológicas, de desarrollo rural, sociales, productivas; recogiendo problemas propios de cada territorio vinculados a la ruralidad y a la evolución del sistema agroalimentario.

Los diferentes artículos se han elaborado y supervisado en el marco proyecto específico de investigación y desarrollo titulado: *Políticas públicas, modelos de desarrollo y gobernabilidad en los territorios*, del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. Algunos recogen investigaciones que se iniciaron en el marco de posgrados, con antelación. El proyecto inicia su labor en el 2014 proponiéndose dar unidad y consistencia al conocimiento sobre políticas presente en la Institución, como una forma de apoyar los procesos de innovación que puedan darse en el territorio y adoptando como enfoque general el *Análisis de Políticas Públicas* (Parsons, 2007; Matus, 2007; Orlansky, 200; Fontaine, 2014, entre otros), y recuperando diversas tradiciones, ya que esto abre un amplio abanico de enfoques y sirve para los distintos objetivos que pueden darse a la hora de abordar políticas públicas en la Institución, como pueden ser una mejor comprensión de los condicionantes de los procesos de innovación, la reflexión y el análisis sobre políticas en las cuales los técnicos asesoran e intervienen, el apoyo a procesos de construcción de políticas con los actores, entre otros. El libro recoge ese trabajo en el que se fue acompañando las investigaciones y los análisis de técnicos, extensionistas, investigadores y gestores, a través de jornadas de intercambio, de capacitación y difusión, y del apoyo conceptual y metodológico.

En su elaboración han participado profesionales de distintas disciplinas, gestores y técnicos de terreno, con distintas inquietudes respecto de los procesos de intervención. Los trabajos se distinguen por su perspectiva histórica, por el desarrollo de un pensamiento y una investigación situada en un contexto (territorial e institucional), algunos por su estilo etnográfico o también por el uso de metodologías participativas o el análisis de discursos. La conformación de los propios equipos de escritura y también el trabajo articulado de revisiones entre pares que realizamos a la hora de corregir y mejorar las versiones preliminares, hicieron que la obra en su conjunto adquiriera un cariz interdisciplinario y colectivo.

Finalmente, los artículos refieren a distintas regiones y actividades productivas del país. Por lo que la mirada del conjunto brinda un panorama sobre el modo en que las políticas intervienen en la configuración de la ruralidad y la territorialidad argentina.

### *El contenido de los artículos*

El libro se encuentra dividido en tres partes. La primera sección recoge artículos que trabajan sobre políticas formuladas, discutidas o implementadas en el marco de las discusiones sobre los distintos modelos productivos y alimentarios, sus dimensiones económicas, tecnológicas, ambientales y sociales, y de las transformaciones propiciadas por los cambios tecnológicos y empresariales que impactaron en la agricultura con fuerza en las últimas décadas. El artículo de Jorge Morandi reconstruye las diversas escuelas y enfoques para abordar la cuestión agraria y el desarrollo rural y territorial, en el marco del contexto de acentuación de los procesos de globalización y sus efectos en la producción agropecuaria. Morandi destaca dos vertientes bien diferenciadas que enmarcan los diseños de políticas y



las discusiones sobre las mismas: una con eje en la modernización capitalista de la producción y otra con eje en la cuestión agraria y los efectos locales del desarrollo. Seguidamente, el artículo de María Mercedes Patrouilleau, Lisandro Martínez, Eduardo Cittadini y Roberto Cittadini propone un análisis sobre las políticas nacionales que han impulsado el desarrollo de enfoques agroecológicos en Argentina. Tres distintas políticas son analizadas, en sus aportes y alcances, teniendo en cuenta el contexto institucional nacional y las rigideces de la agenda sectorial agroalimentaria. A continuación, el artículo de Cecilia I. Aranguren, Marcela López y Jorgelina S. Porta se introduce en el proceso de construcción de una política local de desarrollo en el cinturón fruti-hortícola marplatense, buscando poner de relieve los procesos que se ponen en juego en la definición de una política de este tipo, que pretende regular las actividades en el periurbano, interviniendo sobre el territorio, los actores y el sistema productivo. El artículo de Noelia Barberis, por su parte, se ocupa de la situación del sector agropecuario pampeano durante el ciclo político kirchnerista. La autora analiza estadísticas sectoriales y revisa las políticas implementadas a nivel macro brindando una mirada general sobre el desempeño sectorial y deslizando interrogantes sugerentes para profundizar, sobre los efectos de las políticas en la producción y en los actores. Seguidamente, el artículo de Germán Linzer, analiza las cuestiones en juego en el marco de las discusiones sobre la reforma de la *Ley de Semillas*. Esta normativa que fue clave en un momento histórico del país y que en los intentos de actualización a las condiciones productivas y tecnológicas contemporáneas genera toda una serie de discusiones, es analizada por el autor con una mirada que trasciende los desacuerdos principales, con una visión prospectiva y estratégica sobre el sector y la tecnología agropecuaria. La primera sección cierra con el artículo de Graciela Borrás, quien aborda una dimensión muy relevante y bastante menos estudiada dentro del sistema agroalimentario, vinculada a las políticas para la alimentación saludable y las modalidades de gestión de comedores escolares. Iniciando con una problematización basada en estadísticas y fuentes secundarias, la autora logra adentrarse a través de entrevistas en profundidad en los procesos de gestión de los comedores, destacando las ventajas y desventajas de las gestiones centralizadas o descentralizadas de los mismos frente a las principales problemáticas alimentarias.

La segunda parte del libro reúne artículos que analizan políticas implementadas en distintos espacios de las economías regionales. El artículo de Juan Jesús Hernández analiza la creación de la Corporación Agro Vitícola Industrial y Comercial (CAVIC) en los años sesenta en San Juan, como un intento de equilibrar el poder en la cadena vitivinícola, su actuación a lo largo del tiempo y los procesos económicos y políticos que marcaron su posterior evolución. El artículo de Juan Sablich analiza la implementación de las políticas de promoción de la actividad tabacalera en el Suroeste correntino, diseñadas en el marco del paradigma de modernización. El autor analiza la visión del proyecto e indaga sobre las posibles causas de su fracaso en el cumplimiento de sus objetivos modernizantes, desde una mirada reflexiva sobre la innovación y los procesos de extensión rural. Seguidamente, el artículo de Sandra Romero, Gastón Godoy Garraza y M. Valeria Tolaba reconstruye el proceso de conservación y manejo de la vicuña como especie protegida, dando cuenta de diferentes hitos históricos e institucionales: las normas

internacionales para la protección de la especie, la historia previa de su manejo por las comunidades andinas y la configuración territorial que se dan las comunidades de la Puna jujeña para su manejo actual. El trabajo de Diego Taraborrelli y Sergio Pena analiza el proceso de diseño e implementación de la *Ley Ovina* en Patagonia, destacando los cambios en su implementación a partir de distintas priorizaciones políticas, de la intervención de los organismos provinciales y en el marco del contexto productivo y económico de la actividad en la región. Esta sección cierra con el artículo de Gabriela Romano y Eduardo Cittadini, que abordan las dificultades para la implementación de la Ley de Biocidas y Agroquímicos en el contexto de la Provincia de Chubut. La dimensión ambiental, la social y la política vuelven a ponerse en juego con un análisis de actores y con la mirada del extensionista de INTA, que debe lidiar con la lo problemáticas multidimensionales y con las distintas capacidades de agencia de los actores.

La tercera y última sección tiene como eje las transformaciones territoriales que se producen a partir de la incidencia de macro procesos económicos, productivos o políticos, y que impactan en el espacio local o regional y en la conformación de identidades y demandas. El trabajo de Patricia Catoira analiza el desarrollo de la producción hidrocarburífera en la zona irrigada del Alto Valle de Río Negro y la conflictividad por el uso del suelo. La autora da cuenta de la forma en que se repliega la zona productiva y de los cambios en los actores, destacando el desafío que tiene la instancia local para regular los conflictos que se derivan. Por su parte el trabajo del equipo territorial de Santa Victoria Este, de la Provincia de Salta, analiza un caso de conflicto por la tierra muy resonante para el país, de larga data y con repercusión en cortes internacionales. A partir de una sistematización de la forma en que el caso se constituyó en objeto de litigio, los autores abren interrogantes y deslizan reflexiones acerca de la continuidad en el tiempo de dicho conflicto y de los diferentes *locus de decisión* que estarían interviniendo en el mismo. Seguidamente, el artículo de Ignacio Alonso trabaja sobre las particularidades del diseño institucional de la "Ley de Bosque", analizando el proceso político que dio lugar a su diseño, su reglamentación y las dificultades que emergen en su implementación a partir de las disposiciones derivadas del ordenamiento de la norma. Cerrando esta sección, el artículo de Sebastián Fernández, Beatriz Nussbaumer y Daniel Somma analiza el desarrollo de la política de promoción forestal y su impacto en la zona núcleo forestal del Delta del Paraná. Los autores analizan la intervención de distintos actores de la cadena y visualizan las reconfiguraciones territoriales que la política forja en dicha zona del Delta.

Para dar cierre al libro, Ignacio Alonso y Diego Taraborrelli ofrecen un *Epílogo* que rescata tres claves de lectura sobre los distintos trabajos, en diálogo con marcos conceptuales de la disciplina. Seguidamente un *Apéndice de imágenes* presenta fotografías alusivas a los contenidos de los artículos, tomadas y/o seleccionadas por los autores.

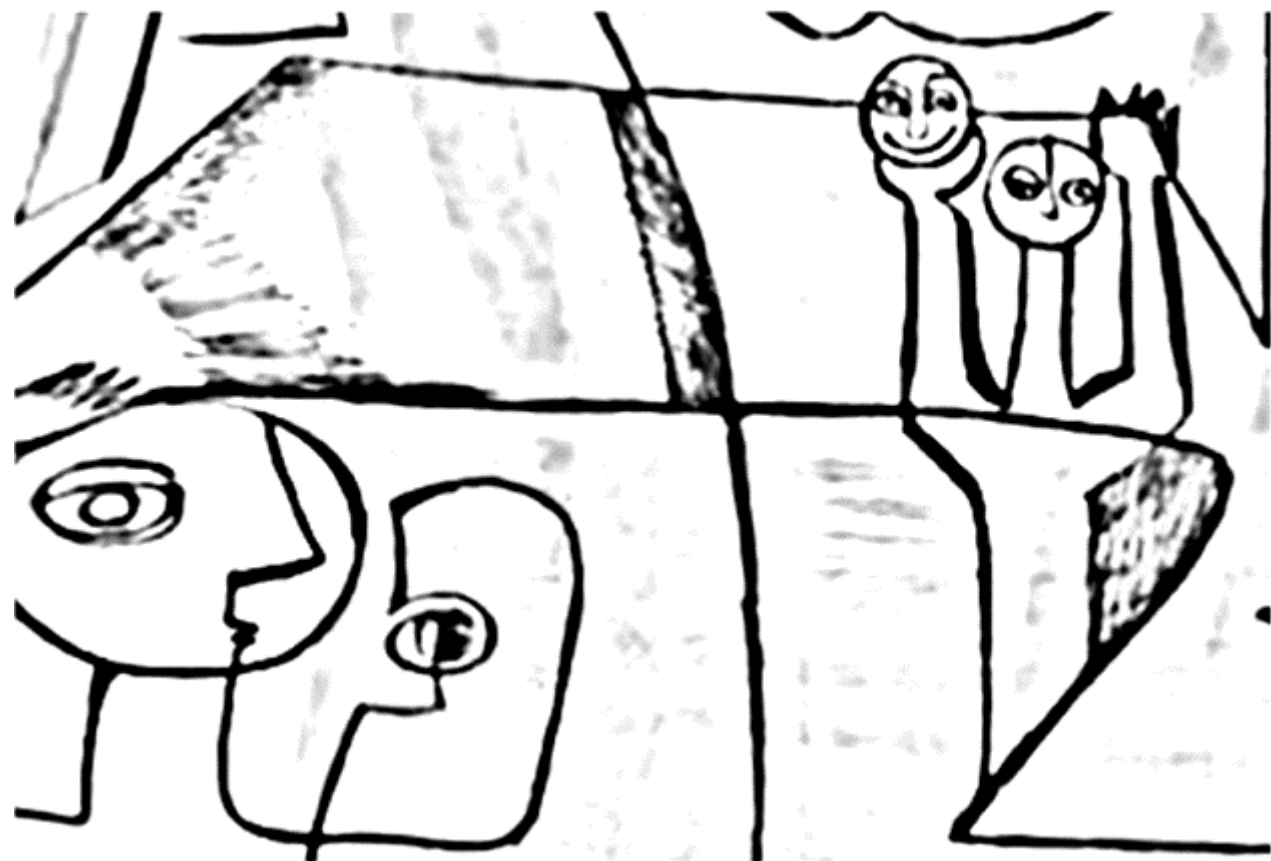
### *Referencias bibliográficas*

FONTAINE, G. (2014). "El análisis de las políticas en la sociología de la acción pública". En: *Altoandin*, Vol. 16, Núm. 2, julio-diciembre: 5-16.

- MATUS, C. (2007). *Los tres cinturones de gobierno*. San Justo: Univ. Nacional de La Matanza.
- MARCHANT, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aire: Fondo de Cultura Económica.
- MEDELLÍN TORRES, P. (2004). *La política de las políticas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas sociales, Núm. 93, CEPAL: Santiago de Chile.
- ORLANSKY, D. (2007), "Investigación y políticas públicas", *Sociedad*, Núm. 26, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales-UBA: 85-102.
- OSZLAK, O. Y O´ DONNELL, G (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1, Caracas.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO-México/Miño y Dávila: Buenos Aires.
- RETAMOZO, M. (2009). "La ciencia política contemporánea: ¿constricción de la ciencia y aniquilamiento de lo político? Apuntes críticos para los estudios políticos en América Latina". En *Andamios*, Núm. 11, México: UACM: 70-100.
- VILAS, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razones y pasiones*. Buenos Aires: Biblos.



**Sección I: Políticas públicas en la discusión sobre los modelos productivos y alimentarios**











*Introducción*

Diversos autores coinciden en afirmar que los procesos de globalización a través del movimiento internacional de capitales alteraron los patrones de producción y las capacidades tecnológicas y organizacionales, reconfiguraron los territorios y generaron una nueva "geografía del poder". Estos procesos han tenido y continuarán teniendo un fuerte impacto sobre los sistemas agroalimentarios, sobre los territorios rurales y sobre sus tramas socio-territoriales. Planteado el problema en estos términos, este trabajo analiza, en primer lugar, los distintos modelos de intervención del Estado en el sector agropecuario argentino (específicamente en los procesos de Desarrollo Rural) implementados desde la década de 1950 hasta el presente. Se pone especial énfasis en el quiebre operado a partir de la década de 1980, cuando la globalización de la agricultura se profundiza y se difunde en todo el mundo. En esta etapa, distintos organismos públicos y ONGs, inducidos por las agencias de cooperación internacional, comienzan a implementar proyectos que responden al denominado "Desarrollo Territorial Rural" (DTR).

En segundo lugar, se analizan los componentes teóricos y metodológicos del DTR, a partir de lo cual se caracterizan diferentes vertientes. Algunas responden al "paradigma del desarrollo capitalista" y otras se encuentran identificadas con el "paradigma de la cuestión agraria". El primero busca desarrollar los territorios para incrementar la competitividad productiva e insertar a los sujetos sociales en los circuitos globales comerciales y de innovación, mientras que el segundo apunta a fortalecer la base territorial local y de sus organizaciones mediante la consolidación de circuitos productivos, comerciales y de consumo autónomos y con vocación emancipatoria. Finalmente, se describen las tensiones existentes entre estos dos paradigmas y la forma en que son o no resueltas desde las políticas públicas y las estrategias de afirmación discursiva e identitaria de los sujetos sociales que resisten los efectos de la globalización.

*Antecedentes de la intervención del Estado en el desarrollo agropecuario y rural latinoamericano*

La intervención del Estado en el Sector Agropecuario y específicamente en los procesos de Desarrollo Rural es un hecho que reconoce sus orígenes en la década de los '50 cuando desde el campo de la sociología rural predominaban los estudios que pretendían explicar las características y las dinámicas de las

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo fue presentada como ponencia en el Pre Congreso de ALASRU (Asociación Latinoamericana de Sociología Rural) "La sociología rural en la encrucijada: vigencia de la cuestión agraria, actores sociales y modelos de desarrollo en la región", realizado en la Universidad Nacional de Santiago del Estero, del 18 al 21 de octubre de 2016.

comunidades rurales bajo una perspectiva psico-sociológica, que tuvo su correlato en la ejecución de proyectos bajo el enfoque denominado "Desarrollo de Comunidades".

A partir de mediados de los '60, y con el aporte de corrientes de investigación basadas en la apropiación de herramientas de la economía política, la historia económica y la sociología del desarrollo; y en el "redescubrimiento" de los clásicos de la economía política y de la antropología de la agricultura, se produce un giro hacia nuevas perspectivas que intentan dar cuenta de forma más abarcativa y satisfactoria sobre las estructuras agrarias, la pobreza y las privaciones de la población rural (Buttel, 2005). Surge entonces la llamada "Nueva Sociología Rural" (NSR), que según Bengoa (2003), reconoce diversos orígenes y vertientes epistemológicas que cuestionan la mirada acrítica y poco científica, tanto de las corrientes criollistas/indigenistas, como del funcionalismo psico-sociológico.

De la mano de enfoques económicos heterodoxos, como el llamado "estructuralismo latinoamericano" promovido desde la CEPAL, la NSR desarrolla una visión crítica del mundo rural, privilegiando para el análisis de la agricultura y de los temas rurales, el uso de estudios cuantitativos, descripciones demográficas e indicadores económico-sociales que muestran que las razones del estancamiento económico de la agricultura estaba originado en la estructura agraria predominante representada por el latifundio improductivo, la concentración de la tierra, la coerción extraeconómica del trabajo campesino y la sujeción de éste a los sistemas hacendarios. Uno de los elementos fundamentales de la teoría estructuralista era la interpretación del funcionamiento del sistema económico mundial, explicada a través de la relación de las dinámicas económicas entre un centro desarrollado y una periferia atrasada (Prebisch, Furtado, Jaguaribe, entre otros). El modelo centro-periferia explicaba de qué forma la distribución desigual de los frutos del progreso técnico, entre el centro y la periferia, producía el atraso económico y la reproducción de las causas que lo determinaban (Ferrer, 1995).

Por otra parte, los estudios derivados de las corrientes del materialismo histórico, aportaron elementos para la caracterización de las clases sociales en disputa por los recursos naturales (principalmente la tierra), la conformación y acumulación del capital y la distribución de la renta agraria. Los debates sobre la Cuestión Agraria en el marco del materialismo histórico estuvieron marcados por la polémica entre "campesinistas" y "descampesinistas". Los primeros, sostenían que el campesinado latinoamericano era una estructura social estable y que los sujetos sociales que lo conformaban podían ser protagonistas de transformaciones revolucionarias (Chayanov, Wolf, Shanin), mientras que los descampesinistas, basados en una interpretación más ortodoxa del marxismo - leninismo, sostenían que el desarrollo del capitalismo provocaría un inevitable proceso de destrucción de las economías campesinas y la consecuente desaparición del sujeto social, lo cual, por otra parte, conduciría a ese naciente proletariado agrícola hacia un proceso de democratización creciente de la producción agraria y del mundo rural.

Las temáticas en las que la NSR puso mayor énfasis estuvieron relacionadas con la dinámica social que giraba alrededor del complejo latifundio – minifundio, especialmente en lo referente a la caracterización y categorización de los sujetos sociales que conformaban la estructura agraria de la época.

El correlato de las políticas públicas derivadas de la NSR que se implementaron en diversos países de América Latina durante la década del '60, fueron los programas Reforma Agraria. Aquellos procesos que se nutrieron de la perspectiva del materialismo histórico o de ciertas posiciones del estructuralismo, respondían al Paradigma de la Cuestión Agraria (PQA), mientras que los que se basaron en la economía neoclásica, estaban vinculados al Paradigma del Capitalismo Agrario (PCA). Sobre estos conceptos retornaremos en la tercera sección del artículo.

Haciendo una visión retrospectiva de los procesos post reforma agraria que se implementaron en América Latina, es posible concluir que aunque en los mismos estuvo presente el problema del acceso y la propiedad de la tierra, componente constitutivo del PQA, en general las reformas agrarias contribuyeron a desencadenar profundos procesos de desarrollo capitalista en el campo, a partir de la extinción del gamonalismo hacendario (forma de producción vinculada al latifundio) y de la liberación de un fuerte contingente de mano de obra ex – campesina y su transformación en proletarios rurales y urbanos. Para la sobrevivencia de las economías campesinas, las reformas agrarias tuvieron en general un efecto negativo sobre la vida rural. Las mejores tierras de los latifundios, lejos de ser distribuidas entre los campesinos, fueron transformadas en empresas agropecuarias gerenciadas por sus antiguos terratenientes. Los campesinos que permanecieron en el medio rural, desplazados hacia las zonas marginales de las haciendas, fueron abandonados a su suerte por las políticas estatales que promovieron estas reformas. Sin posibilidades de acceso a los servicios de apoyo técnico, crediticio y financiero, el campesinado se vio obligado a cambiar su antigua "seguridad" basada en la protección paternalista del patrón y en el uso de bienes comunes como cursos de agua, montes y campos de pastaje, por una "libertad" caracterizada por la precariedad, la incertidumbre y la pauperización. Por su fuerza interpretativa y capacidad de síntesis, incluimos esta cita de Solon Barraclough:

*"Salvo algunas excepciones la situación agraria en América Latina se ha tornado más crítica después de 1961, cuando se inició la Alianza para el Progreso. El número de trabajadores sin tierra y minifundistas ha aumentado casi en todos los países. Más o menos las tres cuartas partes de la tierra agrícola cultivable continúa controlada por los latifundios. La producción agrícola sigue la tendencia de las décadas pasadas aumentando sólo al mismo ritmo de la población, mientras las importaciones de alimentos son cada vez mayores. Por otra parte la distribución de los ingresos no ha sufrido modificaciones sustanciales y la mayoría de los campesinos tiene todavía escasa participación en la vida económica, política y social. En algunos casos, aún menos participación que antes. Los diversos programas de Reforma Agraria iniciados bajo los auspicios de la Alianza, han defraudado las esperanzas de sus protagonistas". (Solon Barraclough: "Notas sobre la tenencia de la tierra en América Latina", p. 5. ICIRA, Santiago de Chile, 1968, citado por Bengoa, 2003).*

Simultáneamente a los procesos de reforma agraria se implementaron los llamados "Proyectos de Colonización", que fueron el instrumento preferido por las

oligarquías nacionales para distribuir, vía financiamiento del Estado, tierras fiscales en espacios considerados marginales para la producción agrícola, lo cual cerraba el paso a las transformaciones agrarias en espacios tradicionales de producción y permitía aliviar así la presión campesina sobre la tierra. Esta modalidad de intervención pública, pertenece también al Paradigma del Capitalismo Agrario.

Ya en la década de los '70, con distintas variantes y visiones, se comienzan a gestar en Latinoamérica diversas formas de "planificar el desarrollo", como los Planes de Desarrollo Regional<sup>2</sup>; los Planes de Radicación de Distritos Industriales o *Clusters*<sup>3</sup>; los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y los Polos de Desarrollo Rural (PDR). Estos procesos, enmarcados también en el Paradigma del Capitalismo Agrario, involucraron a numerosas instituciones, como entidades gubernamentales, universidades, ONGs y organismos internacionales, entre los cuales se destacan la CEPAL, la FAO y el IICA en el ámbito de los análisis socioeconómicos, y el BID y el Banco Mundial en el financiamiento de programas y proyectos. El enfoque del DRI y de los PDR construye un nuevo actor social: el "pequeño agricultor" o "pequeño productor rural", a partir del reconocimiento de estos organismos de la importancia de este sujeto social en el crecimiento económico general, y particularmente en su contribución a la generación de empleo agrícola, a la diversificación del capital, a la provisión de alimentos y divisas y a su participación como mercado consumidor de bienes industriales.

Los proyectos que se emprendieron con este enfoque estuvieron principalmente dirigidos a incrementar la producción y mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores "tradicionales" mediante provisión de infraestructura, capacitación, servicios e insumos, pero sin modificar las estructuras de distribución y tenencia de la tierra, ni los circuitos comerciales monopólicos y monopsonios. Los gobiernos nacionales o locales solían asociarse a los organismos multisectoriales en la ejecución de este tipo de proyectos, pero en muy pocos casos se alcanzó a crear capacidades para garantizar la sostenibilidad de los servicios, por lo cual predominó el abandono de las áreas intervenidas por parte del Estado, una vez que se agotaban los recursos financieros internacionales.

Independientemente de la declamación discursiva de la "participación", en términos generales se trataba de proyectos "enlatados" donde el repertorio de obras y servicios que se suministraba, era definido previamente de "arriba hacia abajo" de acuerdo a las prioridades de la macroeconomía y de las necesidades institucionales en el plano local. El enfoque DRI nunca consiguió desarrollar políticas y prácticas que brindaran a los "beneficiarios" condiciones para apropiarse en forma autónoma y efectiva de los beneficios aportados por la creación de infraestructura y servicios. A finales de los años ochenta, después de más de una década de implementación, la estrategia DRI pasó a tener connotaciones negativas y un profundo descrédito, debido no solamente a que los proyectos no habían logrado sus objetivos de transformación, sino también por el impacto negativo en las condiciones de vida de la población y por los procesos de deterioro social y ambiental ocasionados en los ámbitos rurales de intervención.

---

<sup>2</sup> Para una perspectiva crítica del Desarrollo Regional en Argentina y la Región, ver los trabajos de Mabel Manzanal, Alejandro Roffman, Carlos De Matos y Sergio Boisier, entre otros.

<sup>3</sup> Ver los trabajos de Giacomo Becattini, Rafael Boix y Luciana Lazzeretti, entre otros.

## *Los efectos de la globalización económica y de la internacionalización de los mercados en la agricultura y en las economías regionales*

Ya en la década de 1980, con el inicio de los procesos de globalización de los mercados agrícolas, estos procesos comenzaron a generar al interior de los grupos rurales subalternos y de las comunidades locales, una fuerte diferenciación social y la aparición de nuevos sujetos sociales que ya no respondían a las características típicas del campesinado. En este contexto, los enfoques teóricos de la Sociología Rural que atribuían el comportamiento de las dinámicas sociales en la agricultura básicamente a factores endógenos (estructura de clases, precios de los productos en el mercado interno, incorporación de tecnología, políticas estatales de desarrollo agrícola, etc.), ya no fueron capaces de interpretar los fenómenos que comenzaban a registrarse en la época (Buttel, 2005).

La reconfiguración de los regímenes alimentarios, los cuales juegan un rol creciente en el desarrollo político y social de los Estados Nación y de las regiones, se produce de manera asimétrica y desigual. Para abordar este tema, tomamos algunas de las propuestas teóricas formuladas por Mc Michael, Llambí y Mardsen, tratando de destacar las ideas fuerza más importantes de cada una de aquéllas.

Mc Michael (1999) sostiene que el capitalismo mundial surge desde las agriculturas coloniales a través de la división internacional del trabajo. La idea de dividir el mundo en una metrópoli industrial y un *hinterland* agropecuario de ultramar, fue el eje central de la política económica del sistema colonial. Mientras las regiones de oriente de Europa y de América se especializaron en la agricultura de exportación, la metrópoli (en la época, Inglaterra), se transformaba en el "taller del mundo", con materias primas e insumos abastecidos desde los países periféricos. Por lo tanto, la consolidación del dominio de los países centrales basada en la imposición de una especialización agro-exportadora y extractivista no es un hecho nuevo ni exclusivo del proceso actual de globalización de la economía.

Lo novedoso, según Llambí (1993), es que en la etapa de la globalización, los elementos de un proceso productivo se ensamblan en cadenas productivas en diferentes espacios económicos que traspasan las fronteras nacionales. Este autor sostiene que aunque las fronteras nacionales todavía delimitan los espacios de muchos procesos productivos, los llamados "recursos móviles", "especialmente neutros", como el desarrollo tecnológico, el conocimiento, las comunicaciones, la informática, la biotecnología, la automatización (a lo que podríamos agregar el gerenciamiento logístico y el marketing), pasaron a ser los elementos centrales de los procesos productivos, en detrimento de los factores fijos o menos móviles, como los recursos naturales o los bienes de capital. Por lo tanto, sostiene que las transformaciones mundiales se deben interpretar como un proceso complejo que genera grandes cambios en la acumulación de capital, en los mecanismos de regulación, en la sociedad civil y en las relaciones productivas, financieras y comerciales. Aunque durante un largo período los mecanismos de regulación han sido componentes fundamentales del proceso de construcción de los Estados Nación (a lo que podríamos agregar: de la acumulación de capital y de la generación de las burguesías nacionales), actualmente la globalización ha

erosionado la consolidación de los capitalismos nacionales, ha disminuido el poder del manejo nacional de la economía y ha afectado la soberanía de los Estados.

Mc Michael (1999) llega a una conclusión similar al afirmar que las corporaciones transnacionales no sólo captan mercados para vender sus tecnologías, sino que integran cadenas globales de mercancías relacionando los espacios agropecuarios a través de las fronteras nacionales. Las estrategias del poder de las transnacionales agroalimentarias desestabilizan a los pequeños productores agrícolas a través de la intensificación de la producción para exportación y de la dependencia en mercados extranjeros. Actualmente, según Mc Michael, la estrategia neocolonial de las transnacionales agroalimentarias consiste en sabotear los productos locales importando alimentos baratos y utilizando a la Organización Mundial de Comercio (OMC) para eliminar los programas de apoyo a los productores agropecuarios y abastecerse así de regiones productoras ("espacios vacíos") que se incorporan al libre mercado bajo sistemas de agricultura de contrato o mediante la compra directa de cultivos y alimentos procesados o por medio de la organización de la producción. Esto no sólo recompone el paisaje agropecuario local sino que impacta sobre el trabajo agropecuario eventual o temporal. Por detrás de un aparente multilateralismo, la OMC, según Mc Michael, es una forma política supranacional destinada a institucionalizar el orden neoliberal, garantizar los derechos de propiedad intelectual de las empresas multinacionales<sup>4</sup> (Monsanto, Novartis, DuPont, Dow), y de actuar como tribunal frente a los diferendos (especialmente contra los Estados nacionales).

Por su parte, las hipótesis de Mardsen (1997), formuladas a partir del análisis de tres espacios o distritos agroalimentarios (el valle del río San Francisco, en el Nordeste del Brasil; el Norte de Europa; y el Caribe), se basan en la constatación que el recurso alimentario y su impacto sobre el mundo rural han definido una nueva centralidad en la vida de la población, y que las formas de posicionamiento de las corporaciones en la economía global deben analizarse a través del funcionamiento de las Redes Agroalimentarias, cuyo poder no está basado en el capital corporativo de los agronegocios o en el comercio de insumos, sino en el control y la construcción de valor desde la producción. Sostiene que mediante distintos mecanismos, principalmente la calidad, la regulación y el consumo, estas redes operan sobre los territorios agrícolas construyendo y deconstruyendo su valor y el de sus productos en forma permanente. Los territorios valorados necesitan permanentemente devaluar otros espacios para reproducir el capital. La globalización y la desregulación neoliberal redistribuyen los riesgos para facilitar la extracción de valor a expensas de otros lugares. En la medida en que los espacios nacionales se desarticulan por la valoración desigual de los subespacios agrícolas, las regiones internas se integran gradualmente a la economía global como espacios productivos, de consumo, o territorios "vacíos".

La situación actual de la agricultura a nivel mundial, debe analizarse entonces en el contexto de la globalización económica neocolonial, de la internacionalización y competitividad de los mercados, y de los procesos de

---

<sup>4</sup> Según Mc Michael (1999), el patentamiento de seres vivos (plantas y animales) es una extraordinaria forma de apropiación de recursos genéticos desarrollados y mejorados durante siglos de experimentación cultural por las comunidades locales.

valorización y desvalorización de territorios agrícolas. Este enfoque contribuye a explicar el impacto de esta serie de factores en los mercados regionales, así como también las oportunidades que aparecen y las amenazas que se ciernen en el nuevo contexto sobre determinados sectores económicos y grupos sociales vinculados a la actividad agropecuaria. Las transformaciones producidas en los mercados mundiales indujeron cambios significativos en las relaciones entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria. El rasgo más significativo de estos cambios fue la intensificación de los mecanismos de articulación entre productores e industrias y la concomitante concentración de unidades económicas.

La noción de "competitividad sistémica" derivada de la globalización, se fue distanciando de la antigua concepción estática y unidimensional asociada a la teoría de las ventajas comparativas basadas en la dotación inicial de factores de producción, para vincularse a una concepción global, considerada como la capacidad de participar con creciente eficiencia en el mercado internacional globalizado y altamente interconectado, donde la base para competir con éxito ya no está dada sólo por los recursos naturales, sino por factores como la innovación científica y tecnológica, la capacidad empresarial, la formación de recursos humanos, la infraestructura física y de comunicaciones, el proceso de distribución y de control de calidad de los bienes y servicios, las políticas gubernamentales, la organización institucional y el marco jurídico existente<sup>5</sup>. Asimismo, la competitividad sistémica se entiende como la capacidad de integrar las políticas macro, meso y micro, con una serie de estructuras políticas y económicas al nivel "meta", definido como el conjunto de factores socioculturales y patrones básicos de organización, o sea: la capacidad de organización del conjunto de la sociedad para transmitir valores, conocimientos sociales e innovaciones que permitan regular y conducir los intereses de la sociedad. Por tanto, la "competitividad territorial" se define como el producto de un entorno (el territorio) donde se crean y mantienen las condiciones para que el esfuerzo competitivo se produzca, entorno que no puede improvisarse sino construirse (Calderón Vásquez, 2008). Pero dado que las estrategias globales subordinan a los niveles inferiores (regional, nacional y local), el enfoque de la competitividad territorial, lejos de otorgarles autonomía a los actores del territorio, los somete a una estrategia que desestructura las tramas productivas y comerciales locales. En efecto, el fenómeno de la globalización no significó simplemente un cambio cuantitativo en la intensificación de las relaciones económicas, sociales y culturales entre territorios o países, sino además un cambio cualitativo que redefinió las pautas y los niveles de inversión, producción, consumo y control socioeconómico.

En América Latina, los procesos de mayor apertura e integración comercial, de eliminación de subsidios abiertos o encubiertos para los productos agrícolas, de cambios en los mercados internacionales de *commodities*, de búsqueda por parte de la agricultura empresarial de un aumento de competitividad, y de necesidad de reconversión productiva en el caso de ciertas áreas y productos, han determinado la

---

<sup>5</sup> El concepto de "competitividad sistémica" tiene su origen a partir de 1992, en base a estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), cuyo fundamento teórico fueron las contribuciones de economistas clásicos como Porter (2001) y Esser (et al, 1996). La finalidad de tales estudios era sistematizar los diferentes enfoques existentes en torno a factores claves como la innovación, la capacidad de aprendizaje de las organizaciones, y el papel de las redes de colaboración.

ocurrencia de cambios económicos y sociales de gran magnitud en el sector rural, que afectan tanto a los productores familiares y campesinos que quedan marginados de la posibilidad de competir exitosamente con sus producciones tradicionales, como a los asalariados agrícolas, cuyas fuentes de trabajo se ven sometidas a procesos de reducción, precarización y temporalización de la mano de obra, como consecuencia de los ajustes operados en las empresas agropecuarias en procura de bajar sus costos.

En Argentina, los lineamientos de la política macroeconómica, la puesta en vigencia del Plan de Convertibilidad en la década de 1990, así como las posteriores crisis financieras mundiales (México, países asiáticos, Rusia y Brasil, este último siendo el socio mayor de Argentina en el Mercosur, que culminó con la devaluación del Real), repercutieron significativamente en los procesos productivos, en las distintas unidades económicas en general y en las agropecuarias en particular, las cuales debieron competir, en el nuevo contexto, en un escenario con reformas substanciales como: la desregulación de los mercados de bienes, la tecnificación de la producción, la derogación de los precios mínimos para la venta de los productos primarios y de precios máximos para la compra de alimentos (entre los cuales el algodón fue un producto involucrado con diversos resultados), la disolución de por lo menos diez organismos reguladores de distintas actividades del sector, la desregulación y privatización de los sectores portuario y de transportes y la eliminación de las retenciones a la exportación y reducción de los aranceles aplicados sobre los insumos agropecuarios.

La devaluación del peso, consecuencia de la crisis financiera interna de 2001, generó nuevas oportunidades de inserción en el mercado internacional, dado que tornó más competitivas algunas producciones por la reducción de sus costos en divisas y por la utilización de capacidad ociosa. Sin embargo, estas oportunidades que dinamizaron significativamente la economía agropecuaria de la mayoría de los *commodities* y de algunas producciones extrapampeanas (vid, frutas de pepita, citrus y algunos rubros hortícolas de exportación como la frutilla), no modificaron la matriz productiva de los territorios, ni alcanzaron a beneficiar a amplios sectores de pequeños productores familiares de las economías regionales y mucho menos aún a la gran masa de campesinos minifundistas.

El correlato de los procesos de globalización estuvo enmarcado desde fines de los '80 y durante los '90, en los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAE); Programas de Ajuste Sectorial Agropecuario (PASA) y los Fondos de Inversión Social (FIS), que formaron parte del paquete de medidas que facilitó los procesos de modernización excluyente de la agricultura y la entrada de las políticas neoliberales en el sector.

La implementación de los PAE fue una de las condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial para la concesión de los Préstamos de Ajuste Estructural (SAL, su sigla en inglés)<sup>6</sup>. La orientación neoliberal de las medidas de ajuste estructural encomendadas por los organismos financieros internacionales entró en conflicto con los intereses de las organizaciones obreras y populares y con los

---

<sup>6</sup> Aunque a veces los PAE y los SAL son mencionados como un mismo instrumento debido a que ambos se aprueban y se firman en el marco de la misma ley, consideramos conveniente distinguir entre PAE (Programa) y SAL (préstamo; *Structural Adjustment Loan*).



mecanismos de regulación establecidos por ley, que aunque debilitados, siguieron teniendo operatividad.

Los fines perseguidos por los PAE estaban vinculados a la reestructuración del aparato productivo a través de la desregulación de actividades económicas de sectores estratégicos, a la diversificación de la producción industrial y a la promoción de exportaciones no tradicionales. Entre las principales medidas se destacaron: la reducción de las exenciones de derechos de importación, la eliminación de subsidios y la creación de nuevos sistemas arancelarios.

Los Programas de Ajuste Sectorial comenzaron a implementarse en América Latina a partir de 1983; y en 1988 el 18% del monto total de los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial) fueron otorgados bajo esta modalidad. En Argentina, esta operatoria se inició a mediados de 1986 con un préstamo de 350 millones de dólares para el Sector Agropecuario y posteriormente para los Sectores de Vivienda y Energía (IICA, 1991).

Los PASA se articularon a través de las siguientes medidas: nuevos sistemas de incentivos a la producción agropecuaria para la exportación de cultivos tradicionales y no tradicionales, reducción de las retenciones para aproximar los precios agropecuarios domésticos a los internacionales, privatización de los servicios de apoyo a la producción agropecuaria o la transferencia de su administración desde el Estado hacia las organizaciones de usuarios (consorcios, juntas de regantes, etc.) y la rehabilitación de infraestructura productiva ociosa dirigida hacia productos exportables.

En la República Argentina se realizaron entre 1986 y 1998 nueve operaciones de préstamo destinadas a los PASA por un total aproximado de u\$s 1.757 millones, que incluyen los recursos aportados por los organismos multilaterales de crédito (BIRF, BID y FIDA), más los montos de contrapartida de la Nación y de las provincias. El gráfico a continuación muestra los distintos programas a los que se destinó ese monto:

De ese total, un 8,5 % corresponde al Convenio 142/IC-AR destinado a la promoción de productos agrícolas en todo el país y producciones ganaderas del NEA; un 2,6% al Convenio 1521/AR para las empresas acopiadoras de cereales y aceiteras; un 5,5% al Convenio 495/OC-AR destinado al fortalecimiento institucional del INTA; un 17,2 % al Programa de crédito global agropecuario (AR-0071); un 20% para el Préstamo Sectorial Agropecuario del BIRF destinado a paliar el costo fiscal de la reforma impositiva del sector y otros fines de política agropecuaria; un 1,3% a un crédito del FIDA para el apoyo financiero a pequeños productores del NEA (Programa PRODERNEA); y un 43,3% para la modernización de los servicios agrícolas provinciales (PROSAP), a través de dos préstamos, uno del BID (899/OC-AR) y otro del BIRF (4150-AR).<sup>7</sup>

El enfoque de mercado de los nuevos instrumentos de política pública cambió las reglas de juego de la comercialización afectando principalmente a los pequeños productores, ya que se partía de una atención prioritaria de los procesos productivos sobre las características propias del producto que se ofertaba (enfoque

---

<sup>7</sup> Elaboración nuestra según datos del IICA (1991) y del PROSAP.

hacia el producto) y se pasó hacia una priorización de las características de los consumidores de esos productos. Los productos agropecuarios, siguiendo la tendencia del resto de la economía, debían alcanzar un alto grado de diferenciación para satisfacer las necesidades de mercados cada vez más segmentados y consumidores con exigencias crecientes.

Los cambios que se sucedieron en los distintos factores del proceso de mercadeo, en las cadenas de distribución, en la escala comercial de las distribuidoras, en la influencia de los medios masivos de comunicación, en los hábitos de consumo, en una más agresiva competitividad de la oferta y en la búsqueda de mercados cada vez más especializados, descolocaron las estrategias de producción de la agricultura familiar, cuyas capacidades de adaptación estaban muy lejos de superar los desafíos surgidos de las nuevas modalidades del mercado.

Otro de los desafíos que debieron enfrentar los productores agropecuarios fue la necesidad de generar economías de escala a través de mecanismos de asociación no tradicionales, como las uniones transitorias de empresas (UTEs), *joint ventures*, *franchising*, etc., que permitieran aprovechar las oportunidades y posibilidades de participar en los mercados de consumo intermedio y final. Esto presumía agregar valor a los productos primarios integrando "hacia arriba" las etapas de procesamiento o de elaboración o la misma integración horizontal buscando escala y diferenciación de calidad para optar por segmentos de consumo estratificados. Este desafío también estuvo muy lejos del alcance de los pequeños productores agropecuarios, que por otra parte prácticamente no fueron destinatarios de ninguna política pública orientada en ese sentido.

El impacto de la globalización sobre los territorios rurales ha tenido, también, distinto sentido y magnitud dependiendo de las características de los distintos territorios.

### *La cuestión agraria y el desarrollo territorial rural*

Para encuadrar el abordaje sobre los conceptos de desarrollo territorial y territorio, nos basaremos en la propuesta teórica de Bernardo Mançano Fernandes (2004) sobre la Cuestión Agraria que, en contraposición a las teorías que usan el "*Paradigma do Capitalismo Agrário*" (PCA), propone partir del "*Paradigma da Questão Agrária*" (PQA). Mientras que en el primer caso los elementos de análisis del desarrollo están comprendidos dentro del modelo de producción capitalista y de la economía neoclásica, en el PQA el abordaje de la problemática del territorio se realiza desde la perspectiva del Materialismo Histórico, o sea partiendo de la crítica al capitalismo y del reconocimiento de los conflictos sociales, culturales y ambientales derivados de la colisión entre modos de producción (uno capitalista y el otro no capitalista) y entre actores sociales con intereses contrapuestos (Mançano Fernandes, 2004 y 2013). Se propone la confrontación de los paradigmas de la Cuestión Agraria y del Capitalismo Agrario, para que a través de una lectura crítica, se puedan "analizar las contribuciones y los límites de sus referenciales teóricos, sus dicotomías y sus preconceptos".

Según el PQA los temas relacionados con el desarrollo rural y los conflictos por la tierra, que comúnmente son tratados en forma separada, en realidad deben ser analizados conjuntamente, a partir de la relación dialéctica que vincula el desarrollo capitalista con las desigualdades sociales y la conflictividad. Se sostiene también que aunque existe una comprensión predominante de que el conflicto perjudica o retrasa el desarrollo, en la realidad, paradójicamente ambos ocurren simultáneamente. Mientras el discurso hegemónico minimiza el conflicto o lo torna invisible ocultándolo tras el discurso de la productividad y de las nuevas tecnologías, el PQA sostiene que la conflictividad genera el movimiento que promueve los procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización que recuperan, crean y recrean diferentes relaciones sociales.

La ocurrencia de estos procesos geográficos, sólo se pueden observar cuando se analizan en su temporalidad y espacialidad. Es lo que Porto Gonçalves (2002) llama la "historicidad de la geografía" y la "geograficidad de la historia". Los procesos de desarrollo territorial rural no son afectados solamente por factores exógenos, sino también y fundamentalmente por conflictos que ocurren en su interior, a distintas escalas geográficas y que afectan los modos de vida de los territorios. Esto implica aceptar que existen por lo menos dos modelos de "desarrollo territorial": uno que parte de la existencia de conflictos por el acceso, uso, distribución y tenencia de la tierra y de otros recursos naturales; y otro que ignora la conflictividad como proceso presente y permanente.

Según Mançano Fernandes, los proyectos de DTR que han fracasado lo han hecho justamente porque ignoraron el conflicto social como uno de los principales componentes del desarrollo. Muchas veces, especialmente en las comunidades de campesinos, pueblos originarios y otras formas de la agricultura familiar, los pobladores se organizan en movimientos socio-territoriales que resisten los efectos de la globalización y la mercantilización de los modos de vida locales mediante estrategias productivas, discursivas o identitarias opuestas a la lógica del capital. En la mayoría de los casos, el Estado no consigue administrar estos conflictos y mucho menos interpretar el sentido de esas estrategias, cayendo a veces en la criminalización de la protesta. Otras veces, estos conflictos generan procesos de diferenciación social que construyen o destruyen relaciones sociales; crean y recrean valores y símbolos culturales e identitarios; modifican la geografía agraria y producen sentido de pertenencia. Son los movimientos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, tanto por parte del campesinado como del capital. Esta constatación, según Mançano Fernandes, evidencia la necesidad de dar un debate teórico y una confrontación de prácticas sobre los modelos de desarrollo y sus diversos mecanismos de control político.

En el mismo espacio en que el capital se territorializa, por ejemplo vía expropiación de la tierra o por apropiación de los circuitos productivos y comerciales por parte del agronegocio, el campesinado se desterritorializa. En sentido inverso, cuando el campesinado resiste las lógicas del capital mediante la toma de tierras o establece unidades productivas de la economía social y solidaria, decimos que hay un proceso de territorialización campesina.

En definitiva, el cuadro teórico que explica esta metamorfosis en las relaciones socio-territoriales (la multiterritorialidad), es la contradicción entre el

Paradigma del Capitalismo Agrario y el Paradigma de la Cuestión Agraria, dos modelos opuestos para el análisis del desarrollo de la agricultura.

Finalizamos el análisis de este acápite, con una cita de Mançano Fernandes que sintetiza claramente la postura de ambos paradigmas:

*“Los paradigmas de la Cuestión Agraria y del Capitalismo Agrario disputan con sus interpretaciones de la geografía agraria nacional, los espacios políticos, locus de decisiones para el desarrollo de la agricultura. En ese proceso se desenvuelve la conflictividad en la teoría y en la realidad. El paradigma del Capitalismo Agrario trajo una importante contribución para la comprensión de la Cuestión Agraria al destacar el peso de la participación familiar en la agricultura y romper con la visión determinista del asalariamiento total. No obstante, la visión dicotómica de agricultura campesina vs agricultura familiar representa la creación de una condición de integración subalterna, completa o parcial, dependiendo del estadio de desarrollo de las relaciones sociales, determinada por la lógica del capital. El paradigma de la Cuestión Agraria, a su vez, no ha conseguido teorizar respecto al desarrollo de la economía campesina frente mercado como territorio del capital. Sin embargo, ha sido extremadamente eficaz en comprender los procesos de creación, recreación y reinención del campesinado, demostrando que hay posibilidades de construir espacios políticos diversos para resistir. Un paradigma ignora la conflictividad generada a partir de las relaciones mercantiles, el otro ignora las relaciones mercantiles productoras de conflictividad”. Mançano Fernandes (2004: 53-54)*

### *Las estrategias de Desarrollo Territorial Rural en las políticas públicas*

La somera descripción de los ítems que anteceden sobre el debate de la Cuestión Agraria y sobre los efectos de la globalización en la agricultura y en los sistemas agroalimentarios de Argentina y de la Región, trata de demostrar por qué la preocupación por el desarrollo de los territorios pasó a tener una preponderancia fundamental para las políticas neoliberales. El concepto de “territorio”<sup>8</sup> dejó de tener el significado tradicional de la geografía clásica, en tanto espacio que contiene recursos naturales y otros activos fijos destinados a la producción de bienes, para pasar a constituirse en un *locus* económico social capaz de crear y recrear redes de información, de conocimiento, de innovación, de formación de talentos, de comunicaciones, de organización institucional y de recursos culturales (Boisier, 2001). Estos factores pasaron a tener una importancia fundamental en la consolidación de la competitividad de los territorios, y por lo tanto se tornaron atractivos para el capital, que desarrolló diversas estrategias para valorizarlos y apropiarse de ellos mediante su transformación en mercancías.

Una de las estrategias que abordó esta concepción de la competitividad territorial, fue esbozada en el llamado Libro Blanco de la Gobernanza Europea (CE,

---

<sup>8</sup> A partir de la década de los '80 varios geógrafos franceses (Yves Champetier; Jean-Paul Faguet; Étienne Juillard, entre otros) formularon diversos aportes para el desarrollo teórico del concepto de “territorio”, como un complejo ámbito de interacción entre los actores económico-sociales entre sí, y de éstos con el ecosistema, con los recursos naturales y con los niveles de gestión “meta” y “macro”.

2001). Los conceptos básicos de *gobernanza territorial, participación ciudadana e inteligencia territorial* indicados en el Libro Blanco fueron luego desarrollados teórica, metodológica y operativamente por la *European Network of Territorial Intelligence* (ENTI)<sup>9</sup> (creada en el año 2003 con el auspicio de la Unión Europea), a través de la implementación de los Observatorios de Competitividad Territorial.

Posteriormente estos conceptos y métodos fueron “exportados” a los países periféricos a través de la ENTI en el mundo académico, y a través del Programa Leader en el ámbito de la asistencia técnica y el financiamiento de instrumentos de política pública. La tipología Leader (1999) clasifica las potencialidades territoriales, el aprovechamiento de oportunidades y la vinculación de los territorios con los procesos de globalización en sentido amplio, de acuerdo a indicadores de competitividad sistémica de los territorios. Interpretamos que esta tipología define la existencia de territorios “ganadores” (aquellos con mayor capacidad de articularse a la producción global y territorios “perdedores” (otros con menores capacidades de articulación de sus redes de innovación). En el primer caso, el programa Leader recomienda la realización de las inversiones necesarias para un mejor aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo; mientras que en el segundo caso la alternativa estaría limitada a implementar políticas de contención social y de lucha contra la pobreza. De los numerosos documentos consultados de los organismos multilaterales de crédito, no hemos encontrado ninguno que trate de interpretar las consecuencias negativas de la globalización o de generar políticas que contribuyan a mitigar esos impactos y a disminuir las brechas inter-regionales de desarrollo.

De acuerdo a estos marcos teóricos y metodológicos, se diseñaron diversos instrumentos de política pública, entre los cuales se encuentran los Programas de Desarrollo Local (PDL)<sup>10</sup> y los Programas de Desarrollo Territorial Rural (DTR), a veces adornados con el adjetivo “sustentable” (Desarrollo Territorial Rural Sustentable).

Por razones de espacio, nos referiremos únicamente a los DTR que son los que fueron implementados con mayor frecuencia e intensidad en los ámbitos rurales, agropecuarios y agroindustriales de la Argentina y de la Región. Los supuestos teóricos y metodológicos que orientaron el DTR, pasaron a denominarse genéricamente como Enfoque Territorial (ET).

Varios autores (Abramovay, 2007; Schejtman y Berdegué, 2004; Sepúlveda et. al., 2008; y Sili, 2005, entre otros), sugieren que el Enfoque Territorial surge como respuesta al proceso de globalización, con el fin de atenuar sus efectos negativos a partir de reconceptualizar la noción del desarrollo y de otorgarle al territorio relevancia, pertinencia y protagonismo como nuevo actor del desarrollo. Nuestra visión es algo diferente, ya que observamos que los atributos del territorio están en permanente transferencia entre los actores sociales, generando continuos procesos de creación, recreación, resignificación y auto-conocimiento. En otras

---

<sup>9</sup> Los principales referentes de la ENTI son intelectuales y académicos universitarios europeos.

Para la elaboración de este trabajo hemos consultado a Girardot y Brunau (2010), Massiris Cabeza (2011) y Miedes Ugarte y Fernández Borrero (2010).

<sup>10</sup> Los Programas de Desarrollo Local (PDL) fueron una derivación de los antiguos planes de Distritos Industriales, pero con un marco teórico-metodológico que contempla más críticamente las desigualdades sociales y regionales. Al respecto, ver los trabajos de Francisco Alburquerque y Oscar Madoery, entre otros.

palabras, se desarrollan en el territorio capacidades de aprendizaje y de aplicación de conocimientos y competencias que en el marco de la globalización, resultan atractivas para el capital. Entonces, independientemente de las diversas perspectivas teóricas que se fueron delineando a partir de la implementación del Enfoque Territorial y de los DTR (tema que abordaremos a continuación), sostenemos que el origen de este enfoque fue una construcción del neoliberalismo para apropiarse de los “recursos móviles” de los territorios rurales y hacerlos funcionales a los requerimientos de la globalización agrícola y agroalimentaria. Como sostiene Guimarães (1998), “la globalización genera un único espacio global, pero lo hace a través de múltiples territorios”.

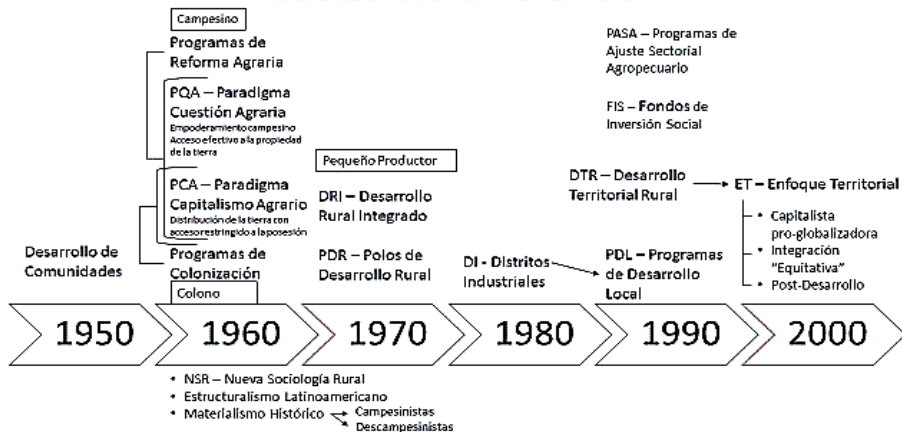
Distinguímos entonces por lo menos tres vertientes diferentes en las proposiciones teóricas y en los instrumentos de política pública que orientan el llamado Enfoque Territorial:

**a) La expansión capitalista pro-globalizadora:** es la que analizan críticamente algunos de los autores mencionados anteriormente como Buttel, Mardsen, Mc Michael y Llambí. Esta perspectiva impulsa lisa y llanamente la expansión del capital en los territorios rurales y los sistemas agroalimentarios, mediante la valorización o desvalorización de los territorios; la eliminación de programas de apoyo a los productores agropecuarios para captar regiones productoras según las necesidades globales de acumulación; la operación de redes territoriales sobre la calidad, la regulación y el consumo de bienes agroalimentarios; o la implementación de sistemas de agricultura por contrato mediante la compra directa de cultivos y alimentos procesados o por medio de la organización de la producción. Se impulsan y se consolidan “territorios ganadores”, que pueden pasar a ser “territorios perdedores” cuando pierden su atractivo para los patrones de acumulación de cada coyuntura. Esta es la perspectiva impulsada desde organismos multilaterales como el Banco Mundial; la Organización Mundial de Comercio (OMC); y la Unión Europea; se apoyan en las teorías de la economía neoclásica de la competitividad (Porter, Esser y Messner, entre otros) y se inscriben en el Paradigma del Capitalismo Agrario (PCA).

**b) La integración “equitativa” de los pequeños productores rurales a los mercados internacionales:** esta vertiente, aunque advierte sobre los peligros de la globalización en tanto ésta actúe subordinando los territorios a los designios de los mercados agro-exportadores, al mismo tiempo alienta sobre la necesidad de fortalecer la integración interna y los procesos endógenos y locales de acumulación como condición excluyente para vincularse a los mercados externos en condiciones “equitativas y simétricas” con el orden global. Esta perspectiva tuvo su correlato más difundido en el enfoque del DTR promovido por el RIMISP (Schejtman y Berdegú, 2004) y apoyado por organismos internacionales y no gubernamentales como el IICA, la FAO, la CEPAL, el Grupo Chorraví, el Fondo Mink’a, etc. Esta vertiente se inscribe parcialmente en el PCA, aunque algunas experiencias puntuales podrían encuadrarse en el PQA.

c) **El Post-desarrollo:** Esta vertiente epistemológica pretende avanzar más allá del paradigma neoliberal, adoptando nuevos enfoques socio-económicos y políticos que promueven una interpretación de las dinámicas sociales en los territorios basada en modelos alternativos al desarrollo capitalista, aún dentro del contexto del capitalismo. Sostiene que las tramas socio-territoriales pueden generar la capacidad de desencadenar procesos autónomos descolonizadores y emancipatorios. Esta perspectiva, que pone en cuestión el concepto de desarrollo y critica el impacto del capitalismo sobre las comunidades rurales, comenzó a ser conocida como “post-desarrollo” (Escobar, 1999 y 2005). Otros autores nutren este marco epistemológico con aportes de la Geografía Crítica (Santos, 2000; Mançano Fernandes, 2004; y Porto Gonçalves, 2000, 2005 y 2008) y de la Ecología Política (Leff, 2005; Martínez Alier, 2005). Esta vertiente no está representada por un corpus de políticas públicas, sino que ha sido principalmente impulsada por diversos movimientos sociales, que aunque de distinto signo, coinciden en promover experiencias al margen del orden capitalista, como por ejemplo el Movimiento de los Trabajadores sin Tierra de Brasil (MST); la ética del Buen Vivir<sup>11</sup>, establecida en las Constituciones de Bolivia y Ecuador y adoptada por numerosas comunidades indígenas de Latinoamérica; y la Economía Social Solidaria<sup>12</sup>, que registra diversas experiencias en la Región, a partir de una noción humanista del desarrollo que promueve cambios en la actitud social colectiva para generar diversos mecanismos de transacción económica que se encuentran fuera de la esfera del capitalismo<sup>13</sup>. Esta vertiente se inscribe en el Paradigma de la Cuestión Agraria (PQA). Reconstruimos la evolución de los diferentes enfoques y paradigmas en un diagrama a continuación.

### Evolución de los enfoques, escuelas y paradigmas del Desarrollo Rural y del Desarrollo Territorial Rural



Fuente: Elaborado por Jorge Morandi e Ignacio Alonso

<sup>11</sup> Sobre la ética del Buen Vivir (*Sumaj kausay*) ver los trabajos de Alberto Acosta, Álvaro García Linera, Boris Marañón, Eduardo Gudynas y Fernando Huanacuni Mamani.

<sup>12</sup> Al respecto pueden consultarse los numerosos trabajos de José Luis Coraggio.

<sup>13</sup> Para un abordaje de las experiencias latinoamericanas que se desarrollan fuera de la esfera capitalista, ver Porto Gonçalves (2008).

## *Reflexiones finales*

Además de una revisión crítica de los modelos teórico-metodológicos que orientaron las políticas públicas de desarrollo rural en la Argentina y en la Región, este trabajo intentó llamar la atención sobre los efectos de la globalización en los territorios campesinos, de pueblos originarios y de otras formas de la agricultura familiar. Como estos territorios comenzaron a tener un atractivo especial para la expansión del capital, pasaron de ser apacibles villorrios provincianos, para transformarse en espacios de conflicto. Ante el avance del agronegocio, los campesinos desarrollan estrategias de resistencia; ante los procesos de transformación en mercancías de sus paisajes, de sus recursos naturales y de sus formas de vida, los pobladores locales fortalecen sus capacidades de afirmación discursiva y de defensa de su identidad y su cultura. Estos movimientos, conocidos como procesos "TDR" (Territorialización – Desterritorialización – Reterritorialización) son motorizados por el conflicto social, y responden al Paradigma de la Cuestión Agraria.

Específicamente en el ámbito de las políticas públicas, abordamos en análisis de los Programas de Desarrollo Territorial Rural (DTR) y los enfoques epistemológicos que los orientan. La principal diferencia en estos enfoques, está determinada por el lugar que ocupa la conflictividad social y el abordaje de las relaciones de poder, en el *corpus* metodológico y operativo de los programas de DTR. A partir del marco teórico de la Cuestión Agraria, distinguimos tres vertientes principales: una vinculada al Paradigma de Capitalismo Agrario, que lisa y llanamente omite o invisibiliza el conflicto social; otra que está dirigida a impulsar la integración de la agricultura familiar a los mercados dinámicos globales, que, aunque no omite totalmente el conflicto, busca superarlo a través del diálogo y el consenso; y otra que toma la conflictividad social como un atributo inherente al desarrollo capitalista, y a través de la misma impulsa la construcción de nuevas racionalidades y nuevas "relacionalidades" en el mundo campesino y rural. Esta perspectiva se inscribe en el Paradigma de la Cuestión Agraria, y pretende consolidarse no como una alternativa "de" desarrollo, sino como una alternativa "al" Desarrollo.

La identificación de las distintas perspectivas implícitas en los modelos de intervención propuestos desde el Estado, los organismos multilaterales de financiamiento y las políticas públicas, resulta imprescindible para comprender lo que está en juego en las distintas estrategias en torno al desarrollo territorial rural.

## *Referencias bibliográficas*

- ABRAMOVAY, R. (2007). *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. EDUSP. São Paulo.
- BENGOA, J. (2003). "25 Años de estudios rurales". En: *Revista Sociologías*. N 10 (5): 36-98. Porto Alegre.
- BOISIER S. (2001). "Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial." En: *Documento de trabajo N° 5*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla.



- BUTTEL, F. (2005). "Algunas reflexiones sobre la economía política agraria de fines del siglo XX." En: Cavalcanti S. y Neiman G. (compiladores) *Acerca de la globalización en la agricultura. Territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- CALDERÓN VÁZQUEZ, F. J. (2008). *Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica*. Málaga.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (2001) *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas.
- ESCOBAR, A. (1999). "Antropología y desarrollo". En: *Revista Maguaré*, N° 14 (42 – 73). Bogotá.
- ESCOBAR, A. (2005). "El post-desarrollo como concepto y práctica social". En: Mato, Daniel (Coordinador), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 17-32.
- ESSER, K.; HILLEBRAND W.; MESSNER, D.; Y MEYER-STAMER, J. (1996). *Competitividad sistémica: Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Instituto Alemán de Desarrollo. Berlín.
- FERRER, A. (1995). "La globalización, el espacio nacional y el Estado". En: *Revista Enoikos*. N 15. Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.
- GIRARDOT, J. J. Y E. BRUNAU. (2010). *Inteligencia territorial e innovación para el desarrollo. Transición socio-ecológica. 9ª Conferencia Internacional de Inteligencia Territorial*. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00773169>. Strasbourg, Francia.
- GUIMARÃES, R. (1998). "Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad. Serie Investigación." En: *Documento 18/98*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago.
- IICA (1991). "La Cooperación Técnica en los Préstamos de Ajuste Sectorial Agropecuario: la experiencia Argentina." *Serie Documentos de programas*. N 21. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Buenos Aires.
- LEADER II (1999). *La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER*. Disponible en: <http://europa.eu.int>. 1999.
- LEFF, E. (2005). *La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza*. UNESCO. Río de Janeiro.
- LLAMBÍ, L. (1993). "Reestructuración mundial y sistemas agroalimentarios. Necesidad de nuevos enfoques". En: *Comercio Exterior*. México.
- MANÇANO FERNÁNDEZ, B. (2004). *Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial*. Lincoln Institute of Land Policy - Harvard University.
- MANÇANO FERNANDES, B. (2013). *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico*. Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista. Sao Paulo.
- MARDSEN, T. (1997). "Creando un espacio para la alimentación. Las características del desarrollo agrario reciente." En: Goodman, David and Michael Watts

- (Editors) *Globalising and Food. Agrarian questions and global restructuring*. Routledge. London and New Cork.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (2005). "Los conflictos ecológico – distributivos y los indicadores de sustentabilidad". En: *Rebelión. Ecología social*.
- MASSIRIS CABEZA, Á. (2011). "Desarrollo, territorio y medio ambiente en América Latina: una integración necesaria." En: *Revista Proyección*. N 11(V): 6-44. CIFOT - Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- MC MICHAEL, P. (1999). "Política alimentaria global". En: *Cuadernos Agrarios*. Nº 17-18. México.
- MIEDES UGARTE, B. Y FERNÁNDEZ BORRERO, M. (2010). "Inteligencia territorial para la lucha contra la pobreza. Aprendizajes de 20 años sobre el terreno." En: *Trabajo - Revista Andaluza de Relaciones Laborales* N 23 (41-73). Universidad de Huelva. Huelva.
- PORTER, M. (2001). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Plaza & Janes Editores. Barcelona.
- PORTO-GONÇALVES, C. (2002). *Geograficidade do Social: uma contribuição para o debate metodológico para os estudos de conflitos e movimentos sociais na América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- PORTO GONÇALVES, C. (2005). "A reinvenção dos territórios: a experiência Latino-americana e caribenha." En: Ceceña, A. (Organizadora) *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. CLACSO. Buenos Aires.
- PORTO-GONÇALVES, C. (2008). "De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência Latino-Americana". En: Ceceña, Ana Esther (Coord.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. CLACSO. Buenos Aires.
- SANTOS, M. (2000). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel Editores. Barcelona.
- SCHEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ, J. (2004). "Desarrollo territorial rural." En: *Debates y Temas Rurales* Nº1. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago.
- SEPÚLVEDA, S.; A. RODRÍGUEZ; R. ECHEVERRI Y M. PORTILLA. (2008). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, C.R.
- SILI, M. (2005). *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria, a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Ediciones INTA. Buenos Aires.
- TEUBAL, M. (2001). "Globalización y nueva ruralidad en América Latina." En: Giarraca, Norma (Coordinadora) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. CLACSO. Buenos Aires.





## *Las políticas públicas nacionales y el desarrollo de la agroecología<sup>1</sup>*

María M. Patrouilleau, Lisandro E. Martínez, Eduardo Cittadini y Roberto A. Cittadini

### *Introducción*

La agroecología, que ya lleva varias décadas de desarrollo conceptual, experimental y como movimiento social en América Latina, viene tomando impulso también desde espacios académicos internacionales que buscan saber qué iniciativas de este tipo se dan en los distintos países productores y cómo son abordados y promovidos los conceptos agroecológicos desde las políticas públicas. Este fue el eje de trabajo de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina en los últimos años (2015-2016) y a ello nos sumamos con un ejercicio de identificación y de análisis de las políticas que promovieron visiones y prácticas agroecológicas en nuestro país, observando sus alcances y dificultades.

El tema es de particular relevancia teniendo en cuenta los impactos del proceso reciente de agriculturización vinculado a la expansión del cultivo de soja, que pasó a ocupar aproximadamente el sesenta por ciento de la superficie cultivada de la Argentina (Strada y Vila, 2015). Dicho proceso que ha generado ventajas productivas, de rentabilidad y fiscales, tanto para aquellos que se vinculan con la cadena del agronegocio como para el Estado (por su recaudación fiscal y el ingreso de divisas), también ha generado una serie de problemas, para los cuales no existe aún un conjunto de políticas que pueda resolverlos o al menos atemperarlos<sup>2</sup>. La agroecología es una disciplina y una práctica social que puede hacer aportes en el camino de desarrollar un balance ambiental y social más favorable. Pero su desarrollo requiere de la articulación de políticas desde un enfoque integral. No se alcanza desde los abordajes tradicionales sectoriales.

En este contexto nos propusimos analizar cuáles fueron las políticas que en Argentina impulsaron modelos de producción agroecológica en los últimos 25 años (desde 1990 a 2016). Se identificaron tres principales políticas que promovieron la

---

<sup>1</sup> Una versión más extensa de este artículo se publicó en el libro *Políticas Públicas a favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe* (Sabourin, et al, 2017) y fue desarrollado en el marco del trabajo de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina. Agradecemos especialmente los aportes de nuestros colegas de INTA Daniel Díaz, Jorge Ulle, Maximiliano Pérez, Rosa Fernández, Andrea Goldberg, Diego Ramilo, Martín Zamora, Fernando Guzmán y Agustín Barbera, por su apoyo en distintas etapas de realización de esta investigación. También a Diego M. Velardocchio (UCAR, Ministerio de Agroindustria), a Juan Carlos Ramírez (SENASA) y a Facundo Soria por sus lecturas críticas y sus aportes. La participación de Roberto A. Cittadini se vio facilitada a través del Proyecto ANR IDAE (*Institutionnalisation des Agroécologies*), Francia.

<sup>2</sup> Entre estos problemas, investigadores de distintos espacios académicos e institucionales han señalado: la pérdida de establecimientos productivos a causa de la concentración de la actividad al aumentar la escala, y vinculado a ello, el éxodo rural-urbano por disminución de necesidad de mano de obra rural, la simplificación de los sistemas de producción de modelos mixtos a agricultura permanente, muchas veces sin rotaciones -monocultivo-, aumento de plagas resistentes a distintos principios activos, pérdida de nutrientes que se exportan sin reposición, pérdida de materia orgánica de suelos, pérdida de biodiversidad, problemas de contaminación de suelo, aire y recursos hídricos por utilización de insumos químicos, conflictos en contextos periurbanos por uso de agroquímicos, problemas de compactación de suelos y subida de la napa freática que aumentan los riesgos de inundación, pérdida de bosques nativos por expansión de la frontera agrícola y, con ello, el desplazamiento de comunidades y pueblos originarios.

agroecología con distintos énfasis conceptuales, y en vinculación con distintos sujetos agrarios. El estudio se basó en una revisión bibliográfica, en el análisis de fuentes secundarias (documentos institucionales, material de divulgación) y en entrevistas y observaciones realizadas durante el año 2016 y 2017.<sup>3</sup>

### *La difusión de la agroecología en Argentina desde los actores y las políticas públicas*

Ya desde la década de 1980, la preocupación por el uso de agroquímicos y la capacidad de brindar modelos alternativos de producción comienzan a generar desde la sociedad civil instancias de socialización de alternativas, básicamente desde organizaciones no gubernamentales. Este tipo de propuestas se basaban en fomentar la “huerta orgánica” y estaban ligadas a grupos ecologistas de ámbitos metropolitanos y pampeanos<sup>4</sup>. Estas organizaciones venían trabajando desde hacía varias décadas en aspectos relacionados con la agroecología, aunque los abordajes no eran llamados de esta forma.

Luego surge el *Consortio Latinoamericano de Agroecología y Desarrollo* (CLADES), fundado entre otros por Miguel Altieri y con una mirada holística sobre la producción y la alimentación, y el *Movimiento Agroecológico de América latina y el Caribe* (MAELA). Estas redes aportan a nivel local una mirada atenta a los aspectos sociales, que trasciende la cuestión de la huerta orgánica y de la pequeña escala. Y comienzan a dar sentido a la categoría *agroecología*.

Desde organizaciones internacionales también se promovió la agricultura “orgánica” (o también “biológica”) como respuesta a la preocupación por el uso de determinados insumos en la producción y retomando aportes clásicos de la agricultura biodinámica, de manejo de suelos y otros aportes agronómicos. Por ejemplo la IFOAM (International Foundation for Organic Agriculture) mantuvo su reunión internacional en la ciudad de Mar del Plata en el año 1998, donde se produjo la Declaración de Mar del Plata: “No a la ingeniería genética”<sup>5</sup>. Más adelante juega un papel importante la Comisión Interamericana de Agricultura

---

<sup>3</sup> Se realizaron trece entrevistas a informantes clave y observaciones durante el año 2016 y 2017 en distintos espacios de implementación y promoción de la agroecología. También tuvimos un marco comparativo a nivel regional a partir del trabajo en la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina, compartiendo dos seminarios (uno en octubre del 2016 en Brasilia y otro en octubre de 2017 en Porto Alegre) y participando también de otro seminario organizado por el Proyecto Alianza por la Agroecología, con participación predominante de ONGs y movimientos sociales (Brasilia, mayo de 2017).

<sup>4</sup> Por ejemplo el Centro de Estudios de Cultivos Orgánicos (CENECOS), o el Centro de Estudios sobre Tecnologías Apropriadas de la Argentina (CETAAR), creados en 1985 y 1986. También el Centro de Producciones Agroecológicas Rosario (CEPAR), ONG de esa ciudad, que desde fines de la década de 1980 impulsaba la conformación de huertas comunitarias para hacer frente a los problemas de pobreza estructural de sectores marginales (Ottmann, 2009). Ejercieron también su influencia grupos del interior del país, como son el Instituto de Cultura Popular (INCUPPO), organización civil que desde la década de los sesenta realiza en la región chaqueña acciones de empoderamiento para la agricultura familiar y las comunidades indígenas; como así también el Instituto de Desarrollo Social (INDES), ONG que desde la década de los setenta impulsa el fortalecimiento de organizaciones de base comunitaria y que priorizó su accionar en pequeños productores minifundistas de la región Noreste.

<sup>5</sup> Un fragmento de la declaración afirma: “Nosotros, los abajo firmantes, más de 600 delegados de 60 países, participantes de la 12ª Conferencia Científica de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM) en Mar del Plata, Argentina, hacemos un llamamiento a los gobiernos y organismos reguladores de todo el mundo para que prohíban inmediatamente el uso de la ingeniería genética en la agricultura y la producción de alimentos”. (<http://www.documentacion.edex.es/docs/0604LERnoa.pdf>).

Orgánica (CIAO), creada en 2008 con apoyo de IICA. A nivel local, los productores que abogaron por la producción “orgánica” se nuclearon en el *Movimiento Argentino para la Producción Orgánica* (MAPO).

En su aplicación y uso en Argentina, los conceptos de *producción orgánica* y de *agroecología*, difundidos por estas distintas redes van generando campos de trabajo en común pero también fuertes puntos de diferenciación. La *producción orgánica* se desarrolló de la mano de un esquema de certificación de la producción, implementado para garantizar las propiedades de una producción que estaba fundamentalmente orientada a la exportación. En cambio el concepto de *agroecología* se apoyó en el enfoque holístico y en paradigma de la complejidad aplicado a la agricultura por M. Altieri (1996) y desarrollado también por otros referentes locales, sin el énfasis en la certificación, o a lo sumo proponiendo formas de certificación participativa, priorizando las relaciones de confianza y de proximidad, y con apoyo en las tradiciones de la educación popular, de organizaciones campesinas, de grupos ambientalistas, y más recientemente ha llegado a nuclear “municipios en favor de la agroecología”<sup>6</sup>.

En la difusión local del enfoque agroecológico fue importante el rol jugado tanto por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) como por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), donde ya desde la década de 1990 comienzan a incorporarse al debate académico los planteos del enfoque agroecológico. En la Carrera de Agronomía de la UNLP, el trabajo de institucionalización del ingeniero agrónomo Santiago Sarandón logró a comienzos de los años 2000 hacer de la agroecología una materia obligatoria, en un programa de formación con fuerte orientación productivista y así formar una generación de agrónomos con desempeño tanto en el mundo académico como en el trabajo profesional y en el ámbito público y privado.<sup>7</sup> Más adelante surgieron otras propuestas académicas: una Especialización en Agroecología en la Universidad Nacional de la Matanza (en conjunto con INTA), un curso de extensión en la Universidad Nacional del Centro (ambas en la provincia de Buenos Aires), una Licenciatura en Agroecología en la Universidad Nacional de Río Negro y una Diplomatura en Agricultura Orgánica y Regenerativa organizada entre la Provincia de Misiones y la Universidad Nacional de Luján.

El crecimiento de las opciones de formación en agroecología en los últimos años, junto con el desarrollo de distintas jornadas y seminarios tanto de nivel internacional, como nacional en distintas regiones del país, permite hablar en estos tiempos de una “primavera de base agroecológica” en el país (Ulle, 2016).

Un aspecto a destacar del caso argentino, en comparación con otros países latinoamericanos, es que la agroecología no solamente se vincula con producciones de pequeña escala, de auto subsistencia o de la agricultura familiar (como es en general la orientación de las producciones agroecológicas), sino que también se ha desarrollado un espacio de experimentación de la agroecología “extensiva” o “a gran escala”, en el marco de esquemas productivos propios del agronegocio, pero que promueven formas de producción alternativas a las soluciones tecnológicas

---

<sup>6</sup> En 2016 se creó una red nacional de municipios y comunidades que fomentan la agroecología (“RENAMA”), que organizan jornadas de difusión y concientización sobre la necesidad y las posibilidades de la producción agroecológica.

<sup>7</sup> Los trabajos en este ámbito se han publicado en dos obras principales: Sarandón (2002) y Sarandón y Flores (2014).

más difundidas. Esto sucede especialmente en la Región Pampeana. La Tabla 1 presenta las formas de producción agroecológica más difundidas, observando su inserción en mercados, el tipo y tamaño de las unidades productivas, su ubicación, los agentes motivadores y los conceptos o visiones que sustentan estas prácticas.

**Tabla 1: Tipos de producciones agroecológicas en Argentina**

Tipos de producciones agroecológicas	Destino de la producción	Tipo y tamaño unidades productivas	Ubicación y extensión	Agentes motivadores	Conceptos, visiones, objetivos
<b>Agroecología extensiva*</b>	Mercado externo e interno	Unidades de producción mixta (cultivos y ganadería), entre 50 y 600 ha	Región pampeana, zona no núcleo (sudoeste y sudeste de la provincia de Buenos Aires, prov. de Entre Ríos) y periurbanos. En total ocupa 60 mil ha aprox.	Profesionales vinculados a las redes académicas de agroecología, redes de municipios, INTA.	Alternativas a los "paquetes tecnológicos" Complejidad. Incorporar principios biológicos y ecológicos a la producción. Estabilizar costos y rendimientos. "Vivir bien".
<b>Agroecología de la agricultura familiar</b>	Autoconsumo, venta directa en mercados locales y en redes de la economía social	Huertas familiares, comunitarias y en instituciones.	En todo el país. Las apoyadas por Pro Huerta: el 30% se ubica en zonas rurales y el 70% en zonas urbanas y periurbanas	Pro Huerta, ONGs Redes de la economía social, MAELA, Mov. Nac. Campesino Indígena, INTA, entre otros.	Seguridad y soberanía alimentaria. Soberanía tecnológica. Educación popular. Certificación participativa. Buen vivir. Equidad social y de género.
<b>Producción orgánica</b>	Principalmente mercado externo (de orgánicos)	Diversidad de unidades, tamaños y producciones.	Superficie orgánica cosechada: 75.472 ha. Grandes extensiones en Patagonia con ganadería ovina (2,8 millones de ha). (Datos de SENASA, 2015)	Redes internacionales (INFOAM, CIAO). Ministerio de Agroindustria, MAPO (ONG de productores orgánicos), entre otros.	Mercados internacionales de orgánicos como oportunidad para agregar valor. Producción certificada (normas y control de calidad). Producción sustentable.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Coordinación Nacional de Extensión de INTA, de SENASA (2016) y material de difusión y entrevistas.

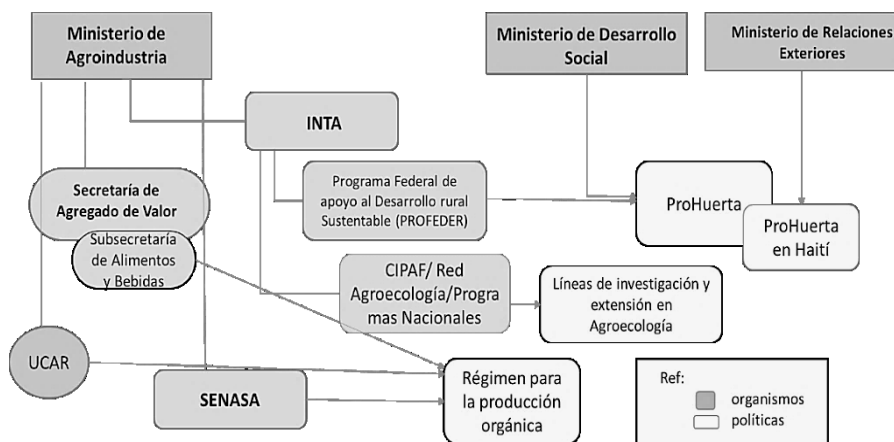
\*El término "extensivo" viene de la "agricultura extensiva", una forma tradicional de denominar a producciones que utilizan relativamente un bajo nivel de insumos por unidad de superficie. Si bien en la práctica resulta ambigua esta definición, porque por ejemplo la biotecnología o la agroecología misma pueden pensarse como formas de intensificación, el término es utilizado por los propios actores.



En cuanto a las políticas que han promovido el desarrollo de estas formas de producción, se identificaron tres políticas principales que han tenido a la agroecología (o también a la producción orgánica, entendida como una acepción de la agroecología) entre sus principales líneas de acción:

- El Programa Pro Huerta, implementado por INTA y el Ministerio de Desarrollo Social desde 1990. Su presupuesto operativo es aportado por el Ministerio, pero INTA aporta su estructura para la implementación y afecta personal. En conjunto con el Ministerio de Relaciones Internacionales el Pro Huerta fue también llevado al ámbito de la cooperación internacional desde 2005, destacándose el desarrollo del Programa en Haití.
- De INTA también dependen otras líneas de investigación y extensión en agroecología, las cuales han crecido en reconocimiento y apoyo institucional en la última década, articuladas en la una red institucional de Agroecología (REDAE).
- El régimen de producción orgánica que es implementado por el actual Ministerio de Agroindustria desde 1992. El SENASA fiscaliza y actualiza las normativas y un conjunto de cuatro empresas certificadoras son las encargadas del control directo de las producciones. La promoción de reconversiones productivas se fue financiando con aporte externo del BID, gestionados por la Unidad para el Cambio Rural de Ministerio (UCAR), a través de diferentes programas (ver diagrama 1).

**Diagrama: Organismos y políticas que fomentan la agroecología (al año 2016)**



Fuente: Elaboración propia

Otro conjunto de políticas incluyen en sus formulaciones planteos agroecológicos en distinta medida, pero no fueron analizadas. Algunas lo hacen explícitamente pero no han sido implementadas (como la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar sancionada en 2014, que establece la promoción de prácticas agroecológicas para la agricultura familiar); otras se acercan a planteos

desde una preocupación por la sustentabilidad (por ejemplo Ley de Protección Ambiental del Bosque Nativo, que promueve prácticas de su ordenamiento territorial del recurso y la propuesta técnica del manejo de bosque con ganadería integrada para las zonas “amarillas”)<sup>8</sup>; y también existen a nivel local experiencias de generación de normativas y programas de desarrollo de los cordones periurbanos que contemplan el desarrollo de prácticas agroecológicas, vinculadas a las problemáticas del uso de agroquímicos.<sup>9</sup>

Antes de comenzar a analizar la forma en que las políticas han contribuido al desarrollo de las distintas formas de concebir y practicar la agroecología, es necesario considerar ciertos aspectos de la institucionalidad agropecuaria en Argentina que condicionan el desarrollo de este tipo de políticas.

### *Una caracterización de la institucionalidad agropecuaria nacional*

Una caracterización de la institucionalidad agropecuaria argentina brinda el contexto para comprender el alcance y los límites que tienen las políticas que promocionan la agroecología en el país. Para ello nos concentramos en tres aspectos: en la lógica que ordena la institucionalidad estatal (cuáles son las problemáticas abordadas, con qué visión y alcance); en la forma en que se constituyen las agendas sectoriales en el país y en la dotación o no de instrumentos de integración de políticas.

La institución encargada de las políticas agropecuarias en Argentina a lo largo de su historia se orientó a promocionar e impulsar los principales eslabones de la cadena agroalimentaria. El Ministerio de Agricultura, que se crea en 1898 y que tuvo durante mucho tiempo un rango menor –el de Secretaría– tuvo relativamente pocos cambios en su estructura<sup>10</sup>, demasiado pocos teniendo en cuenta el complejo de problemas y de enfoques que van surgiendo sobre la cuestión agraria y la producción.

Si bien durante el siglo XX, con el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, las cuestiones agropecuarias reforzaron su institucionalidad con normativas y organismos de regulación, siempre permanecieron dificultades para integrar institucionalmente demandas vinculadas a la *cuestión agraria*, tales como acceso a la tierra o la regulación de los arrendamientos (Balsa, 2012; Lázzaro, 2012; 2015). A diferencia de otros países latinoamericanos que realizaron reformas

---

<sup>8</sup> Para mayores referencias véase el artículo de Ignacio Alonso en esta misma obra.

<sup>9</sup> Véase el artículo de Cecilia Aranguren, Marisa López y Jorgelina Porta en esta misma obra.

<sup>10</sup> Excepto por un período durante el gobierno dictatorial de Levingston y Lanusse (entre 1970 y 1973). El gobierno desarrollista de Frondizi le bajó el rango ministerial en 1958 y a excepción del período mencionado se mantuvo en ese rango hasta 2009, cuando luego del conflicto desatado en 2008 con el sector agropecuario, la Presidenta Cristina F. de Kirchner decidió elevar su rango a Ministerio. Algunas variaciones de la forma elemental del organismo pueden destacarse: una subsecretaría de Economía Agraria tiene vigencia durante algunos períodos (1973-1981 y 1986), y una subsecretaría de Recursos renovables y ecología (1976-1981). En 1985 se crea la Subsecretaría de pesca. Durante la década de 1990, de la mano de las nuevas exigencias de los mercados internacionales aparecen en la estructura las áreas de Alimentos y Mercados. En 2008 se crea una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y una de Agroindustria y Mercados (la primera dependencia que se ordena por un sujeto y no por una actividad o recurso). Hacia el final del gobierno de Cristina F. de Kirchner (en 2014) se crea la Secretaría de Agricultura Familiar, luego integrada en la gestión del Presidente Mauricio Macri dentro de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (2017).

agrarias, en Argentina operó cierta intervención en la estructura social agraria a partir de la política de congelamiento de arrendamientos y de acceso al crédito para compra de tierras (especialmente durante el primer peronismo) (Chaxel, Cittadini, et al, 2015). No se dio tampoco en el país una política sostenida para el acceso a la tierra. Las políticas públicas sectoriales se orientaron a apuntalar aspectos puntuales de las cadenas, no a regular o transformar aspectos estructurales (León, 2016).

Como lo han señalado otros autores, la organización de las políticas en el Ministerio/Secretaría siguiendo la lógica de la cadena agropecuaria dificulta el desarrollo de estrategias más integrales de intervención, como las que requieren el agregado de valor (Oszlak, 2005), el desarrollo rural (Nogueira, 2008), o en el caso que nos compete, las prácticas agroecológicas. Este tipo de enfoques requieren abordajes holísticos, que incluyen una bajada territorial, no sólo vinculada con promoción o regulación sobre ciertos segmentos de las cadenas ya estructurados por el mercado.

Del Ministerio depende -entre otros organismos descentralizados- el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). El INTA, creado en 1956 y tiene cobertura territorial en todo el país, con 15 Centros Regionales. La estructura del INTA fue históricamente y en comparación más compleja, ya que desde su origen reconoció distintos públicos y cuestiones agrarias, porque convergen en su interior las actividades de investigación, promoción agropecuaria y de extensión, y es ejecutor de muchas políticas a cargo del Ministerio (especialmente políticas de desarrollo rural, pero también ambientales y sociales, entre otras). El INTA es autárquico (tiene sus propios recursos), salvo por ciertos períodos que perdió este control presupuestario.<sup>11</sup>

Desde el año 1996 con un primer convenio con el BID también se institucionaliza dentro de la Secretaría de Agricultura el PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales), que luego en 2009 se integra a una Unidad para el Cambio Rural (UCAR).<sup>12</sup> Dicha unidad gestiona los programas y proyectos con financiamiento internacional para infraestructura y desarrollo rural, y cuenta con un alto grado de autonomía en su funcionamiento (es una órbita donde las agencias de crédito tienen protagonismo en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas). La existencia de las distintas instituciones mencionadas con sus lógicas propias, hace a cierta fragmentación de las políticas que se proponen intervenir en la forma de producir.

En términos de formulación de la agenda política, dada la inserción internacional de la producción agropecuaria argentina, y en base a las diferencias estructurales entre la producción pampeana y las extrapampeanas, la agenda de la política agropecuaria de las producciones pampeanas -considerando aun su expansión a otras regiones en las últimas décadas- está estrechamente ligada a las condiciones macroeconómicas (el tipo de cambio, el nivel de los impuestos a las

---

<sup>11</sup> El decreto ley de creación del INTA establece su autarquía operativa y financiera. Su financiamiento fue definido en un comienzo por un porcentaje del impuesto a las exportaciones, y luego con su eliminación en los años noventa, por un porcentaje del impuesto a las importaciones. Entre 1993 y 2002, en el marco de políticas de ajuste y de reforma del Estado, la autarquía financiera estuvo suspendida.

<sup>12</sup> Para profundizar sobre este proceso puede verse el artículo de Jorge Morandi en esta misma obra.

exportaciones, también la apertura para la importación de insumos). En cambio, para la producción de las economías regionales, si bien las condiciones macroeconómicas también impactan, por su diferente nivel de competitividad, se suelen negociar políticas por producto, ligadas a la fijación de precios, créditos, subsidios, formas de comercialización o sistemas de protección arancelarios, y suelen intervenir en las negociaciones los gobiernos provinciales y otros entes provinciales específicos ligados a dichas producciones (Barsky y Dávila, 2008). Los asuntos que no entran en estos dos carriles de negociación (el de los principales *commodities* y el de las economías regionales) tienen dificultades para institucionalizarse.

Uno de los escollos para esta entrada en agenda de nuevos temas y preocupaciones en el ámbito del Ministerio es que se carece de instrumentos legales que integren el conjunto de los instrumentos destinados a promover la producción agropecuaria y para atender problemas agrarios y rurales<sup>13</sup>. Esto hace que no existan mecanismos institucionales de negociación y de priorización de políticas, abiertos a la discusión por parte de distintos actores. A diferencia de Estados Unidos, por ejemplo, que cuenta con una *Ley Agraria Nacional*, sancionada cada 4 o 5 años y que regula el complejo sistema de subsidios, estímulos, seguros y créditos; de la Política Agraria Común Europea, o también de Brasil cuya Constitución indica la sanción de la Ley Agrícola, promulgada en 1991 y que reconoció entre otros temas, una diversidad en el público para las cuestiones agrarias y agropecuarias (expresada en la existencia de dos ministerios distintos desde 1999 hasta 2016) (Mielitz Netto, 2011), Argentina no tiene una forma institucionalizada para la integración de políticas del sector<sup>14</sup>.

Ha sido una dificultad histórica la de poder concertar políticas agropecuarias y agrarias entre los distintos proyectos de gobierno y los principales actores económicos del país. Derivado de esta dificultad estructural se observan otras dificultades, como la vinculada con la producción de información sectorial (el último Censo Nacional Agropecuario de validez es de 2002).

Es en este contexto que más que *una política a favor de la agroecología*, lo que encontramos son algunos programas y líneas de acción estatal que promueven y desarrollan formas de producción agroecológica y que se vinculan con los actores que también promueven este tipo de producción.

### *Los aportes a la agroecología de las distintas políticas*

---

<sup>13</sup> Manuel Navarrete y Gallopín (2007), en un estudio de evaluación estratégica de políticas, señalan el problema de la falta de integración de políticas para afrontar las cuestiones generadas por la agriculturización. Los autores advierten que siendo este proceso desarrollado por multi-causalidades, su solución no puede afrontarse desde una mirada sectorial solamente. Sino que por lo menos deberían integrarse tres dimensiones: la de la planificación, la sectorial y la ambiental. Los autores también dan cuenta de que esto sólo es posible en condiciones de gobernabilidad política efectiva y paz social (Manuel N. y Gallopín, 2007:18-19).

<sup>14</sup> Algunos autores ponderan como un avance la formulación del Plan Estratégico Agroalimentario en 2010-2011 (Lattuada y Nogueira, 2011). Se trató de una iniciativa del Ministerio (posterior al gran conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario) que buscó generar consensos y una visión común dentro del sector entre distintos tipos de productores, cadenas, empresarios, instituciones, que tuvo una amplia convocatoria. Dichos autores rescatan el proceso participativo en su formulación, pero aclarando que dicho plan podría tener mayor garantía de impacto si fuera discutido en el marco del Congreso Nacional y aprobado en forma de Ley.

La agroecología como enfoque específico para la producción agrícola y más ampliamente para el desarrollo del medio rural argentino, se impulsó desde tres ejes diferentes: por un lado de la mano de un programa para fortalecer la seguridad alimentaria de la población (el Pro Huerta), por otro lado desde los desarrollos técnicos y las innovaciones producidas por los equipos de investigadores y extensionistas de INTA que se van formalizando en distintos instrumentos institucionales (Red de Agroecología, Institutos de Investigación para la Agricultura Familiar, Programas y proyectos de investigación y desarrollo) y que revalorizan la contribución de las dimensiones ambiental y social en la producción, y en tercer lugar por el trabajo del Ministerio de reglamentación, seguimiento y promoción de la producción y exportación de alimentos y productos orgánicos, demandados desde los mercados internacionales y concibiendo esta posibilidad como una estrategia para el agregado de valor y para la producción sustentable.

### *Los aportes del Pro Huerta<sup>15</sup>*

El primero de estos programas (por magnitud e historia), tuvo su eje en la seguridad alimentaria de población urbana, periurbana y en menor medida rural. Surge en el contexto de la crisis de la hiperinflación de fines de la década de 1980, como un proyecto de INTA, pero rápidamente su ejecución es absorbida por el ministerio de Desarrollo Social en términos de presupuesto. INTA queda a cargo de la implementación, y lo integra a su estructura territorial.

En este programa fueron varios los motivos que orientaron la elección de la propuesta técnica, de producción orgánico/agroecológica (Díaz, 2002b): la ubicación de las huertas en zonas urbanas y periurbanas, la imposibilidad de controlar el uso de productos agroquímicos, los limitados recursos monetarios de la población para costear insumos y la baja calidad productiva de los suelos y su necesidad de mejora. Se buscó lograr el mayor nivel posible de autonomía de los huerteros respecto de insumos externos. La propuesta orgánica (así catalogada en ese momento) preveía el uso de rotaciones, la asociación de cultivos y la incorporación de abonos para mejorar la calidad de los suelos (entrevista).

El Programa Pro Huerta constituyó un canal de difusión de la agroecología entre los sectores populares urbanos, periurbanos y rurales y también en los ámbitos institucionales, en INTA mismo y en la red de instituciones con las que opera (Díaz, 2002a; Cittadini, 2014). Rápidamente el Programa logró una difusión en todo el país. Los datos muestran que la modalidad de la huerta familiar es la más difundida. Sobre la situación actual, en 2016 el programa ejecutó alrededor de 103 millones de pesos (alrededor de 6,5 millones de USD), además de los recursos institucionales que involucra de INTA. En 2016 se contabilizaron 464.527 huertas en funcionamiento y se participó en 676 ferias en todo el país, con 8562 productores (datos de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión, INTA).

Pro Huerta se convirtió además en una ventana de acceso al Estado en todo el territorio nacional. Más allá de los componentes principales del Programa

---

<sup>15</sup> La versión más extensa de esta sección redactada para el capítulo del libro antes mencionado, fue mejorada en base a los aportes de Daniel Díaz, Andrea Goldberg y Rosa Fernández.

(provisión de insumos, principalmente semillas, asistencia técnica y capacitación), en su evolución también se fueron desarrollando proyectos específicos para atender distintas problemáticas vinculadas a la seguridad alimentaria, tales como: la autoproducción de semillas y la generación de bancos comunitarios rotatorios, el desarrollo de proyectos de comercialización como ferias, proyectos de acceso al agua, infraestructura para la producción hortícola, entre otros. Su implementación permite que pequeños productores y comunidades accedan a recursos del Estado que mejoran su calidad de vida y su alimentación.

El programa también llegó a formar parte de las plataformas de cooperación internacional. Se implementaron proyectos de cooperación técnica, a través de la Cancillería Argentina en la región con Bolivia, Colombia, Panamá, Guatemala, Honduras, Haití, entre otros; y en África con Mozambique y Angola. La experiencia del INTA en Haití (desde 2005) se transformó en ejemplo de cooperación sur-sur y triangular, a partir de las alianzas establecidas entre Haití, Argentina y distintos socios internacionales (ACDI, AECID, IICA, UNASUR, IICA, NDI, FIDA, PMA y PNUD, etc.)<sup>16</sup>.

### *La institucionalización de la Agroecología en INTA*

Al mismo tiempo, en INTA antes de la consolidación de las nociones agroecológicas como tales, otros desarrollos institucionales vinculados al uso sustentable de recursos, a la sostenibilidad social y ambiental de los proyectos productivos, desarrollaban conocimientos y tecnologías que hoy se vinculan con las nociones agroecológicas: tales como los desarrollos dentro de la agricultura conservacionista, el conocimiento específico sobre el tema suelos, sobre gestión ambiental (Zaccagnini, 2014) o servicios ecosistémicos, entre otros. Pero en la última década algunos hitos institucionales ayudaron a una institucionalización de los enfoques agroecológicos, así concebidos, en el sistema de investigación y extensión de INTA.

Se trató de un proceso dinámico, que siguió el ritmo tanto de ciertas decisiones institucionales como de procesos externos al INTA. Algunos de los hitos de este proceso fueron: la creación del Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF) en 2005 y sus Institutos por regiones<sup>17</sup>, el desarrollo de algunos proyectos del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios

---

<sup>16</sup> Para ampliar al respecto véase Díaz (2015).

<sup>17</sup> Se crean cinco institutos de investigación con cobertura macro regional en base a grandes agro-ecoregiones. Los de las regiones NEA, NOA y Pampeana se crean en 2005, los de Cuyo y Patagonia en 2010 y 2011 respectivamente. En la decisión de creación de los institutos, y no por ejemplo un nuevo programa de investigación, primó la idea de instalarlos con cierta autonomía en relación a las estructuras existentes a efectos de no correr el riesgo de que se tergiversen sus objetivos y que sea una institucionalización perdurable, con un desarrollo de su propia infraestructura (entrevista). Sus temas de trabajo iniciales se centraron en la caracterización socioeconómica de la agricultura de la familiar, en el desarrollo de tecnologías apropiables, en la comercialización para este segmento de productores, en el acceso a recursos básicos como tierra y agua y en la metodología de investigación acción participativa. La agroecología fue ingresando de la mano del trabajo pionero de algunos institutos, como un enfoque que les permitía potenciar los abordajes sobre estas temáticas (IPAF Región Pampeana, 2012). Las investigaciones comienzan a vincular la categoría agricultura familiar con el enfoque de la agroecología. Se desarrollan incluso seminarios con la presencia de los referentes M. Altieri y S. Sarandón (en 2007). Y se desarrollan experiencias de extensión con cursos de formación de formadores en agroecología y de apoyo a los procesos de transición agroecológica de los periurbanos (Marasas, 2012; Pérez, et al, 2013).

recogieron y sistematizaron experiencias del Pro Huerta, apoyando también en ciertos aspectos a su desarrollo; la creación en 2013 de la Red Nacional en Agroecología (REDAE), para articular las iniciativas que desde distintas herramientas institucionales estaban desarrollando el tema, por mencionar los más significativos.

- Para el desarrollo de estos hitos colaboraron ciertos procesos, internos y externos a la institución:
- La experiencia acumulada de los programas de extensión como Pro Huerta, Minifundio, Cambio Rural.
- El proceso de reivindicación y de visualización de la agricultura familiar a nivel nacional y regional, dado por la apertura a nuevas demandas de los agricultores familiares en el ciclo post crisis del 2001, por la experiencia que se venía desarrollando en Brasil y por el trabajo de organismos regionales e internacionales (MERCOSUR, FAO, UNASUR) (Gliscard, et al, 2015).
- El trazado de un plan Estratégico Institucional 2005-2015 en donde "se adecúa la misión institucional ampliando el sujeto de la acción al conjunto del Sistema Agroalimentario, estableciendo como ámbito de intervención las cadenas de valor, los sistemas productivos/agroecosistemas predominantes y los territorios" (INTA, 2004: 7), entre otras definiciones que revalorizan el rol de la agricultura familiar y el enfoque territorial.
- La recuperación de la autarquía financiera de INTA en 2002: que permitió la recuperación del planeamiento estratégico, el financiamiento para la investigación con las carteras de proyectos de 2004, 2006, 2009 y 2013 y la recuperación de la inversión en infraestructura.
- La priorización de las autoridades de INTA de la visión agroecológica, visible en algunas decisiones, como la progresiva valorización del tema en la cartera de proyectos y la creación de la Red de Agroecología.
- La creación de la Secretaría de la Agricultura Familiar en la órbita del Ministerio de Agricultura en 2014, nucleando a un conjunto de referentes en la temática que anteriormente habían estado vinculados a un programa social implementado por el Ministerio: el Programa Social Agropecuario.
- La conformación dentro del Programa Cambio Rural II, de grupos de productores que buscan viabilizar modelos productivos agroecológicos.

Actualmente, la Red de Agroecología articula las iniciativas institucionales sobre el tema, además de que seis de quince (6 de 15) Programas Nacionales de investigación de INTA cuentan con líneas explícitas sobre agroecología. Y comienzan a recogerse resultados que permiten valorar el aporte de este enfoque.

### *La producción orgánica. Regulación y promoción desde el Ministerio de Agroindustria*

Por otro lado, desde el Ministerio de Agroindustria se desarrolló una política para regular la producción con procedimientos de la agricultura orgánica y agroecológica en los mercados internacionales. Esto ingresó en la agenda del

organismo mediante un proceso de adecuación de la normativa nacional a las normas privadas europeas que promovían la producción orgánica a principios de la década de 1990. En 1992 se dictaron las primeras resoluciones argentinas en respuesta a la oportunidad de nichos de mercado europeo (Europa había institucionalizado la normativa privada sobre orgánicos un año antes, por impulso del movimiento ambientalista)<sup>18</sup>.

El régimen para la producción de orgánicos fue implementado a partir de los organismos descentralizados de control de la entonces Secretaría de Agricultura: SENASA e IASCAB<sup>19</sup>. Las acciones de gestión, control y desarrollo de normativa de estos organismos se complementan con actividades de capacitación y promoción desarrolladas por el área de Alimentos de la Secretaría, actividades que se financian en general con recursos del BID a través de proyectos gestionados por la Unidad de Cambio Rural del Ministerio (PRODAO y PROCAL). En el origen de este sistema se reglamenta que las certificadoras tienen que ser de capital nacional. Actualmente existen cuatro certificadoras habilitadas.<sup>20</sup> En 1999 las normativas (resoluciones) adquirieron carácter de Ley<sup>21</sup>, normando qué es la producción orgánica en Argentina.

A diferencia de las orientaciones que adoptan centralmente el término “agroecología”, la práctica de la producción orgánica certificada ha estado más orientada a la sustitución de insumos (sintéticos por orgánicos aprobados) que hacia el rediseño de los agroecosistemas. Por eso la palabra “orgánica”, a medida se desarrolla este régimen, se va a relacionar con una producción destinada al mercado externo y con el sello de la certificación privada que la caracteriza. Esto produce una acción dual desde el Estado, por un lado promoviendo la producción orgánica y por otro las políticas a favor de la agroecología.<sup>22</sup>

La producción orgánica argentina se posiciona muy bien internacionalmente. Se destaca por el desarrollo del sistema normativo, va ganando mercados y alimenta las estadísticas sobre la producción orgánica en el mundo, ya que al integrar la producción de lana orgánica de ovinos patagónicos en las estadísticas oficiales, el país pasa a ocupar el segundo lugar en superficie de tierra dedicada a la producción orgánica, luego de Australia (porque se contabilizan las grandes extensiones destinadas a la producción de ovinos, alimentados con pastizales naturales) Algunos datos de SENASA (2016) permiten dimensionar el alcance de esta producción.

---

<sup>18</sup> En 1991, el consejo de Ministros de Agricultura de la UE adopta la regulación EEC Nro2092/91. La regulación da luz verde a la importación de productos orgánicos provenientes de otros países que no forman parte de la Unión Europea. [https://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/eu-legislation/historical-background/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/eu-legislation/historical-background/index_en.htm)

<sup>19</sup> IASCAB (Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal), hoy incorporado al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). En 1996 se logra el reconocimiento de la UE del sistema de control y de la normativa Argentina para la producción vegetal. En el año 2000 es también reconocida para los productos de origen animal. En 1997 es reconocida también por Suiza.

<sup>20</sup> Los funcionarios entrevistados reconocen que esto tuvo el valor de no encarecer las certificaciones con costos internacionales (entrevistas).

<sup>21</sup> Ley 25.127 y Decretos Reglamentario 97/00 y 206/00 (para producción vegetal y animal).

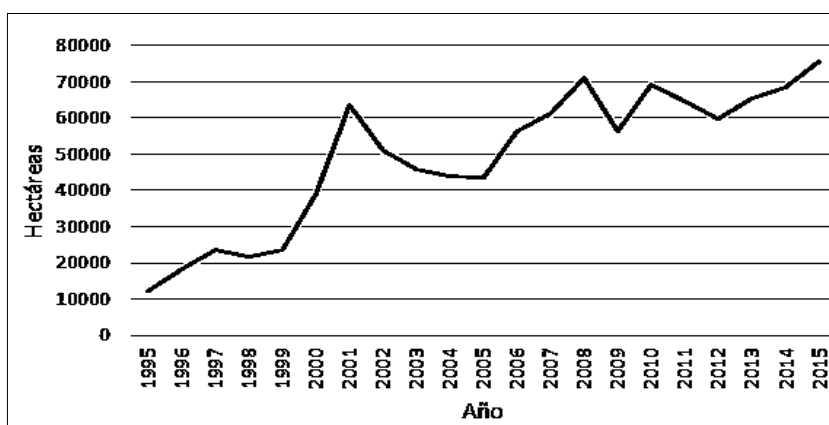
<sup>22</sup> Esto no se da sólo en Argentina sino también en varios países de América Latina y El Caribe, como Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, por mencioanr algunos. El caso de Brasil es bien diferente porque allí bajo el sello de “agricultura orgánica y agroecológica” se desarrolla todo un sistema institucional y comunitario de certificación (véase al respecto Sabourin et al, 2017). También es distinto de lo que sucede en países desarrollados como Francia, donde la producción biológica (u orgánica) es considerada como el mayor nivel de la producción agroecológica.



- La superficie bajo seguimiento orgánico para producción ganadera es de 2,8 millones de ha.
- La superficie agrícola bajo seguimiento orgánico para producción vegetal alcanza las 234.000 ha.
- La superficie orgánica cosechada de cultivos industriales, aromáticas, hortalizas, legumbres, frutales, cereales y oleaginosas alcanza las 75.472 ha.
- El destino de la producción tuvo la siguiente composición: 53% a Estados Unidos, 30% a países de la Unión Europea (los principales destinos europeos son Países Bajos, Alemania, Dinamarca y Reino Unido). Dentro del 17% restante se exporta a Canadá, Ecuador, Rusia, Brasil, Bolivia, entre otros.
- El Gráfico siguiente muestra la evolución de la superficie orgánica cosechada desde 1995.

Complementariamente, otra medida que acompañó el impulsó la producción orgánica fue el tratamiento diferencial que tuvo en términos de impuesto a la exportación (especialmente para cereales y oleaginosas) entre los años 2002 y 2006 (entrevista a funcionarios del Ministerio de Agroindustria), en un contexto de altos impuestos a las exportaciones.

**Gráfico 1: Evolución de la superficie orgánica cosechada**



Fuente: SENASA (2016) en base a datos de las certificadoras privadas.

El régimen de orgánicos no maneja un presupuesto específico para ampliar la promoción de las reconversiones productivas hacia lo orgánico. La política tiene buena gobernanza en términos de la participación en la misma de las asociaciones de productores orgánicos, pero hay dificultades para seguir ampliándose a más productores, y a diferentes tipos de productores, a pesar de las oportunidades dadas por el mercado (entrevista).

Tanto desde SENASA como desde el Área de Alimentos del Ministerio de Agroindustria se impulsa actualmente un Proyecto de Ley para la promoción de la producción orgánica, que contempla el desarrollo de un sistema de ventajas económicas e impositivas a grupos de productores que busquen hacer la transición

hacia la producción orgánica. El proyecto tiene media sanción del Congreso Nacional, y tiene dificultades para terminar de concretarse, ya que no se ajusta al marco de los dos carriles antes mencionados que traza la agenda agroalimentaria (condiciones macroeconómicas para la exportación de *commodities* o políticas de promoción de los productos de economías regionales). Se trata más bien de una estrategia de agregado de valor diversificada, posible de implementar en un gran número de producciones pero que en volumen no es significativa para una región en particular. La falta de instrumentos de integración de políticas que puedan valorar el aporte de este conjunto de producciones dificulta su institucionalización.

### *Conclusiones*

Para finalizar, puede concluirse que ha habido ciertas políticas que en las últimas décadas han impulsado el desarrollo de visiones y prácticas agroecológicas en Argentina, pero que esto se ha dado en el marco de un sistema institucional que carece de herramientas de integración de políticas, y que por lo tanto insta al desarrollo dual de políticas: por un lado las de promoción de la producción convencional (incluyendo el monocultivo a gran escala, el uso de agroquímicos y el uso de OGM) y por otro lado algunas experiencias alternativas como el caso de las políticas a favor de la agroecología, que no se plantean como estrategias para la reconversión productiva del sistema en su conjunto. Es lógico que esto suceda en un sistema productivo fuertemente orientado a la exportación de productos de base agropecuaria. Sin embargo, las tendencias actuales y posibles de los mercados, así como los impactos que la producción intensiva en insumos en grandes extensiones de tierra está produciendo, pueden llevar a una reconsideración sobre la necesidad de políticas de mayor incentivo a la producción agroecológica.

Desde estas políticas analizadas se aportó a un proceso de difusión de la agroecología que ya estaba en marcha a través de distintas redes, fortaleciendo el mismo, colaborando con la instalación de las preocupaciones y en el conocimiento de las alternativas que promueve la agroecología. Esto ha permitido ganar terreno en lo discursivo, en el desarrollo de herramientas dentro de los sistemas científico-tecnológicos, en ensayos de estrategias de cooperación internacional, pero no ha producido cambios sustanciales del sistema institucional sectorial.

En el futuro, la posibilidad de dar mayor importancia a este tipo de enfoques alternativos dependerá de varios factores. En principio de la propia evolución de los procesos productivos y sus limitaciones (los procesos ya señalados de degradación de recursos, contaminación de napas freáticas, compactación de suelos, entre otros y de las dificultades para adaptarse a los crecientes estándares internacionales de calidad e inocuidad). También de la propia fuerza de las experiencias que hemos relatado, que en la medida que converge en procesos más amplios pueden acelerar su generalización. Particularmente relevante será la forma en que evolucione el reconocimiento y la puesta en marcha de dispositivos favorables a la agroecología en el seno del INTA, la generación y difusión de información científica que respalde las propuestas y la posibilidad de pensar articulaciones entre los instrumentos. Así también el trazado de alianzas para posicionar el tema en la agenda pública, de la mano de la concientización

ciudadana y la evolución de la opinión pública, ligada al aumento de las preocupaciones sobre el cambio climático, la seguridad alimentaria y la calidad de nuestra alimentación. De la misma manera, dependerá de la forma en que las organizaciones sectoriales puedan recoger estas problemáticas.

### *Referencias bibliográficas*

- ALTIERI, M. A. (1996). *Un Enfoque Agroecológico para el Desarrollo de Sistemas de Producción Sostenibles para los Pequeños Agricultores Andinos*. San José de Costa Rica.
- BALSA, J. (2012). "Discursos y políticas agrarias en Argentina, 1920-1955". En *América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación*, vol. 19, núm. 3, Buenos Aires: 98-128.
- BARSKY, O. Y DÁVILA, M. (2008). *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*, Sudamericana: Buenos Aires.
- CHAXEL, S.; CITTADINI, R. A.; GASSELIN, P. Y ALBADALEJO, C. (2015), « Entreprises Familiales Agricoles. Territoires et politiques en Argentine ». En Bosc P.-M., Sourisseau J.-M., Bonnal P., Gasselin P., Valette E. & Bélières J.-F. (Eds.), *Diversité des agricultures familiales. Exister, se transformer, devenir*. Paris: Quae: 179-194.
- CITTADINI R. (2014). "Límites y potencialidades de la agroecología. Lecciones de una experiencia a gran escala: el programa Prohuerta en Argentina". En: Hernández V., Goulet, F., Magda, D., Girard, N., Sarandon, S., (Eds.), *Enfoques cruzados de la agroecología en Argentina y en Francia*, Buenos Aires: Ediciones INTA. 2014. p. 117-133.
- DÍAZ, D. (2002a). "Ejemplos de Experiencias educativas orgánicas: Programa Pro Huerta". En Pais, M. (Comp) *La producción Orgánica en Argentina: historia, evolución y perspectivas*, MAPO: Buenos Aires: 533-540.
- DÍAZ, D. (2002b). "Seguridad Alimentaria y autoproducción orgánica de alimentos frescos". En Pais, M. (Comp), *La producción Orgánica en Argentina: historia, evolución y perspectivas*, MAPO: Buenos Aires: 573-576. Buenos Aires.
- DÍAZ, D. (2015). *El Pro Huerta en Haití. Cooperación Sur Sur y Triangular en Seguridad y Soberanía Alimentaria*, INTA: Buenos Aires.
- GLISCARD, M.; ALLAIRE, G. Y CITTADINI, R. (2015). *Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la argentina". Mundo Agrario 16 (31), abril.*
- INFOAM (INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ORGANIC AGRICULTURE), *Declaración de Mar del Plata. 1998.* Disponible en: <http://www.documentacion.edex.es/docs/0604LERnoa.pdf>
- INTA (2004). *El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015*, Buenos Aires.
- IPAF REGIÓN PAMPEANA (2012). *Los procesos participativos para la construcción de líneas de investigación*, Ediciones INTA. Buenos Aires.
- LATTUADA, M. Y NOGUEIRA, M. E. (2011). "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina

- contemporánea (1991-2011)". En *Estudios Rurales*, Vol. 1, Núm. 1, Universidad Nacional de Quilmes: 30-54.
- LÁZZARO, S. (2015). *La política agraria del peronismo. El acceso a la propiedad de la tierra: arrendamientos y colonización*. En: Balsa, J. y Lázzaro, S. (Coords.), *Agro y política en Argentina. Tomo II: Actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo, 1943-1955*, CICCUS: Buenos Aires: 115-196.
- LÁZZARO, S. (2012). *Políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra. Procesos de arrendamiento y colonización*. En Balsa, J. y Lázzaro, S. (Coords.), *Agro y política en Argentina. Tomo I: El modelo agrario en cuestión, 1930-1943*, CICCUS: Buenos Aires: 203-262.
- LEÓN, C. (2016). "Políticas de estado hacia el sector agropecuario", en TSAKOU MAGKOS, P. (Coord.), *Problemas actuales del agro argentino*, Facultad de Filosofía y Letras UBA: Buenos Aires: 407-434.
- MARASAS, M. (Comp.). *El camino de la transición agroecológica*, INTA: Buenos Aires.
- MIEITZ NETTO, C. G. A. (2011). *A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional*. En: Bonnal, P. y Pereira Leite, S. (Orgs.), *Análise Comparada de Políticas Agrícolas. Uma agenda em transformação*, CIRAD/Mauad: Río de Janeiro: 221-252.
- MANUEL-NAVARRETE, D. Y GALLOPÍN, G. (2007). *Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas*, Serie Seminarios y Conferencias, Núm. 50, CEPAL: Santiago de Chile.
- NOGUEIRA, R. M.; RAMOS A. Y CUERVO, M. (2008). *Propuesta de institucionalidad para una estrategia de desarrollo rural de la Argentina*, en Schejtman, A. y Barsky, O. (Comps.) *El desarrollo rural en la Argentina, Siglo XXI*: Buenos Aires: 527-542.
- OSZLAK, O. (2005). "Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner". En: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.
- OTTMANN, G. (2009). "Reflexiones desde la Agroecología sobre la experiencia de Agricultura urbana en Rosario, Argentina". En: *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología y VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 31 de agosto al 4 de septiembre.
- PÉREZ, M., GONZÁLEZ, E. G., PÉREZ, R. A., DE LUCA, L. C., TITO, G. M., PROPERSI, P. Y ALBANECI, R. (2013). *Protocolo recomendatorio para el desarrollo de producciones agroecológicas en zonas periurbanas de localidades pampeanas con restricciones para las pulverizaciones con agroquímicos*, Ediciones INTA: Buenos Aires.
- SABOURIN, E.; PATROUILLEAU, M. M.; LE COQ, J. F.; VÁSQUEZ, L. Y P. A. NIEDERLE (ORGS.) (2017). *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe*, Red PP-AL-FAO: Porto Alegre.
- SARANDÓN, SANTIAGO JAVIER Y FLORES, C. C. (Eds.) (2014). *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*, UNLP: La Plata.
- SARANDÓN, S. J. (Ed.) (2002). *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*, Ediciones Científicas Americanas: La Plata.

- SENASA (2016). *Situación de la producción Orgánica en Argentina durante el año 2015*, Buenos Aires.
- STRADA, J. Y VILA, I. A. (2015). "La producción de soja en Argentina: causas e impactos de su expansión". En *Revista del CCC* [en línea], Núm. 23, Julio-Diciembre, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/550/>
- ULLE, J. (2016), "Una primavera de base agroecológica", nota de difusión, disponible en: <http://inta.gob.ar/noticias/una-primavera-de-base-agroecologica>
- ZACCAGNINI, M. E. (Ed.) (2014). *Manejo de biodiversidad en agroecosistemas. 22 Años de aportes del INTA en Investigación, Extensión y Capacitación (1990-2011)*. INTA: Buenos Aires.



## ***El Programa de Desarrollo Rural Sustentable del Partido de Gral. Pueyrredón. Aportes al análisis de la experiencia política***

Cecilia Inés Aranguren, Marcela López y Jorgelina Solange Porta

### *Introducción*

*“Hay dos formas de explicar, explicar para conocer y explicar para actuar”  
Carlos Matus*

Una amplia franja de producción frutihortícola circunda en forma discontinua a la ciudad de Mar del Plata (provincia de Buenos Aires) concentrada mayormente sobre los ejes de las rutas 226 y 88. Destacado por su calidad, diversidad y rendimiento representa el segundo cordón frutihortícola más importante del país. Entre las actividades productivas desarrolladas en el sector primario del municipio, en términos de valor agregado la frutihorticultura ocupa el segundo lugar en importancia luego de la pesca extractiva (Atucha, 2012)<sup>1</sup>. Los datos del Censo Hortiflorícola del año 2005<sup>2</sup> señalan que en el partido de General Pueyrredón existen 298 explotaciones hortícolas en una superficie total de 3353 has, de las cuales el 70% de los productores no superan las 10 has. en producción.

La horticultura marplatense no se encontró ajena a los cambios tecnológicos del sector hortícola pampeano: la mecanización de las tareas con el ingreso de tractores y sembradoras mecánicas durante los años sesenta, el uso de plaguicidas en los años setenta, la incorporación de híbridos en los ochenta y la presencia de invernáculos durante los años noventa (Bocero y Prado, 2008). Durante los últimos años el uso de agroquímicos y los procesos de transición agroecológicos han constituido los puntos medulares en los conflictos socio-ambientales suscitados en torno a la producción fruti-hortícola marplatense. La cuestión ambiental ganó centralidad pública y política propiciando el debate acerca de la sustentabilidad de los modelos productivos.

En materia normativa a nivel internacional son poco frecuentes los tratados dedicados específicamente al uso de agroquímicos. Molpeceres, et al (2014) señala que “es posible identificar instrumentos legales ligados a los productos químicos en general, los cuales en su mayoría apuntan al efecto de los mismos en el ambiente como contaminación atmosférica o del agua.” A nivel regional las regulaciones son débiles y fragmentarias. Miranda (2003) afirma que si bien existen esfuerzos a nivel

---

<sup>1</sup> Atucha, et al (2012) sostiene que el Producto Bruto Geográfico del año 2004 asciende a 6036 millones de pesos. El Sector Primario representa el 10%, el Sector Secundario, 26% y el Sector Terciario, 64% del total. Respecto al Sector Primario se observa que un 46% del VA del Sector Primario es generado por la flota fresquera y un 23% corresponde a la flota procesadora. Un 29% del VA del Sector Primario corresponde a la producción de sectores tradicionales en Argentina, tales como la obtención de cereales y oleaginosas (granos), ganadería extensiva (bovina) e intensiva (producciones de granja). Los autores sostienen que “se advierte la particular importancia de la producción hortiflorícola (que incluye la obtención de hortalizas de modo intensivo y extensivo, frutas y flores), que concentra el 16% del VA del Sector Primario pero más de la mitad del VA de Agricultura y Ganadería. Durante 2004, la hortifloricultura generó VA por 92 millones de pesos, del cual el 86% corresponde a productos de huerta propiamente dichos y al cultivo de papa, muy relevante en la zona.”

<sup>2</sup> Cabe señalar que se trata del último registro oficial con el que se cuenta.

nacional para armonizar la normativa con la vigente en bloques u organizaciones regionales, como MERCOSUR y en el Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE), se ha avanzado muy tímidamente en la construcción de normativas en el ámbito del MERCOSUR que regulen el uso de agroquímicos. A nivel nacional, además de contar con la Ley General del Ambiente N 25.675, se encuentran reglamentados aspectos de la elaboración, formulación, fraccionamiento, distribución, almacenamiento, comercialización y aplicación de productos fitosanitarios a través de leyes, decretos y resoluciones. Los estados provinciales, por su parte, mantienen el poder de policía del control del comercio, uso y aplicación de productos fitosanitarios. Para la provincia de Buenos Aires se cuenta con la Ley 10.699<sup>3</sup> sancionada en el año 1988 y reglamentada en 1991.

Los municipios bonaerenses han avanzado en la construcción de reglamentaciones. Sin embargo, se registran un conjunto de controversias relacionadas al principio constitucional de la estructura jerárquica de las normas de aplicación de la doctrina del artículo 31 de la Constitución Nacional. Acuña (2013) señala que a menudo las reglamentaciones municipales “se apropian de las competencias provinciales asignadas al Ministerio de Asuntos Agrarios por la ley 10.699 en materia de poder de policía, inscripciones de aplicadores, registros y multas.”

En este trabajo se analiza en particular el espacio periurbano de la ciudad de Mar del Plata buscando indagar el proceso de construcción del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS) del partido de Gral. Pueyrredón. En el año 2008 el municipio de Gral. Pueyrredón aprueba en forma unánime la Ordenanza Municipal N 18.740, la cual prohíbe, dentro de un radio de mil metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales:

*“...La utilización de cualquier producto químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal, en particular plaguicidas y/o fertilizantes, el pasaje de aviones fumigadores y el tránsito de maquinaria terrestre cargada con productos químicos y/o biológicos de uso agropecuario y/o forestal, en particular plaguicidas y/o fertilizantes; y el descarte y abandono en el ambiente terrestre, acuático y/o urbano de envases de cualquier producto químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal, en particular envases de plaguicidas y de cualquier otro elemento usado en dichas operaciones en el área mencionada en este artículo o fuera de ella”<sup>4</sup>.*

La ordenanza no se aplica hasta el año 2011, cuando a través de una acción de amparo se exige su implementación y reglamentación. Tras las primeras multas el conflicto se profundiza y la problemática se complejiza. Posteriormente se desarrolló un intenso trabajo y debate de un conjunto de organizaciones e

---

<sup>3</sup> Esta norma enuncia en su objetivo “la protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola a través de la correcta y racional utilización de los agroquímicos como así también evitar la contaminación de alimentos y del medio ambiente.” Señala al mismo tiempo que será el Ministerio de Asuntos Agrarios el organismo encargado de aplicar la ley en coordinación con el Ministerio de Salud.

<sup>4</sup> Extracto de la Ordenanza Municipal N 18740 sancionada en el partido de Gral. Pueyrredón el 10/09/2008.



instituciones que culminó en año 2013 con la creación del PDRS tras la sanción de la Ordenanza Municipal N 21.296.<sup>5</sup>

### *Perspectiva de análisis*

Definimos el campo de las políticas públicas como el de las formas institucionales y de las estrategias de gobierno que las sociedades construyen para resolver el complejo y variable conjunto de problemas que afecta a la vida común. Entendemos a las políticas públicas como conjunto de dinámicas y procesos, instancias que se constituyen de diversos actores, intereses y tensiones, interviniendo en determinados procesos sociales. Se trata de conjuntos de acciones que resultan de correlaciones de fuerza y de tomas de decisión del estado y otros actores frente a una cuestión socialmente problematizada. Constituyen en definitiva nudos de procesos sociales que materializan cierta visión del desarrollo (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Nos situamos desde la perspectiva del análisis del proceso de las políticas públicas "cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas" (Parsons, 2007). Consideramos que el análisis de políticas constituye una herramienta clave para intervenir en los procesos de planificación estratégica. Se asume entonces la perspectiva del análisis de políticas, por su énfasis prospectivo, propositivo y su análisis político. Este trabajo no se reduce sólo a la política en sí misma o por sí misma, sino al intento de extraer del caso particular, conclusiones posibles de aplicar a otros campos y niveles de conocimiento, así como aportar a la reflexión y experiencia política. En este sentido, consideramos necesario reconstruir el proceso histórico de la construcción de la política ya que éstas no surgen en el vacío sino que responden a un entramado social, político e institucional determinado.

Los procesos de construcción social de la naturaleza expresan el devenir histórico de la relación de las condiciones naturales con las configuraciones sociales y políticas de las sociedades. Las condiciones ambientales de un espacio social están íntimamente relacionadas con el modelo de acumulación establecido y las distintas fases del mismo. "Naturaleza y sociedad constituyen una identidad parcial, componentes diferenciados de un mismo conjunto respecto de los cuales, en tanto tales, no puede hablarse de una "relación" sino de una "acción": la acción social de transformar el recurso (existencia potencial) en medio de producción no producido. Esta acción, en tanto social, se verifica en el seno de una formación social específica y en un momento histórico-local particular de su ocurrencia" (Tsakoumagkos, 2010).

Esta lectura pretende trazar una mirada compleja acerca de la sustentabilidad del modelo productivo, situando el foco en las políticas públicas

---

<sup>5</sup> La Ordenanza Municipal N 21296 crea el PDRS. La principal finalidad de este Programa consiste en mejorar la sostenibilidad social, ambiental, cultural y económica de la producción agropecuaria del Partido de General Pueyrredón, contribuyendo a la preservación del patrimonio natural y cultural y la salud de la comunidad; promoviendo la generación de planteos tecnológicos integrales y participativos que permitan la transición hacia sistemas sustentables; y generando un sistema continuo de capacitación, formación y asistencia técnica en procesos de reconversión hacia una producción integrada y de transición agroecológica con base en las Buenas Prácticas Agrícolas, entre otras.

como lectura de los principales conflictos que atraviesan un espacio social. Se esboza un análisis de conflictos socio-ambientales como proceso social propicio para analizar las dinámicas entre modelos productivos, política pública y gobernabilidad.

Se trabajó desde una perspectiva metodológica cualitativa a través de la realización y análisis de entrevistas en profundidad a distintos actores del territorio, procesos de observación de diversos talleres y reuniones de la Comisión Técnica del PDRS, y análisis de documentos.<sup>6</sup>

### *Usos del espacio en disputa: el territorio de la política*

El cinturón frutihortícola del partido de Gral. Pueyrredón comprende una franja de 25 km que rodea a la ciudad de Mar del Plata. Incluye un conjunto de localidades que se desarrollan en el eje de las rutas nacionales 226 que comunica con Tandil y la ruta nacional 88, hacia el sur del partido. En el primer eje, la localidad más importante es Sierra de los Padres, un centro urbano-turístico de importancia, proveedor de servicios, y otras localidades menores como Laguna de los Padres y La Gloria de la Peregrina, con intensa actividad frutihortícola (Crovetto y Dahul, 2016; Roveretti y otros, 2013). El segundo eje articulador se desarrolla hacia el sur de la ciudad sobre la ruta nacional 88, que recorre desde la localidad de Batán hasta Comandante N. Otamendi. Batán es un importante centro proveedor de servicios, conjuntamente con otras localidades rurales como La Polola o el Boquerón, que se desarrollaron alrededor de la actividad frutihortícola. Allí se asentaron trabajadores migrantes de países limítrofes, mayormente provenientes de Bolivia y Chile.

En este espacio también se desarrollan otras producciones extensivas como cereales, soja, ganadería, y algunas actividades mineras como los hornos de ladrillos. La producción de papa del partido, por su parte, junto a Balcarce, Gral. Alvarado y Tandil, hacen del sudeste bonaerense la región productora más importante del país.

Esta diversidad productiva que caracteriza al espacio periurbano del partido, ha derivado en una competencia por usos del suelo que ocasionaron procesos conflictivos entre actividades muy disímiles, como la agricultura, el turismo, o el uso residencial creciente que, con lógicas muy diversas, compiten por el espacio.

Los cambios tecnológicos que la agricultura en general y la frutihorticultura en particular han experimentado en las últimas décadas, permitieron aumentar la productividad agrícola a partir de un aumento de la demanda de agroquímicos y del uso de tierras fértiles para la producción agrícola, que compiten con el destino de tierras de uso residencial o turístico. En el caso de la horticultura, en el partido se han producido una serie de transformaciones tecnológicas importantes. A partir de

---

<sup>6 4</sup> Se trabajó con entrevistas en profundidad a funcionarios, productores, profesionales de ciencia y técnica, directivos de mercados fruti-hortícolas, agentes de desarrollo de distintos organismos del estado como Secretaría de Agricultura Familiar, SENASA, INTA. En cuanto al análisis de documentos se trabajó con notas periodísticas, ordenanzas municipales, plan estratégico del Municipio de Gral. Pueyrredón, Actas de la Asamblea Pública. Asimismo se trabajó con la observación de diversas reuniones de la Comisión de Gestión del PDRS y talleres realizados en el marco de la Agencia de Extensión Rural INTA-Mar del Plata.

la década de los '90, la expansión del cultivo bajo cubierta responde a los cambios que experimenta la agricultura de producción en fresco, donde la búsqueda de calidad, cantidad y homogeneidad de los productos conllevan cambios en los procesos productivos. En este contexto, el cultivo bajo cubierta se expande, respondiendo a estas necesidades de calidad de la poscosecha, y demanda el uso generalizado de agroquímicos (Bocero, 2003; Szcesny, 2005).

Estos procesos de transformación se registran al mismo tiempo en otras producciones agrícolas del partido. En el caso de la producción de papa, desde mediados de la década de los '90, importantes cambios productivos, vinculados a la articulación agroindustrial, han llevado a la adopción de paquetes tecnológicos (nuevas variedades de semillas, agroquímicos, riego, cosecha mecánica, etc.), que causaron incrementos en los rendimientos por hectárea y la necesidad de concentración de la tierra para aumentar la escala de producción. Este proceso generó la exclusión de aquellos productores que no pudieron adoptar las innovaciones tecnológicas y afrontar aumentos en los costos, ante la mayor dependencia de insumos para la producción (López, 2004).

En el caso de la expansión del cultivo de soja dentro del partido, el proceso responde a los mismos que se desarrollan para el resto de la Región Pampeana y Extra- Pampeana. Su expansión se desarrolla sobre tierras destinadas a otros cultivos y a la ganadería, proceso asociado a la generalización del paquete tecnológico semilla transgénica- glifosato- siembra directa.

A su vez, los nuevos roles del espacio rural asociados a la expansión del turismo rural y el mayor uso residencial, han generado nuevas demandas ambientales, vinculadas a la calidad paisajística, del suelo o del agua, que garanticen una mejor calidad de vida a la población. Estos procesos han propiciado la profundización de conflictos socio-ambientales asociados a la necesidad de preservar la calidad ambiental en disputa con el modelo productivo agrícola imperante.

### *La naturaleza del problema y la puesta en agenda*

En el año 2008, el Honorable Consejo Deliberante del Municipio de Gral. Pueyrredón aprobó en forma unánime la Ordenanza N 18740, que prohíbe *"la utilización de cualquier producto químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal en particular plaguicidas y/o fertilizantes"*, dentro de un radio de mil metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales. (Ver Mapa 1).

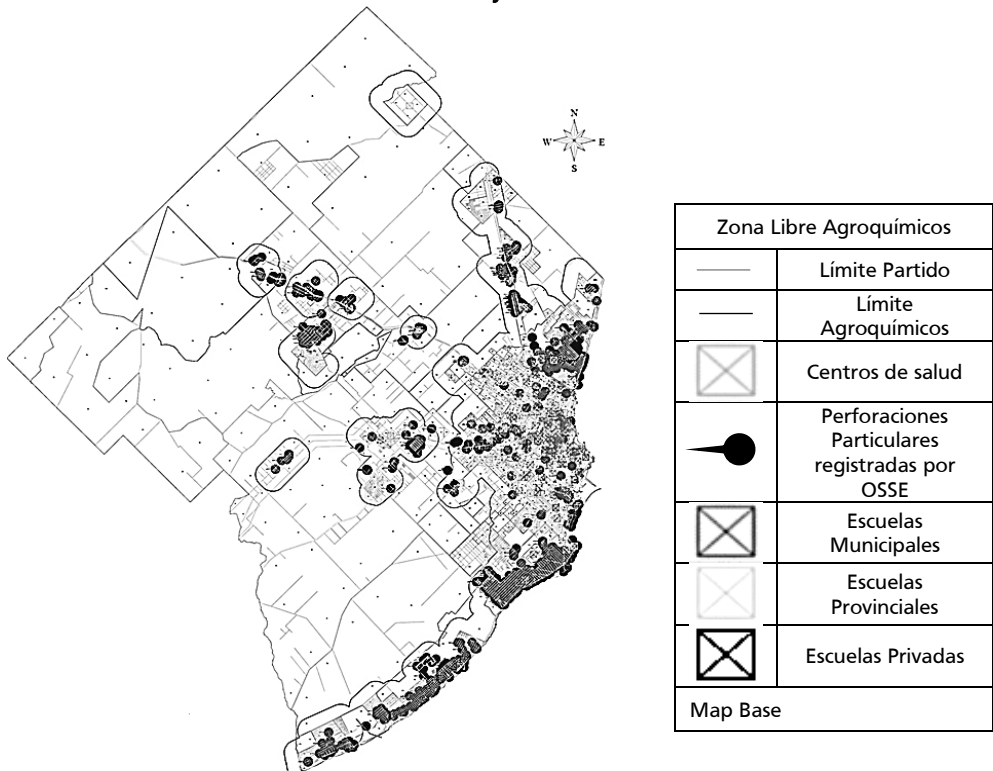
¿Cómo puede explicarse el proceso mediante el cual se definió el problema y se instaló en la agenda política? Las organizaciones socio-ambientales *Paren de Fumigarnos* y *BIOS* lograron instalar en la agenda política una problemática socio-ambiental de gran relevancia para el territorio, con la elaboración de la ordenanza municipal y su aprobación en forma unánime en el año 2008.

Parsons (2007) señala que la génesis de una política implica necesariamente el reconocimiento de un problema. Consideramos que una de las dimensiones relevantes en este proceso no sólo fue instalar el problema en la agenda sino

también su propio proceso de definición. Parsons (2007) afirma que, “un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política.” Señala luego: “la definición del problema es parte del problema”.

En esta fase del proceso de construcción de la política pública, la reflexión en torno a la naturaleza del problema y los mecanismos de su resolución constituye una interesante dimensión a indagar, así como el discurso en el que se enmarca el problema. El colectivo de organizaciones socio-ambientales instaló el sentido ontológico de la cuestión, apostando a situar el foco en los sujetos sociales y el derecho a la salud. Las ONGs logran trasladar/desplazar el foco del problema desde “el uso de agroquímicos” hacia “una cuestión de derechos”. Ciertamente esta postura evidencia una noción compleja de la dimensión ambiental, que abre el debate en torno al modelo productivo y al desafío de pensar las políticas ambientales.

**Mapa 1: Núcleos poblacionales y franja transicional periurbana. Partido de Gral. Pueyrredón.**



Fuente: Municipio de Gral. Pueyrredón

Consideramos que una de las disputas que recorre las distintas etapas del proceso de construcción de esta política es la disyuntiva entre soluciones técnicas a la problemática ambiental y planteos complejos que desplazan la cuestión técnica a la cuestión política. Merlinsky (2013) (aludiendo a Latour) sostiene que la dificultad para entender que los asuntos ambientales son socialmente construidos tiene que ver con la forma moderna en que se han compartimentado los problemas y la realidad en esferas de “lo humano” o de “lo no humano”, separando lo social y lo natural confinado el tema a un solo ámbito, desmembrándolo aún más al ubicar cada asunto en una disciplina específica.

Resulta necesario de-construir la noción lineal y mecanicista según la cual es posible dar solución técnica a los problemas ambientales. Las respuestas a ésta problemática en particular no sólo son técnicas; los problemas son de naturaleza tecno-política y sus soluciones también. No sólo se trata de prácticas productivas, sino de acciones sociales, relaciones de poder y valores éticos. “Cuanto menos técnica sea la definición de un tema, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a un público más extenso” señala Matus (2007b). En este sentido, consideramos que el hecho político fue construido aludiendo al grado de amplitud de la problemática y la relevancia social del tema enfocado en el derecho a la salud.

Matus (2007b) sugiere que “la palabra apuesta alude al azar, y ciertamente la suerte cuenta. Pero no se gobierna con apuestas de azar. Un proyecto de gobierno es una apuesta con fundamento estratégico”. En este sentido nos preguntamos cómo la totalidad del arco político vota en forma unánime la prohibición del uso de agroquímicos en el partido de Gral. Pueyrredón. ¿Apostaron a un cambio rotundo en el modelo agrario? ¿Se barajó un fundamento estratégico que convirtiera al partido de Gral. Pueyrredón en paradigma de los procesos de transición agroecológica?

### *El Conflicto en el territorio y el intercambio de problemas*

La ordenanza municipal N 18740 se sancionó luego de haber sido votada por unanimidad por todo el arco político del Concejo Deliberante del Municipio de Gral. Pueyrredón, pero no logró reglamentarse ni implementarse. En el año 2011, se hizo lugar a una acción de amparo contra el Departamento Ejecutivo del Municipio para que se efectivice y se reglamente la Ordenanza sancionada en el 2008. Comienza entonces la profundización del conflicto.

Los espacios sociales constituyen procesos de construcción social en cuyo seno se producen y visualizan conflictos, como resultado de acciones anteriores que develan disputas, intereses en pugna y correlaciones de fuerza. Son los propios conflictos los que proponen distintas formas del hacer. En este sentido, las organizaciones y las instituciones son mediadoras entre el conflicto y el hacer. Estas formas de hacer se plasman en acciones concretas que, articuladas, constituyen un nuevo espacio social.

*“Más de 300 productores se movilizaron para rechazar una ordenanza municipal”*, tituló el diario La Nación el 25 de octubre del 2012. La noticia se refería a la movilización que desplegaron los productores del cinturón frutihortícola

marplatense, con sus camiones, tractores y camionetas, para manifestar su descontento con las primeras multas por el incumplimiento de la Ordenanza Municipal N 18.740.

El conflicto en torno a la Ordenanza se había profundizado y la "capacidad de gobierno" se ponía en jaque. Matus (2007) señala que "gobernar exige la articulación constante de tres variables: el proyecto de gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; la capacidad de gobierno, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto y la gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes." Camou (2001) por su parte señala que pensar la gobernabilidad de un proceso implica analizar "el estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz". Esto es lo que se pone en juego en este proceso político.

La movilización se desplegó el 24 de octubre del 2012, día en el que se llevaba a cabo una Audiencia Pública donde un conjunto de actores sociales (productores, empresarios, funcionarios públicos, ONGs, científicos) expresaron sus ideas respecto al problema del uso de agroquímicos en el partido. Este proceso conflictivo derivó posteriormente en la modificatoria de la primera ordenanza, y la construcción del PDRS, salida del conflicto que habilitó cierto margen de maniobra.

Las políticas públicas son públicas porque "tienen lo común y lo colectivo como su horizonte, son tomas de posición sobre cuestiones relevantes para el desarrollo y la calidad de vida de la sociedad" (Borri y Provetel, 2007). Ciertamente, la Asamblea Pública evidenció las miradas antagónicas de un mismo proceso. La Asamblea representó la arena de lucha donde se disputaron los sentidos de la problemática, la politización de lo público y, en definitiva, la construcción de ciudadanía. Mouffe (2011) sostiene que una de las formas en que se instituyen las sociedades es a través del conflicto, el poder y los antagonismos. Pensar el conflicto implica indagar en el plano político como constitutivo de miradas antagónicas de una misma problemática. Abrir la reflexión respecto de las problemáticas que nos ocupan de un modo político implica poner en el centro de nuestra mirada lo conflictivo y lo antagónico de la realidad.

La jornada de debate público<sup>7</sup> se desarrolló en el recinto del Honorable Consejo Deliberante mientras cientos de productores se manifestaban en las calles

---

<sup>7</sup> Se expresaron 58 oradores: el presidente del Consejo Deliberante, el secretario de Producción, el secretario de Salud, la directora de Gestión Ambiental, los delegados Municipales de Sierra de los Padres y Gloria de la Peregrina, el jefe de División de Control del Plagas, el defensor del Pueblo, la subsecretaria de Economía Social y Solidaria, el director de Asuntos de la Comunidad, asesores fitosanitarios, representantes de CASAFE, APRESID, asesores de productores frutihortícolas, ingenieros agrónomos, representantes de Asociación de Frutihorticultores y Afines del Partido de Gral. Pueyrredón y de la Cámara de productores de Kiwi, aplicadores de agroquímicos, miembros de la Cooperativa de Horticultores de Mar del Plata Ltda., la Asociación Nacional de Viveristas, FEBAPRI, productores agropecuarios, UCIP, dirigentes del Foro de la Agricultura Familiar, representantes de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, y del INTA, miembros del Instituto para la Agricultura Familiar Pampeano, el Laboratorio de Toxicología y Contaminación Ambiental de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNMDP, el Centro de Estudios Jurídicos y Socioambientales, Hospital Materno Infantil de Mar del Plata, representantes de ONGs, BIOS, Paren de Fumigarnos, Feria Verde, Fundación La Alameda, Foros vecinales y vecinos de distintos barrios de Mar del Plata.

de la ciudad. ¿Dónde ponen el foco los distintos actores que participaron? Los representantes del Municipio apelaron a propiciar el intercambio de ideas entre los participantes. Plantearon la relevancia de la presencia del Estado en la resolución de conflictos buscando favorecer el desarrollo de prácticas que hagan sustentable el modelo productivo haciendo hincapié en procesos de transición agroecológicos. El Secretario de Desarrollo Productivo señalaba:

*“Me parece que el eje fundamental de esta jornada es ver cómo podemos hacer compatible los intereses de la producción con los intereses de los vecinos y ciudadanos. (...) Lo que menos podemos hacer como estado es dejar librado este tema a las fuerzas del mercado, a las fuerzas de la producción, sin control y sin regulación del Estado. Este gobierno no va a permitir que sólo las fuerzas del mercado determinen qué va a pasar con el medio ambiente. Este gobierno está para intervenir en la regulación, en el respeto y en la defensa de los derechos medioambientales y de salud de sus vecinos.”<sup>8</sup>*

Por su parte, el Secretario de Salud sostenía:

*“La primacía debe ser siempre evitar el daño a las personas. Cuando hablamos del daño a las personas y el daño a la salud, hablamos de los vecinos y de los trabajadores. Los trabajadores que trabajan con agroquímicos y que reciben directa y concretamente la toxicidad por estos productos. (...) creo que la implementación de las buenas prácticas agrícolas y la transición agroecológica es el camino de fondo para que esto se solucione.”<sup>9</sup>*

Los representantes de las distintas ONGs apelaron a la definición del problema desde una mirada compleja de la cuestión ambiental, con raíces profundamente sociales, cuyo foco está centrado en el sujeto social y la salud como un derecho. Apelando a distintas experiencias en el país y el resto del mundo, se señaló a la prohibición del uso de agroquímicos y a la producción agroecológica como única salida al conflicto. La Presidente de la ONG BIOS señalaba:

*“BIOS celebra, apoya y acompañará todas las acciones públicas o privadas que se tomen para la reconversión agroecológica, para recuperar en el ambiente y en las personas, la salud y el respeto a la diversidad. Es hora de sostener esta decisión, este cambio y este proceso, en este sentido va el mundo, ya no podemos hacer como que no nos damos cuenta. La producción agroecológica avanza en producción y en demanda. Y el día de mañana, cuando los nietos nos pregunten qué hicimos para que las cosas cambien, les vamos a poder contar unas cuántas cosas.”<sup>10</sup>*

---

<sup>8</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Municipio del Partido de Gral. Pueyrredón. Memorias Jornada de Debate Público “Uso de Agroquímicos en el partido de Gral. Pueyrredón”. 26 de Octubre de 2012.

<sup>9</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Op.Cit.

<sup>10</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Op.Cit.

Los vecinos de distintos barrios de la ciudad de Mar del Plata así como las Asociaciones vecinales plantearon una postura muy similar a la de las distintas ONGs, ya que en general son actores que han sido afectados por pulverizaciones en sus viviendas particulares y en las distintas escuelas rurales del cinturón hortícola marplatense. Uno de los vecinos presentes señaló:

*“No puede haber salud humana en un ambiente enfermo. La franja es el principio de un ambiente enfermo, no tiene que ver con los metros porque sabemos que los mosquitos se lavan en los arroyos, que muchos de estos productos son filtrables a las napas subterráneas y sería interesante que el municipio junto con OSSE y las universidades que tienen el equipamiento para hacerlo, analicen el agua de los colegios rurales, de todos los vecinos que vivimos pegados a los campos aguas abajo, para ver los contenidos de nitrato que tenemos, para ver si algún pesticida anda dando vueltas por ahí.”<sup>11</sup>*

Respecto a lo planteado por los productores se evidenciaron dos posturas antagónicas. Por un lado, la de quienes abrevan a un modelo de producción convencional con uso de agroquímicos, que se refirieron a las buenas prácticas agrícolas y al fortalecimiento de procesos de capacitación:

*“Lo importante para mí es la capacitación y educación de los operadores, de los productores y también de la gente que vive alrededor. Y tomo las palabras del Secretario de Producción que mencionó varias veces la palabra “confianza”. La confianza es todo. Tenemos que estar en confianza como productores de que lo que estamos haciendo está bien; nuestros clientes tienen que tener confianza en nuestros productos; nuestros vecinos deben tener confianza en saber lo que estamos haciendo. Para todo esto es muy importante el rol del Estado que tenga una acción muy fuerte de inspección. El que trabaja bien, puede trabajar tranquilo y al que trabaja mal, le caemos con todo el peso de la ley. Ese es el tema para mí.”<sup>12</sup>*

Por otro lado, los productores agroecológicos que apelan a una producción libre de agroquímicos y con énfasis en el cuidado del ambiente y la salud de la población:

*“Queremos manifestar que la producción de alimentos de manera agroecológica, no solo es posible, sino que es una tendencia mundial que demuestra que la salud de los individuos que conforman una sociedad, va de la mano con el respeto que esta tiene por el entorno donde habita y produce sus alimentos. Por otro lado, la producción que actualmente se practica, no solo abusa de venenos biocidas y elementos que perjudican al ambiente y alteran el equilibrio ecológico, sino que son causantes del incremento de enfermedades oncológicas, neurológicas, abortos y nacimientos con malformaciones, como lo viene demostrando la Organización de Médicos de Pueblos Fumigados, y todo porque los*

---

<sup>11</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Op.Cit.

<sup>12</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Op.Cit.



*únicos valores que tiene esta forma de producir es el dinero. La falta de controles para este tipo de producción, es desafortunadamente más que evidente, y es así que la Ordenanza que fue aceptada por unanimidad hace ya más de 5 años, fue guardada en un cajón hasta que un acontecimiento como la intoxicación de alumnos de la escuela agraria de Sierra de los Padres que terminaron en el Hospital Regional y la demanda de vecinos de la zona, generaron una sentencia judicial para reglamentar la Ordenanza y ponerla en vigencia.”<sup>13</sup>*

Ambos grupos destacaron la relevancia de la producción de alimentos en el cinturón hortícola marplatense.

Los profesionales que representaron al INTA plantearon en primer lugar que la problemática excede el aspecto exclusivamente técnico y afirmaron que es necesario pensar en los modelos de desarrollo, la vida humana, el entramado social y el ordenamiento territorial. Asimismo, señalaron la necesidad de contribuir a la generación de procesos de transición agroecológicos pensando a la tecnología como un proceso cultural. Señalaron que una institución como el INTA debe contribuir a la generación de políticas públicas que contribuyan al desarrollo y bienestar de la población. En este sentido afirmaron la relevancia de pensar el conflicto como una oportunidad:

*“Sabemos que nos convocan como organismo de tecnología, pero creo que en el tema que estamos tratando se excede el aspecto exclusivamente técnico porque no sólo vamos a hablar de producción sino también de otros aspectos que hacen a la vida humana, al desarrollo, a las fuentes de trabajo, al entramado social, al ordenamiento territorial. Me animo a decir que lo que hoy se vive en Mar del Plata es un conflicto que puede transformarse en una gran oportunidad para el desarrollo con vistas al futuro.”<sup>14</sup>*

Por su parte, la representante de la Subsecretaría de Agricultura Familiar señaló que el modelo productivo hegemónico tiene una gran dependencia de tecnología de insumos y capitales y, como consecuencia, se generan sistemas productivos inestables y dependientes, siendo la contaminación del suelo, el agua, el aire y las personas una de las consecuencias más graves con perjuicio hacia toda la comunidad.

*“Desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar y en articulación con el programa Autoproducción de Alimentos, Cambio Rural y el IPAF, comenzamos un proceso de transformación, hace un tiempo ya, con un grupo de productores de la zona, promoviendo una propuesta de transición agroecológica, la cual implica un fuerte trabajo de acompañamiento técnico en el territorio, junto con capacitaciones en diversas temáticas, que implican alternativas técnicas al modelo industrial de producción, para ir paulatinamente a sus sistemas que en un principio reduzcan la utilización de insumos externos, revaloricen los recursos de los predios y saberes de los agricultores, y que ponen el enfoque no solo en la cuestión*

---

<sup>13</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Op.Cit.

<sup>14</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Op.Cit.

*productiva, sino también en la sostenibilidad ecológica del sistema (...) produciendo con dignidad por sobre la necesidad de maximizar ganancias a un costo altísimo que se paga entre toda la sociedad, pero fundamentalmente por el agricultor con su salud y la de su familia.”<sup>15</sup>*

En este sentido, la representante del Hospital Materno Infantil de Mar del Plata, al igual que la directora del Laboratorio de Toxicología y Contaminación Ambiental de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNMDP, señalaron una relación entre el uso de agroquímicos y los perjuicios a la salud humana:

*“Son ya más de cuarenta años de acumular trabajos sobre la relación entre los agroquímicos y la salud; la sociedad y la opinión pública deben escuchar, reconocer, y conocer lo que desde el ámbito académico y científico de la salud afirmamos. Se deben tomar medidas contundentes que reviertan la situación actual. La medicina estudia patógenos y tóxicos pero no mide ni cuantifica la vulnerabilidad de la biología del ser humano en función de las intervenciones del desarrollo. No hay ninguna manera de esparcir 300 millones de agroquímicos anuales y creer que eso no va a afectar la salud humana. Día a día se van incrementando los casos de malformaciones y muertes a escasa edad.”<sup>16</sup>*

Se observan entonces, al menos tres posturas: quienes abrevan a un modelo productivo convencional (con uso de agroquímicos) impulsando las buenas prácticas agrícolas; quienes plantean la prohibición definitiva respecto del uso de agroquímicos; y quienes plantean procesos transicionales hacia un modelo de producción agroecológico.

Matus (2007a) señala que la acción pública genera siempre efectos positivos y negativos en relación con las metas anunciadas. Cada proceso de intervención genera un trueque entre el beneficio de la meta alcanzada y el costo de crear problemas nuevos. No es posible impedir en estos procesos los efectos colaterales indeseables. Cualquier salida al conflicto (uso de agroquímicos, prohibición, procesos transicionales hacia la agroecología) requeriría pensar en un *intercambio de problemas* (Matus, 2007a). Se trata de un balance que tiene en su haber los beneficios de la acción y en su debe los costos que representan los efectos colaterales. Lo que es central para unos actores puede ser un elemento colateral para otros.

Ese concepto de intercambio de problemas es clave en la planificación y el análisis estratégico. Cualquier cambio en las reglas, en los sistemas y en las prácticas genera intercambio de problemas entre los participantes del juego organizativo: ciudadanos, empresarios, funcionarios públicos, dirigentes políticos, productores, científicos. Por esta razón todo diseño o rediseño de una política pública tiene tanto aspectos políticos como técnicos. Se trata de cuestiones tecno-políticas. Claro que la simple oposición de ideas en el marco de la Asamblea Pública no resolvió el problema. Fue el municipio quien asumió el conflicto e inició la modificatoria de la

---

<sup>15</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Op.Cit.

<sup>16</sup> Fuente: Honorable Consejo Deliberante, Op.Cit.

Ordenanza 18.740 y la creación del PDRS, con la participación de numerosos actores.

### *El PDRS y su estructura*

En el marco del conflicto, el Municipio convocó a una Comisión Técnica interinstitucional<sup>17</sup>, que en más de 25 reuniones, obtuvo como resultado la Ordenanza Municipal N° 21.296 que creó el PDRS con más de 40 artículos y 30 de reglamentación, lo cual refleja la complejidad de regular un sector productivo, que debe transformar paulatinamente su modelo tecnológico.

De dicha Comisión participó activamente el INTA junto a otros organismos públicos e instituciones del sector. El rol del INTA fue fundamental en el momento en el cual el conflicto tuvo epicentro en el ámbito público/mediatizado, cuando las autoridades regionales sentaron posición haciendo hincapié en la importancia de acompañar los procesos socio-productivos propios de cada territorio, aportando respuestas diversas y complejas en función de las realidades locales junto a sus actores.

El PDRS surgió y se institucionalizó en Mayo de 2013, como herramienta de resolución del conflicto que surgió del encuentro territorial entre la producción y los pobladores, especialmente vinculado con el uso/mal uso de agroquímicos. La Ordenanza estableció un régimen específico para la disminución y uso racional de agroquímicos, para las zonas rurales y periurbanas del Partido de General Pueyrredón, a través de la implementación del PDRS. Su principal objetivo fue generar un proceso de transición hacia la Producción Agroecológica, el Manejo Integrado de plagas, las Buenas Prácticas Agrícolas, apelando a sistemas autosuficientes, resilientes, con mayor autonomía respecto de los insumos externos, con disponibilidad de tecnología apropiada a cada sector. Todo ello, en el marco de un nuevo paradigma de Agricultura Sustentable, Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica.

La Ordenanza estableció que los productores y/o dueños de establecimientos productivos que se ubiquen en la Franja de Transición Periurbana (1000 metros de centros urbanos) y/o en Puntos con Zonas de Alto Riesgo Sanitario y Ambiental, estén obligados a inscribirse al Registro del PDRS e implementar los Acuerdos Tecnológicos correspondientes para avanzar en el cumplimiento de dicha adecuación. El PDRS se convirtió en una oportunidad para regular el sector agropecuario en el Partido, poner en la agenda pública las características de los periurbanos, la producción fresca, su valor y su precio.

Si bien el PDRS tuvo una estructura creada por ordenanza, también surge de la misma normativa la creación de una Unidad de Gestión del Programa, una Comisión Técnica y una Comisión de Monitoreo. Se estableció que la Comisión Técnica esté coordinada por agentes del PDRS siendo sus principales objetivos el mutuo asesoramiento; la colaboración en el desarrollo de los Acuerdos Tecnológicos, del proceso de transición y de las alternativas de producción; la

---

<sup>17</sup> Cabe señalar que en esta instancia de construcción del PDRS las organizaciones socio-ambientales decidieron no participar del proceso, manteniendo su postura acerca de la prohibición del uso de agroquímicos.

búsqueda de soluciones a problemáticas que se presenten, y el desarrollo de propuestas en el contenido de posibles normativas, entre otros. En ella participaron representantes del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires; del INTA, a través del Instituto para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) Región Pampeana y Cambio Rural; del Ministerio de Agroindustria, la Subsecretaría de Agricultura Familiar y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); del Colegio de Ingenieros, de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), de la Comisión de Entidades Agropecuarias, de la Cooperativa de Horticultores de Mar del Plata, de la Asociación Frutihortícola de Productores y Afines del Partido de General Pueyrredón, entre otros.

La Unidad de Gestión constituyó una herramienta innovadora ya que planteó una instancia de cogestión entre diferentes organismos públicos. Coordinada por agentes del PDRS, junto al INTA, IPAF, MAGYP, SENASA, MAA y otras áreas municipales que comprometieron su participación, fue la encargada de llevar adelante el desarrollo y ejecución del Programa, a través de la generación de las herramientas necesarias para el logro de cada uno de sus objetivos, involucrando en el hacer a los actores del sector. Entre otras tareas, le correspondió la coordinación de áreas del Programa, la generación de relaciones interinstitucionales, la comunicación, la coordinación de la Comisión Técnica y la Comisión de Monitoreo.

Entre las actividades de la unidad gestión, se encuentran:

- Promover la organización y la ejecución de tareas en relación estrecha con diferentes agentes (ingenieros, licenciados, técnicos, extensionistas, investigadores, científicos, etcétera).

- Monitorear, analizar y desarrollar la perspectiva tecnológica.

- Planificar y desarrollar estrategias del proceso tecnológico.

- Identificar, evaluar, seleccionar y adaptar tecnologías.

- Seleccionar y capacitar a asesores y operadores tecnológicos.

- Gestionar proyectos de investigación y desarrollo.

- Suministrar y evaluar la información técnica y los procesos tecnológicos.

La Comisión de Monitoreo, conformada por las Universidades con sede en el Partido de General Pueyrredón, el Honorable Concejo Deliberante, la Comisión Técnica y representantes de los vecinos, entre otros; tuvo como fin supervisar la ejecución de los objetivos del PDRS, los aspectos relacionados con la salud, el ambiente, la producción y el ordenamiento territorial.

### *¿Regresión en materia normativa?*

Como hemos señalado la Ordenanza 18.740 prohibía en su artículo primero la utilización de cualquier producto químico y/biológico de uso agropecuario dentro del radio de mil metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales. La Ordenanza 21.296, en el artículo 7 del apartado "disminución, uso racional y responsable de agroquímicos", establece que "sólo se podrán

adquirir agroquímicos Banda I y II – de acuerdo a lo dispuesto por SENASA – con la utilización del Cuerpo A de la Receta Agronómica, quedando éste archivado en el comercio correspondiente por el plazo de un año.” En su artículo 19, se establece que el radio de mil metros a partir del límite de los núcleos urbanos se denomina Franja Transicional Periurbana. El Artículo 22 señala que en la franja prevista sólo estará permitida la aplicación de productos de síntesis de Banda IV u otro producto según acuerdo tecnológico en el marco del Programa de Desarrollo Rural Sustentable. El Artículo 23 fija que los primeros cien metros de la Franja Transicional Periurbana son considerados Zona de Amortiguamiento y Producción Agroecológica y deberán generar acuerdos tecnológicos, en el marco del Programa, que permitan la transición agroecológica. El Artículo 28 prohíbe el uso de agroquímicos en las Zonas de Alto Riesgo Sanitario y Ambiental, que son aquellas que se encuentran a cien metros de escuelas, centros asistenciales y centros de salud; y a 25 metros de cursos de agua, clubes, camping, villas deportivas y complejos turísticos.

Durante la primera etapa de implementación del PDRS, un grupo de vecinos y organizaciones socio-ambientales presentaron una demanda en la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires aduciendo la inconstitucionalidad de los artículos 19, 23, 27, 28 y 35 de la Ordenanza 21.296 por su carácter regresivo. El Tribunal decretó, a través de una medida cautelar en septiembre de 2014, “la suspensión, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos, de los arts. 19, 23, 27 y 28 de la Ordenanza 21.296/2013 de la Municipalidad de General Pueyrredón.” Se plantea en definitiva la prohibición total de aplicación en los mil metros mencionados, de cualquier producto agroquímico y producto biológico no compatible con la producción orgánica.

En principio, los integrantes de la Comisión Técnica decidieron continuar con los esfuerzos y logros emprendidos, entendiendo que esa es la mejor manera de defender el proceso de cambio iniciado y demostrar que la prohibición rotunda y repentina del uso de uno de los principales insumos de la actividad agropecuaria generará el corrimiento de la frontera agropecuaria y la incorporación al mercado inmobiliario especulativo de miles de hectáreas, sin resolver el problema de fondo. Por su parte, vecinos e integrantes de distintas organizaciones socioambientales sostienen el carácter regresivo de la Ordenanza 21.296 y promueven la prohibición del uso de agroquímicos como única salida.

### *Reflexiones finales*

¿Prohibición del uso de agroquímicos?, ¿Promoción de procesos de transición agroecológicos? Si bien parecieran interrogantes que ocupan extremos que se encuentran en las antípodas del proceso analizado, el propio devenir, saturado de tensión y conflicto, avanza en desmedro de discusiones dicotómicas. El espacio social y el conjunto de actores no son los mismos luego del tránsito participativo por el proceso de construcción de la política analizada. En este trabajo procuramos analizar e interrogar la acción de los actores asumiendo que las contradicciones constituyen la condición básica de los procesos participativos.

¿Cuáles son las vías hacia la construcción social de la sustentabilidad? Este constituye uno de los interrogantes que recorre el proceso analizado. La incorporación de la discusión en la agenda política de la cuestión ambiental, desde una definición amplia de la misma constituye sin duda una superación de la disputa meramente técnica de la problemática, el proceso evidencia que la discusión del problema se configuró en clave tecno-política. La disputa que dieron los actores por el sentido de la política se dio en el marco de la cuestión del modelo agrario y el modelo de desarrollo, evitando la fragmentación de la problemática.

La política pública nunca se encuentra acabada, constituye un devenir. La política analizada devela un proceso aún abierto que apuntó a la superación de una política focalizada y se perfiló hacia una política con enfoque de derechos, así como a su capacidad prospectiva y estratégica. Constituye en definitiva un proceso abierto e inacabado donde la disputa por el sentido aún no se ha resuelto. ¿Serán los diversos actores sociales y su capacidad de incidir y disputar sentido, los que nuevamente impulsen una nueva apertura participativa en un contexto de corrimiento del Estado y retorno neoliberal en la Argentina?

### *Referencias Bibliográficas*

- ACUÑA, J. (2013). "Agroquímicos, ordenanzas municipales bonaerenses y la ley provincial 10.699/88." En: *Congreso Nacional de derecho agrario nacional*. 4 y 5 de octubre, FCJSyS, UNLP.
- ATUCHA, A. J.; ERRAZTI, E.; LACZZE, V.; LABRUNÉE, M. E.; LÓPEZ, T. Y VOLPATO, G. (2012). "La estructura productiva del Partido de Gral. Pueyrredón." En: *Revista FACES*. N 38 (18):57-81. Mar del Plata.
- BOCERO, S. (2003). *Cultivos protegidos y problemas ambientales: un estudio de la horticultura marplatense en la década del noventa*. Tesis de Maestría. Centro de Documentación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UNMDP. Mar del Plata.
- BOCERO, S. L., & PRADO, P. O. (2008). "Horticultura y territorio. Configuraciones territoriales en el cinturón hortícola marplatense a fines de la década del noventa." En: *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*. N 7:98-119.
- BORRI, N. Y S. PROVETEL. (2007). *Políticas públicas y distribución de la riqueza. Exigencia, desafío y apuesta. Elementos de análisis y criterios de acción*. Cuadernos de Ciudadanía Nro. 2. Centro Nueva Tierra. Buenos Aires.
- CAMOU, A., (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. Flacso-IISUNAM. México.
- CROVETTO, M. Y DAHUL, M. L. (2016). "Confluencia de actividades agrarias y no agrarias en el cinturón frutihortícola del Partido de General Pueyrredón: actores sociales, formas de producción, organización del trabajo y transformaciones territoriales." En: *XIII Jornadas Nacionales V Internacionales de Investigación y Debate. Sujetos Sociales y Territorios Agrarios Latinoamericanos. Siglos XX y XXI*. Universidad Nacional de Quilmes. 27 al 29 de julio.

- LÓPEZ, M. (2004). *Reestructuración de la agricultura y del trabajo: el caso de la producción de papa en el sudeste bonaerense*. Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.
- MOUFFE, CH. (2011). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- DOS SANTOS, T. (2004). *Neodesarrollismo en Latinoamérica. ¿Hacia dónde vamos?* REGGEN, Brasil.
- GARCÍA DELGADO, D. Y NOSETTO, L. (Comp.) (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-FLACSO Argentina Colección Transformaciones.
- MATUS, C. (2007a). *Adiós señor Presidente*. Universidad Nacional de Lanús. Argentina.
- MATUS, C. (2007b). *Teoría del juego social*. Universidad Nacional de Lanús. Argentina.
- MATUS, C. (2007c). *Los tres cinturones del gobierno*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- MERLINSKY, G. (Comp.) (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina*. CICCUS. Buenos Aires.
- MIRANDA, M. (2003). *Negro sobre verde. Agroquímicos, horticultura y sustentabilidad ambiental en el derecho argentino*. Tesis doctoral. UNLP.
- MOLPECERES, C.; BRIEVA, S. Y CEVERIO, R. (2014). "Normativas internacionales y prácticas locales: controversias en torno al uso de agroquímicos en la producción hortícola de Mar del Plata, Argentina". En: *IX Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. México.
- ROVERETTI, M.; ATUCHA, A. Y LACAZE, M. V. (2013). *Producto bruto hortícola del Partido de General Pueyrredón: Reglas institucionales, relaciones insumo-producto y composición de valor agregado*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. UNMDP.
- OSZLAK, O Y O' DONELL, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CLACSO/N 4. Buenos Aires.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México.
- PENGUE, W. (2009). *Fundamentos de economía ecológica*. Ediciones Kaicron. Buenos Aires.
- SARANDÓN, S. J. (2002). *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*. En: Sarandón, S. J. (Ed.) *La agricultura como actividad transformadora del ambiente. El impacto de la agricultura intensiva de la Revolución Verde*. Ediciones Científicas Americanas. La Plata.
- WAGNER, L. (2010). *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Quilmes.
- TSAKOUMAGKOS, P. (2010). "Productores agropecuarios, pampa ondulada y problemáticas edáficas. Un estudio de caso en el noreste bonaerense." En: *Mundo Agrario*. N 21(11), segundo semestre. UNLP. La Plata.

TSAKOUMAGKOS, P. (2006). "Tres enfoque económicos de los problemas ambientales." En: *Revista Facultad de Agronomía de la UBA*. 26 (3): 213-223.







### *Introducción*

El sector agropecuario es uno de los sectores más dinámicos de la economía argentina. En el periodo 2003-2015 representó, en promedio, el 5% del PBI nacional, con variaciones que llegaron a mínimos de 4,7% en 2003 y máximos de 7.9% en 2005<sup>1</sup>. Es importante destacar que, para el grupo analizado, el sector agropecuario contribuyó con casi el 60% del total de los bienes exportados, de los cuales el 40% son productos primarios y cerca del 60% son productos agropecuarios procesados (INDEC, 2017).

Luego de la crisis del 2001 y del gobierno de transición del presidente Eduardo Duhalde, el 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Nación. Las políticas implementadas por este partido, que estuvo en el poder en el período 2003-2015, se caracterizaron por una activa intervención del Estado en todos los sectores de la economía. Esto produce un contraste importante con la década de 1990, de apertura y liberalización económica. Kirchner asumió la presidencia con una macroeconomía estabilizada, pero con un 38% de la población con problemas de empleo, un 47,6% de los habitantes por debajo de la línea de pobreza y con una distribución de la renta profundamente inequitativa. En materia de políticas públicas, este nuevo gobierno significó un proceso de cambio importante respecto de la década neoliberal. En términos generales, se puede afirmar que una de las rupturas más importantes fue el establecimiento de la primacía de la política por sobre la economía. Asimismo, este gobierno se caracterizó por el aprovechamiento del contexto internacional favorable para lograr el financiamiento para aplicarlo en políticas sociales correctivas que implicaron una cierta redistribución de la riqueza (Moreira y Barbosa, 2010).

El sector agropecuario no fue ajeno a la primacía de la política y a la intervención del Estado en todos los sectores de la economía. Tal es así que una de las políticas más resonantes fueron las retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios, así como las restricciones para exportar ciertos productos de origen primario. El gobierno de Néstor Kirchner llevó las retenciones de 10% a 34%, aumento justificado en la necesidad de atenuar el efecto de la devaluación sobre los precios internos, en especial de los productos que componen la canasta familiar. Estas, como otras políticas, sumado al contexto internacional, afectaron el desarrollo del sector agropecuario durante estos años.

En este contexto se enmarca el trabajo que sigue, cuyo objetivo es ofrecer una perspectiva sobre cuáles han sido los resultados del sector agropecuario pampeano en el marco del desarrollo de las políticas de los gobiernos kirchneristas (2003-2015). La investigación trabaja sobre las estadísticas, ofreciendo una

---

<sup>1</sup> En el 2004 se produjo un cambio en el año base de medición del PBI, por eso resulta dificultoso comparar las estadísticas, no obstante se puede tener una aproximación de la evolución.

descripción del comportamiento sectorial en dicho período. Asimismo, es importante mencionar que el sector agropecuario argentino es muy amplio y variado, dada la amplitud de regiones que conforman el territorio, pero aquí el énfasis estará puesto en el sector agropecuario de la pampa húmeda, con sólo algunas breves referencias a las economías regionales.

En la primera parte se realizará una breve descripción del sector. Seguido, se analizarán las estadísticas más importantes que caracterizaron al sector en este período. Luego, se efectuará una revisión de las políticas agropecuarias, durante la etapa de la convertibilidad, que marcaron el camino para el período siguiente, y las políticas del Gobierno Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Finalmente, se cerrará con las conclusiones a las que se arribó.

### *El sector agropecuario argentino*

Cuando se describe el sector agropecuario, se suelen considerar dos producciones diferenciadas: la pampeana y la regional. La primera comprende esencialmente a la producción de granos y la cría de ganado vacuno para producir carne y leche. La segunda incluye a las diferentes regiones y productos: frutas y cría de ovinos en la Patagonia; uva y otras frutas en las provincias de Mendoza y San Juan; hoja de tabaco, caña de azúcar y cítricos en el Noroeste; algodón, té y yerba mate en el Noreste del país.

Existen varias diferencias entre ellas. En primer lugar, mientras la producción pampeana es intensiva en equipamiento y gestión, y extensiva en tierra y trabajo; la producción regional es menos intensiva en gestión y capital (con la excepción del desarrollo de los sistemas de riego), pero más intensiva en tierra y, especialmente, en trabajo. El empleo de trabajo por hectárea y por unidad de valor agregado, en producciones regionales, es varias veces el de la producción pampeana. Por otra parte, el tamaño de los campos en hectáreas, con excepción de la región Patagónica, es mayor en la Pampeana. Por último, la pobreza rural está concentrada en la agricultura regional: hay 200.000 familias pobres indigentes en la Argentina rural que viven mayoritariamente en el Noreste y en el Noroeste (Sturzenegger, 2006).

En la década de 1990 se produjo una importante corriente de reformas de política económica, caracterizadas por la liberalización económica y la instauración del Plan de Convertibilidad. Esto llevó a que el sector agropecuario, desde ese momento, se organizara de diferentes formas y con nuevos actores: junto con los propietarios de tierras, contratistas, y pools de siembra, hay otros importantes grupos en la cadena de valor de la agricultura argentina como los proveedores de insumos agrícolas, los intermediarios en la comercialización, los procesadores de la producción primaria y los encargados de la distribución.

En cuanto a los proveedores de insumos agrícolas, como semillas genéticamente modificadas (GM), híbridos de maíz y girasol, y otras semillas, son provistos por firmas nacionales e internacionales altamente especializadas (Cargill, Dreyfus, Monsanto, etc.), las cuales han incorporado avances de frontera en

investigación y desarrollo en biotecnología. Más o menos lo mismo ocurre con la provisión de equipamiento agrícola, fertilizantes y agroquímicos.

Yendo al punto de comercialización de la cadena de valor, hay un grupo eficiente de intermediarios que se ocupan del almacenamiento, manipulación, secado, comercialización y transporte.

Otro grupo de actores en la cadena de valor agroindustrial es el de los encargados del procesamiento de la producción primaria. Podemos encontrarlos dispersos a través de todas las regiones del país donde hay niveles significativos de producción: plantas frigoríficas para producir carne, molinos harineros, plantas de procesamiento de alimentos balanceados, plantas de *crushing* para procesar los granos de soja y girasol, plantas lácteas para procesar leche.

El grupo final está asociado con el punto de distribución comercial de la cadena de valor: carne, productos lácteos, aquellos derivados del procesado del trigo, aceites vegetales, son los principales productos derivados de la producción pampeana primaria y llegan a los consumidores a través de canales eficientes de distribución.

Las seis producciones primarias principales del sector agropecuario argentino, en orden de importancia son: soja, cría de ganado, leche, maíz, trigo y girasol. En precios corrientes representan el 73,4% del valor total de la producción agropecuaria. (Sturzenegger, 2006).

En la Tabla 1 se muestran los datos de producción y superficie para los principales cultivos que se realizan en el territorio argentino, donde se pueden identificar los que mayor participación tienen, en las que se destacan la soja, el maíz, el trigo y el girasol. Mientras que en la Tabla 2 se muestra la existencia de bovinos por categoría para marzo de 2016, donde se puede resaltar la participación de los establecimientos que declararon la actividad tambo, que cuentan con un 6,7% de las cabezas.

**Tabla 1. Datos productivos campaña 2014/15.**

2014/15	Sembrado (ha)	Rendimiento (q/ha)	Producción (t)	Producción (%)	Sembrado (%)
Soja	19.792.100	17,44	61.398.272	49,8%	52,1%
Maíz	6.034.480	13,06	33.817.449	27,4%	15,9%
Trigo	5.261.035	66,99	13.930.078	11,3%	13,8%
Girasol	1.464.855	21,46	3.158.290	2,6%	3,9%
Avena	1.344.380	6,48	524.715	0,4%	3,5%
Sorgo	840.936	20,09	3.098.148	2,5%	2,2%
Algodon	523.680	19,06	795.345	0,6%	1,4%
Mani	425.628	21,93	1.010.777	0,8%	1,1%
Centeno	319.170	11,74	97.398	0,1%	0,8%
Arroz	239.090	73,09	1.558.100	1,3%	0,6%
T. Candeal	79.965	23,8	213.347	0,2%	0,2%
Otros	1.672.662		3.716.697	3,0%	4,4%
<b>TOTAL</b>	<b>37.997.981</b>		<b>123.318.616</b>		

Fuente: Ministerio de Agroindustria (2016)

**Tabla 2. Existencias bovinas, marzo 2016.**

<b>Categoría</b>	<b>Cantidad</b>
Vacas	22.945.852
Vaquillonas	7.545.259
Novillos	2.823.732
Novillitos	3.952.320
Terberos	6.876.606
Terberos	7.230.931
Toros	1.065.162
Toritos	184.947
Bueyes	11.969
<b>Total Bovinos</b>	<b>52.636.778</b>
<b>Bovinos Tambo</b>	<b>3.499.621</b>

Fuente: SENASA (2017)

### *El agro en el período 2003-2015*

A continuación se muestra la evolución de los indicadores que caracterizan al sector agropecuario. Es importante mencionar que en muchas de las estadísticas se muestran los datos para la década de 1990 ya que, en ese período, se produjo un cambio de contexto importante que marcó la evolución del sector en el siguiente período, objeto del presente estudio. Se analiza cómo ha evolucionado la producción, la molienda y las exportaciones. Se concluye con el análisis de los parámetros que permiten inferir la evolución de la actividad ganadera y la lechería.

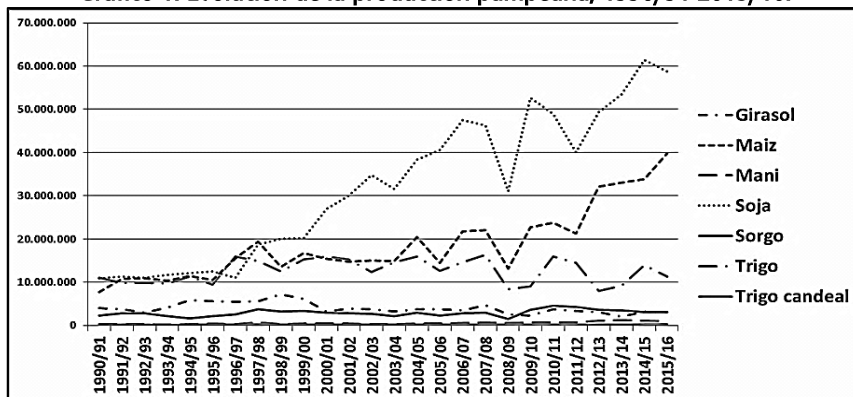
El período que va desde 1990 a 2005 se caracterizó por una producción duplicada en un período de tiempo relativamente corto. La fuerte aceleración en la tasa de crecimiento de los granos se relaciona principalmente con cinco factores. Primero, la expansión de la frontera de cultivo, principalmente en el noreste y noroeste, con la soja como principal responsable. Segundo, se intensificó el uso de tierras en la Región Pampeana derivado del acortamiento de las rotaciones, el mayor uso de fertilizantes y de la técnica de siembra de labranza cero. Tercero, innovaciones tecnológicas que permitieron un aumento del rendimiento por hectárea como la soja RR (resistente al herbicida glifosato cuya marca comercial es Round Up), de la semilla de maíz BT y de otros avances de la biotecnología. Cuarto, la introducción, principalmente en la Región Pampeana, de nuevas formas de organización en la producción agrícola donde, entre la más significativas, está la aparición de los pools de siembra. Finalmente, la importante reforma de política económica introducida a comienzo de la década de 1990, que favoreció a la agricultura Argentina a través de diversas medidas (Sturzenegger, 2006).

Dentro de este contexto se llega al año 1999, donde se observa una fuerte caída en los precios internacionales, lo que condicionó los resultados de la actividad hasta 2003, donde la tendencia comenzó a mostrar signos de cambio. No obstante, luego de una crisis política, el abandono de la Convertibilidad y la devaluación de enero de 2002 (del 40%) marcaron un antes y un después en la actividad.

En el gráfico 1 se observa la evolución en la producción de soja, maíz, trigo, girasol, sorgo y maní para el período que va de la campaña 1990/91-2015/16. La soja es en la actualidad el cultivo con mayor participación en relación a niveles de producción, exportación y área sembrada y es, a su vez, la que presenta una mayor variación en el período analizado. Comienza en la campaña 1990/91 con una producción de 10 millones de toneladas, ascendiendo a 30 millones en la campaña 2001/2002, mientras que luego de la devaluación el incremento se profundiza, y a pesar de la imposición de las retenciones, llega en la campaña 2015/16 a los casi 59 millones de toneladas. Este aumento en la producción fue producto tanto de un aumento en área como en los rendimientos. Desde la década de 1990, con la apertura de la economía, el productor introdujo un importante nivel de tecnología que redundó en que la soja se convirtiera en el cultivo más rentable y con menores riesgos.

Se observa, además, la evolución de los otros cultivos, como en el caso del maíz, donde se advierten importantes variaciones en la producción a consecuencia de fuertes cambios en los rendimientos ya que el área se mantuvo relativamente estable. Es importante tener en cuenta que, en el maíz, las restricciones cuantitativas a la exportación afectaron las intenciones de siembra del productor agropecuario.

**Gráfico 1. Evolución de la producción pampeana, 1990/91-2015/16.**



Fuente: Ministerio de Agroindustria (2017)

En el caso del trigo, las intervenciones al mercado generaron que, a corto plazo, se redireccionara producción exportable hacia el mercado interno y que la sobreoferta actuara como un calmante de los precios. Pero a medida que fueron transcurriendo los años, al recibir precios menores a los de mercado y visualizar un escenario comercial de mayor incertidumbre, los productores de trigo redujeron las inversiones y la producción cayó, al igual que las exportaciones.

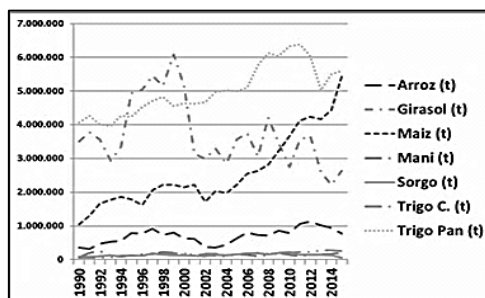
En consecuencia, los precios internos de los productos finales aumentaron a un ritmo superior al de la inflación y al aumento del precio del cereal. El esquema también significó una transferencia muy importante de recursos desde los productores del cereal hacia otros actores de la economía, que incluyen al Estado, los exportadores de trigo, la industria molinera, la industria de productos derivados de la harina y los consumidores internos de productos finales elaborados en base a trigo. Para el resto de los cultivos, las tendencias son estables, con cierta tendencia a disminuir.

### *Destino de la producción*

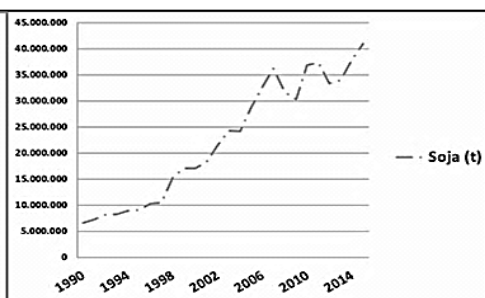
La producción generada por las tierras pampeanas tiene dos destinos principales: la molienda y la exportación. La importancia de cada uno de estos ítems en la producción total generada depende de cada cultivo. Hay cultivos que tienen un elevado porcentaje de consumo nacional, ya sea para alimentación humana o animal, como es el caso del maíz y trigo. Otros tienen una escasa participación en la matriz de consumo interno, y se exporta alrededor del 80-90% de su producción, como es en el caso de la soja y el maní. Dada esta situación, es importante analizar cómo han evolucionado cada uno de estos componentes en el período bajo estudio.

En el gráfico 2 se observa cómo ha evolucionado la molienda de soja para el período 1990-2015. Dada la importancia de este cultivo y para mejorar la visualización se optó por mostrar el resto de los cultivos en un gráfico separado (Figura 3). Se observa el fuerte aumento que tuvo la molienda de soja, incremento que comenzó en la década de 1990 y se intensificó años más tarde. En el año 1990, la molienda de soja llegaba a las 6,6 millones de toneladas, un 61% de la producción total, mientras que en el 2002 alcanzó los 21 millones (62% de la producción). En 2015 llegó a los 58 millones, marcando un record, sólo superado por el año anterior donde se llegó a moler 61 millones de toneladas de soja; no obstante estos aumentos fueron consecuencia del aumento de la producción, no de mayor procesamiento, ya que el porcentaje procesado se mantuvo alrededor del 70% de la producción total.

**Gráfico 2. Evolución de la molienda de soja, 1990-2015.**



**Gráfico 3. Evolución de molienda de los principales cultivos, 1990-2015.**



Fuente: Ministerio de Agroindustria (2017)

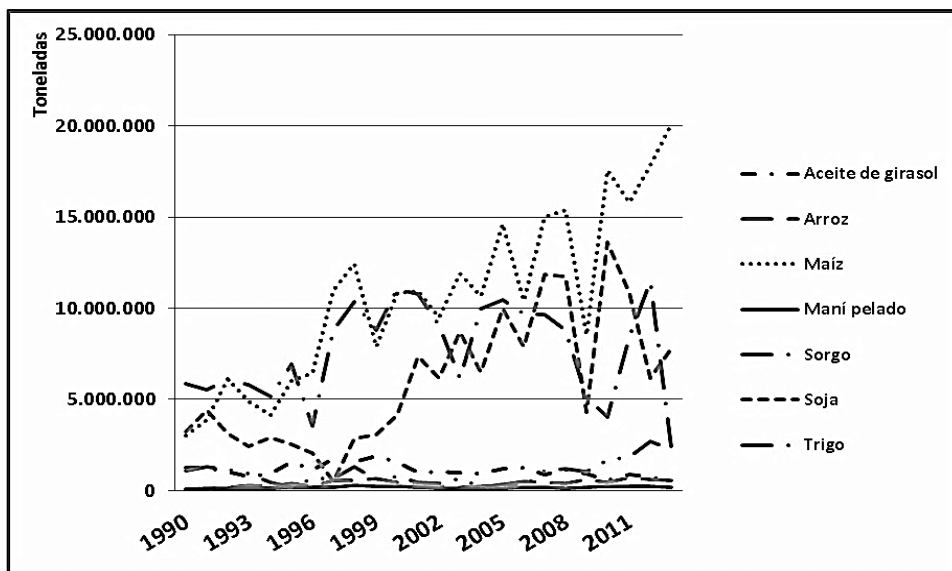


En el gráfico 3 se muestra la evolución de la molienda para el resto de los cultivos: arroz, girasol, maíz, maní, sorgo y trigo. En maíz, se produjo un aumento del procesado a partir del año 2002, pero, como en el caso de la soja, el porcentaje de producción que se molió se mantuvo estable desde la década de 1990 al 2015, con un promedio del 14%. El girasol es el único cultivo que experimentó una reducción al pasar de un nivel de 3,5 millones en 1990 a 2,9 millones en 2002, con un nivel mínimo en 2014 de 2,2 millones. El resto tuvo tendencias más estables, con leves orientaciones a la suba.

Como se mencionó al inicio del apartado, la producción pampeana tiene dos destinos, molienda y exportación. En el gráfico 4 se observa, para estos cultivos, cómo ha sido la evolución de las exportaciones en el período 1990-2013. Se advierte, sobre todo para maíz y soja, una tendencia creciente en los volúmenes exportados, mientras que con el trigo la tendencia es más estable.

Se puede apreciar que a partir del año 2003, en casos como el arroz y la soja se incrementaron los porcentajes exportados: en arroz pasaron del 6% al 26%, mientras que en soja ascendió de 15% a 65%. En maíz y sorgo se mantuvo estable, mientras que en trigo se redujo, de 73% a 26% pero, en este caso, no fue consecuencia de las fuerzas del mercado, sino de restricciones impuestas por el Gobierno que impedían la exportación.

**Gráfico 4. Evolución de exportaciones argentinas de los principales cultivos. 1990-2013**



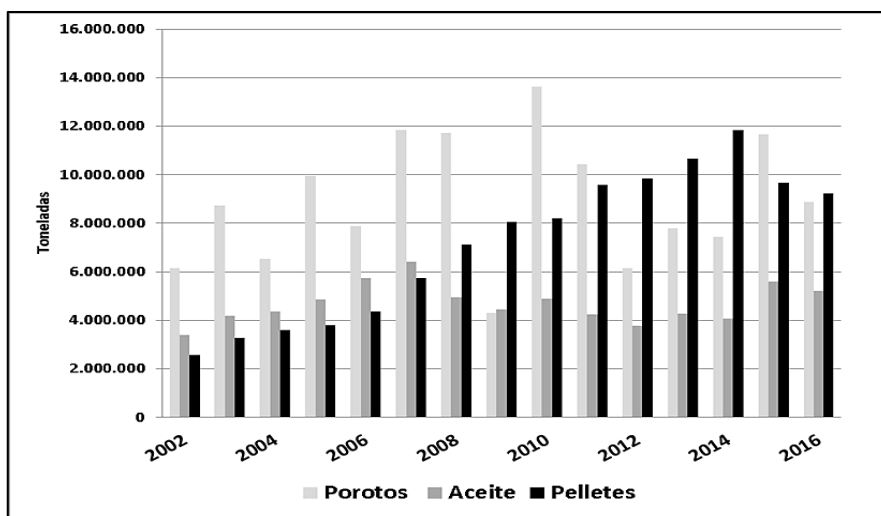
Fuente: FAO (2017)

En el gráfico 4 se puede advertir que los tres complejos exportadores más importantes en volumen son maíz, soja y trigo, por ello a continuación se realizará

un breve análisis de cómo ha sido la composición de cada uno de ellos en los últimos 14 años.

En el gráfico 5 se muestra el complejo de soja, a los fines de simplificar el gráfico, se han agrupado en tres grandes rubros: porotos, aceite y pellets. Se observa una tendencia estable en el caso del aceite, mientras que el poroto fue cediendo lugar a los pellets a partir del año 2011.

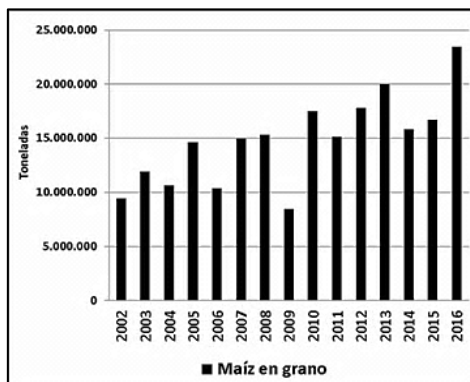
**Gráfico 5. Evolución del complejo exportador soja, 2002-2016**



Fuente: Comex, INDEC (2017)

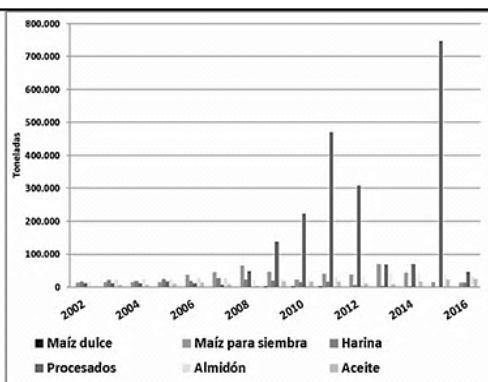
En los gráficos 6 y 7 se analiza el complejo del maíz. El hecho destacado en este caso es que el 99% de las exportaciones del complejo corresponden al maíz en grano, sin procesar (gráfico 6) y el resto a otros productos del maíz.

**Gráfico 6. Evolución de las exportaciones de maíz en grano, 2002-2016.**



Fuente: Comex, INDEC (2017)

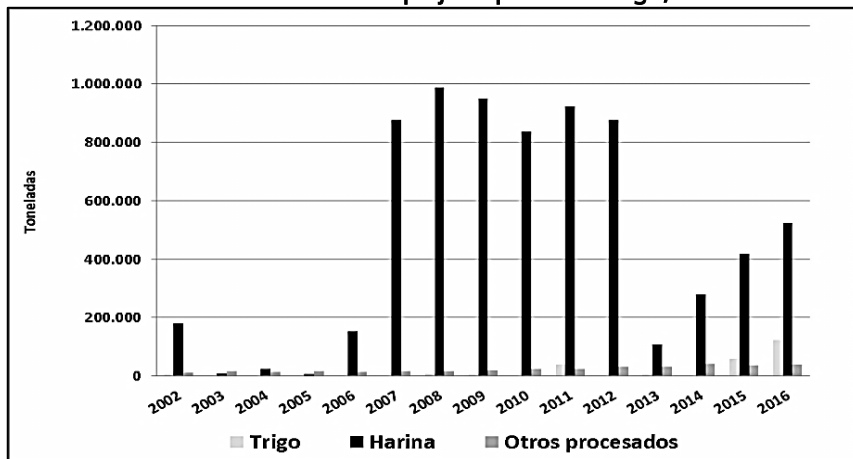
**Gráfico 7. Evolución del complejo exportador maíz, 2002-2016.**



Fuente: Comex, INDEC (2017)

Finalmente, en el gráfico 8 el último complejo que se analiza es el de trigo, donde se destaca a partir de 2007 la participación en las exportaciones de la harina de trigo, período que coincide con la imposición de retenciones por parte del Gobierno. La participación en la exportación del grano de trigo es prácticamente nula.

**Gráfico 8. Evolución del complejo exportador trigo, 2002-2016**

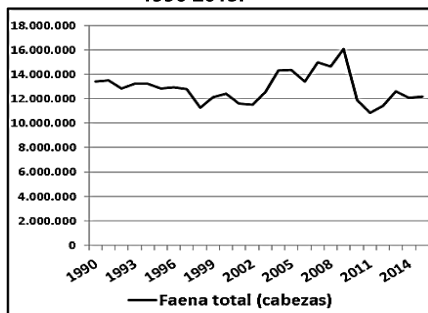


Fuente: Comex, INDEC (2017)

### Ganadería

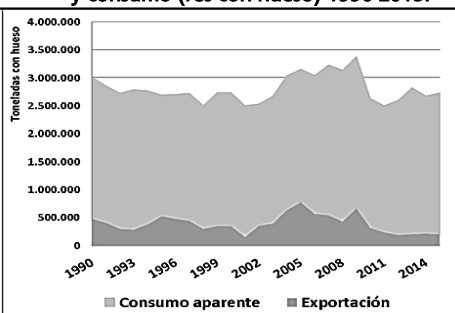
A continuación se analiza otro rubro importante del sector agropecuario argentino, la ganadería, que como se decía al inicio del apartado 2 es el segundo en orden de importancia, después de la soja. Las principales políticas que afectaron directamente la ganadería instrumentadas en este período fueron: imposición del peso mínimo de faena, control de exportaciones y constante intervención en el mercado interno (precios de referencia, intervención en el mercado de Liniers).

**Gráfico 9. Evolución de la faena de bovinos, 1990-2015.**



Fuente: Ministerio de Agroindustria (2017)

**Gráfico 10. Evolución de producción, exportación y consumo (res con hueso) 1990-2015.**



Fuente: Ministerio de Agroindustria (2017)

Este sector experimentó en los últimos tiempos una reducción del stock. La caída fue del 11% a partir de fines del 2006, cuando ascendía a 58 millones (el último dato publicado en marzo de 2016 indicaba un stock de 52 millones).

En el gráfico 9 se muestra la evolución de la faena donde se advierte que luego de una leve recuperación en el 2004, llegó al máximo del período en el año 2009 con 16 millones de cabezas, para al año siguiente tener una fuerte caída (de la cual no se pudo recuperar), llegando apenas a los 12 millones de cabezas. En el gráfico 10 se muestra la evolución en la producción, conjuntamente con su destino ya sea para la exportación o para el consumo. En la Figura 10 se observa cómo la exportación de carne se redujo llegando al nivel mínimo del 7% partir del año 2012, con 200 mil kilos de res con hueso exportada. Como se dijo antes, en este período, el Gobierno impuso restricciones a las exportaciones de carne con el objetivo de evitar una subida de precios en el mercado interno. El momento de imposición de estas restricciones coincide con el momento de caída de las exportaciones de carne.

La tasa de crecimiento de la producción de granos ha sido mucho mayor que la de la ganadería. La principal razón de este fuerte estancamiento relativo de la cría de ganado se podría encontrar en una menor tasa de avances tecnológicos. Esta menor tasa, por un lado explica directamente el relativamente pobre desempeño en relación a la producción de granos y, por otro lado, explica por qué muchas pasturas fueron abandonadas para liberar tierra para ser usada para las cosechas (Lattuada y Nogueira, 2011).

### *Lechería*

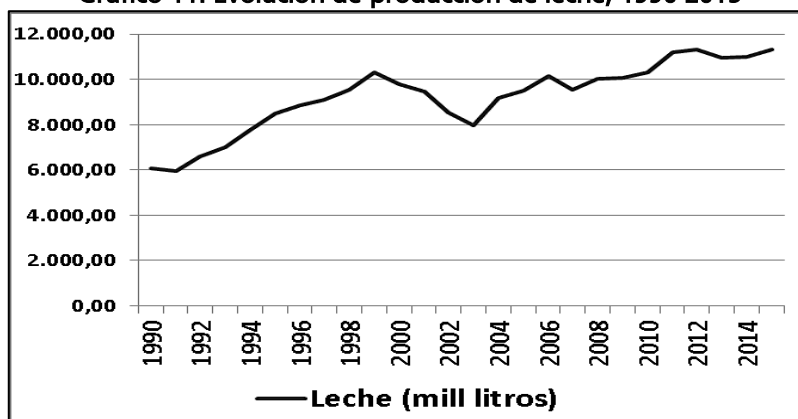
El sector lácteo argentino tiene una destacada participación en los mercados internos como en los externos. Actualmente cubre la totalidad del abastecimiento interno, que está en 210 litros de leche por persona por año. Asimismo, ha consolidado su participación en los mercados externos y actualmente se exporta entre el 20 y 25 % de la producción nacional. En el año 2013 fueron el equivalente a unos 2700 millones de litros de leche, que representaron casi 400 mil toneladas de productos lácteos por un valor superior a los 1700 millones de dólares. La leche en polvo entera sigue siendo el producto dominante de la cartera de exportación de lácteos, aunque se destaca también la participación de los derivados de suero, que ha crecido mucho en los últimos años. Entre los años 2006 y 2013 la producción creció al 1,6 % anual acumulativo, equivalente a un 11,9 % en el período.

Sin dudas, uno de los factores a tener en cuenta para explicar el comportamiento de la producción es el precio de la materia prima leche que recibe el productor argentino, que es el más bajo del grupo de países productores de referencia (Estados Unidos, Canadá, Chile, Brasil, Nueva Zelanda y Uruguay). El bajo precio relativo de la materia prima leche en nuestro país (en comparación con otros países) obedece a un conjunto de factores entre los que se pueden mencionar: (a) las dificultades de articulación internacional y falta de capacidad exportadora de una parte de la industria; (b) las políticas de precios internos controlados; (c) las

ineficiencias del sistema logístico y comercial interno y; (d) los altos costos del segmento industrial, por baja escala de las plantas y altos costos salariales, que a veces se agravan por problemas de baja productividad. Sin embargo, el precio de la leche no es el único factor que explica la rentabilidad de la producción lechera, ni mucho menos su competitividad relativa con el resto de las actividades pampeanas. Por ejemplo, el costo de los concentrados en nuestro país es sensiblemente más bajo que en el resto del mundo (por efecto de los impuestos a la exportación) y con el crecimiento de su participación en la dieta del ganado lechero se genera una sensible ventaja de costos para nuestros sistemas de producción. Esta ventaja de costos probablemente alcanza para cubrir la diferencia de precios con el resto de los países de la región (Brasil, Chile y Uruguay). Todo ello lleva finalmente a la consideración de la productividad de nuestros sistemas de producción de leche, que si bien han experimentado un importante crecimiento en la última década, gran parte del mismo es atribuible al incremento de la alimentación con granos y concentrados y otras tecnologías de insumos. Sin embargo, aún existe una brecha significativa en lo que respecta a la aplicación de tecnologías de proceso y mejoras en la infraestructura para el manejo del rodeo y el bienestar animal, las cuales reducirían los costos de la oferta de leche y la harían más estable, mejorando la competitividad relativa del tambo frente a la agricultura. (Carreras, 2013).

En el gráfico 11 se observa la evolución de la producción de leche, donde se advierte un crecimiento, pero a una baja tasa, como se mencionó arriba.

**Gráfico 11. Evolución de producción de leche, 1990-2015**



Fuente: Ministerio de Agroindustria (2017)

### *Las políticas agropecuarias*

En este apartado se efectúa una descripción de las principales políticas que afectaron al sector agropecuario en el período bajo estudio, 2003-2015. Se comienza con un breve resumen de los cambios producidos en la década de 1990, que significaron un profundo cambio para el sector y que marcaron la tendencia que tendría en los años posteriores.

### *Políticas en los '90*

A partir del segundo semestre de 1989, inicio de la primera presidencia de Carlos Menem, comienza un período de reorganización estructural de la economía argentina donde la principal política económica implementada por el gobierno ha sido la instauración del Régimen de Convertibilidad. La política de apertura externa se basó en una disminución generalizada de aranceles: los niveles promedio pasaron de 39% a 10%. En 1996, el arancel oscilaba entre 0% y 20%, con un promedio general de 13%.

Para el sector agropecuario esta política arancelaria fue muy beneficiosa. Con ella se buscaba que los productores pudieran captar una porción mayor de los precios internacionales. Entre 1991 y 1993 se redujeron y finalmente se derogaron las "retenciones" a la exportación.<sup>2</sup> Solamente existieron tres excepciones: 15% para cueros crudos, 5% para cueros curtidos y 3,5% para los granos oleaginosos. También se eliminaron aranceles a la importación de agroquímicos, fertilizantes y maquinarias.

Las medidas de desregulación y privatización relacionadas con el sector agropecuario implicaron la disolución de varios organismos reguladores de la actividad agropecuaria, la derogación de las contribuciones e impuestos que financiaban sus actividades y la habilitación de la venta de sus bienes. La existencia de estabilidad económica y la retirada del Estado como operador en el mercado de granos, hizo posible el desarrollo de un conjunto de nuevos instrumentos de mercado, como los mercados de futuros y opciones. (Colomé, 2008).

### *Políticas a partir de 2002*

En enero del año 2002 la Asamblea Legislativa eligió como Presidente a Eduardo Duhalde. Un mes más tarde, se abandonó el régimen de Convertibilidad y se decretó la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Posteriormente, se liberó el mercado cambiario con "flotación sucia".

El 4 de marzo de 2002, el Ministro de Economía anunció la aplicación de retenciones a las exportaciones de productos primarios y a las manufacturas agropecuarias e industriales. La principal motivación del gobierno fue recaudación para cubrir el déficit fiscal. (Colomé, 2008).

Las elecciones presidenciales se efectuaron en abril de 2003. La fórmula Menem-Romero obtuvo el mayor porcentaje de votos con el 24,45%, mientras que en segundo lugar quedó la fórmula Kirchner-Scioli con el 22,24%, lo que llevaba a una segunda vuelta para mayo. No obstante, al no encontrar apoyo en otras fuerzas políticas, Menem desistió de participar en el ballottage y Kirchner fue proclamado presidente.

En una primera etapa, del 2003 al 2008, para el sector agropecuario, el Estado nacional no adoptó, en lo sustancial, modificaciones del aparato heredado

---

<sup>2</sup> En septiembre de 1955 se dispuso un reajuste del cambio oficial; junto con esa devaluación se dio el comienzo del uso de los impuestos a la exportación comúnmente conocido como "Retenciones".

de la etapa anterior. La excepción fueron los organismos técnicos de Ciencia y Tecnología, especialmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que, a partir del año 2003 vio crecer en forma significativa su presupuesto. (Lattuada & Nogueira, 2011).

Un hecho destacable para el sector en este período fue la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, cuyas funciones serían el diseño y ejecución de planes de producción, comercialización y sanidad en el ámbito agropecuario, pesquero, forestal y agroindustrial. El nuevo Ministerio se organizó con tres secretarías de Estado: a) la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, integrada por cuatro subsecretarías: de Agricultura, de Ganadería, de Lechería, y de Pesca y Acuicultura, y una Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales; b) la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, compuesta a su vez por dos subsecretarías: Desarrollo de Economías Regionales y Agricultura Familiar, y c) la Secretaría de Relaciones Institucionales, también con dos subsecretarías: Comunicación Institucional y Coordinación Institucional. Existe, además, una Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa que depende del Ministro y una Unidad de Auditoría Interna.

A partir de la creación del Ministerio se comenzó a discutir con las carteras provinciales y con distintos actores colectivos vinculados al sector la puesta en marcha de un Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (2010-2016). El Ministerio contribuyó decididamente a consolidar en la agenda pública la problemática de la agricultura familiar y su representación. La "agricultura familiar" no había sido históricamente un tema relevante de la agenda sectorial. (Lattuada & Nogueira, 2011).

### *Las intervenciones al mercado de exportación*

A fines del 2005 se inicia un período de creciente intervención en los mercados de exportación de productos agropecuarios. Frente a una aceleración del nivel general de precios, que alcanza a todos los productos de la canasta básica, la política antiinflacionaria del gobierno recurre a un mecanismo de contención de precios: el desaliento a la exportación de materias primas agrícolas y/o alimentos, en particular carnes, lácteos y cereales. Con este objetivo se suben derechos de exportación y los volúmenes de exportación de algunos productos pasan a estar regulados a partir de un esquema que sustituye permisos de exportación automáticos por otros que exigen la aprobación/visado de un funcionario público.

El esquema también significó una transferencia muy importante de recursos desde los productores hacia otros actores de la economía, que incluyen al Estado, los exportadores, la industria y los consumidores internos. El mercado del trigo fue uno de los primeros en sufrir las intervenciones del gobierno de Néstor Kirchner. Probablemente, por ser la materia prima de productos de elevado consumo y alta valoración en el mercado interno. (Garzón & Bullano, 2015).

Desde febrero del 2002, los derechos de exportación aplicados a la soja fueron incrementándose notablemente, a través de diversas resoluciones del Ministerio de Economía, partiendo con un sistema de porcentaje fijo por el valor de la tonelada de grano, que comenzó en el 23,5% y llegó hasta el 35% en noviembre

del 2007. En marzo del 2008, se implementó un nuevo sistema de Derechos de Exportaciones móviles que a su vez incrementó la presión fiscal sobre las exportaciones de soja, que alcanzaron el 44,1%. A posteriori la Resolución 125 (que aumentaba los derechos de exportación en forma móvil) fue derogada. (Adreani, 2008).

El mercado de maíz también fue intervenido, aunque el nivel de retenciones que se impuso fue menor. En este caso, con la fundamentación de la seguridad alimentaria de los argentinos, también se emplearon los cupos de exportaciones dada la importancia del maíz en la matriz productiva nacional. De ese modo se le quitó transparencia a los mercados.

Las retenciones a las exportaciones pueden ser analizadas desde distintas ópticas, por un lado, a la luz de la corriente neoclásica, donde los efectos para la economía serán siempre una pérdida social o pérdida de eficiencia. Asimismo desde otras ópticas, no son las retenciones per se un instrumento "bueno" o "malo" sino que depende de los objetivos perseguidos. Los argumentos que intentan justificar la implementación de impuestos a las exportaciones son los siguientes:

- Términos de intercambio: cuando un país grava un bien y tiene poder en el mercado internacional, mejoran los términos de intercambio para el país exportador.
- Estabilización de los precios y de los ingresos de exportación.
- Control de la presión inflacionaria, por la reducción del precio doméstico del bien gravado.
- Protección de industrias recientes, aun cuando esta industria sea menos competitiva que la producción extranjera, es un modo de lograr una ventaja comparativa en esa industria.
- Recaudación: para muchos países en desarrollo que presentan debilidades en sus administraciones tributarias y en su situación fiscal, un impuesto sobre las exportaciones de bienes primarios es una fuente de recaudación simple.
- Ganancias extraordinarias: las retenciones funcionan como un impuesto sobre las ganancias extraordinarias.
- Impacto redistributivo del impuesto sobre las exportaciones: la identificación del beneficiario del impuesto sobre las exportaciones requiere conocer quién es el propietario de los factores utilizados en el sector gravado, quiénes son los consumidores domésticos que se benefician con la reducción del precio del bien exportable y cómo distribuye el gobierno el producido del impuesto. (Garriga & Rosales, 2008).
- Los niveles de retenciones que rigieron hasta diciembre de 2015 fueron 23% para trigo, 20% para maíz y 35% soja. En diciembre de 2015 se produce un nuevo cambio en el rumbo político y económico de la Argentina con la asunción del Presidente democráticamente elegido, Mauricio Macri. Entre las primeras medidas que el flamante gobierno adoptó y que afectaron directamente al sector agropecuario se encuentran el fin del cepo cambiario, que llevó el dólar a \$14 y la eliminación de las retenciones y las barreras a las exportaciones para trigo y maíz y una baja de un 5% para soja, con la promesa de una reducción anual del 5%. (Sticco, 2016).



## *Consideraciones finales*

A lo largo del trabajo se pudo observar la evolución de uno de los sectores más dinámicos de la economía argentina durante el período de gobierno 2003-2015. El análisis de la información obtenida y procesada muestra, en lo relativo a cultivos, que en el caso de la soja y el maíz, se ha incrementado la producción, mientras que en otros cultivos, trigo y girasol, se ha disminuido. Asimismo, este importante incremento en la producción de soja implicó un aumento en la molienda de la oleaginosa, así como en los volúmenes exportados, lo que implicó un importante ingreso de divisas al país.

También en maíz se produjo un importante incremento en el nivel procesado, que se mantuvo estable para otros cultivos. En el caso del trigo, es notable el hecho de que las exportaciones de grano son prácticamente nulas, mientras que las de harina, el rubro más importante del sector, se redujeron a partir del año 2013. Del resto de actividades presentadas en el análisis, la ganadería y la lechería han sido las más perjudicadas del período. En ganadería se redujo la faena, mientras que la producción de leche ha tenido un tímido aumento.

En el presente trabajo sólo se analizaron las estadísticas, sin efectuar un análisis específico de cuáles fueron sus causas. Sería interesante para futuras investigaciones, aislar qué parte del resultado al que llegó el sector se debió al contexto y qué parte fue consecuencia específicamente de las políticas implementadas por el Gobierno. No obstante, se puede advertir, como se expuso arriba, un claro crecimiento del sector productor de soja, tanto en la producción a nivel primario, como en la industria procesadora. Se sabe que el crecimiento del sector primario fue consecuencia del avance tecnológico que permitió una mayor producción a menor costo y menor riesgo. También el contexto internacional, con una mayor demanda de la oleaginosa y sus derivados, permitió que esa mayor producción tuviera un destino seguro y mejores precios de venta.

Estos factores atenuaron el efecto que las retenciones impuestas por el Gobierno podrían haber tenido sobre el cultivo deprimiendo la producción. De todos modos cabe preguntarse qué hubiera pasado si las retenciones no hubieran existido o hubieran tenido una reducción paulatina en el período en cuestión ¿Cuánto habría sido la producción y exportación de soja y sus derivados? ¿Y cuál habría sido el efecto derrame en el resto de la economía? Por otro lado, un aspecto que permitiría caracterizar la evolución del sector son las inversiones, pero dada la escasez de información no se pudo incorporar en el trabajo.

Finalmente, volviendo al objetivo que motivó la realización del presente trabajo, se puede afirmar que la evolución del sector agropecuario durante el período 2003-2015 ha sido dispar en cada uno de los sectores, por lo cual el análisis pormenorizado de cada uno de los sectores se presenta como un requisito indispensable para un diagnóstico definitivo.

### Referencias bibliográficas

- ADREANI, P. (2008). *Mercado del complejo soja & análisis de la competitividad de los países exportadores*. Sociedad Rural Argentina, Programa de Inserción Agrícola. Buenos Aires.
- CARRERAS, O. (2013). *Presente y futuro de la lechería argentina*. Sitio Argentino de Producción Animal. Buenos Aires.
- COLOMÉ, R. (2008). "Sobre Política Agraria Argentina en el Período 1933-2007". En: *Revista de Economía y Estadística*. Núm. 46 (1), Buenos Aires: 108-133.
- FAO (2017). *Food and Agriculture Organization of the United States*. Obtenido de <http://www.fao.org/faostat/en/#home>.
- GARRIGA, M., Y W. ROSALES (2008). "Efectos Asignativos, Distributivos y Fiscales de las Retenciones a las Exportaciones." En: *Documento de trabajo*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- GARZÓN, J., Y BULLANO, F. (2015). "Intervención al mercado de trigo. Ingresos resignados por productores y distorsión de precios relativos." En: *Revista Novedades Económicas*. N 37(813). Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, P. Y AGUIRRE, H. (2004). *La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Buenos Aires.
- GHEZÁN, G., MATEOS, M., Y ELVERDÍN, J., (2001). *Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina*. CEPAL. Red de Desarrollo Productivo. Santiago de Chile.
- INDEC. (2017). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Obtenido de <http://www.indec.gov.ar/>
- LATTUADA, M. Y NOGUEIRA, M. E. (2011). "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)." En: *Estudios Rurales*. N 1 (1). Disponible en: <<http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/637/766>>.
- MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2016). Estadísticas de cultivos, Coordinación de Servicios de Información. <http://www.siiia.gov.ar/>. Recuperado el 5 de agosto de 2016.
- MOREIRA, C. Y BARBOSA, S. (2010). "El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar." En: *Revista de pesquisas e debates em ciências sociais*. N 13(2):193-200. Buenos Aires.
- FERRERES, O. J. (2016). Base de datos: [http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/economia/plan97/macro\\_polec\\_on/perezenri/base.htm](http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/economia/plan97/macro_polec_on/perezenri/base.htm), Recuperado el 18 de febrero de 2016..
- REARTE, D. (2011). "Situación actual y prospectiva de la ganadería argentina, un enfoque regional." En: *Asociación Latinoamericana de Producción Animal*. N 3-4 (19), Buenos Aires: 46-49.
- SENASA (2017). Recuperado el 3 de abril de 2017, de Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria: <http://www.senasa.gov.ar/>
- STICCO, D. (2016). *Las 10 principales medidas económicas de Mauricio Macri y 10 asignaturas pendientes*. Infobae digital. 3 de Enero de 2016.
- STURZENEGGER, A. (2006). *Discriminación al agro en Argentina 1960-2005*. Universidad Nacional de La Plata: La Plata.





## ***Las propuestas de modificación de la Ley de Semillas en Argentina. Replanteando los términos de la discusión<sup>1</sup>***

Germán Linzer

### *Introducción*

La “revolución biotecnológica” aplicada al sector agroindustrial en Argentina, fundamentalmente a partir de la liberación de variedades vegetales modificadas genéticamente, ha cambiado la organización social de la producción agrícola, modificando la lógica de acción de actores tradicionales, generado la introducción de otros nuevos, y ha resignificado territorios, geografías y formas de vida.

Estas transformaciones han vuelto insuficientes para sus propios objetivos a muchos instrumentos del marco legal (generados en otro contexto mundial y nacional). Tal es el caso de la Ley N 20.247 de “Semillas y Creaciones Fitogenéticas” (en adelante, Ley de Semillas) de Argentina, sancionada en 1973.

Reflejo de esto es la coincidencia de opiniones sobre la necesidad de su modificación y actualización por parte de los principales actores involucrados en la generación, producción, comercialización, distribución y uso de las semillas. Todos parecen coincidir en que la Ley, tal como hoy está planteada, no contempla suficientemente sus intereses y necesidades.

Esto se presenta como una verdad para actores tan disímiles como las corporaciones químicas y biotecnológicas globales, las empresas semilleras locales y para los representantes de los pequeños y medianos productores agrícolas, de la agricultura familiar y diversas formas de agricultura comunitaria, campesina e indígena.

Para unos, cambiar la legislación implicaría la posibilidad de valorizar al máximo sus inversiones, prometiendo ampliar el ciclo de generación e introducción de sus resultados de investigación y desarrollo hacia la Argentina. Para otros, en cambio, modificar la Ley de Semillas sería una condición necesaria para menguar el desamparo que genera la ampliación de la lógica transnacional de las cadenas globales de valor a espacios de producción que se encontrarían en peligro, y que son valiosos por sus aportes culturales, sociales y económicos territoriales.

Sin embargo, y a pesar de reconocer la diferencia de poder entre estos tipos de actores y su diferente capacidad de reflejar y contribuir al bien común, en este trabajo argumentaremos que, aun coincidiendo en la necesidad de actualizar la Ley de Semillas en Argentina, la misma no debe buscar un “punto medio” o un “equilibrio” entre estas posiciones diferentes.

La convicción que guía este trabajo es que aun cuando se modificase la Ley de Semillas en un sentido que conforme a los principales impulsores de su modificación, no está planteada en la discusión una visión de largo plazo que

---

<sup>1</sup> Este trabajo se basa en una tesis desarrollada para obtener el título de Magister en Propiedad Intelectual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Dicha tesis se tituló: “Análisis y Propuestas para una Modificación de la Ley de Semillas de la Argentina”, y fue defendida en 2016.

permita a la Argentina morigerar los efectos negativos y la dependencia tecnológica y productiva que generó la revolución biotecnológica agrícola. Tampoco están planteadas medidas ni previsiones que nos permitan, como país, estar mejor posicionados para los cambios tecnológicos que fuesen a suceder en el futuro y que, como los anteriores, modificarán las formas de acumulación y de vida, tanto rurales como urbanas.

En otras palabras, la actual discusión sobre la modificación de la Ley de Semillas garantiza la continuidad de una posición vulnerable del país en materia de biotecnología. Argumentaremos que ello ocurre porque, así como ocurre en otros países de desarrollo intermedio especializados en exportación de *commodities*, fundamentalmente basados en la explotación intensiva de recursos naturales, no existe un grupo de interés con capacidad de presión que pueda hacer valer el interés de largo plazo de la economía, ni que pueda reflejar una mirada de estrategia tecnológica sobre un aspecto tan preciso pero a la vez tan pertinente para la economía argentina.

### *1. Sentido de una Ley de Semillas en Argentina*

Una Ley de Semillas tiene una cantidad de aspectos relevantes e implicaciones socio-económicas que hace que, como pocas normas, despierte el interés de amplios grupos de la población: rurales y urbanos, agropecuarios e industriales, sociales y de interés económico. En efecto, la Ley Semillas va mucho más allá de temas económicos, productivos o tecnológicos. Involucra también aspectos ambientales, culturales y de organización territorial y social.

Los efectos económicos de la innovación en semillas no son más importantes que el resguardo de la semilla como sustento simbólico y material de formas de organización de la producción más sustentables, social y ambientalmente.

La semilla está, directa o indirectamente, involucrada en todos estos aspectos del desarrollo. Cuando se habla sobre semillas no sólo se debe hablar de una "tecnología", de un "insumo agrícola" o de un "recurso genético". Es todo eso y, por serlo, tiene una importancia estratégica para el desarrollo de capacidades nacionales futuras.

Como dijimos, la Ley que en Argentina legisla sobre los aspectos centrales en semillas es la Ley 20.247 del año 1973. Esta Ley era una buena norma para el contexto de su promulgación, ya que la misma, a través de los derechos y regulaciones que establecía, buscaba promover producción y comercialización de las semillas, asegurar identidad y calidad de la simiente y proteger la propiedad de las creaciones fitogenéticas. Sin embargo, argumentaremos que, aunque parezca paradójico, es por medio de sus "excepciones" y fondos promocionales que la Ley de Semillas apuntaba a cumplir lo que interpretamos que son sus dos metas fundamentales y que aun la siguen convirtiendo en una Ley valiosa:

- i) fomentar y resguardar al productor rural y

- ii) promocionar las actividades de fitomejoramiento por parte de criaderos nacionales e institutos públicos de investigación.

### *1.1 Fomento y resguardo del productor rural: la excepción del agricultor*

El artículo 27 de la Ley de Semillas establece que no lesiona el derecho de propiedad sobre un cultivar quien reserva y siembra semilla para su "propio uso". El Decreto que reglamentó la Ley de Semillas aclara que no se requerirá la autorización del obtentor de una variedad cuando un agricultor reserve y use, como simiente en su explotación, cualquiera sea el régimen de tenencia de la misma, el producto cosechado como resultado de la siembra en dicho lugar de una variedad protegida. Esta excepción o privilegio es entendido en este trabajo como un objetivo social de la Ley de Semillas, ya que busca fomentar y resguardar al productor rural.

Si bien la Ley de Semillas no establece fundamentos, se puede decir que la promoción del productor se da por la variedad de las "externalidades positivas" que genera su actividad:

- Ambientales: producción ambientalmente sustentable al trabajar una tierra que heredó de sus antecesores y será explotada por sus sucesores,
- Demográficos: colaborando a una distribución de la población más armoniosa en el territorio nacional,
- Económicos: produciendo bienes básicos y diversificados, para autoconsumo y para la población,
- Sociales: por su tendencia al desarrollo de formas asociativas y cooperativas de la producción y
- Culturales: a través del arraigo territorial y la revalorización de los patrimonios locales.

Es interesante que ni la Ley de Semillas, ni sucesivas Resoluciones del Instituto Nacional de Semillas (INASE), como la 35/96 o la 338/2006, definen quién es el "Agricultor", sino que indican qué acciones son las que deben llevar adelante los productores para no quedar excluido de la "excepción del agricultor" (por ejemplo: comprar semilla legal, individualizar la semilla de resiembra, no superar la cantidad de hectáreas sembradas en el período anterior, etc.).

Ocurre que para el contexto de promulgación de la Ley de Semillas, salvando los grandes latifundistas, todo propietario de tierras o arrendatario era "agricultor". Pero, como más adelante veremos, eso cambiará profundamente luego de la "revolución biotecnológica".

### *1.2 Promoción del fitomejoramiento por actores nacionales: los estímulos a la protección, la excepción del fitomejorador y los fondos promocionales*

En el contexto de la promulgación de la Ley de Semillas los actores multinacionales estaban concentrados en el mercado de variedades híbridas, donde

la captura de la renta tecnológica se da por secreto industrial y no por Ley de Semillas.

La Ley de Semillas estaba especialmente diseñada para generar un impulso en la actividad de fitomejoramiento por parte de criaderos nacionales e instituciones públicas de investigación, que era quienes mayormente intervenían en el mercado de semillas autógam<sup>2</sup> (tales como trigo, soja o arroz), que por ese entonces era minoritario (con casi 4 millones de hectáreas versus más del doble de variedades híbridas). La forma en que se promocionaba la actividad de fitomejoramiento nacional era a través de tres instrumentos: los estímulos a la protección, la excepción del fitomejorador y los fondos promocionales.

#### **a) Estímulos a la protección**

La Ley de Semillas busca facilitar la posibilidad de que actores con menor capacidad económica y tecnológica, como son los criaderos nacionales respecto de las semilleras multinacionales, tengan la posibilidad de proteger sus obtenciones vegetales. Para entender la forma en que los requisitos para la protección son una forma de promoción de las actividades de fitomejoramiento nacionales, debe compararse dichos requisitos con los que propone la otra alternativa internacional de protección: el sistema de patentes.

Que el requisito de protección de una obtención vegetal sea la “novedad comercial” y no “novedad técnica” y que se exija “distinguibilidad” y no “altura inventiva”, son ambas exigencias que permiten la protección de variedades con menores requisitos de los que serían necesarios si se protegiesen las variedades vegetales con el sistema de patentes. En igual sentido, promoviendo la protección, el derecho de obtentor en Argentina permite la protección de “descubrimientos” puestos a punto, lo cual es un requisito más laxo que los “inventos” exigidos por el sistema de patentes.

#### **b) Excepción del fitomejorador**

La excepción del fitomejorador establece también una diferencia notoria entre el derecho de obtentor y el sistema de patentes en lo que hace a la promoción de tecnologías.

El Artículo 25º de la Ley de Semillas establece que la propiedad sobre un cultivar no impide que otras personas puedan utilizar a éste para la creación de un nuevo cultivar.

De esta manera, la Ley de Semillas prevé que las tecnologías puedan estar mutuamente disponibles para que unas sirvan de base del surgimiento de otras, sin que ello pueda acarrear los costos y los límites de explotación que tiene el sistema de patentes.

#### **c) Instrumentos de fomento al fitomejoramiento nacional**

El pasaje en donde más claramente se establece el objetivo económico y tecnológico que tiene la Ley de Semillas, es aquel en el que se crean Instrumentos

---

<sup>2</sup> Las plantas *autógamas* son aquellas que por su forma natural de reproducción generan una descendencia que es similar genéticamente a la planta de la que deriva, por lo que los granos de las plantas autógam<sup>2</sup> pueden ser usados como semillas al heredar del parental todos sus rasgos destacables.



fiscales de fomento al fitomejoramiento nacional. En efecto, es interesante repasar los Artículos 32º, 33º y 34º de la Ley de Semillas para comprender mejor el sentido de dicha norma.

A partir de estos tres Artículos puede verse la clara intención de que promocionar “las cooperativas, organismos oficiales, personas y empresas de capital nacional” y para ello proponía administrar una “Cuenta Especial” a partir de la recaudación en base a actividades que establece y favorece la Ley.

## *2. La “revolución (bio) tecnológica” y sus consecuencias agropecuarias*

En los últimos años han emergido nuevas tecnologías de “uso generalizado”, entre las que se destacan las denominadas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs: que incluyen la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones y la optoelectrónica), la biotecnología (ingeniería genética, selección asistida por marcadores, cultivos celulares, etc.) y, en mucho menor medida, la nanotecnología.

La aplicación más contundente de estos desarrollos a la tecnología agropecuaria ha sido la introducción de las variedades transgénicas, que revolucionaron completamente al sector agrícola argentino.

La transformación que estas tecnologías generaron no sólo se refleja en la lógica de investigación y las estrategias corporativas de las empresas proveedoras de bienes para el sector, sino que también, y a resultas de eso, se transformaron las prácticas productivas, la estructura social, la naturaleza de los actores agropecuarios y la geografía productiva de la Argentina.

### *2.1 Emergencia y transformación de actores agrícolas 1: los nuevos dueños de la tecnología agropecuaria*

A partir del cambio del paradigma tecnológico se privilegian selectivamente actividades de escala y de utilización intensiva de tecnologías e insumos. Las empresas capaces de afrontar investigaciones en el campo de la biotecnología, afrontando todas las etapas de cumplimiento regulatorio y protección de la tecnología a nivel global, fueron las provenientes de la industria química, farmacéutica y petrolera.

Las compañías químicas y farmacéuticas veían que podían integrar verticalmente la química, la biotecnología y el fitomejoramiento, que hasta el momento se había desarrollado en forma relativamente independiente por diferentes empresas, y que con ello podía pasar a ofrecer lo que Bisang et. al. (2008) denominan “oferta en paquetes integrados” (que entre otras cosas están compuestos por semilla modificada + agroquímico + tecnologías del nuevo manejo productivo, su conocimiento y financiamiento).

La situación en Argentina en realidad replica lo que ocurre a nivel global, donde las seis grandes empresas tecnológicas (Syngenta, Bayer, BASF, Dow, Monsanto y DuPont) controlan el 59.8% de las semillas y el 76.1% de los

agroquímicos. Según el Grupo ETC (2013) estas mismas seis empresas realizan el 76% de todo el gasto privado en investigación y desarrollo de esos 2 sectores.

Los seis gigantes de la ingeniería genética dedican aproximadamente 70% de su inversión en investigación y desarrollo a cultivos biotecnológicos y de ingeniería genética. Colectivamente gastaron 2200 millones de dólares en promedio en investigación y desarrollo de cultivos y biotecnología entre 2007 y 2010 (Grupo ETC, 2013).

La participación de estas empresas generando eventos transgénicos en variedades alógamas también transformó la forma en que operaban históricamente los semilleros nacionales y las instituciones públicas de investigación.

Estos semilleros locales e instituciones públicas estaban bien adaptadas a la obtención de semillas en especies autóгамas y de variedades híbridas para zonas extra pampeanas, que eran los espacios que, por la mayor dificultad para capturar la renta tecnológica o por no ser atractivos en términos de ingresos, eran los que las grandes empresas semilleras internacionales no pudieron o quisieron ocupar.

Para los semilleros nacionales, el desembarco de las corporaciones químicas y biotecnológicas en la totalidad del mercado semillero, los dejó fuera de escala y posibilidades tecnológicas.

Sin embargo, para muchas también significó la posibilidad de reconversión a partir del ingreso en una "división internacional del trabajo" basada en las cadenas agrobiotecnológicas del valor. En efecto, muchos semilleros nacionales no sólo lograron sobrevivir, sino también ganar eficiencia y competitividad, e incluso volver a participar en el mercado de variedades híbridas.

No obstante, esta situación no debe llevar a confusión sobre el hecho de que las empresas nacionales participan en el mejoramiento genético que adapta las variedades a las condiciones edafoclimáticas locales, sin acceder ni participar en el mercado biotecnológico que dio origen a la revolución. Es decir, si bien existen exitosas experiencias empresarias de capital nacional, a nivel de país el dato central que es que existe una marcada y creciente dependencia sobre las tecnologías más complejas (como las construcciones genéticas y las tecnologías para llegar a ella), en donde el país adopta y convalida una situación subordinada en la jerarquía tecnológica mundial.

De esta manera, las "alianzas estratégicas" entre los más dinámicos semilleros locales y las corporaciones químico-biotecnológicas no asegura ganancias equitativas que permitan la entrada de los actores locales en los mercados biotecnológicos<sup>3</sup>. Tomando un caso de estudio, Marin (2015) asegura que: "En la actualidad, Monsanto se está garantizando la apropiación del 66% del precio total de la venta de cada bolsa de semillas que tienen el gen de Monsanto, lo que deja el 33% restante para ser repartido entre las empresas argentinas de germoplasma (como Don Mario) y las multiplicadoras."

---

<sup>3</sup> Marin & Stubrin (2015) afirman que: "The regulatory costs of commercialising transgenic seeds are formidable. Food safety and environmental bio-safety testing for transgenic seeds (which are not required for seeds created using cross-breeding or intra-genic approaches) can exceed by up to an order of magnitude the R&D costs. Estimates from other developing countries of the direct regulatory costs to firms seeking to gain a license, i.e. the costs of providing the necessary data, range from 100,000 to 4 million dollars, depending on the jurisdiction and crop-event combination, and on whether there already exists, for example food safety or composition data, as a result of prior applications in other countries."

En este contexto, entonces, también cambia el rol tradicional de las instituciones públicas agropecuarias. A partir de la aplicación de la biotecnología, las TICs y la nanotecnología al desarrollo agropecuario y agroindustrial, el INTA, y otras instituciones públicas de desarrollo, pueden colaborar a generar un segmento de tecnologías nacionales que contribuyan al desarrollo de criaderos y empresas locales. Pero esto implica un nivel de inversión y de acción para el que las instituciones públicas, y otras instituciones relacionadas con el desarrollo tecnológico, actualmente no están preparadas.

El arribo de estos colosos de la industria biotecnológica, química y semillera, generó que programas enteros de mejoramiento queden rezagados, como ocurrió en INTA con soja o el algodón (que en alguna medida replicó lo que con tecnologías pasadas había ocurrido en el caso del maíz y otras variedades híbridas varias décadas atrás). Sin embargo, las instituciones públicas conservaron presencia en donde había dificultades para la captura de valor o en especies menos rentables, como algunas variedades forrajeras y autógamias.

### *2.2 Formas de dependencia y sus consecuencias*

La revolución agrobiotecnológica tiene diversas formas de manifestación en función de las aspiraciones tecnológicas que tenga el país para desarrollar sus propias biotecnologías. Veámoslo más de cerca:

#### **Primera forma de dependencia: las Semillas**

La forma más visible de dependencia se manifiesta en el acceso a las nuevas semillas, como componente central de los paquetes tecnológicos de oferta cerrada. Esta forma de dependencia es la que percibe el productor y la mayor parte de la opinión pública.

Tener la posibilidad de desarrollar y difundir una semilla competitiva, en un contexto donde las mismas son parte de “paquetes tecnológicos”, implica una capacidad de operatoria que sólo algunos jugadores globales pueden afrontar.

#### **Segunda forma de dependencia: los Eventos transgénicos**

Ante la dificultad o, más estrictamente, imposibilidad por parte de las empresas semilleras nacionales o las instituciones públicas de los países menos desarrollados de generar sus propias semillas transgénicas, progresivamente se fueron llevando adelante alianzas estratégicas con empresas globales que les permitiesen contar con los eventos transgénicos generados por ellas.

Acceder a esos eventos transgénicos en el marco de una “alianza estratégica” entre las empresas nacionales o instituciones públicas con las corporaciones químicas, que son sus titulares, implica aceptar los términos de una posición tecnológicamente subordinada que no termina resultando en una mayor generación de capacidades locales.

#### **Tercera forma de dependencia: las Tecnologías de transformación**

La tercera forma de dependencia es la dificultad o imposibilidad de contar con “libertad para operar” (*freedom to operate*) para tecnologías generadas desde países menos desarrollados.

En efecto, la biotecnología es un tipo de tecnología que, por basarse en materia viva, en ciertos contextos es capaz de reproducirse por sí misma. Esto genera la posibilidad de que cuando se reproduzca o multiplique la biotecnología que se ha desarrollado con los propios recursos se esté también reproduciendo o multiplicando la tecnología de un tercero, si es que dicha tecnología del tercero es un paso necesario o un componente de la nuestra. Ello ocurre, entre otras, con las “tecnologías de transformación”, que son utilizados por quienes desarrollan agrobiotecnologías, pero son de propiedad de un reducido número de jugadores a nivel mundial (como Monsanto, Novartis, Syngenta o Bayer).

### *2.3 Emergencia y transformación de actores agrícolas 2: transformación de actores agrícolas nacionales*

Las nuevas tecnologías, y la forma en que las mismas son ofrecidas a los productores, modificaron también las prácticas productivas, la estructura social, la naturaleza de los actores agropecuarios y la geografía agrícola-productiva de la argentina.

- i. Modificación de las prácticas agrícolas: la emergencia de los paquetes tecnológicos permitió la difusión de prácticas agrícolas que en otras condiciones eran difíciles de implementar, pero que con las tecnologías adecuadas permitían prácticas más sencillas, menos costosas y menos agresiva con el suelo. Ese es el caso, por ejemplo, de la Siembra Directa, que es una técnica basada en el cultivo de la tierra sin arado previo. De esta manera, no se remueven los rastrojos de los cultivos anteriores para asegurar una cobertura permanente del suelo y mejorar las condiciones físicas, químicas y biológicas del recurso.
- ii. Cambios en la estructura social rural: aparición de nuevos jugadores: Producto de la aplicación de nuevas tecnologías creció el tamaño de la unidad óptima de explotación, ya que se volvía económicamente más rentable la explotación de grandes escalas. De esta manera, favorece la proliferación de nuevos jugadores agropecuarios capaces de aprovechar profesionalmente la inversión en costosas maquinarias y prácticas que sólo se justifican con la escala. Tal es el caso de los contratistas, los *pool*es de siembra y los fondos de inversión agropecuaria. Estos actores, sólo podían consolidarse si segmentos de productores tradicionales cambiaban la forma en que se desarrollaban tradicionalmente sus prácticas. Y eso fue lo que pasó.
- iii. Reformulación de segmentos de productores: para que los *pool*es de siembra y grandes productores pudiesen aprovechar las economías de escala tenía que darse un fenómeno de concentración que sólo es posible si segmentos de productores abandonaban su actividad productiva para rentar sus campos. Esto fue lo que pasó en muchos productores de la pampa húmeda, pero también en zonas extra pampeanas. Pequeños y medianos agricultores, que antes trabajaban sus propias explotaciones, se volvieron rentistas, mudándose a las ciudades o grandes poblaciones. En

este sentido, el "agronegocio", conducido por las "Empresas de Producción Agropecuaria", contrasta con el rol tradicional del "productor agropecuario", que trabajaba el campo y vivía en los parajes, pueblos o ciudades cercanas a sus explotaciones (o unidades productivas), contribuyendo e involucrado en la sustentabilidad de las economías.

- iv. Extensión de la frontera agrícola: junto con estos cambios en la estructura socio-económica agropecuaria y rural tradicional, estas tecnologías generan un efecto socio-ambiental importante dado que ampliaron la frontera agrícola a entornos antes insospechados. El cultivo de soja y otras especies (trigo, girasol, maíz, etc.) fueron corriendo la frontera agrícola y ganando lugar frente a otras actividades tradicionales o cultivos regionales o industriales, que se redujeron o tuvieron que reformularse. Así, por ejemplo, como forma de reconversión, mucha ganadería se trasladó a áreas marginales o se intensificó a través de los *feedlots*, lo cual llevó a problemáticas sanitarias inéditas hasta el momento. Pero el efecto del corrimiento de la frontera agrícola fue más significativo para ciertas actividades y cultivos tradicionales que estaban fuertemente imbricados en la estructura socio-económica local, por la cantidad de puestos de trabajo y eslabonamientos productivos que generaban. Estas actividades y cultivos tradicionales fueron dando paso a cultivos extensivos desarrollados por trabajo tercerizado y administrados por los *pools* de siembra o grandes productores arrendatarios. A la problemática social que esto genera se le agrega que el riesgo ambiental que implica la expansión de cultivos a ecosistemas no preparadas para las mismas.

### *3. Consecuencias de estas transformaciones: desactualización de la Ley de Semillas*

Habría sido como consecuencia de estos cambios en las condiciones de aplicación de la Ley tiene tres consecuencias que merecen la pena destacarse:

- Primero, pareciera que el principal beneficiario económico de la Ley son los infractores (que debe diferenciarse claramente de quienes legítima y legalmente reservan semillas para futuras siembras), y que casi en su totalidad están integrados por grandes empresas agrícolas y no por el productor agropecuario.
- Segundo, la Ley, dada su escasa capacidad de aplicación y al estar sujeta a interpretaciones diversas, deja resquicios para que se generen prácticas comercial y legalmente abusivas por parte de los actores dominantes en la cadena de valor tecnológico, generando incertidumbre en los pequeños productores y en las comunidades locales.
- Tercero y por último, la desactualización no permite promocionar las actividades de fitomejoramiento nacionales previstas en la Ley, al no enfrentar las condiciones de dependencia tecnológica.

### 3.1 Infracción de las "empresas agrícolas"

Como se mencionó con anterioridad, la Ley de Semillas no diferencia a quién es un "productor agropecuario", es decir, aquel sujeto productivo que, por su actividad, genera efectos positivos en términos sociales, económicos, culturales, ambientales y territoriales, respecto de aquellos actores que realizan explotaciones agrícolas utilizando a la tierra, el capital y la mano de obra como simples "insumos" de la producción capitalista. El hecho de la Ley de Semillas no identifique al "productor agropecuario", y por no hacerlo entre dentro de esa categoría quien lo es junto con las "empresas agropecuarias", lleva a distintas situaciones de infracción de la Ley.

En Argentina se produce con un bajo nivel de semilla fiscalizada, que en el caso de la soja, por ejemplo, no llega al 20%. Si bien no toda la semilla no fiscalizada es "semilla ilegal", dado que un gran porcentaje de ella se corresponde a semilla para "uso propio", en términos generales, podría decirse que el alto porcentaje de semilla ilegal o "bolsa blanca", como comúnmente se la conoce, produce por un abuso a la excepción del agricultor prevista por la Ley.

El problema de la bolsa blanca siempre existió, pero ello no motivó un problema nacional porque, por un lado, la mejor forma que tenían los obtentores nacionales para favorecer la venta de semillas era que los precios de las bolsas de las semillas originales se pareciera lo más posible a los costos que le insumiría a un productor acondicionar semilla de uso propio.

Por otro lado, los diversos organismos del Estado, y especialmente el INTA, participaban en la generación de las variedades autóгамas más relevantes (trigo, alfalfa, algodón, arroz, etc.).

Sin embargo, la introducción de eventos transgénicos en variedades autóгамas (fundamentalmente soja y algodón) cambió todo el panorama. En parte, las empresas concentradas generaron su propio problema porque la oferta cerrada y controlada de estas semillas transgénicas llevó a que el precio de la bolsa de semillas se elevase varias veces respecto de lo que cuesta el grano, y esto sin duda incrementó el hecho de que "los productores" comprasen la denominada bolsa blanca<sup>4</sup>. Pero no es tan sencillo identificar quiénes son los que verdaderamente se benefician del mercado ilegal de semillas, primero es conveniente mostrar algunos datos de la estructura socio-productiva del agro argentino.

Acorde información del MINAGRI (2015), eran considerados pequeños productores de soja, trigo, maíz y girasol aquellos productores de granos que no superasen las 700 hectáreas. En 2014 eran 46.121 los que podían ser considerados "pequeños productores de granos" y ellos componen el 69% del total de los productores de granos. Sin embargo, esos pequeños productores de granos y de la agricultura familiar sólo explican el 12% de la producción granaria del país. En otras palabras, el 31% de los productores más grandes, unos 20.721, se queda con el 88% de las ganancias de la producción granaria.

---

<sup>4</sup> Perissé & Calvo (2005): "¿Qué motiva al productor a hacer uso de su propia semilla? La brecha de precios entre la semilla tradicional y la transgénica implicó un diferencial entre dos y tres veces a favor de esta última por pago de regalías."

Más aun, la gran mayoría de los que producen casi el 90% de los granos son productores de granos sin ser agricultores, sino grandes empresas que producen en sus campos y en campos de terceros. En este sentido, Gorban (2010, p. 18-19) menciona que:

“Se estima que, hoy, un 70% de la tierra en la región pampeana no se encuentra trabajada por sus propietarios, sino por estos otros actores, bajo alguna forma de contrato temporario; además, el 50% de la superficie con granos es trabajado con maquinaria agrícola contratada. Los seis “pools” de siembra más importantes... trabajan una superficie total –sumada la propia y la contratada a terceros– un 30% superior a la que poseen los 103.454 productores de todo el país, cuyas EAPs poseen 25 o menos hectáreas de superficie total.”

De esta manera, no hay razón que amerite a que estos grandes productores y *pools* de siembra se beneficien de la “excepción del agricultor”. Más aun, dado los volúmenes con los que operan y las posibilidades tecnológicas con las que cuentan, son estos actores los que explican el porcentaje mayoritario de semilla ilegal a través de la bolsa blanca o abuso del uso propio. En efecto, tal como menciona Ripoll (Argenética, 2014): “Los grandes productores en particular manejan semilla y grano en su propio establecimiento porque tienen la posibilidad tecnológica.”

Es por esta razón que, tal como sostiene en uno de los considerandos de la Resolución 52/2003 del INASE: “... el informe de la DIRECCIÓN DE CERTIFICACIÓN Y CONTROL de fojas 6 señala que del SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) al OCHENTA POR CIENTO (80%) de la semilla que se fiscaliza ya no se encuentra en galpones comerciales sino en campos, confundiéndose la semilla denominada de ‘uso propio’... con la semilla ilegal.”

En este mismo sentido se expresan Gutierrez & Penna (2004: 38) cuando sostienen que:

“Quienes pueden hacer su propia semilla al amparo de la exención del agricultor que ofrecen los DOV... [y] hacen su propia semilla con un riesgo variable de acuerdo con su capacidad técnica para ello; [son] en este sentido los agricultores grandes [quienes] tienen ventajas sobre los pequeños.”

Por eso, no puede decirse que sea “el productor agropecuario” el que infringe generando un perjuicio a la industria semillera, sino que quienes lo hacen, generando un perjuicio económico real para el titular de los derechos de obtentor, son el 31% de los grandes productores y pooles de siembra. Son ellos quienes verdaderamente se benefician en que no haya un cambio en la Ley de semillas.

Para ayudar a diferenciar la semilla de uso propio de aquella de origen ilegal, el INASE estableció la Resolución 80/07, del 19 de abril de 2007, a través del cual se creó el “Registro de Usuarios de Semilla de Soja y Trigo”. El mismo, en su Artículo 2º, establece que: “Para... los usuarios contemplados en este registro y cuyo volumen de producción de grano de soja y/o su volumen de producción de grano de trigo supere las DOS MIL (2000) toneladas, deberán presentar una declaración Jurada con información y documentación sobre el origen de la semilla utilizada en estas especies”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A su vez, la Resolución 187/2015, que modifica la Resolución 80/2007, obliga a los productores cuya facturación sea superior a tres monotributos de la más alta categoría, a declarar antes del 31 de enero de cada año de dónde salió la

Sin embargo, a julio de 2017 el INASE presentó un informe sobre el nivel de informalidad en el mercado de la soja por parte de los “grandes productores”, que coincide con su concentración en materia de producción del cultivo por estrato de productores, y en el cual se informa que la mayoría de ellos no cumplieron con las presentaciones ante el organismo exigidos por el Registro de Usuarios de Semillas<sup>6</sup>.

### *3.2 Surgimiento de prácticas abusivas a través del “control del comando”*

Otra importante consecuencia, mucho más importante por la dependencia tecnológica del país, es que, a diferencia de lo que ocurría cuando la Ley fue promulgada, quienes ahora son los principales perjudicados del alto porcentaje de bolsa blanca (en términos absolutos) son empresas globales con capacidad operatoria y lobby internacional.

En efecto, a diferencia del pasado, quienes reclaman la actualización de la Ley de Semillas no son sólo empresas mejoradoras de variedades vegetales, son los “seis grandes” de la biotecnología, los que como producto de sus recientes fusiones y adquisiciones (Monsanto con Bayer, Dow con Dupont y Syngenta con ChemChina), concentran la mayoría del mercado de agroquímicos nacional<sup>7</sup>. Más importante aún es que estos grandes jugadores concentrados incrementan su capacidad de “coacción” sobre gobiernos y productores locales, amenazando con la no entrada de nuevas tecnologías sobre las cuales el país tiene una evidente dependencia<sup>8</sup>.

A pesar del peso específico que tienen estas empresas, su presión también se instrumenta a través de las embajadas y las delegaciones diplomáticas de los países en los cuales tienen sus casas matrices. En efecto, así como “La Cámara de Comercio de Estados Unidos le recomendó al Gobierno solucionar el conflicto con Monsanto” (Nota Diario La Nación, 25 de mayo de 2016), el tema de la Propiedad Intelectual en semillas en Argentina entró dentro del denominado “Special 301 Report” que elabora la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos. Es esta Oficina la que interviene con “recomendando políticas” para su presidente, que usualmente terminan en “retaliaciones unilaterales”<sup>9</sup>.

---

semilla de soja que utilizaron para la producción. La idea sería la de conocer el número real de semilla reservada para uso propio y, consecuentemente, poder sacar el porcentaje de semilla no legal.

Por esta Resolución, se establece que quedan exceptuados de esta exigencia los productores inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), creado por la Resolución N° 255 de fecha 23 de octubre de 2007, de la ex-SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS.

<sup>6</sup> INASE: “Se analizarán las semillas de los productores que no realizaron la DDJJ”: [https://www.inase.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=577:2017-06-28-14-38-00&catid=1:latest-news&Itemid=97](https://www.inase.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=577:2017-06-28-14-38-00&catid=1:latest-news&Itemid=97) Última entrada, 25 de julio de 2017.

<sup>7</sup> Para el mercado de agroquímicos en Argentina en 2016, Bayer y Monsanto tenían un 23,8% del participación en el mercado, Dow y Dupont 16,3% y ChemChina (Adam + Syngenta) 16,2%, lo que sumadas da más de la mitad del total del mercado para sólo tres conglomerados.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo declaraciones del Director General de Syngenta para Latinoamérica Sur, Antonio Aracre, quien sostuvo en julio de 2017 que: “ninguna de las empresas que tenemos eventos biotecnológicos para lanzar al mercado para ayudar a los productores en control de malezas lo vamos a hacer en caso de que no exista una ley que nos proteja” (<https://www.pressreader.com/argentina/clarin-econ%C3%B3mico/20170709/281715499650303>).

Con igual tono, “Monsanto anunció que no traerá nuevas tecnologías en soja”, según hizo saber el CEO Global de la empresa, Brett Begemann (Nota del Diario La Nación, 18 de mayo de 2016).

<sup>9</sup> Tal como menciona Coriat (2008): “...en la ley que regula el comercio en los Estados Unidos se introdujo una sección especial, la 301, sobre la propiedad intelectual. Esta disposición obliga al Secretario de Estado de Comercio de los Estados Unidos a establecer todos los años una lista de los países que pueden haber sido capaces de violar la ley de



Estas grandes corporaciones globales, crecientemente concentradas, no sólo amenazan con restringir el acceso a las nuevas tecnologías y presionan a los gobiernos, sino que también son capaces de llevar adelante mecanismos de “control del comando”. Este mecanismo de “control de comando” es el que: “...surge directamente del control sobre el acceso a los recursos estratégicos de una actividad productiva y, por lo tanto, del poder de exclusión sobre los participantes de la cadena que no cumplen con las reglas que la firma líder establece” (Sztulwark, 2012).

Para dar un ejemplo reciente, la empresa MONSANTO impulsó un mecanismo de comando para la captura tecnológica de las variedades “INTACTA RR2PRO”. A través del mismo, la empresa busca imponer condiciones a los productores para que acepten renunciar, a través de los denominados “acuerdos entre privados”, de la excepción del agricultor que los ampara acorde a lo establece la Ley de Semillas. A su vez, este mecanismo de comando implicaría “de facto” el pago de una suma fija por cosecha de grano, que es algo excluido de nuestra legislación.

Por tal razón, este mecanismo de comando para las variedades fue denunciado, en agosto de 2014 ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia en lo que se considera que es un “abuso de posición dominante”.

Si bien la Ley de Semillas tampoco permite identificar, caracterizar o evitar conductas como estas que se denuncia, se realizó una presentación por “abuso de posición dominante” en donde se sostiene que: “la multinacional ha celebrado acuerdos con todas las empresas exportadoras en Argentina para que realicen el control y retención de mercadería para el cobro de los cánones sobre el grano estipulados en nombre de Monsanto Argentina”<sup>10</sup>. Es decir, se menciona que MONSANTO habría logrado la adhesión de todos los exportadores, quienes serán los encargados de controlar los granos de soja en el puerto.

Este enfrentamiento entre Monsanto y los productores agropecuarios produjo tensiones que llevaron al consejo directivo de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires a sostener que: “ante la alarma de que la falta de solución al conflicto podría trabar la comercialización” se debía aprobar un sistema de cobro alternativo al propuesto por MONSANTO, involucrando a “gran parte de las entidades de la cadena agropecuaria” (corredores de granos, acopios, exportadores y empresas semilleras). Igual que con el caso de INTACTA, se invitó a los productores a “adherir voluntariamente” al mismo. Dicho sistema se denomina: BOLSATECH.

Ante esta situación, la forma que tuvo el Estado para disminuir la arbitrariedad y la litigiosidad que generaba este conflicto, fue asumir el rol que le imponían los privados. En efecto, a través de Resolución 207/2016, y prorrogada para 2017, el Ministerio de Agroindustria, a través del INASE, resuelve que será el propio Estado el que supervisará la extracción de muestras de grano al productor en el “primer punto de entrega” y proveerá los procedimientos y métodos de

---

propiedad intelectual en perjuicio de las empresas norteamericanas, estimando el perjuicio que podría haberse producido. Esa lista debe ser enviada al Congreso y allí debe justificarse el motivo por el cual no se tomaron represalias contra esos países.”

<sup>10</sup> Ver Nota de TELAM “La FAA amplió su denuncia contra Monsanto por violar las leyes de Semillas y Patentes” del 10 de febrero de 2016: <http://www.telam.com.ar/notas/201602/135827-faa-denuncia-monsanto-violacion-ley-semillas-patentes.html>

muestreo y testeo de las semilla. A su vez, dicha Resolución, en su Artículo 5 establece que: "Los infractores serán sancionados de acuerdo a lo establecido en el Artículo 38 de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas".

### *3.3. Ausencia de generación de tecnologías argentinas en el marco de la revolución biotecnológica*

Actualmente no hay eventos transgénicos nacionales que estén en el mercado. En efecto, de los 35 eventos de transformación vegetal autorizados para comercialización por el Ministerio de Agroindustria hasta marzo de 2016, sólo dos fueron presentadas por solicitantes nacionales y ninguna de ellas se encuentra en etapa de comercialización.

Podría plantearse que en términos generales los criaderos locales se concentraron en el mejoramiento genético tradicional y, para poder sobrevivir, firmaron acuerdos con grandes oferentes de biotecnologías que funcionan como sus proveedores.

Para ejemplificar esto se puede tomar el caso de la empresa nacional más exitosa en términos de su participación en el mercado de variedades de soja: Don Mario. Tal como afirman Marín & Stubrin (2015: 20): "Don Mario is deliberately not involved in the development of 'transgenic events'." Para explicar por qué de se da esta situación, las autoras sostienen que:

"The strategic decision is mostly related to the enormous costs of complying with regulatory biosafety requirements and patenting of transgenic events... The company, however, performs cross breeding relying on advanced biotech tools (e.g., molecular markers) and on a complex network of experimentation that spread all over the soy regions in Argentina, the south of Brazil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, South Africa, the US and some European countries." (Marín & Stubrin, 2015: 20).

Lo mismo puede decirse para las tecnologías generadas desde el sector público.

### *4. Limitación en proyectos de Ley de Semillas presentados*

Actualmente hay varios proyectos con estado parlamentario, algunos que tomaron estado público sin tener aún dicho estado, y también existe un proyecto de modificación de la Ley de Semillas, que no pretende derogar la Ley 20.247, presentada por el poder ejecutivo.

Tomando lo que se entiende que es lo mejor de cada proyecto, puede verse que en la discusión están tratados temas realmente relevantes como para actualizar la Ley de Semillas. Tomando algunos de los aspectos más importantes del conjunto de los proyectos hechos públicos, se puede mencionar:

- Se busca generar criterios para identificar al legítimo "producto agropecuario"
- Declaración de "Orden Público" para la excepción del agricultor
- Armonización con compromisos constitucionales y con leyes vigentes.

- Establecimiento de mecanismos que permitan reducir o evitar el abuso de posición dominante
- Fortalecimiento del INASE,
- Mantenimiento de la excepción del fitomejorador
- Protección de la "Variedad Esencialmente Derivada"
- Confirmación del concepto de "integralidad de la semilla"
- Definición de "variedad vegetal" y contemplación de las variedades criollas y nativas
- Nuevos criterios para el "registro de comercio de semillas", etc.

Sin embargo, la pregunta sobre la que volvemos en este trabajo es: ¿se están enfrentando las causas que profundizaron nuestra dependencia tecnológica en el mercado semillero y transformaron las condiciones de organización de la producción agrícola y de la vida rural? ¿En los proyectos presentados están contemplados el desarrollo de capacidades tecnológicas y productivas nacionales que permita posicionarnos en forma activa ante cambios tecno-económicos inevitables?

Nuestra respuesta es que no, que ninguno de los proyectos de Ley de Semillas aborda la cuestión de fondo que son los que generaron la obsolescencia de la Ley anterior y nos convirtieron en simples adoptantes de transformaciones que, en función de nuestra dependencia tecnológica, no fuimos capaces de controlar ni aprovechar.

Pero, ¿cuánto puede aportar en este sentido una Ley de Semillas? Desde este trabajo sostenemos que una Ley de Semillas nos permita realizar interpretaciones sobre su "espíritu" y que en la actualidad nos puede ayudar a repensar el ¿entre quiénes?, ¿cómo? y ¿para qué? de la reinversión de la renta tecnológica que la misma Ley permite en tanto legislación de protección de la propiedad intelectual.

Promover capacidades nacionales, a partir del rol de criaderos nacionales e institutos públicos de investigación que permitan incrementar la autonomía tecnológica fue, es y debe ser uno de los objetivos de la Ley de Semillas.

### *5. Una propuesta a modo de ejemplo*

Una de las alternativas posibles a esta limitación en los proyectos presentados sería la de mejorar los mecanismos de captura de valor por parte del Estado, de forma de obligar a cumplir con la Ley al 30% de empresas agropecuarias y grandes productores que explican el 88% de la producción granaria del país, en conjunto con una manera de que el Estado pueda participar en parte de la captura de renta tecnológica que el Estado habilitaría modificando la Ley de Semillas.

Participando en dicha captura de valor se podría generar un Fondo para la promoción de actividades biotecnológicas y de fitomejoramiento, que nutra a la "Cuenta Especial", mencionada en el artículo 32, 33 y 34 de la Ley de Semillas, destinada a la promoción de "las cooperativas, organismos oficiales, personas y

empresas de capital nacional”, y que todavía se menciona en todos los proyectos de Ley presentados, pero en los que no se dice cómo se lo financiará.

Advertimos que mejorar los sistemas de captura de renta tecnológica en mercados concentrados puede ser contraproducente (por profundización de la extranjerización y fuga de capitales) si no se discute en paralelo, y como condición, la forma en que se propondrá e inducirá una distribución de dicha renta en la reinversión de proyectos tecnológicos que incrementen el margen de maniobra nacional.

Uno de los mecanismos posibles, inspirado en el proyecto de “Regalías Globales”<sup>11</sup>, podría ser el siguiente: al momento en que los grandes productores granarios y “empresas agropecuarias” realicen la primera venta del producto primario sobre ciertas especies autógenas...

- a. Acopiadores, cooperativas, exportadores, molinos y en general todos los componentes de la cadena que recepan granos provenientes de la primera venta, podrían funcionar como agentes de retención designados por el Ministerio de Agroindustria;
- b. Esa retención buscará equiparar la diferencia entre el precio de la semilla certificada y el precio de la semilla ilegal (bolsa blanca o uso propio ilegal) para la cantidad de grano entregado;
- c. Los agentes de retención depositarán lo retenido en una cuenta bancaria oficial;
- d. Si se acredita mediante la factura y/o comprobante respectivo que se compró semilla legal para esa campaña y para esa cantidad de grano, se devuelve lo retenido;
- e. Si no se puede acreditar la compra de semilla legal para esa campaña y esa cantidad de grano, no se devuelve retenido y el vendedor es pasivo de una multa y/o sanción;
- f. Sin embargo, si se puede comprobar que el grano proviene de las dos primeras multiplicaciones posteriores a la compra de la semilla legal, los productores podrán comercializar el grano sin recibir multas y/o sanciones.
- g. En caso de comercializar grano con la siembra de semilla legal de las categorías primera o segunda multiplicación, el gran productor o empresa agropecuaria solo recibirá el 50% de lo retenido.
- h. A partir de la tercera multiplicación, se considerará que está en la situación indicada en el punto “e”, es decir, que se está cometiendo una infracción y por lo tanto no se reintegra nada de lo retenido y se está sujeto a multas y/o sanciones;

Este proceso se puede ver en la tabla I. En el mismo, se supone que la bolsa de “semilla tecnológica” certificada se vende a u\$s 27, mientras que la semilla de

---

<sup>11</sup> El proyecto de Regalías Globales fue un proyecto de Ley de la vieja Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del año 2003, que buscaba incentivar la inversión en Investigación y Desarrollo de nuevos cultivares de plantas autógenas y otros programas de fitomejoramiento del sector privado y público. Este proyecto buscaba crear un fondo fiduciario a partir de la retención de un porcentaje (entre 0.3 y 0.9) de la primera venta de granos de trigo y soja que efectúen los productores. Dicho fondo se distribuiría entre los obtentores de variedades en una proporción mayoritaria, reservándose el resto para fomentar el mejoramiento de otros cultivos.

“autoproducción” cuesta u\$s 18. La diferencia entre ambas es de U\$s 9. Estos U\$s 9 son los que se retienen y reembolsan cuando se acredita la compra de la semilla certificada. En cambio se reembolsa solo la mitad de la primera y segunda multiplicación, y nada en la tercera, con lo cual se generará el incentivo a volver a comprar semilla certificada, ya que no habría ganancias en la autoproducción.

**Tabla I: Ejemplo de esquema de retención**

	<b>Semilla certificada</b>	<b>Primera multiplicación</b>	<b>Segunda Multiplicación</b>	<b>Tercera</b>
Pequeño y mediano productor	Compra Bolsa	Uso Propio	Uso Propio	Uso Propio
Gran productor y Pooles de siembra	Compra Bolsa: u\$s 27 Retiene U\$S 9 Reembolsa u\$s 9 <b>Costo: u\$s 27</b>	Compra Bolsa: u\$s 18 Retiene U\$S 9 Reembolsa u\$s 4,5 Costo: u\$s 22.5	Compra Bolsa: u\$s 18 Retiene U\$S 9 Reembolsa u\$s 4,5 Costo: u\$s 22,5	Compra Bolsa: u\$s 18 Retiene U\$S 9 Reembolsa u\$s 0 Costo: u\$s 27+multa

Fuente: Elaboración Propia

Según su origen, los recursos provenientes de las retenciones serán destinados a dos fondos diferentes:

- I. El primer fondo estará integrado por el 50% de lo que se retuvo a los grandes productores o empresas agropecuarias que comercializaron primera y segunda multiplicación propia;
- II. El dinero de este fondo se destinará al pago de regalías a los titulares de derechos de propiedad vigentes, por lo que será gestionado con información proveniente del sector privado, quienes determinarán como se distribuirá entre los obtentores;
- III. El segundo fondo estará integrado por el otro 50% de lo retenido en primera y segunda multiplicación y por el 100% de lo retenido a quienes hayan obtenido grano de semilla de la que no hayan podido demostrar la legalidad de su procedencia, por todos los ingresos provenientes de sanciones y/o multas a que ello dé lugar y por aquellos recursos que provienen de semilla adquirida legalmente pero que supere la tercera multiplicación;
- IV. Este segundo fondo está destinado a financiar proyectos de investigación y desarrollo que mejore las capacidades nacionales en fitomejoramiento y biotecnología vegetal.

A partir de esta propuesta, ganaría el obtentor porque se induciría a la compra periódica de semilla legal y, a su vez, cobraría la mitad por multiplicaciones propias de las “empresas agropecuarias”. A su vez, el Estado contaría con un fondo de algunas decenas de millones de dólares para ayudar a superar la dependencia tecnológica<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La cifra puede parecer grande, pero de sólo por hacer un ejercicio en base a la información presente en el libro de Sebastián Sztulwark (2012), se puede ver que si se tiene en cuenta la renta tecnológica anual de la semilla RR en Argentina para el promedio de los años que van desde 1996/7 hasta 2005/6, la misma habría rondando los u\$s 243.385.057 anuales.

**Tabla II: Origen y destino de los fondos**

	<b>Origen del Origen del fondo o</b>	<b>Destino del Fondo</b>
Fondo 1	50% de lo que se retuvo a los grandes productores o empresas agropecuarias que comercializaron primera y segunda multiplicación propia	Pago de regalías a los titulares de derechos de propiedad vigentes, por lo que será gestionado con información proveniente del sector privado, quienes determinan como se distribuirá entre los obtentores.
Fondo 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*50% de lo retenido en primera y segunda multiplicación.</li> <li>*100% de lo retenido a quienes hayan obtenido grano semillas de la que no hayan podido demostrar la legalidad de su procedencia.</li> <li>*Ingresos provenientes de sanciones y/o multas a que ellos de lugar.</li> <li>*Recursos Que provienen de semilla adquirida</li> <li>*legalmente, pero que supere la tercera multiplicación.</li> </ul>	Financiar proyectos de investigación y desarrollo que mejore las capacidades racionales y fitomejoramiento y tecnología vegetal.

*Fuente: Elaboración propia*

Los proyectos de creación de fondos capturados de la renta tecnológica de semillas, y destinados a la investigación en el mejoramiento vegetal, no es algo inventado en Argentina. Calvo & Perissé (2005) mencionan que:

“En Francia, la Federación que defiende los derechos del uso propio de la semilla, ‘acuerda con el pago de las regalías con la condición de que la suma que abonon bajo este concepto, sea destinada para la investigación en autógamas’.”

El fondo de desarrollo tecnológico no debe reemplazar sino interactuar con otros múltiples mecanismos que utilizan los Estados para la promoción de actividades de desarrollo tecnológico, tanto del sector público como del privado (inversión en investigación básica y aplicada, subsidios, créditos, protección de mercado, demanda pública, etc.). E incluso debería apoyarse y potenciarse en la acción de las instituciones públicas de investigación y los criaderos nacionales.

## 6. Palabras finales

Quedar sujetos pasivamente a las transformaciones a las que nos conducen las revoluciones tecnológicas en el sector agroindustrial, implica no sólo dejar pasar lo que podría ser usado para el desarrollo productivo y social de nuestro pueblo, sino que implica la aceptación resignada de mutaciones sociales de consecuencias y sentidos impredecibles.

Un país como la Argentina no necesita ser líder en este tipo de tecnologías, ya que las condiciones naturales de nuestra producción nos convierten en socios deseables para cualquier empresa tecnológica. Pero si se quiere superar los defectos de una sociedad “dual”, desequilibrada e inequitativa, se necesitan generar condiciones tecnológicas y productivas que permitan transformar en empleos de calidad a las nuevas tecnologías surgidas de revoluciones provenientes de los países más desarrollados.

Para ello se necesita una fuerte apuesta del Estado, desplegando herramientas de planificación, creando una institucionalidad adecuada y teniendo una fuerte presencia en el financiamiento de actividades tecnológicas, tal como ocurrió en el pasado en cualquiera de los países ahora desarrollados.

Sin embargo, ¿quién sería el actor, grupo de interés o interesado en liderar un proceso como este, que implica constantes y fuertes inversiones, que se deducirían de los ingresos que los actuales grupos de poder e influencia, para pensar en un proyecto nacional a mediano y largo plazo? En efecto, en un tema tan sensible como la Ley de Semillas, el futuro está representado solo parcialmente por los actores con capacidad de influencia.

¿Qué nos depara el devenir de esta Ley en Argentina? Actualmente no puede saberse, pero lo seguro es que lo que el país necesita para superarse no está en un "justo medio" o en un resultado de negociación entre grupos de influencia que, en función de sus atendibles necesidades en un caso, y mayor expectativa de ganancias, en otro, puedan generar como cimientos para el futuro.

### *Referencias bibliográficas*

- ARGENÉTICA (2014). *Encuentro Ley de Semillas en la Biblioteca Nacional. Qué opina cada sector*. Toctumi Ediciones. Buenos Aires.
- BERGEL, S. (1996). *Requisitos y excepciones a la patentabilidad. Invenciones biotecnológicas. Derecho de patentes*. Ediciones Ciudad Argentina: Buenos Aires.
- BERGEL, S. (2016). *Una sentencia destacable sobre patentabilidad vegetal*. Inédito.
- BISANG, R., ANLLÓ, G., Y CAMPI, M. (2008). "Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina." En: *Desarrollo Económico*. N 190-191 (48). Buenos Aires:165-207.
- CALVO, S., & PERISSÉ, P. (2005). "El Privilegio del Agricultor. Situación en EEUU, Europa y Argentina." En: *Técnica Administrativa*. N 24(04) octubre/diciembre. Buenos Aires.
- CASCARDO, R., GIANNI, C. Y PIANA, J. A. (1998). *Variedades vegetales en Argentina: El comercio de semillas y el derecho de obtentor* (No. D50/39).
- CASELLA, A. P. (2003). *La excepción del agricultor en los convenios internacionales y en algunos derechos extranjeros*. Disponible en: <http://www1.unne.edu.ar/cyt/2002/01-Sociales/S-043.pdf>.
- CORIAT, B. (2008). "El régimen de la propiedad intelectual y la innovación." En: *Realidad Económica*, marzo, Núm. 233, IADE: Buenos Aires: 23-96.
- CORREA, C. (2006). "Mecanismos de Protección de Propiedad Intelectual en Plantas." En: *Seminario de Expertos Los Derechos de propiedad intelectual en el ámbito de los recursos fitogenéticos*. 18, 19 y 20 de octubre. Facultad de Derecho, UBA.
- ETC GROUP. Communiqué 110, 2013. Disponible en sitio web <http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/ETC%20Communique%CC%81%20110-SpaFin.pdf> Fecha de consulta : 07 de marzo de 2016.
- FENTON, G., CHI-HAM, C. Y BOETTIGER, S. (2010). "Libertad para Operar: La Perspectiva y Función del Estudio Jurídico." En: Anguita, F., Díaz, C. L., (Comps.), *Gestión de*

- la Propiedad Intelectual e Innovación en Agricultura y en Salud: Un Manual de Buenas Prácticas*. FIA: Programa FIA-PIPRA (Chile) y PIPRA (EE.UU.): 279-302.
- GIANNI, C. Y VILLAMAYOR, M. L. (2010). "La problemática de los contratos de obtentor en la República Argentina." En: *Distintas Facetas de las Variedades Vegetales. Tomo I: La Propiedad Intelectual de las variedades vegetales. El derecho de Obtentor*. Ediciones del INASE: 165-182.
- GORBAN, M. (2010). "Hablemos de Soberanía Alimentaria". En: *Diaeta*, 28 (131).
- GUTIÉRREZ, M., & PENNA, J. (2004). "Derechos de obtentor y estrategias de marketing en la generación de variedades públicas y privadas." En: *INTA. Documento de trabajo*. N 31.
- GUTIÉRREZ, M. (2007). *Derechos de Obtentor*. Curso Intensivo de Posgrado de Propiedad Intelectual. Facultad de Derecho y Ciencia Sociales. UBA. Buenos Aires. MIMEO.
- MARIN, A. (2015). "Los dueños de las plantas en Argentina: ¿Quién decide?, ¿Cómo se decide?" En: *IBEROAMERICANA*. N 15(58):184-190.
- MARIN, A., Y STUBBRIN, L. (2015) "Innovation in natural resources: New opportunities and new challenges The case of the Argentinian seed industry Innovation". En: UNU-MERIT Working Paper Series 2015-015. Disponible en: <<http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2015/wp2015-015.pdf>> [acceso 10/5/2015]
- PERISSÉ, P. Y CALVO, S. (2004). "El privilegio del agricultor: Situación en EEUU, Europa y Argentina." En: *Técnica administrativa*. Núm. 4 (24), Buenos Aires.
- SZTULWARK, S. (2012). *Renta de innovación en cadenas globales de producción: el caso de las semillas transgénicas en Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento: Buenos Aires.







## ***Una aproximación a las políticas alimentarias y a los modelos de gestión de comedores escolares***

Graciela Borrás

### *Introducción*

Los problemas alimentarios no sólo se relacionan con la producción de alimentos y la expansión de determinado modelo agrícola, sino también, con el funcionamiento de toda la economía y el accionar de las instituciones políticas y sociales que pueden influir de manera directa o indirecta en la capacidad o incapacidad de la población para adquirir alimentos y acceder a una alimentación saludable.

En el caso de la Argentina, el 80% de las muertes se debe a enfermedades no transmisibles, donde uno de los factores de riesgo es la alimentación inadecuada. Diversos autores y fuentes advierten que la población en general posee una alimentación monótona y de baja calidad nutricional, centrada fundamentalmente en el consumo de carne vacuna, con mayor contenido graso y escaso consumo de frutas y verduras. Dichos estudios muestran los problemas nutricionales vinculados a excesos -como el sobrepeso y la obesidad-, que han ido en aumento en los últimos años, junto a deficiencias por carencia (como la baja talla y bajo peso), que pueden coexistir dentro de un mismo hogar.

Las acciones en alimentación escolar se inician con la crisis económica ocasionada en los años '30 por medio de la entrega de la "copa de leche" en las escuelas y se generalizan en la mitad de la década del siglo XX cuando se abren comedores en escuelas de jornada simple, donde existen poblaciones vulnerables.

En el presente estudio se analiza un modelo de gestión mixto de comedores escolares desarrollado en el partido de Balcarce, Provincia de Buenos Aires. A diferencia de lo que sucede en otros partidos de la provincia, dicho modelo tiene la particularidad de que coexiste un sistema centralizado de compras de alimentos y una cocina donde se elaboran las comidas que se reparten en las escuelas del distrito, con cocinas descentralizadas ubicadas en algunas escuelas que reciben los alimentos y los elaboran en el lugar. El trabajo propone analizar las prácticas y las representaciones de los actores involucrados en los diferentes procesos que atañen a la implementación de este servicio de comedor, tales como: los representantes del consejo escolar, los directivos de escuelas, los docentes y las cocineras. El objetivo es poder analizar las fortalezas y las debilidades de este modelo de gestión que permita identificar los obstáculos y poder conocer cuán lejos o cerca se está para que el comedor escolar se convierta en un lugar de aprendizaje de buenas prácticas alimentarias.

Para ello se utilizó una metodología cuanti-cualitativa, con recopilación de fuentes secundarias de datos estadísticos de alcance nacional y provincial, y fuentes primarias de información, obtenidas a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a diez personas involucradas en la prestación del servicio de comedor escolar.

En la primera parte de este estudio se desarrollan los conceptos que lo enmarcan, relacionados con la seguridad y la soberanía alimentaria y el enfoque de derechos. En el siguiente punto se consideran los patrones alimentarios predominantes y los principales factores de riesgo relacionados con la salud de la población. Posteriormente, se describe la política alimentaria de nuestro país, centrando el estudio en el origen y la evolución de los programas dirigidos a los comedores escolares. Seguidamente se describe la experiencia de gestión mixta (cocina centralizada y descentralizada) de comedores escolares desarrollada en el partido de Balcarce, donde se analizan los sistemas de control de insumos y gastos, la asignación del servicio, la definición de los menús, la preparación de las comidas, el servicio en las escuelas y la educación alimentaria y nutricional. En el último punto se reflexiona acerca de lo señalado anteriormente y se plantea el gran desafío que la política pública tiene por delante, que es el de fortalecer a través de sus programas el derecho que tienen todas las personas y las familias, al acceso a una alimentación saludable, a la información y a la educación alimentaria contribuyendo de esta manera, al desarrollo de una ciudadanía plena de derechos.

### *Seguridad y Soberanía Alimentaria y Derechos*

El derecho humano a la alimentación se establece en numerosos tratados e instrumentos internacionales. En 1948, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el derecho a la alimentación fue reconocido como Derecho Humano (Art.25.1). En el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se aborda de manera más exhaustiva (1966). También está incluido en la Convención de los Derechos del Niño (1989), en las Conferencias Internacionales de Nutrición de 1992 y de Roma de 1996. La Cumbre Mundial de la Alimentación (1996), declara que la Seguridad Alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial se alcanza cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

El foro paralelo de las organizaciones sociales nucleadas en la Vía Campesina hace hincapié en el concepto de soberanía alimentaria y la define como “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas de producción, distribución y consumo”... incluyendo “el derecho de los pueblos a priorizar la producción agrícola local para alimentar a su población, el derecho de los campesinos a producir sus propios alimentos, el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias de bajos precios (*dumping*), la participación de los pueblos en la definición de la política agraria, entre otros”. Por otra parte, el Parlamento Latinoamericano<sup>1</sup>, sanciona en el año 2012 la primera Ley Marco denominada “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”, que reconoce el derecho a la alimentación desde una esfera supranacional, que fortalece los tratados internacionales, a los cuales suscribe Argentina otorgándoles

---

<sup>1</sup> Entidad que agrupa a los congresos y asambleas legislativas de 23 países de América Latina y el Caribe.

jerarquía constitucional. Esto abre la posibilidad de la judicialización, en caso de que dicho derecho sea vulnerado.

La plena realización del Derecho a la alimentación requiere asegurar el ejercicio progresivo de los demás derechos. Por lo tanto las políticas alimentarias no deben plantearse como meras políticas asistenciales sino como formas de generar ciudadanía. El enfoque de derechos considera a las personas en su calidad de ciudadanos, que poseen derechos económicos, sociales y políticos que son indivisibles, en razón de ser titulares de derechos: se consideran sujetos de derechos y no personas con necesidades y, por lo tanto, objeto de asistencia.

### *Patrones alimentarios y Factores de Riesgo*

La Argentina produce alimentos en cantidad suficiente para alimentar a 400 millones de personas. Sin embargo, su población se encuentra en un estadio avanzado de transición nutricional desde el consumo de alimentos más saludables - como las frutas y las verduras- hacia el consumo de alimentos procesados, que suelen tener más sodio e hidratos de carbono de rápida absorción, más densidad calórica, menos fibras y menos poder de saciedad (como las bebidas azucaradas, los snacks y las comidas rápidas) (Ministerio de Salud de la Nación, 2013). Esto se refleja en la monotonía alimentaria, el consumo de pocos productos básicos (como el trigo, carne vacuna, aceite de girasol y papa), con una escasa variedad de alimentos y comidas (Britos y Saraví, 2009).

El rasgo característico del patrón alimentario argentino es su elevada ingesta proteica, aportada mayormente por alimentos de origen animal. Aquí debe considerarse que el patrón alimentario (que determina qué es comida y qué no lo es), es un articulador entre el tener (los alimentos disponibles) y el desear: no sólo comemos para alimentarnos (para cubrir nuestras necesidades nutricionales) sino también para saciarnos satisfaciendo un deseo culturalmente determinado: “El patrón alimentario, es una cadena de significantes que se manifiestan en hábitos alimentarios refractarios al cambio en el corto plazo, aunque no invariables...El significante “carne” es la clave del patrón alimentario argentino” (Aguirre, 1997).

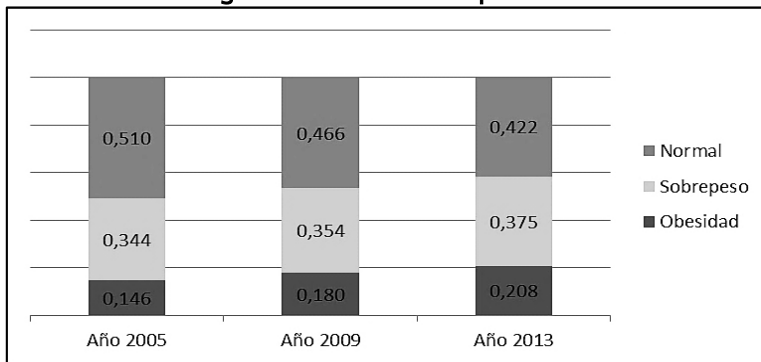
Por otro lado, la ingesta insuficiente y poco variada de frutas y verduras ocasiona, entre otros factores, el 31% de las enfermedades coronarias, el 19% de los cánceres del tubo digestivo y el 11% de las enfermedades cerebrovasculares (MSN, 2011). Con respecto a los datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR)<sup>2</sup>, realizada por el Ministerio de Salud de la Nación (MSN), el promedio de consumo de frutas y verduras por habitante en Argentina es inferior a 2 porciones por día. La recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2011) es consumir diariamente dos porciones de frutas y tres de verduras (al menos cinco porciones al día, lo que equivale a unos 400 gramos). En la medición de 2013, solo el 4,9 % de la población consumía al menos las cinco

---

<sup>2</sup> La ENFR es un estudio de corte transversal que permite vigilar la prevalencia de factores de riesgo de enfermedades no transmisibles a nivel nacional, que se realiza cada cuatro años (2005, 2009 y 2013). La sección de alimentación no constituye una encuesta amplia de nutrición, sino que está enfocada específicamente en la alimentación saludable, e incorpora solamente el consumo diario en porciones, de frutas y verduras, el consumo de sal, alcohol, entre otros.

porciones diarias recomendadas por la OMS. Como se señaló anteriormente, nuestras sociedades se encuentran crecientemente en un “entorno obesogénico”, epidemia que obedece principalmente a factores socio-ambientales y culturales, patrones de consumo y al advenimiento de nuevos estilos de vida, (Unicef y FIC Argentina, 2016).

**Gráfico I. Proporción de sobrepeso, obesidad y peso normal en la población argentina en diferentes períodos**



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la ENFR 2005, 2009 y 2013, MSN.

La prevalencia de la obesidad en el año 2013 es mayor entre las mujeres con menor nivel educativo. Eso se repite en el caso de los niños y adolescentes con menor nivel socioeconómico.

Según datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (Ministerio de Salud de la Nación, 2007), aproximadamente uno de cada diez niños y niñas presentan baja talla para su edad (8,4%) y una relación similar se muestra en términos de obesidad (10,3%). También se observan carencias específicas, como el hierro, calcio y ciertas vitaminas fundamentales para el crecimiento. El peso insuficiente al nacer y la obesidad en edades tempranas, son problemas que comprometen seriamente el desarrollo infantil y la posibilidad de desarrollar diferentes enfermedades en la adultez, principalmente relacionadas con el uso y tolerancia a la glucosa, la resistencia a la insulina, con la hipertensión, el daño vascular y otras vinculadas con el síndrome metabólico.

Coincidiendo con las estadísticas a nivel nacional de la población argentina, en el primer análisis realizado en la Encuesta Mundial de Salud Escolar en Argentina (EMSE, 2016), que evalúa la relación del sobrepeso y la obesidad con el nivel socioeconómico, muestra que entre los adolescentes de bajo nivel socioeconómico el sobrepeso es un tercio más frecuente que entre los grupos de nivel socioeconómico alto. En el periodo comprendido entre los años 2007 y 2012, se observan aumentos estadísticamente significativos con relación al sobrepeso y la obesidad. Se mantiene a su vez un elevado consumo de bebidas azucaradas y de comidas rápidas realizadas fuera del hogar. El consumo de frutas y verduras y el nivel de actividad física también aumentan en forma significativa, aunque sus prevalencias continúan

siendo muy bajas. Por otro lado, la actividad física realizada en forma regular se asocia a una leve pero significativa menor probabilidad de tener sobrepeso.

En una encuesta realizada en escuelas secundarias públicas de la provincia de Buenos Aires (Ortale y Santos, 2014), se muestra que el desayuno es la comida más omitida por los estudiantes seguido por la merienda (5,5 de cada 10 estudiantes no lo realizan o lo realizan a veces) aduciendo razones como *"la falta de costumbre"* (35%), *"no disponer de tiempo"* (24%), o por tratarse de una comida que *"les cae mal"* (18%). Para los que sí desayunan, la mayoría lo hace de manera incompleta, sin incorporar lácteos, cereales o frutas. La cena, en la mayoría de los casos resulta ser la comida principal y el almuerzo ocupa el segundo lugar.

De acuerdo al recordatorio de 24 horas realizada a los estudiantes, la combinación más frecuente en una comida, incluye carne o huesos, con inexistencia de verduras, cereales o frutas. Respecto a los alimentos poco recomendados (golosinas, helados, jugos artificiales u otros), 6 de cada 10 estudiantes los consumen más de 4 veces por semana. En el caso de los alimentos considerados inadecuados (gaseosas azucaradas, embutidos, snacks, u otros), el consumo es elevado. Dentro del contexto alimentario escolar, la modalidad ofrecida por el Servicio Alimentario Escolar es la vianda simple (64%), vianda doble (9%), comedor (19%) y otras (8%). Con relación a los comedores escolares que funcionan en las escuelas analizadas, solo 2 de cada 10 estudiantes consumen siempre los alimentos que ofrece el servicio, mientras que los restantes lo hacen solo a veces o nunca aduciendo no gustarle la comida o no querer comer. También señalan la escasa variedad de la comida, su baja calidad, etc.

Otros estudios (Borrás et al, 2009, 2011) efectuados en escuelas primarias, secundarias y jardines de infantes en la localidad de Balcarce, coinciden con lo señalado anteriormente: falta de hábito en la toma del desayuno o realizado con alimentos poco saludables, fundamentalmente en la población adulta y adolescente; la centralidad de la carne en las comidas principales acompañada de hidratos de carbono (pastas, arroz, papas, etc.); la escasa presencia de frutas y verduras; el elevado consumo habitual en las comidas principales de jugos artificiales o gaseosas; la importancia de la cena como comida principal donde las familias se encuentran para compartir ese momento, entre otros.

### *Políticas Alimentarias en la Argentina*

Desde fines del siglo diecinueve y fundamentalmente en las primeras décadas del siglo veinte se impulsaron en Argentina, desde formas rudimentarias hasta sistemas más formales de ayuda o asistencia alimentaria. Como reflejo de la crisis económica mundial, la década del '30, se puso en evidencia la necesidad de impulsar acciones y organizar la asistencia social. Recién en la década de los años '60, comenzaron a generalizarse los programas alimentarios de reparto de alimentos, en el marco de la política desarrollista que dominan esa época (Britos et al., 2003).

A partir de los '80 la cuestión alimentaria comienza a preocupar en la agenda política. El Programa Alimentario Nacional (PAN 1984-1989) de Alfonsín fue el primero a nivel nacional. El desempleo, los ingresos insuficientes y el aumento de los precios de los alimentos, comienzan a verse como centrales en la problemática alimentaria.

La profundización de las transformaciones iniciadas en el '90 desemboca en un proceso de descolectivización de vastos sectores sociales. El nuevo modelo modifica la inserción de la economía en el mercado internacional, ya que la apertura de las exportaciones condujo a la "reprimarización de la economía", lo que produce crecimiento económico, pero con aumento de la desocupación (Svampa, 2005). La reformulación del rol del Estado en dicho período trajo aparejada la instrumentación de políticas sociales focalizadas como estrategias de contención de la pobreza para los sectores excluidos que no pueden integrarse al mercado laboral. En respuesta a esta situación, en donde vastos sectores quedan descartados del sistema productivo, los hogares comienzan a sustituir sus dietas por otras de menor valor nutritivo, más económica y cada vez más diferenciada de aquellos sectores sociales de mayor capacidad adquisitiva, aumentando de esta manera la inseguridad alimentaria.

Para paliar esta realidad se incrementan los programas alimentarios de reparto, complementación o suplementación, que son implementados casi sin interrupciones por el Estado, acompañado en ocasiones por la sociedad civil. La entrega directa de alimentos o de bonos para la adquisición de alimentos para los grupos vulnerables es un componente casi permanente de la política social (Britos et al., 2003).

La política alimentaria orientada a las familias, que aún hoy día siguen vigentes, combinan varios programas alimentarios, focalizados en grupos poblacionales en riesgo, como las embarazadas, los niños y los adultos mayores, donde pueden superponerse programas de nivel nacional, provincial y municipal. Los más comunes, que se han mantenido hasta la actualidad, han sido la entrega directa de alimentos a las familias o a través de los comedores escolares o barriales para los sectores vulnerables. Dentro de este contexto, cabe mencionar el diseño y la implementación del Programa Pro Huerta que comienza a desarrollarse en 1990 y que promueve el desarrollo de huertas y granjas familiares, escolares, comunitarias e institucionales, en todo el territorio nacional.<sup>3</sup> Dirigido a la población rural y urbana en situación de vulnerabilidad social, ofrece capacitaciones, asistencia técnica e insumos biológicos para que las familias, grupos o entidades de la comunidad puedan generar sus propios alimentos. Dicho programa, amalgama la capacitación progresiva, la participación solidaria y el acompañamiento sistemático de las acciones en terreno, con la intervención activa del voluntariado (promotores) y de redes de organizaciones de la sociedad civil.

A partir de 2003 se crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más Urgente" dependiente Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a partir de la sanción de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (25.724). En articulación con otros organismos del estado, el Ministerio de Salud de la Nación, para reducir los factores de riesgo de enfermedades no transmisibles, como

---

<sup>3</sup> Al respecto véase el artículo de Patrouilleau, M. M.; Martínez, L. E., Cittadini E. y Cittadini, R. en esta misma sección.



obesidad, colesterol, hipertensión entre otros, promueve el cuidado de la salud población, a partir de una alimentación más saludable, a través de programas específicos. Como resultado de esto, se puede señalar la efectividad de la iniciativa “Menos sal más Vida”, implementada por dicho ministerio, cuyo propósito es disminuir el consumo de sodio en la población.<sup>4</sup> En la campaña “Argentina 2014 Libre de Grasas Trans”, se instala otra iniciativa importante en relación con dichas grasas, limitando su uso.<sup>5</sup> Se establecen acuerdos entre los Ministerios de Salud y Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, junto con los representantes de los niveles de control de los alimentos y de la industria de alimentos.

Merece destacarse también la reconversión de programas de transferencias de ingresos a través de Programas Bancarizados de aportes mensuales de dinero, o entrega de vales o tickets, que posibilitan el acceso a alimentos frescos. Dichos programas son ejecutados por las provincias y en algunos municipios, dirigidos a los hogares con hijos o con adultos mayores en situación de vulnerabilidad social.

Otra forma de transferencia de ingresos, que no necesariamente es un programa alimentario, pero que por su trascendencia tienen un gran impacto en el poder adquisitivo de los hogares, y por lo tanto, en la compra de alimentos por parte de las familias, es la Asignación Universal por Hijo implementada en el año 2009, que consiste en pagos mensuales para hijos menores de 18 años. Este derecho les corresponde a los hijos de padres desocupados, a los que trabajan en el mercado informal y a los monotributistas, a partir de un determinado monto de ingresos mínimo. El requisito es que los niños asistan a la escuela y realicen los controles de salud obligatorios. En el año 2016 dicha prestación alcanza a 2.206.373 de familias y 3.957.826 de niños y adolescentes, reciben este beneficio y los iguala en derechos a los niños que, por la situación laboral formal de sus padres, reciben también una asignación familiar por parte del Estado. Esta política redistributiva implementada, la más importante en su tipo a nivel nacional, posibilita el regreso a la escuela y a los centros de salud de millones de niños y adolescentes.

### *Principales prestaciones implementadas por los Programas Alimentarios*

Entre las principales prestaciones implementadas en los programas alimentarios vigentes, en el Gráfico II se muestra su composición. De la lectura del mismo se destaca que los módulos alimentarios y los comedores comunitarios y escolares, han sido las mayores prestaciones de la política alimentaria a los largo del período, observándose una escasa asistencia en cuanto a capacitaciones en la temática. Solo tres de los nueve programas son desarrollados desde el ámbito sanitario nacional: el PRAMIN, el PAN y el PNSA. La mayoría son implementados

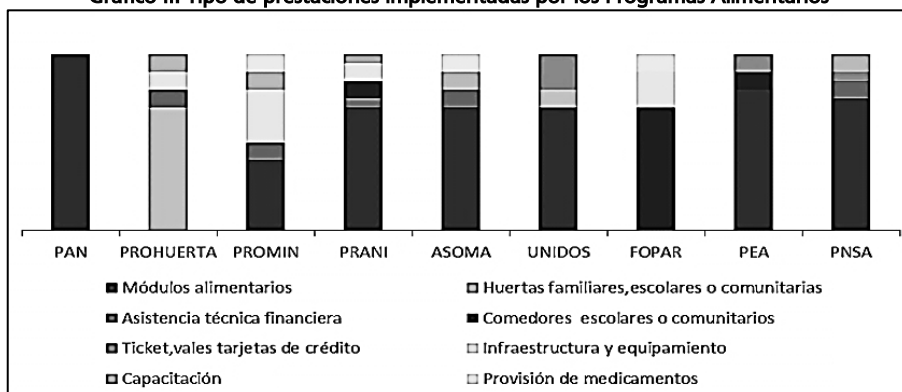
---

<sup>4</sup> Esta estrategia se focaliza en: (1) concientización de la población, (2) reducción de contenido de sodio en alimentos procesados por medio de acuerdos voluntarios con la industria alimentaria argentina y (3) promoción de la ley que propone la limitación de la oferta espontánea de saleros en la mesa de establecimientos gastronómicos y de suministro de sal en sobres para quienes lo soliciten, ofertas de preparaciones sin sal, etc.

<sup>5</sup> Se modificó el Código Alimentario Argentino (CAA) estableciéndose su incorporación a los alimentos, no puede ser mayor al 2% del total de grasa en aceites vegetales y margarinas destinadas a consumo directo y a 5% del total de grasas en el resto de los alimentos.

desde el Ministerio o Secretaría de Desarrollo Social. Cuestiones que dan cuenta de la dificultad que existe para abordar el problema alimentario desde un enfoque sanitario. Dichas prestaciones han sido aplicadas fundamentalmente en la comunidad (38%) y en los hogares (38%). En menor medida estos programas se pueden ejecutar en las escuelas (14%), como en el caso del Pro Huerta y en los Centros de Salud (10%) (Maceira et al., 2011).

**Gráfico II. Tipo de prestaciones implementadas por los Programas Alimentarios**



Fuente: CIPPEC en base a CESNI (2003) y CEPAL (2004), extraído de Maceira et al. (2011).

Muchas de las prestaciones han sido discontinuas, ya que no tienen una regularidad mensual, como en el caso de los bolsones de alimentos o las tarjetas magnéticas que se retrasan entre 45 a 60 días. También puede existir demoras en la transferencia de los fondos debido al incumplimiento de las provincias en la rendición de las cuentas previas (Britos et al., 2003), o por parte de los municipios, por el desvío de fondos para otras "urgencias".

### *Política Alimentaria dirigida a los comedores*

Si bien las prestaciones más estables en materia alimentaria en Argentina, han sido los comedores, dicha modalidad ha tenido muchos problemas para su ejecución y continuidad (Maceira et al., 2011). El inicio de la asistencia alimentaria en la Argentina se desarrolla principalmente en el ámbito educativo y se remonta a la implementación de los primeros comedores escolares y del Programa Materno Infantil a principios del siglo XX, lo que muestra una creciente preocupación por la salud integral de los niños. El primer servicio de "copa de leche" en las escuelas, se instala en 1906 y en 1914 se incluye por primera vez en los presupuestos del Consejo Nacional de Educación, una partida anual para alimentación en escuelas, en todo el territorio nacional (Britos et al., 2003). Es decir, que las ayudas alimentarias tienen sus raíces en las escuelas, donde se generan investigaciones acerca del estado nutricional de los niños, las enfermedades originadas por carencias y necesidades para alcanzar un adecuado crecimiento y desarrollo. En

1928 se habilitan las primeras cantinas escolares y en 1938 por iniciativa del senador socialista Alfredo Palacios, se sanciona la ley 12.558 de "Protección a los niños en edad escolar", donde se abren comedores escolares en todo el país y se subvenciona a las cooperadoras escolares que tienen a su cargo ayudas alimentarias, como la llamada "copa de leche" y la "miga de pan".

En 1945 la Dirección de Ayuda Escolar posibilita la instalación de comedores en todas las escuelas públicas del país que lo requieran. En 1972 el "Programa de Comedores Escolares" se generaliza a nivel nacional como una herramienta para aumentar y garantizar la matrícula escolar y mejorar el rendimiento de los alumnos con déficit nutricional. El programa era financiado y administrado por el gobierno nacional, bajo la dependencia del Ministerio de Salud y Acción social, que transfiere a las provincias recursos que luego se los distribuyen a cada escuela.

En 1992 se produce la descentralización del programa hacia las provincias (fondos coparticipables). Esto determina una nueva disparidad regional entre diferentes provincias, ya que hay jurisdicciones mejor organizadas y con más recursos que otras. La modalidad más extendida es la transferencia de fondos a las propias escuelas, donde los directivos o miembros de la comunidad educativa compran los alimentos y resuelven el menú diario de los comedores escolares. Una segunda modalidad es la compra centralizada de alimentos a cargo de la provincia, los municipios o el consejo escolar, y su posterior distribución a cada escuela. Una tercera modalidad lo constituye la instalación de usinas centralizadas responsables de la compra y preparación de las comidas que luego se distribuyen en las escuelas. Finalmente una cuarta propuesta consiste en la contratación de empresas gastronómicas privadas que ofrecen el servicio. En la práctica, en una misma ciudad, se puede observar una combinación de algunas de las modalidades mencionadas.

En el caso de los comedores comunitarios funcionan como distribuidores de viandas para que la comida sea consumida en los hogares o en el mismo comedor. En cuanto a los rasgos más destacados de este tipo de prestaciones se observan las mismas características que se dan en los comedores institucionales, servicio muchas veces irregular, de baja contribución de nutrientes, escasa complementariedad de las deficiencias de nutrientes en relación con los sectores a los que van dirigidos y una alta exposición de riesgos higiénicos sanitarios. Estas características precarias en la organización, gestión de fondos, calidad de la alimentación, condiciones higiénico sanitarias y afectación de la comensalidad familiar, muestran que se trata de una respuesta de emergencia, acotada en el tiempo (Britos et al., 2011).

### *Los comedores escolares y los modelos de gestión*

El documento de trabajo publicado por el del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), basado en Díaz

Langou et. al/ (2014), plantea que la gestión de los servicios alimentarios escolares en la Argentina, está signada por una gran heterogeneidad. Posee una cobertura dispar entre provincias, una gran variedad de modelos organizativos y existe una brecha entre las capacidades técnicas y de gestión. Uno de los problemas más recurrentes es la escasez de recursos. Los presupuestos para los comedores escolares tienden a ser limitados y discontinuos, afectando la calidad y la continuidad del servicio. Son pocas las jurisdicciones con marcos legales que regulan los diversos aspectos del servicio, a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Mendoza.

El informe citado señala que los titulares de los servicios alimentarios son seleccionados de acuerdo a la demanda efectuada por el director de escuela, donde los criterios de asignación rara vez están apoyados en la condición social de los alumnos.

Con respecto a la provisión del servicio, sólo la provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba Capital, La Rioja, La Pampa y Misiones, designan personal auxiliar específico y rentado para preparar y servir las comidas, pero sin demasiada capacitación. En ningún caso los docentes reciben una compensación monetaria por esta tarea. Por su parte, las acciones de coordinación interinstitucional, control de gestión y educación alimentaria y nutricional son escasos y muy acotados.

Otro de los aspectos más relevantes del informe, es que en la mayoría de las jurisdicciones se implementa un sistema de gestión escolar para la compra de insumos a cargo de los directores de escuelas, alejándolos de las tareas pedagógicas y administrativas propias de su función. Una consecuencia de esto es que la calidad del servicio que se brinda queda sujeta a las capacidades de gestión de los directores, en lugar de ser un servicio homogéneo de calidad para todos.

Sintetizando algunas de las características de los comedores escolares, Britos (2011) señala lo siguiente:

- Prestación alimentaria irregular, no sujeta a un marco normativo que establezca metas de aporte de energía y nutrientes.
- Monotonía en el tipo de menús ofrecidos.
- Contribución nutricional cuyo perfil es similar y no complementario de las deficiencias conocidas de la alimentación hogareña.
- Sobrevaloración de la prestación de almuerzo en desmedro de otras de importancia estratégica como los desayunos o meriendas.
- 

Desde la mirada de los docentes, existe una tendencia a pensar que los comedores no deberían ser parte de la institución escolar, ya que opinan en general, que no es su tarea específica. Si bien reconocen la necesidad de tener un comedor escolar en el caso de tratarse de poblaciones vulnerables, no consideran que este último pueda convertirse en un lugar de aprendizaje, como parte de la tarea educativa. Sumado a esto, la mayoría de los comedores reproducen las "comidas rendidoras" de los sectores vulnerables: abundantes en hidratos de carbono y grasas, si es posible con la presencia de carne, en donde las verduras y las frutas son escasas, poco variadas o están ausentes; otra situación observable son los

desayunos o meriendas, donde predominan alimentos poco saludables como facturas o alfajores (Borrás y García, 2013).

### *Modelo de gestión descentralizado en la provincia de Buenos Aires*

En la Provincia de Buenos Aires existe un modelo de gestión descentralizado que depende del denominado SAE (Servicio Alimentario Escolar). Dicho servicio brinda asistencia alimentaria a escuelas tanto en el nivel inicial como en el primario, secundario y adultos durante todo el año lectivo. En el receso escolar, el servicio se mantiene a través de las Escuelas de Verano.

El SAE se divide en SAE Primaria -incluye nivel inicial y Escuelas Especiales- y SAE Adolescentes. Dentro de SAE Primaria se brinda el servicio de desayuno y/o merienda para toda la matrícula de los colegios públicos que se encuentran dentro del Programa y el servicio de comedor que es focalizado según las condiciones socio-económicas del alumno y su familia. Por otro lado, el SAE Adolescentes brinda tres tipos de servicios focalizados: ración simple (desayuno); ración doble (desayuno y almuerzo); ración completa (que incluye también la cena). Para que un establecimiento se incorpore dentro del Programa, el Consejo Escolar evalúa en primer término a las escuelas a través de un índice elaborado por el Ministerio de Educación Provincial. En caso de que el estudiante califique para recibir el servicio, el Consejo Escolar manda la solicitud al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Por otro lado, en los casos en que el establecimiento se encuentre ya inscripto en el Programa pero se anota un nuevo alumno, se efectúa el pedido de una ración más a la Dirección del Programa de Comedores Escolares. Esta dirección efectúa la transferencia financiera a los Consejos Escolares, que realizan licitaciones donde se presentan las empresas proveedoras de insumos que, en la mayoría de los casos, se encargan de la distribución de los insumos a las escuelas.

Con respecto a las comidas que se brindan en los establecimientos, desde la Dirección del Programa se establecen 10 menús orientativos armados por un equipo de nutricionistas. El Consejo Escolar orienta la dieta escolar de acuerdo a sus posibilidades o necesidades. Las comidas se arman por gramaje y por edad, por lo que cada Consejo que modifique un menú debe avisar a la Dirección del Programa para que el equipo de nutricionista evalúe si cumple con los requerimientos nutricionales por edad.

El modelo de gestión de descentralización hacia los Consejos Escolares permite que el servicio de comedores escolares se adapte a un territorio heterogéneo como el de la Provincia de Buenos Aires, con grandes diferencias socioeconómicas. Una desventaja de este modelo es que, para su buen funcionamiento, se necesita un fuerte componente de control centralizado en la Provincia (CIPPEC, 2014).

### *Cocina centralizada versus cocina descentralizada: análisis de un modelo de gestión mixto.*

El caso analizado posee un servicio de comedores escolares descentralizado financieramente de la provincia de Buenos Aires hacia el Consejo Escolar del municipio de Balcarce. Este sistema tiene una cobertura de 62 escuelas de nivel primario, secundario y pre-escolar, y brinda el servicio de desayuno, merienda y

almuerzo. Este modelo de gestión tiene la particularidad que funciona con una cocina centralizada donde se concentran las compras de insumos para todo el distrito escolar y se cocina y preparan las comidas que luego son transportadas diariamente a 49 establecimientos escolares. Las 13 escuelas restantes poseen cocinas descentralizadas, es decir, que elaboran los alimentos que reciben de la misma cocina centralizada, en cada establecimiento escolar. En el año 2016, la matrícula asciende a 930 estudiantes para el almuerzo y 3300 para el desayuno, siendo ésta última la prestación más brindada.

- **La compra y la distribución de los alimentos**

Las dos consejeras escolares entrevistadas expresan que una de las dificultades observadas cuando asumieron el cargo en el consejo escolar, en 2013, fue una abultada deuda que el Servicio Alimentario Escolar mantenía con los proveedores del comedor, por lo que tuvieron que hacer una reestructuración muy importante del mismo. Comentan que los distribuidores son comerciantes pertenecientes a distintos rubros y que todas las compras se efectúan por licitación. No hay posibilidad de realizar compras directas y aseguran: *“para poder ser proveedor del Estado, tenés que tener hasta la VTV del auto”*. Plantean la dificultades que se les presentan al transitar todo un circuito cerrado de compras: *“se licita con marcas puntuales”* para evitar sorpresas en lo que respecta a la calidad de los fideos, por ejemplo: *“Obviamente no es buscar la mercadería y nada más”... “hay que controlar, incluso con el tema de las boletas. Alguien que se olvidó de poner el sello de la escuela y puso solo su firma personal, implica que nos devuelvan la rendición, y después que no se expida el pago en tiempo y forma a todos los proveedores”*. Con esto señalan la conflictividad de un sistema poco flexible, que impide incluso comprar en el supermercado cuando existe excedente de dinero.

- **El control de insumos y gastos**

Las consejeras relataron que para enfrentar la acumulación de deuda redujeron los gastos, sacrificando aún más la calidad del servicio: *“Tuvimos que tomar una decisión en conjunto...se estaban dando los cinco días de la semana, leche en polvo y bueno, nosotros hicimos una reducción que empezó con un día por semana y después, cuando vimos que podíamos lo ampliamos a un segundo día... dábamos té y mate cocido con leche. Se controlaban los casos de necesidad a través de los médicos de la salita”* y así hasta volver a completar el suministro los cinco días semanales. Señalan que con el atraso en el pago a los proveedores se encareció enormemente la compra de insumos ya que los comerciantes aumentaban en forma exorbitante los precios de la mercadería, a sabiendas de que no iban a cobrar hasta después de un año. Manifiestan que establecieron un estricto seguimiento no sólo con el gasto sino también controlando el número de las raciones: *“controlando los que mandábamos a las escuelas, evitando que los adultos participaran y comieran... porque se nos sentaban a comer hasta los directivos, los docentes... con ir, sentarnos, mirar y demás, logramos ponernos al día con la deuda. Era un derroche y un descontrol”*.

Consideran que han logrado digitalizar la información y explican que cada licitación se vuelca a una planilla Excel que automáticamente modifica el menú del

período anterior, ya que va rotando. Expresan que: *"la cocina centralizada no es solo la cocina realmente, sino que es el lugar donde se recibe la mercadería y se reparte posteriormente"*. Al centralizar las compras, esta modalidad permite no sólo el control de los insumos y gastos, sino que también posibilita bajar el costo de los alimentos que se compran en mayor cantidad y no se recarga a las directoras de las escuelas con esa tarea, como ocurre en otros distritos de la provincia de Buenos Aires.

#### ▪ **La asignación del servicio**

A principio del ciclo lectivo se solicita por mail a todos los establecimientos escolares que notifiquen cuál es la matrícula que van a tener para el desayuno, la merienda y el almuerzo: *"no se discrimina a nadie, se manda a todos"*. En el caso de escuelas que tiene huerta productiva o que reciben donaciones, se manda un refuerzo para que complementen con alimentos que no tiene disponibles.

Las consejeras opinan que el directivo es *"la cabeza"*, quien finalmente toma las decisiones. Si bien existen en algunos casos gabinetes escolares, que conocen las necesidades de los estudiantes, son los directivos de las escuelas quienes deciden en definitiva si solicitan el desayuno, la merienda o el almuerzo para sus escuelas, criterio relativamente subjetivo, ya que el mismo no está normado.

Ambas consejeras dicen reconocer que solo el nivel inicial tiene el desayuno o la merienda como universal para todos los niños que asisten a las escuelas públicas y agregan que: *"el resto, lo que es primaria y secundaria, de acuerdo a las demandas y necesidades"*. Sin embargo, cabe destacar el desconocimiento sobre el tema, ya el desayuno/merienda es obligatorio para las escuelas públicas de nivel primario también.

#### ▪ **La definición de los menús**

Si bien la Provincia envía menús tentativos, el consejo escolar dispone de un menú de invierno y otro de verano, que se cambia cada tres meses. En ese período los menús rotan cada quince días. Son elaborados con la colaboración de médicos y nutricionistas que participan de manera solidaria, porque no cuentan con profesionales rentados destinados para esta tarea. No obstante cuando cambian o realizan nuevos platos incorporados a la *"guía del menú... se prueba un día y si no funciona se modifica"*. De acuerdo a lo que expresan las consejeras, habitualmente el referente es el cocinero: *"El cocinero sabe, esto se consume, esto volvió, esto gustó más, esto gustó menos"*. En cuanto a las vías de comunicación destacan la relación con las direcciones de escuelas y el consejo: *"Nosotros logramos que la vía de comunicación sea directivo-consejo y consejo directivo"* Y agregan: *"Se actúa como un delibery"*.

El menú programado para el almuerzo en una quincena de invierno varía con los siguientes platos:

- Durante la primera semana: polenta a la bolognesa, cazuela de pollo, pan de carne con puré, guiso de arroz y lentejas con carne, milanesa de pollo con ensalada. Postre: mandarina, banana, gelatina con futa, manzana y gelatina.

- Durante la segunda semana: Guiso de mostacholes con carne, tortilla variada de verduras y legumbres, pollo al horno con ensalada de arroz y arvejas, estofado de carne con papa y milanesa de carne con ensalada. Postre: mandarina banana, gelatina con fruta, manzana y gelatina.

Si bien lograron diversificar más los menús incorporando porciones de pollo y carne una vez por semana más allá de la típica carne picada, las entrevistadas plantean el problema de la aceptación de las verduras por parte de los chicos. Una de ellas opina: *“una ensalada de lechuga, una ensalada...no la probaron... conseguimos que la tortilla de papa lleve arvejas.”*

Consideran que los menús han mejorado, ya que antes *“comían hidratos de carbono cuatro veces por semana...arroz con algo, fideos con algo... ahora hay pollo y carne que antes no había, solamente era carne picada a la bolognesa”*. Sin embargo, cuando se analiza el menú actual, si bien hay más variedad en los platos que se preparan, como podemos observar en la composición de los menús es “carne con algo” revirtiendo la anterior relación “hidratos con algo”. No obstante, el acompañamiento fundamental sigue siendo los hidratos en sus diferentes versiones (arroz, pastas, polenta, y papa), con un aumento significativo de la presencia de legumbres (como lentejas y arvejas). Entre las hortalizas no feculentas, es poca la variedad de verduras cocidas y fundamentalmente crudas. Como postres se destaca la presencia diaria de las frutas.

En los desayunos han incorporado una mayor variedad semanal: *“Tenés leche con cacao, pan y mermelada, mate cocido con facturas, leche con almohadillas de cereal, pan y mermelada, jugo con sándwiches de paleta y queso”* y aclara *“el jugo es algo que nos lo solicitaron los directores...a partir de esta época del año en que comienza a hacer calor...la leche se estaba tirando”*.

#### ▪ La preparación de las comidas

Desde el punto de vista de centralizar la elaboración de los alimentos, advierten que eso va en contra de la posibilidad de ofrecer ciertos menús que tienen que cocinarse temprano a la mañana y que llegan a la escuela, en promedio, una hora después de terminada su cocción; un ejemplo son las pastas, que no quedan bien, se pegan y es improbable que lleguen bien a la mesa del comedor escolar. Antes las escuelas se quejaban ya que recibían *“un mazacote”*, imposible de que sean apreciados con gusto por los chicos.

En cambio las cocinas que están descentralizadas, al elaborar los alimentos en las mismas escuelas logran mejorar el sabor, la calidad y la presentación de los alimentos, que son consumidos en forma directa en el comedor escolar. Una de las consejeras lo manifiesta: *“En las escuelas con cocina propia se cocina mucho mejor, se cocina en el momento... le pueden dar otro tipo de sabor... saben si le puedes poner más o menos condimento a la comida por ejemplo”...* y compara: *“por más que te juegues, en la cocina centralizada termina siendo comida reglamentada”*.

Agrega que están pensando en descentralizar sólo las cocinas, para que todas las escuelas del distrito tengan la posibilidad de elaborar los alimentos en sus propios establecimientos. Si bien no todas las escuelas poseen la infraestructura necesaria y el espacio que se necesita, consideran que descentralizar las cocinas y centralizar la compra y el reparto de los alimentos es la mejor combinación: *“Ahora*



*el máximo objetivo que nos fijamos es llegar a conseguir que se cocine en cada lugar, para poder hacer una variación más grande del menú para que se coma calidad".* Por eso han comenzado a comprar elementos de cocina (como procesadora y frízer), para ir equipando a las escuelas en donde ya funcionan las cocinas descentralizadas.

#### ▪ **Las cocineras de la cocina centralizada**

En la cocina centralizada hay un total de 12 personas trabajando: dos tiene la función de encargados y el resto son cocineras y ayudantes de cocina. Todas poseen el curso de manipulación de alimentos, y cada cocinera tiene que realizar la comida para determinadas escuelas.

Una de las encargadas cuenta acerca de la trayectoria del personal que trabaja en la cocina centralizada: *"Lo que pasa es que acá cuando vienen, pasan por las escuelas primero, porque son porteras y son... están anotadas en el listado de cocina, entonces ellas pasan por la escuela y pasan por la cocina y de la escuela a la cocina es un mundo distinto. Acá tenés que arrancar a las siete de la mañana pelando cebolla, picando cebolla y cocinando cebolla. Y en la escuela no, vos arrancás barriendo, tenés cuarenta y cinco minutos para descansar, y tenés el recreo, tenés que volver a limpiar".*

El cambio en la modalidad de cocinar para todas las escuelas trajo como consecuencias un mayor segmentación en la realización de la tarea, ya que una de las cocineras expresa que: *"antes trabajábamos todas en función de lo mismo"... ahora cada una trabaja por su lado...ahora no hay cooperación".* Otra entrevistada señala: *"ahora es como que trabajamos con el legajo bajo el brazo...con el reglamento".*

No existe un protocolo, ya que expresan que: *"cada nuevo consejero entra y tiene su idea".* Estiman que las comidas ofrecidas a los comedores fueron mejorando a partir de la incorporación de mayor cantidad de verduras y en este último tiempo al incorporar raciones de pollo y carne. Evalúan que la calidad de la comida es buena y no le dan importancia a que el traslado de la misma se realice en ollas de aluminio desde hace años pues consideran que: *"se hace acá, se lleva y se come"*, aduciendo el poco tiempo que la comida permanece en la olla.

Las cocineras piensan que una alimentación saludable es una comida equilibrada. La posibilidad de innovar con la incorporación de mayor cantidad y variedad de verduras tanto frescas como cocidas, no la piensan como una alternativa válida, por el rechazo que a veces manifiestan los chicos. Sin embargo una cocinera nos dice: *"A veces hay que cambiarle la mente a los grandes, ese es el tema. Porque vos encontrás, alguien que te levanta la tapa de la cacerola y te dice "huy que comida fea", el chico ya no come. En cambio si vos decís, "hay que rico, lechuga y tomate..."".* Es la disposición del que abre la tapa de la olla, o sea el maestro o sea el portero, según la predisposición que tenga es lo que los chicos hacen. Relata una experiencia cuando trabajaba en una escuela donde los chicos no querían tomar la sopa: *"sopa yo no quiero, decían. No, les digo yo, a las chicas de la cocina les cuesta mucho trabajo hacer la sopa, así que medio cucharón tenés que tomar y después tomaban la sopa, terminaron tomando toda la sopa. Es la disposición que uno tenga al levantar la tapa de la olla"* y agrega *"primero hay que*

*darle capacitación a los maestros y a los porteros juntos...decirle que esas cosas no las tienen que decir”.*

Ante la pregunta de qué significa el acto de cocinar para los chicos una de las entrevistadas responde: *“hay que cocinar con amor, porque vos le ponés garra a eso...para mí es una responsabilidad cocinar, que salga una comida mal, me pone loca, yo sé, que lo que tengo que hacer es para los chicos...para mí significa una satisfacción, que el chico cuando vaya a comer que sea como mi hijo... así cocino yo”.*

#### ▪ **Las cocineras de la cocina descentralizada**

En el caso de una escuela que descentralizó la cocina hace pocos años, una cocinera plantea que en años anteriores la calidad de la comida era deficiente, como en el caso de los fideos que llegaban desechos y pegoteados a la mesa del comedor: *“No era comida buena: Imaginate que las preparaban a las 9 de la mañana, hasta que llegaban a la escuela a las doce o una de la tarde...eso dentro de una cacerola caliente...se sigue cocinando”.* Comenta que aunque los chicos tenían hambre, no los comían, y era mucha comida la que se tiraba y agrega: *“Cuando los chicos comen bien, se nota”.*

En cuanto a la posibilidad de utilizar más verduras en las comidas expresa que *“los chicos no tienen el hábito de consumir verduras”* y pone como ejemplo que *“al pan de carne le tiene que rayar la zanahoria”* y agrega *“hay que hacer que se procesen bien las cosas, bien procesada entonces se las mezclo ahí y pasa”.* Comparte la opinión de las consejeras en que la comida realizada en el momento en la escuela *“posibilita una mejor calidad”.*

#### ▪ **El servicio en las escuelas**

Las consejeras plantean que todo cambio en las escuelas impacta en la relación del consejo con los gremios docentes y con el personal auxiliar: las auxiliares que preparan la merienda y el desayuno, tienen que limpiar todo y eso dificulta poder innovar con algunas cuestiones como preparar fruta para el desayuno, etc. Comentan que compraron vajilla para abastecer a todas las escuelas, ya que algunas carecen de algunos utensilios considerados indispensables.

#### ▪ **Escuelas con cocina descentralizada de jornada simple**

En una escuela que solicitó al consejo escolar descentralizar el servicio de comedor para elaborar los alimentos en su propio establecimiento, la directora destaca entre las razones que impulsaron el cambio de modalidad, las siguientes cuestiones: pérdida de calidad de la comida al llegar pasada de cocción, sobre todo los fideos y el arroz. Otra razón que les preocupaba es que tenían un chico celíaco: *“...se tenía mucho cuidado pero no es lo mismo si nosotros le cocinamos”.* Manifiesta que pudieron realizar ese paso dado que contaban con la predisposición del personal auxiliar expresando que: *“fue todo un trabajo en equipo”.*

Entre las ventajas que posee la cocina descentralizada, señala en primer lugar que la comida llega *“a punto”* a la mesa del comedor y en segundo lugar porque se derrocha menos la comida. La directora nos comenta que: *“lo que nosotros logramos fue muy bueno porque se cocina solamente lo que se iba a*

*consumir ese día, no había desperdicio”, donde se tenía en cuenta la cantidad de chicos presentes ese día en la escuela. Contrariamente a esto, en la cocina centralizada se cocina en función de los cupos que tienen las escuelas.*

Otra de las cosas que permite este modelo de gestión, es la posibilidad de innovar en algunas cuestiones: como elaborar de diferente manera los alimentos que reciben, o complementarlos con productos de la huerta.

- **Escuela con cocina descentralizada con jornada completa**

En la escuela de jornada doble la cocina tiene el servicio de desayuno, almuerzo y merienda, y es compartida por la escuela primaria y secundaria que funcionan en un mismo edificio, y que alberga alrededor de 192 estudiantes (89 de primaria y 103 de secundaria).

En el caso de la escuela primaria, la dirección señala que es una escuela que posee un servicio de comedor *“semicentralizado”*: *“tiene a su cargo la cocción, la preparación y servir la comida. Pero nosotras no tenemos injerencia en los que es la compra de los insumos...y además no deseamos tenerla”*. Señala como aspectos positivos que: *“la cocción y preparación de la comida en la misma escuela es mejor porque el alumno ingiere los alimentos de manera más fresca o calientes... se evita la pérdida de la cadena de frío, mejora la higiene...y por otro lado no se confiere la responsabilidad de comprar, de manejar dinero al director”,* y agrega *“...además sería desperdiciar dinero porque nosotros no podemos comprar al por mayor”*. Señala que el Consejo además de establecer los menús quincenales, realiza también *“cálculos como para que alcance el dinero”*.

- **El momento de la comida en una escuela de doble escolaridad**

En dicha escuela todo el personal docente comparte el momento del almuerzo y se sientan a comer con los chicos. Durante la entrevista, la directora comenta que los chicos de primaria no usaban cuchillo, dado que en periodos anteriores las comidas se podían comer solo con cucharas/tenedor, pues eran mayormente preparaciones hechas a la cacerola tipo guisos. Desde el año 2016, los alumnos de segundo ciclo primario, comen con cuchillo y tenedor. En el caso de los estudiantes de primer ciclo, manifiesta que no tienen la posibilidad de cortar con cuchillos ciertas comidas que sí lo requieren. Expresa que entregar cuchillos o no a los chicos, depende de una decisión de la escuela, ya que: *“cuando la matrícula venía cargada con ciertos niveles de violencia, entonces no se podía proveer cuchillos”*. Y en ese caso son las docentes y las auxiliares las que tienen que ayudarles a cortar.

Cuando se realizó la observación en el comedor escolar en el momento del almuerzo, ese día había pollo (pata y muslo) con arroz y verduras. Se pudo constatar que pese al denodado intento de los docentes y la directora para ayudar a los chicos a cortar las presas de pollo, no alcanzaron evitar que los chicos comenzaran a comer con las manos, avocados al placer de la comida y la comensalidad compartida.

- **Educación alimentaria y nutricional**

Hay trabajos en alimentación saludable dentro de las escuelas, pero no de manera integral o como proyectos institucionales que tengan continuidad en el

tiempo. No se visualiza como una necesidad que demande cierta urgencia por parte de la comunidad educativa o el Consejo Escolar la posibilidad de capacitarse en ese sentido.

Existen proyectos de extensión de la universidad y acciones del Pro Huerta, pero las mismas resultan aislados y con poca permanencia en el tiempo. Hay ejemplos en algunas de las comunidades educativas que son objeto de este estudio, tanto en escuelas rurales, periurbanas y urbanas de promoción de los "talleres del gusto" que promueven cambios en las prácticas alimentarias y en las representaciones de la comunidad educativa (Borrás y García, 2013, 2011) teniendo como punto de partida la realización de "desayunos y meriendas saludables", que después continúan con la elaboración de yogur junto con los chicos, personal auxiliar y docentes.

Como resultado de dichos talleres, en una escuela periurbana, el yogur fue elaborado en la escuela e incorporado tres veces por semana en el desayuno escolar, utilizando en principio para su elaboración, la leche en polvo que reciben para el desayuno y que generalmente los chicos rechazan, ya que no les resultaba con gusto agradable. En la misma experiencia cuenta la directora que si bien en la cocina descentralizada se utilizan los mismos ingredientes que se utilizan en la cocina centralizada, hubo una innovación a partir del proyecto de Educación Alimentaria, ya que comenzaron a pedir los cereales sin azúcar como normalmente los compra el Consejo Escolar ya que consideran que *"son más ricos"*. Expresa que: *"...realmente verlos desayunar y con ganas, que nadie se quejaba, que nadie decía no me gusta, fue fantástico"*. Y agrega: *"Es más, esto lo hicimos en el turno mañana, y claro había nenes que tenían hermanitos que concurrían al turno tarde... entonces las auxiliares de nuevo, jugando un rol fundamental, empezaron a preparar más yogur para la merienda...y realmente también tuvo la misma aceptación"*.

No obstante *"la amplia aceptación de los chicos"* frente a este muy valorado alimento, su implementación se discontinuó. Al buscar las causas, no es muy fácil precisar el por qué se fue perdiendo la convicción de poder elaborar el yogur en la escuela, tanto por parte de las auxiliares como de los directivos. Parecería que todo aquello que no está normado dentro de las tareas que debe cumplir la escuela, corre el riesgo de perder su fuerza, ya que son muchas las cuestiones que se dirimen en un espacio escolar.

En ese sentido una entrevistada se pregunta si la escuela debe cubrir esos aspectos, ya que es sabido que muchos docentes consideran que el momento que se comparte en el comedor escolar no es parte de la tarea pedagógica de la escuela. Este momento no es percibido como un espacio de aprendizaje en sí mismo, sino como algo necesario para posibilitar el aprendizaje que se desarrolla en el aula y solo en ese lugar (Borrás y García, 2013).

### *Conclusiones*

El análisis del modelo de gestión del servicio de comedores escolares implementado en el partido de Balcarce permite observar las ventajas y desventajas

que posee dicho modelo, donde se combinan la compra de alimentos y la cocina centralizada, junto a cocinas descentralizadas en algunas escuelas. Con relación a las prácticas y miradas de los diferentes actores que forman parte del mismo se puede destacar que: la cocina centralizada, posibilita el control insumos y gastos; baja el costo de los alimentos al permitir licitar la compra en volúmenes más grandes; evita que esta tarea recaiga en los directivos, como sucede en muchos casos de experiencias desarrolladas en otros municipios de la Provincia de Buenos Aires. Entre las desventajas se encuentra: la merma de calidad de los alimentos que se produce en el traslado a las escuelas, donde algunos alimentos llegan “*pasados de punto*” o fríos y paradójicamente la pérdida de la cadena de frío, sobre todo en verano; la utilización de recipientes inapropiados como cacerolas de aluminio donde se cocinan los alimentos y que permanecen varias horas en dichos recipientes; el desperdicio de comida cuando la misma no es del agrado de los chicos o cuando las escuelas reciben raciones pre establecidas con anterioridad, independientemente del número de alumnos presentes diariamente.

Las compras centralizadas, al ser un circuito muy burocrático y cerrado, impide efectuar “compras directas o compras públicas” a productores locales o por fuera de los comerciantes habilitados, aun cuando los administradores cuentan con excedente de dinero.

En el caso de las cocinas descentralizadas las ventajas son varias: mejora la calidad de la comida, ya que llega recién elaborada a la mesa del comedor conservando sus atributos de frescura, calidad y sabor; no se desperdicia la comida ya que se cocina diariamente de acuerdo a la cantidad de chicos presentes en la escuela; se puede innovar como por ejemplo posibilita la complementación de las comidas con alimentos extraídos de la propia huerta escolar, etc. No se perciben desventajas, aunque pueden existir desacuerdos entre los cocineros y los directivos o los docentes por falta de coordinación o de normativas claras, lo que permite que se tomen decisiones parciales, basadas en los propios hábitos alimentarios de los sujetos que intervienen.

Como síntesis de los antecedentes señalados por los diferentes implicados en el servicio de comedor, todos consideran que el mejor sistema de gestión es aquel que combina la centralización de las compras de alimentos y su posterior reparto y la descentralización de todas las cocinas, realizando algunas adaptaciones en las escuelas para que esto sea posible.

En cuanto a las diferentes dimensiones del servicio de comedor analizadas se destacan los siguientes:

1) En la asignación del servicio de comedor, se considera que el directivo es “*la cabeza*”, quien toma las decisiones sobre si la escuela solicita, como por ejemplo el almuerzo en escuelas de jornada simple, utilizando un criterio un tanto subjetivo, ya que no poseen normativas claras sobre las necesidades de los chicos en función de su vulnerabilidad social o de las carencias alimentarias que poseen. Resulta interesante remarcar el desconocimiento por parte de las consejeras escolares de la obligatoriedad del servicio de desayuno o merienda para todas las escuelas primarias públicas del distrito, cuestión que es independiente de la demanda de los directivos de las escuelas. Por otra parte, en los colegios secundarios que no tienen

dicho servicio asignado por ley, pueden solicitarlo, aunque esto también depende del interés de cada director.

2) Con relación a la definición de los menús, el consejo escolar programa las comidas en función de los fondos de que dispone. Cuando los recursos son escasos y discontinuos o existen dificultades financieras, se afecta la calidad de los platos que se ofrecen, ya que las metas dependen del costo por ración disponible y no de metas nutricionales. Es por ello que se pueden disminuir o incluso suprimir alimentos en determinados períodos, que son más caros, pero que resultan esenciales para la población escolar, como la presencia de lácteos en los desayunos y meriendas escolares. Cuando existen problemas financieros o el dinero asignado por ración es insuficiente, se opta por los alimentos más baratos y con mayor poder de saciedad como los hidratos de carbono (fideos, polenta, arroz, papa). Se hace hincapié en la cantidad y no en la calidad para que los números cierren, y eso generalmente es una constante.

Si bien en estos últimos años el consejo escolar ha mejorado el menú escolar, la contribución nutricional sigue siendo no complementaria con relación a las deficiencias conocidas de la alimentación hogareña, dado que las verduras -tanto las frescas como las cocidas- son escasas y poco variadas. Así como los aportes de calcio y vitaminas pueden ser insuficientes o disminuir aún más en períodos donde los recursos son insuficientes, en el caso de las escuelas que solicitan cambiar la leche por jugos artificiales en períodos más calurosos, se accede al pedido sin pensar en alternativas más saludables: como preparar limonadas o licuados con incorporación de frutas. Tampoco se realizan evaluaciones en las escuelas que permitan detectar qué alimentos son rechazados por los chicos, como muchas veces sucede con la leche líquida, ya que se naturaliza que haya chicos que la rechazan, y esto no es percibido como un problema que la escuela puede contribuir a resolver.

3) En cuanto a la preparación de las comidas, las cocineras -tanto de la cocina centralizada como en el caso de las cocinas descentralizadas-, tienen el poder que les confiere el acto de cocinar. Son ellas las referentes, las que conocen qué plato gusta más, o cuáles no. Sin embargo, igual a lo que piensan las docentes y las consejeras, consideran que las verduras *"no les gusta mucho a los chicos"*. Es así que en las escuelas, las cocineras en algunos casos, no dudan en *"disfrazar la comida"* y mezclar los alimentos hasta hacer casi desaparecer la verdura rechazada, ante la posibilidad de que algún plato sea desechado ante la presencia de un alimento considerado *"indeseable"* por algún chico. Si bien el uso de la sal y el azúcar está reglamentado, es frecuente observar que muchas veces su uso o las cantidades, es manejado con cierta discrecionalidad por parte de las cocineras, ya que esto último depende más de los hábitos alimentarios de las propias cocineras, quienes son en definitiva las que determinan qué proporciones son las necesarias. Si bien opinan que una alimentación saludable es una comida equilibrada, la posibilidad de innovar con una mayor incorporación de verduras no es vista como una posibilidad fácil de lograr.

4) Con respecto al servicio en las cocinas las consejeras plantean que todo cambio en las escuelas impacta en la relación del consejo con los gremios docentes y con el personal auxiliar por lo que la comida se convierte en *"reglamentada, economizada, normada"*, sin muchas posibilidades para realizar cambios. Se

aumenta la fragmentación en la tarea y se pierde la idea de conjunto, donde no se logra visualizar la necesidad de que esos espacios sean en definitiva un lugar de nuevos aprendizajes.

La calidad del servicio de comedor está sujeta a la capacidad de gestión y a las visiones de cada uno de los actores implicados. No es un servicio homogéneo. Como ejemplo tenemos escuelas donde todos los chicos comen con cuchillo y tenedor y otras que no, ya que algunos grados disponen de cubiertos y otros no. Eso no está normado y depende de los directores y de lo que ellos consideran como peligroso dada la matrícula escolar que poseen o de la trayectoria de cada institución escolar. Se incurre de esta manera en el fortalecimiento de sistemas desiguales, dado que no todos los alumnos pueden tener la posibilidad de socializarse y comer y aprender a través de la escuela los "modales en la mesa", razón de diferenciación social per se en nuestra sociedad.

El aumento de las enfermedades y los problemas sociales ligados a la alimentación muestra la importancia de trabajar en la prevención y promoción de la salud, haciendo hincapié en los aspectos educativos y comunicacionales orientados a toda la población. Las culturas alimentarias van más allá de los alimentos que se ingieren, ya que tiene que ver con qué se come, cómo se come, dónde, con quién, en donde se ponen en juego no solo las prácticas sino los aspectos simbólicos de la alimentación. Develar lo que sucede en los comedores como espacios de reproducción de las desigualdades sociales significa empezar a discutir el papel que le compete al Estado (por acción u omisión) y a todos los actores involucrados, en el cambio necesario hacia una alimentación saludable.

Al centrar el eje de la discusión en los aspectos nutricionales de la alimentación, se la despoja de los aspectos socioculturales que la constituyen, y se desestima la posibilidad de resignificar el lugar de los comedores escolares como aulas abiertas a nuevos aprendizajes, donde se desarrollen nuevos saberes a partir de descubrir la variedad de sabores que alimentan nuestro cuerpo y nuestro imaginario social, donde el placer, lo lúdico y la convivialidad no deberían dejarse de lado.

### *Referencias bibliográficas:*

- AGUIRRE, P. (2004). *Ricos Flacos y Pobres Gordos. La alimentación en crisis*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- AGUIRRE, P. (1997). "Estrategias Domésticas de Consumo e Identidad en Argentina". En: Álvarez, M. (Comp.) *Procesos Socioculturales en Alimentación*. Serie Antropológica. Editorial Lozada. Buenos Aires.
- AGUIRRE, P. (2007). "Comida, cocina y consecuencias: la alimentación en Buenos Aires". En: Torrado, S. (Comp.) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia universal del siglo XX*. Editorial Edhasa. Buenos Aires.
- BORRÁS, G. Y J. GARCÍA. (2013). "Políticas Alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía." En: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*. N° 39, segundo semestre. Ed. Imago. Buenos Aires.

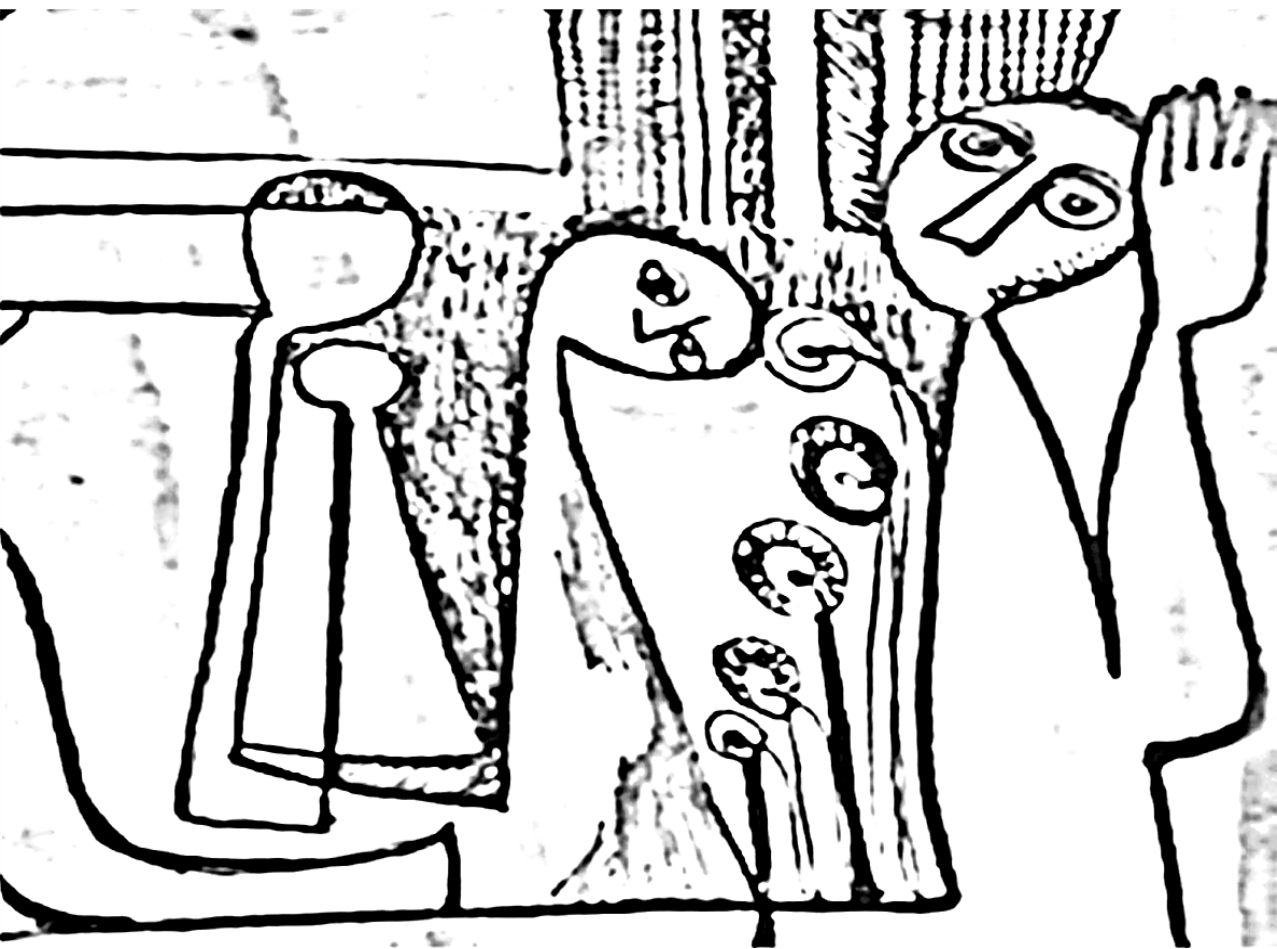
- BORRÁS, G. Y GARCÍA J. (2013). "La cuestión alimentaria. Un abordaje metodológico en proyectos educativos". En: *XI Congreso Español de Sociología. Crisis y Cambio Propuestas desde la Sociología*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. España. Actas del congreso disponibles en la web: [www.fes-web.org/congresos//11ponencias/1429](http://www.fes-web.org/congresos//11ponencias/1429). Madrid.
- BORRÁS, G. (2011). "La cuestión alimentaria. Cambios, continuidades y desafíos", En: *Primeras Jornadas Internacionales. Sociedad, Estado y Universidad*. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata.
- BORRÁS, G. (2002). "Cambio de Hábitos Alimentarios. Análisis de las prácticas y las representaciones". En: *La cocina como Patrimonio Intangible*. Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- BRITOS S. Y SARAVÍ, A. (2009). "Hay que cambiar la mesa de los argentinos. Brechas en el consumo de alimentos de alta densidad de nutrientes. Impacto en el precio de una Canasta Básica Saludable." *Programa de Agronegocios y Alimentos*. Facultad de Agronomía. UBA. Instituto de Ética y Calidad en el Agro. EticAgro. Escuela de Nutrición. Facultad de Medicina. Buenos Aires.
- BRITOS S., A. O'DONNELL, V. UGALDE Y R. CLACHEO (2003). "Asistencia Alimentaria Escolar. Antecedentes de los Comedores Escolares". En: *Programas Alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios de Nutrición Infantil (CESNI). Disponible en: <http://www.cesni.com.ar>. Buenos Aires.
- DIA LANGOU, G., BEEM P. Y OTROS (2014). "Los modelos de gestión de los servicios de comedores escolares en Argentina". En: *CIPPEC PP. Documento de Trabajo*. N°121. Programa de Protección Social y Programa de Educación. Área de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents.1/12/2016>. Buenos Aires.
- FAO (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN), (2006), *El Derecho a la Alimentación en la Práctica. Aplicación a nivel Nacional*. Disponible en: <http://www.fao.org>. Roma.
- GREGORIO F. Y BORRÁS, G. (2016). "Cambios en las representaciones y prácticas alimentarias en una comunidad educativa a partir de la implementación de los talleres del gusto". En: *IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata.
- MACEIRA, D. Y STECHINA, M. (2011), "Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina." En: *Revista Cubana de Salud Pública*. N 37(1):44-60. La Habana.
- MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN (2011). *Encuesta Nacional de Factores de Riesgo*. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/>. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN (2007). *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud*. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/>. Buenos Aires.
- ORTALE, M. S. Y SANTOS, J. A. (201). *Alimentación y actividad física. Percepciones y hábitos de estudiantes de nivel medio de la provincia de Buenos Aires*. Centro de estudios de nutrición y desarrollo infantil. Comisión de Investigaciones Científicas. Ministerio de la Producción. Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.



- PONCE M., L. ALLEMANDI. Y OTROS (2016). *Brechas sociales de la obesidad en la niñez y adolescencia. Análisis de la Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE), FIC Argentina y UNICEF*. Buenos Aires.
- SVAMPA, M. (2005). *La Sociedad Excluyente. La argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Ed. Taurus. Buenos Aires.
- VINOCUR P. Y L. HALPERÍN. (2004). "Pobreza y Políticas Sociales en Argentina en los noventa". En: *Revista de la CEPAL. Serie Políticas Sociales*. N° 85, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.



Sección II: La regulación de las actividades en las economías regionales





## ***La CAVIC en la vitivinicultura de San Juan. Política pública y redistribución en disputa***

Juan Jesús Hernández

### *Introducción*

En 1964 se sancionó en la provincia de San Juan la ley N° 3.109 que creó la Corporación Agro Vitícola Industrial y Comercial (CAVIC) que funcionaría como una gran empresa elaboradora y fraccionadora de vinos de la cual eran propietarios todos los viñateros provinciales. Para constituir el capital, ellos estaban obligados a aportar el 5% de la venta de su producción anual, lo que le otorgaba liquidez al ente y ventajas con respecto a sus competidores.

La CAVIC fue creada por el Estado para intervenir en el mercado comprando la uva a mejor precio que las demás bodegas. En los primeros años logró transformarse en la principal firma local en el rubro y mejorar la cotización del producto de los viñateros en coordinación con Bodegas y Viñedos Giol<sup>1</sup>, propiedad del Estado mendocino. El resto de las empresas bodegueras respondieron retirándose del mercado vitícola y ofreciendo sus instalaciones para la elaboración a cuenta de terceros<sup>2</sup>. Además cuestionaron la ley N° 3.109, en especial el carácter compulsivo de la asociación que estableció, hasta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación afirmó su adecuación a la Constitución.

El objetivo de este trabajo es analizar la creación de CAVIC como una política pública y su actuación, especialmente en los primeros años en los que fueron cambiando los objetivos para los cuáles fue diseñada originalmente.

Se pretende aportar al campo científico del análisis de políticas públicas y del estudio del desarrollo regional, en especial vitivinícola. La política analizada reviste especial importancia histórica para la vitivinicultura de San Juan.

El enfoque teórico-metodológico está basado en Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1984), quienes definen a la política estatal (o pública) como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Dicha intervención afectará el futuro curso del proceso social en torno a la cuestión.

La política estatal constituye un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores de la sociedad (Oslak y O'Donnell, 1984: 112-114).

---

<sup>1</sup> CAVIC y Giol solían acordar cantidades y precios de compra de la uva, de manera que actuaban como instrumentos de política económica de los gobiernos provinciales.

<sup>2</sup> A partir de mediados de la década del '60 las bodegas comenzaron a producir a través del sistema de maquila, o "a cuenta de terceros", por el cual alquilaban los equipos técnicos y la vasija al viñatero para que éste elaborara su propio vino. Así los bodegueros no compraban uva, sino que se aseguraban una ganancia a través del alquiler de los medios de producción para la elaboración. El viñatero avanzaba un paso en la integración en la cadena productiva y no sufría el temor de perder la uva, pero se enfrentaba ante la dificultad de pagar al bodeguero y conseguir cliente para los vinos. En ocasiones eran los mismos dueños de las bodegas quienes se los compraban a precios inferiores al costo de elaboración. El Estado desde la segunda parte de la década reguló el sistema a través de distintas normas, por ejemplo precios máximos para el alquiler de vasija vinaria.

Otros actores (además del Estado) también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente (incluso más que las políticas estatales) en el proceso de resolución de esas cuestiones y en las futuras tomas de posición sobre las mismas.

*"El conjunto de políticas privadas y estatales se entrelazan en un complejo proceso social... La política estatal... no puede ser entendida ni explicada con prescindencia de las políticas de otros actores". (Oszlak y O'Donnell, 1984: 120-122)*

Se ha recurrido a diarios de la época como principal fuente bibliográfica para analizar el proceso social en torno a la política, su surgimiento e implementación, e identificar las posiciones de los actores y sus estrategias para direccionar (y re direccionar) los objetivos de la Corporación.

*El contexto de surgimiento de CAVIC: las asimetrías en el mercado vitivinícola en expansión.*

La ley N° 3.109/64 de la provincia de San Juan fue parte de las políticas intervencionistas y desarrollistas de impulso a las economías regionales aplicadas durante la presidencia de Arturo Illia y la gobernación de Leopoldo Bravo miembro del Bloquismo, tradicional partido provincial.

La política sanjuanina de los años '60 estuvo condicionada por la realidad nacional. Los partidos provinciales ensayaron distintas alineaciones con las fuerzas políticas nacionales. Hubo sólo 2 gobernadores elegidos democráticamente durante la década (Américo García 1958 – 1962 y Leopoldo Bravo 1963 - 1966), los que no pudieron completar sus mandatos debido a los golpes militares y a las intervenciones del gobierno nacional sobre la provincia. Algunos de los interventores designados fueron políticos locales (E. Gómez 1966 - 1969 y J. López 1969 – 1971) y otros militares, que solían otorgar la titularidad de los ministerios a integrantes de los partidos, sindicatos y cámaras empresariales. Así se fue dando un complejo entrelazamiento de nombres de funcionarios e influencias políticas (Hernández, 2016: 67)

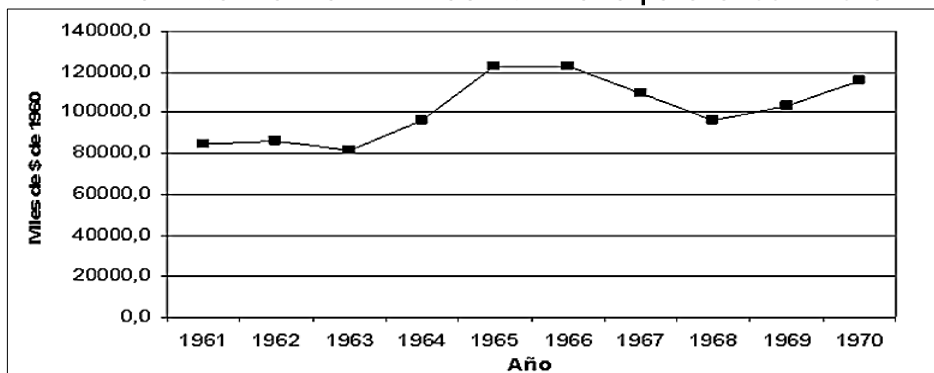
El Producto Bruto Geográfico (PBG) de San Juan creció entre 1961 y 1970 en más del 10% (ver Gráfico 1). En ese periodo hay dos momentos de crisis: 1963 y el bienio 1967 – 1968. Estos años coinciden con los momentos de recesión en la agroindustria vitivinícola.

La agricultura fue el sector clave dentro del PBG de San Juan, no solo por lo que aportaba directamente (algo más del 30% del total), sino también porque buena parte de las otras actividades económicas sirvieron como soporte de la producción primaria, brindando insumos, servicios o facilitando su procesamiento industrial.

Según el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) la superficie implantada con vid en San Juan pasó de 49.504,8 has. en 1961 a 52.945,3 has. en 1968, representando siempre más del 60% del total destinado a la agricultura (Hernández, 2011). Es la etapa de consolidación de la vitivinicultura como actividad principal e instalación del monocultivo, más allá de algunos intentos de diversificación (De La Torre y otros, 2009: 14). San Juan era la segunda provincia

productora de uva y vino en el país (alrededor del 20%), por detrás de Mendoza que concentraba casi el 70% de la superficie con este cultivo.

**Gráfico 1: Evolución del P.B.G. de San Juan en el periodo 1961 – 1970**

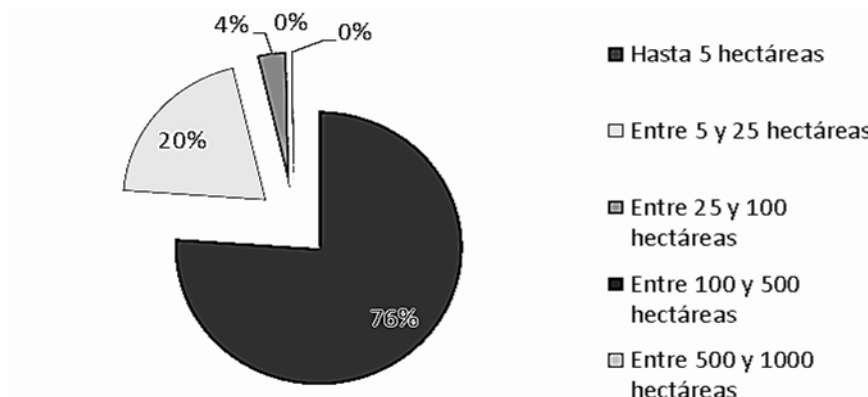


Fuente: Elaboración propia en base a datos de BANCO SAN JUAN, 1973.

La gran mayoría de la uva se destinó a la vinificación (vinos y mostos), en especial a la elaboración de vinos comunes de baja calidad que se fraccionaban en plantas fuera de la provincia y se vendían en el mercado nacional en expansión. El resto se destinaba a consumo en fresco, pasas y otros usos (De La Torre y otros, 2009).

En cuanto a la distribución de la propiedad de la tierra destinada a la producción vitícola, los datos indican que en San Juan predominaron los minifundios

**Gráfico 2: Cantidad y superficie de explotaciones vitícolas clasificadas por escala de extensión. San Juan, 1969.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de De La Torre y otros (2010) y del Censo Nacional Agropecuario 1969.

En 1969, las plantaciones superiores a las 500 hectáreas eran tan sólo cinco en toda la provincia y significaban el 5,9% de la superficie cultivada con vid. El 76,1% de las explotaciones vitícolas tenía un tamaño de hasta 5 hectáreas y representaban el 23% de la superficie. Además el 96,3% de las plantaciones de viñedos no superaban las 25 hectáreas. (Lirussi y Moscheni, 2009: 50)

Los minifundistas tenían costos elevados de producción, no lograban economías de escala y su poder de negociación de precios y condiciones de venta de la uva era muy limitado.

**Tabla 1: Cantidad de bodegas 1963 y 1968**

Años	Mendoza	%	San Juan	%	Resto del país	%	Total
1963	1236	59,4	357	17,2	488	23,5	2081
1968	1298	61,8	379	18,0	423	20,1	2100

Fuente: De La Torre y otros. Sobre la base de datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

Según los datos del INV, en 1969 había en San Juan 9978 explotaciones vitícolas. Aproximadamente, el 90% de la producción se vendía a las bodegas para su vinificación y estos establecimientos eran en 1968 tan solo 379, sin demasiada modificación con respecto al lustro anterior y con 3 o 4 firmas líderes. De manera que eran numerosos los pequeños viñateros que debían negociar con un número muy inferior de bodegueros la venta de la uva. Sumado a ello, se trata de un producto perecedero que debe ser cosechado y utilizado en momentos impostergables del año, por lo cual el viñatero tiene urgencia para vender y la demora en las negociaciones siempre favorece al bodeguero.

Por lo tanto, había una relación asimétrica entre oferentes y demandantes en el mercado vitícola. Ante esta situación los viñateros reclamaban la intervención del Estado a través de políticas estatales que, por ejemplo, fijaran precios mínimos para la uva (existieron leyes de este tipo entre 1964 y 1966), establecieran condiciones de compra o crearan bodegas de propiedad estatal o de cooperativas de viñateros.

Las diferencias en el valor de la uva de un año a otro tenían fuertes repercusiones en toda la economía provincial, debido al efecto multiplicador que generaba y a la correlación con el valor del vino (si la uva tenía precios bajos, generalmente el vino también).

Los bodegueros y viñateros eran los actores más importantes en el escenario económico provincial.

La hegemonía política fue cambiando en el periodo, desde principios de la década del '50 los grupos bodegueros tradicionales, grandes e integrados y sus organizaciones... dominaron el Estado. Hacia fines de los '50 van perdiendo poder y con el gobierno de Américo García y Leopoldo Bravo, se puede determinar un cambio hacia el dominio de grupos vinculados a la Federación de Viñateros (manejada en ese momento por los medianos y grandes actores), y es la CAVIC..., la



expresión más evidente del escenario donde se dirimen conflictos y contradicciones de la época. (De La Torre y otros, 2009: 15).

*La CAVIC (Ley provincial N° 3.019): forma de organización, objetivos e importancia*

La Ley provincial N° 3.019, sancionada por la Cámara de Representantes de San Juan el 6 de febrero de 1964, creó la CAVIC. El proyecto de ley fue elaborado por el Poder Ejecutivo durante la gestión del gobernador Dr. Leopoldo Bravo. Fue la principal expresión de las políticas desarrollistas e intervencionistas aplicadas por el gobierno de San Juan durante la década de 1960 y una de las de mayor trascendencia de la historia vitivinícola local.

La creación de CAVIC contó con un fuerte apoyo político. En la votación del proyecto en general del 5 de febrero, sobre 29 legisladores presentes, 20 votaron a favor y 9 en contra.<sup>3</sup>

La naturaleza jurídica de CAVIC fue un tema de discusión entre los distintos actores. Algunos agentes sostuvieron que era una entidad de derecho público otros que era de derecho privado. Esa polémica era clave porque implicaba determinar el poder que sobre ella tenía el Estado.

La ley 3.019/64 establecía que eran accionistas de CAVIC todas las personas que fuesen titulares de una explotación vitícola, en calidad de propietarios, arrendatarios o contratistas. Para constituir el capital, los accionistas estaban obligados a aportar el 5% de la venta de su producción anual, a excepción de las cooperativas.

Para constituir el gobierno de la entidad, en cada departamento de la provincia, cada 100 accionistas o fracción mayor de 50 se elegía un delegado. La votación era directa, secreta y cada accionista tenía un voto, cualquiera fuera el monto del capital aportado. Los delegados electos de toda la provincia constituían la asamblea, en la que se elegía a 15 directores que eran los responsables de la administración. El directorio contaba con un presidente y un vicepresidente.

La creación de CAVIC obligó a asociarse a todos los viñateros de San Juan. En la empresa creada se le otorgó igual importancia al voto de cada accionista, sin importar el valor del capital aportado lo que concedió un gran poder dentro de la organización a los viñateros pequeños y medianos al ser mayoría en la provincia.

El gobierno provincial puso a disposición de CAVIC la Bodega del Estado, cuyas instalaciones habían sido ampliadas y acondicionadas para la elaboración de vinos en los meses anteriores<sup>4</sup>. El Estado colaboró en la formación de una entidad de la cual no era socio. Sin embargo, desde el inicio, los gobiernos provinciales y nacionales tuvieron una activa participación en CAVIC.

El objetivo de la entidad era:

- La industrialización y comercio en todas y cualquiera de sus etapas de los

---

<sup>3</sup> Apoyaron la ley los diputados de la Unión Cívica Radical Bloquista, de la Unión Cívica Radical del Pueblo y algunos legisladores de la Unión Popular. Se opusieron al proyecto 7 diputados de la Unión Cívica Cruzada Renovadora y 2 de la Unión Popular.

<sup>4</sup> La Bodega del Estado había sido creada en la década del '30 por el gobierno de Federico Cantoni, y antes de 1964 sus instalaciones solo se habían utilizado para almacenar vinos ya que no contaba con los medios necesarios para la molienda y elaboración.

productos y subproductos de la uva con destino tanto al consumo interno como a la exportación, propendiendo a la mejor regulación del comercio de uva y vinos para asegurar razonables beneficios para los productores e industriales. (Art. 4 de la ley 3.019/64)

- El objetivo real por el cual se creó CAVIC fue regular los mercados de la uva y el vino y equilibrar el manejo de los grandes bodegueros sobre los precios, las condiciones de producción y pago.
- CAVIC tenía también como finalidad asociar a los pequeños productores vitícolas y brindarles la posibilidad de acceso, mediante una empresa propia, a las etapas de industrialización y comercialización, logrando su integración total en la cadena productiva.
- La vitivinicultura era la actividad principal de la provincia en la década del '60, CAVIC a partir de su creación fue la principal bodega, lo cual permite entender su importancia para la economía provincial. Su relevancia no sólo era económica, sino también política y social. Los gobiernos y las organizaciones de viñateros y de bodegueros intentaron tener el control sobre la Corporación o por lo menos influir sobre las decisiones referidas a ella.

### *Los motivos que dieron origen a la política*

Una serie de problemas o cuestiones en la vitivinicultura de San Juan confluyeron en febrero de 1964. Algunos sectores demandaban la intervención del Estado, el cual respondió mediante la creación de CAVIC. El factor más importante que motivó esta política estatal fue la asimétrica relación entre bodegueros y viñateros en el mercado de la uva<sup>5</sup>.

Otro problema que existía a principios de 1964 era la escasez de créditos. Los viñateros y bodegueros locales no podían renovar los préstamos o ampliar sus plazos de devolución. En los contratos de compra venta de uva de 1963 se establecieron plazos prolongados de pago, lo que perjudicaba al sector viñatero. Sumado a esto, existían pronósticos de un record histórico en la cantidad de uva que se iba a cosechar, lo que podría llevar a la superproducción y a la consiguiente caída del precio.

La iliquidez había provocado que los bodegueros trasladistas (quienes elaboraban pero no envasaban), apresurados para pagar sus costos de producción y deudas, vendieran sus vinos a mediados de 1963, generando un exceso de oferta que contrajo los precios y benefició a las firmas que tenían capacidad de

---

<sup>5</sup> En 1966, recordando los motivos del surgimiento de CAVIC, el diario TRIBUNA, describió la situación previa a febrero de 1964 de la siguiente manera:

...En el nacimiento de CAVIC gravita fundamentalmente... la desproporción entre los productores sin bodega y los integrados. La provincia era conmovida por esa campaña donde los más –los viñateros- estaban atados de pies y manos, por cuanto la uva, fruto perecedero, debía inexorablemente cosecharse en determinado término. Por lo tanto las condiciones de precio y forma de pago las establecía una de las partes contratantes. No había trato libremente concertado, sino que, a semejanza de los llamados contratos de adhesión, la parte débil no tiene otra opción fuera de aceptar los términos impuestos por la otra parte... Mientras el grueso de los productores, soportando costos cada vez más crecientes, no recibía una retribución adecuada por el fruto de sus esfuerzos, el sector industrial caminaba tonificado... (Tribuna, 02/09/1966).

fraccionamiento.

Además desde 1959 una serie de discursos reclamaban la intervención del Estado para mejorar las condiciones de los viñateros sin bodega. Los gobiernos provinciales, el Instituto Nacional de Vitivinicultura<sup>6</sup>, la Federación de Viñateros y otros agentes<sup>7</sup> habían propuesto diferentes tipos de soluciones.

### *Las posiciones y estrategias de los actores*

El principal agente que apoyó la creación y sostenimiento de CAVIC fue la Federación de Viñateros de San Juan, principal órgano representativo de los productores primarios sin bodega propia.

Apenas conocida la iniciativa del gobierno, los principales dirigentes de la Federación se reunieron con Leopoldo Bravo y le manifestaron su apoyo (Diario De Cuyo, 24/01/1964). Además la organización viñatera fue el principal órgano de consulta de la comisión de la Cámara que estudió el proyecto de ley, la cual no tuvo en cuenta las posiciones expresadas por otros sectores, tales como la Cámara de Bodegueros Exportadores<sup>8</sup>.

Apenas creada, CAVIC favoreció con muchas de sus decisiones los intereses de la Federación. Además, algunos de los miembros del directorio de la Corporación, entre 1964 y 1967 habían sido o eran dirigentes de esa organización viñatera.<sup>9</sup>

La Federación de Viñateros en 1967 emitió el siguiente comunicado cuando el gobierno del Dr. Edgardo Gómez propuso reformas a la ley:

La defensa de la CAVIC y de la ley 3.019, es bandera de la Federación de Viñateros y, obviamente, su decisión inquebrantable de preservarla por todos los medios adecuados a nuestro alcance, para conseguir el afianzamiento definitivo y la grandeza que está llamada a alcanzar la Corporación, en función de empresa de los viñateros al servicio del pueblo de San Juan.

---

<sup>6</sup> En 1963 el INV había presentado un proyecto de creación de un ente cuyo nombre era C.E.V.A. (Corporación Exportadora de Vinos Argentinos). Esta organización había sido pensada como una sociedad privada conformada por la asociación obligatoria de productores de uva y elaboradores de vino, con gobierno propio elegido por los socios, financiada a través de un impuesto de \$1 por litro de vino, cuya carga se distribuiría entre viñateros y bodegueros. Su finalidad principal sería exportar aunque podría vender en el mercado interno. La creación fue apoyada por las organizaciones de viñateros de Cuyo y fue rechazada por las cámaras bodegueras y por la Asociación Vitivinícola Argentina. Tras la intervención del INV, en diciembre de 1963, se dejó de lado el proyecto y nunca se concretó. CAVIC reprodujo algunas de las características con las que había sido pensada la CEVA.

<sup>7</sup> Pueden servir como ejemplo el artículo de José Pontoriero en Diario De Cuyo del 4 de marzo de 1960, el discurso de Cristóbal Carvajal Moreno publicado en ese diario el 10 enero de 1961 y los reclamos expresados el 12 de noviembre de 1963 en Tribuna por la Federación de Viñateros para que en la Bodega del Estado se elaboraran vinos.

<sup>8</sup> La Cámara de Bodegueros Exportadores, que a fines de la década del '60 pasó a llamarse Cámara de Bodegueros de San Juan, fue la entidad que nucleó a los bodegueros provinciales con plantas de fraccionamiento ubicadas en su gran mayoría en las grandes metrópolis. Tuvo un reducido número de afiliados, pero pertenecientes a familias locales tradicionales, con gran poder en la fijación de precios y condiciones en la cadena productiva y con participación en ocasiones en los elencos gubernamentales. En Mendoza existía una organización similar y a nivel nacional la entidad que representaba al sector era la Asociación Vitivinícola Argentina, presidida en esos años por un bodeguero sanjuanino, Quinto Pulenta, de la firma Peñaflores.

<sup>9</sup> Por ejemplo: Elías Manzur, presidente de la Federación de Viñateros en 1964 fue miembro del primer directorio de CAVIC; en agosto de 1966, Alfredo Marún fue electo presidente de la Federación de Viñateros, en una asamblea dominada por los directivos de la Corporación y Rodolfo Mó fue presidente de ambas organizaciones durante algunos meses en 1967.

La Federación frente a la existencia del anteproyecto de modificación a la ley 3.019, enviado en consulta al gobierno por el Ministerio de Economía, no solo ha expresado su total desacuerdo con toda tentativa de modificación, sino que gestiona el retiro de esa iniciativa ante el gobernador de la provincia...

El directorio de CAVIC actúa, monólicamente, en total acuerdo con esta Federación... (Diario De Cuyo, 30/05/1967: 4)

La Federación se opuso a la intervención del gobierno provincial sobre CAVIC en 1966 y a la intervención del gobierno nacional en 1968. Esta organización durante la década del '60 aceptó y apoyó las acciones del Estado sobre la Corporación, cuando éste la creó, impulsó su crecimiento, le gestionó créditos, etc., pero dejando su conducción a cargo de los viñateros. En cambio resistió toda injerencia estatal cuando significaba otorgar el poder sobre el ente a un sector ajeno a la Federación, allí sostuvo que era una empresa privada en la cual al Estado no le correspondía intervenir.

- La Cámara de Bodegueros Exportadores de San Juan fue el principal agente opositor a la creación de CAVIC porque perjudicaba sus intereses, debido a que:
- El Estado creaba un competidor para las grandes bodegas, sostenido por aportes estatales como la Bodega del Estado y que crecería bajo el amparo oficial.
- Este competidor estaría dispuesto a comprar grandes cantidades y a precios elevados, lo que haría aumentar el valor de mercado de la uva y por lo tanto elevaría los costos de producción de todas las bodegas.
- CAVIC iba a ser capitalizada con el aporte obligatorio del 5% de la producción de todos los viñateros. La gran mayoría de los miembros de la Cámara de Bodegueros Exportadores también poseían viñas de gran extensión y debían pagar este aporte. En efecto, eran quienes más pagaban, debido a que ese porcentaje representaba una importante erogación de dinero para quienes contaban con un número elevado de hectáreas cultivadas con vid.
- Los miembros de esta Cámara eran casi todos viñateros integrados que contaban con una bodega propia para industrializar su producción y con plantas de fraccionamiento, por lo tanto no estaban interesados en ser accionistas ni proveedores de CAVIC, pero la ley establecía la asociación obligatoria.
- A pesar de que muchos de los bodegueros exportadores al poseer viñedos eran socios de CAVIC, no podían acceder por la vía establecida por la ley al dominio del directorio debido a que el sistema de un voto por socio les daba mayor poder a los viñateros no integrados quienes predominaban en número.
- Cuando CAVIC entró en funcionamiento, los industriales del vino se enfrentaron a ella en múltiples oportunidades. Sostuvieron que:

*... [CAVIC] debía permanecer en posición expectante, interviniendo en el mercado sólo cuando éste tienda a distorsionarse, y en este caso adquirir la producción de uvas que no reclame la producción privada y abastecer el mercado de traslado en la medida que ello sea indispensable. (Tribuna, 27/11/1966: 4).*

La Cámara de Bodegueros Exportadores proponía que CAVIC fuera

funcional a los intereses de sus socios, comprando la uva que ellos no querían o no podían adquirir, al precio establecido por el mercado y vendiendo sólo vino de traslado y en última instancia. Además no debía tener plantas de fraccionamiento sino únicamente vender vino a granel a los bodegueros - fraccionadores sanjuaninos. Esta entidad apoyó las dos intervenciones estatales a la Corporación que se realizaron durante la década del '60.

Por su parte, otra organización, la Cámara de Bodegueros Trasladistas<sup>10</sup> no se pronunció oficialmente en los diarios en relación a la creación de CAVIC. Esta organización manifestó una actitud ambigua. Por un lado, estaba presionada por los vínculos con los bodegueros - fraccionadores que eran sus clientes. Pero por otro, el sector trasladista era consciente de la necesidad que existiera un órgano que regulara el mercado y evitara las fluctuaciones bruscas en el precio del vino a granel.

El resultado fue que esta Cámara sólo se expresó en relación a casos puntuales, con el objeto de defender sus intereses. Así por ejemplo protestó en 1964 cuando CAVIC comenzó a vender sus vinos de traslado y detuvo con esto la tendencia al alza en los precios (Diario De Cuyo, 16/11/1964). En 1966 apoyó la intervención provincial sobre CAVIC. Incluso su presidente fue asesor del interventor. Así logró influir para que la Corporación no vendiera los vinos con los que contaba y evitó que las bodegas privadas sufrieran su competencia.

Una estrategia de todo el sector bodeguero sanjuanino fue plantear la inconstitucionalidad de la ley 3.019/64 a través de una serie de acciones y discursos<sup>11</sup> expresados durante más de 6 años.

El Dr. Osvaldo R. Maurín Navarro (presidente de la firma bodeguera Juan Maurín y Cía. S.R.L.) y Oscar R. Maurín Navarro se presentaron ante los tribunales para que se declare la inconstitucionalidad de la ley argumentando que la asociación obligatoria de todos los viñateros de la provincia y el aporte del 5% para capitalizar el ente, estaban en contradicción con algunos artículos de la Constitución Nacional y de la provincial (Diario De Cuyo, 11/06/1964). Defendieron la constitucionalidad de la ley ante los tribunales, los abogados Juan Luis Alvarado y Cristóbal Carvajal Moreno, quien había sido presidente de la Federación de Viñateros y director del diario Tribuna.

El pedido de Osvaldo y de Oscar Maurín fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia de la provincia de San Juan a fines de 1967 y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en julio de 1970. Este último órgano, en un fallo

---

<sup>10</sup> Esta organización representaba a los bodegueros que elaboraban vino a granel (o "de traslado") pero no contaba con capacidad de envasado. Varios de ellos eran también viñateros, que molían su propia uva. De manera que no eran clientes ni proveedores de CAVIC, sino que le vendían a las grandes fraccionadoras radicadas fuera de la provincia. La Corporación era una competencia importante para los viñateros que elaboraban en bodega propia. Además les debían pagar el aporte del 5% aunque no le vendieran su producción vitícola o vinícola.

<sup>11</sup> Se puede citar como ejemplo un comunicado oficial de la Cámara Vitivinícola (nombre que adoptó la Cámara de Bodegueros trasladistas desde 1968):

La Cámara Vitivinícola, que asocia a la gran mayoría de los productores de la provincia que elaboran e industrializan su propia producción, sea en bodega o establecimientos propios o alquilados, considera: que es de toda evidencia la inconstitucionalidad de la ley 3.019 que creó la Corporación Agro Vitícola Industrial y Comercial, en cuanto importa la venta y colocación compulsiva de acciones societarias sin dar oportunidad alguna al productor de uvas para expresar su voluntad, sin su consentimiento o su negativa.

Que es igualmente objetiva esa inconstitucionalidad por cuanto se les impone a todos los productores de uva y muy especialmente a los propietarios de bodegas con producción propia, la condición de socios de la Corporación también en forma coercitiva (Diario De Cuyo, 23/03/1968).

dividido, resolvió que la ley 3.019 era constitucional, lo que aseguró la continuidad de CAVIC<sup>12</sup>.

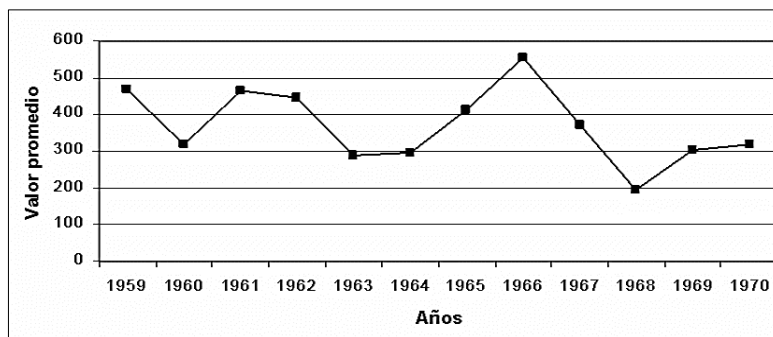
### *Implementación de la política: el funcionamiento de CAVIC*

El 24 de febrero de 1964 el gobierno provincial nombró autoridades provisorias para CAVIC; el 3 de marzo los viñateros eligieron delegados, los cuales 20 días después, se constituyeron en asamblea y designaron al primer directorio, cuyo presidente fue Eusebio Baltasar Zapata<sup>13</sup>.

CAVIC se transformó de inmediato en un agente importante en la economía de San Juan. Entre 1964 y 1966 compró toda la uva que le ofrecieron los viñateros, lo que representó alrededor de un tercio de la producción vitícola local; además elaboró grandes volúmenes de vinos que vendió a granel en el mercado trasladista<sup>14</sup>.

El crecimiento en los precios de la uva en este periodo estuvo motivado, principalmente por la inflación, por una mayor demanda del mercado consumidor, por las compras de CAVIC y por la fijación de precios mínimos por ley<sup>15</sup>

**Gráfico 3: Precios deflactados de la uva en San Juan 1959 - 1970. En pesos constantes de 1960**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco San Juan, 1973.

<sup>12</sup> Según el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

...Si bien la ley 3.019 regula la producción, industrialización y comercialización de la uva, no lo hace en grado tal que aparezcan aniquiladas las libertades correspondientes, puesto que los productores no están obligados a comerciar exclusivamente con la Corporación. Por otra parte, el aporte de hasta el 5% no aparece como irrazonable ni desproporcionado.

La agremiación obligatoria de los viñadores no aparece como una imposición caprichosa o arbitraria del legislador, sino como un medio de salvaguardar sus intereses y los de la economía local frente a la industria vitivinícola. Debe reconocerse que la ley 3.019 ha mantenido en vigencia el principio de que la libertad de la vida colectiva está sujeta a la reglamentación que corresponde con fines de interés público.

Sus móviles (de la Corporación) no son el lucro, sino que ha sido creada para promover y estimular la propiedad general y evitar la ruina de la principal fuente de riqueza de la provincia." (citado en Mó., 1979: 163).

<sup>13</sup> E. B. Zapata, era un histórico dirigente viñatero, que había tenido experiencia en el periodismo, siendo uno de los propietarios de DIARIO DE CUYO, entre 1947 y 1955.

<sup>14</sup> Los datos de producción de los primeros años fueron::

• En su primer año de vida molió 81.183.550 kg. de uva, pagándola a \$6,55 promedio por kilo y elaboró 62.051.554 lts. de vinos.

• En 1965 molió 185.536.352 Kg. de uva, que pagó a \$11,92 promedio por kilo, y elaboró 155.008.384 lts. de vinos.

• En 1966 molió 212.080.012 Kg. y obtuvo 176.477.893 lts. de vino. En ese año, el valor de la uva comprada promedio por kilo, fue de \$21,38. (Tribuna, 26/08/1966).

<sup>15</sup> La política de fijación de precios mínimos por ley para la uva fue otra medida intervencionista aplicada por los estados provinciales de Mendoza y San Juan entre 1964 y 1966. Su objetivo fue garantizar un precio adecuado para la uva que beneficiara a los viñateros. Se pudo implementar gracias a las compras efectuadas por CAVIC y Giol.

A mediados de 1965, la Corporación comenzó a fraccionar y vender vinos al consumidor<sup>16</sup>. Además lanzó una campaña publicitaria en los diarios locales cuyo mensaje estaba centrado en la calidad del producto elaborado.

El aumento progresivo en la cantidad de uva comprada por la Corporación entre 1964 y 1966 se debió a un incremento en la producción vitícola provincial, a la confianza de los viñateros en el ente<sup>17</sup> y a la reducción paulatina de las compras de las otras firmas que no podían pagar los precios mínimos fijados por ley.

La política estatal cumplió en forma positiva algunos de sus objetivos en sus primeros dos años. CAVIC fue uno de los factores que contribuyeron al aumento del valor de la uva, al mejoramiento de la calidad de vida de los viñateros, a la reducción del poder de los grandes bodegueros en la determinación de precios y condiciones en el mercado vitícola y al crecimiento de la economía provincial. Además la Corporación se insertó con éxito como proveedora de vinos de traslado y en menor medida vendió vino fraccionado a los consumidores.

CAVIC no funcionó en estos años como una empresa comercial sino que tuvo como propósito central que el viñatero vendiera mejor su producción. Pero los precios que pagó por la uva, en ocasiones superiores al valor del vino de traslado, elevaron sus costos y le generaron la necesidad de obtener créditos. Mientras que los viñateros se beneficiaban, la empresa complicaba sus finanzas.

En 1966 las bodegas privadas redujeron sus compras o elaboraron a través del sistema de maquila, en cambio CAVIC, compró grandes cantidades de uva a precios elevados. Pero los vinos que elaboró, hacia mitad de año, tenían una cotización de mercado que no alcanzaba a cubrir sus costos, debido a una crisis transitoria de superproducción que había reducido los precios en el mercado trasladista.

Además se concretó un golpe de Estado y el presidente de facto Juan Carlos Onganía designó en San Juan como gobernador a Edgardo Gómez, quien pronto manifestó enfrentamientos con la Federación de Viñateros y una buena relación con la Bolsa de Comercio y con las cámaras bodegueras.

La época inicial y de mayor éxito de CAVIC culminó cuando el gobernador de facto en agosto de 1966, dos días antes de las elecciones de delegados, la intervino y nombró al frente de ella a Rafael Fernández Argüelles. El Poder Ejecutivo provincial tomaba el poder sobre la Corporación y con sus decisiones le permitió a los bodegueros la recuperación de su control sobre la vitivinicultura provincial.

Durante la intervención se pidió un préstamo por 800 millones de pesos al Banco Nación con prenda de vinos y garantía de los fondos de la coparticipación federal para pagar los vencimientos de los documentos con que CAVIC había comprado la cosecha de los viñateros. Paralelamente, por la presión de los bodegueros trasladistas, no se vendieron los vinos elaborados por la Corporación, de manera que ésta quedó paralizada comercialmente y profundizó sus problemas.

El gobierno provincial decidió llamar a los viñateros a que eligieran por

---

<sup>16</sup> A fines de abril de 1965 CAVIC puso en funcionamiento su primera planta de fraccionamiento, ubicada en la localidad de Bahía Blanca.

<sup>17</sup> Los documentos que CAVIC otorgaba a sus proveedores de uva eran pagados en tiempo y forma en los 2 años iniciales. Incluso, esos documentos funcionaban en la economía provincial como una especie de medio de pago de similar valor y aceptación que el dinero en efectivo (Tribuna, 05/05/1967).

voto directo al directorio, a pesar de que éste no era el modo establecido por la ley. Se presentaron dos listas una con candidatos afines al gobernador y otra con miembros de la Federación de Viñateros, la cual resultó ganadora.

A fines de noviembre de 1966 finalizó la intervención y asumieron las autoridades electas. Pero la Corporación atravesaba una grave crisis y sus directivos no contaban con el apoyo del gobierno provincial.

Las bodegas fraccionadoras se mostraban reticentes a comprar los vinos de traslado ofrecidos por CAVIC que a fines de 1966 comenzó a atrasarse en los pagos de los documentos a los viñateros y de la deuda con el Banco Nación, lo que motivó la retención de los fondos de la coparticipación provincial y extendió la crisis a toda la provincia.

La situación se complicó aún más porque en 1967 CAVIC decidió comprar toda la uva que los viñateros le ofrecieron y pagar un buen precio por ella, en momentos en que el vino de traslado tenía valores bajos y las otras firmas elaboraban sólo a través del sistema de maquila. Además existían denuncias sobre casos de corrupción y mala administración en la conducción del ente.

El directorio aumentó el número de plantas de fraccionamiento en diferentes puntos del país<sup>18</sup> pero se mostró incapaz de superar la grave crisis y decidió llamar a elecciones para fines de enero de 1968, en donde se iban a votar delegados que luego habrían de elegir nuevos directores.

Pero las deudas con entidades bancarias nacionales, las dificultades manifestadas por los dirigentes provinciales para resolver la situación, la presión de los grandes bodegueros y el autoritarismo imperante en las concepciones de la dictadura gobernante motivaron que el presidente de facto, Juan Carlos Onganía, decidiera intervenir CAVIC. Se nombró al frente del ente a Rodolfo Lamberti, el cual se había desempeñado hasta entonces como Jefe de Cambio del Banco Central. Sus colaboradores también eran funcionarios de ese banco.

La decisión del presidente de facto le quitó el control sobre CAVIC a las organizaciones de viñateros, al gobierno y a los políticos sanjuaninos. De este modo, una política estatal que surgió a nivel provincial pasaba a ser asumida, implementada y modificada por el gobierno nacional.

El interventor puso en práctica una serie de medidas: despidió a 40 empleados, no renovó los contratos de muchas de las bodegas alquiladas, no compró uva en 1968 y 1969 elaborando sólo a través del sistema de maquila la producción de los viñateros más pequeños y aumentó el número de plantas de fraccionamiento y bocas de expendio de los vinos al consumidor en todo el país (Lirussi y Moscheni, 2009: 8).

Onganía colaboró con la intervención mediante varios decretos sucesivos que prorrogaron los plazos para el pago de deudas de la Corporación y suspendieron los reclamos judiciales contra ella vulnerando el estado de derecho. Mientras tanto San Juan atravesó en esos dos años una grave sequía que redujo la producción vitícola e incrementó el precio de la uva y el vino.

Estos factores permitieron que la Corporación normalizara paulatinamente el pago a sus proveedores e instaló su marca con gran prestigio en los mercados

---

<sup>18</sup> A mediados de 1967, CAVIC fraccionaba en 9 plantas propias o alquiladas (Tribuna, 25/08/1967), pero sólo llegaba a envasar el 13% de su producción vinica, el resto lo vendía a granel (Diario De Cuyo, 14/07/1967)



consumidores de todo el país.

Durante la intervención nacional, CAVIC dejó de participar del mercado vitícola, y comenzó a posicionarse como demandante en el mercado de vinos de traslado (compraba el vino de los viñateros que elaboraban a través del sistema de maquila en la Bodega del Estado) y como oferente en el mercado consumidor. Así la Corporación dejó de lado sus objetivos de protección de los viñateros y regulación del mercado de la uva, para convertirse en un ente comercial que actuaba en forma muy similar a las otras firmas bodegueras.

Este cambio le otorgó una nueva orientación a la política estatal. Los objetivos iniciales se habían desvirtuado con el tiempo: CAVIC había sido creada con la idea de defensa del productor pero terminó siendo manejada con un criterio absolutamente mercantilista (Lirussi y Moscheni, 2009).

CAVIC en la década del '70 disminuyó su importancia en la economía provincial y en la defensa de los viñateros debido a que, si bien siguió participando con volúmenes altos en el mercado de vinos traslado, la coordinación con Giol disminuyó su efectividad por disidencias entre sus dirigentes y nuevas grandes firmas, como el grupo Grecco, ganaron poder en la definición de precios.

En 1971 por ley provincial 4.576 se creó un Consejo Normalizador a cargo del organismo. En 1974 se dictó la ley 3.933 que reestructuró el ente estableciéndolo como una sociedad mixta, de derecho público no estatal y sometida al derecho privado en sus actividades industriales y comerciales. La nueva ley mantuvo la asociación obligatoria, el aporte del 5% como contribución de los accionistas viñateros, el espíritu cooperativista de un voto por afiliado sin importar el capital aportado e incorporó al Estado como socio, el cual contribuía con las bodegas regionales (establecimiento para la elaboración) que había creado en los años anteriores, la Bodega del Estado, los impuestos de los cuales eximía a la Corporación e inmuebles, a cambio de los cual nombraba al presidente, vice, a algunos directores y ampliaba sus objetivos pensando en el desarrollo productivo provincial. (Mó, 1979: 164; Moscheni, 2017: 280).

Para la Ley de su creación N° 3.933/74 la nueva institución tenía como objetivo promover la "real y efectiva integración de los viñateros en todas las etapas del proceso vitivinícola, propender a extender el desarrollo de la industria madre con una justa distribución económica y social de los beneficios, asegurar a viñateros e industriales la colocación de sus productos a precios remunerativos, prestigiar la calidad de los vinos y los mostos sanjuaninos en todos el país y en el exterior y finalmente, propiciar una clara conciencia colectiva a favor de la integración cooperativa de los productores sin bodega" (Moscheni, 2017: 281)

Luego del golpe militar de 1976 se intervino CAVIC<sup>19</sup>. En los siguientes años se compró maquinarias y se mejoró la infraestructura para elaboración y fraccionamiento en las plantas ubicadas en San Juan y otras provincias, se exportó vinos a la Unión Soviética y a Chile, se despidió personal para reducir costos fijos, se inauguró una fábrica de vinagre y destilería de alcohol, se comenzó a fabricar mostos y se practicaron una serie de irregularidades administrativas y actos de corrupción que complicaron seriamente las finanzas y tuvieron como resultado

---

<sup>19</sup> Los interventores durante este período fueron Edelberto González De La Vega (1976) y Héctor Delfino (1976 - 1979). Tras su detención se nombró un Consejo de Normalización hasta que se privatiza (Moscheni, 2017).

incluso la condena a prisión de uno de los interventores (Moscheni, 2017).

En la década del '80, la crisis de la agroindustria, marcada por el descenso en el consumo de vinos y en los precios también afectó a CAVIC. Además la calidad de la uva que ingresaba a la bodega no era la óptima lo que iba en detrimento de los vinos que se elaboraban y vendían. Los privilegios de algunos viñateros vinculados a los directivos también afectaron el espíritu cooperativo.

La ley 4.714 de 1980 convocó a una asamblea extraordinaria de accionistas en la cual, mediante una votación, los viñateros decidieron transformar la Corporación en una cooperativa sin participación estatal. El nuevo nombre fue "Cooperativa CAVIC Ltda.". El Estado se hizo cargo de las deudas. Sin embargo, los casos de corrupción y mala administración se sucedieron en los años siguientes y la empresa perdió participación en los mercados oligopólicos liderados por Peñaflor, Resero, Giol y Catena

El abandono de las políticas intervencionistas por las corrientes neoliberales imperantes, la falta de credibilidad en el ambiente vitivinícola que tenía CAVIC, su gran pasivo acumulado y la imposibilidad de obtener nuevos créditos, determinaron que en 1991 un juez declarara en quiebra, cerrara definitivamente y en 1994 se remataran parte de sus bienes<sup>20</sup>.

En el cierre de CAVIC gravitaron una diversidad de factores: los delitos de corrupción, la mala administración de los recursos, la incapacidad de adaptarse a los cambios en el modelo productivo vitivinícola y a la presión de sus competidores para sacarla del mercado (Moscheni, 2017: 305 – 306).

La suerte de esta organización fue distinta a la de su par mendocino, Giol, que fue privatizada entre 1991 y 1992 otorgando la mayor parte de sus bienes a una federación de cooperativas, Fecovita, fortalecida en los años anteriores, que si bien participó de los mercados como un agente más, brindó una posibilidad de participación de los productores asociados en los eslabones superiores de la cadena.

### *Reflexiones finales*

La Ley 3.019/64 respondió a la demanda de un sector de la agroindustria vitivinícola en un momento de crisis de la vitivinicultura de San Juan. El Estado actuó mediante una política estatal que formó parte de las políticas desarrollistas e intervencionistas aplicadas durante la década de 1960.

La ley creó la CAVIC que surgió con el propósito de regular el mercado vitícola y contrarrestar el manejo dominante de los bodegueros sobre los precios, las condiciones de producción y pago a fin de mejorar las condiciones de vida del pequeño y mediano productor (De La Torre y otros, 2009: 14).

Se creó una entidad, con una estructura jurídica "sui generis", que agrupaba a todos los viñateros de la provincia de San Juan y que intentaba favorecer especialmente a los productores vitícolas que carecían de bodega; por lo cual en los primeros años CAVIC compró gran cantidad de uva y a precios altos, lo que comprometió su situación financiera. La Corporación pretendió regular el

---

<sup>20</sup> En el Apéndice de Imágenes se pueden ver los galpones de bodegas CAVIC, en la década del setenta y en la actualidad.

mercado de vinos, mediante la elaboración y compra de caldos, que debían ser vendidos en el mercado trasladista. También esta entidad vendió vinos directamente al consumidor, fraccionado en plantas propias o alquiladas, insertándose así en toda la cadena productiva y brindando el acceso a la industrialización y comercialización de su producción a todos los viñateros de San Juan.

La ley de creación tuvo como objetivo implícito modificar el proceso de acumulación dentro de la agroindustria redistribuyendo una parte de los ingresos. La modificación fue realizada a través del aporte del 5% para la capitalización del ente que todos los viñateros debían pagar por igual pero que representaba mayores erogaciones para quienes producían mayores volúmenes de uva. Gracias a este aporte CAVIC pudo comprar uva a precios altos a los pequeños y medianos productores, quienes además poseían el control sobre el directorio debido al sistema de un voto por afiliado en las elecciones de delegados. El sector que menos dinero aportaba a la entidad y el más numeroso y débil dentro de la cadena productiva, era el que más se beneficiaba con la política estatal que así redistribuía poder y dinero.

Ello permite entender la oposición de los grandes viñateros, que generalmente poseían bodegas propias, y en algunos casos plantas de fraccionamiento. Este sector, a través de sus organizaciones, se opuso a la creación de CAVIC y, especialmente, a la asociación y aporte obligatorio al ente.

Las cámaras bodegueras lucharon para que el Estado no creara una gran empresa que iba a ser su competencia en el mercado. Su estrategia de reclamar la declaración de inconstitucionalidad de la ley fracasó. Sin embargo, estas organizaciones lograron éxito en la influencia sobre el poder político para que se decretara la intervención provincial a la Corporación, a partir de la cual recuperaron el control sobre la agroindustria vitivinícola que habían perdido.

Los precios elevados pagados por la uva, las deudas contraídas, los casos de corrupción, el boicot de los fraccionadores que no quisieran comprarle vinos de traslado entre 1966 y 1967 y la reducción de los precios del vino contribuyeron a que se produjera la primera crisis en CAVIC que motivó las dos intervenciones. Ambas fueron realizadas en días previos a los comicios en la Corporación lo que muestra el intento del gobierno militar de evitar la participación popular y la politización del ente y de la sociedad civil.

CAVIC fue un espacio de interpenetración entre la sociedad civil y el Estado. Nació como una política estatal y los gobiernos tuvieron activa injerencia en el dominio de la Corporación, a pesar que se había creado como propiedad exclusiva de los viñateros.

La ley 3.019/64 forma parte de los intentos del sector viñatero de contrarrestar la hegemonía de los grandes bodegueros sobre la agroindustria vitivinícola y la economía provincial. La destitución del gobierno bloquista y la crisis de CAVIC a mediados de 1966 marcan el fracaso de este intento.

La Ley 3.019/64 no logró cumplir su objetivo de equilibrar el poder en la cadena productiva en forma perdurable y sus propósitos se fueron desvirtuando con el tiempo, de manera que la CAVIC se convirtió en una bodega más.

La historia posterior de la entidad estuvo marcada por el retroceso en su participación en los mercados fruto de las estrategias exitosas de las otras bodegas, cambios en su forma legal (incorporación del Estado como socio en los ´70 y luego transformación en cooperativa en los ´80), delitos de corrupción de algunos de sus líderes y sucesivas intervenciones del gobierno nacional y provincial. De manera que a principios de la década de 1990 se decretó su quiebra habiendo dejado mucho antes de ser un instrumento verdaderamente útil para la regulación de los mercados.

La experiencia de CAVIC sin duda marcó la historia vitivinícola y las experiencias cooperativas y de asociación estatal - privada de San Juan. La evaluación de los resultados o impactos de la política no se puede hacer sin tener en cuenta los agentes y las relaciones de poder que entraron en juego, las diferentes ideologías políticas hegemónicas que se sucedieron en el país durante estos años y los problemas y características propias de la agroindustria.

### *Referencias bibliográficas*

- BANCO SAN JUAN (1973), *Series estadísticas de la provincia de San Juan*. San Juan.
- DE LA TORRE, D. Y OTROS (2009). "Estado, Economía y Sociedad en el Modelo de Sustitución de Importaciones en la provincia de San Juan". En: *V Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y 2º binacional con la IV Región de la República de Chile*, Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan: San Juan.
- DE LA TORRE D. Y OTROS. (2010). "Estado, Economía y Sociedad en el Modelo de Sustitución de Importaciones en la Provincia de San Juan", Informe de investigación Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la UNSJ: San Juan.
- DIARIO DE CUYO
- DIARIO TRIBUNA
- HERNÁNDEZ, J. (2011). *Vitivinicultura, políticas públicas y agentes económicos en la prensa escrita en el periodo 1959-1970*, Tesis de grado, Universidad Nacional de San Juan. Mimeo.
- HERNÁNDEZ, J. J. (2016). "Diarios, política y vitivinicultura en San Juan en la década de 1960". En: *Revista RevCom*, Año 1, N° 2. San Juan: 64-77.
- LEY DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN N° 3.019 de 1964.
- LIRUSSI, G. Y MOSCHENI, M. (2009). "La CAVIC: el juego de poder en una política pública". En *Revista IISE*, Vol. 2, Año 2. Universidad Nacional de San Juan: San Juan, 49-60.
- MÓ, F. (1979). *Vitivinicultura: Problemas vitivinícolas argentinos: Mitología, Leyenda, Historia*, Ed. De Palma: San Juan.
- MOSCHENI, M. (2017). "CAVIC. De los estatal a lo privado, del esplendor a la crisis". En: *Estado, Sociedad y Economía en la Provincia de San Juan. Periodo 1976 - 1989*, Editorial UNSJ: San Juan, 2017.
- OSZLAK, OSCAR Y GUILLERMO O´DONNEL (1984). *Estado y Políticas Estatales en América Latina en Para Investigar la Administración Pública*, INA: Alcalá de Henares.





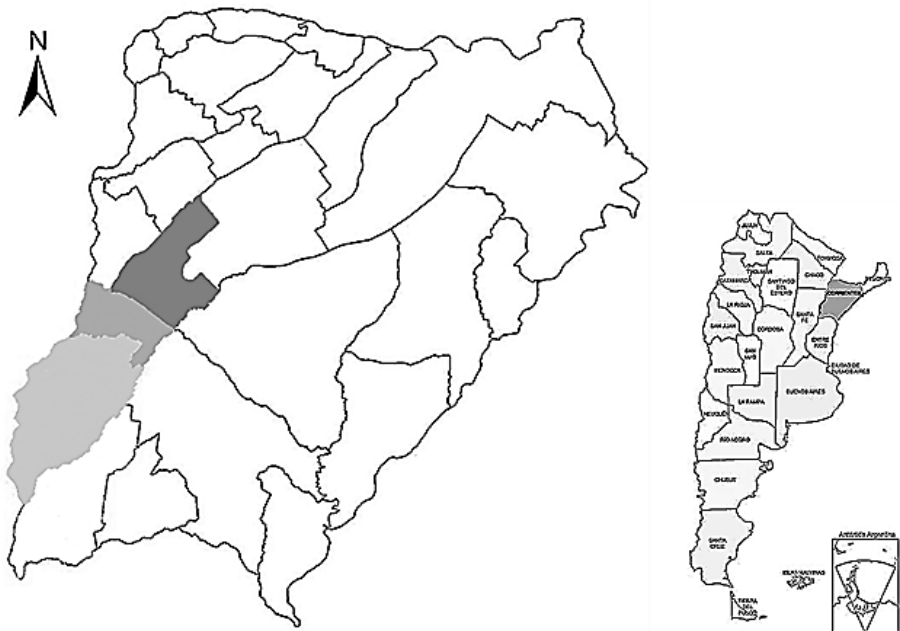
# ***El Proyecto del Área Tabacalera Correntina. Concepto de desarrollo y política pública<sup>1</sup>***

Juan Sablich

## *Introducción*

El foco de este estudio es el Proyecto de Desarrollo del Área Tabacalera Correntina (PDAT), que comenzó a implementarse a partir de 1978, y tenía por finalidad mejorar las condiciones productivas y de vida del sector tabacalero correntino. Con el transcurso de los años, en Corrientes se puede observar que el tabaco ha ido perdiendo importancia y las propuestas de diversificación contenidas en el PDAT no han cubierto ese bache, por lo menos en la medida esperada. Los indicadores de pobreza, la falta de oportunidades y el éxodo rural pueden ser tomados como signos de que el esperado desarrollo no llegó, al menos a la mayoría de la población rural. Los fuertes retrocesos de indicadores tales como el número de familias tabacaleras y el volumen total de producción, ocurridos durante el período de aplicación del PDAT, sugieren que el impacto del mismo no fue el esperado, y todo ello es lo que nos ha motivado a estudiarlo en profundidad.

**Mapa 1: Área de aplicación del Proyecto, Provincia de Corrientes, Argentina.**



Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Este trabajo presenta una síntesis de la Tesis de Maestría titulada: "El Proyecto de Desarrollo del Área Tabacalera Correntina, estudio de un caso donde el Desarrollo es escaso", dirigida por Mabel Manzanal y desarrollada en el marco del Programa de Maestría en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO Argentina.

En el año 1972 se sancionó la Ley Nacional 19.800, conocida como *Ley del Tabaco*. Esta normativa dispuso la regulación de la actividad del sector mediante la creación de la Comisión Nacional Asesora Permanente del Tabaco, integrada por representantes de los organismos competentes, gobiernos provinciales y asociaciones más representativas de los productores, industriales y exportadores.<sup>2</sup> En la provincia de Corrientes, la implementación de esta Ley se concretó a través del PDAT, gestado en los años 1976 y 1977, y aplicado a partir de 1978. El mismo fue cumpliendo etapas y asumiendo adecuaciones que posibilitaron su permanencia e influencia hasta la actualidad. Esto fue posible mediante la institucionalización, a partir de 1981, de los Programas Operativos Anuales (POAs), herramientas de planificación que operativizaban y actualizaban anualmente el PDAT, que siguen vigentes.

La presentación de los POA implica la programación de acciones específicas y la provisión de recursos para su concreción desde el Fondo Especial del Tabaco (FET).

El área tabacalera correntina comprende los departamentos Goya, Lavalle y San Roque, ubicados en el sudoeste de la provincia. Es una zona fuertemente identificada con el cultivo de tabaco, en la que históricamente han convivido un numeroso grupo de pequeños productores, dedicados principalmente al cultivo de tabaco criollo correntino y en menor medida al algodón. En la zona también se desarrollan producciones de autoabastecimiento y una ganadería de muy pequeña escala, con un grupo comparativamente reducido de grandes productores, tradicionalmente dedicados a la ganadería de cría.<sup>3</sup>

El sector tabacalero correntino forjó a través del tiempo una fuerte identidad, vinculada a una historia de dificultades, resistencias y resignaciones, que modelaron esa identidad desde las tareas cotidianas que demandaba el tabaco: en las esperanzas puestas al echar la semilla en los almácigos cada día de Santa Ana, en los madrugones de toda la familia para carpirlo y terminar antes de las diez de la mañana, cuando el sol ya empieza a lastimar, y en las siestas de enero, cuando todos a la sombra de algún timbó sartean<sup>4</sup> el tabaco juntado por la mañana. Compartiendo el trabajo en familia, conversando, escuchando la radio y planeando su futuro, y a la hora de entregar la cosecha el choque con la realidad de la plata que no alcanza, por más que el tabaco esté subsidiado. La fortaleza de esta identidad la podemos simbolizar en una frase popularizada en la década de 1990, cuando frente a un escenario social y productivo muy adverso, se autodefinieron “orgullosamente tabacaleros”.

Esta identidad se ha ido moldeando desde los inicios de la actividad, allá por la década de 1930, condicionada por las relaciones productivas imperantes,

---

<sup>2</sup> En el artículo N° 4 de la Ley se establecen las funciones de dicha comisión: a) Asesorará anualmente en lo que hace a las necesidades del volumen de producción, por tipo y clase de tabaco. b) Asesorará anualmente en cuanto a la fecha de iniciación y finalización del acopio, por tipo y clase de tabaco. c) Asesorará en lo relacionado con la habilitación de nuevas áreas tabacaleras. d) Asesorará en todos los estudios relacionados con la tipificación oficial de los distintos tipos de tabacos. e) Asesorará en los problemas atinentes al proceso integral de la actividad tabacalera, comprendiendo todas las etapas de producción, industrialización y comercialización interna y externa.

<sup>3</sup> En el área tabacalera, sobre un total de 4.419 EAPs con límites definidos, 3.739 (el 84,6%), tienen menos de cien hectáreas, en tanto que 680 (15,4% de las EAPs) superan esa extensión, ocupando éstos 630.295 hectáreas, el 88% de la superficie total del área considerada. Datos del Censo Nacional Agropecuario, 2002.

<sup>4</sup> “Sarteo”, trabajo manual por medio del cual las hojas recién cosechadas del tabaco son atadas en manojos de entre 4 y 8 unidades, armando guirnaldas que se cuelgan para un secado natural.



cuando la gran crisis mundial llevó a los ganaderos correntinos a buscar nuevas fuentes de ingreso. Encontraron en el tabaco una gran oportunidad: con muy baja inversión, dando en aparcería una o dos hectáreas de su campo a alguna familia de agricultores, quienes se hacían cargo de levantar su rancho, su galpón y aportar los elementos de trabajo, cultivar el tabaco, cuidar la hacienda del patrón, y además entregar el 30% o el 40% de la producción. Un buen negocio para el terrateniente, que muchos multiplicaron al tener hasta veinte chacareros o pobladores, tal como se llamaba a estos tabacaleros aparceros. Esta relación de dependencia se fue naturalizando, a la que se le agregó la explotación de los compradores, fueran intermediarios o industriales, que se abusaban pagando precios muy bajos (Melhuus, 1976).

A estos condicionamientos se sumaron otros elementos desfavorables: el deterioro de los suelos, acelerado por las antiguas prácticas de laboreo, limitando cada vez más sus posibilidades productivas; la caída de los precios en los mercados nacionales e internacionales del tabaco y el severo proceso de descapitalización de estas familias que ha llegado a niveles críticos, ya que algunos no disponen de recursos ni siquiera para reparar sus herramientas de mano.

Este cuadro que forjó pobreza y conflictividad fue abordado por varios autores<sup>5</sup>. A modo de ejemplo tomamos las referencias de Rozé:

*"...El sector tabacalero correntino, reproduce las situaciones típicas de la relación latifundio-minifundio en prácticamente todas sus relaciones...son fuente de renta a través de diversas formas tributarias...e inclusive son mano de obra barata o gratis mediante formas de contratos de tierra a cambio de prestaciones personales..." (Rozé, 1992, 113)*

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas de desarrollo rural en el área tabacalera correntina entre 1980 y 2010, específicamente caracterizando la intervención para el desarrollo implementada por el Instituto Provincial del Tabaco a través del PDAT, que inicialmente fue concebido como el camino más adecuado hacia el desarrollo, para ir cambiando gradualmente a través de los años hasta llegar a percibirlo como un fracaso de la política pública. En el análisis de la política nos guiamos por cuatro interrogantes generales: ¿Cuál ha sido el impacto en el sector tabacalero correntino del PDAT? ¿Qué visión del desarrollo rural fue considerada para su diseño e implementación en el territorio? ¿Quiénes y cómo se han desarrollado con esta política pública? y ¿Quiénes han sido desplazados en favor del desarrollo propuesto por el PDAT?

El diseño metodológico de este trabajo se basó fundamentalmente en observaciones, entrevistas y el análisis de documentos.

### *El contexto de diseño del PDAT*

El área tabacalera correntina presenta una significativa desigualdad social, que, lejos de la riqueza que implica la diversidad de recursos naturales y culturales, da cuenta de las miserias derivadas de la falta de oportunidades para una gran

---

<sup>5</sup> Forni y Benencia (1989), Rozé (1992), Tsakoumagkos (1997), Manzanal (2000), y Rofman (2000) dan cuenta de esta situación.

parte de su población. Esta desigualdad que se da hacia adentro del territorio ha sido causa de numerosos conflictos sociales y uno de los motivos fundamentales por el que los sucesivos gobiernos nacionales intervinieron frecuentemente en la Provincia. Estas intervenciones, que se iniciaron en tiempos de la colonia<sup>6</sup> (Sablich, 2009) y se intensificaron en la segunda mitad del siglo pasado, tienen varios elementos en común, entre los que se destaca la declarada intención de superar las condiciones de pobreza a partir del crecimiento y el desarrollo de este sector.

Con la implementación del PDAT, el Fondo Especial del Tabaco (FET) se estableció definitivamente en la zona como la gran fuente de financiamiento, imprescindible para la concreción de estas iniciativas gubernamentales.<sup>7</sup> La totalidad de estos recursos fueron administrados por el Instituto Provincial del Tabaco (IPT), potestad otorgada por disposición del gobierno provincial.

El momento histórico en el que implementó el proyecto se caracterizó por las crecientes dificultades en la comercialización, la extranjerización de las industrias tabacaleras, el inicio de un continuo retroceso de la producción tabacalera correntina y la materialización de la conflictividad social y política. La industria cigarrillera concentró cada vez más poder a través de su creciente capacidad de construir y captar mercados<sup>8</sup>. Los tabacos negros, que fueron las variedades históricamente cultivadas en Corrientes fueron las más perjudicadas, y los intentos de reconvertir la producción tabacalera correntina hacia alguna de las variedades rubias fracasaron sistemáticamente.

Los cambios en las cuestiones económico comerciales estuvieron acompañados por otros de índole más política: el autodenominado proceso de reorganización nacional, decidido a poner "orden" en el país aplicó todo su poder para eliminar todo elemento que subvirtiera dicho orden. Así, una de sus expresiones más siniestras, el terrorismo de estado, tuvo una fuerte presencia en el ámbito local<sup>9</sup>.

### *Características del proyecto*

El documento que enunciaba el proyecto se extendía en diez tomos de una cuatrocientos páginas cada uno, abarcando exhaustivamente una amplia cantidad

---

<sup>6</sup> A la expulsión de los jesuitas, la administración borbónica implantó la Real Renta de Tabacos y Naipes, un sistema fiscal llamado del Estanco, que regulaba la producción de tabaco, permitiendo solamente su cultivo en la provincia del Paraguay. Se focalizaba la producción para facilitar el control y consiguiente cobro de impuestos. Poco después de la emancipación, dicha resolución fue derogada mediante directa participación de Manuel Belgrano durante su campaña al Paraguay, y así comenzó la difusión del cultivo, inicialmente en el norte de la provincia de Corrientes.

<sup>7</sup> Del Pino (1996) hace un cálculo de los fondos ingresados al área, demostrando que entre 1979 y 1996, el Fondo Especial del Tabaco destinó más de 300 millones de dólares al área tabacalera correntina.

<sup>8</sup> "...el que come y no pita es como el que se pierde y no grita...", era un dicho en el norte argentino llegado desde Bolivia, que Piccardo usó en sus publicidades ya a principios del Siglo XX para ir estableciendo el estatus de lo que ellos llamaron "lujo de primera necesidad", el cigarrillo. Las estrategias de marketing se desarrollaron exponencialmente, y las manufacturas de tabaco han sido líderes en el tema a partir de los setenta.

<sup>9</sup> En realidad iniciada en el año 1973 durante el gobierno constitucional de Julio Romero y luego continuada y profundizada por la dictadura militar, tuvo al sector tabacalero correntino como un blanco frecuente. En este ambiente, y nacido de este ideario político oficial, se instauró el PDAT.

Con el comienzo de la dictadura fue designado el general Luis Carlos Gómez Centurión como interventor de la Provincia de Corrientes, cargo que oficiaría hasta fines de 1981 cuando lo deja tras la renuncia del entonces presidente de facto Jorge Rafael Videla. Durante su mandato se decidió, planifico y comenzó la implementación del PDAT.

de aspectos de la producción con un significativo nivel de detalle. El nombre formal del mismo es *Proyecto de desarrollo agropecuario para los departamentos de Goya, Lavalle y San Roque*, y la autoría es del Ing. Esteban Starnfeld.

El Poder Ejecutivo Provincial, ejercido entonces por un gobierno de facto, y sin mediar participación de los interesados directos (los tabacaleros), es quien decide iniciar la transformación socioeconómica del área. Las cuestiones relacionadas al cómo, cuándo, por qué y para qué de esta transformación estuvieron a cargo del gobierno provincial, que actuaba en sintonía con el nacional. Cuando se refiere a la transformación socio económica del área tabacalera, propone a la diversificación productiva como estrategia.

Esta idea es retomada en varios momentos del documento, muchas veces de un modo implícito, por ejemplo cuando plantea un análisis de 14 modelos a nivel de establecimiento, o cuando en una visión más global plantea metas generales del PDAT: en todos los casos el tabaco sigue pensándose como una importante actividad productiva, que debe ser mejorada en las distintas etapas del negocio, reemplazada parcialmente por otros tipos de tabaco, y complementada con otras producciones. El tabaco seguiría siendo la columna vertebral del área, entre otras cosas pues su permanencia aseguraba el flujo de fondos desde el FET<sup>10</sup>.

Desde la formalización de la política se proponía las siguientes estrategias:

- La diversificación y tecnificación productiva, complementadas con la reinserción en los mercados nacionales y externos. Estas eran las estrategias centrales para recomponer la dañada capacidad de generar recursos y darle competitividad al sector.
- Reasignación de roles y funciones en el mundo tabacalero, promoviendo la capitalización de los tabacaleros propietarios de sus tierras para que su crecimiento en la escala productiva genere demandas de mano de obra que ocuparan a los tabacaleros aparceros, que irían desapareciendo como productores.
- Refundar las organizaciones gremiales y comerciales de los tabacaleros, fortaleciendo y profundizando el sistema de relaciones productivas capitalistas y su alineamiento definitivo con el orden institucionalmente constituido.

En el paquete de actividades de diversificación promocionadas por el PDAT se incluían el cultivo de tabacos claros, la forestación, cereal y oleaginoso, horticultura, caña de azúcar para alcohol, y la intensificación de la ganadería.

El proyecto se basa en un diagnóstico global de la situación de aquél momento, poniendo énfasis en el sistema económico imperante y su funcionalidad. Entre los aspectos salientes se destacan, por ejemplo, afirmaciones tales como:

---

<sup>10</sup> El concepto de Diversificación fue perdiendo peso y en la década de 1990 fue casi sustituido por el de Reconversión, que implicaba un cambio más profundo. Esta idea de la reconversión tuvo su auge en el periodo menemista, cuando el gobierno intentó apropiarse de los recursos del FET (tal como hizo con otros fondos similares), pero el lobby tabacalero lo impidió.

*El conjunto de la actividad agropecuaria se desarrolla con bajos niveles de rentabilidad que de no mediar flujos financieros externos no sería sostenible. Dichos flujos tienen su origen en el Fondo Especial del Tabaco... (Pág. 2).*

Luego hace una cita sobre quienes se apropian de los recursos del FET, postulando que no sólo le llega a los tabacaleros, ya que los productores aparceros y medieros pagan en especies el 35% de la producción al propietario de la tierra que por lo general es un ganadero. Este recibe así, por la cesión del uso de la tierra, un valor muy por encima del costo de oportunidad en cualquier otra actividad posible<sup>11</sup>. Así es que se asumía conceptualmente esta transferencia como un subsidio, en el caso que lo recibiera un terrateniente no tabacalero. El Proyecto parecía así oponerse a que dicho subsidio llegase a estos actores, para evitar el incremento de las desigualdades. En el mismo sentido, otra consecuencia negativa de esta cuestionable transferencia de fondos era el efecto desalentador para que el tabacalero incorpore tecnología al cultivo, ya que un tercio del producto de esos esfuerzos iría a parar a los bolsillos del terrateniente.

Sin embargo, y desde otra mirada, el proyecto sostenía y fomentaba desigualdades hacia adentro del sector. Este tema es especialmente analizado por Manzanal (1986: 461), que en su trabajo plantea:

*"...también debemos mencionar al Proyecto de Desarrollo para la transformación del área tabacalera iniciado en 1976 por el gobierno provincial.....Sus objetivos eran la diversificación de la producción agropecuaria, apoyando el desarrollo de actividades distintas a la tabacalera, y la modificación de la estructura social y productiva del área, pues estaba dirigido a favorecer a productores medios y grandes. Los sujetos activos del proyecto debían ser quienes tuvieran capacidad de decisión sobre el recurso tierra, lo cual implicaba dejar de lado a una amplia gama de pequeños productores del área..."*

En esta línea de pensamiento, el documento original del PDAT expresa:

*"Los sujetos activos deberán ser quienes posean capacidad de decisión sobre el recurso tierra, y a su vez estos deberán modificar las actuales formas de organizar la producción, sobre todo en lo que hace a las relaciones contractuales. Para ello se consideran viables dos caminos: 1.- la relación de dependencia según la legislación laboral vigente, y 2.- la aparcería o el arrendamiento en unidades económicas mínimas y como lo establece la Ley pertinente" (pág. 3, Tomo 1).*

En relación a esta cuestión de productores pequeños, medianos y grandes, o propietarios y no propietarios, es conveniente recordar que sólo una cuarta parte de los tabacaleros era propietario de la tierra, y que además la mayoría eran productores con menos de 9 hectáreas. (Ver Tabla 1).

Esto indica que el proyecto estaba concebido para que una minoría siguiera siendo tabacalera, diversificada y en proceso de capitalización. Los otros, la mayoría, debían encontrar las condiciones para su desarrollo como asalariados rurales, si acaso. Esta afirmación se sustenta en los conceptos expresados en el siguiente párrafo del documento:

---

<sup>11</sup> El análisis que se propone es interesante, ya que aún en la actualidad el monto percibido por el propietario, por cada campaña, en concepto de pago anual por el uso de la tierra supera el 70% del valor de mercado de la misma.

**Tabla 1. Régimen de tenencia de la tierra de los Tabacaleros Correntinos. Año 1939**

Tipo de Tenencia de la Tierra									
Departamentos	Propietarios		Arrendatarios		Medieros		Ocupantes		Total
<b>Goya</b>	419	23,6%	573	32,3%	633	35,6%	151	8,5%	<b>1776</b>
<b>Lavalle</b>	198	24,2%	308	37,7%	157	19,2%	154	18,8%	<b>817</b>
<b>San Roque</b>	37	14,6%	126	49,6%	51	20,1%	40	15,7%	<b>254</b>
<b>Otros Deptos.</b>	337	39,3%	443	51,6%	26	3,0%	52	6,1%	<b>858</b>
<b>Total Pcia.</b>	<b>991</b>	<b>26,7%</b>	<b>1450</b>	<b>39,1%</b>	<b>867</b>	<b>23,4%</b>	<b>397</b>	<b>10,7%</b>	<b>3705</b>

Fuente: Censo tabacalero de 1939. Boletín Tabacalero. Año 5 N 3. Tomado de Sonzogni, pág. 93 No está en bibliografía

*La concepción del presente proyecto...es que el mejoramiento de la producción de tabaco mediante la incorporación de tecnología, o mejoras en la comercialización, o mejoras de precio, por sí solo no resuelve de manera alguna el problema dado que gran parte de los esfuerzos a realizar solo servirían para aumentar el subsidio al resto de la economía rural. Es por ello que consideramos que la acción directa sobre el tabacalero aparcerero y ocupantes gratuitos, enfoque que han tenido los anteriores proyectos para el área, no tendría efectos trascendentes....*

Puede apreciarse desde estas líneas una de las características propias del PDAT, la segmentación de los tabacaleros en distintas tipologías, con la finalidad de definir la audiencia objetivo del proyecto. Se seleccionaba estratégicamente a los tabacaleros propietarios capitalizados, y para las restantes, aparceros, arrendatarios y ocupantes gratuitos, en general se proponía que su mejor rol en el futuro inmediato estaría trabajando para aquellos tabacaleros capitalizados, que debían seguir desarrollándose como unidades productivas. Esta transformación en peones, asalariados rurales explicitada en el proyecto es coincidente con la postura teórica de los descampesinistas<sup>12</sup> y tenía por finalidad proletarizar una gran parte de los tabacaleros que existían por aquella época en Corrientes. Planteado en términos menos marxistas y más actuales, aquellos tabacaleros que estaban lejos de alcanzar los estándares de competitividad mínimos, debían encontrar su fuente de sustento de un modo distinto al que estaban acostumbrados.

Por otro lado, en el documento del PDAT aparece una breve mención a factores distintos del económico, a los que los autores del proyecto citan como fundamentales para alcanzar las metas propuestas:

<sup>12</sup> El análisis marxista conceptualizó la expansión del capitalismo desde una perspectiva estructural, hipotetizando que la dinámica de los mercados, la monetización de las transacciones y la producción en masa, tendría como consecuencia la desintegración del campesinado, transformándose en obreros o en empresarios rurales. Esta postura es tomada luego por Lenin y mucho más tarde por varios teóricos latinoamericanos, destacándose Roger Bartra, quien postula que el campesinado se está transformando en proletariado (trabajador) y por lo tanto, desapareciendo como clase. La disolución del campesinado ocurre por dos vías: por un lado, la proletarización se define como el proceso a través del cual los campesinos, se transforman en trabajadores asalariados y, por otro, algunos de ellos consiguen capitalizarse y convertirse en agricultores familiares capitalizados (Bartra, 1975).

*...no obstante, todos deberán modificar sus roles para viabilizar el cambio propuesto. Es allí donde programas socio-culturales, de educación, sanitarios, etc., deben converger en un Programa de Desarrollo Integral del Medio Rural (Pág. 4, Tomo 1).*

Esta modificación de los roles se planteaba como una condición necesaria para el éxito del proyecto, pero a la vez se le daba una importancia relativa menor, a juzgar por las acciones previstas y realizadas en tal sentido; ya que según el informe de avance de 1980, los recursos afectados a este tipo de acciones alcanzó apenas el 4% del presupuesto ejecutado (IPT, 1980).

### *La Implementación*

El inicio de actividades tuvo lugar en el año 1979, con varias acciones desarrolladas simultáneamente que dieron a aquél inicio una imagen de desembarco masivo del ejército de la tecnología. Hechos concretos como la instalación de los ingenieros con sus familias en los parajes, la circulación de treinta vehículos nuevos a cargo de éstos y de los quince médicos rurales, reuniones con las familias tabacaleras explicando los detalles del plan que se implementaba, la construcción en cada paraje de los salones de usos múltiples, instalación de lotes demostrativos de tabaco, maíz, sorgo, arroz, pasturas, citrus, etc. Y a todo esto se sumó una intensa campaña de difusión en los medios masivos locales y provinciales, que posicionó en el centro de la escena al proyecto y a sus protagonistas: los técnicos. Al respecto, quien fuere el primer presidente de la Cooperativa de Tabacaleros comentaba sobre este proceso:

*"...en aquellos años era todo esperanza. Veníamos acostumbrados a los problemas, el precio malo, el rechazo del tabaco en el acopio, las demoras para el cobro, y tantas calamidades.... y de repente todo parecía que cambiaba....nos prometían que ahora sí íbamos a andar bien. Yo fui de los promotores de la cooperativa, y cuando se fundó fui el primer presidente, viajé a Francia para ver de ubicar nuestro tabaco negro, que era muy de su paladar, y esos primeros años el gobierno ayudó mucho: puso la plata para comprar todo el tabaco... sí, fue muy fuerte, pero después se fue deshilachando..." (Fragmentos de la entrevista al dirigente mencionado. Diciembre de 2010)*

Otro documento útil para conocer los primeros años de la implementación es el Informe de Situación, elaborado por el propio IPT en enero de 1982. A continuación haremos referencia a algunos párrafos de dicho documento, refrendado por el ingeniero agrónomo Juan José Ramírez, Sub Secretario de Agricultura y Ganadería de Corrientes, y a cargo de la Intervención del IPT. En él se reitera que la misión de transformar el área tabacalera, a cargo del IPT, tiene un sólo y único objetivo, "una provincia en desarrollo para una mejor condición de vida de sus habitantes".

Entre los datos que allí se señalan, se hace referencia a una población total de 100.000 habitantes en los tres departamentos que integran el área tabacalera, Goya, Lavalle y San Roque, de los cuales el 50% corresponde a población rural, y el 95% de ella se hallaba vinculada directamente a la producción de tabaco, cultivo que contribuía con el 50% de los ingresos provenientes del sector agropecuario. Asimismo, en las actividades industriales dominaba ampliamente la manufactura de tabaco, y aparecían en niveles más bajos los molinos arroceros.

De las 6.000 familias dedicadas al cultivo de tabaco, sólo un tercio eran propietarios de la tierra, y en general las explotaciones no superaban las tres hectáreas en promedio, lo que evidencia que un amplio sector vivía en una economía de subsistencia” (Starnfeld, 1978, Tomo I pág. 25). Esta situación se agravó a partir de 1976 por las constantes caídas de los precios del tabaco. El documento reitera la referencia a la transferencia de subsidios a sectores no tabacaleros, y agrega en este sentido la relación de esta situación con el poco interés en estos productores aparceros y arrendatarios en mejorar sus ingresos vía tabaco, ya que deberían compartir con ese otro (el terrateniente), el fruto de sus iniciativas y esfuerzos.

Figuran también en el documento una importante lista de problemas, clasificados en económicos, sociales y políticos. A continuación se enumeran algunos: baja productividad; escasa diversificación; escaso desarrollo tecnológico; predominio del minifundio de explotación en aparcería u ocupación gratuita; pobre presencia en los mercados externos; deficiente infraestructura básica; vínculos personalizados y discriminación entre los distintos niveles sociales; aislamiento del mundo externo; nutrición y estado deficiente de la salud de la población; mínimos niveles de educación y capacitación de la población ocupada; predominio de costumbres, pautas y valores tradicionales; escasa valoración económica del trabajo; alta densidad de población rural; elevados índices de natalidad y mortalidad infantil; disparidad en la relación de fuerzas entre sectores y cuestionamientos al orden social establecido.

Llama la atención cuáles eran las cuestiones sociales, culturales y políticas que se distinguían como problemas: la consideración del predominio de costumbres, pautas y valores tradicionales como un problema, aunque fuera desde la óptica de las limitaciones que estas conductas implicaban para la adopción de tecnología y el consecuente mejoramiento y desarrollo del sector, no deja de ser algo muy significativo. Que la alta densidad de población rural y la alta tasa de natalidad sean consideradas problemas merecería un análisis especial. Al respecto también se entrevistó a profesionales que participaron de la ejecución inicial del proyecto<sup>13</sup>, quienes también transmitieron una visión economicista, basada en la búsqueda de rentabilidad como línea directriz para superar la situación diagnosticada:

*“...cuando se les llevaban tecnologías mejoradoras de esta situación, la mayoría no la adoptaba, salvo que fuera algo de muy sencilla aplicación y que se los regalásemos, como ocurrió con el bromuro para desinfectar los almácigos...la familia numerosa era su respuesta a la necesidad de hacer más tabaco, y a la vez un*

*impedimento a la hora de mecanizar y tecnificar el cultivo” (Extensionista del IPT que atendía el Paraje Álamos y alrededores, agosto de 2010).*

Este técnico de campo trabajó en una de las zonas más densamente pobladas del departamento, que años más tarde, a lo largo de los ochenta y noventa sufrió un fuerte éxodo de su población, sobre todo de jóvenes en edad de iniciar su vida laboral. El mismo técnico decía al respecto “...aún hoy no entiendo por qué fracasó el proyecto si tenía todo: recursos económicos, tecnología, nos acercamos a la gente,...., hoy cada vez que paso por mi casa cué<sup>14</sup> me da una mezcla de tristeza y rabia...” (...).

Otro de los técnicos entrevistados decía:

*“...cuando mis ingenieros llegaban al campo en sus chatas F-100 nuevas, blancas y todas iguales, imponían respeto...en las reuniones les pasábamos películas, y después les dábamos las charlas técnicas. Así nos asegurábamos buena concurrencia....algunos aplicaban el paquete tecnológico, pero la mayoría no, se conformaban con los que tenían o simplemente pedían aumento del precio del tabaco, de esforzarse más, ni hablar...” (Jefe del equipo de Extensión del IPT).*

En primer lugar, se destaca una mirada desde arriba, el ingeniero sabe y el tabacalero no, y desde ese desigual posicionamiento se juzgó y actuó. Las conductas y los conocimientos de las familias tabacaleras, sin llegar a ser despreciados, eran considerados poco adecuados para las necesidades de cambios que se imponían, según esa mirada externa y profesional. Desde este enfoque economicista, el modo de trabajar de los tabacaleros era considerado primitivo, la lenta adopción de tecnología era adjudicada a su aversión al cambio. La familia numerosa se veía como un escollo para la evolución de las empresas agropecuarias, familiares, y finalmente la alta densidad de población campesina, insatisfecha, era sinónimo de conflicto social. Así se adjudicaba a estas condiciones propias de este sector una connotación negativa, que alcanzaba la categoría de problema que conspiraba en contra del desarrollo buscado.

### *Otras acciones del gobierno provincial*

El gobierno provincial había emprendido en 1976 una serie de acciones que fueron los antecedentes inmediatos al PDAT. Entre ellas: la radicación de 15 médicos en parajes rurales, la construcción de un hospital en Goya, y el otorgamiento de subsidios por escolaridad a los hijos de los tabacaleros.

La radicación de los médicos en el campo, en quince parajes estratégicamente elegidos, tuvo un impacto muy positivo para los pobladores rurales. Las comunidades tuvieron así un médico de fácil acceso, que a su vez estaba apoyado por un sistema de salud que representaba una significativa mejora en el ejercicio de este derecho. Se instaló un sistema con un perfil de atención primaria de la salud, charlas sobre enfermedades y su prevención, salud reproductiva, nutrición, etc. Este modelo exitoso de intervención se amplió

---

<sup>14</sup> Cué, expresión guaraní que refiere a vieja.



inmediatamente cuando, en el marco del PDAT se concretó la presencia de quince ingenieros agrónomos, que junto a los médicos conformaban el grupo operativo de asistencia a estas comunidades.

En el informe antes citado y en relación con el fomento de una mejor calidad de vida, se proponía la capacitación técnica de los individuos, en función de sus aptitudes potenciales, a los fines de poder desempeñar un rol activo en el sistema económico. También proponía *la participación efectiva de organizaciones representativas de los genuinos intereses de la comunidad local, en la consecución de los objetivos del proyecto* (IPT, 1982: 4).

En principio parece difícil alinear "*...los genuinos intereses de la comunidad local...*" con *los objetivos del proyecto*, sobre todo teniendo en cuenta la nula participación de la comunidad en la gestación del mismo, lo que supone que en el mejor de los casos los intereses locales trabajados en y desde el proyecto eran los que interpretaban como tales quienes elaboraron dicho proyecto. Por otra parte, la idea de resguardar las prácticas culturales dentro del marco institucional vigente nos lleva a la necesidad de recordar que dicho marco institucional era el impuesto por un gobierno de facto que había avasallado las instituciones fundamentales de la democracia y la república. Finalmente y mirando desde la distancia de más de treinta años, podemos inferir que los objetivos del proyecto, expresados como "Una transformación socio productiva para alcanzar una mejor calidad de vida", era un discurso que se contradecía con las propias acciones.

Esta contradicción fue resuelta en el corto plazo con violencia y con dinero, y en el mediano y largo plazo con la instalación y promoción de organizaciones de productores que respondieran al gobierno. La persecución y represión de los tabacaleros y sus organizaciones, la inyección de dinero al sistema (ya sea interviniendo directamente en la compra de tabaco o por medio de planes de emergencia del FET), y la promoción de nuevas organizaciones en reemplazo de las desaparecidas (Ferrara, 2007).

Fue muy importante el espacio reservado a la invocada participación organizada de los productores, en la comercialización del tabaco y la defensa gremial del sector. Así se procuraba "el máximo retorno a la región de los beneficios generadas en la misma". Entre las acciones más significativas de la Campaña 79/80 aparece el acopio, procesamiento y exportación de 4.000.000 de kilos de tabaco criollo correntino, excedentes de la campaña 78/79, a través de la Cooperativa 12 de Octubre Arroceras y Tabacalera; la participación en la definición del Patrón Tipo para tabaco criollo correntino; la reglamentación del acopio con la eliminación de la figura del acopiador; la asistencia para la formación de la Cooperativa de Tabacaleros, que en 1980 acopia y procesa 2.000.000 de kilos; la adquisición de las instalaciones de Simplex, para dicha Cooperativa, y la asistencia a la formación de la Cámara del Tabaco, dando así "*adecuada institucionalización de los intereses del sector*" (IPT, 1982: 16).

Con la presentación de estos elementos que caracterizan al Proyecto, podemos inferir que se estaba proponiendo o más bien imponiendo un modelo socio productivo bien definido, dominante por aquellos años, que combinaba todas las características del capitalismo clásico con algunos matices del estado benefactor.

Claro que con estilo propio, bien argentino. Esto incluía una economía floreciente, en expansión, con el apego a las normas de buena conducta establecidas.

Para concretar este plan integral, algunas de las acciones llevadas a cabo en sus comienzos fueron:

- Implantación de un sistema extensión rural a cargo de un equipo de campo de 15 ingenieros agrónomos radicados en los principales parajes, conducidos por un equipo central constituido por otros 6 ingenieros, apoyados a la vez por sociólogos, economistas, arquitectos, trabajadores sociales, etc. Recibieron una capacitación especial y luego fueron radicados en el campo, proceso que concluyó el 31 de diciembre de 1979. A partir de ese momento iniciaron un relevamiento de sus zonas de influencia.
- Se crearon 9 grupos GEYTA (Grupos de Experimentación y Tecnificación Agropecuaria), y dos grupos CREA, Ganadero y Tabacalero.
- Se promovió el mejoramiento de la tecnología aplicada en tabaco, entre lo que podemos destacar la instalación de más de 700 tendaleros plásticos para secado y curado. Se desarrollaron las primeras experiencias con cosedoras, trasplantadoras, y fumigadoras.
- Diversificación: Inicio de la promoción del tabaco Virginia (24 has.) en Yataity Calle y Colonia Pando, con secado por medio de estufas Bulk Curing. Experiencias y ensayos en 20 campos con hortícolas, pasturas, arroz, tabaco, fertilización, etc.
- Se concretaron acciones de organización de las comunidades, que implicaron: 1.- la promoción de organizaciones intermedias en los parajes rurales. 2.- asistencia deportiva y cultural (ambas se refieren a juegos, deportes y espectáculos para niños, jóvenes y adultos).
- Operativos de asistencia sanitaria, instalación de tanques potabilizadores en escuelas y casas de familias. En el ámbito de la educación rural, participación en la elaboración del currículum del plan EMER. Cursos de Capacitación a docentes rurales. Capacitaciones varias de la mano de obra rural y de titulares de explotaciones agropecuarias.

### *Un análisis de la evolución del sector, y de los impactos del Plan*

Las acciones resumidas en los puntos arriba citados, textuales del informe de referencia, reflejan la ejecutividad del proyecto, específicamente en los primeros años. La presencia de los ingenieros en el campo, viviendo en los parajes con sus familias, entablando relaciones cotidianas con los productores y sus familias, tuvo múltiples y fuertes efectos.

Se intentó de este modo acercar la tecnología, instalando en el medio rural a sus portadores, los ingenieros, quienes encarnaban la representación social de los avances tecnológicos. Esta era una de las ideas fuerza del proyecto y así fue percibida por una gran parte de los productores. Este planteo de cambio y mejora productiva de la mano de la innovación tecnológica fue uno de los elementos que facilitó que una parte de los tabacaleros, minoritaria, lograran buenos resultados productivos y así se despegaran del resto, encabezando un proceso de

capitalización y diversificación que pocos pudieron concretar pero a la vez muchos querían imitar. Estos actores son los que en términos de la teoría clásica de la extensión rural se llaman adaptadores tempranos.<sup>15</sup> Se puede afirmar que de la mano de estas estrategias en las que predominaban las acciones individuales se obtuvieron los principales logros del proyecto, por ejemplo la implementación de la desinfección de almácigos utilizando bromuro de metilo (producto actualmente prohibido), el uso de estructuras plásticas para secar el tabaco, la aplicación masiva de fertilizantes, etc. Sin embargo, la mayoría de las propuestas inspiradas en el trabajo grupal tuvieron malos resultados, tal fue el caso de los grupos GEYTA y CREA, que tuvieron una vida efímera y no trascendieron en sus acciones.

Si bien la producción tabacalera nacional ha mantenido su tendencia creciente, la producción correntina ha tenido una fuerte caída desde los setenta hasta nuestros días. Podemos pensar al PDAT como un intento de respuesta a dicha situación particular, por la simultaneidad de ambos eventos y sus objetivos explícitos, pero los volúmenes de tabaco, y sobre todo la cantidad de familias tabacaleras han continuado su retroceso. Una primer apreciación es que el camino del tabaco y los tabacaleros correntinos es bien distinto al de los misioneros, jujeños y salteños, y que aquí las políticas públicas no han tenido los efectos esperados.

**Tabla 2. Situación inicial, proyectada y alcanzada.**

	Al inicio	Proyectado a 1995	Real 2012
<b>Forestación</b>	2.500	108.000	15.000
<b>Arroz</b>	7.000	28.500	17.000
<b>Horticultura B/C</b>	0	0	1.200
<b>Tabaco Virginia</b>	0	2.500	38
<b>Tabaco Criollo</b>	18.608	8.000	1740
<b>Pasturas</b>	2.600	25.200	5.800

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Proyecto de desarrollo y censos del IPT

Del contraste entre las metas planteadas y las concreciones que se presentan en la tabla 2 deducimos que la mayoría estuvieron lejos de cumplirse.

Desde aquí empezamos a preguntarnos: ¿El desarrollo integral del medio rural está pensado para todos los habitantes de dicho medio? ¿O para los que sobrevivan, adaptándose a las nuevas condiciones? ¿Estaremos ante una generosa cuota de darwinismo social?

<sup>15</sup> Everett Rogers adecuó el modelo clásico de extensión norteamericano al mundo subdesarrollado. La idea era conseguir que los campesinos modificasen sus comportamientos por la adopción de las prácticas consideradas científicamente válidas para la solución de sus problemas y consecuentemente alcanzaran el desarrollo económico y social (Rogers, 1969). Era necesario *quebrar* las resistencias culturales. Se coincidía en que el alcance del desarrollo rural dependía de dos condiciones: una de orden técnico, relacionada directamente con objetivos económicos y con las condiciones de producción y explotación racional de los recursos, y otra de orden educacional, vinculada al cambio de mentalidad del hombre rural para tornarlo apto para una vida moderna

Otra reflexión deriva de las propuestas de segmentación del sector tabacalero que se explicitan en el documento original. Dicha estratificación se puede interpretar como un modo de pensar propio del capitalismo más ortodoxo, a partir del cual cada sector debe encajar en un canal específico para su evolución, desarrollo o acaso su desaparición. Esto queda explicitado cuando se pensaban caminos para los productores propietarios de la tierra, que mediante la diversificación, capitalización y reinserción en los mercados podrían superar la crítica situación que se diagnosticaba por aquellos años.

El grupo de los productores aparceros y medieros en general, en el mejor de los casos, tenían su futuro como asalariados rurales o migrando hacia otros destinos que les presentaran oportunidades de inserción en el mercado. En estos planteos de desarrollo, la tierra es un recurso y no un derecho. Al igual que la educación y las prestaciones de salud son servicios y no derechos, que se encuentran fuera del alcance de las mayorías tabacaleras empobrecidas.

Entre las ventajas que conlleva el análisis de estas situaciones, la mayor de ellas estriba en la franqueza con que expresa sus posturas. Aquí no se habla de reforma agraria ni de acceso a la tierra. Esto nos servirá para pensar si el desarrollo es posible en este marco político, y en todo caso a qué tipo de desarrollo nos referimos.

A partir de todo lo anterior entonces nos preguntamos si el Proyecto realmente fracasó, o por el contrario, alcanzó objetivos implícitos.

Puntualmente la cuestión de la diversificación generó pocos sucesos positivos. El más notorio fue el de la horticultura intensiva o protegida, que sin estar específicamente planteada desde el proyecto inicial, surgió como consecuencia de acciones propias del mismo: la masiva expansión de las estructuras plásticas para el secado de tabaco criollo quedaban ociosas desde marzo o abril hasta diciembre, y allí nació la idea de darle un uso a esos invernáculos durante esos 9 meses.

El caso de la expansión de la horticultura merece un párrafo especial. El cultivo de tomates fue la actividad con la que se aprovechó esa oportunidad derivada del tiempo ocioso que ofrecían los tendaleros de tabaco. Las condiciones adecuadas para su expansión estuvieron dadas, desde la mirada de los productores, pues era una actividad agrícola, que ellos manejaban con solvencia; por otro lado había una demanda creciente, y una competencia reducida pues la salida de la producción correntina se concentraba en los meses de agosto a octubre, época en que las otras zonas productoras no disponían de volúmenes importantes.

Las primeras experiencias de cultivo de tomate en invernáculos datan del año 1979, y la expansión fue muy rápida, sobre todo comparando con otras actividades productivas. Y la consolidación de este cultivo originó también el desarrollo de actividades conexas como: aserraderos, fábricas de cajones y proveedores de insumos y equipos.

La producción de tomate marcó el camino en relación a la incorporación de tecnología. Esto puede entenderse teniendo en cuenta que el cultivo bajo cubierta, a la vez que creaba condiciones adecuadas para los cultivos, concentraba el trabajo en espacios reducidos, limitaba las posibilidades de rotación de los lotes con la consecuente sobre explotación del suelo, y facilitaba las condiciones para la

proliferación de plagas y enfermedades de los cultivos. La tecnología daba respuestas a estos nuevos problemas, y la alta rentabilidad de estas producciones facilitaba el acceso a las mismas. Por otra parte, la permanencia en el mercado de la producción bajo plástico requiere de un constante incremento de la competitividad, en términos de reducción de costos, situación que casi obliga a la constante innovación tecnológica.

Otras propuestas de diversificación, como la frutilla, los tabacos claros, producciones de granja y otras, tuvieron un comportamiento casi opuesto. Por una sumatoria de causas estuvieron lejos de alcanzar las metas propuestas en el PDAT, causas entre las que podemos citar problemas específicos de cada una (como el desconocimiento de los procesos de agregado de valor en frutilla, la escasez de insumos básicos para la producción de cerdos, las estrategias implementadas para el secado de los tabacos claros) y otros comunes a la mayoría de ellas, como las dificultades de comercialización y la insuficiente participación por parte de los productores en los procesos de toma de decisiones. En una recorrida por el área se encontraron más de ochenta estufas para secar tabaco Virginia en desuso, las instalaciones para congelar frutilla de la Cooperativa de Santa Lucía abandonadas, criaderos de cerdo modelo desmantelados, y así muchas estructuras que nos recuerdan proyectos que terminaron en frustraciones.

### *Reflexiones finales*

En definitiva, el propósito implícito del PDAT habría sido reemplazar aquél modelo que combinaba los remanentes de un feudalismo en extinción con cuotas de un capitalismo todavía incompleto, tal como el descrito por Melhuus (op. cit.), por otro competitivo y de inserción internacional.

Un 75% de aquellos tabacaleros cultivaron tierras de ganaderos latifundistas, pagando por ello con hasta la mitad del tabaco cosechado, cuidando vacas ajenas y contando con la paternalista protección de esos patrones, incluyendo el orgullo de llevar al cuello el pañuelo con el color de la opción política del patrón<sup>16</sup>. Como hemos visto, la influencia de aquél inicio marcó las relaciones sociales y de producción, y la subsistencia de este tipo de relaciones era visto como un retraso que obstaculizaba el progreso, a la vez que promovía situaciones cada vez más conflictivas. Los reclamos por mejores precios, el acceso a la tierra y mejores condiciones de vida que en la década de 1970 encabezaron las ligas agrarias no fueron tolerados por los gobiernos de aquella época, y uno de los caminos de transformación fue el que se implementó por medio del PDAT.

Revisando la situación del sector tabacalero correntino luego de transcurridos más de 30 años de la implementación del PDAT se destaca que:

- Las metas de tipo productivo que el PDAT se había planteado a largo plazo (15 años) estuvieron lejos de cumplirse; con respecto al cultivo de tabaco criollo

---

<sup>16</sup> En Corrientes era una costumbre arraigada, y de hecho se mantiene hasta el presente, que los pobladores y peones de una estancia adhirieran al mismo partido político que su patrón (autonomista o liberal), y que manifestaran dicha adhesión por el color del pañuelo.

correntino se había propuesto una reducción de 18.000 a 8.000 hectáreas, pensando en reemplazarlo por otras actividades. En la actualidad se cultivan menos de 2.000 has. por año, pero las alternativas que lo sustituirían no se concretaron, a excepción de la horticultura intensiva, actividad desarrollada sólo por aquellos que se lograron capitalizar. La diversificación no alcanzó los niveles previstos, en la actualidad sólo hay un 14% de la superficie que se pensaba forestar, un 2% de las 2.500 hectáreas pensadas para tabaco virginia y un 23 % de la superficie planificada para la instalación de pasturas cultivadas. De los veinticinco millones de kilos que se cosechaban por campaña hoy solo se llega a los dos millones, y no hay producciones que cubran ese vacío.

- Durante más de setenta años, el 75% de los tabacaleros cultivaron tierra ajena, y reclamaron el acceso a la propiedad de dichas tierras. En algún momento de la década de 1980 esta situación se empezó a revertir, y en el 2011 solo el 41% sigue en condición de arrendatario, aparcerero u ocupante gratuito. Este cambio ocurrió durante la vigencia del PDAT, por lo que consideramos que las acciones y omisiones que implicó este proyecto reemplazaron a la reforma agraria reclamada originalmente: la mayoría de aquellos no propietarios fueron gradualmente excluidos, dejaron la actividad y emigraron (los 6.677 aparceros, arrendatarios y ocupantes gratuitos de 1969 se redujeron a 682 en 2011). Así es como, en términos de Oszlak y O'Donnell la cuestión del reclamo de la propiedad de la tierra viene retrocediendo en la agenda pública, hecho que podemos interpretar como una contrareforma.
- La calidad de vida de los pobladores rurales del área sigue mostrando índices inferiores a los valores alcanzados a escala provincial y nacional. Inclusive, algunas de las técnicas difundidas masivamente en el PDAT, como el uso de agroquímicos, afecta directamente al ambiente en general y a las familias tabacaleras en particular, y esto tiene efecto directo sobre la salud: tanto las intoxicaciones agudas como las crónicas constituyen un riesgo permanente.
- Las refundadas organizaciones tabacaleras se alinearon casi obligadamente al gobierno; las organizaciones vigentes, Cámara del Tabaco y Cooperativa de Tabacaleros tienen una fuerte dependencia del gobierno de turno, por ser quién financia su funcionamiento. En consecuencia, su poder de reclamo se vio transformado y reducido a nivel de negociaciones asimétricas.

Pero más allá de las cuestiones referidas a los aspectos técnico-productivos que implicó el desarrollo propuesto por el PDAT, es importante reconsiderar qué pasó con las familias tabacaleras. De las 7.855 familias tabacaleras que existían al inicio del proyecto, hoy quedan en la actividad solo 1.750. Si nos preguntamos qué pasó con el resto tenemos por respuesta que 1.454 familias de las que quedan viven en base a planes sociales y changas, y 453 son asalariados rurales. Y lo peor, 4.000 familias tabacaleras debieron abandonar el área, dejando su lugar y lo que sabían hacer porque el desarrollo propuesto no los incluyó, o peor aún, los expulsó.

Tuvieron que irse, seguramente, porque ésta era la única alternativa. Este sería uno de los principales impactos alcanzados por el PDAT en el territorio seguramente asociado a los objetivos implícitos de la política.

El PDAT tuvo origen en una decisión gubernamental, no consultada ni con los tabacaleros ni con sus organizaciones. El desarrollo fue pensado y dirigido centralmente, y las cuotas de participación local fueron solo decorativas. Los efectos de la democratización iniciada en 1983 no alcanzaron a manifestarse en cambios en relación a la asignación de los recursos del FET: la elaboración de los POAs, que definen los caminos por los que se intenta el desarrollo, sigue en manos de unos pocos, siempre vinculados y/o dependientes del gobierno de turno, y con mínimas cuotas de participación efectiva de los "beneficiarios".

En síntesis, el PDAT tuvo un carácter emblemático para el área tabacalera correntina, siendo la herramienta más visible del conjunto de políticas que el estado aplicó para dar respuesta a las crisis recurrentes del sector. Podemos concluir que el mismo alcanzó los resultados esperables en función del enfoque de desarrollo desde donde se lo gestó: el avance y afianzamiento del sistema capitalista en el sector, que se ejemplifica en la consolidación de un grupo de productores cada vez más capitalizados y con mejores capacidades para enfrentar los desafíos de los mercados -grupo que podemos identificar como los beneficiados en este proceso-, y la marginación de otro grupo que perdiendo su entidad de productores se convirtieron en asalariados, dependientes de planes sociales o migrantes. Se incrementaron así los niveles de desigualdad productiva y social.

Finalmente, entendemos que sería ingenuo responsabilizar de estos resultados al PDAT, pues mucho más allá de la importancia y entidad que querramos dar, siempre debemos recordar que el mismo fue una política pública, una herramienta más de un Estado que durante estos más de treinta años que incluyeron dictadura y democracia, siempre ha actuado como un Estado capitalista, no visualizando otras alternativas, y que fue desde esta concepción que se dio la continuidad a estas políticas de desarrollo.

### *Referencias bibliográficas*

- BARTRA, R. (1975). "Y si los campesinos se extinguen..." En: *Historia y Sociedad*, Núm. 8, México: 71-83.
- DEL PINO, L. (1996). *Una nueva óptica para el desarrollo. Documento inédito*. Biblioteca AER INTA.
- FERRARA, F. (1973). *Qué son las ligas agrarias: Historia y documentos de las organizaciones campesinas del Nordeste argentino*. Siglo XXI: Buenos Aires.
- FORNI, F. H. Y BENENCIA, R (1989). *Nuevas formas organizacionales entre pequeños productores del nordeste de la Argentina*. CEIL: Buenos Aires.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2002). CENSO NACIONAL AGROPECUARIO.
- MANZANAL, M. (2000). "Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)". En: *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Núm. 78, Vol. XXVI, septiembre, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago de Chile: 77-101.

<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Publicaciones8.pdf>

- MANZANAL, M. Y ROFMAN, A. (1989). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Centro Editor de América Latina: Buenos Aires.
- MANZANAL, M. (1986). "El deterioro regional: una manifestación en la producción tabacalera correntina 1976-1981". En: *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 103, Octubre-diciembre, Buenos Aires: 455-476.
- MELHUUS, M. (1976). *Producción agrícola de renta y trabajo familiar: los productores de tabaco en Corrientes, Argentina. Mimeo*.
- OSZLAK, O Y O' DONELL, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CLACSO/N 4. Buenos Aires.
- ROFMAN, A. (2000). *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Amorrortu Editores: Buenos Aires.
- ROGERS, E. (1962), *The Diffusion of Innovations*. The Free Press. Nueva York.
- ROZÉ J. P. (1992). *Conflictos agrarios en la Argentina. Tomo 2: El proceso linguista*. Centro Editor de América Latina: Buenos Aires.
- SABLICH, J. (2009). *Una mirada a la historia del tabaco en Corrientes*. Monografía para la materia Historia Agraria, FLACSO-Buenos Aires, Mimeo.
- STARNFELD, E. Y ASOCIADOS (1978). *Proyecto de desarrollo agropecuario para los Departamentos de Goya, Lavalle y San Roque*. Gobierno de la Provincia de Corrientes- Consejo Federal de Inversiones, Corrientes.
- TSAKOUMAGKOS P. (1997). "Indagaciones sobre la pequeña explotación agraria en contextos de pobreza". En: *I Congreso Internacional sobre Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina*, Buenos Aires, noviembre.







## ***Identidad, organización y territorio. Conservación y manejo de vicuñas por comunidades aborígenes de la Puna de Jujuy***

Sandra R. Romero, Gastón Godoy Garraza y Mariana V. Tolaba

### *Introducción*

A partir de la experiencia de comunidades aborígenes<sup>1</sup> (en adelante CA) del Departamento de Yavi, el presente trabajo se propone comprender el camino de construcción de políticas para la conservación y manejo de vicuñas en la provincia de Jujuy, Argentina, y sus implicancias para las comunidades. Esta especie silvestre, como tantas otras de la fauna y flora nativas, han formado parte de la vida y cosmovisión de los pueblos indígenas que habitan la Puna por miles de años y a través de cientos de generaciones. Las condiciones de apropiación del territorio de estos pueblos sufren profundos procesos de transformación en los siglos XVI y XIX (Teruel y Lagos, 2006; Rutledge, 1987), razón por la cual, desde entonces, luchan demandando su reconocimiento como actores claves en la conservación y uso sustentable de la biodiversidad en sus territorios. Acompañando la evolución reciente de las cuestiones indígena y ambiental, en los últimos decenios las CA se posicionan cada vez con mayor fuerza como tales.

Durante un periodo de casi tres décadas la posibilidad de uso de la vicuña por parte de comunidades andinas de toda la región estuvo prohibido a raíz de medidas de protección de la especie que, en la década de los años '60, estuvo a punto de la extinción a causa de la caza indiscriminada que se produjo de manera ininterrumpida desde la colonización española. A finales de la misma década, a partir de la constatación de su recuperación poblacional la situación se fue reconociendo a nivel internacional. De forma gradual, se fueron otorgando a los diferentes países vicuñeros (Perú, Bolivia, Chile, Argentina y Ecuador) las autorizaciones, primero, para el uso sustentable de la especie, y ya hacia fines de los años '70, para la comercialización internacional de la fibra obtenida a partir de este manejo.

En este marco, en el año 2012 diversas CA que habitan la Puna de Jujuy inician un proceso socio organizativo con la finalidad de incorporar el manejo de la vicuña a su sistema productivo tradicional. Para ello debió producirse un amplio diálogo en relación al manejo de los bienes naturales, no solo entre diferentes saberes tecnológicos, sino también con las formas tradicionales de organización propias de cada CA, y con la particular organización institucional, política y jurídica, del estado -en sus instancias administrativas provincial y nacional-.

Para aproximarnos al estudio de esta experiencia hemos adoptado un enfoque metodológico emparentado con la investigación acción participativa, que combinó la recopilación y elaboración de información y análisis mediante instancias de talleres participativos durante el desarrollo de los planes comunitarios de

---

<sup>1</sup> Utilizamos el término aborígen ya que, por una parte, es éste el utilizado por las comunidades para denominar a sus agrupamientos y, por otro, si bien en la legislación nacional e internacional es indistinto el uso de los términos indígena y/o aborígen, en la provincia es el segundo el que ha sido adoptado y es empleado en sus normas y resoluciones.

conservación y manejo en Yavi; el relevamiento, sistematización y análisis documental del marco normativo respecto a la conservación y manejo de la vicuña en sus diferentes ámbitos; y la reconstrucción histórica de experiencias de manejo de la especie, poniendo énfasis en la provincia de Jujuy. Esta aproximación también involucró un análisis y discusión en torno a la figura jurídica de la *comunidad aborígen* como sujeto de derecho. Los supuestos considerados en este estudio se fundan en considerar, por un lado, que el aprovechamiento de la vicuña como parte de los bienes naturales de un territorio específico presenta históricamente una regulación específica y hasta extraordinaria respecto a otras especies silvestres del mundo. Por otro lado, los resultados obtenidos del manejo de las vicuñas por las CA en Jujuy guardan una relación estrecha con la participación de éstas en el proceso de elaboración e implementación de las políticas relacionadas a la conservación y manejo de la especie. Finalmente, la sustentabilidad de las propuestas de manejo de los bienes naturales por parte de las CA se ve favorecida cuando respetan sus formas de organización tradicionales.

Por ello afirmamos que, la gestión local sustentable de recursos naturales, bienes comunes y servicios ecosistémicos, y, más precisamente, la gestión de los bienes naturales comunes<sup>2</sup>, requiere que se ponga en juego no solo el marco normativo formal, sino también las reglas de convivencia y organización, de cada comunidad y entre las comunidades, de un mismo territorio. Considerar este carácter de identidad organizativa territorial, como un componente vital y no naturalizado (ahistórico) es fundamental para hacer efectiva la construcción de una mejor gobernanza y la eficiencia de políticas públicas para el desarrollo sustentable.

La interpretación de esta experiencia nos permite afirmar que la misma supone avances en la reivindicación y el reconocimiento del derecho indígena, concretamente del derecho de las CA a la gobernanza de los bienes naturales comunes de sus territorios, en múltiples niveles, no solo en lo local, sino también a nivel nacional y en espacios de política ambiental internacional. Por otra parte, en el sentido inverso, fue posible comprobar que los avances en el reconocimiento de la cuestión indígena y de la política ambiental en la esfera pública internacional, adoptados y trasladados luego a las normativas nacionales por los países, suponen potencialidades que no necesariamente alcanzan la realización efectiva de los derechos ancestrales en juego en estos procesos.

### *Comunidades andinas y vicuñas: una re(gu)lación de larga data.*

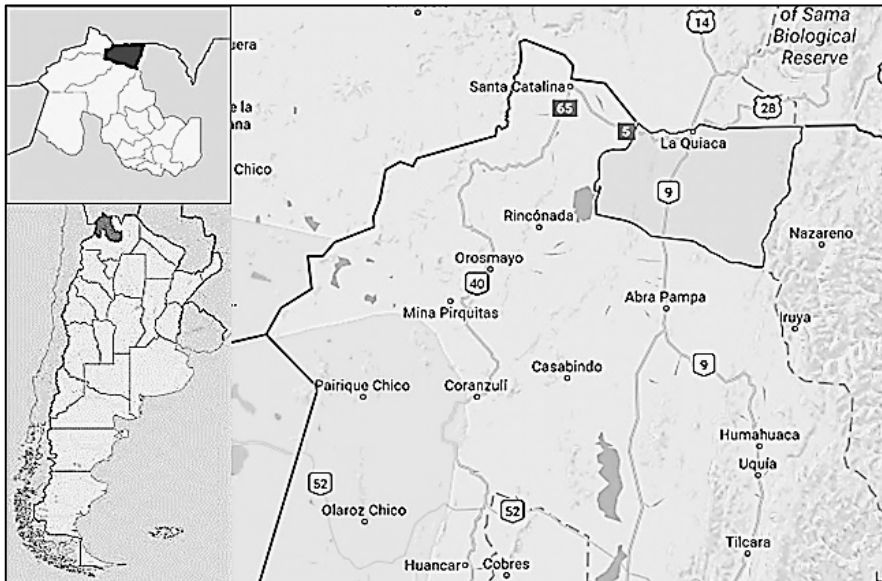
Puede considerarse que la historia reciente del uso sustentable de la especie en Argentina, se inicia en el año 2014, cuando productores familiares pertenecientes a CA del Departamento de Yavi (Jujuy), realizan sus primeras experiencias de captura, esquila y liberación de poblaciones de vicuñas que habitan

---

<sup>2</sup> El concepto de "bienes naturales comunes" (como el caso de las vicuñas, el pastizal natural o el suelo) "contrarresta a la visión utilitarista de los bienes de la naturaleza como mercancía, como "recursos" para las actividades económicas, que implica el desconocimiento del resto de sus atributos -que no pueden "parcelarse", ni representarse mediante un precio de mercado" (Wagner, 2010; Altvater, 2007). Así el concepto de bienes naturales comunes excede al de recursos naturales, ya que también se consideran los servicios ambientales de la naturaleza (o servicios ecosistémicos), y su valor simbólico, de existencia y de legado (Wagner, 2010).

su territorio. Para conseguirlo, las CA partieron de una demanda propia que expresaron al Estado, a diferentes niveles, y debieron transitar un proceso socio-organizativo intenso y complejo que involucró acuerdos internos, intercomunales y el ajuste a una normativa específica para la especie silvestre.

**Mapa 1: Argentina, Provincia de Jujuy y Departamento de Yavi**



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps

Los antecedentes inmediatos se remontan a pocos años antes cuando en diferentes espacios de participación, comunitarios o técnicos, los productores expresaron su inquietud respecto de la vicuña ya que la misma habitaba en sus campos ocasionándole inconvenientes. Paradójicamente, en aquel momento de su historia, las CA habían alcanzado una percepción de la vicuña como una presencia perjudicial, una competencia por las pasturas naturales y fuente de transmisión de enfermedades para el ganado doméstico.

Al contrario, sus ancestros convivieron con esta especie silvestre nativa por miles de años, manteniendo una relación provechosa y respetuosa. La historia del manejo de la vicuña se inicia aproximadamente hace 11.000 años, cuando estos animales eran utilizados como presas de cazadores recolectores, cuyo uso era de baja intensidad y su aprovechamiento era grupal o comunitario. Desde aquella época, las modalidades de usufructo sufrieron considerables variantes. Entre ellas, su domesticación, hace 6000 a 8000 años, dio origen a la alpaca y denota un laborioso y prolongado proceso de conocimiento, selección y convivencia con la vicuña, ya que esta nueva especie no la sustituyó y su aprovechamiento continuó siendo comunitario. Ya en tiempos del incanato, la vicuña formaba parte de la economía de las comunidades andinas y se realizaban capturas, llamadas *chakus*,

que demandaban una fuerte organización y gran cantidad de gente. Los animales se esquilaban vivos y luego se los liberaba. El principal producto obtenido, la fibra, era exclusiva del Inca y de la elite del imperio (Flores-Ochoa, 1994; 2007; Laker , et al 2006).

De esta manera, es posible reconocer diferentes momentos históricos según la modalidad de uso y cómo éste estaba regulado; en otros términos, es posible reconocer diferentes formas de gestionar el acceso y uso de la especie, conformando regímenes relativamente estables que alcanzaron un período de vigencia, definidos cada uno por cómo era vista la especie, cuál era la modalidad de acceso, qué se usaba (fibra, carne, cuero), quienes realizaban el manejo (la tarea de caza o captura) y quienes eran beneficiados con los resultados del manejo.

En épocas de la conquista española, la caza indiscriminada de la especie fue motivada por una creciente demanda de fibra y pieles desde los mercados europeos y, a grosso modo, esta dinámica se prolonga hasta pasada la primera mitad del siglo XX, cuando la especie llega al filo de la extinción, alcanzando en la década de 1960 una población total de solo 10.000 ejemplares (Hoffman et al., 1983; citado en Vila, 2002). Es importante reseñar que, desde el Siglo XVI, existieron diversos intentos por reglamentar o prohibir el uso de la vicuña ante las matanzas desmedidas, pero todos fracasaron debido a la presión del comercio. Ante la amenaza de la extinción, la prevalencia de este factor entra en un paréntesis forzoso y, en 1969, se produce una inflexión en esta tendencia que imposibilitaba la regulación, cuando dos de los países en los cuales se halla distribuida la especie, Bolivia y Perú, firman un convenio -al que Argentina se adhiere dos años después- para implementar medidas de protección y creación de áreas protegidas. Para reforzar esta acción, en 1975 toda la población existente de vicuñas es categorizada en el Apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) que había sido firmada dos años antes, en 1973 (si bien Argentina recién va a adherir a esta Convención en diciembre de 1980).

Cinco años después (1979), teniendo en cuenta la franca recuperación de la especie, vuelve a considerarse la posibilidad de su aprovechamiento y entran en juego nuevamente los factores que habían obstaculizado una regulación pública en resguardo del bien común. Sin embargo, contrariamente a lo que había sucedido en los últimos siglos, se reafirma la política orientada a reglamentar su uso. Los países vicuñeros firman un nuevo convenio de cooperación (denominado Convenio de la Vicuña) pero contemplando, además de la conservación, el manejo de las poblaciones de vicuñas (cuya fibra solo puede ser obtenida a partir de la esquila de ejemplares vivos) bajo estricto control del Estado. De esta manera, se intentaba compensar, en alguna medida, el esfuerzo de conservación que había recaído, sobre todo, en las comunidades locales. Sin embargo, una vez más, Argentina va a aprobar este Convenio casi una década después, en el año 1988, mediante la ley N 23582, dando indicios de un comportamiento que, al menos durante esta etapa, se evidencia como una regularidad, es decir, como un rasgo constituyente de la política en la materia.

### *La fauna nativa silvestre: de recurso natural inagotable a bien común territorial*

Si bien nuestro trabajo se centra en una de las especies nativas silvestres, la vicuña, dentro de los denominados camélidos sudamericanos encontramos cuatro especies en la región andina, dos de ellas silvestres –el guanaco y la vicuña– y las otras dos domésticas – la llama y la alpaca-. Se describe a estos camélidos como pastoreadores de bajo impacto ambiental (Baid y Wheeler, 1993; citado por Vila, 2006), ya que la estructura, la forma de sus labios hendidos y sus dientes les permiten ser altamente selectivos en cuanto a las partes de las plantas que consumen, pudiendo cortar en lugar de arrancar las pasturas permitiendo el pronto rebrote, lo que sumado a la estructura digitigrada con almohadillas plantares en sus patas, resultan factores poco impactantes sobre el suelo y la vegetación. Estos camélidos poseen además otras adaptaciones conductuales y fisiológicas que incluyen el desarrollo de un sistema digestivo que optimiza el procesamiento de los alimentos y la habilidad en la selección de los sitios de alimentación y en la selección de la dieta, lo que les ha permitido colonizar, adaptarse y prosperar en ambientes desérticos que se caracterizan por un clima seco y frío, con una oferta alimentaria de calidad muy pobre.

En particular, la vicuña posee notables adaptaciones al ecosistema puneño y altiplánico donde habita, siendo su fibra o vellón una buena protección para los climas extremos y hostiles de este ecosistema, mientras que su pelaje, compuesto por una capa externa de fibras gruesas y largas y otra capa interna, de fibras finas y cortas, es considerada como una de las fibras naturales más finas del mundo.

Junto con los guanacos, las vicuñas son el único ungulado silvestre de América Latina que pueden ser “cosechados” mediante la esquila y por lo tanto su aprovechamiento no implica necesariamente la muerte de individuos. Si su uso se realiza bajo un marco de precaución y normas de bienestar animal, la mortalidad asociada puede tender a ser nula (Vila, 2006). Por ello desde el Grupo Interdisciplinario Vicuñas, Camélidos y Ambiente (VICAM) destacan que constituye un recurso natural renovable de gran potencial, que puede ofrecer en algunos casos una verdadera alternativa socioeconómica para el poblador de la Puna, ya que permite aprovechar zonas marginales e incrementar significativamente la productividad de la tierra (Lichtenstein et al., 2002). Además, destacan que la vicuña, al ser una especie silvestre, solo requiere actitud conservacionista y no un cuidado permanente, tratamientos sanitarios, ni alimentación suplementaria, como sí es necesario para los animales domésticos (Lichtenstein et al., 2002).

### *Regulaciones y formas de manejo de la vicuña*

Los cuatro países andinos donde las poblaciones de vicuñas se han recuperado (Perú, Bolivia, Chile y Argentina), comenzaron planes de utilización de las mismas, pero las formas de manejo y su aprovechamiento, aunque con rasgos comunes difiere entre países. Los manejos de vicuñas se pueden dividir en dos grupos: a) sistemas de cautiverio, y b) sistemas de captura, esquila y liberación

(silvestría). En los sistemas de cautiverio los movimientos de los animales están restringidos por barreras físicas y en los sistemas de uso en silvestría los animales mantienen sus patrones naturales de dispersión y movimiento siendo capturados para la esquila y liberados posteriormente al medio natural. Todos los planes se basan en la obtención de fibra a partir de la esquila de vicuñas vivas, es decir, todos ellos se encuadran en lo que establece el Apéndice II de CITES. Sin embargo, en todos estos territorios la caza y el mercado ilegal siguen siendo un problema.

De acuerdo con Lichtenstein y Vilá (2003), las principales condicionantes que han influido en la opción de manejo que se implementa en cada caso hasta ahora han sido: las condiciones biológicas, de distribución y densidad de la especie, la política ambiental del país y sus regiones, los intereses de las comunidades, los intereses económicos creados y el acceso a apoyo externo.

**Cuadro 1. Manejo en países vicuñeros**

	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Perú</b>
<b>Población de vicuñas</b>	76.500 (2006*)	17.000 (2007)	67.278 (2008)	188.327 (2007)
<b>Propiedad de las vicuñas</b>	Estatal. Federal. Provincias ejercen el dominio sobre su fauna.	Estatal. Nacional.	Estatal. Las comunidades campesinas tienen el usufructo exclusivo del uso de las vicuñas	Privado. Las comunidades campesinas con propiedad y usufructo de las vicuñas.
<b>Tipo de Manejo**</b>	Cautiverio <u>Corrales</u> Silvestría	Silvestría Cautiverio Encierros	Exclusivamente Silvestría	<u>Cautiverio MUS</u> Silvestría

Fuente: *XXVII Reunión Ordinaria Convenio Vicuña* (Arica, Chile, nov 2008) y Dirección de Fauna (2007).

\* Censo Nacional de Vicuñas de la Dirección de Fauna Silvestre de la Nación.

\*\* En los países con más de una modalidad de manejo, la principal es la subrayada.

Como señalamos, Argentina aprueba el Convenio de la Vicuña en el año 1988 y, en este contexto, consigue el cambio del Apéndice I al Apéndice II del CITES de las poblaciones de vicuñas de las Provincias de Jujuy y Catamarca, en los años 1997 y 2002 respectivamente. A partir de la aprobación de esta categorización (Apéndice II) para la población de una jurisdicción territorial determinada, en la misma está permitido el manejo de la especie y la comercialización de su fibra internacionalmente.

Al año 2008, de acuerdo a datos de la (entonces) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (actual Ministerio), Argentina contaba con una población total de aproximadamente 127.072 vicuñas, donde la población de Jujuy representaba el 43% y la de Salta el 18%, mientras que el 39 % restante correspondía a las demás provincias vicuñeras (Catamarca, San Juan y La Rioja). Hasta la actualidad, las únicas provincias con posibilidades de aprovechamiento económico de la especie son Jujuy y Catamarca. Las vicuñas que habitan en el resto de las provincias vicuñeras, se encuentran categorizadas bajo el Apéndice I del CITES, que prohíbe el uso con fines comerciales.



**Gráfico 1. Población total de vicuñas en Argentina (2008), distribución por provincias**



Fuente: elaboración propia en base a SAyDS (2008)

En Jujuy, se realizaron diferentes experiencias piloto de manejo para la obtención de la fibra a partir de la esquila de animales vivos. La primera se inicia en la década de los años '60, basándose en la cría en cautiverio de ejemplares de vicuña en un campo experimental estatal (hoy Estación Experimental Agropecuaria "Abrapampa" del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-) que luego se multiplicó en criaderos particulares o satélites, en manos de productores individuales, dentro y fuera del área de distribución natural de la especie. Otro antecedente en la provincia, es una experiencia de manejo en silvestría, que consistió en la captura, esquila y liberación de vicuñas dentro de campos privados de productores de la Puna, pertenecientes a una Asociación (Cieneguillas, años 2003 al 2005) y a una Cooperativa (Santa Catalina, años 2012 y 2014). Estas actividades contaron con el apoyo técnico de un grupo de investigadores (VICAM) pertenecientes en su mayoría al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Los beneficiarios de estas últimas experiencias fueron organizaciones de productores con formas asociativas diferentes a la de CA.

Pero es en el año 2009 que, con la sanción de la Ley Provincial N 5634, se configura el marco para el inicio de una nueva etapa. Esta ley se constituye en una política pública clave para fomentar el desarrollo de la Puna jujeña, a partir de establecer que el aprovechamiento de la fibra de vicuñas podrá ser realizado exclusivamente por pobladores andinos, definir la modalidad de manejo que será promovida e incorporar explícitamente a las *Comunidades Aborígenes* en la conformación de los órganos de gestión de la política que la misma crea (Comisión Asesora). En su Artículo 3 expresa que la Comisión Asesora tendrá un rol consultivo en la generación y aplicación de políticas que promuevan el uso racional de esta especie, así como en la reactivación y el desarrollo socioeconómico y productivo de la Puna jujeña, y que la misma deberá velar por la sustentabilidad ambiental.

## *Planes de Manejo Locales y gobernanza comunitaria*

Hasta el año 2009, en nuestro país ninguna reglamentación relacionada al uso de la especie vicuña había visibilizado de manera particular la forma organizativa CA como lo hace la Ley N 5634 de la provincia de Jujuy. Esta ley fue formulada como marco de implementación de la política respecto a la conservación y manejo de la especie y, como tal, previó el despliegue de un conjunto de mecanismos destinados a delinear participativamente la política pública. En primer término, ésta contemplaba la elaboración de un Plan Provincial de Conservación y Manejo Sustentable de la especie (PCMP) y, luego, una vez elaborado este marco, la norma preveía la elaboración y presentación de Planes de Conservación y Manejo Locales (PCML) por parte de las comunidades (o productores locales).

El PCMP fue elaborado a partir de la gestión de la autoridad de aplicación provincial y, posteriormente, fue anexado en la reglamentación de la misma ley. Si bien en el artículo tercero se solicitaba a la (entonces) Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales (dependiente de la Secretaria de Gestión Ambiental de Jujuy), que propiciara la elaboración del PCMP de la vicuña en 180 días, éste es concluido y aprobado en el año 2014, mediante el decreto reglamentario N 5175.

Respecto a quiénes y cómo llevaron a cabo el proceso de formulación del PCMP, en los propios considerandos del Anexo II de este decreto reglamentario, se explica que se conformó un equipo técnico asesor (mediante Res. N 128/2010) y se realizaron:

- 2 reuniones técnicas durante el año 2010; en la primera reunión se realizó una presentación acerca de la situación de la especie, su marco legal y pautas para un plan de manejo provincial, y se acordaron algunas acciones para la formulación participativa del mismo; y en la segunda reunión técnica se definió visión, misión, y líneas de acción para un plan de manejo provincial.
- 4 talleres con comunidades, allí participan 51 comunidades con 116 asistentes.
- 1 taller con municipios.
- En los talleres comunitarios, se brindó, primero, información sobre la temática y, luego, se trabajó con grupos en la formulación de misión y líneas de acción, dentro de plazos temporales. Durante el año 2011 no se realizan actividades y en 2012 se convoca al Grupo Interdisciplinario VICAM para que realice un documento técnico para la realización de un Plan de Conservación y Uso Sustentable, documento sobre el que se basa una parte sustancial del plan formulado finalmente en el decreto. Este plan contiene, principalmente, una descripción de la biología de la especie, su estado de conservación, su historia de uso, marco normativo, objetivos estratégicos y recomendaciones técnicas básicas para el manejo de la vicuña.

El saldo de esta primera fase de la implementación de la política es sin duda positivo, tanto en lo que se refiere al proceso como al resultado de la misma. La distancia entre el breve periodo -expeditivo- previsto originalmente y el tiempo que efectivamente demandó delinear y alcanzar una posición legitimada acerca del

Plan, el impasse de un año en el proceso de toma de decisiones ocurrido durante todo el año 2011, así como una progresión desde instancias más participativas a menos participativas (cercanas a la elaboración "llave en mano"), habla de las dificultades que envuelven este tipo de propuestas, que en muchas oportunidades quedan trunca. Por ello consideramos destacable que en este caso no haya sido así.

Sin embargo, a nuestro entender, lo que es aún más relevante del rumbo planteado por la ley provincial es que, lo que este marco de política pública preveía y quedó habilitado una vez elaborado y aprobado el PMP, es la elaboración y presentación de Planes de Conservación y Manejo Locales (PCML) por parte de las comunidades (o productores locales). Este instrumento fue concebido como guía del proceso para alcanzar la autorización para el uso del recurso, mediante requerimiento de información y compromisos de los potenciales beneficiarios y, de esta forma, busca reglamentar su manejo.

En este sentido, entendemos que esta medida supuso una apuesta a la descentralización, como elemento de legitimidad, eficiencia y estabilidad de la "capacidad de gobernar", y a la participación, que supone la transparencia, la inclusión de protagonistas no estatales y la articulación entre grupos sociales, como elemento indispensable para mejorar la "manera de gobernar" (Mazurek, 2009). Como destacan varios autores, este tipo de procesos abren la posibilidad de la integración de las tradiciones locales de decisión en la gestión pública y pueden llegar a configurar nuevas formas de toma de decisión.

En el marco de esta potencialidad abierta hacia la consolidación de la gobernanza territorial es que las CA del departamento de Yavi ponen en juego, en el año 2012, estrategias orientadas hacia su realización concreta, durante el periodo de elaboración de los PCML de vicuña. Estas comunidades inician un proceso organizativo para la elaboración de los planes, en territorios donde la tenencia de la tierra es comunitaria. Con el acompañamiento técnico de un equipo interdisciplinario e interinstitucional de organismos nacionales y provinciales (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA], Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación [SsAFSSAF], Secretaría de Ambiente de Jujuy), los pasos dados han implicado un camino de aprendizaje que mejoró las formas de relacionamiento y sustentó espacios de concertación.

Por ello afirmamos que, la puesta en vigencia de la Ley Provincial N 5634 complementada por la decisión de las CA de realizar el aprovechamiento de la vicuña de sus territorios, desencadenó un nuevo paradigma en la gobernanza de los bienes naturales en la provincia de Jujuy.

### *Controversias legales sobre la subjetividad de las comunidades aborígenes*

La gestión territorial sustentable de bienes naturales comunes requiere, no solo de políticas que apuesten a la descentralización y la participación como sustento de su gobernabilidad, sino también de -parafraseando a Bidaseca et al. (2008)- diferentes estrategias comunitarias con-y-a distancia del Estado, para recrear la propia identidad organizativa territorial.

Las aperturas y reconfiguraciones en el reconocimiento legal e institucional de la cuestión indígena y de la política ambiental y, concurrentemente, los potenciales avances en las demandas y reivindicaciones de las CA por el ejercicio amplio del derecho a la gobernanza de los bienes naturales comunes de sus territorios, resultan de disputas por alcanzar la realización concreta de los derechos ancestrales en juego en estos procesos. Este es el caso de las CA de Yavi, que se organizan para desarrollar las prácticas de conservación y manejo de la Vicuña, luchando desde su condición de sujetos sujetados, buscando el propio juego en el ejercicio pleno de derechos que se les ha ido reconociendo legalmente como pueblos indígenas -más o menos parcialmente- en el plano social y cultural pero, sobre todo, en el político y económico, entendiendo que la libertad económica involucra no solo la posibilidad de comercializar internacionalmente la fibra de vicuña, sino también el derecho a trabajar de manera cooperativa para atender necesidades comunitarias (Martinez, 2016).

Como ya hemos señalado, en torno a estas prácticas hay una concurrencia e imbricación cada vez más fuerte entre el despliegue de las cuestiones indígena y ambiental. Centrando nuestra reflexión en la primera cuestión, a partir de preguntarnos cómo emergen y qué características tienen las condiciones en que las CA puneñas se organizan para hacer efectivas sus demandas, el proceso cobra forma en el diálogo entre un contexto general, relativo al reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica; y un contexto específico, nacional y provincial, en el que la cuestión se incorpora a las agendas y los Estados comienzan a legislar y producir políticas.

### *Horizontes en tensión*

En las últimas cuatro décadas (desde 1980), se han dado sucesivos ciclos de reformas constitucionales que ponen en cuestión, progresivamente, los elementos centrales de la configuración y definición de los estados republicanos latinoamericanos diseñados en el siglo XIX, y la herencia de la tutela colonial indígena (con diversos niveles de implementación en la práctica) (Trincheró et al. 2014; Yrigoyen Fajardo, 2011). Los cambios son de tal magnitud que reconfiguran la relación entre los pueblos y el Estado e impactan sobre la configuración del Estado propiamente dicho. Según sostiene Yrigoyen Fajardo (2011), estas transformaciones suponen rupturas paradigmáticas respecto del horizonte del constitucionalismo liberal monista del siglo XIX, como del constitucionalismo social integracionista del siglo XX<sup>3</sup>, permitiendo vislumbrar el horizonte del constitucionalismo pluralista.

Durante el periodo colonial, el pluralismo jurídico, como forma de coexistencia de varios sistemas normativos dentro de un mismo espacio geopolítico

---

<sup>3</sup> Agrega que, incluso, llegan a cuestionar el hecho colonial, entendido como estructura que, en base a la ideología de la "inferioridad natural de los indios" y la figura jurídica de la tutela indígena colonial, colocó a los pueblos originarios en una posición subordinada (Yrigoyen Fajardo, 2011).

tuvo lugar, aunque en una forma subordinada<sup>4</sup>. Pero este pluralismo no fue admisible para la ideología de los Estado-nación liberales del siglo XIX que se configuraron bajo el principio del monismo jurídico (la existencia de un único sistema jurídico dentro de un Estado y una ley general para todos los ciudadanos).<sup>5</sup> El horizonte del constitucionalismo social (inaugurado por la Constitución de México de 1917) permitió cuestionar el constitucionalismo asimilacionista e individualista del siglo XIX mediante el reconocimiento de sujetos colectivos y derechos sociales, que posibilitó el reconocimiento de las comunidades indígenas y sus derechos colectivos a la tierra, así como de otras especificidades culturales. Pero su objetivo era integrar a los indígenas al Estado y al mercado. La identidad Estado-nación, el monismo jurídico y el modelo tutelar indígena no fueron puestos en cuestión hasta finales del siglo XX, con los ciclos del horizonte del constitucionalismo pluralista: 1) el constitucionalismo multicultural, 2) el constitucionalismo pluricultural, y 3) el constitucionalismo plurinacional.

### *Constituirse en plural*

El primer ciclo se desarrolló durante los años ochenta del siglo XX (1982-1988) y está marcado por el surgimiento del multiculturalismo y por las nuevas demandas indígenas. En este periodo, algunas Constituciones introducen el concepto de diversidad cultural, el reconocimiento de la configuración multicultural y multilingüe de la sociedad, el derecho –individual y colectivo– a la identidad cultural y algunos derechos indígenas específicos, pero no llegan a hacer un reconocimiento explícito del pluralismo jurídico (Yrigoyen Fajardo, 2011).

En un contexto de recuperación de la institucionalidad democrática, los pueblos originarios vuelven a ocupar la escena política de los Estados latinoamericanos como sujetos de derecho y actores políticos con reivindicaciones legítimas. A partir de esta agenda se comienza a reconfigurar la relación entre los pueblos y el Estado. Los movimientos indígenas comenzaron a interpelar el modo de “integración” al orden social vigente, así como las condiciones de posibilidad para hacer efectivas sus demandas, omitidas desde los ámbitos institucionales. Los Estados comenzaron a “administrar” la irrupción indígena (como posibilidad política), promulgando nuevas leyes de las que derivaron dispositivos jurídicos, institucionales y burocráticos destinados a ordenar la asignación de estos sujetos

---

<sup>4</sup> Es el caso de la Puna de Jujuy, donde junto con la propiedad en manos de los conquistadores la legislación colonial reconoció distintas formas de propiedad a los antiguos habitantes convertidos en indígenas coloniales en el marco de los denominados pueblos de indios (Sica, 2014)

<sup>5</sup> El proyecto de sujeción indígena del horizonte del constitucionalismo liberal se expresó bajo tres técnicas constitucionales: a) asimilar o convertir a los indios en ciudadanos intitulado de derechos individuales mediante la disolución de los pueblos de indios –con tierras colectivas, autoridades propias y fuero indígena– para evitar levantamientos indígenas; b) reducir, civilizar y cristianizar a los indígenas todavía no colonizados, a quienes las Constituciones llamaron “salvajes”, para expandir la frontera agrícola; y c) hacer la guerra ofensiva y defensiva contra las naciones indias –con las que las coronas habían firmado tratados y a las que las Constituciones llamaban “bárbaros”– para anexar sus territorios al Estado (Yrigoyen Fajardo, 2011). En el caso de las comunidades de la Puna, enmarcado en la primera técnica constitucional, es muy interesante durante las primeras décadas del siglo XIX la convivencia del nuevo paradigma liberal con legislación castellana e indiana. Frente a los movimientos de resistencia y rebeliones indígenas por la expropiación de sus tierras, se intenta incorporar y reconocer la forma comunitaria de acceso y uso de la tierra mediante el empleo de la forma de la enfiteusis (Teruel, 2014).

emergentes como partes del orden social. Así surgen organismos específicos, como la necesidad de diseñar e implementar relevamientos, censos y registros. La personería jurídica surge como figura legal que operará como documento de identidad de las CA (Bidaseca et al., 2008).

En Argentina fueron los Estados provinciales los primeros en incorporar la cuestión y Jujuy no fue la excepción. Ello se produce, precisamente, en el marco de la temprana reforma de la Constitución provincial (año 1986), aunque conservando una impronta tutelar propia de este primer ciclo, presente en las ideas de protección y desarrollo del sujeto aborígen, expresadas en el texto del Art. 50: "La Provincia deberá proteger a los aborígenes por medio de una legislación adecuada que conduzca a su integración y progreso económico y social".

También el Estado nacional desplegó su propia política de administración indígena, apuntalada por una serie de nuevas disposiciones jurídicas, algunas veces en correspondencia y otras en superposición y disidencia con los mecanismos jurídicos institucionales preexistentes. En el año 1985, se promulga la Ley N°23.302 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Indígenas y, en 1989, el Decreto Reglamentario N°155/89 que crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígena (INAI), del cual depende el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RE.NA.C.I.). La Ley enuncia como Comunidad Aborígen a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitan el territorio nacional en la época de la conquista o colonización, e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad. Incorporando conceptos y previsiones ajenos al espíritu de la ley que los contiene e incompatibles con el respeto a la identidad histórica de las CA, en el Art. 4 establece que «las relaciones entre los miembros de las comunidades indígenas con personería jurídica reconocida se registrarán de acuerdo a las disposiciones de las leyes de cooperativas, mutualidades u otras formas de asociación contempladas en la legislación vigente».

Este encuadre en formas jurídicas preexistentes, imponiendo formas asociativas ajenas a las tradiciones y pautas de organización que cada comunidad se ha dado a lo largo de su historia, caracterizó la lógica jurídica dominante de este primer ciclo. Durante el mismo, en cualquier instancia gubernamental, la promoción del registro de personerías jurídicas ha sido el dispositivo jurídico-burocrático privilegiado para ordenar la asignación de estos sujetos emergentes como partes del orden social (Bidaseca et al., 2008).

El segundo ciclo de reformas, el constitucionalismo pluricultural, se desarrolló en los años noventa (1989-2005). En este ciclo, las constituciones afirman el derecho (individual y colectivo) a la identidad y la diversidad cultural, ya introducido en el primer ciclo, y desarrollan además los conceptos de "nación multiétnica/multicultural" y de "Estado pluricultural", calificando la naturaleza de la población y avanzando hacia una redefinición del carácter del Estado. El pluralismo y la diversidad cultural se convierten en principios constitucionales y permiten fundar los derechos de los indígenas, así como los de otros colectivos (Yrigoyen Fajardo, 2011). Las Constituciones de este ciclo incorporan un nuevo y largo listado de derechos indígenas, en el marco de la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

Independientes (1989)<sup>6</sup>. Sin embargo, la adopción del multiculturalismo y los derechos indígenas en los años noventa se dio paralelamente a otras reformas constitucionales destinadas a facilitar la implementación de políticas neoliberales en el marco de la globalización.

En este marco se destacan tres rasgos paradójicos del ciclo: 1. la neutralización de los nuevos derechos conquistados por la simultánea adopción de planteamientos neoliberales y derechos indígenas en las Constituciones; 2. una inflación de los derechos sin correspondencia con mecanismos institucionales aptos para hacerlos efectivos (incorporación de nuevos derechos y potestades indígenas, así como la ratificación de tratados de derechos humanos que pasaron a integrar el bloque de constitucionalidad); y 3. el reconocimiento del pluralismo jurídico no es suficientemente orgánico ni consistente en todas las cartas constitucionales y tampoco aparece sistemáticamente en todas las secciones que debería (Irigoyen Fajardo, 2011; Rodríguez Barón, 2015). En Argentina fue evidente la incidencia de estos rasgos. En 1994 la Constitución Nacional reformada, en el Art. 75, inciso 17, establece:

*«Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten».*

Más allá de la potencialidad de las definiciones del texto constitucional, se señala que solo se les hacen tímidos reconocimientos a los Pueblos Indígenas, dado que es una atribución del Congreso de la Nación reconocer su preexistencia étnica y cultural, pero no se les da el rango de naciones indígenas a estos pueblos y, por lo tanto, no se menciona ni se contempla el derecho originario de ejercer su propio gobierno y tener sus propias instituciones políticas, solo se los emparentan con organizaciones o personas jurídicas de derecho privado (Rodríguez Barón, 2015)

Por otra parte, es en este periodo cuando los registros de personerías jurídicas crecen notablemente, anudadas a la "capacidad" de las CA para acceder a los beneficios que prevén los programas y políticas instrumentadas, tanto por el Estado, como por organismos nacionales e internacionales públicos o privados:

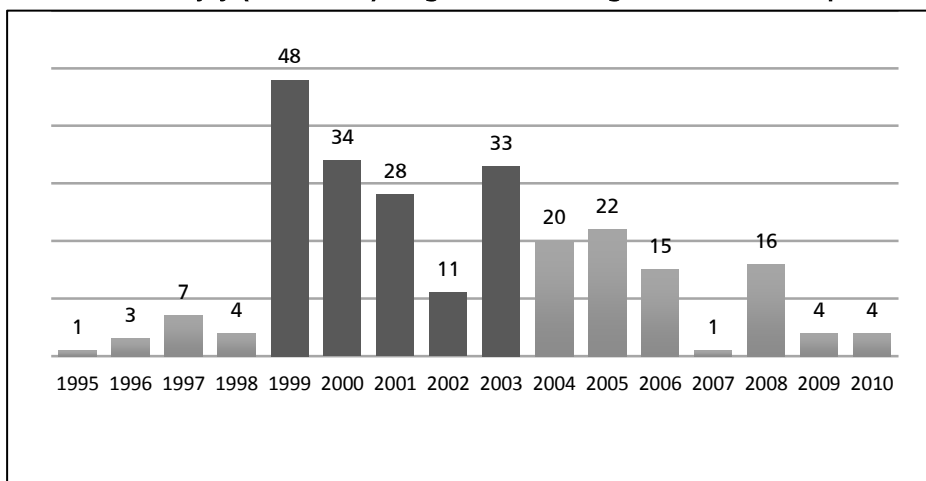
*«Los registros de personerías jurídicas son prácticamente concomitantes con la proliferación de planes y programas nacionales específicamente destinados al sector indígena a partir del año 1995 –en las áreas de salud, educación y tierras–, así como también, a la implementación de convenios de cooperación internacional focalizados en poblaciones indígenas, a partir de 1997»* (Mombello, 2002, citado por Bidaseca et al., 2008:13).

---

<sup>6</sup> En Argentina, el Convenio es aprobado en el año 1992 por la Ley N 24.071 (aunque, en rigor, recién entra en vigor a partir de julio de 2000)

Para el caso de Jujuy, entre mediados de los años noventa y 2010 se formaron (registraron) casi 300 comunidades, 200 de ellas en los departamentos de las tierras altas y poco menos de 100 en la Quebrada de Humahuaca. En 1996 el gobierno nacional había suscrito con la provincia un Convenio de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy<sup>7</sup> (que originaría el Programa PRATPAJ): «Estas comunidades se organizaron en torno a un reclamo concreto: que el Estado les reconozca como propias y les sean devueltas las tierras de las que habían sido despojadas luego de la independencia nacional» (Espósito, 2014).

**Gráfico 2. Jujuy (1995-2010): Registro de CA, según fecha de inscripción**



Fuente: Elaboración propia en base a Informe PROYUNGAS (García Moritán y Cruz, 2011)

El punto de inflexión se produce en el año 1999, ya que durante el período 1995-1998 sólo 15 comunidades se habían registrado en el Registro Provincial de Comunidades Aborígenes. A partir del año 1999, y en el período 1999-2006, lo hacen 153<sup>8</sup>. Si bien durante este período se logró integrar la cuestión indígena en la agenda provincial, el programa quedó trunco a la luz de la Ley Provincial N 5.030 que promovía el dictado de una ley por cada título comunitario que debiera entregarse. Luego de varios petitorios, a fin del año 2000, se logró un protocolo adicional al convenio original (Ley Provincial N 5.231) consensuado con las comunidades, que establecía la participación directa de las CA interesadas en la ejecución y control del Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a Población Aborigen de la Provincia de Jujuy (PRATPAJ). Es en este período cuando los registros de personerías jurídicas crecen notablemente. Sin embargo, el proceso de adjudicación de tierras no se efectivizó y la entrega de tierras no fue un hecho

<sup>7</sup> Mediante el cual se comprometía a aportar el dinero (aproximadamente \$1.500.000) para realizar las mensuras y demás trámites para la entrega de los títulos comunitarios a favor de las comunidades aborígenes de la provincia. La provincia se comprometía –entre otras medidas– a otorgar personerías jurídicas en el proceso de regularización y adjudicación territorial en el plazo de dos años

<sup>8</sup> (De las cuales, 6 en el RE.NA.CI. y 147 en el Registro Provincial de Comunidades Aborígenes) (Bidaseca et al., 2008)



concreto, sino hasta el año 2006 en el que la Comisión de Participación Indígena (CPI) obtiene un fallo judicial favorable donde se condena al Estado provincial a entregar, en un plazo de 15 meses, las tierras en propiedad a las comunidades indígenas de Quebrada, Puna y Ramal.

Este proceso particular, encamina a Bidaseca et al. (2008) a advertir que, para el caso de Jujuy en este período, el registro de personerías termina convertido en un procedimiento administrativo-burocrático necesario, aunque el mismo no produzca de suyo ningún efecto jurídico<sup>9</sup>. Y concluyen:

*«En cualquier caso, se cancela el conflicto por su regulación normativa y consensual –judicial y burocrática-administrativa– y con esto se anula la política y su radical potencialidad de instituir nuevas subjetividades y nuevos sentidos. La lógica jurídica que imponen las “personerías jurídicas” son solidarias con la clausura de lo político, a condición de entender esto como momento de redefinición de espacios intersticiales (Bhabha, 2002), de subjetividades políticas (Rancière, 1996)» (Bidaseca et al., 2008:14).*

Precisamente, el tercer ciclo de reformas dentro del horizonte pluralista es el constitucionalismo plurinacional y se da en el contexto de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006-2007). Si bien está conformado solo por dos procesos constituyentes, Bolivia (2006-2009) y Ecuador (2008) los mismos, como referencias para las comunidades de la región, colaboran en la redefinición de los intersticios que, a partir del 2012, se encuentran explorando, entre otras, las CA de Yavi.

### *La implementación de la política de manejo en las comunidades de Yavi*

El PCMP de la Vicuña, previsto en la Ley Provincial N 5.634 y estipulado en el Reglamento aprobado por el Decreto N 5.175/2014, abre paso a la elaboración y presentación de PCML. Dos años antes, en 2012, se pone en marcha un proceso organizativo de productores familiares pertenecientes a CA del Departamento de Yavi (Jujuy) para el desarrollo de estos PCML de vicuñas en su territorio.

Este proceso fue acompañado técnicamente por un equipo interdisciplinario e interinstitucional que, como señalamos anteriormente, estuvo conformado por técnicos de organismos nacionales y provinciales -INTA, SsAF y Secretaría de Ambiente de Jujuy-. Este equipo, en conjunto con las comunidades, colaboró en la definición de una metodología de trabajo para que las CA se preparasen para la formulación y, posteriormente, la implementación de los PCML. La misma incluyó acuerdos intracomunitarios e intercomunitarios en la toma de decisiones, capacitaciones y entrenamientos en herramientas para la conservación y manejo de la especie, talleres de intercambio entre saberes científicos y saberes tradicionales, técnicas de manejo adaptativo, intercambio con otras experiencias de

---

<sup>9</sup> Al decir de un funcionario del INA: «...la personería jurídica la tienen todas las comunidades, aunque no las hayan registrado, tienen personería jurídica, porque eso surge de la Constitución y lo único que hace el Estado es crear o habilitar un registro para que cada comunidad obtenga su inscripción y el número...» (Bidaseca et al., 2008)

manejo a nivel nacional, así como con un país vecino, hasta alcanzar, inclusive, la participación en espacios de gobernabilidad regional sobre la especie, como lo son las reuniones del Convenio de la Vicuña.

A lo largo de dos años, integrantes y representantes de las comunidades, conjuntamente con el equipo técnico, mantuvieron periódicamente espacios de encuentro donde desarrollaron actividades y temas de interés relacionados a la conservación y manejo de vicuñas. La sede de las reuniones fue rotativa, alternando entre las comunidades a fin de que se pudieran incorporar, en cada oportunidad, a todos los miembros e instituciones de las mismas. El primer objetivo fue alcanzar el aval de cada comunidad, que autoriza a sus miembros interesados y participantes del proyecto a manejar las vicuñas de sus territorios. Esto se logró a partir del análisis, discusión y aprobación en Asambleas comunitarias, quedando formalizada la autorización mediante actas de las mismas.

Posteriormente, desde las áreas técnicas institucionales se apoyaron las diferentes actividades, en particular la formación de capacidades locales para el relevamiento de poblaciones de vicuñas en el territorio, el fortalecimiento organizativo, así como el análisis y evaluación de herramientas de comercialización y de agregado de valor a la fibra de vicuña. En el ámbito propio de las comunidades se desarrollaron acuerdos internos y luego entre las comunidades que participaban de -y se fueron sumando a- la experiencia para coordinar los esfuerzos, tareas y responsabilidades que demandan las actividades de manejo. Se convino la ayuda mutua entre comunidades a través de la práctica que denominan "torna vuelta", para poder contar con la cantidad de participantes necesarios en el momento de la captura.

En ese marco de trabajo, a mediados del año 2014, siguiendo los lineamientos del PCMP y los acuerdos alcanzados durante el proceso organizativo, se presentaron a la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Jujuy (Organismo de Fiscalización) dos planes de manejo comunitarios de vicuñas (PCML) que involucraron a cuatro comunidades del departamento de Yavi. Debido a particularidades organizativas y de funcionamiento de las comunidades, en la zona norte, la comunidad de Suripujio presentó un PCML y las comunidades de la zona sur -El Cóndor, Cieneguillas de Azul k'asas y Escobar- presentaron otro, en conjunto.

Los planes demandaron la identificación y definición de áreas de manejo por los productores, donde efectuar posteriormente la captura, esquila y liberación de vicuñas. Pero, además de las actividades relacionadas al manejo, los PCML incluyeron compromisos respecto a la conservación de la especie como, por ejemplo, designar áreas de pastoreo comunitario utilizadas para alimentar el ganado doméstico, para que en adelante se destinen las mismas al uso exclusivo por las vicuñas.

Los planes presentados fueron evaluados y aprobados durante el 2014, lo cual permitió que en el último trimestre de ese mismo año se realizaran las primeras esquilas. Los eventos fueron distribuidos en los meses de octubre, noviembre y diciembre. Todas las necesidades de infraestructura para la captura fueron cubiertas por la entonces Secretaria de Ambiente de la provincia de Jujuy. Este factor (infraestructura) representa un punto crítico puesto que los elementos para la instalación de la manga de captura tienen un alto costo. Esta estructura es

un equipamiento colectivo móvil ya que se usa en común y se va trasladando a las diferentes áreas de manejo, en forma sucesiva. Por medio de un programa de financiamiento posterior, una de las comunidades tuvo acceso a la compra de elementos para mangas de captura.

Otro punto crítico lo constituyen la cantidad de personas participantes del arreo de las vicuñas debido a la modalidad de captura. Se recrea, de alguna manera, el tradicional *chaku* para el arreo y encierre de los animales en las áreas de manejo definidas. En el momento de llevar adelante la captura en cada comunidad, se organizaron en asamblea el día previo, las diferentes tareas propias del manejo como la distribución en grupos de captura, la selección de jefes de equipo, etc., así como la logística necesaria para asegurar el hospedaje, la alimentación y el transporte de los participantes y colaboradores. El traslado desde cada localidad al lugar de captura contó también con el apoyo del Municipio y comisiones municipales locales. También otras instituciones se sumaron en tareas específicas como Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI – Centro de Investigación Jujuy) dependiente del Ministerio de Producción de la Nación y la Administración de Parques Nacionales (que tiene sede en el territorio, en la reserva de la Laguna de Pozuelos).

Debido a la escasa información existente sobre la vicuña y cómo es el impacto del manejo en la especie se desarrollaron varias líneas de investigación en base a articulaciones entre los organismos públicos de investigación. Los estudios incluyen la caracterización integral de las poblaciones de vicuñas manejadas (genética, zométrica, sanitaria) y de la calidad de su fibra. A estas líneas las complementan estudios sobre los aspectos normativos que rigen diferentes facetas de la conservación y manejo de la vicuña, así como también de la trama socio productiva y comercial de la fibra de vicuña, incluyendo el análisis de la forma jurídica de la comunidad aborigen para la comercialización de fibra. Se inició además un estudio de indicadores de estrés en camélidos a fin de poder evaluar y reacomodar los protocolos de bienestar animal aplicados al manejo. Toda la información alcanzada desde las instituciones de investigación son aportes para la toma de decisiones y la retroalimentación entre productores, técnicos y organismos que ofician como autoridades de aplicación (de diversos marcos normativos, a distintos niveles). Al tratarse de experiencias piloto de las que no existían demasiados antecedentes en nuestro país, menos aún sobre el manejo de vicuñas dentro de un contexto ambiental y social como el del caso, los mismos se convirtieron, en referencia. Ello generó la oportunidad de que los organismos de control terminaran de ajustar y delinear su actuación, así como los condicionamientos a la implementación del manejo, en base a estas primeras experiencias, en el marco de una fuerte interacción y consulta con las comunidades; y, por otra parte, éstas se constituyen como fuente de conocimientos para las experiencias vecinas. Es por ello que el Decreto N 5175 de la provincia de Jujuy que aprueba el Reglamento y el Plan Provincial de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña se sanciona en el año 2014, sustentado en estas experiencias y una vez que ya se había iniciado el proceso comunitario.

A partir de alcanzar finalmente la cosecha de fibra y el acopio de un volumen importante, para las comunidades comenzó una nueva etapa de

incorporación de herramientas y capacidades tanto para incorporar valor agregado al producto en bruto como para la comercialización.

Respecto a esto último, las experiencias previas que se habían relevado indicaban que los productores a pesar de estar organizados efectivamente como CA adoptan otra forma jurídica para la comercialización, como por ejemplo asociaciones o cooperativas. No existía información ni evidencia de casos de comercialización de productos obtenidos colectivamente bajo la forma jurídica de Comunidad Aborigen. Esto provocó la necesidad de indagar sobre este tema, generar información sobre aspectos de orden jurídico y administrativo y compartirlos con los productores, a través de talleres de capacitación, para concretar efectivamente la venta.

Por otra parte, el Art. 8 de la Ley N 5.634 la fibra obtenida se distribuye de la siguiente manera: el 90 % es para los productores y el 10% para la constitución de un Fondo Especial para el desarrollo del aprovechamiento de la fibra de la vicuña, que será destinado al manejo, conservación y protección de la vicuña, para el fomento de la actividad artesanal, la capacitación de artesanos y la optimización de las formas de comercialización y de acceso a los mercados, más el agregado de valor a los productos. Las comunidades decidieron vender parte de la fibra que les corresponde en bruto y reservar el resto para experiencias iniciales en valor agregado y fortalecer a los artesanos textiles locales. A este destino se sumó, en esta primera etapa, el 10% correspondiente al Fondo Especial. Para la comercialización, debieron cumplimentar una serie de requisitos administrativos en su condición de CA, tales como inscribirse como personas jurídicas dedicadas al manejo de vicuña ante la autoridad provincial correspondiente y ante la Dirección Nacional de Fauna Silvestre (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Resolución N 635/2005), lo cual constituye todo otro capítulo en este proceso (del que nos ocuparemos en futuros trabajos).

En 2017, las CA recibieron la oferta de una empresa textil exportadora para la compra de la fibra acopiada desde el año 2014 y, actualmente, se encuentran en proceso de formalización de la venta. Este paso, la concreción más reciente en la que están embarcadas estas CA, constituye un nuevo hito en esta, su historia, que continúan creando y enriqueciendo colectivamente.

### *Referencias bibliográficas*

- ALTVATER, E. (2006) "¿Existe un marxismo ecológico?" En: Borón, A.; Amadeo, J. y González, S. (Comp.). *La teoría marxista hoy Problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO: 341-368.
- ARZAMENDIA, Y. J. BALDO Y B. VILÁ (2012) *Lineamientos para un plan de conservación y uso sustentable de vicuñas en Jujuy*, San Salvador de Jujuy, Argentina, EDIUNJU.
- DEMICHELI CALCAGNO, S.; CANET, V. Y VIROSTA, L. (2015) *Derechos de los pueblos indígenas en la Argentina, una compilación*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Secretaría de Derechos Humanos, Buenos Aires.

- DEMICHELI CALCAGNO, S. (2015) *Argentina indígena, participación y diversidad, construyendo igualdad: compilación legislativa*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Secretaría de Derechos Humanos, Buenos Aires.
- ESPÓSITO, G. (2014). "Despojo, reconocimiento y después". En: FANDOS, C. Y A. TERUEL: *Quebrada De Humahuaca, estudios históricos y antropológicos en torno a las formas de propiedad*, EDIUNJU: San Salvador de Jujuy: 185-214.
- FLORES-OCHOA, J. (2007). "Camelid management during Inca times in N. W. Argentina: models and archaeozoological indicators". En: *Anthropozoologica*, 42 (2), París: 129-141.
- FLORES-OCHOA, J. (1994)." "Man's relationship with the camelids". En: MARTINEZ, J. (ed.), *Gold of the Andes: the llamas, alpacas, vicuñas and guanacos of South America*. Barcelona: 22-35.
- TERUEL, A. Y LAGOS, M. (Dir.) (2006). *Jujuy en la Historia. De la colonia al Siglo XX*, Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy: Jujuy.
- LAKER, J., et al. (2006) "La vicuña en los Andes". En: VILÁ, B. (Ed.): *Investigación, conservación y manejo de vicuñas*, Cap. 4: 37-50, Proyecto MACS-Argentina-INCO-Unión Europea, Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de Luján, 208 pp.
- LICHTEINSTEIN, G. Y B. VILÁ (2003) "Vicuña use by Andean communities: an overview". En: *Mountain Research & Development*, 23 (2): Berna: 198-202.
- LICHTEINSTEIN, G; ORIBE, F; GRIEG-GRAN, M; MAZZUCHELLI, S. (2002) *Manejo comunitario de vicuñas en Perú. Estudio de caso del manejo comunitario de vida silvestre*, Evaluating Eden Series, International Institute for Environment and Development, Londres.
- MARTINEZ, E. (2016). *Vamos A andar. La producción popular es el camino*. IPP Instituto para la Producción Popular, 74 pp., Buenos Aires. Disponible en: <http://www.produccionpopular.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/IPP-Libro-2016-Vamos-a-andar.pdf>
- MAZUREK, H. (Ed.) (2009). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América latina, Actes & Mémoires*, Núm. 25, Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima: 57-76.
- MIONI, W.; GODOY GARRAZA, G. Y ALCOBA, L. (2013). *Tierra sin Mal. Aspectos jurídicos e Institucionales del acceso a la tierra en Salta*. INTA: Buenos Aires.
- RODRIGUEZ BARÓN, N. (2015) "El transitar hacia la emancipación Indígena: el Pueblo Kolla reconstruyendo sus visiones de justicia, identidad y autonomía". En: *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 14 (1), Buenos Aires: 47-74.
- RUTLEDGE, I. (1978). *Cambio agrario e integración. El desarrollo del capitalismo en Jujuy*, CICSO-ECIRA: San Miguel de Tucumán.
- SICA, G. (2014) "Paisajes agrarios coloniales en la Quebrada de Humahuaca. Tierras privadas, tierras comunales. Siglos XVI-XVIII". En: FANDOS, C. Y A. TERUEL: *Quebrada De Humahuaca, estudios históricos y antropológicos en torno a las formas de propiedad*, EDIUNJU: San Salvador de Jujuy: 17-58.
- TERUEL, A. (2014). "La propiedad territorial en tiempos de la enfiteusis". En: FANDOS, C. Y A. TERUEL: *Quebrada De Humahuaca, estudios históricos y antropológicos en torno a las formas de propiedad*, EDIUNJU: San Salvador de Jujuy: 59-93.

- VILÁ, B. (Ed.) (2006): *Investigación, conservación y manejo de vicuñas*. Proyecto MACS-Argentina-INCO-Unión Europea, Universidad Nacional de Luján: Buenos Aires.
- VILÁ, B.: (2002) "La silvestría de las vicuñas, una característica esencial para su conservación y manejo". En: *Ecología austral*, 12 (1): 79-82.
- YRIGOYEN FAJARDO, R. (2011): "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización". En: RODRIGUEZ GARAVITO, C. (Coord.): *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo XXI: Buenos Aires: 139-160.
- ZAMUDIO, D. T. (2017). Derecho de los Pueblos Indígenas, Página Web, 2017. Recuperado de: <http://indigenas.bioetica.org/guia/3c.htm>
- WAGNER, L.S. (2010). *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del Siglo XXI*. Universidad Nacional de Quilmes. Tesis Doctoral

### **Documentos**

- SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (2008). *Manejo de fauna silvestre en Argentina: Primer censo nacional de camélidos silvestres al norte del Rio Colorado*, Buenos Aires.
- FAO (2011). *Política de la FAO sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Edición original publicada en línea en: [www.fao.org/docrep/013/i1857s/i1857s.pdf](http://www.fao.org/docrep/013/i1857s/i1857s.pdf)

### **Instrumentos internacionales**

- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_IL O\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:C169)
- UNEP-CDB (1992). *Convenio sobre la diversidad biológica*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Convención de la Diversidad Biológica.

### **Normativas Nacionales:**

- LEY N 24430. Constitución de la Nación Argentina - Ordénese la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994).
- LEY NACIONAL 19.282. Adhesión al Convenio para la Conservación de la Vicuña, suscripto La Paz el 16 de agosto de 1969, entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Bolivia, 1971.
- LEY N 22344. Convención sobre el comercio internacional de Especies Amenazadas. Argentina, 1980.
- LEY N 23302. Política Indígena y apoyo a las Comunidades Indígenas. Objetivos. Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Adjudicación de Tierras. Planes de Educación, Salud y Vivienda. Argentina, 1986.

- LEY N°24071. Aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1992.
- LEY N 24375. Aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, 1994.
- LEY 23582. Aprueba el Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña, suscrito en la ciudad de Lima el 20 de diciembre de 1979, entre los gobiernos de las Repúblicas de Bolivia, Chile, Perú y Ecuador, 1988.

***Leyes Provinciales***

- LEY N 5634. Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña en Silvestria. Provincia de Jujuy, 2009.
- LEY N°5063. De Protección del Medio Ambiente. Provincia de Jujuy, 1998.
- LEY 3014. Ley de Caza. Provincia de Jujuy, 1973.
- DECRETO 5175–G. Plan de Conservación y Manejo Sustentable de la Vicuña. Provincia de Jujuy, 2014.





## *Ley Ovina en Patagonia (2001-2016): el proceso de la política pública*

Diego Taraborrelli y Sergio Pena

"La oveja valoriza el desierto"  
Refrán popular s. XIX

### *Introducción*

Las ovejas y el Estado se entrelazan con la historia de la Patagonia. Desde fines del siglo XIX, la producción ovina no sólo representa su base económica, sino que ha promovido la radicación y el progreso de su población. Proceso que ha sido acompañado de manera activa desde el Estado a través de políticas públicas que promovieron el desarrollo regional.<sup>1</sup> Si bien la actividad se ha ido retrayendo en volumen e importancia frente a otros sectores productivos (principalmente el petróleo y la minería), aún sigue constituyendo la principal actividad de la región en términos agropecuarios, sociales y culturales, dando forma a la identidad de la región.

La importancia de la ovinocultura es recogida desde distintas agencias del Estado (nacional y provincial) a través de medidas específicas de promoción y financiamiento de la actividad, elemento que habilita la reflexión respecto del proceso de las políticas públicas de Desarrollo rural. El presente trabajo recorre los elementos distintivos de la región y analiza el proceso de elaboración e implementación, entre 2001 y 2016, de la Ley 25.422/01 para la "Recuperación de la Ganadería Ovina en la Región Patagónica". Se entiende que esta Ley es un punto de observación privilegiado que permite dar cuenta de la coordinación entre las distintas agencias públicas y los actores de la sociedad civil para la promoción de políticas de desarrollo regional.

Un análisis de este tipo pone de relieve las dinámicas establecidas en (y por) la matriz de actores que intervienen en los distintos momentos de la política pública: desde la definición del problema hasta la implementación de la norma. En ese sentido, el análisis que se plantea a continuación toma en cuenta el contexto político y pone en escena los intereses en conflicto de las distintas coaliciones de actores, sus redes interpersonales e inter-organizacionales (Boyezuk, 2015). Para ello se considera pertinente incorporar la perspectiva de *Policy Network* como un elemento complementario para repensar la relación entre el Estado, las políticas públicas y las organizaciones de intereses, así como la de otros agentes externos a la administración pública (Nejamkis, 2013).

A través de dichos lentes, es posible apreciar los movimientos y los recursos de poder utilizados por distintos intereses en pugna, a través de diferentes espacios institucionales (formales e informales), que definen los pesos y contrapesos del ciclo

---

<sup>1</sup> No se debe perder de vista que muchas de las políticas implementadas en la Patagonia fueron elaboradas en el marco de un Estado en conformación. En este sentido, se considera que la dimensión histórica constituye un punto central para el análisis de políticas públicas.

de vida de una política. Para poder analizar una red es importante identificar los actores, clarificar cuáles son las metas de los agentes y cómo es usada su influencia en la red. En segundo lugar, es importante determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores, así como los mecanismos que guían estos intercambios: reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales (Zurbriggen, 2004).

El trabajo que sigue no sólo contribuye a la generación de conocimiento sobre la Ley Ovina en particular, sino que también propone un enfoque más amplio de análisis para las políticas públicas, al poner de relieve el marco institucional y el rol de las redes de actores sociales, políticos y económicos que intervienen en el proceso, sin perder de vista su vinculación con el modelo de desarrollo en el cual se promueve la herramienta (Jordana, 1995; Zurbriggen, 2003; Acemoglu y Robinson, 2012; Nogueira, 2015).

A nivel metodológico el trabajo propone un análisis cualitativo, basado en entrevistas a actores claves: funcionarios y ex funcionarios gubernamentales; técnicos del INTA y consultores sectoriales. Asimismo, se consultaron y analizaron fuentes primarias y secundarias publicadas por organismos oficiales y entidades de productores.

En función de los objetivos, el recorrido se estructura en dos grandes bloques. En el primero se analiza el proceso de definición y formación de los problemas sociales y como se convierten (o no) en temas de agenda política. Para ello se da cuenta del proceso de definición del problema y diseño de la herramienta política, a través de: a) una descripción de coyuntura del sector ovino, la cual alineó las demandas de la intervención pública y; b) la enumeración de los antecedentes institucionales y las principales características de la Ley 25.422. El segundo bloque profundiza en el proceso de implementación de la Ley, partiendo de la ejecución de los fondos y analizando su implementación a través de la lectura de sus distintos Manuales Operativos. Se concluye con unas breves reflexiones finales y se proponen nuevas líneas de indagación para la aplicación de la herramienta.

### *Características de la ovinocultura patagónica*

En buena parte de la historia agropecuaria argentina las ovejas ocuparon un lugar preponderante. Asimismo, en el siglo XX ha ido perdiendo su centralidad productiva paulatinamente, caracterizada por dos procesos concomitantes: por un lado, la reducción del stock total de cabezas a nivel nacional, que pasó de 75 millones de cabezas a fines del siglo XIX a 15 millones en 2015. Por el otro, el desplazamiento geográfico del grueso de la producción, desde Buenos Aires hacia las provincias patagónicas<sup>2</sup>. En la actualidad, la Patagonia es la zona de mayor

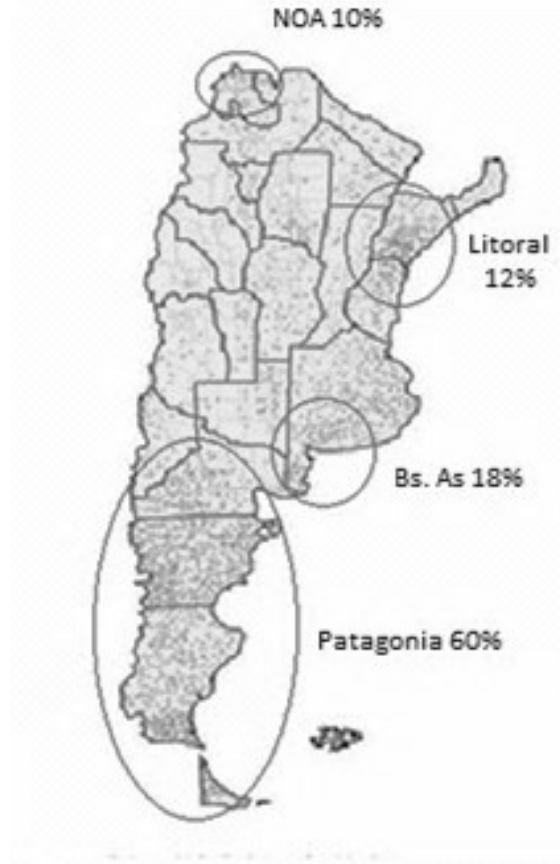
---

<sup>2</sup> A fines del siglo XIX el 70% de las ovejas pastaban en tierras de la Provincia de Buenos Aires, algo más del 10% lo hacían en territorio litoraleño (Corrientes y Entre Ríos) y el porcentaje restante (14.1 millones de cabezas) se repartía por el resto del territorio nacional, correspondiendo a las provincias patagónicas en su conjunto menos del 3 por ciento. Para 2015, cerca del 60% se concentran en las provincias patagónicas, seguidas por las provincias del centro con un 18% (Buenos Aires) y las del litoral con un 12% (Corrientes y Entre Ríos). El 10% restante se distribuye entre las regiones del NEA, NOA y Cuyo (Iglesias, 2013).

importancia en producción ovina, concentrando más del 57% del rebaño actual, estimado en alrededor de 10,2 millones de cabezas (Mapa 1).

Actualmente la producción ovina argentina proyecta (esquemáticamente) dos imágenes principales. Una en Patagonia, donde la oveja cruza transversalmente el desarrollo de la región por presentarse como una de las pocas actividades económicas viables en buena parte de la región; otra, en el del resto de las provincias del país, donde la ganadería ovina comparte el uso de la tierra con otras actividades (ganadería bovina en Mesopotamia, agricultura y ganadería bovina en la Pampa Húmeda, caprinos en NEA, NOA y Cuyo).

**Mapa 1. Distribución de ovinos por regiones**



La centralidad de la ovinocultura en la matriz económica patagónica incrementa la fragilidad del desarrollo regional frente a los avatares que ejercen presión sobre la actividad. Los condicionantes de la actividad se presentan en los distintos segmentos del complejo ovino. A nivel productivo, la variabilidad climática

amplía la vulnerabilidad de la producción; a nivel de mercado, la dependencia de los precios internacionales influye en la planificación productiva; por su parte, el desarrollo de las actividades petrolera y minera (desde mediados de la década de 1990), conllevan el incremento de la competencia por el uso del suelo y del agua.

El segmento que sigue da cuenta de las recurrentes crisis productivas y comerciales, verificadas desde mediados de la década de 1980, que generaron la ventana de oportunidad para la incorporación de las demandas del complejo ovino en la agenda pública provincial y nacional.

### *La vulnerabilidad ante el mercado internacional de lanas y carnes*

El complejo ovino se inserta en el mercado a través de dos productos principales, la carne y la lana. A continuación se da cuenta de la dinámica internacional de ambos mercados y el papel jugado por Argentina en los mismos.

La merma del ganado ovino está relacionada con la caída del precio internacional de la lana, como parte del proceso de consolidación de las fibras sintéticas en la industria textil (en la actualidad la lana solo ocupa menos del 1,2% en el conjunto de todas las fibras textiles en uso). Desde mediados de los años '80, el stock ovino de Argentina recibió las primeras sacudidas de los vaivenes del mercado internacional, que se terminarían de consolidar en la década siguiente. El exceso de stock generado en Australia y el régimen cambiario de la Convertibilidad en Argentina determinaron la nula rentabilidad del sector, haciendo inviable la continuidad de los establecimientos productivos y las empresas que operaban en el mercado.

En ese marco, la participación argentina como proveedora de lana representa hoy, apenas el 2,2% de la oferta mundial, posicionándose como un mercado alternativo y de poco peso en la matriz productiva nacional. Desde la década de 1970 la producción de lana ha caído en un 70%. Actualmente la producción de lana en Argentina se estima en 44.000 tn., de las cuales el 27.150 pertenecen a la zafra patagónica. El 95% de lana producida en el país se exporta en diferentes modalidades: lana peinada (55%), lana sucia (28%), lana lavada (10%) y el resto como sub-productos (Álvarez, 2009).

El progresivo retroceso del sector impactó en distintas etapas de la cadena: en Patagonia cerraron más de 800 establecimientos productivos, que incrementaron el despoblamiento rural; cerraron frigoríficos, barracas e industrias, disminuyó la cantidad de comparsas de esquila y el personal capacitado para trabajar en el sector (McCormick, 1999). No obstante, a partir de 2002, con precios internacionales en alza y la reducción importante de los costos de producción en dólares, muchos productores pudieron reducir sus deudas, recuperar el capital animal e invertir en mejoras (Mueller, 2007). Con el cambio de siglo, la fibra de lana paso a ocupar un espacio cada vez menos representativo, mutando (para el caso de las lanas finas y superfinas<sup>3</sup>) de un "commodity" a un "speciality", utilizado en prendas de alto valor comercial (como parte de la moda natural).

---

<sup>3</sup> Los parámetros que definen la calidad y valor textil y comercial de la lana está determinado por el diámetro de la fibra o, en otras palabras, su finura. Esta se mide en micrones, por lo que su medición se realiza en laboratorios. Cuanto

En el comercio internacional de la carne ovina, la importancia relativa de los stocks nacionales no influye en la posición global de los países, puesto que en muchos países los ovinos están destinados al consumo interno, y es por ello que el mercado se concentra en un pequeño número de países exportadores. Desde allí se explica por qué Oceanía, con sólo el 10% del stock mundial del ganado ovino, representa el 72% del volumen total del mercado internacional (FAOSTAT, 2016).

**Gráfico 1. Precios mensuales de la Lana U\$S/Kg**



Fuente: Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria. Series históricas.  
Disponible en: [www.anav.org.ar/sites\\_personales/5/PRHISTOR.DOC](http://www.anav.org.ar/sites_personales/5/PRHISTOR.DOC)

En este mercado, Argentina participa con menos del 1% (7326 tn. para 2010), incluso con el grueso de la producción cárnica orientada a la exportación y facilitada por el estatus sanitario de la región patagónica. Lo reducido del mercado de exportación de la carne ovina argentina se refleja en el hecho que sólo existen siete frigoríficos exportadores que se orientan casi exclusivamente al mercado de la Unión Europea (Tabla 1)<sup>4</sup>. Las exportaciones argentinas de carne aumentaron a comienzos del siglo XXI, llegando a su pico en 2005 (incrementándose en un 400%). Luego, en 2012, la tendencia se revirtió pasando a menos de 5000 Tn.

**Tabla 1 Mercados exportadores de carne ovina. Evolución y participación en el mercado internacional (en %)**

N	País	2002	2005	2008	2011	Part (%)
1	Nueva Zelanda	362.422	379.788	441.624	347.171	38,1
2	Australia	280.903	293.266	315.784	243.510	26,7
3	Reino Unido	60.281	84.270	86.049	98.481	10,8
8	Uruguay	5.799	11.238	86.049	13.100	1,4
15	Chile	4.283	5.585	18.518	6.441	0,7
16	Argentina	1.907	8.555	4.473	5.383	0,5
	Total	870.792	993.941	1.060.171	909.640	100

Fuente: Plan estratégico del complejo ovino en Argentina

menos diámetro posean las fibras, mayor valor comercial tendrán, puesto que permitirían la fabricación de prendas de vestir y otras de excelente calidad y elevado precio.

<sup>4</sup> Pese a que el país tiene una cuota en la Unión europea con aranceles preferenciales de 23.000 Tn., en 2004 solo se llegaron a cumplir con 5000 Tn.

Las características estructurales del mercado internacional han implicado cambios en la orientación productiva de la ovinocultura patagónica, reflejada en la incorporación de ovinos doble propósito<sup>5</sup>, por un lado y a la cría de ovinos para carne, por el otro.

### *La vulnerabilidad medioambiental*

Al ser una de las pocas actividades agro-productivas posibles en las condiciones naturales (de escasa disposición de forrajeras<sup>6</sup>) de la Patagonia, la producción ovina se presenta en extremo vulnerable a la variabilidad climática. Asimismo, el esquema productivo planteado para la región durante años (extensivo a campo natural), promueve el aumento del tamaño de las majadas, generando la sobrepoblación de los campos sin incrementar la oferta forrajera y, con ello, precipitando el proceso de desertificación por sobrepastoreo, en muchos casos irreversible (Manzanal y Rofman, 1987).

La vulnerabilidad ambiental de la región se puso en el centro de la escena con la erupción del volcán Hudson, en agosto de 1991. La fijación de las cenizas volcánicas en las parcelas conllevó una modificación en el ambiente productivo, que redujo la (de por sí) escasa vegetación para el pastoreo animal, llevando a un punto de inflexión el planteo agropecuario de la región. Del mismo modo, en junio de 2011, el ciclo se repitió con la deposición de cenizas del volcán Puyehue (Chile), agravando la crisis de la actividad ovina de Chubut y Río Negro<sup>7</sup>. A las erupciones volcánicas se debe sumar el acortamiento de los ciclos que alternan sequías e intensas nevadas, las cuales repercuten directamente en la vegetación y, por ende, en la sanidad animal.

Como consecuencia del esquema productivo planteado, el 90% de la superficie de la Patagonia presenta algún síntoma de desertificación y más de la mitad exhibe un nivel de degradación que puede considerarse grave. La desertificación de la región tiene múltiples consecuencias: i) *económicas*, puesto que los campos producen menos pasto (reduciendo el nivel nutricional de los animales domésticos y silvestres y requiriendo suplementación adicional para los animales). Ello hace que la ganadería pierda rentabilidad y, en muchos casos, se vuelva impracticable; ii) *sociales*, puesto el empobrecimiento económico expulsa población rural hacia las ciudades, provocando abandono de territorios y graves

---

<sup>5</sup> Las ovejas doble propósito como las razas Corriedale o Merino Dohne permiten obtener lanas de mejor calidad y mayores tasas de ganancia de peso para corderos y borregos

<sup>6</sup> El avanzado proceso erosivo hace que la receptividad ovina sea de 0,10/0,13 animal/ha., en promedio, es decir, se requiere 10 o más has., para sostener cada ovino: un establecimiento de 20.000 has., puede alimentar en condiciones más o menos saludables a 2.000/2.500 ovinos, un número que apenas (en el contexto socioproductivo de los últimos años) garantiza la sustentabilidad económica del productor en años de buen valor para la lana (Andrade, Beracarratx y Alvarez, 2010).

<sup>7</sup> Los efectos de las cenizas dependen de los tipos de suelo sobre los que se depositan, el espesor de la capa de ceniza involucrada, el tamaño de las partículas, la estabilización del material y las precipitaciones. En este caso particular, a corto plazo no se prevé un "efecto fertilizante", sin embargo, puede ser que el material se meteorice e incorpore nutrientes al suelo. En cuanto a las consecuencias en el agua, diferentes instituciones realizaron análisis químicos y los valores de los minerales se encontraban dentro de los parámetros normales aptos para el consumo; en cambio, en los depósitos de agua a cielo abierto se apreció turbidez afectando la accesibilidad a los mismos (Borrelli, 2011).

problemas de marginalidad y desempleo en los centros urbanos de toda la Patagonia (Entrevista a ex- funcionario INTA, octubre 2016). Estos hechos no sólo reducen el stock ovejero y afectan la capacidad de recomposición de las madejas, sino que también inciden negativamente en el resto de los eslabones de la cadena ovina.

Los condicionantes de la actividad descritos repercuten en las posibilidades de planificación y profundizan la inviabilidad de los emprendimientos económicos de la región. Se estima que entre 1996 y 1997, producto de la crisis ovina, la descapitalización y el endeudamiento creciente, se cerraron 600 establecimientos en Chubut y más de 200 en la provincia de Santa Cruz (De Gea, 2007) Como resultado de ello, entre otros fenómenos, se suscitaron desplazamientos poblacionales: técnicos, profesionales y comerciantes emigraron hacia centros urbanos con mayores posibilidades de empleo y trabajadores manuales no calificados rurales partieron hacia las capitales provinciales (Bohovslasky, 2007).

### *Hilando con lana (o del diseño y formulación de la Ley Ovina). Antecedentes institucionales*

Las políticas públicas son el resultado de procesos y dinámicas sociales. Por lo tanto, para avanzar en su análisis, se torna imprescindible conocer los eventos y dinámicas que las forjan.

Desde que empezó la actividad en la Patagonia hubo varias leyes y decretos que buscaron regularla. Existen distintas etapas en la ganadería ovina, pero solo recién a partir de la década de 1980 se pueden distinguir las manifestaciones de una política pública clara, con la publicación del Plan Global para el Desarrollo de la Economía Patagónica, elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) en colaboración con asociaciones de productores y organismos técnicos (Williams, 2005a). Entre las medidas promovidas a nivel nacional en dicha década se destacan: i) el Fondo Compensatorio para Productores Laneros, Decreto P.E.N. 341 de 1981, que vinculaba el reintegro de los subsidios a la cantidad de lana/carne producida; ii) las Compensaciones al empleo Lanero y; iii) las Leyes N 22.465 y N 24.437 que otorgaban beneficios fiscales a la actividad agropecuaria patagónica (Álvarez, 2009)

En la década de 1990, con la consolidación del neoliberalismo y la reducción de las agencias reguladoras del Estado, se profundiza el contexto de estancamiento y retroceso de la ganadería ovina. En ese marco se constituyó el "Ente de Desarrollo de la Patagonia", organismo que estuvo acompañado por una batería de medidas que promovieron el desarrollo ovino de la región.

Dentro las medidas financieras, se lanzaron líneas de crédito desde el Banco Nación (resultado de la coordinación entre la Dirección de Desarrollo Agropecuario, el INTA y el BNA) y distintos entes financieros provinciales. Entre las líneas se destacan (SAyDS-INTA-GTZ, 2006):

- *Programa de asistencia subsidiada para productores ganaderos ovinos minifundistas (PROSUB) (1992):* Orientado a productores con hasta mil cabezas

de ganado. El objetivo del Programa fue elevar tanto el nivel de ingresos de los minifundistas ganaderos patagónicos. Con este programa se buscó i) Promover las formas asociativas y; ii) apoyar las actividades que inciden en la producción (y transformación primaria de la misma), comercialización y organización de los productores minifundistas de las provincias de Río Negro, Chubut, Neuquén y Santa Cruz. Así también, se buscó apoyar aquellas actividades tendientes a la reconversión productiva de las mismas. Ateniéndose al paradigma imperante en las políticas de desarrollo agropecuario, el objetivo del PROSUB estaba orientado a la reconversión productiva de los pequeños productores<sup>8</sup>.

- *Programa de ayuda a la producción agropecuaria patagónica en emergencia (1996)*: Esta se orientó a paliar los daños causados por las cenizas del Volcán Hudson y las intensas nevadas de 1995-1996. Para aquellos productores que no tenían acceso al crédito institucional se les otorgaron créditos blandos en forma directa y para los restantes se implementaron líneas especiales del Banco de la Nación Argentina (subsidiados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería). Los créditos no requerían garantías y estaban destinados a quienes presentaban dificultades para acceder al sistema institucional de crédito. Generalmente, esta imposibilidad de acceso se debía a que el interesado se encontraba muy endeudado con los bancos y, muchas veces, en situación de mora. Se financiaron destinos que tendían a la intensificación ganadera, donde la misma era sustentable, y a la diversificación productiva, con el fin de disminuir la monocultura ovina regional.
- *Banco de Ovinos por Emergencia Agropecuaria (2000)*: Como consecuencia de las nevadas intensas del año 2000 se incrementó la mortandad de la hacienda ovina. se implementó una asistencia financiera de \$ 1.500.000 con fondos del presupuesto de esta Secretaría, consistente en créditos blandos para que los productores pudieran recuperar parte de sus majadas, comprando reproductores machos o hembras. El mecanismo fue otorgar créditos sin interés ni garantía real para ser devueltos en un término de 4 a 5 años y con la particularidad de que el productor pudiera elegir entre devolverlos en dinero o con animales
- En paralelo, mediante la Resolución 1139 de 1994, la SAGPyA captó la necesidad de mejorar las lanas argentinas (en calidad, presentación y condiciones de venta), con el fin de acercarse a los estándares de competitividad internacional y mejorar su posición en el mercado internacional. En función de ello, se instrumentó el Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de Lana (PROLANA), con el objetivo de establecer metodologías y protocolos a disposición de la cadena lanera en Argentina. La iniciativa concentró los esfuerzos de las Sociedades Rurales, las Cooperativas, los Industriales y los exportadores laneros (integrantes de la Federación Lanera Argentina), los gobiernos provinciales y el INTA. A través de los Comité PROLANA provinciales mancomunaron esfuerzos en reuniones mensuales.

---

<sup>8</sup> Para los mismos años se lanzaron otros programas públicos orientados en la misma línea. El Programa Cambio Rural ha sido el de mayor alcance y vigencia temporal y territorial.



Entre las medidas no financieras se destacan:

- En 1980 la promulgación de la Ley 22.154 que implicaba un “Plan de Reactivación Económica para el Sector Agropecuario de la Patagonia” (SAGPyA)
- La Creación de la CO.NA.DE.PA. (Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica) cuyo funcionamiento se extendió entre 1988 a 2000
- Lanzamiento del Programa Cambio Rural (1994): Módulo Santa Cruz. Asistencia técnica gratuita a grupos de productores mediante el subsidio de honorarios profesionales de un asesor técnico, gastos operativos y capacitación
- Creación del Programa de reactivación de la producción ovina en Patagonia (Provipa) de abril de 1999. Las actividades del programa sirvieron de insumos para el diagnóstico del sector en el proceso de diseño de Ley Ovina (Claps et. al, 1999 citado en Williams, 2005b).

Por último, existe un hito que merece ser destacado: la conformación de los Foros Laneros Patagónicos, convocados desde la SAGPyA. Los Foros reunieron a las entidades de los productores ovinos, técnicos del INTA y funcionarios de las provincias patagónicas con el fin de analizar la crisis por la que atravesaba el sector. La dinámica de trabajo encuentra sus antecedentes en las comisiones de trabajo que en la década de 1980 promovían la elaboración de un Plan Global Agropecuario en la provincia de Santa Cruz. Fue en el marco de uno de estos Foros, el de 1998, que surge la propuesta de “crear una Ley que ampare al sector ovejero” (Entrevista a Ex funcionario Ley Ovina Río Negro, marzo 2010).

La sumatoria de estos elementos constituyeron las bases fundamentales sobre las que después se erigirían los pilares políticos e institucionales de la Ley Ovina. Por un lado, los créditos cristalizaron el reconocimiento de que en la Patagonia la estratificación socio-productiva era diferente a la del resto del país. Esto es, el tamaño del productor fue definido en base a la cantidad de cabezas ovinas y no al tamaño de la explotación, debido a que esta variable ha estado sometida históricamente a los condicionantes agroecológicos. Por el otro, a través de las líneas crediticias definidas por el Banco Nación, se constituyeron las Unidades Técnicas Provinciales (UTP), que coordinaban los procesos de evaluación y aprobación de los proyectos de crédito.

Las UTP, junto con los Comité PROLANA y los Foros Laneros Patagónicos, generaron una masa crítica de actores movilizados en una dinámica de encuentros sectoriales públicos y privados. A través de la promoción y generación de estos ámbitos de discusión y debate (talleres y reuniones) se confeccionó un diagnóstico de situación que plasmó las necesidades sectoriales y estructuró legítimamente las demandas en la agenda pública.

## *Las generalidades de la Ley*

Tal como se mencionó, el Foro Lanero de 1998 ha sido señalado por los entrevistados como el punto de referencia para pensar la Ley Ovina. El Foro sirvió como marco para que las autoridades nacionales (SAGPyA – INTA), los productores (a través de sus asociaciones) y las autoridades provinciales, promovieran un proyecto de Ley que contemple las necesidades y demandas de la ovinocultura patagónica: desde el despoblamiento rural, el precio internacional y la falta de competitividad, hasta las arbitrariedades climáticas. La densidad de los antecedentes institucionales, sumados a la consolidada dinámica de participación público – privada (por ejemplo, a través del antecedente de los Foros), favorecieron la rápida elaboración de varios bocetos y borradores, puestos a discusión en unos 20 talleres multi-actorales organizados territorialmente.

Las políticas son el resultado de una determinada estructura social de poder y del funcionamiento de un determinado sistema político, en el que cada grupo social plantea distintas estrategias de desarrollo con el objeto de imponer al resto de la sociedad su propio modelo social (Azpiazu et. al., citado en Nejamkis, 2013). Durante todo el proceso de gestación de la Ley, los actores movilizaron sus recursos de poder. Dentro de las entidades gremiales, las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Sociedad Rural Argentina, en ese orden y por separado, realizaron encuentros con el secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Felipe Solá) en Buenos Aires. Los dirigentes de las entidades<sup>9</sup> encabezaron delegaciones de dirigentes de las provincias patagónicas y propiciaron la adopción de una serie de medidas dispuestas a atender las necesidades sectoriales:

*“Las propuestas de las entidades son muy coincidentes pese a las rivalidades que se han esbozado últimamente. Los planteos son de diverso orden y van desde lo impositivo, tanto en lo nacional como en lo provincial, hasta lo crediticio, sin dejar de lado cuestiones como las de los superficiarios afectados por la explotación petrolera y la muy difícil situación de los minifundistas, para quienes se requiere una solución productiva y, también, social” (La Nación, 17 abril 1997).*

En los talleres se definió, como estrategia política, la presentación de un proyecto que extienda las fronteras patagónicas y que alcance al resto del territorio nacional donde exista ganadería ovina. Pese a ello, el ADN regional se encuentra taxativamente definido en la redacción del proyecto. Respecto de ello, un protagonista de aquel proceso afirma:

*“...La verdad es que fue una iniciativa patagónica, pero para que los Diputados Nacionales la aprobaran teníamos que tener el apoyo de todo el país, porque si no, iban a decir es una ley sectorial para la Patagonia. La verdad es que la Patagonia desde un punto de vista de subsidios, ya tenía bastantes porque tenía lo de Tierra del Fuego, lo de los Puertos Patagónicos, tenía subsidio al gas y a la energía. Entonces dijimos, que sea a todo el país el tema. Que sea una Ley que*

---

<sup>9</sup> Manuel Cabanellas, de CRA, y Enrique Crotto, de la Rural

*abarcar a los pequeños productores de todas las provincias. Y así se hace. Y así se manda la Ley, con algunas trampas. Alguna trampa en el sentido de que en la Ley se entregaba el dinero por cantidad de animales ovinos, entonces eso hacía que nosotros, en la Patagonia, nos asegurábamos que viniera fundamentalmente para acá. La otra posibilidad que podría haber sido equilibrada era la de los pequeños productores. Es decir, repartir no por cantidad de animales sino de productores...”* (Entrevista a Ex funcionario Ley Ovina Chubut, septiembre 2016).

En agosto de 1999, el proyecto fue presentado en el Congreso con la firma de diputados de distintos bloques parlamentarios, donde se destaca la figura de Ricardo Ancell Patterson, de Santa Cruz. Tras la presentación del proyecto (como ley de alcance nacional), comenzó un trabajo de visibilización pública de las distintas realidades ovinas de la Patagonia. Allí emergen las distintas posiciones de interés detrás de la Ley, deteriorando el consensuado equilibrio mostrado en la etapa de diseño. Por un lado, mediante notas publicadas en los periódicos de tirada nacional se exponían testimonios y análisis de la importancia de dar tratamiento a la Ley de forma imperiosa<sup>10</sup>. Por el otro, se empezaron a elevar voces desde el sector privado en contra de la forma que se tenía previsto asignar los fondos<sup>11</sup>. En la misma línea, desde las provincias de Río Negro y Neuquén se impulsaron talleres de discusión acerca de las modificaciones necesarias de incorporar al aún proyecto de Ley con el fin de contemplar las características de la actividad en dichas provincias. Entre sus principales planteos se destaca: i) el reemplazo de la autoridad de aplicación nacional por un cuerpo colegiado que incluya representantes provinciales y de los productores y; ii) que se limite el acceso a los fondos a productores que tengan la explotación ovina como actividad principal. De ese modo, las posturas de estas provincias dejaron sobre el tapete la heterogeneidad dentro de la producción ovina nacional y los genes Santa Cruz de su diseño original.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> La Nación (2 de octubre de 1999), “La dolida Patagonia”. En la nota un Ingeniero Agrónomo de la Provincia de Buenos Aires solicita al Poder Legislativo el tratamiento con urgencia del proyecto: “La ley sólo exige menos de un mil del presupuesto nacional. Sé que son pocas personas, pero también hay que tener en cuenta que piden poco. Si el trabajo dignifica al hombre, cuidemos las economías regionales y revaloricemos al hombre de campo”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/198148-la-dolida-patagonia>

La Nación (17 de febrero de 2000), “Reclamos de Crotto por la crisis del agro”. La nota transcribe una entrevista al Presidente de la SRA en el cual sostiene que: “...la refinanciación de deudas que la semana última anunció el Banco Nación no resuelve la crisis de fondo del sector agropecuario, y pidió la implementación de la ley de recuperación de la ganadería ovina y la sanción de la ley de hidrocarburos para poder ayudar a la producción y la economía de la Patagonia”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/5634-reclamos-de-crotto-por-la-crisis-del-agro>.

La Nación (19 de febrero de 2000), “Majadas eran las de antes”. En la nota se recopilan las opiniones del Presidente de la Federación Lanera Argentina, Antonio Berhongaray: “Ya he hablado con todos los diputados patagónicos y con los de las otras provincias ovinas para que alienten la sanción de la ley (de recuperación de la ganadería ovina)”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/197674-majadas-eran-las-de-antes>

La Nación (24 de junio de 2000), “El despegue de la ganadería ovina”. La nota firmada por el Diputado Nacional Luis Díaz Colodero anuncia el consenso en Diputados por aprobar la Ley. <http://www.lanacion.com.ar/197307-el-despegue-de-la-ganaderia-ovina>

La Nación (9 de septiembre de 2000), “Ley Ovina: reclaman urgente sanción”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/32183-ley-ovina-reclaman-la-urgente-sancion>

<sup>11</sup> La Nación (29 de julio de 2000), “Los laneros cuentan con perspectivas favorables”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/197299-los-laneros-cuentan-con-perspectivas-favorables>

<sup>12</sup> La Nación (10 de abril de 2000), “Puja por la Ley Ovina”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/12433-puja-por-la-ley-ovina>

Finalmente el 4 de abril de 2001<sup>13</sup>, se sanciona la “Ley Nacional 25.422/01 Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina” sin modificaciones trascendentales. Según su artículo 1, el Régimen está destinado a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos con el fin de *permitir su sostenibilidad a través del tiempo y consecuentemente, que permita mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural* (la cursiva es nuestra). El texto completo de la Ley 25.422 cuenta con tres capítulos que definen el alcance del régimen, los beneficiarios y los beneficios, sus autoridades, la fuente de financiamiento y el mecanismo de funcionamiento nacional a través de la adhesión de las provincias interesadas<sup>14</sup>.

Con la Ley se promueven actividades técnicas y económicas (enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales) que tengan un impacto positivo en los productores de hacienda ovina. Entre ellas, la recomposición de las majadas, la mejora de la productividad, la mejora de la calidad, la incorporación de tecnologías, la promoción del asociativismo, el control sanitario y acciones de comercialización e industrialización.

Para lograr los objetivos la Ley promueve: i) Líneas de crédito para: banco de ovejas, mejora genética, proyectos productivos, sanidad, prefinanciación e infraestructura comercial/logística y; ii) Aportes no reintegrables: gerencia comercial, asistencia técnica a grupos de productores, desarrollo y promoción comercial, costo incremental por adopción de protocolos, control de predadores, y apoyo a productores en emergencia agropecuaria.

Asimismo, la gran innovación de la Ley, al momento de su presentación en el Congreso, ha sido que las líneas de crédito funcionaban a valor producto. Ello implicaba que el valor de las inversiones solicitadas se conviertan, según los precios de referencia vigentes, en una cantidad equivalente de producto sea este lana u ovejas. La deuda adquirida por el productor, por lo tanto, pasa a ser una cantidad de kg. de lana o carne. Al momento de la devolución opera la conversión de manera inversa (Entrevista a consultor sectorial de Río Negro, agosto 2016)

Para el financiamiento de la Ley se previó la creación de un Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina (FRAO). Desde la SAGPyA, como Autoridad de Aplicación del FRAO, se firmó un convenio con el Banco de la Nación Argentina, para que se desempeñe como agente fiduciario del Fondo. Contemplado en los Art. 15 a 17 de la Ley, se sostiene que el grueso de los fondos será proveniente de las arcas nacionales, pero deja lugar a la participación de donaciones y aportes de otros organismos nacionales e internacionales. En los mentados artículos se detalla la incorporación en el Presupuesto Nacional de un monto anual mínimo de 20 millones de pesos para constituir el Fondo. El monto ha sido establecido originalmente por ser dicho volumen el aporte de la actividad ovina al PBI Nacional (Entrevista a asesor sectorial de Santa Cruz, agosto 2016).

Una vez sancionada la Ley, se dio un plazo de 180 días para su reglamentación. Periodo en el cual se movilizaron los recursos de presión de

---

<sup>13</sup> La Ley tuvo media sanción en diciembre de 2000

<sup>14</sup> La Ley en su Artículo 22 establece la adhesión provincial como requisito fundamental para acogerse a sus beneficios. De este modo cada provincia formulo su propia ley de adhesión y consecuentemente desarrollaron programas, planes o solamente estrategias sustentadas en sus realidades sectoriales.

distintos espacios políticos y productivos para acelerar el procedimiento<sup>15</sup>. Pese a ello, recién el 14 de junio de 2002, se reglamentó la Ley mediante el Decreto 1031/02. Casi en paralelo, en septiembre, la Resolución 114/02 de la SAGPyA aprueba el primer Manual Operativo, que brinda el marco para la implementación, el desarrollo y el anclaje de las acciones territoriales en las provincias adheridas.

La tensión existente entre los distintos segmentos productivos de la cadena ovina son observables en las primeras etapas de la elaboración de la Ley, pero tal como se podrá observar en lo sucesivo, estas tensiones se incrementaron en su etapa de implementación. Las sucesivas modificaciones introducidas en los Manuales Operativos implicaron movimientos internos que, de algún modo, cristalizaron las negociaciones y los (des)equilibrios dentro de la cadena:

*“En la Ley el concepto era apoyar a los pequeños productores, pero para el Decreto reglamentario [Refiere al Decreto 1031] empieza a intervenir más la gente del Sur de Santa Cruz (...) y ahí se va torciendo hacia el sector empresarial. Si vos la mirás, en los primeros años está muy volcada al sector empresarial (...) Nosotros mandamos una Ley a nivel nacional para que todos lo aprobaran y todas las provincias la aprobaron en el norte, te estoy diciendo Jujuy, Salta, La Rioja... pensando en los pequeños productores. Y termina siendo una Ley que los excluye en los primeros tiempos. Después esto va caminando y va adquiriendo otra entidad, orientada más hacia los pequeños. Eso después cambia, pero yo te diría unos 7 u 8 años después, cuando ya está terminando la primera etapa de la Ley.” (Entrevista a Ex funcionario Ley Ovina de Chubut, septiembre 2016)*

Lo expresado por el entrevistado se confirma con el proyecto de resolución de la Comisión de agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación del 27 de marzo de 2002, en cuyo fundamento se lee:

*“Los productores ganaderos ovinos en general desde hace prolongado tiempo vienen padeciendo las consecuencias de diversos fenómenos climáticos extraordinarios tanto como grandes nevadas, como grandes sequías, a lo cual se sumó la caída internacional del precio de la lana provocada por las variaciones del mercado internacional; y el avance de la desertificación en grandes áreas de nuestro territorio” (Orden del día N 41, sesiones ordinarias 2002)*

Ahora bien, se considera que para poder analizar los procesos políticos es importante identificar los actores y clarificar cómo es usada su influencia en las redes establecidas. Asimismo, es importante determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores, así como los mecanismos que guían estos intercambios: reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales (Zurbriggen, 2004). Los siguientes apartados se ocupan de ambos puntos.

---

<sup>15</sup> El diario La Nación del 18 de abril de 2001 publicó: “En vista de la prolongada crisis por la que atraviesa la producción ovina argentina, el diputado nacional Luis M. Díaz Colodrero (Partido Liberal - Corrientes) exhortó al Gobierno a que reglamente la ley de recuperación de la ganadería ovina”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/60419-breves>

### *Los balidos del coro (o de los actores y la política)*

La ejecución de los flujos de dinero y la orientación de los proyectos financiados, las resoluciones administrativas modificatorias, el cambio de los manuales operativos, permiten identificar al menos con fines analíticos, dos etapas de la Ley entre 2002 y 2015. En cada una de las etapas se pone en juego el control en la toma de decisiones de los distintos actores de la red, que modifica el mapa de actores y cristaliza las complejidades dentro del aparato del Estado y, más específicamente, en la implementación de una de sus herramientas.

Cuando se analiza la utilización de los fondos de Ley Ovina (Tabla 2), es posible observar que se ha modificado el flujo de los fondos hacia la Patagonia y el resto de las provincias. Entre 2003 y 2008 las provincias patagónicas recibieron el 65 y 68% de los fondos totales del FRAO, respectivamente y para 2015, el porcentaje se redujo al 49%. En tanto, los giros hacia las provincias del resto del país pasaron del 31% en 2008 al 50% en 2015.

Se considera que a través del destino de los fondos es posible apreciar el reordenamiento de los actores y la puesta en valor de sus recursos de poder dentro de la red. Para entender el proceso, se deben tener en consideración dos elementos. A nivel productivo, la segmentación y distribución de los productores a nivel nacional; a nivel político, los conflictos a nivel nacional respecto de las políticas agrarias que se sucedieron en 2008 y que repercutieron en la estrategia de intervención del gobierno nacional en el sector agropecuario.

**Tabla 2. Ejecución de fondos Ley Ovina, total por provincia y porcentaje del total\***

	2003	% del total	2008	% del total	2015	% del total
Tierra del Fuego	1.164.791,20	6,1	798.080,00	3,4	2.360.261,96	1,9
Santa Cruz	3.975.445,31	20,7	6.427.483,00	27,5	13.926.625,10	11,1
Chubut	4.523.245,29	23,5	5.428.471,00	23,2	25.576.329,82	20,4
Río Negro	2.707.396,86	14,1	3.047.068,69	13	17.537.284,32	14
Neuquén	202.300,00	1,1	240.634,14	1	2.360.261,96	1,9
Buenos Aires	1.672.287,73	8,7	3.327.312,00	14,2	18.191.919,50	14,5
Corrientes	2.311.803,35	12	1.538.260,00	6,6	1.569.308,94	1,2
Jujuy	591.738,84	3,1	314.681,60	1,3	10.958.651,23	8,7
Resto del país	2.086.699,01	10,8	2.292.335,24	9,8	33.196.047,17	26,4
Total ejecutado	19.235.707,59	100	23.414.325,67	100	125.676.690,00	100

Fuente: SAGPyA (disponible en <http://200.80.28.119/leyovina/nuevo/presentacion.php> e Informe 14 CAT, acceso marzo de 2016)

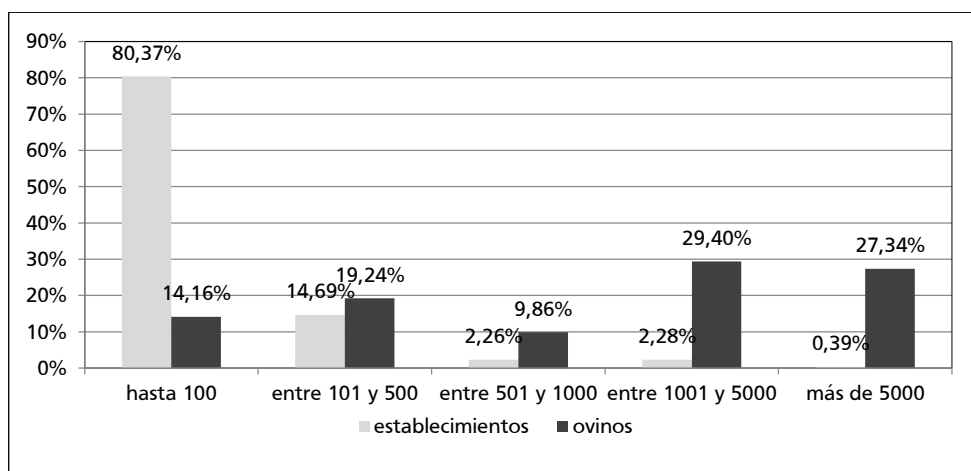
\*Entre 2003 y 2011 el FRAO disponía por Ley de 20 millones de pesos. A partir de ese año, los recursos ascendieron a 80 millones de pesos.

### Localización de productores, cabezas y establecimientos

La cadena está conformada por las siguientes etapas: Cabañas (genética); Establecimientos de Cría; empresas de Esquila; Frigoríficos; Hilanderías y tejedurías; minoristas; consumidores; proveedores de servicios e insumos y organismos de control.

A nivel productivo, tal como fuera señalado al inicio, el mayor número de cabezas se concentra en las provincias patagónicas, principalmente en Chubut, el sur de Santa Cruz, Tierra del Fuego y en menor medida en el sur de Río Negro. En el resto del país, la concentración de majadas se reduce sustancialmente, siendo el sur de Buenos Aires, Jujuy y Corrientes el resto de las provincias con importancia ovina a nivel nacional. Sin embargo, cuando se segmentan los establecimientos productivos, se verifica una marcada heterogeneidad, no sólo entre la Patagonia y el resto del país sino también dentro de la región patagónica: el 80% de los establecimientos productivos concentra el 33% de las cabezas ovinas, en tanto el 66% de las cabezas se concentra en casi el 5% del total de los productores a nivel nacional (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Distribución de establecimientos con existencias ovinas**



Fuente: SENASA

En líneas generales, los grandes y medianos productores poseen: a) establecimientos con grandes superficies divididas internamente, lo que posibilita el manejo rotativo de los recursos forrajeros; b) potreros para ser asignados en momentos críticos; c) posibilidad de suplementar; d) planes sanitarios y e) acceso al asesoramiento y a la asistencia técnica. Es decir, que cuentan con las condiciones tanto para mejorar la producción de lana como para diversificar, en caso de considerarlo viable o atractivo, hacia la carne. La situación de los pequeños productores es casi antagónica aunque se entiende que hay también pequeños productores en situaciones intermedias. Estos poseen: a) predios pequeños, sobrepastoreados y degradados ya que buscan suplir los menores ingresos con una

mayor cantidad de animales; b) no cuentan con potreros para separar animales en los momentos críticos; c) no suplementan sus animales; d) no aplican planes sanitarios; e) realizan una reducida aplicación de tecnología ya que carecen de recursos (económicos y técnicos, en el sentido del conocimiento científico actualizado) para acceder a la misma (Cortada, 2015).

La polarización de los actores dentro de la cadena productiva se vincula directamente a sus recursos de poder e influencia en la matriz política. Los grandes productores patagónicos poseen mayor capacidad de presión: a través de la multiplicidad de instancias de representación (muchos grandes productores mantuvieron históricamente vínculos familiares con funcionarios públicos provinciales y nacionales), facilidad de organización y acceso al financiamiento. Esta asimetría de poder se cristaliza a través de dos hechos concretos: i) que en los diagnósticos sectoriales realizados desde la década de 1980 y que posteriormente fueran fundamentales para la promoción de la Ley Ovina, se recoge la voz de este segmento de productores, que representa el 3% del total nacional y; ii) la capacidad de influencia para promover una herramienta sectorial que adquiere el status de Ley Nacional, conseguido mediante la puesta en práctica de una doble estrategia de lobby, uno técnico y otro político, que incluyeron reuniones en las Comisiones de agricultura y ganadería del Congreso, en la Cámara (donde se explicaron los objetivos de la Ley), en la Subsecretaría de Gestión comercial externa del Ministerio de Economía y en la Secretaría de Ingresos públicos de la AFIP (Entrevista a consultor sectorial, octubre 2016).

Estos elementos, en tándem, subrayan la importancia de los análisis de las redes de políticas conformadas en torno del proceso de las políticas públicas. El comentario de distintos entrevistados respecto que la "Ley ovina es una Ley desde la Patagonia y para la Patagonia", impone no perder de vista cuál ha sido el segmento de productores ovinos (y sus intereses) que ha dado impulso a la herramienta, puesto que este tipo de enunciados meta-discursivos encubre las diferencias reales al interior de los complejos productivos entre pequeños y grandes productores. Cuando este tipo de preguntas se pone en perspectiva con un marco político de mayor alcance, permite reflexionar sobre las dinámicas establecidas al interior de las redes de políticas, al tiempo que refleja el modo en que las políticas públicas pueden reproducir heterogéneas estructuras sociales y asimetrías de poder.

### *La Macro Política sectorial*

En 2008, a pocos meses de iniciada la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, mediante la decisión administrativa del Ministerio de Economía 125/08 se propuso modificar el impuesto a la exportación de granos, desatando un conflicto impensable desde su impacto político-institucional.

El estallido del conflicto permitió agrupar fuerzas con históricas diferencias ideológicas, políticas y filosóficas, en torno de una Mesa de Enlace Sectorial<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> A través de la misma se consolidó una larga alianza entre la Federación Agraria Argentina, histórica representante de pequeños y medianos productores; CONINAGRO, la Sociedad Rural Argentina y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), que nuclean a los grandes productores. Asimismo, quienes controlan las dinámicas de los agronegocios



Durante los primeros meses, la Mesa se esforzó por demostrar la amplia y heterogénea estructura social del sector, señalando las necesidades de cada uno de los espacios y actores. Ese ha sido el comienzo de un nuevo capítulo de la vinculación política entre el sector y las agencias de gobierno, donde los esfuerzos y recursos públicos que fueron movilizados, se orientaron a erosionar las alianzas sectoriales y recuperar a los socios históricos del gobierno en el sector.

Como parte de la estrategia de "recuperación", se han promovido una serie de iniciativas orientadas a los pequeños y medianos productores, que buscaron favorecer nuevos espacios para la definición de las políticas sectoriales orientadas a este segmento de actores rurales. Dentro de ellas se destaca la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (luego elevada a Secretaría), se crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) para aportar al diseño de políticas diferenciales y permitir articular con información con otras áreas de gobierno (FoNaf) y por último, en 2009, se eleva al rango de Ministerio a la antigua Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Es claro en este punto, de qué manera el organigrama público modifica la identificación de los sujetos de políticas, distribuyendo y/o equilibrando el poder de representación en las instancias decisorias.

Es posible argumentar que el cambio de estrategia de intervención nacional sobre el sector no solo se reflejó en la visualización y re-significación del pequeño productor familiar como sujeto de política pública a través de nuevas instituciones, sino también en la orientación dada a las herramientas en funcionamiento, como es el caso de la Ley Ovina. En esa línea, el cambio en la implementación de la ley, y la distribución de sus fondos, forma parte de un cambio en la estrategia de intervención sobre el sector generada por la coyuntura política nacional. En otros términos, es posible considerar que la gestión de la Ley Ovina ha modificado su faro de implementación "técnica" por uno con criterios eminentemente políticos.

Por lo expuesto hasta aquí, en la formulación de la Ley, el poder y los recursos reales (capital productivo) y político (capacidad de lobby) se distribuyen de manera desequilibrada y, dicho desequilibrio, influye en las formas de negociación y de compromiso que se produjeron entre los protagonistas de la Ley (Jordana, 2007:515; Subirats, 1989:12). De este modo, es posible inferir que las modificaciones realizadas a la Ley Ovina, desde 2002 a la fecha, refleja el estado de la trama política que subyace detrás.

En el siguiente apartado se analizan los cambios formales que se realizaron sobre la letra de la Ley y sus manuales operativos, los cuales terminan por legitimar el cambio de enfoque adoptado que, en última instancia, modifica el cumplimiento de los objetivos originales de la Ley.

### *La rebelión de las ovejas mágicas (o del proceso de implementación)*

Las políticas públicas pueden ser consideradas como herramientas de intervención que posee el Estado para resolver situaciones problemáticas y/o

---

transnacionalizados, empresas multinacionales de provisión de insumos y comercializadoras, no participaron formalmente del reclamo, pero muchos de los reclamos de la Mesa de Enlace contaron con el apoyo de ellas.

promover un modelo de desarrollo determinado (como visión de largo plazo). En otras palabras, las políticas públicas pueden pensarse como un martillo, utilizados eficientemente para clavar clavos o bien, para romper un puñado de nueces. En ese sentido, la política no termina en el proceso de creación de una Ley, puesto que, durante su implementación, aparecen nuevas complejidades que exacerban las pujas identificadas en su proceso de elaboración.

En el caso de la Ley Ovina, el hecho de que cuente con un fondo específico (FRAO), sumado al entramado organizacional de las instancias públicas responsables de la implementación (nacional, provincial; política y técnica), ha generado ruidos y solapamientos que favorecieron la aparición de instancias de obstrucción y/o cooperación en la intervención. El Manual Operativo de la Ley Ovina es la *dovela central* del proceso de implementación. Desde la reglamentación de la Ley, a través de la Res. 1031/02, se han aprobado tres manuales operativos, coincidentes con la especificidad de las coyunturas políticas nacionales.

El primero de los Manuales se aprobó mediante la resolución 114/02. En el mismo se enfatiza la participación multi-actoral en la etapa de definición y elaboración de la Ley, mediante la alusión al Foro Lanero de Trelew. En esta versión del Manual se pone el énfasis en el carácter estratégico de la Ley a través del financiamiento de programas específicos de alcance regional. En ese sentido, se otorga una importancia central a los Planes Operativos Anuales (POA), especificando que deben ser desarrollados por cada provincia para finalmente ser aprobado por la autoridad de aplicación (El Secretario de Agricultura).

Quizá el aspecto distintivo de este Manual sean los criterios para la formulación de programas y planes operativos. Dentro de los criterios se hace hincapié en la definición del uso de la herramienta construida “desde abajo”, donde la voz y las necesidades de los productores puedan ser puestas de manifiesto en las Unidades Ejecutoras Provinciales, en la CAT y a través de los Foros Regionales:

“La descentralización de decisiones y operaciones no solamente responde a los principios federales sino también al sentido común. Resulta imposible manejar los programas desde Buenos Aires, y aun dentro de cada provincia, la UEP deberá determinar cómo descentraliza las operaciones de los programas a fin de evitar pérdidas de tiempo, gastos de traslado de los productores y escaso control de las acciones” (Res. 114/02).

Por otro lado, el Manual está elaborado desde la perspectiva conceptual del *supply chain*, mediante el cual se propone dotar de un tratamiento específico a cada uno de los eslabones de la cadena aguas abajo, partiendo desde las demandas del mercado. Este punto permite reintroducir a los actores beneficiarios de la política. En esa línea, se propone que el eje de la Ley sea la reconversión de las prácticas productivas, priorizando las estrategias de cambio y dejando de lado la intervención sectorial desde la “contención”. En ese sentido, deja de manifiesto la selectividad de la ayuda, siendo los beneficiados aquellos que acepten participar de un proceso integral de cambio.

A diferencia de los posteriores, el primer Manual Operativo refuerza el criterio de distribución de los fondos de la FRAO a partir del cupo provincial establecido por la Autoridad de Aplicación, Art. 17 de la Ley. Los criterios de

selectividad se presentan de manera ambigua, pero al considerar el proceso de toda la Ley, tal como se ha hecho en este trabajo, es posible leer entre líneas los argumentos de necesidad de las provincias patagónicas. Junto con los criterios mencionados de tamaño de empresas competitivas (“necesidad de una estrategia específica para dar tratamiento diferencial a los minifundios, ya que se considera una limitante para un negocio competitivo como es la producción ovina”) y la actitud abierta al cambio de los productores (“debe ayudar a quienes tengan la actitud de cambiar, aceptar nuevos desafíos y nuevas formas de hacer las cosas (...) No deberían destinarse recursos del Estado para fomentar la continuidad de conductas que van contra los objetivos sectoriales” (Res. 114/02), aparecen otros vinculados al arraigo de la población rural: 1) dar prioridad a las zonas agroecológicas del país en las cuales la ganadería ovina tenga una significativa importancia para el arraigo de la población y; 2) el incremento de la ocupación de mano de obra y la radicación dentro del establecimiento rural promovido.

En el Manual de 2002 no se expresa taxativamente la forma de intervenir sobre los pequeños productores ovinos, más allá de referirlos al Art. N 6 de la Ley, delegando su tratamiento en la autoridad de aplicación, sugiriendo la existencia de herramientas específicas para dar tratamiento a la contención de este segmento de productores.

En 2006, en la reunión N 8 de la CAT realizada en el mes de mayo, desde las distintas UEP provinciales se promovió la necesidad de flexibilizar y actualizar el Manual, de manera tal que permita el acceso de los recursos financieros a una mayor cantidad de productores. En la siguiente reunión de la CAT (N 9), en noviembre del mismo año, entre las propuestas de modificación presentadas se destacan:

- 1) Modificaciones al crédito para pre-financiación (CRD5) y a los ANR para gerenciamiento comercial, asistencia técnica a grupos de productores, adopción de protocolos, control de predadores y mejora genética, denominados ANR 1, 2, 4, 5 y 6 respectivamente.
- 2) Se aprueba la creación de un nuevo crédito denominado CRD7 que permite la actualización del equipamiento por los productores y actores relevantes de la cadena. También se crea el ANR14 con el objetivo de atender a pequeños productores ovinos en las situaciones alcanzadas por el Artículo N 6 de la Ley.

Tras las discusiones en la CAT, desde las UEPs provinciales se encomendó a la Coordinación Nacional la redacción de un nuevo Manual, con las incorporaciones mencionadas que, en última instancia, no tienen implicancias directas sobre el funcionamiento de la Ley. Sin embargo, como se aprecia, las UEPs provinciales ocupan un lugar destacado en la participación de los espacios de discusión nacional, tal es así, que en ambos manuales se subraya el rol de las provincias en la asignación de los fondos correspondientes al cupo de la FRAO.

Ahora bien, el Manual de 2007 ha sido modificado a través de Resoluciones Ministeriales, introducidas posteriormente en el Manual de 2012. Por ejemplo, con el primer Manual operativo, para acceder a los beneficios los productores debían

presentar un plan de trabajo (o proyecto de inversión) relacionado con alguna de las líneas de crédito y que, una vez aprobado por el circuito administrativo de la UEP provincial, se remitía a la autoridad de aplicación nacional para su aprobación final y posterior giro de los fondos. Con las Resoluciones Ministeriales 189/11<sup>17</sup> (por la cual los fondos deberían ser rendidos directamente en el Ministerio de Agricultura) y 1213/11 (mediante la cual se habilita a que los proyectos sean presentados directamente en la Coordinación Nacional)<sup>18</sup>, se comienza un proceso de desplazamiento de las autoridades provinciales de la Ley que se consolidaría en el último Manual:

*"...eso fue una jugarreta torpe te diría, porque hoy no se pueden rendir esos fondos. Los pidieron en Bs.As. los entregaron acá, bastante lío hay con eso. Es un lío que no se arregló y que en Chubut lo padecemos fuertemente, porque el ministro que hace eso es Yahuar [Ministro entre 2011-2013], que entregó créditos sin pasar por la UEP provincial y entonces esos se rindieron en Bs.As. Nadie sabe cómo fue, si están rendidos o están mal rendidos..." (Entrevista a consultor sectorial de Chubut, septiembre 2016)*

En 2011 se prorroga la Ley Ovina por 10 años y se modifica el presupuesto de la FRAO de 20 a 80 millones de pesos (Ley 26.680/11). Un año después, ya en la órbita del Ministerio de Agricultura, mediante la Res. Ministerial 52/12 se designa a la Sub-secretaria de Ganadería la redacción de un tercer manual operativo que contemple la visión del sector desplegada en el Plan Estratégico Agropecuario y Agroindustrial 2020. Aprobado en mayo del mismo año mediante la Res. 199/12, el nuevo Manual refleja el reposicionamiento de la agricultura familiar, adoptada por el Gobierno Nacional desde de 2008.

A diferencia de los Manuales previos, en el de 2012 se especifican las funciones de la Autoridad de Aplicación del Régimen. En dicho desglose se aprecian una serie de importantes modificaciones que reflejan el cambio de criterio dentro de la aprobación de proyectos. Mientras que en el Manual de 2007 se describen las actividades de la Autoridad de Aplicación refiriendo a la letra de la Ley y el decreto reglamentario; en el Manual de 2012 se flexibiliza su interpretación y se plantea, específicamente, que la Autoridad de Aplicación tiene la facultad de *"Aprobar la distribución de los fondos, que resultará de los proyectos de inversión presentados y aprobados en los términos de artículo N 17 de la Ley N 25.422, según su objeto y su criterio..."* (la cursiva es nuestra). Este elemento ha generado disensos en torno de la discrecionalidad con la que se distribuyen los fondos, sin tener en consideración las características de los proyectos presentados:

---

<sup>17</sup> La Resolución 189/11 establece el "Reglamento para la Rendición de Cuentas de Fondos transferidos a Provincias, Municipios y/u otros"

<sup>18</sup> La Resolución 1213/2012 que crea el Registro Nacional de Productores, Transformadores y Comercializadores de la Especie Ovina y modifica el Anexo de la Resolución N 199/2012 (Nuevo Manual Operativo) indica que: "Los beneficiarios podrán presentar ante la Unidad Ejecutora Provincial correspondiente a su jurisdicción, o directamente ante la Coordinación Nacional del Régimen, los Proyectos de solicitudes de beneficios, cumpliendo con los requisitos formales establecidos en el manual operativo del FRAO (...) En caso de contar el Proyecto con un informe favorable, la CN abrirá un expediente administrativo para la tramitación del mismo, y lo remitirá a la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa del MAGYP a fin de realizar el trámite de acuerdo a los circuitos vigentes"

*“Antes cada provincia tenía un cupo de fondos. Esto ha sido eliminado con el nuevo manual. Antes los proyectos eran por concurso y quedaban los mejores, hoy se aprueban todos” (Entrevista a consultor sectorial de Santa Cruz, agosto 2016).*

*“En el 2009 se establecía una distribución de fondos por animales, por infraestructura... pero después dejo de plantearse ese esquema de distribución de fondos. Yo no viví esa etapa, estaba en el INTA pero no estaba en la UEP. Pero sé que al principio se planificaba por créditos para ovinos, para infraestructura, etc. Pero dejo de planificarse así, con el manual operativo nuevo” (Entrevista a Ex funcionario de la Ley Ovina de Chubut, septiembre 2016).*

Dentro de los cambios de la Autoridad de aplicación se destaca la modificación de los criterios para la distribución de los fondos del FRAO, imponiéndose el tratamiento en igualdad de condiciones de cada proyecto presentado y eliminando los cupos provinciales, originalmente definidos por cantidad de cabezas. Si bien mediante la estrategia original se beneficiaba a las provincias con fuerte peso de la ovinocultura en su matriz económica y, por lo tanto, más necesitadas de recursos para la recuperación de la actividad, con las modificaciones se da un mayor lugar al resto de los productores ovinos del país. Ante este punto, las entidades de productores de la región patagónica se manifestaron críticamente esgrimiendo que “...se pierde de vista a la Patagonia como monoprodutora ovina y se desvían importantes recursos para financiar a pequeños productores del resto del país, cuya principal actividad no es la ovinocultura...” (Entrevista funcionario INTA de Santa Cruz, octubre 2016).

Por otro lado, el Manual de 2012, toma en consideración las deficiencias de cantidad y claridad para la presentación de proyectos e instrumenta un registro de profesionales responsables de la formulación de los mismos. Con ello, se intenta ampliar la base de productores con posibilidades de presentación de planes de trabajo sin la necesidad que deban pagar por el servicio o, peor aún, se queden fuera de la posibilidad de acceder a los fondos.

La composición de las UEPs define la red política: oficializa la participación de los actores, pero también limita su número. El hecho que a lo largo de las distintas etapas de la Ley se haya modificado la composición de las UEP no es un dato menor puesto que: “la forma de una red política define el modo en que se distribuyen las cargas y los beneficios de una determinada medida política, primero hacia el propio interior de la red y segundo, entre esta y el resto de la población a la que se refiere...” (Escamilla, 1996, citado en Nejamkis, 2013). El punto “e)” del Manual de 2012 exige que la representación de los productores en las Unidades reflejen todos los estratos existentes en los territorios provinciales y su perfil socioeconómico. Se garantiza la participación de la Agricultura Familiar a través de la representación de asociaciones que estén nucleadas en el Foro Nacional de la Agricultura Nacional.

De lo anterior se entiende que es fundamental atender a los criterios que se utilizaron para armar las UEP provinciales a través de los distintos Manuales Operativos. Pues, si bien desde en un primer momento se hace referencia a la

participación de organizaciones de productores, no se hacía explícita la participación de los pequeños:

*“El tema no es la cantidad [de Manuales] sino los conceptos que se manejan en ellos. El primer manual estuvo muy ligado a una cuestión tecnológica. Los manuales posteriores estaban ligados a una cuestión social. Es decir, el primero era tecnológico y el segundo, frente a la imposibilidad de los pequeños productores de cumplir con todos los requisitos, empieza a abrirse y a hacer parte a los pequeños en los Comités y en las UEP provinciales. Cosa que no estaban en los primeros” (Entrevista a consultor sectorial de Chubut, septiembre 2016)*

El Manual refleja la búsqueda de una nueva orientación en la ejecución de los fondos. En primer lugar, se destaca el apartado destinado a los requisitos generales de acceso a los beneficios. De manera formal, en los primeros manuales operativos, los interesados, tanto para las líneas de Crédito como para los ANR, debían: i) darse de alta como beneficiario de la Ley (completando 3 formularios y sus anexos) y no registrar incumplimientos con otros beneficios proveídos por la ley. Con el Manual de 2012 los requisitos formales se limitan a documentación personal.

En conclusión, es posible observar el cambio de perspectiva en cada uno de los manuales operativos. Entre el primero y el segundo se mantiene la misma lógica técnica y solo se modifica respecto de la mayor incorporación de los pequeños productores, sin perder la centralidad de la Patagonia y el enfoque federal de participación a través de las UEP. En el Manual de 2012 se pone en el centro de la escena a la agricultura familiar, ampliando la base con posibilidad de acceder a los beneficios de la Ley y otorgando mayor poder de decisión a la Coordinación Nacional, en detrimento de los espacios de discusión e implementación de las provincias. Ello, además, se cristaliza en los Planes Operativos Anuales (POA), donde aparece una diferencia sustancial: mientras que en los dos primeros Manuales las UEP provinciales tenían un mayor protagonismo, en el Manual de 2012 se afirma que el circuito de planeamiento y asignación de fondos se implementará “...a través del POA elaborado por el Coordinador Nacional del Régimen y aprobado por la Autoridad de Aplicación”. De ese modo, los objetivos y estrategias de inversión en el territorio quedan definidos en última instancia desde Buenos Aires.

Por último, se verifica el mayor protagonismo de la CN a través de la dinámica establecida por la Comisión Asesora Técnica. La CAT fue un espacio central en el marco de los dos primeros Manuales operativos como el espacio de discusión multiactoral de representantes provinciales y nacionales, con el fin de garantizar la representación de los sectores políticos y sociales y discutir estrategias que contribuyan al diseño de la agenda del sector productivo ovino. Si bien se desarrollaron dos reuniones anuales, tal como se define en la Ley, entre 2011 y 2014, desde la Coordinación Nacional se dejó de convocar a las reuniones de la CAT, que junto con la res. 1213/11 termina por desplazar los espacios de difusión de las necesidades provinciales.

Es posible, a partir de lo expuesto, identificar dos visiones sobre las modificaciones incorporadas en la implementación de la Ley a lo largo del tiempo: desde el círculo técnico cercano a la implementación de la Ley Ovina existe cierto

consenso acerca del correcto funcionamiento de la Ley hasta la entrada de la política en la dinámica de funcionamiento de la misma. Desde el ámbito político, se considera que las modificaciones realizadas en el proceso de implementación constituyen una garantía para que los pequeños y medianos productores del país accedan a los fondos de la Ley, trascendiendo las fronteras patagónicas.

### *Reflexiones finales*

El análisis de la Ley Ovina que se ha presentado constituye una plataforma de observación sobre las dinámicas establecidas en los procesos formulación e implementación de las políticas públicas para el desarrollo rural en la Argentina. Se ha podido apreciar que las políticas, como instituciones, son el resultado de una determinada estructura social de poder, cuya dinámica se relaciona con el funcionamiento de un determinado sistema político.

El análisis de la Ley Ovina da cuenta de la existencia de una relación directa entre el proceso de implementación de una norma y el proyecto de gobierno en vigencia. Tal es así que, si bien en 15 años no se ha modificado el texto de la Ley *per se*, sí se modificó el reglamento que establece su implementación, re-definiendo los criterios de distribución de los recursos del FRAO. Ello pone en evidencia la importancia de contemplar el proceso de implementación de las políticas más allá de la letra de la ley, puesto que existen procesos mediante los cuales "lo que dice la Ley" dista de la forma en que interviene, se configura y entreteje su implementación en cada territorio.

El cambio de los Manuales Operativos reflejó el cambio en la balanza de poder en dos esferas distintas pero complementarias. Primero, alteró la relación de poder entre el Estado nacional y los Estados Provinciales, debido a que al habilitar la presentación de proyectos de forma directa en la Coordinación Nacional, se desplazó la capacidad de decisión sobre las estrategias provinciales de distribución de fondos y, en última instancia, también se redujo el control de los flujos financieros por parte de las UEP provinciales.

Con la modificación, desde distintos sectores del complejo ovino, se criticó la existencia de un doble circuito administrativo que, por un lado, enlentece el movimiento de los expedientes en el Ministerio y, por el otro, afecta directamente a la capacidad de recupero de los fondos. Segundo, con el Manual Operativo de 2012 se deja planteada la obligatoriedad de incluir a representantes de la agricultura familiar en las instancias provinciales y nacionales de discusión, evaluación y consulta.

Dicha medida, de algún modo reflejó la modificación del criterio para la distribución de los fondos, que reemplazó el esquema de cupo por cantidad de cabezas de ganado ovino a otro por el cual se evalúan los proyectos presentados, independientemente de su emplazamiento territorial. Situación que registró un cambio notorio en la distribución de los fondos de la Ley Ovina entre las provincias, puesto que se incrementó el porcentaje de financiamiento recibido por regiones del

país donde la ovinocultura ocupa un lugar periférico dentro sus matrices económicas.

A nivel sectorial, el menor presupuesto para la región patagónica (en términos absolutos) ha generado el rechazo de la mayoría del complejo ovino regional, expresado en reuniones de la Comisión Asesora Técnica con los argumentos que ponen en escena la “dispersión de los fondos” que tienen como consecuencia la “pérdida de competitividad” del complejo ovino. Sin embargo, detrás de las voces sectoriales, el nuevo esquema de distribución de fondos no ha significado un cambio substancial en la ejecución de proyectos presentados en la Patagonia puesto que, aun con el cambio de Manual Operativo, a diciembre de 2016 existen niveles de sub-ejecución de los fondos de la Ley. En ese sentido es posible considerar que, bajo el nuevo esquema, se permitió el acceso a recursos de financiamiento al resto de las zonas ovejeras del país, quizá ya no con el fin de recuperar la actividad (como se planteó inicialmente en los objetivos de la Ley) sino, para promover la actividad e incorporar nuevos y remozados actores, de características diversas, al complejo ovino nacional.

En esa línea, el trabajo analizó los ámbitos sectoriales donde se elaboran e implementan las políticas públicas y en los cuales los actores ejercen su influencia de forma fragmentada. Se pudo comprobar que si bien una Ley nacional puede ser impulsada por los intereses y los múltiples recursos de un sector, estos pueden mutar ante la emergencia de cambios en la coyuntura política nacional e internacional. Se ha comprobado que, si bien en los relatos sobre la elaboración de la Ley se presenta la “participación de la sociedad como uno de los elementos destacables del proceso”, se pudo observar que dicha participación estuvo, cuando menos, restringida a un segmento productivo, quitándole cierta “mística heroica” al relato de los protagonistas implicados.

El análisis presentado ha dejado una serie de puntos abiertos, vinculados a la necesidad de actualización de los objetivos previstos por la Ley. Dado que han pasado más de 15 años desde su aprobación en el Congreso, y aún más desde que se empezó a discutir sobre los problemas y las necesidades del sector, el trabajo ha demostrado que se considera prioritario realizar un nuevo diagnóstico que tenga en consideración no sólo los aspectos económicos sino también los sociales (como ser las condiciones de habitabilidad de los pequeños productores) para el agregado de valor de la producción ovina.

Por último, queda planteado el desafío de sacar más enseñanzas de un proceso importante y que lleva varios años, tenemos la oportunidad de poder aprender y actuar en consecuencia para beneficio de una actividad señera y que es parte de la historia, ya no sólo de la Patagonia, sino del país todo.

### *Referencias bibliográficas*

- ACEMOGLU, D. Y J. ROBINSON (2012). *Por qué fracasan los países*. Ed. Deusto. España.
- ÁLVAREZ, R. (2009). *Situación actual y aportes al desarrollo del sector ganadero ovino –extensivo del Departamento de Magallanes, Provincia de Santa Cruz*.



- Trabajo integrador para optar por el grado de especialista en Desarrollo Rural, FAUBA. Buenos Aires.
- ANDRADE, L; BEDACARRATX, V Y ÁLVAREZ, R. (2010). "Producción ovina extensiva en la Patagonia Austral: el caso de la zona centro de Santa Cruz". En: *Mundo Agrario*. Vol. 11. N 21. Segundo semestre. Buenos Aires.
- BOHOSLAVSKY, E. (2007). *La Patagonia (de la guerra de Malvinas al final de la familia ypfiana)*. UNGS-Biblioteca Nacional. Buenos Aires.
- BORRELLI, P. (2011). "Estructura de majada." En: Borrelli, P. y Oliva, G. *Ganadería sustentable en la Patagonia Austral*. Ed. INTA. Buenos Aires.
- BOYEZUK, D. (2015). *Políticas públicas en el territorio: Ley Ovina en el partido de Rauch*. Tesis de Maestría. Maestría en Procesos locales de Innovación y Desarrollo rural (PLIDER). Universidad de La Plata. La Plata.
- CORONATO, F. (2010). *El rol de la ganadería ovina en la construcción del territorio de la Patagonia*. Tesis de Doctorado, Escuela Doctoral Paris Tech, Francia. Paris.
- CORTADA, M. (2011). *Dinámica de la formulación de proyectos: Caso lana Merino*. Trabajo final presentado para optar por el título de especialista en Desarrollo Rural. FAUBA. Argentina. Buenos Aires.
- DE GEA, G. (2007). *El ganado lanar en la Argentina*. Ed. Universidad Nacional de Río Cuarto. Río Cuarto.
- ESCAMILLA MARTINEZ, V. (1996). "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales." En: *Política y Cultura*. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. México. 7:38-60.
- IGLESIAS, D. (2009). *Análisis de la cadena de carne ovina en Argentina*. Ed. INTA. Buenos Aires.
- JORDANA, J. (1995). "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?". En: *Gestión y análisis de políticas públicas*, 3: 505-525.
- JORDANA, J. (2007). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado? Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de modernización del Estado. Buenos Aires.
- MANZANAL, M. Y ROFMAN, A. (1987). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- MCCORMICK, M. (1999). "Estudio exploratorio de las preferencias en el consumo de carne ovina en relación con carnes de otras especies". En: *Presentación en el 16 Congreso de la Asociación Latinoamericana de Producción Animal*. Uruguay.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (MINAGRI) (2015). Plan estratégico del complejo productivo ovino en Argentina. Buenos Aires.
- MUELLER, J. (2007) *Una década del sector ovino argentino*. INTA. Bariloche.
- NEJAMKIS, L. (2013). "La perspectiva de *policy networks*: apuntes teórico-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley de Migraciones N 25.871". En: *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Año 2 N 4 (enero - junio): 41-65.
- NOGUEIRA M. E. (2015). "Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina

- (2008-2014)". En: *Cuadernos de Gobierno y Administración pública*. N 1 (2): 9-27.
- PROLANA. (2009). *Manual de capacitación PROLANA*. Minagri. Buenos Aires.
- SALVIA, A. (1999). *La Patagonia de los noventa: Sectores que ganan, Sociedades que pierden*. La Colmena. Buenos Aires.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid. Ed. Imprenta Nacional del Boletín del Estado.
- WILLIAMS, M. (2005a). "La ganadería Ovina, situación actual y perspectiva". En: *Revista Idia XXI*. N 7 (4): 22-26.
- Williams, M. (2005b). *Un diseño de políticas públicas para el desarrollo sostenible de las pequeñas y medianas empresas ganaderas de la provincia de Santa Cruz*. Tesis de Grado en MBA, Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- ZURBRIGGEN, C. (2004). *Las redes de políticas públicas: una revisión teórica*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona.





## La Ley de Biocidas en Chubut: la complejidad del proceso de implementación

Gabriela Romano y Eduardo Cittadini

### Introducción

La agricultura convencional tiene una fuerte dependencia de insumos externos. Entre ellos se destacan los agroquímicos, término que engloba a los fertilizantes y a los biocidas (herbicidas, fungicidas, insecticidas, etc.) sintéticos.

En el marco de la *revolución verde*, iniciada en los años 50' y con un gran auge en los 60's, el uso de agroquímicos, el mejoramiento genético, la irrigación y la mecanización fueron promovidos desde las agencias internacionales y nacionales como partes de un paquete tecnológico, eje central de una estrategia para combatir el hambre en el mundo. Como resultado de la incorporación masiva de las nuevas tecnologías, los rendimientos de los cultivos que eran la base de la alimentación mundial se incrementaron espectacularmente<sup>1</sup> (Tabla 1).

**Tabla 1: Rendimientos medios a nivel mundial de trigo, arroz y maíz en 1961 y 2014 (Ton/ha).**

Cultivo	Rendimientos (Ton/ha)		Incremento (%)
	Año 1961	Año 2014	
Trigo	1,09	3,31	304
Arroz	1,87	4,56	244
Maíz	1,94	5,62	290

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAO (<http://www.fao.org/faostat/en/#data>)

Los agroquímicos fueron fuertemente promocionados, asociándolos con los visibles beneficios que generaban. Sin embargo, a medida que su uso se fue masificando, comenzaron a ser cuestionados por los efectos nocivos que comenzaron a observarse sobre el medioambiente y la salud humana (en operarios, consumidores y habitantes de zonas agrícolas)<sup>2</sup>. Esta situación generó discusiones éticas (Ej. lucha contra el hambre vs. preservación del medioambiente) y complejos conflictos de intereses entre empresas productoras y distribuidoras de agroquímicos, productores, consumidores y la sociedad en general. En todo el mundo se desarrollaron procesos normativos para regular el uso de agroquímicos, ya que los efectos perjudiciales se potencian enormemente ante el uso inadecuado (mayores dosis y frecuencia de aplicación que la necesaria, falta de observación del tiempo de carencia, uso en cultivos para los cuales no hay prescripción, mal manejo de los envases vacíos, inadecuada protección de operarios, etc.). Estos marcos normativos se desarrollaron tanto a escala internacional como nacional, provincial y

<sup>1</sup> En 1970 Norman Borlaug, el padre de la "Revolución Verde", recibió el Premio Nobel de la Paz, atribuyendo a la mencionada revolución haber sacado del hambre a 1.000 millones de personas.

<sup>2</sup> Uno de los productos ampliamente promocionados para su uso tanto agrícola como urbano fue el DDT. Fue clave en la lucha contra enfermedades transmitidas por insectos como la malaria, el tifus y la fiebre amarilla. Posteriormente fue prohibido por sus efectos nocivos tanto para la salud humana como sobre el medioambiente.

municipal, en ocasiones complementándose entre sí y en otros casos entrando en contradicción.

En este trabajo se presenta el caso de la implementación de la Ley de Biocidas y Agroquímicos de la Provincia del Chubut, con el objetivo de comprender la complejidad del proceso y las diferencias entre la formulación y aprobación de una norma y su efectiva implementación. Para ello se presenta una breve caracterización de los sistemas productivos en los valles irrigados y una síntesis cronológica del proceso de implementación del marco normativo para el uso de agroquímicos. Asimismo, se presenta un mapa de actores que permite clarificar el rol y relevancia de cada uno de ellos y los conflictos que se suscitan.

## *2. Sistemas productivos y uso de agroquímicos en la Provincia del Chubut*

En la Provincia del Chubut, debido a su clima semidesértico, la actividad agrícola (pasturas para engorde, alfalfa para corte, horticultura y fruticultura) se concentra en los valles bajo riego, en los que también se asienta la mayoría de las ciudades y pueblos. A partir de los ´90, la tradicional producción hortícola tuvo un auge importante de la mano de la inmigración boliviana y fomentada por una sostenida demanda regional, ya que en Patagonia sólo se produce entre el 25 y el 30 % de las hortalizas que se consumen (INTA, 2010). También la producción de frutas se expandió e intensificó (frutas finas en el noroeste provincial y cerezas en el valle de Sarmiento y en el Valle Inferior del Río Chubut –Virch).

El uso de agroquímicos es muy disímil en las distintas producciones. A la diferenciación en intensidad de las actividades se suman las diferencias en los controles a los que los productores se ven sometidos. En el caso de la producción de cerezas, como el destino es la exportación, los mayores controles surgen de las reglamentaciones impuestas por los compradores internacionales (Ej. normas Global-GAP). En el caso de la producción hortícola, caracterizada por la informalidad del mercado, los controles son mucho más laxos y difíciles de implementar. En el caso de los cultivos forrajeros, los controles son prácticamente inexistentes.

En ese contexto, los intentos de reglamentación del uso de agroquímicos en la provincia tienen una larga e irregular historia que evidencia necesidades tecnológicas, conflictos políticos, relaciones de poder e intereses económicos y comerciales.

## *3. El proceso de regulación de uso de agroquímicos en Chubut. Síntesis histórica y situación actual*

En 1995, la Provincia del Chubut aprobó la ley N 4073 de Biocidas y Agroquímicos (luego modificada como Ley XI N 16 Chubut)<sup>3</sup>, con lo cual el tema ingresó a la agenda política. Esta ley tiene por objetivos:

---

<sup>3</sup> Ley XI N 16 Chubut: <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lx/xi-16.html>

- Controlar los efectos adversos de los agroquímicos que incidan sobre la salud de la población.
- Asegurar mayores beneficios para la producción agropecuaria.
- Evitar la contaminación del medioambiente y preservar el equilibrio ecológico.
- Regular todas las operaciones que impliquen el manejo de agroquímicos: fabricación, formulación, distribución, transporte, almacenamiento, comercialización o entrega gratuita, utilización y aplicación, destino final de los envases, eliminación de los desechos, etc.

A pesar de que en el artículo N 21 se especifica que "*...el Poder Ejecutivo tendrá 90 días para su reglamentación a partir de la promulgación*", recién en 2003 se aprobó el correspondiente decreto. La redacción de este documento fue una tarea interinstitucional entre representantes de INTA, de los Ministerios de Salud y de Medioambiente, entre otros.

Sin embargo, debido a que el tema del uso de agroquímicos no estaba genuinamente instalado en la agenda pública, el proceso de implementación fue extremadamente lento y recién cobró impulso a partir de algunas iniciativas interinstitucionales en 2012, y más consistentemente a partir de 2014 con la conformación de la COPROSAVE (Comisión Provincial de Sanidad Vegetal). Esta comisión está integrada por el Ministerio de la Producción de la Provincia del Chubut, el Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable de la Provincia del Chubut, SENASA, INTA, CPIA y la Federación de Sociedades Rurales del Chubut<sup>4</sup>, y tiene la función de coordinar los esfuerzos de las diferentes instituciones con responsabilidades y acciones relacionadas con la sanidad vegetal, garantizando la plena participación de los actores en la construcción de la agenda pública. En el seno de la COPROSAVE funciona la Subcomisión de Agroquímicos<sup>5</sup>, que es la responsable de la implementación de la Ley. Está integrada por representantes de los ministerios mencionados previamente, SENASA, INTA, el Consejo Profesional de las Ciencias Agropecuarias del Chubut, CORFO<sup>6</sup>, el Mercado Concentrador de Productos Frutihortícolas y las Direcciones de Producción de los Municipios del VIRCh. Entre otras acciones, organiza anualmente una Semana de Concientización (Imágen 1), evento durante el cual se brindan capacitaciones para escuelas primarias y secundarias, productores, operarios y profesionales<sup>7</sup>.

#### *4. La coordinación interinstitucional durante el proceso de implementación*

En 2012 se estableció un equipo de trabajo con representantes de diversas instituciones (INTA, SENASA, Ministerio de Desarrollo Territorial y Sectores Productivos<sup>8</sup>), la Dirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, la

---

<sup>4</sup> Actualmente se están realizando gestiones para que se incorpore una representación de los productores frutihortícolas.

<sup>5</sup> Hasta 2015 era la Mesa de Agroquímicos.

<sup>6</sup> Corporación de Fomento de Chubut

<sup>7</sup> Esta capacitación es obligatoria para los profesionales que deseen estar registrados en el REPROATE (Registro Provincial de Asesores Técnicos).

<sup>8</sup> Actualmente Ministerio de la Producción.

Municipalidad de Trelew, la Municipalidad de 28 de Julio, la Municipalidad de Gaiman y CORFO. Este equipo comenzó a acordar acciones puntuales de colaboración y de distribución de responsabilidades. En cada una de las reuniones mensuales se establecían metas y se asumían compromisos de acuerdo a la posibilidad de cada organismo participante.

**Imagen 1: Noticias en los medios locales sobre la creación de la Comisión Provincial de Sanidad Vegetal (COPROSAVE) como parte del proceso de implementación de la Ley Provincial de Biocidas y Agroquímicos.**



Entre los principales logros de la etapa de implementación iniciada a partir de 2012 se destacan:

- En 2012, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable, firmaron la Resolución 048/12 MP y 110/12 MAyCDS, que en su Artículo 2 especifica: *Se considerará que los envases vacíos de agroquímicos sometidos al procedimiento de triple lavado según estándares de las normas IRAM N 12.069 no constituyen residuos peligrosos, siempre y cuando la concentración total del agente remanente sea inferior al 0,1 % (...).*
- Debido al tiempo transcurrido desde la reglamentación de la Ley Provincial, a principios de 2013 se realizaron ajustes y correcciones que fueron luego incorporadas como modificaciones del Decreto Reglamentario tras su aprobación en la Legislatura.
- En 2013 se dictó por primera vez un curso a docentes de escuelas de Nivel Inicial y Medio del NE de la Provincia del Chubut. La capacitación, validada por



- el Ministerio de Educación del Chubut<sup>9</sup>, otorgó puntaje para los docentes que lo aprobaron. En dicho curso se enfatizó sobre los principales conceptos para la minimización de los riesgos por el uso de agroquímicos (Imagen II).
- En 2014 se conformó la COPROSAVE y dentro de la misma una Mesa de Agroquímicos, espacio interinstitucional para coordinar esfuerzos con objetivos comunes.
  - Entre fines de 2014 y enero de 2015, en el marco de un Convenio entre el INTA, la Dirección de Sanidad Vegetal del Ministerio de Industria, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Provincia del Chubut y el Consejo Profesional de las Ciencias Agropecuarias se acordó la confección de los recetarios oficiales<sup>10</sup> de recomendaciones para la utilización de fitosanitarios.
  - A partir de 2015 se estableció un mecanismo de control sobre los puntos de comercialización de agroquímicos, que deben contar con un asesor técnico habilitado y sólo podrán comercializar estos productos a través de una receta agronómica extendida por un ingeniero agrónomo, la cual deberá ser archivada. Como parte de la estrategia, se implementaron dos instrumentos:
    - REPROMA (Registro Provincial Obligatorio de los Manipuladores de Agroquímicos). En este instrumento deben registrarse todos los distribuidores, comercializadores, transportistas y aplicadores de agroquímicos.
    - REPROATE (Registro Provincial Obligatorio de Asesores Técnicos). En este registro deben inscribirse los ingenieros agrónomos que asesoren cualquiera de las actividades mencionadas en el párrafo anterior.

**Imagen 2: Noticia en los medios locales sobre capacitación a docentes sobre BPA en el uso de agroquímicos (izquierda) y grupo de docentes y capacitadores en 2015 (derecha).**



<sup>9</sup> El Proyecto de capacitación a docentes en BPA para el uso de agroquímicos (elaborado por G. Romano y M.I. Bai) fue presentado y aprobado por el Ministerio de Educación Provincial en 2013 y 2014.

<sup>10</sup> Son entregados por el Consejo de Profesionales de las Ciencias Agropecuarias de la Provincia del Chubut.

## 5. Estrategias participativas de sensibilización y capacitación

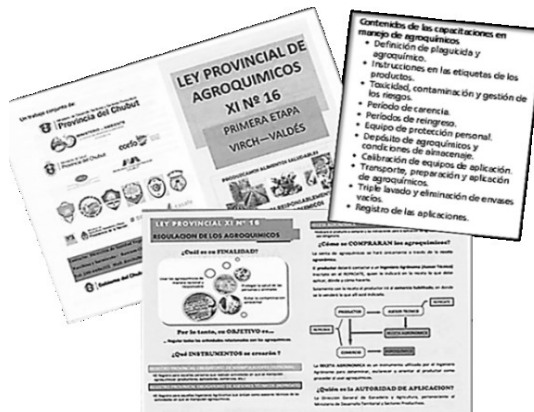
La implementación requiere de una sólida estrategia de extensión, incluyendo la participación, la sensibilización y la capacitación de actores clave. Como parte de este proceso, en torno a la Ley Provincial de Biocidas y Agroquímicos se elaboraron materiales impresos para facilitar las capacitaciones para diferentes actores y de diferentes niveles (Imagen III.).

Los proyectos aprobados por el Ministerio de Ecuación Provincial posibilitaron brindar capacitaciones tanto a alumnos como a docentes de nivel inicial y medio por parte de técnicos de INTA (véase imagen en Apéndice). Asimismo, se dictaron charlas a alumnos de escuelas primarias rurales, como parte de una estrategia para modificar prácticas tanto de los propios chicos como de sus padres. La mayoría de los alumnos de estas escuelas vive en una chacra y está en contacto (directa o indirectamente) con agroquímicos, por lo cual es sumamente importante que estos niños conozcan los riesgos y la forma de disminuirlos. Por otro lado, ellos colaboran con la difusión en sus hogares, ya que les explican a sus padres en qué consiste el equipo de protección personal y por qué es tan importante utilizarlo.

Para los trabajadores del sector productor de cerezas se dictan en forma anual y gratuita los cursos obligatorios para la certificación Global-GAP. De dicha capacitación participan anualmente entre 15 y 20 personas y se lleva a cabo ininterrumpidamente desde 2005.

Para los trabajadores del sector hortícola se brindan charlas de capacitación, concientizándolos sobre los riesgos del uso de agroquímicos y su incorrecta utilización. En particular se resalta la importancia de utilizar el equipo completo de protección personal para la aplicación de agroquímicos, los tiempos de carencia y las dosis a aplicar.

### **Imagen III. Folletos de difusión para el lanzamiento de la Ley Provincial de Biocidas y Agroquímicos**



## *6. La complejidad del proceso de implementación de la Ley de Biocidas y Agroquímicos de la Provincia del Chubut*

### *6. 1 Factores e interacciones que influyen en la implementación*

La implementación de una ley provincial es un proceso complejo. Esto se debe a que una norma no funciona en forma aislada, sino que es parte de un contexto histórico y cultural e interactúa con otras normas, tanto de la propia escala provincial, como nacional y municipal. En su implementación, deben articular múltiples instituciones públicas y privadas. Los diversos actores (individuales y colectivos), con diferente relevancia y poder, interactúan entre sí tomando múltiples decisiones (Gómez, 2010) en una compleja trama de relaciones que pueden ser tanto de colaboración como de conflicto.

La lentitud del proceso de efectiva implementación de la ley luego de su reglamentación en 2003 se debió a que ha enfrentado importantes inconvenientes, ya que implica cambios profundos que van en contra de prácticas institucionalizadas en cuanto a canales de asesoramiento, formas de comercialización de agroquímicos y productos, manejo agronómico y fiscalización de las diferentes etapas. Asimismo, hay problemas operativos, tecnológicos y logísticos aún no resueltos. Uno de ellos es el destino de los envases vacíos luego del triple lavado. En la zona no existe un centro de acopio para tal fin ni un sistema de recolección para su eliminación segura o para su posterior transformación. La solución a este problema requiere del involucramiento de las entidades civiles, públicas y privadas del sector agropecuario provincial.

En la elaboración del decreto reglamentario de la Ley Provincial de Biocidas y Agroquímicos se tuvo en cuenta la Ley Nacional N 24.051/1991 "Residuos Peligrosos"<sup>11</sup>. Sin embargo, debido a su antigüedad, esta Ley Nacional está desactualizada en cuanto a algunas prácticas. Por ejemplo, no menciona la técnica del triple lavado para la descontaminación del envase, algo obligatorio en la Ley Provincial<sup>12</sup>, que además responsabiliza al productor como generador de residuos. Por otra parte, la reglamentación de la Ley Nacional "Residuos Peligrosos" contiene un gran nivel de detalle de recomendaciones agronómicas, algo casi ausente en la norma provincial, que se limita a especificar qué se puede hacer y qué no, pero que no da mayores pautas sobre "cómo" se debe proceder.

Además de la mencionada Ley Nacional, otras normas que interaccionan con la Ley Provincial de Biocidas y Agroquímicos son:

- Ley Provincial de Residuos Peligrosos N 3742 y su Dto. N 1675/93. Establece niveles guías de calidad de aguas, de suelos, de aire ambiental y estándares de emisiones gaseosas.
- Ley Nacional de Transporte N 24449, la Ley Provincial N 4165 y su Dto. N 591/96. Regulan el transporte de mercancías peligrosas.

---

<sup>11</sup> Ley 24051: <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/ley24051.htm>

<sup>12</sup> Esto también ha sido incorporado en la nueva Ley Nacional 27.279 aprobada por el Congreso el 26 de septiembre de 2016 (aún no reglamentada). <http://redproteger.com.ar/safetyblog/wp-content/uploads/2016/10/Ley-27279-Presupuestos-M%C3%ADnimos-de-Protecci%C3%B3n-Ambiental-para-la-Gesti%C3%B3n-de-los-Envases-Vac%C3%ADos-de-Fitosanitarios.pdf>

- Código Alimentario Argentino, Ley N 18284. Establece niveles máximos permitidos de pesticidas en alimentos.

Luego de la reglamentación de la Ley Provincial de Biocidas y Agroquímicos, la mayoría de los Municipios de la Provincia<sup>13</sup> adhirió paulatinamente a ella (Tabla 2). Esta adhesión implica un compromiso de regulaciones específicas para la habilitación de comercios de agroquímicos y facilitación de procesos para la construcción de centros de acopio de envases vacíos.

Sin embargo, las acciones concretas han sido muy escasas y actualmente sólo en Trelew y Gaiman se han dado los primeros pasos en ese sentido. En general, las ordenanzas municipales que regulan las habilitaciones comerciales son las mismas para las agropecuarias que para cualquier otro tipo de comercio.

**Tabla 2: Fecha y número de ordenanza de adhesión de los Municipios de la Provincia del Chubut a la Ley Provincial de Biocidas y Agroquímicos**

Municipio	Fecha	Ordenanza
Trevelin	20/10/2004	466/04
El Maitén	12/10/2005	108/05
Puerto Madryn	24/11/2005	5871/05
Rawson	04/04/2006	6020/06
El Hoyo	03/12/2008	021/08
Epuypén	04/03/2009	874/09
Trelew	16/04/2009	10750/9
Esquel	29/04/2009	35/09
Lago Puelo	07/05/2009	047/09
Tecka	12/05/2009	007/09
Corcovado	26/05/2009	593/09
Gaiman	04/06/2009	1294/08
Cholila	28/08/2009	71/09

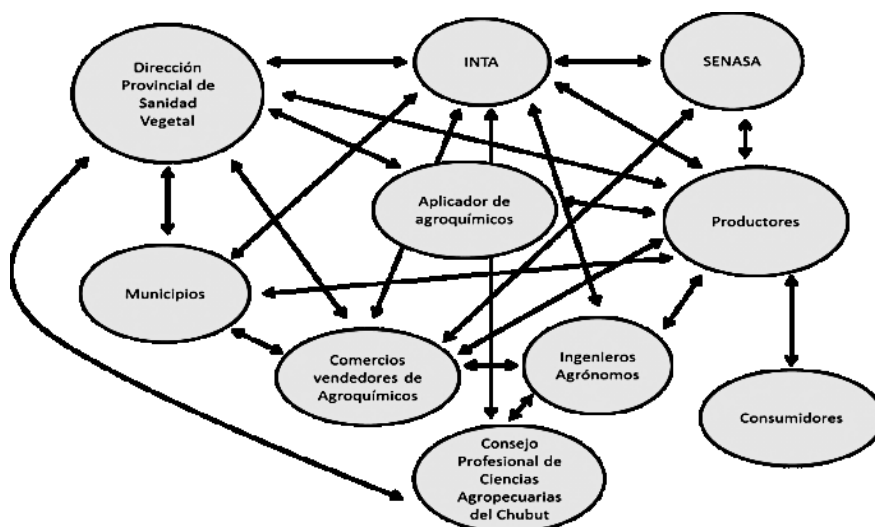
Fuente. Elaboración propia.

## 6. 2 El mapa de actores

La Ley Provincial de Agroquímicos es una herramienta de muy difícil aplicación porque hay muchos actores involucrados con diverso poder de decisión, a veces con relaciones de colaboración entre sí y a menudo con intereses divergentes. La esquematización de estas relaciones en un mapa de actores ayuda a comprender la complejidad del problema (Diagrama 1).

<sup>13</sup> No adhirieron aún Comodoro Rivadavia (ciudad de más de 200.000 habitantes) y Sarmiento (cabecera del Departamento homónimo, que contiene un importante valle bajo riego).

**Diagrama 1: Mapa de actores en torno al proceso de implementación de la Ley de Biocidas y Agroquímicos de la Provincia del Chubut.**



Fuente: Elaboración propia.

Los principales actores identificados en torno a la implementación de la Ley Provincial son:

- *Dirección Provincial de Sanidad Vegetal.* Depende actualmente del Ministerio de la Producción<sup>14</sup> y como organismo de aplicación de la Ley está encargada de fiscalizar su cumplimiento por parte de comercios, productores y aplicadores. En la práctica, dicha Dirección cuenta con un profesional sin personal a cargo, por lo cual su capacidad operativa es muy limitada.
- *Comercios vendedores de agroquímicos.* Las agropecuarias y otros comercios no sólo venden agroquímicos, sino que como parte del proceso comercial asesoran a los productores sobre los agroquímicos a utilizar, las dosis y las formas de aplicación. En general este asesoramiento se da en los propios comercios y sin receta archivada. La ley exige que cada agropecuaria tenga un profesional (habilitado por el Consejo Profesional de Ciencias Agropecuarias del Chubut e inscripto en el REPROATE) que debe hacerse responsable por la recomendación realizada en un recetario oficial. La fiscalización de los comercios es competencia de la Dirección Provincial de Sanidad Vegetal, pero este proceso aún no está implementado.
- *Municipios.* Contrariamente a lo que prescribe la Ley Provincial, actualmente las habilitaciones comerciales para los comercios que venden agroquímicos no son específicas y tienen los mismos requerimientos que para otros tipos de comercios. Por otra parte, los Municipios deberían facilitar la instalación de Centros de Acopio Transitorio (CAT) para almacenar los envases vacíos de

<sup>14</sup> Frecuentemente se realizan reformas en los organigramas ministeriales y hay una alta rotación de funcionarios.

- agroquímicos luego del triple lavado y hasta su deposición final en forma segura, pero esto aún no se ha implementado en ningún municipio.
- *Aplicadores de agroquímicos.* A menudo el aplicador es el propio productor, pero también puede ser un empleado no especializado, incluso temporario. Es habitual observar que las aplicaciones se realizan sin ningún tipo de protección. De acuerdo a la Ley Provincial deben estar registrados en el REPROMA y disponer de capacitaciones, habitualmente dictadas por el INTA.
  - *Ingenieros Agrónomos.* Los profesionales que receten agroquímicos deben estar matriculados en el Consejo Profesional de las Ciencias Agropecuarias de Chubut y son los responsables por la recomendación del producto a utilizar y la dosis. Deben dejar su recomendación por escrito en una receta oficializada por el mencionado Consejo. Anualmente deben participar de una actualización técnica<sup>15</sup> para mantener su registro en el REPROATE.
  - *Consejo Profesional de las Ciencias Agropecuarias de Chubut.* Imprime y vende los recetarios oficiales para las recomendaciones en el uso de agroquímicos a los profesionales inscriptos en el REPROATE. Asimismo, es el responsable de las capacitaciones anuales obligatorias para dicho registro.
  - *SENASA.* Todos los años emite boletines con los productos fitosanitarios autorizados para ser utilizados en cada cultivo y los límites máximos de residuos (LMR). En los comercios controla que se vendan los productos autorizados, que los mismos no estén vencidos y que se encuentren en sus envases originales (no fraccionados).
  - *Productores.* Tienen la obligación de estar inscriptos en el RENSPA<sup>16</sup> del SENASA. Si bien en ocasiones cuentan con asesoramiento, en última instancia son los responsables de decidir qué producto utilizar en determinado momento, en cada cultivo y con qué dosis<sup>17</sup>. Por ello es fundamental su sensibilización y capacitación por parte de las instituciones estatales, de modo que tomen conciencia sobre los riesgos implícitos tanto en la salud de los consumidores como de los operarios y del propio entorno familiar.
  - *INTA.* Como organismo nacional de ciencia y tecnología tiene la responsabilidad de aportar soluciones tecnológicas ante las restricciones normativas y las necesidades de los productores, para lo cual debe articular tanto las actividades de investigación y desarrollo tecnológico como de extensión para productores, profesionales y funcionarios. Es parte de la Subcomisión de Agroquímicos y durante la reglamentación de la Ley tuvo una activa participación. La estabilidad de los equipos técnicos y de los proyectos institucionales hacen que el INTA tenga un rol protagónico en la dinamización del proceso de implementación y en la articulación con los demás actores públicos y privados.

---

<sup>15</sup> La única capacitación específica realizada hasta el momento fue en 2015, organizada por el Consejo Profesional de Ciencias Agropecuarias del Chubut y dictada por profesionales del INTA.

<sup>16</sup> Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios.

<sup>17</sup> Las diferentes cadenas productivas se insertan en diferentes contextos comerciales que tienen importantes efectos sobre las prácticas agrícolas. Por ejemplo, un importante antecedente de implementación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) no tuvo relación directa con la Ley, sino con exigencias comerciales. En 2005, en el VIRCh se comenzó a trabajar con un grupo de productores de cerezas en la implementación de BPA para certificar las normas GLOBALGAP<sup>17</sup> (Romano y Cittadini, 2010). Si bien fue un proceso no exento de dificultades, se vio dinamizado por las exigencias comerciales, ya que se trataba de un producto de exportación que exigía –por parte de los compradores– el cumplimiento de este tipo de normas.

- *Consumidores.* Los consumidores deberían tener un rol clave en el proceso de implementación de la Ley. Sin embargo, actualmente no están organizados ni cuentan con una representación orgánica y su rol es relativamente pasivo. Un mayor acceso a la información y su organización en asociaciones contribuirían a fortalecer su capacidad de gobernanza sobre la seguridad de los productos que consumen y así podrían constituirse en un elemento de tracción de todo el proceso de implementación.

## 7. Conclusiones

El análisis del caso de la implementación de la Ley Provincial de Biocidas y Agroquímicos es útil para comprender la complejidad del proceso y la diferencia entre el dictado de una norma (y su reglamentación) y su efectiva implementación.

Dicha complejidad obliga a abandonar los enfoques simplistas y lineales para el abordaje de un problema técnico-político (Elverdín et al., 2014) y prestar mayor atención desde un primer momento al mapa de actores y a las múltiples interacciones en las relaciones de colaboración y conflicto que se manifiestan en toda sociedad. Asimismo, es fundamental considerar el contexto cultural y comercial que puede favorecer o entorpecer la implementación de una norma.

A través del caso analizado ha quedado de manifiesto la importancia de la capacitación de los diversos actores involucrados. Complementariamente, también se ha puesto en evidencia la relevancia de una estrategia de sensibilización de actores clave. Uno de estos actores es el consumidor de productos frutihortícolas, que hasta el momento ha tenido un rol relativamente pasivo, posiblemente debido a su falta de organización como actor colectivo.

La articulación interinstitucional, uno de los ejes centrales del proceso, sufre la amenaza de los continuos cambios de funcionarios y de las discontinuidades de los proyectos de gobierno e institucionales. Por ello, deben establecerse acuerdos de largo plazo que trasciendan una determinada gestión.

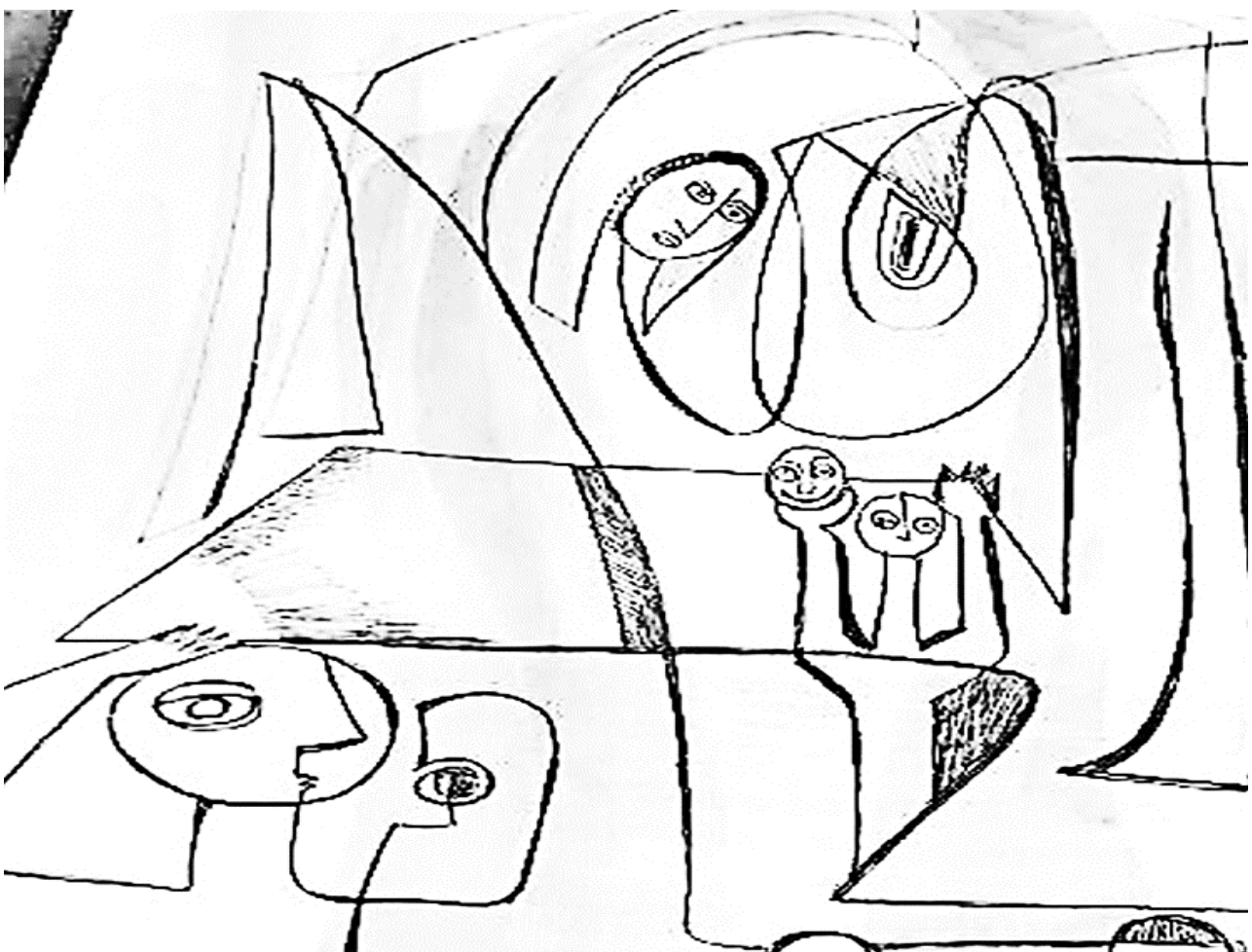
## Referencias bibliográficas

- Elverdín J.; Ledesma, S; Zain El Din, E. y E. Cittadini (2014). *Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios*. Documento base y estructura organizativa. Ediciones INTA. Buenos Aires.
- Gómez, J.J. (2010). *El ciclo de las políticas públicas*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL. Antigua. Guatemala.
- INTA. (2010). *Visión estratégica del INTA para el desarrollo sustentable del sector agropecuario en Patagonia Sur*. Centro Regional Patagonia Sur. Ediciones INTA. Trelew.
- Romano G.S. y E.D. Cittadini. (2010). "Implementación de normas EUREPGAP en la producción de cerezas del Valle Inferior del Río Chubut, Patagonia, Argentina." En: *Actas del 1er Congreso Latinoamericano y Europeo en Co-Innovación de Sistemas Sostenibles de Sustento Rural*. Minas. Uruguay.





### Sección III: Políticas públicas y territorios en transición





### *Introducción*

Las tensiones surgidas por el uso de la tierra en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén adquieren cada vez mayores dimensiones y convocan a reflexionar sobre los procesos que en ella transcurren. En dicha región existen núcleos urbanos de servicios e importantes áreas rurales capital intensivas en las cuales se desarrollan y coexisten distintas prácticas, actores e infraestructuras. , Conviven allí actividades frutícolas y no frutícolas, empresas de servicio e industrias, áreas de vivienda y esparcimiento, rutas y caminos y una importante red de riego y drenaje que atraviesa distintas ciudades y zonas rurales. Estos diversos usos generan diferentes niveles de conflicto (Urraza et al. 2013).

El crecimiento, en los últimos años, de superficies destinadas a la producción animal, forrajes y horticultura, en reemplazo de los montes frutales tradicionales, plantea interrogantes y desafíos respecto a: la sustentabilidad ambiental y económica, al uso del agua y la eficiencia del sistema de riego gravitacional del Valle, la instalación de nuevas prácticas agrarias, entre otros aspectos. Pero las principales tensiones en el uso del espacio están dadas por la fuerte incidencia de actividades no agropecuarias en las áreas tradicionalmente rurales: la explotación de hidrocarburos y la ocupación del suelo agrícola por urbanización.

La fruticultura ha delineado desde principios del siglo XX la producción del espacio y por ende, la generación de infraestructura en la región. Sin embargo, en los últimos años se ha agudizado la competencia con actividades no agrícolas que van imponiendo nuevos patrones de desarrollo, situación que modifica la configuración del territorio y las convierte en elementos de análisis obligado a la hora de estudiar cualquier fenómeno regional.

El territorio productivo se repliega y hay amenazas crecientes de una importante pérdida de calidad de suelo y de agua. Se trata de un dilema local que se configura en torno a políticas nacionales y tendencias globales, con impacto directo en el territorio (política energética, productiva, macroeconómica) y a una economía regional básicamente frutícola, que tiende cada día a una mayor concentración, a una profundización de la brecha tecnológica y a la expulsión de actores del sistema.

El presente trabajo desarrolla los modos y los principales impactos generados por la urbanización creciente de tierras agrícolas en el Alto Valle rionegrino. Aborda los desafíos y los riesgos que plantea la presencia de la extracción de hidrocarburos no convencionales en la región -compartiendo espacios y recursos con la producción de peras y manzanas- y por último, la forma en que, junto a una disminución de la fruticultura regional, se vislumbran modelos de desarrollo en disputa y fuertes tensiones derivadas que tendrán que dirimirse en los próximos años.

Ante la falta de información local (fundamentalmente estadística relacionada a los procesos que se desarrollan en los espacios rurales) este trabajo

también representa un aporte descriptivo sobre la situación vinculada al uso del suelo en la región. Se utilizaron diversas fuentes tales como periódicos locales, artículos de opinión, artículos científicos, informes estadísticos y técnicos, leyes y ordenanzas. Y se realizó un exhaustivo trabajo de campo con entrevistas en profundidad a actores clave tales como desarrolladores urbanos, operadores inmobiliarios, productores, personal de organismos de riego y funcionarios municipales y provinciales con cargos tanto técnicos como políticos.

### *Un territorio en transición: la fruticultura y sus devenires*

La actividad frutícola es la actividad económica más importante de la región del Alto Valle y en función de la cual se ha estructurado el territorio y el asentamiento poblacional. A principios del siglo XX y de la mano del capital inglés, se inicia como un tipo de producción complementaria a la instalación de redes ferroviarias.

Las grandes extensiones de tierras originadas de las campañas militares en la región se fueron dividiendo primero en las típicas “chacras” de cien hectáreas y luego subdividiendo lentamente en pequeñas explotaciones de entre diez y quince hectáreas promedio. Pobladas por inmigrantes de origen principalmente español, italiano e inglés, primero productores de alfalfa y cereales y más tarde frutivinícolas, se comienza a consolidar la figura del pequeño chacarero como sujeto social y económico preponderante en el Alto Valle (Blanco, 1999).

De este modo, la fruticultura se configura como una producción agraria basada en pequeñas y medianas unidades de tierra, bajo una forma de organización del trabajo predominantemente familiar, no típicamente capitalista y con una fuerte impronta en la etapa primaria de la producción (Álvaro, 2015).

Así, tanto por las condiciones geofísicas y climáticas, como por la configuración histórica del territorio, la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén se conformó en una unidad económica-productiva que abarca parte de las dos provincias con un área aproximada de 100 mil hectáreas, con el 70 por ciento de ellas bajo riego. El nivel de potencialidad productiva es muy importante no sólo por sus caudalosos ríos de agua dulce y la disponibilidad y calidad de sus suelos, sino también por sus características climáticas.

Las tres cuartas partes del área productiva del Alto Valle pertenecen geopolíticamente a la provincia de Río Negro, e inmersa en ella se encuentran 14 localidades rionegrinas y el 50 por ciento de la población provincial, lo que indica que la fruticultura ha sido un factor determinante en las pautas de asentamiento y ocupación del territorio. El establecimiento de la población en lo que se ha denominado un “continuo urbano rural” agrupa un total de 306.000 personas en una franja de 100 km (INDEC, Censo 2010).

La cadena frutícola regional se centra en la producción, acondicionamiento y comercialización de manzanas y peras; ocupa una superficie cultivada de 42 mil hectáreas con frutales de pepita (SENASA, 2017) y representa aproximadamente el 85% de la producción nacional. Constituye para la provincia de Río Negro el 67% de los ingresos por exportaciones (ACIPAN, 2014) y genera -en forma directa e

indirecta- una importante proporción del empleo regional y de flujos de bienes y servicios. Sus destinos principales son la exportación, el consumo interno y la industrialización, pero su perfil exportador y su fuerte orientación a la venta para consumo en fresco, se han sostenido desde sus inicios. El creciente deterioro en la calidad de la fruta producida y las limitaciones del mercado contribuyeron a que la cantidad del producto destinado a industria fuera en aumento, hacia la producción de jugos concentrados, lo que representa en la actualidad el 43% de la producción total en el caso de la manzana, mientras que el 32% se destina a consumo interno (Toranzo, 2016). No sucede lo mismo en el caso de la pera, que sigue teniendo como principal destino la exportación.

Desde hace varios años la actividad viene transitando una crisis que parece profundizarse, relacionada a la baja apropiación de la renta por parte del pequeño y mediano productor y a una deficiente adopción tecnológica, debido a un sistema de comercialización complejo y poco transparente: la entrega de fruta en consignación al empaque, sin precio ni plazos de pago, lo que se conoce como "primera venta". En dicho sistema, el chacarero carece absolutamente de poder de negociación. Por otro lado, los cambios productivos iniciados en la década del setenta en competidores del Hemisferio Sur como Chile y Brasil y los cambios tecnológicos y logísticos a nivel global impactaron negativamente en las ventajas comerciales y oportunidades de inserción en el mundo de la fruta del Valle. Los síntomas más claros de la crisis son la caída de la producción, la expulsión y desaparición de actores económicos y un progresivo abandono de la actividad principal en favor de otras alternativas de menor valor agregado, como la ganadería o la producción de forrajes y otros fines no productivos.

Los datos de anuarios estadísticos del SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) expresan la realidad de retroceso en hectáreas dedicadas a la fruticultura de pepita (Tabla 1), con 4694 hectáreas menos en producción en los últimos seis años a nivel de la norpatagonia<sup>1</sup>, de las cuales 3826 corresponden a la provincia de Río Negro (SENASA, 2017). Se estiman además, según fuentes consultadas, unas 15.000 hectáreas en estado de abandono y semi abandono, pero frente a la falta de información estadística agropecuaria no deja de ser sólo una estimación.

Por su parte, las exportaciones de frutas de pepita en el año 2015 (435.459 toneladas) fueron las más bajas de los últimos 10 años (638.987 t. registradas en el 2005) a causa de la disminución de la oferta debido a pérdidas por caída de granizo y al estado de los montes frutales (Toranzo, 2016). En el año 2016 se vuelve a producir otra baja importante en la exportación alcanzando tan sólo 393.064 toneladas (SENASA 2017).

---

<sup>1</sup> Compreendida por las provincias de Río Negro y Neuquén.

**Tabla 1- Frutas de Pepita Patagonia Norte. Superficie (ha) por Especie por año**

Especies	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Manzana</b>	23812	23484	22921	22556	21856	21401	20495
<b>Membrillo</b>	57	58	54	54	54	55	50
<b>Pera</b>	23539	23823	23778	23494	23148	22691	22169
<b>Total Pepita</b>	<b>47.408</b>	<b>47.365</b>	<b>46.753</b>	<b>46.104</b>	<b>45.058</b>	<b>44.147</b>	<b>42.714</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA)-SENASA.

A lo anterior se agrega otro factor muy relevante, como el truncamiento del recambio generacional que caracterizó al Valle durante décadas. Ya el Censo Agropecuario Rionegrino (CAR) 2005 señalaba que el 38% de los productores de fruta de la región del norte de la Patagonia tenían más de 60 años, mientras que el 27% tenía entre 50 y 60 años, el 20% entre 40 y 50 años y tan sólo el 15% tenía menos de 40 años de edad.

La falta de recambio generacional puede explicarse, en parte, por el cambio en las condiciones de producción: el mercado ha ido imponiendo su lógica cada vez más, no sólo en la producción sino también en la reproducción doméstica de las unidades familiares (Álvaro, 2013, 2015). Lo que antes para una familia valletana se presentaba como una oportunidad de vida, una forma de ser en sociedad, hoy es una marca de inviabilidad que los hijos de los productores deciden no afrontar. Este fenómeno no es exclusivo de la región ya que se vincula con el desdoblamiento rural como tendencia global.

En la década de 1970 comienza a darse lugar una rápida concentración empresarial en la que se profundizan las formas oligopsónicas (pocos compradores de fruta y manejo del precio primario) y la difusión del capital transnacional en la cadena. A partir de la década de 1980, las empresas transnacionales o transnacionalizadas, como núcleo hegemónico del sector, avanzan también en la producción primaria disputándole cada vez más capacidad de negociación a los chacareros y protagonizan procesos de integración bajo distintas modalidades. Mecanismos tales como la compra de chacras para producción propia y contratos con productores por la adquisición de ciertas cuotas de fruta por adelantado, les permitieron ir obteniendo mayor control de la producción y de la comercialización interna y externa.

La intensificación de los flujos de capital transnacional concentrado en la cadena trajo aparejado nuevos y mayores requerimientos de calidad por parte de la demanda industrial y el consumo (Álvaro, 2013). En su condición de tomadores de precio y vendedores de primera mano a un mercado oligopsónico, los pequeños y medianos productores son subordinados paulatinamente a esas nuevas demandas y controles de calidad del mercado, particularmente de los supermercados como actores crecientes en el negocio frutícola.

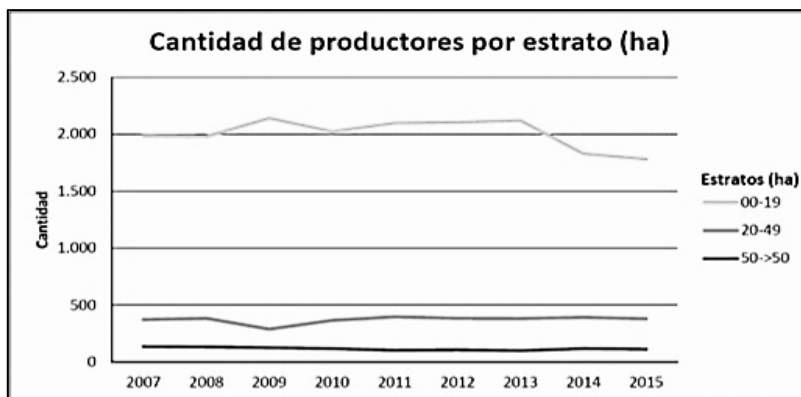
*“Ya en la primera década del siglo XXI sólo diez firmas concentraban más del 80% de las exportaciones al tiempo que aproximadamente el 50 por ciento del volumen de fruta de pepita exportada desde la provincia de Río Negro la proveían los/as pequeños/as y medianos/as productores/as. En la actualidad se identifican seis empresas como las más relevantes del sector, dadas las fusiones de los últimos*

años. Por su parte, en la actualidad el 56% de los productores frutícolas tiene parcelas de menos de 10 has., y poseen el 16% de la superficie cultivada con pepita” (Álvaro, 2015).

La presencia sostenida de formas de producción familiar de los chacareros del Valle muestra capacidad de persistencia, resistencia y en algunos casos de expansión y capitalización (Álvaro, 2013). No obstante, con los acelerados cambios técnicos, de la organización del trabajo y de la calidad de producto requeridos por el mercado internacional inició un ciclo excluyente para los productores primarios que no pudieron adaptarse ni bajo experiencias asociativas consolidadas ni con poder de lobby en la generación de políticas de desarrollo regional.

Una “fruticultura sin fruticultores” empieza a ser tangible desde hace tiempo (Nievas, 2015). Si bien la superficie plantada se ha reducido en relación a la superficie total cultivada, el cambio significativo se da en la reducción del número de productores, fundamentalmente en los estratos más débiles. En el año 2015 se registraron 2276 productores frutícolas, en comparación a los 2496 productores registrados en el año 2007 (Gráfico 1), los que llegaron a ser 4000 en 1964 bajo la entidad CORPOFRUT<sup>2</sup> (Blanco, 1999) y hasta 8000, según otras fuentes, en los tiempos de auge (Río Negro, 2009). Los productores primarios independientes dejan de ser ese sujeto social y agente económico preponderante. Esto permite señalar que lo que se encuentra en “crisis” es una forma de hacer fruticultura, aquella asentada en una organización social de pequeños y medianos productores familiares (Álvaro, 2015) e independientes.

**Gráfico 1- Frutas de Pepita y Carozo Patagonia Norte - Cantidad de productores por estratos (superficie)**



Fuente: Renspa – Senasa 2015

En este escenario, los productores han desplegado estrategias diversas que fueron desde la profesionalización de las tareas productivas para lograr mayor

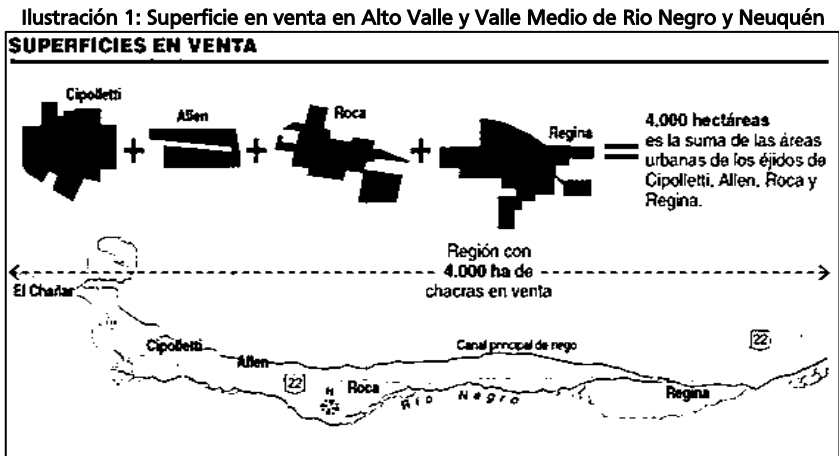
<sup>2</sup> Corporación de Productores de Fruta de Río Negro nacida en diciembre de 1961 a través de la ley provincial 281, como entidad autárquica, con el objetivo de representar a los productores frutícolas en la defensa de sus intereses, llevando a una progresiva participación del productor en el proceso íntegro de comercialización de la fruta (Corvaro, 2013)

eficiencia y la reducción del trabajo familiar, hasta llegar incluso a la descapitalización y pérdida de la tierra productiva por venta, alquiler o remate (Álvaro, 2015). Muchos productores vendieron, alquilaban o loteaban sus tierras, en un proceso donde la producción perdió calidad y se achicó, tanto en superficie cultivada como en volumen producido. Si algunos se volcaron hacia sistemas diversificados en busca de una mejora en la apropiación de la renta y en la composición de sus ingresos, muchos otros salieron de la actividad, frente a intensas demandas generadas por otros sectores para otros usos del suelo, entre ellos el mercado inmobiliario y la actividad energética extractiva (Urza et. al 2015).

*El avance urbano en la región (y las formas de hacer ciudad)*

El avance urbano es un fenómeno que inquieta a casi todas las localidades del Alto Valle y pone en evidencia la lógica del capital volcado al mercado inmobiliario en los territorios rurales. A través de fotos satelitales puede apreciarse un territorio cada vez más ocupado por viviendas, áreas de servicios y recreación, o superficies en blanco, en zonas donde hasta hace algunos años crecían las plantaciones de peras y manzanas que le dieron identidad a las ciudades valletanas.

Un relevamiento realizado por el Diario Río Negro en las ciudades de la región el primer semestre del año 2015, arrojó que se encontraban a la venta alrededor de 4.000 hectáreas, desde El Chañar hasta Valle Medio, igual a la suma de las áreas urbanas de cuatro localidades principales de la provincia (Ilustración 1).



Fuente: Diario Río Negro, publicado el Lunes 13 de julio de 2015.

Otro estudio realizado por INTA permite observar un crecimiento de los distintos conglomerados urbanos del Alto Valle Oeste de Río Negro (Urza et.al. 2016). Se destaca en el primer periodo (2005-2010) una ampliación en la superficie urbana de las ciudades de Cipolletti, Cinco Saltos, Fernández Oro y Allen. En tanto,



en el último periodo 2010-2015, se suman las ciudades de los ejidos de Campo Grande y Contralmirante Cordero (Tabla 2).

En el caso de la localidad de General Roca, una de las ciudades cabeceras de la provincia de Río Negro, hay más de 2100 hectáreas que potencialmente saldrían del circuito productivo agropecuario, según la Adecuación de Plan Director de Roca (PDR) –ordenanza aprobada en 2006-, como áreas habilitadas para la expansión urbana. Ese proceso ya se inició con una acelerada instalación de barrios residenciales al sur de la ruta nacional N° 22, zona productiva e irrigada por excelencia.

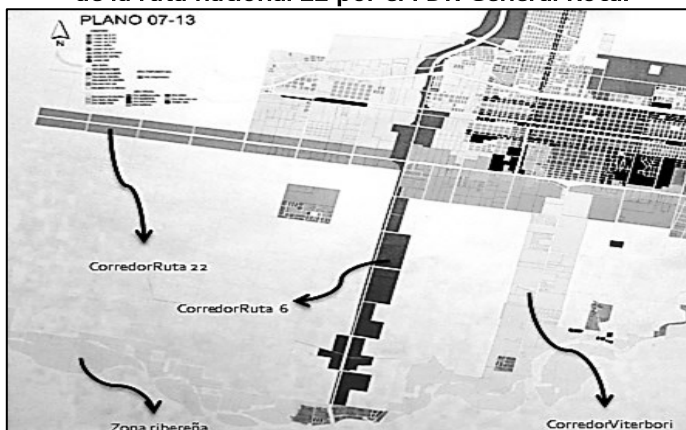
**Tabla 2. Área urbanizada (ha) y variación interanual en localidades del Alto Valle Oeste**

MUNICIPIO	Año 2005	Año 2010	% variación	Año 2015	% variación
	(ha)	(ha)	2005-2010	(ha)	2010-2015
<b>Campo Grande</b>	109,2	109,2	0	144,3	32,1
<b>Cte. Cordero</b>	68,2	91,1	33,6	132,9	45,9
<b>Cinco Saltos</b>	463,5	658,1	42	723,9	10
<b>Cipolletti</b>	1292,3	1459,3	12,9	2172,7	48,9
<b>Fernández Oro</b>	252,1	488,6	93,8	980,1	100,6
<b>Allen</b>	1101,2	1331,9	20,9	1342,1	0,77

Fuente: Urraza et. al 2016.

Las franjas que mayor cantidad de proyectos de urbanización albergan y que invaden la zona rural son los mencionados “corredores”, continuación de las avenidas Roca (Viterbori), Mendoza y Jujuy, Ruta 6, frentes de ruta Nacional 22, zona complementaria y zona de la ribera (Ilustración 2)

**Ilustración 2: Corredores y zonas habilitadas para proyectos de urbanización al sur de la ruta nacional 22 por el PDR General Roca.**



Fuente: Municipio de General Roca- Adecuación PDR 2006, 2010, 2012

La ciudad ha tenido un significativo aumento de la superficie urbana en los últimos veinte años, pero fundamentalmente ha manifestado procesos y tendencias de crecimiento no sujetos a una planificación eficiente, creciendo hacia el norte y hacia el sur, pero también hacia el este y oeste, de diversos modos.

Entre el año 2006 y 2016, la superficie urbanizada creció de 2564,8 hectáreas a aproximadamente 4000. Según datos que se desprenden de un informe proporcionado por la Dirección de Agrimensura de la comuna, entre el año 2006 y junio del año 2015, se habilitaron más de 110 loteos de tierras. Lo más preocupante es que al menos un 70 por ciento (con una ocupación de tierras de 1000 ha aproximadamente) están ubicados sobre lo que hace pocos años era considerada zona exclusiva para uso rural- productivo, sobre la margen sur de la ruta nacional N° 22, donde se ubican las mejores tierras agrícolas cercanas al cauce del río negro.

Si bien el proceso de loteo de tierras se inicia básicamente en la década de 1990, es en los últimos años, del 2008 en adelante, que se visualiza una aceleración del proceso de urbanización, con su pico máximo en el año 2014. Referentes del municipio y del Concejo Deliberante indicaron que en estos años se formalizaron procesos de urbanización dados informalmente con anterioridad y que se intenta respetar la zonificación establecida en el PDR, dándole una zona *buffer* de crecimiento lógico a la ciudad y limitando el desarrollo descontrolado, aunque señalan que la presión inmobiliaria es muy fuerte.

A las 1000 hectáreas ocupadas por loteos habilitados por el municipio en corredores de zona rural al sur de la ruta nacional 22, hay que sumar otra cantidad de hectáreas utilizadas en loteos informales, esto es, formación de barrios residenciales sin la habilitación municipal correspondiente, sobre los que sólo se tiene información por observación en terreno (Ilustración 3). Por su parte, el crecimiento hacia el este y oeste también ocupa suelo sistematizado bajo riego que ha sido productivo y ya no lo es.

**Ilustración 3: Áreas comprometidas con procesos de urbanización sobre zona irrigada, Ciudad de Gral. Roca**



Fuente: Elaboración propia. Imagen tomada en Google Earth 2016.

La expansión de las ciudades del Alto Valle parece hacerlo en dos direcciones: el avance de ocupaciones y asentamientos sociales sobre la zona norte de las ciudades y el loteo e instalación de barrios privados sobre tierras sistematizadas para el uso agrícola en la zona sur del valle. Sin embargo, existen excepciones que responden a otros procesos socio-espaciales, como la expansión de barrios rurales que se formaron como asentamientos de peones de chacras, en las zonas aledañas a las mismas.

Al incremento de asentamientos espontáneos en áreas no convenientes y con deficiente infraestructura básica<sup>3</sup>, se agregan nuevas modalidades de ocupación residencial: las urbanizaciones cercadas, llamadas "barrios cerrados".

En el caso de la localidad de General Roca, la tendencia mencionada se manifiesta claramente acentuando la diferenciación entre norte y sur de la ciudad. Tal como lo indica su Plan Director (PDR), *"un rasgo característico de Roca lo constituye la marcada diferencia entre el norte y sur de la ciudad."* Un sur donde se localizan los sectores medios y medio- altos de la población y un norte donde se ubican los sectores sociales más vulnerables (PDR, cap. 1). La expansión urbanística implica "ir a la ciudad" en distintos niveles de poder adquisitivo.

El loteo sobre las chacras regulado en términos de "urbanizaciones especiales" o "barrios cerrados" en el texto del PDR, - fundamentalmente en el corredor que va de la ruta nacional 22 hacia el río y en la zona ribereña y complementaria -, marca una fuerte tendencia de crecimiento dado en términos de cómo lo demanda el mercado y no hacia donde lo redirecciona el Estado. Es decir, el Estado formaliza en sus regulaciones la tendencia de mercado y satisface una demanda de un sector social medio - alto que busca el desarrollo de determinados emprendimientos urbanos en zonas exclusivas por su accesibilidad y entorno natural. La construcción de infraestructura vial también ha acompañado una fuerte valorización de estos loteos al sur de la ciudad, sobre zona rural.

El tipo de cambio de uso en el suelo, ejemplificado en la localidad de General Roca, pero que se repite con menores diferencias a lo largo del Alto Valle, en cuanto a costos sociales, urbanos y ambientales es alto y pone de manifiesto nuevas tensiones por la apropiación de la ciudad:

*"La fuerte competencia especulativa entre diversos usos productivos, recreativos, comerciales y habitacionales comienza a producir un crecimiento desarticulado de las ciudades sobre el periurbano de la planicie del valle, ribera de los ríos. Se instalan a costa de la pérdida de la tierra históricamente productiva y de gran valor paisajístico del Alto Valle, ante una permisiva planificación y gestión urbana del suelo, desinformación periodística, ausencia de opinión pública y hasta rupturas en la asignación social del sentido histórico dado al espacio socialmente construido. Por efectos negativos y no deseados de la conurbación de la confluencia, la expansión urbana de las ciudades de la región, queda fuertemente tensionada entre estas urbanizaciones de privilegio, alternativas de oferta social y los asentamientos" (Nieves Romero en Techo Argentina, 2013).*

---

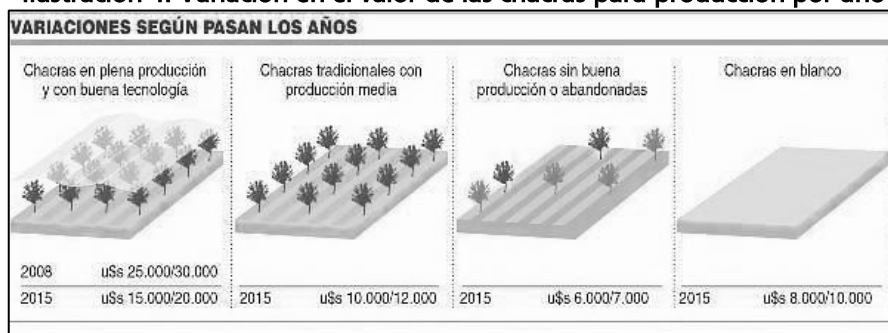
<sup>3</sup> General Roca cuenta con 16 asentamientos informales donde residen 2491 familias, mientras que en el Alto Valle existen 131 asentamientos informales donde reside un estimado de 18.500 familias (Techo Argentina, 2013)

Las nuevas configuraciones de lo urbano indican una cada vez más marcada mercantilización e incremento especulativo del valor de la tierra y las viviendas. Un escenario donde se combina una sobreoferta de tierras a la venta y un excesivo valor de las mismas, al que la mayor parte de la demanda existente no puede acceder, según fuentes consultadas.

Esta situación sólo puede explicarse a partir de entender la tierra como reserva de valor y objeto de especulación financiera. La mayoría de los operadores del mercado inmobiliario acuerdan que la demanda de terrenos y la explosión de loteos sobre el área rural, no responde a una demanda habitacional. Hay una primera demanda, de un 80 por ciento aproximadamente, de reserva de valor (inversión) y el 20 por ciento restante respondería a una demanda de tierras para la construcción de viviendas residenciales.

El loteo es una de las estrategias de salida para pequeños y medianos productores que ya no pueden sostenerse en la actividad frutícola. Actualmente, en el valle se paga más por una chacra en blanco que por una con producción media y los valores de las chacras con buena tecnología y riego por aspersión han bajado en los últimos años alrededor de un 30 por ciento (Ilustración 4).

**Ilustración 4: Variación en el valor de las chacras para producción por año**



Fuente: Diario Río Negro, edición de 13 de julio de 2015.

Algunas localidades han avanzado en la creación de sus propios planes territoriales (General Roca, Villa Regina, Contralmirante Cordero, Cipolletti, Cinco Saltos y General Fernández Oro), estableciendo zonas con distintos tipos de usos (Urza et. al., 2013), con más o menos éxito en su implementación y puesta en práctica.

En el caso de la localidad de General Roca, se sanciona formalmente como Ordenanza N 3.641 en el año 2003 el Plan Director de Roca previamente mencionado. También en el marco de la crisis 2000-2001, surge la necesidad de planificar el uso del suelo urbano en otras ciudades de la región, como es el caso de Cipolletti, donde se elabora el plan estratégico "Cipolletti 100". En Villa Regina el proceso de planificación se dio años después, en el 2013, aunque ya en diciembre del 2005, se sancionó la ordenanza N 133/2005, que determinaba el límite entre la zona urbana y rural, con claras delimitaciones.

Por su parte, los Consorcios de regantes, también han intentado avanzar en la regulación de los nuevos loteos, estableciendo mejoras o mantenimiento de los

canales y desagües, acordando mantenimiento de colectores y solicitando mediciones de impacto ambiental.

Sin embargo, esas regulaciones no se encuentran lo suficientemente consolidadas y convalidadas socialmente como para orientar claramente las decisiones de los actores en un rumbo concreto. Tampoco dan cuenta de una fuerte intervención estatal en el desarrollo territorial en términos agropecuarios, en torno a criterios estratégicos regionales y de largo plazo. Es en el ámbito del mercado y bajo sus propias reglas donde se termina dirimiendo y asignando un uso al recurso suelo y agua, suelo regado, insumo para la acumulación de capital social y ambiental del Valle.

### *Principales impactos del avance urbano (o de las casitas en las chacras)*

Uno de los efectos no deseados del cambio de uso de los suelos en su paso de actividades productivas a otras que no lo son, como el uso para ocupación residencial; es la inutilización directa e indirecta de tierras productivas. Estos nuevos espacios residenciales sin mayor planificación y sin estar enmarcados en un ejercicio prospectivo y estratégico de desarrollo, desatienden factores tales como la pérdida de la vegetación, o la calidad del suelo y del agua. El avance de las urbanizaciones se está dando sobre las tierras de mejor calidad agrícola, con menor nivel de salinidad y mayor material orgánico acumulado.

El segundo efecto que se puede mencionar es en el plano del ordenamiento territorial. "*El Alto Valle es un estrecho oasis de riego recortado sobre tierras áridas...*" señalan Vapnarsky y Pantelides en su libro referido a la población y asentamiento en el Alto Valle de 1987. La localización y expansión urbana en el Alto Valle genera problemas más relevantes que en otras regiones uniformemente planas y fértiles como la Pampa Húmeda. El asentamiento poblacional no puede expandirse sino a expensas de la disminución de las escasas tierras de cultivo bajo riego si no existen políticas de planificación territorial que con un fuerte sustento técnico-científico ordenen el crecimiento de las poblaciones y el desarrollo económico-productivo regional.

Una de las alternativas es pensar en el crecimiento sobre la meseta árida, pero debería ser un avance prudente, ya que existe un frágil equilibrio entre la meseta y el valle que puede verse atentado generando aluviones, cambios en el sistema hídrico subterráneo del Valle con efectos destructivos para los asentamientos existentes (Vapnarsky y Pantelides, 1987). Con esta consideración, cada ciudad tiene más o menos posibilidades de expandirse sobre ella. El aumento vertiginoso de la vecina ciudad de Neuquén y sus alrededores han generado conflictos ambientales aún no resueltos y que se incrementan día a día. La ciudad de Neuquén se ha convertido en el principal conglomerado urbano del Alto Valle de las provincias de Río Negro y Neuquén y ciudad cabecera de un proceso de conurbación y metropolización regional (Ilustración 5).

Pero el efecto más trascendente del uso de chacras con fines inmobiliarios es la afectación del sistema de riego. En términos de patrimonio y de inversión histórica, el sistema de riego del Alto Valle constituye la infraestructura de regadío

más importante del territorio y una de las más importantes del país, compuesta por una red de canales con un desarrollo de 1.977 km. y diques que han evitado inundaciones y escasez. Por su parte la red de drenaje está conformada por más 500 km de canales colectores y subcolectores. El Canal Grande recorre unos 130 kilómetros desde su origen en el dique Ballester ubicado en Barda del Medio hasta Chichinales. Desde la partida hasta la llegada, el declive es de 105 metros. En definitiva, se trata de un sistema de riego por gravedad que no tiene costo energético. En un contexto internacional en el que la energía es cada vez más cara, mayor es el valor patrimonial y productivo del sistema. Regar en otras áreas por bombeo es posible pero tiene un costo diferencial muy alto.

### Ilustración 5: Imagen satelital de manchas urbanas en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén



Fuente: Elaboración propia. Imagen tomada en Google Earth octubre 2016.

Cada vez que se desafectan hectáreas en la zona de chacras por loteos residenciales, los Consorcios de Riego, responsables de la gestión del mismo, dejan de percibir una importante cantidad de ingresos que les permiten asegurar la prestación del servicio, poniendo en riesgo el mantenimiento de la red. Por otro lado, el sistema requiere de un funcionamiento sumamente coordinado porque un canal puede llegar a abastecer de agua hasta 17 chacras. *“Si un loteo queda en el medio y cierra la comunera, el resto se queda sin riego”*, indica un técnico del Consorcio en una entrevista realizada. Por cada barrio instalado en zona rural se requiere adecuar la red de canales y acequias para dejar de irrigar dichas hectáreas y también la organización y financiación del consorcio.

Las instituciones responsables de la infraestructura y el manejo del riego en la región (Departamento Provincial de Aguas, consorcios de riego, municipios, provincia) han mostrado una escasa/nula coordinación para lograr acuerdos y regulaciones coherentes en relación a la preservación a futuro de este servicio y el avance urbano sobre la zona productiva. La mayoría de las situaciones se resuelven de manera informal y como casos aislados, cuando se trata de un problema que aqueja a la región en su totalidad. No obstante, existen algunas reglamentaciones que abordan algunos aspectos de este nuevo fenómeno en expansión, como las resoluciones de los consorcios de riego, con una aplicación también deficiente.

Datos proporcionados por el Departamento Provincial de Aguas sobre parcelas desempadronadas del sistema de riego con trámite formal (2,33 ha semanales o 121,5 ha/año entre el año 2010- 2014) más una estimación de hectáreas desempadronadas informalmente, permite suponer una pérdida entre un 15% y un 20% de tierra bajo riego.

El avance urbano descontrolado dificulta la certificación de buenas prácticas agrícolas, impide una adecuada polinización de los frutales por efecto del alumbrado y atenta contra la producción primaria en general. Se generan riesgos de contaminación de napas de agua y riesgo de deforestación, ya que es progresiva la tala de las viejas alamedas que ofician como cortinas rompevientos de las chacras. La acumulación de basura urbana obstruyendo los cauces de agua del sistema, la falta de limpieza de los comuneros que estaban previamente a cargo del productor, las restricciones de ruidos, el escaso respeto de los turnados en el uso de agua de riego en los barrios residenciales de zonas rurales, el mayor nivel de inseguridad y la mayor presencia de transporte urbano, son factores sobre los que se erigen conflictos por dos usos diferenciales del territorio, en definitiva, por dos modos de vida: el urbano y el rural.

La existencia continua de luz en medio de las chacras produce la proliferación de plagas, como la carpocapsa. También la arañuela encuentra condiciones propicias para desarrollarse en las plantas que acumulan polvo por el paso constante de vehículos por caminos de tierra. Por su parte, el perjuicio en la salud de las poblaciones que residen en loteos lindantes a chacras en producción debido al uso de agroquímicos y defensa contra heladas, sin áreas *buffer* que contengan los impactos, es otro aspecto preocupante.

La salida del sistema de miles de hectáreas bajo riego también significa menor producción de alimentos. En el caso de la producción frutícola regional, si se multiplican 1000 hectáreas que dejan de trabajarse por 35.000 kilos promedio que puede producirse por hectárea, se obtiene una merma productiva de 35.000.000 kilos que dejan de entrar al circuito comercial y alimentario.

En términos estrictamente económicos, no sólo hay que contemplar lo que se deja de generar como ingreso monetario por cada kilogramo menos de fruta producida, sino también los efectos indirectos del fenómeno sobre el comercio y los servicios, ya que una reducción en la producción impacta directamente en el uso de insumos tales como semillas, combustibles, fertilizantes, maquinaria, etc. Es decir, en millones de pesos por año.

Todos estos factores repercuten en la generación de ingreso genuino desde el ámbito productivo y por supuesto en la generación de empleo, tratándose de una actividad de tipo intensiva. La desvalorización del sistema productivo local conlleva también la pérdida de capacidades en término de abastecimiento local y soberanía alimentaria de un territorio.

Si llevamos al extremo el proceso de urbanización y pensamos el Alto Valle convertido en una enorme ciudad o área metropolitana, éste ya no sería el mismo, reflexionan Vapnarsky y Pantelides (1987). El Alto Valle es tal por la calidad de su hábitat, por su naturaleza transformada en más de cien años en patrimonio histórico y social, es territorio humanizado digno de ser preservado como tal, más allá de alternativas de desarrollo con una unívoca visión de crecimiento económico

y valorización monetaria. Es memoria colectiva, es una forma de relacionarse con la naturaleza y con nuestra capacidad de generar autonomía alimentaria, que definirá el futuro de la región y de las poblaciones en el mundo de los próximos años.

### *La explotación de hidrocarburos entre peras y manzanas*

Otro fenómeno se presenta como un problema importante a resolverse en los próximos años y ya ha generado fuertes tensiones en la región. Se trata de la explotación de hidrocarburos y el impulso previsto a su extracción de manera no convencional (método de fracturación hidráulica) en el área de Vaca Muerta, como parte de una política de Estado en términos energéticos.

La actividad energética comienza a generar contradicciones para el desarrollo local ante la decisión del Estado nacional en el año 2011 de incrementar la explotación de los recursos energéticos –sobre todo petróleo y gas- con el objetivo de obtener un autoabastecimiento nacional de combustibles. El potencial energético está situado en Vaca Muerta, una formación de 30.000 km<sup>2</sup> (12.000 km<sup>2</sup> concesionados a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) ) de petróleo y gas de esquistos (shale oil y shale gas) a más de 2.500 metros de profundidad. La formación está ubicada en la cuenca neuquina, involucrando parte del territorio de las provincias de Río Negro, Neuquén, La Pampa y Mendoza.

La relevancia de este yacimiento está en que cuenta con un enorme potencial de obtención de gas (308 TCF) e importantísimos recursos de petróleo que alcanzan los 16,2 miles de millones de barriles. La explotación de estos recursos permitiría reducir el déficit energético del país y la recuperación en el mediano plazo de la soberanía energética (YPF, 2017). Empero, transitar hasta ese destino implica no solo un alto desembolso en términos de inversiones sino una compleja red de políticas e intervenciones de distintos actores en el territorio.

Si bien la extracción de petróleo y gas data de unos cuantos años en la zona y fundamentalmente en la provincia de Neuquén, desde hace poco más de cinco años, estas explotaciones conviven con plantaciones de peras y manzanas, barrera de álamos de por medio. Es en la ciudad de Allen, provincia de Río Negro y centro del Alto Valle, donde la extracción de hidrocarburos en torno a los montes frutales se hace más tangible:

*“Desde el 2013 se experimenta un avance acelerado de la extracción de gas, con 186 pozos, según fuentes oficiales en la EFO (Estación Fernández Oro), sobre la zona rural de Allen, la ciudad productora de manzanas (2971 hectáreas) y peras (3200 hectáreas) más importante del país, con una infraestructura de frío y empaque de 29 unidades, una población rural que supera las 2000 personas (entre los barrios Costa Oeste, Costa Este, La Pasarela y los asentamientos de calle ciega 10 y calle 14), más los propios productores y trabajadores rurales” (Rodil 2016).*



**Ilustración 6: Yacimiento Estación Fernández Oro (Allen, Prov. Río Negro).  
Relevamiento realizado en el año 2015.**



Fuente: Rodil, 2016.

La explotación de gas en medio de las chacras, trae aparejado una serie de riesgos y consecuencias en la zona productiva. Según un relevamiento realizado por Diego Rodil, profesional de INTA, hasta el año 2015:

*“en la zona de Allen ya se perdieron 66 hectáreas de forma directa y se observa un importante número de chacras en estado de abandono. También se registró en estos últimos años derrames de crudo, roturas de caños de agua, explosiones e incendios, contaminación del agua, rajaduras de casas por tránsito de maquinaria pesada, entre otras afectaciones a las personas que habitan y trabajan en la zona rural”.*

Frente a una fruticultura regional con un complejo problema de rentabilidad, la renta proveniente de la industria petrolera por los derechos de servidumbre o derechos del superficiario<sup>4</sup>, aparece en el sector como una posibilidad de obtener recursos económicos rápidamente y de manera segura.

Más allá de los posibles impactos ambientales de las técnicas utilizadas para la extracción de hidrocarburos (una es el cuestionada técnica de fracturación hidráulica o fracking), la actividad tradicional frutícola se ve amenazada por la explotación hidrocarburífera, no sólo de manera directa, sino también a través de su impacto indirecto en la creciente urbanización aparejada para la región (incremento en la demanda de servicios, de vivienda, de transporte, etc.). Las dimensiones de dicha conflictividad se presentan más como incertidumbres que como certezas.

Sin embargo, es posible visualizar una serie de transformaciones que las localidades de la región deberán atender en los próximos años, relacionadas no sólo a riesgos de contaminación ambiental, crecimiento exponencial de las ciudades, elevación de los costos de vida, competencia por los recursos y la mano de obra, entre otras. Sino también a los riesgos vinculados a una posible consolidación de patrones de desarrollo neo desarrollistas vinculados a procesos de

<sup>4</sup> Se trata de un pago anual o indemnización que recibe el productor por la ocupación de su propiedad y los daños causados en ella por la extracción y transporte de los recursos obtenidos.

extracción de las riquezas naturales y apropiación de la renta extraordinaria por grupos económicos concentrados multinacionales vinculados fuertemente al sector de los hidrocarburos y la minería.

*Reflexiones finales: Actividades en tensión y reconfiguración del territorio ¿Modelos de desarrollo en disputa?*

Las nuevas problemáticas vinculadas con el cambio de uso de tierras productivas en el Alto Valle de Río Negro están reconfigurando el territorio. De esta manera, se hacen visibles nuevos escenarios, nuevos usos del suelo, nuevos actores y/o nuevas estrategias. La lógica del capital volcado al mercado inmobiliario se hace presente en los territorios y la presión de lo urbano sobre lo rural de la mano de un cambio en los sistemas de producción, atentan contra la supervivencia de los actores tradicionales de la producción frutícola de la región, que ante la ausencia de políticas públicas que atenúen, gestionen y/o regulen estos cambios, se encuentran imposibilitados de adaptarse a los nuevos términos. Por su parte, la actividad extractiva y sus actores extra-locales instalan un modelo de desarrollo impuesto y determinado por lógicas externas.

La posibilidad de vislumbrar qué patrones de desarrollo se ponen en juego en relación a dichas transformaciones y problemáticas es esencial para pensar en alternativas de desarrollo en nuestras regiones.

El creciente protagonismo que fue cobrando el capital transnacional en la dinámica de acumulación, impuesta fundamentalmente en la etapa neoliberal, ha generado nuevas formas de organización territorial y socio-productiva. Los actores tradicionales/ locales de la actividad pierden poder en el marco de una transformación socio-económica y simbólica del territorio valletano, como "locación de lo global".

El impacto en la economía regional de políticas nacionales y la instalación de lógicas cada vez más fuertes de un capitalismo extractivo y transnacionalizado son trascendentales en la disputa en torno a los modelos de desarrollo que se pretenden instalar, en la relación sociedad-naturaleza que esos modelos sostienen, en la identidad cultural que se preserve y estimule. Pensar en nuevos modelos supone evaluar y dirimir las tensiones presentes en pos de un modelo de desarrollo sustentable en términos sociopolíticos, macroeconómicos y ambientales.

La consolidación de procesos de "reprimarización" y la definición de patrones productivos definidos por dinámicas más vinculadas con la orientación del modelo de acumulación nacional que con perspectivas territoriales concretas, genera procesos de desarrollo controlados por actores extra-locales, por lo que la renta generada en los territorios no se vuelve a invertir allí, sino que se "fuga" hacia otras regiones del país o, directamente, al exterior.

Estos procesos colocan en el centro de disputa la cuestión acerca del territorio y el ambiente y en la agenda política el debate entre lo que se entiende como "desarrollo" a solas y desarrollo "sustentable". La sustentabilidad debe entenderse como un concepto que vincule los procesos de organización social y construcción cultural, que habilite aprendizajes colectivos de los actores del

territorio, que considere integralmente las relaciones entre sociedad/cultura, ecosistemas/ambiente y gobernanza/participación.

Tanto la urbanización impuesta como lógica mercantil sobre el uso del suelo, la extracción de hidrocarburos y la continuidad de un modelo de fruticultura expulsiva, remiten a modelos donde la sustentabilidad en términos de “justicia ambiental y distributiva” está en juego, en el mediano y largo plazo.

El retraimiento de la actividad frutícola queda de manifiesto en la facilidad con que otras actividades aún más desiguales y expoliadoras de la renta de la tierra (usos extractivos del suelo), logran instalarse en la zona como alternativa. Esto tiene que ver con el debate de una política de soberanía alimentaria y tenencia de la tierra productiva que en nuestro país no se ha dado de manera profunda. En este esquema el Estado (en su acción y en su inacción, dependiendo los momentos) refuerza las lógicas del mercado (Álvaro, 2013, 2015). Aquí entra en juego la política pública, la instalación de la mirada soberana en la agenda de la política agropecuaria y en la configuración del modelo de desarrollo.

Entonces nos preguntamos ¿Qué producción y quiénes son los actores priorizados para producir? Las nuevas configuraciones urbano –rurales en el Alto Valle favorecen cada vez más la concentración productiva y comercial, la menor existencia de productores en el sistema, el mayor monopolio de precios y la menor soberanía regional de los procesos de desarrollo locales.

La perspectiva a futuro del modelo de desarrollo regional es compleja. La apropiación de la renta de pequeños y medianos productores es decreciente y el recambio generacional muy bajo. Las regulaciones y el control público en torno a la preservación de los recursos son débiles, así como las políticas de gestión ambiental. Las capacidades de los actores como generadores de demanda y de estrategias alternativas al modelo imperante son escasas. La pérdida de suelo productivo y de hectáreas sistematizadas bajo riego es altamente significativa. No puede soslayarse el deterioro de la identidad productiva en las poblaciones y del patrimonio histórico asociado. En los sectores responsables de la toma de decisión prevalece la descoordinación y el interés particular por sobre los derechos colectivos.

El territorio valletano está manifestando a través de sus tensiones un cambio en el modelo de desarrollo regional y una disputa que aún no se ha terminado de resolver entre fuerzas sociales locales, nacionales, globales, tradicionales, modernas. Pensar en un único modelo de desarrollo posible es querer imponer un solo tipo de regulación a los conflictos manifestados. Es no asumir el carácter inmanente de la conflictividad social. Los conflictos no se resuelven definitivamente sino que se estabilizan provisoriamente en función de las relaciones de fuerza presentes. Los conflictos no pueden ser ni resueltos ni eliminados, ya que son inmanentes a toda sociedad capitalista y por ende hay que pensar el desarrollo a partir de ellos.

Los escenarios posibles son disímiles y ciertamente complejos. No obstante, hemos tratado de plasmar en estas líneas la idea de que el crecimiento urbano por sí solo no es sinónimo de desarrollo y menos de “desarrollo sustentable”. De igual modo, contar con hidrocarburos en el suelo no es igual a “prosperidad regional”. Creemos fundamental superar los límites impuestos por los modelos que intentan imponerse y fomentar la diversificación productiva sobre una matriz económica que

contemple el desarrollo armónico de las actividades, afianzando tejidos productivos diferentes, más inclusivos desde el punto de vista económico y social y con una dinámica más "endógena". Para ello es preciso un fuerte liderazgo del Estado en la conducción de estos procesos y un compromiso más intenso de las poblaciones del valle en el debate del futuro desarrollo regional.

### *Referencias bibliográficas*

- ACIPAN, (2014). *Observatorio Económico. Economía & Empresas N° 07. Informe del Comahue 2014: Principales aspectos de las economías de Neuquén y Río Negro.*
- ÁLVAREZ, M.E.; BERCOVICH, G. A.; HERRERO A. C. (2014). *La Patagonia: cuestiones demográficas de la tierra del fin del mundo.* Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia del Neuquén.
- ÁLVARO, M. B. (2015). *¿Crisis de la fruticultura o crisis de un modelo excluyente de hacer fruticultura?* <http://www.zumbido.com.ar/2015/02/crisis-de-la-fruticultura-o-crisis-de-un-modeloHYPERLINK>  
["http://www.zumbido.com.ar/2015/02/crisis-de-la-fruticultura-o-crisis-de-un-modelo-excluyente-de-hacer-fruticultura/"excluyente-de-hacer-fruticultura/.](http://www.zumbido.com.ar/2015/02/crisis-de-la-fruticultura-o-crisis-de-un-modelo-excluyente-de-hacer-fruticultura/)
- BLANCO, G. (1999). *El Alto Valle del río Negro y la fruticultura. La historia de un origen pionero, un pasado de gloria y un presente difícil. Fruticultura Moderna – Tecnología, transferencia, capacitación, organización – 9 Años de cooperación técnica. 1990/1999.* Publicación de INTA / GTZ
- BRESSER PEREIRA, L. C. (2009) "El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional." en *Economía*, Vol. 4, Nro. 10.
- CORVARO, C. (2013) "Corpofrut: orígenes de una historia de oportunidades y desencuentros para los chacareros frutícolas". En: Alemany, C. (Coord.), *De la focalización al enfoque territorial: experiencias de extensión rural en los grandes valles de la norpatagonia.* Gral. Roca: Ediciones INTA: 143-154.
- DOMINI, S.; MAURICIO, B. Y ZUNINO, N. (2013). "*Aproximaciones sobre la agricultura familiar diversificada en el Alto Valle de Río Negro en el contexto actúa*". En: Alemany, C. (Coord.), *De la focalización al enfoque territorial. Experiencias de extensión rural en los grandes valles de la norpatagonia,* Gral. Roca: Ediciones INTA: 109-122.
- ESCOBAR, A. (2005). "El post-desarrollo como concepto y práctica social", en *Daniel Mato (Coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización,* Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caraca: 17-31.
- GARCÍA DELGADO, D. Y CHOJO ORTÍZ, I. (2006). *Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo.* Doc. Aportes de Administración Pública y Gestión Estatal [online]. N° 7, Buenos Aires: 119-152. ISSN.
- INTA (2007). *Enfoque de desarrollo territorial: documento de trabajo Núm. 1., Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios,* Buenos Aires.

- INTA (2013). *Programa Nacional de Transformaciones Territoriales, Innovación y Gestión del Desarrollo*, Documento de Trabajo, Bases del Programa. Buenos Aires.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (2005). "Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad", en *Rebelión*, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org), Ecología social. Buenos Aires.
- MÉNDEZ CASARIEGO, H. Y PASCALE MEDINA, C. (2014). *Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica*. FAO: Santiago de Chile.
- MORIN, E. (2002) "*Introducción a una política del hombre*." Gedisa: Barcelona.
- NIEVAS, W. E. (2015) "¿Una fruticultura sin fruticultores?" en *Revista Fruticultura & Diversificación* Núm. 76, segundo semestre, Buenos Aires.
- ORTIZ, R. Y SCHORR, M, (2007). *La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la posconvertibilidad. Papeles de trabajo*. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Año I, Núm. 2, Buenos Aires.
- RODIL, D. (2016). *Transformaciones neocoloniales en el Alto Valle del Río Negro*. XVIII Jornadas Nacionales de extensión rural y X del Mercosur. Cinco Saltos, 9,10 y 11 de noviembre de 2016.
- SACHS W. (2008). "*Un futuro justo. Recursos limitados y justicia global*". Colección: Encuentro Icaria Intermón Oxfam, Editorial: Icaria, Barcelona, España.
- SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA- SENASA (2017) *Anuario Estadístico 2016 – Centro Regional Patagonia Norte*. Argentina.
- STEIMBREGER, N. (2005). *Características del proceso de urbanización y redistribución de la población en las provincias de Río Negro y del Neuquén en el período 1991-20011*. Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.
- SVAMPA, M. (2010). *La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes*. Disponible: <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf>
- TECHO ARGENTINA (2013). *Relevamiento Asentamientos Informales*. Buenos Aires.
- TORANZO, J. (2016). *Producción mundial de manzanas y peras*. Estación Experimental Agropecuaria Alto Valle. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Alto Valle.
- URRAZA, M. S., SHERIDAN, M. M. Y MUÑOZ, J. A. (2013). *El territorio en Campo Grande. Una aproximación a partir del análisis del uso y cobertura del suelo*. Extensionistas en la Agencia de Extensión Rural Cipolletti. EEA Alto Valle. CR Patagonia Norte INTA. Alto Valle.
- VAPÑARSKY, C. A. Y PANTELIDES, E. A. (1987). *La formación de un área metropolitana en la Patagonia: Población y asentamiento en el Alto Valle*. CEUR: Buenos Aires.

#### Artículos Periodísticos

- "Fruticultura: Explotación y glamour". En: *Página 12*, 11.02.2016.
- "Con el changuito por Plaza de Mayo". En: *Página 12*, 23.08.2016.
- "Por la crisis de la fruticultura hay 4.000 ha en venta en la región". En: *Río Negro*, 13.06.2015.
- "El fin de la chacra de los viejos", *Río Negro*, 27.07.2015.

"Radiografía del negocio de la tierra en Cipolletti". En: *Río Negro*, 31.08.2014.  
"Desarrollo de Roca: Una mirada al PDR con perspectiva valletana". Columnista Omar Reggiani Arquitecto, En: *Río Negro*, 17.12.2014.  
"Urbanizaciones sobre tierras productivas: El discreto encanto de las casitas en las chacras", En: *Fruticultura Sur*, 20.06.2011.  
"*Fruticultura: 20 años de decadencia*", Ricardo Raúl Epifanio. Especial "Río Negro", 27.04.2009.

#### *Páginas web visitadas*

[https://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad\\_de\\_General\\_Roca](https://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_de_General_Roca)  
<http://www.generalroca.gov.ar/economia/>  
<http://www.senasa.gob.ar/institucional/centros-regionales/centros-regionales/patagonia-norte>  
<http://www.cafi.org.ar/>  
<http://www.ypf.com/desafiovacamuerta/>

#### *Leyes, Ordenanzas y Resoluciones*

Ley N 3086 sancionada el 20/03/97/, promulgada el 11/04/97 por decreto N 271, por la legislatura de la Provincia de Río Negro. Ley de Creación y transferencia de parcelas por el Régimen de Consorcio Parcelario.  
Ordenanza N° 2.928/98 del 23 de diciembre de 1998: Delimitación territorial del ejido municipal de General Roca.  
Ordenanza N 3.641/03: se aprueba el Plan Director del Municipio de General Roca.  
Ordenanza N°: 4232/06: Adecuación Del Plan Director Del Municipio De General Roca.- Primera Etapa.  
Ordenanza N 4.513/10, Barrio Pecini  
Ordenanza N 4.588/10 Corredor Viterbori.  
Ordenanza N°: 4675 /2012 del 11 de diciembre de 2012: Modificación de parámetros para área complementaria, área urbana y corredores.  
Resolución Municipal N: 2766/06. Anexo I- Reglamentación Especial para Urbanizaciones Especiales.  
Resolución N 112/2013- Departamento Provincial de Aguas. Desempadronamiento y Canon de Riego y Drenaje







## ***Lo último que se pierde". La gestión política de reclamos territoriales indígenas y campesinos en Salta: El caso de los ex lotes fiscales 55 y 14***

Walter F. Mioni, Gastón Godoy Garraza, H. Hernán Hernández, Álvaro Penza, Juan R. Rojas y Juan I. Pearson

### *Introducción*

En el marco de un complejo escenario de conflictos y reclamos territoriales en toda la región del norte argentino, uno de los más relevancia ha adquirido, en términos de reivindicación de territorio por parte de comunidades de pueblos originarios y familias campesinas es el de los ex lotes fiscales 55 y 14, en el departamento Rivadavia, Provincia de Salta (ver Figura 1).

El caso se erige como emblemático por reunir elementos de alta complejidad, vinculados a su posición geopolítica como límite tri-nacional (Argentina, Bolivia y Paraguay) y como espacio atravesado por el trazado de un "corredor bioceánico"; su extensión (643.000 hectáreas), que lo posiciona como el conflicto de restitución territorial más grande de Argentina y uno de los más importantes del continente; su emplazamiento en la zona de mayor diversidad cultural y lingüística del país; su potencial productivo, que lo configura como área de reserva para la expansión de la producción agro-ganadera extensiva, mientras constituye uno de los principales abastecedores del mercado informal de la madera; por encontrarse en la región con los índices de NBI más altos del país; por los recursos existentes en su subsuelo, con importantes reservas de hidrocarburos y agua dulce; por la intrincada superposición de usos culturales y de derechos adquiridos sobre el territorio; y por último, pero no menos relevante, por su encuadramiento en un proceso judicial, actualmente en instancias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Luego de respuestas judiciales insuficientes a nivel local y nacional, las comunidades demandantes lograron la intervención de esta instancia de resolución de conflictos en el marco del sistema internacional de los Derechos Humanos.

En los últimos años, frente a la amenaza de un fallo en contra del Estado Argentino por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (La Corte), se han puesto en marcha acciones estatales -tanto desde el ámbito nacional como provincial- tendientes a evitar dicho desenlace. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) viene desarrollando tareas de extensión e investigación en el territorio (ver pág. 8), habiéndose convertido en una de las pocas agencias estatales con presencia permanente en el lugar.

Podría afirmarse que entre los numerosos conflictos por reclamos territoriales en la Provincia de Salta, este caso es considerado "de excepción". Durante mucho tiempo operaron en él algunos resortes institucionales que no se han puesto en juego en otros reclamos (por ejemplo, audiencias con el titular del Poder Ejecutivo, disposición de fondos para la realización de determinados estudios de base territoriales, e incluso el mismo referéndum que más adelante

reseñaremos), lo que pone en evidencia que este caso no puede ser considerado uno más entre tantos. Pero, mirado en su contexto, podemos afirmar que no se trata de un conflicto que podamos clasificar como "aislado":

El reclamo de parte de comunidades de pueblos originarios respecto al reconocimiento y efectiva titulación de las tierras que históricamente han poseído es un fenómeno que no ha parado de crecer en el mundo, el país y la provincia. Lo mismo puede afirmarse de los avances por parte de sujetos particulares (individuos o empresas) en acciones tendientes al desalojo de familias campesinas e indígenas de las tierras que históricamente han ocupado (Domínguez, 2008; Mioni et al, 2013; Bidaseca, 2013).

Asimismo, dentro del universo de conflictos territoriales que se han suscitado en las últimas décadas, muchos de ellos tienen por escenario inmuebles titulados registralmente en favor de personas (físicas o jurídicas) de derecho privado. Y muchos otros se suceden sobre inmuebles de dominio público estatal, lo que comúnmente se conoce como inmuebles o "lotes" fiscales. Lo particular de estos últimos es que se trata de conflictos en donde la discusión se desarrolla sin que intervengan expresamente las pretensiones, intereses y derechos invocados de otros actores privados. Es, por decirlo de algún modo, una relación *vis a vis* entre Estado y reclamantes. Un Estado que se desenvuelve en diferentes facetas, - sus órganos, o poderes -, ya que es por un lado el titular del dominio sobre los inmuebles en disputa, es quien fija las reglas del ejercicio de los derechos, y es también quien tiene la potestad de resolver en los reclamos desde el órgano judicial.

### *Propósito del trabajo*

A más de veinte años de iniciado el conflicto y pese a la notoriedad y relevancia que ha tomado el caso, persisten al día de hoy marchas y contramarchas en las acciones de gestión pública destinadas a una resolución definitiva del reclamo.

En este marco nos interesa - a partir de reconstruir retrospectivamente este proceso de intervención- conocer las consecuencias conflictivas de estas acciones, analizando las definiciones, fundamentos y estrategias que emanaron desde el Estado.

Para ello, conceptualmente vamos a adentrarnos en distinguir en los fundamentos, entre "lo político" y "la(s) política(s)". Cuando nos referimos aquí a "lo político", intentamos representar aquello que está más allá del entramado institucional, y lo diferenciamos de "las políticas", que son las herramientas diseñadas para llevar a cabo la performance política de los funcionarios de turno. Lo político es aquello que en un momento determinado pone en cuestión los fundamentos del orden. Es ese momento casi imperceptible en el que se produce un cuestionamiento estructurante de la sociedad y de la institución del orden.

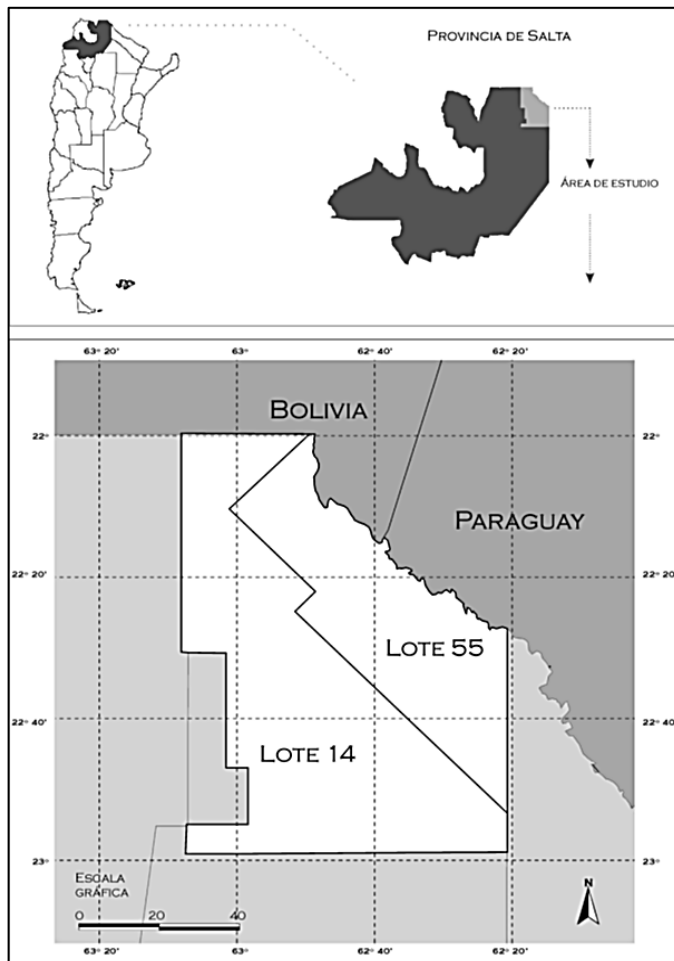
Para desentrañar esta diferencia, analizaremos por una parte, las disputas y argumentos entre las territorialidades en pugna y, por otra, la concurrencia de

diversos actores gravitantes en torno al interés por una administración del conflicto, su resolución, y también de aquellos que persiguen las ventajas que podría proporcionar la dilación de la controversia.

Tratándose de una situación conflictiva, que, como tal, requiere de una acción expresa por parte del Estado (la titulación de las tierras en favor de los reclamantes), y que esto en sí constituye la toma de una decisión, ahondaremos en este concepto, en las posibilidades de su ocurrencia en este caso, y el carácter performativo del que estaría (o no) dotada.

Se trabajará en base a entrevistas a informantes clave, observación participante y análisis documental (publicaciones, actas, decretos, actuaciones administrativas, informes de cancillería, de la CIDH, etc.).

**Mapa 1: Argentina, Provincia de Salta y Lotes 55-14 (área de estudio)**



Fuente: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

### *Haciendo historia: descripción del proceso*

En el año 1983, con el retorno de la democracia, se inician los reclamos indígenas sobre sus territorios ancestrales y un año más tarde las comunidades del entonces lote fiscal 55 acercan al Gobierno de Salta una “Declaración Conjunta” solicitando la entrega de tierras. Se comienza también una readaptación legislativa para normar los nuevos tiempos y en 1986 la provincia avanza en una reforma de la Constitución Provincial y se sanciona la Ley N° 6373 de “Promoción y Desarrollo del Aborigen”; en 1987 se sanciona la Ley N° 6469 de “Regularización de la situación ocupacional del lote fiscal 55”, actualmente en vigencia.

En el año 1991, 27 comunidades de los 5 pueblos, y con el apoyo de Survival International y la Iglesia Anglicana, presentaron al gobierno de Salta, según lo establecido en la Ley N° 6469, un pedido de titularidad del total del lote 55 y una fracción del lote 14 como un territorio unificado y en forma colectiva. Las comunidades se habían organizado en una asociación civil de segundo grado, denominada Lhaka Honhat, con personería jurídica aprobada en 1992. Logran firmar un acta acuerdo con la Provincia, ratificado por decreto N° 2609/91.

En 1993 la Provincia promulga el decreto N° 18, que crea la “Comisión Asesora Honoraria” con el fin de asesorar al Ejecutivo en el abordaje del proceso de adjudicación. Estaba conformada por distintas dependencias del estado provincial, la Universidad Nacional de Salta (UNSa), la Universidad Católica de Salta, dos representantes indígenas y dos criollos. De las deliberaciones ocurridas durante su existencia surgieron distintas propuestas de los distintos grupos:

- Lhaka Honhat presenta su “Proyecto de Demarcación de Tierras” donde indicaba una pretensión de 400.000 hectáreas para las comunidades asentadas en el fiscal 55 a entregar en un título único a nombre de la Asociación, como un bloque continuo, sin subdivisiones y preveía traslados masivos de la población criolla que quedase dentro de dicho territorio.
- La “Propuesta Criolla Unificada” proponía que se entreguen 40 hectáreas a cada familia, sean indígenas o criollas, a la que se deberían agregar 10 hectáreas más por cabeza de ganado mayor y una hectárea por cabeza de ganado menor, a ubicar en el lugar actual de ocupación.
- La “Propuesta de la Cooperativa Wichi Ka Puche Hi” solicitaba se entreguen títulos a los pobladores criollos y aborígenes en su actual lugar de asentamiento en parcelas cuya dimensión se alcanzarían de común acuerdo. Deja la posibilidad de que las comunidades opten por el título en condómino o por comunidad.
- A estas hay que sumar las propuestas surgidas dentro de la comisión honoraria:
- La “Propuesta del Ministerio de Acción Social” planteaba una solución en pasos, primero la regularización de lotes urbanos (La Puntana; Santa María, Santa Victoria, Misión La Paz, Alto La Sierra) y el segundo de lotes rurales. Excluía al Lote 14 “para evitar complicar más el proceso de adjudicación” y preveía una distribución de las tierras entre ambos grupos étnicos en forma proporcional a

la población de cada grupo, es decir, dos tercios para indígenas, un tercio para criollos.

- La "Propuesta de las Universidades Católica y Nacional de Salta" que pretendía distribuir, adscribiendo al pedido de Lhaka Honhat, 330.000 hectáreas para las comunidades en un título único, una "reserva ecológica" de dominio público de transición y separación de las poblaciones criollas e indígenas de 70.000 ha y entre 180.000 a 210.000 hectáreas para las familias criollas, reubicándolas en el sector sur y oeste del 14

Durante el impasse posterior al trabajo de la Comisión Asesora Honoraria debido a la falta de consensos, el gobierno provincial avanzaba en la elaboración de un proyecto de "Desarrollo e integración de la región chaqueña al MERCOSUR". Este proyecto implicaba el desarrollo urbanístico de los lotes fiscales 55 y 14, el trazado de las rutas 86 y 54 para integrar la región al resto de la provincia como parte del corredor bioceánico, entre el Atlántico y el Pacífico, y la construcción de un puente que uniera Misión La Paz y Pozo Hondo, en Paraguay, atravesando el río Pilcomayo.

Entre agosto y septiembre de 1996, unos 1.000 miembros de las comunidades indígenas ocuparon pacíficamente el puente internacional sobre el río Pilcomayo. La traza de la ruta y las obras proyectadas pasaban por medio del territorio ocupado por las comunidades, por lo cual se exigía que no se continuasen sin haber realizado un estudio del impacto social y ambiental que tendrían sobre la vida de las comunidades. También exigían que se les consulte antes de proseguir con el plan de desarrollo e integración de la región chaqueña.

Por la presión política ejercida se firma una nueva acta, en la que el Gobierno provincial se compromete a dictar, en el plazo de 30 días, un decreto que fije los lineamientos y pautas para la adjudicación definitiva y equitativa, de las tierras de los lotes 55 y 14, a las respectivas poblaciones indígenas y criollas. Este decreto nunca se hizo.

### *El "Proceso de Solución Amistosa"*

Luego de haber agotado los recursos de la jurisdicción interna, Lhaka Honhat presenta su petición ante la CIDH en 1998. Entre los años 1999 y 2005, por recomendación de la CIDH se desarrolla un "Proceso de Solución Amistosa", que se constituyó luego en una "Mesa Ampliada" donde participaban los actores involucrados en el conflicto territorial y sus asesores: el Gobierno Provincial, el Gobierno Nacional, Lhaka Honhat, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), ASOCIANA, la Organización de Familias Criollas (OFC) y FUNDAPAZ, con el objetivo de llegar a una propuesta consensuada de solución. Al mismo tiempo que se desarrollaba este proceso, el Estado provincial adoptó medidas paralelas que fueron entorpeciendo los avances del proceso.

Una de ellas fue el decreto N° 461 de 1999 que ordena adjudicaciones a individuos y a comunidades indígenas dentro del lote fiscal 55. Esto lleva a Lhaka Honhat a la interposición de un recurso de amparo, que es rechazado por la Corte

de Justicia de Salta Esta decisión finalmente es revocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2004 y consecuentemente por la Corte de Salta en 2006.

Un mecanismo que se fue desarrollando en las discusiones entre las organizaciones y sus asesores, que denominamos "el diálogo para la delimitación territorial", se ensayó por primera vez entre una comunidad y las familias criollas vecinas durante los años 2004 y 2005. Aunque no se consiguió cerrar ningún acuerdo, se alcanzaron avances importantes.

El aprendizaje de esta experiencia sirvió para identificar tres vacíos básicos: a) la necesidad de la presencia del Estado como facilitador y legitimador de acuerdos; b) la necesidad de un acuerdo marco de distribución, y c) la necesidad de contar con un proceso de acreditación de derechos de las familias criollas. Ocurrido esto más adelante, el "diálogo" se consolidó como la herramienta adecuada para la resolución de los conflictos locales y finalmente fue adoptada por el Estado.

### *La convocatoria al referéndum*

En marzo de 2005, el Gobierno de la Provincia presenta en forma unilateral, su "Propuesta de Distribución de los Lotes Fiscales 55 y 14" a la CIDH. En Julio del mismo año se sanciona la Ley N° 7352, en la que convocaba a un referéndum en el departamento Rivadavia para definir la entrega de tierras. Lhaka Honhat presentó una acción declarativa de certeza ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se declaró incompetente al respecto. La Provincia argumentaba "que el referéndum era una modalidad válida para permitir la participación informada de los pueblos indígenas a modo de consulta bajo el Convenio 169 de la OIT, y se trataba así de dar una solución democrática al problema" (Informe CIDH N° 2, 2012: 25).

Cabe destacar que la necesidad de regularizar la situación dominial de indígenas y criollos no es cuestionada por ninguna de las partes. El punto de controversia es la forma de realizar esa entrega. De hecho, la Provincia interpretó que con un resultado positivo en el referéndum se avalaba su propuesta, la misma que era desconocida por la mayoría de pobladores indígenas y criollos. La mayoría votó por el sí. El recuento de votos arrojó: 5.049 votos a favor del SI, 131 a favor del NO, 34 votos nulos y 3.978 votos en blanco.

Sobre este hecho en particular la CIDH opinó años más tarde que

*"es necesario señalar que los derechos fundamentales son inalienables y una mayoría no puede votar por rechazar o retirar los derechos de cualquier segmento de la sociedad. La realización de este referéndum constituyó un uso indebido de un mecanismo democrático"* (Informe CIDH N° 2, 2012: 62).

La CIDH aprobó su "Informe de Admisibilidad" N° 78/06 en octubre de 2006, en el cual declaró "admisible la petición en cuanto se refiere a las presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos de la Convención Americana" (Informe CIDH N° 2, 2012: 32).

Los criollos, por su parte, a través de la OFC, sosteniéndose en la propuesta de la provincia, realizaron gestiones para avanzar en una cuestión clave y pendiente: la acreditación de derecho de las familias criollas según la legislación

vigente, probando su posesión veinteñal sobre su ocupación actual, cuyos resultados fueron refrendados a través de la Resolución Ministerial, del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable N° 340/09, con 462 carpetas con derecho acreditado.

### *Acuerdos entre OFC y Lhaka Honhat, el marco político de la solución*

Luego de varias reuniones y tensas deliberaciones se firman dos acuerdos en agosto de 2007 entre Lhaka Honhat y OFC, que creaban el marco político local para la distribución territorial. Estos consensuaban una distribución de 400.000 hectáreas para las comunidades indígenas bajo la forma de título único y 243.000 hectáreas para las familias criollas con derecho acreditado, con opción de solicitud en propiedad individual o en condominio; que la forma para determinar la distribución de cada zona se haría a través de la metodología de "diálogo"; exigían afectar la totalidad de los dos lotes fiscales al proceso; y se determinaba que los traslados de las familias criollas serían voluntarios y se definían las condiciones mínimas que deberían cumplirse para éstos.

El 17 de octubre el Estado Provincial ratificaba los acuerdos anteriormente indicados y finalmente es aprobada por decreto N° 2786/07. Este decreto es ratificado por el nuevo Gobernador de la provincia a través del decreto 4705/08. El 4 de agosto del 2009 se acuerdan, entre los pobladores criollos con derecho y el Estado Provincial, los criterios de asignación de superficie para cada familia criolla. Se determina de este modo la superficie que le corresponde a cada una.

En el año 2010 se inicia el "diálogo para la delimitación territorial" entre las primeras familias criollas (23) y cuatro comunidades indígenas de la zona norte (Puntana, Monte Carmelo, La Curvita y Santa María). Se consigue el primer acuerdo de distribución sobre un área de 40.000 hectáreas y 8 familias criollas con voluntad de relocalización.

Durante el año 2012 hasta el presente se retoman los diálogos en las zonas mencionadas, aunque con una frecuencia irregular. Debido a la falta de definiciones y celeridad, surgen conflictos por la quema de alambrados de algunos pobladores criollos, que se negaban a participar en las negociaciones y que cercaron parcelas de manera discrecional. Esto agudizó la tensión social en toda la zona.

### *El Informe de Fondo de la CIDH: recomendaciones al Estado*

Luego de que en el año 1998 la CIDH inicia el caso N° 12.094 "relativo a la falta de garantía de los derechos territoriales de las comunidades indígenas de los lotes fiscales 55 y 14", y "tras un dilatado proceso" decide sobre el fondo del conflicto en su informe aprobado el 26 de enero de 2012:

*"...Después del análisis fáctico y jurídico, la CIDH ha concluido a) que el Estado de Argentina violó el derecho a la propiedad en perjuicio de las*

*comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, en virtud de que el Estado no les proveyó efectivamente el título de su territorio ancestral; b) también se violó su derecho a la propiedad, en la medida que el estado no implementó decretos provinciales que reconocieran legalmente el derecho a un título compartido de propiedad territorial para las comunidades; c) Así mismo se violó el derecho al debido proceso (...); d) el Estado Argentino violó el derecho a la propiedad de las comunidades indígenas, así como el derecho al acceso a la información por sus miembros, al haber realizado obras públicas y otorgado una concesión para la exploración de hidrocarburos en el territorio ancestral sin cumplir con los requisitos mínimos trazados por el derecho interamericano. Adicionalmente, e) el Estado Argentino violó los derechos territoriales (...) al haberse abstenido de ejercer la debida diligencia requerida para controlar la deforestación del territorio ancestral por taladores ilegales de madera” (Informe CIDH N° 2, 1012: 1-2).*

Finalmente la CIDH recomienda al Estado, como acción ineludible para evitar el litigio judicial internacional a través de la Corte Interamericana (copia textual del informe):

- a. *El Estado debe conducir prontamente la formalización del proceso llevado a cabo respecto de los lotes fiscales 14 y 55, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos: a) Los peticionarios tienen derecho a un territorio indiviso que les permita su modo de vida nómada; las 400.000 hectáreas que el gobierno ha prometido adjudicarles debe ser continuo, sin obstáculos, subdivisiones ni fragmentaciones, sin perjuicio de los derechos de otras comunidades, b) Remover las cercas que han sido puestas dentro del territorio indígena; c) Controlar la deforestación.*
- b. *Otorgar reparaciones por las violaciones de derecho a la propiedad territorial y al acceso a la información derivadas del desarrollo de obras públicas sin llevar a cabo consultas previas ni estudios de impacto ambiental, sin otorgar a las comunidades los beneficios derivados de las mismas.*
- c. *Asegurar que la demarcación del territorio y la aprobación de cualquier futura obra pública o concesión que se realice en tierras ancestrales, el Estado lleve a cabo consultas previas informadas, estudios de impacto ambiental y otorgue los beneficios derivados, de conformidad con los estándares interamericanos.*

La CIDH, a través de su Secretario Ejecutivo, visitó la zona en mayo de 2013 para evaluar *in situ* el grado de aplicación de las recomendaciones. Dejó en claro que en caso de no cobrar mayor celeridad el proceso, deberá continuar el trámite en la Corte Interamericana.

Lejos de haberse conseguido el anhelado objetivo de titulación del territorio, actualmente se encuentra un proceso de negociación en pleno desarrollo, que parece estar en una etapa irreversible pero nunca libre de dificultades y conflictos.

Durante el año 2014 se dispara la demanda del Estado Nacional de mayor presencia de instituciones públicas en el territorio, es así que desde la Jefatura de Gabinete del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca se solicita al INTA atender las demandas del proceso de regularización dominial de los ex lotes fiscales 55 y 14.



Durante ese año se asigna un técnico y un vehículo oficial con base en Santa Victoria Este. En agosto de 2015 se monta una oficina del Ministerio con técnicas del INTA, SAF y UCAR y se asigna otro técnico INTA a la zona. A partir de allí se ha consolidado la articulación dentro del Ministerio de Agroindustria y se define una matriz de objetivos y prioridades para la acción en el proceso de los ex Lotes Fiscales 55 y 14.

Desde el 2016 en adelante se promueve la articulación con la Unidad Ejecutora Provincial y se define un espacio específico de articulación para promover la consolidación del proceso en función de las recomendaciones de la CIDH, en relación a generar las condiciones de habitabilidad y producción para los criollos que van firmando acuerdos de distribución y propuestas de desarrollo rural para comunidades indígenas.

### *Transformaciones socio-territoriales recientes en el escenario circundante*

El conflicto que relatamos tiene lugar en un escenario que sufrió profundas y persistentes transformaciones, tanto materiales como simbólicas, en la regulación pública del acceso a los bienes naturales, producto del régimen social de acumulación que cobró forma a mediados de la década de 1970 y que llegó a su apogeo en la década de 1990 del siglo pasado.

La liberalización, apertura y desregulación económica ocurrida en dicho periodo, implicaron un reordenamiento socio-territorial en el ámbito rural: las actividades agropecuarias tradicionales y parte de los actores socio-productivos que las desarrollaban fueron desplazados en beneficio de nuevos cultivos o por actividades exclusivamente orientadas al mercado internacional, generadoras de divisas y, por lo tanto, vinculadas a actores del mercado global (Teubal y Rodríguez, 2002). Como consecuencia, la territorialidad en las regiones sufrió notables transformaciones.

Sobre los desequilibrios ya existentes en las relaciones espacializadas de poder material y simbólico (López de Souza, en Manzanal, 2007) entre y al interior de las economías regionales, se asentaron los desbalances generados en este proceso. La desregulación y el retraimiento del Estado perjudicaron en forma desigual a los actores y favoreció la tendencia hacia una mayor concentración y centralización del capital.

Estos procesos impactaron diferencialmente en las diferentes regiones del país. En la región pampeana acentuaron su carácter agrícola, desplazando parcialmente a otros cultivos y, esencialmente, reemplazando la ganadería vacuna por la agricultura en todos los terrenos ecológicamente aptos. Socialmente, la consecuencia ha sido una expansión en la escala de productores medianos y grandes (a través de la compra y el arriendo de tierras) y una drástica disminución del número de pequeñas y medianas explotaciones en propiedad que muestran el surgimiento de una tendencia a una "agricultura sin agricultores" (Slutsky, 2007).

Se desencadenó así un cambio estructural en la composición de la actividad agropecuaria, que expulsó a gran parte de la actividad ganadera de larga tradición local del área pampeana hacia la periferia (Basualdo, 2006). En este contexto, la

emergencia del paradigma sojero<sup>1</sup> y su consolidación al promediar la década de 1990 se explica por los millones de hectáreas en desuso (o con usos no agroexportadores productivos) y la introducción de innovación en insumos facilitada por el abaratamiento de las importaciones.

En paralelo al incremento sustancial de la demanda externa de bienes primarios, el atractivo precio internacional de la soja, el ingreso al país del “paquete tecnológico” y el abaratamiento de bienes y servicios en el plano local debido a la devaluación de la moneda facilitaron el despegue de dicho cultivo, que se profundizó en la post-convertibilidad.

Esto llevó a un encarecimiento de la tierra como consecuencia lógica y directa de márgenes extraordinarios de rentabilidad, lo que comprometió aún más la permanencia y el acceso a la misma de los pequeños productores.

Como parte de la región periférica o extrapampeana, en la provincia de Salta, el factor dinamizador de la expansión de la frontera agropecuaria reciente se constituyó, en un primer momento, por el bajo precio relativo de las tierras del Chaco Semiárido. La inclusión de vastos territorios al circuito preponderante de valorización del capital (producción de cereales y oleaginosas sumado a la ganadería intensiva) condujo a la adquisición y puesta en producción de tierras, con escasa ponderación de los efectos sociales o ambientales. Las nuevas tecnologías han permitido la siembra de soja en tierras que se consideraban no aptas para el cultivo, avanzando sobre el monte nativo y expulsando a sus pobladores. En este sentido, Slutzky (2007) subraya que:

*“...el caso de la Provincia de Salta es paradigmático de este avance de la frontera agrícola: la superficie total implantada entre 1988 y 2002 aumentó un 65%, más que en ninguna otra provincia, y esta expansión se debe fundamentalmente al crecimiento del área con oleaginosas –exclusivamente soja-, que da cuenta del 75% del aumento del área cultivada total”.*

El desmonte es un fenómeno directamente vinculado a la expansión de la frontera de la producción, así como lo son los conflictos y desplazamientos forzados de población en el ámbito rural. Este es un proceso que presenta antecedentes, en correspondencia con los ciclos de expansión de la producción en la región, pero que es especialmente relevante en los últimos años.

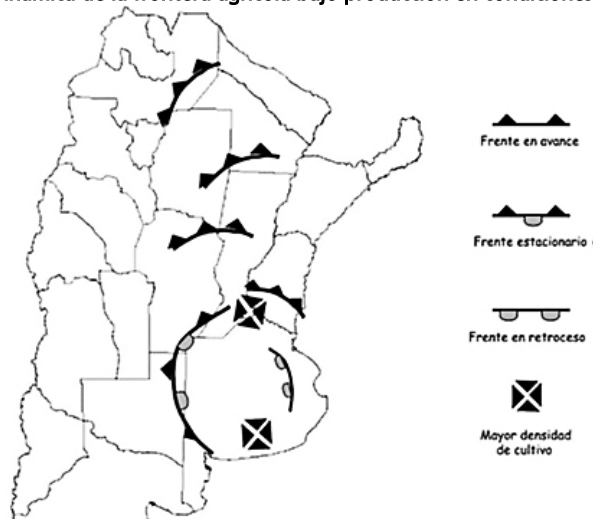
La remoción de superficie boscosa también se vincula estrechamente con los desequilibrios socio-ambientales, ya que ha ido empobreciendo la flora, acorralando la fauna y encerrando a las familias campesinas e indígenas, aislándolas en medio de áreas de cultivo cada vez mayores, exponiéndolas a los riesgos de la convivencia próxima con el uso de agroquímicos, o expulsándolas hacia las periferias de ciudades. Los pobladores criollos dependen del monte para desarrollar la ganadería extensiva y es el medio boscoso en donde sucede la vida de las comunidades originarias, por lo tanto su destrucción significa, de hecho, un

---

<sup>1</sup> Cuando hablamos de “paradigma sojero”, “modelo sojero” o “proceso de sojización” no consideramos solamente el avance de dicho cultivo, sino que también referimos a una nueva lógica de expansión y producción orientada, casi excluyentemente, a los mercados externos y ya no hacia la alimentación del mercado doméstico, cuya producción además está altamente concentrada.

desalojo, una expulsión, ante la imposibilidad de reproducir sus existencias en estos territorios (Naharro y otros, 2010).

Figura 1: Dinámica de la frontera agrícola bajo producción en condiciones de secano.



Fuente: Viglizzo y Jobaggy (2011)

Si bien no es objeto de este trabajo profundizar en las transformaciones reseñadas, éstas sirven de marco para una más cabal comprensión del reclamo estudiado.

### *Territorio de la justicia: el campo "jurídico"*

Todo el proceso descrito provocó disputas por tierra y territorio gestando mayor nivel de conflictividad en el espacio rural (Domínguez y Sabatino, 2008). Si bien se reconoce la existencia de diferentes mecanismos, más o menos informales, y estrategias político-administrativas para la gestión y resolución de los litigios, un aspecto relevante del reclamo por la propiedad de los ex lotes fiscales 55 y 14, es que éste, en buena medida se desarrolló en la arena judicial. Apelamos para ello a la categoría de "campo jurídico" (Bourdieu; 1986), ya que se erige como ámbito privilegiado de análisis, debido a que, en la tradición democrática, es el lugar donde se determina lo que es "justo" y "lo injusto".

Podemos así analizar y comprender, por un lado, las premisas y argumentos bajo los cuales los litigios son creados y enmarcados por los distintos sujetos intervinientes y por el otro, la lógica interna del funcionamiento judicial, ya que "éste restringe constantemente el rango de las acciones posibles y, por consiguiente, limita el dominio de soluciones específicamente jurídicas" (Bourdieu; 1986: 816).

Para ello inscribimos la cuestión jurídica de los conflictos por la propiedad de la tierra dentro de los estudios de la "cultura jurídica", entendiendo por tal el conjunto de orientaciones hacia valores e intereses predominantes en una sociedad concreta, "que configuran un patrón de actitudes frente al derecho y a los derechos y frente a las instituciones del Estado que producen, aplican y garantizan o violan el derecho y los derechos" (De Sousa Santos; 2009:106).

Dado que el Estado es un elemento central de la cultura jurídica en las sociedades contemporáneas, ésta es siempre una cultura jurídico-política y no puede ser comprendida plenamente por fuera de la cultura política. Pero a su vez reside en los ciudadanos y en sus organizaciones, por lo que ella es parte también de la cultura de la ciudadanía (De Sousa Santos; 2009).

En tanto la cultura jurídica influye en el modo en que la "verdad" será producida, nos enfocamos en las características que adquiere la actuación de los jueces - y del sistema judicial en su conjunto - en los conflictos territoriales entre, por un lado, familias campesinas y comunidades originarias y, por el otro, los titulares registrales de los inmuebles en disputa, que en este caso se trata del propio Estado provincial.

En cuanto a la inscripción de las disputas territoriales entre el campesinado y pueblos indígenas, versus Estado y/o empresarios en el campo jurídico, nos preguntamos cómo los distintos sujetos intervinientes en el caso de estudio (campesinos e indígenas, organismos del Estado, organizaciones de apoyo y otros, que sin ser parte en el proceso, sostienen interés en el resultado del pleito, como los empresarios agroindustriales, o los operadores de bienes raíces, entre otros) representan esta relación y cómo los jueces se trasladan de estos lenguajes de la imaginación a otro, que supone la toma de una decisión, formando éstos, por consiguiente, un determinado sentido de la justicia.

### *Territorio, territorialidades y conflicto*

Tras un período de descrédito y de centralidad de la noción "tiempo" como dimensión dominante, presente en numerosas categorías (progreso, desarrollo, revolución, etc.) y definitoria de lo social, el concepto de territorio recuperó centralidad. A lo largo de las últimas décadas ha sido objeto de un sinnúmero de reflexiones, no exentas de disputas entre sucesivos postulados diferentes respecto a qué nos referimos cuando utilizamos el término territorio. Haesbaert (2004), distingue tres vertientes básicas de donde surgen las distintas nociones:

- a. La jurídico-política, que es la que los operadores estatales utilizan cuando consideran las tierras y las demandas de las comunidades, es un espacio físico controlado por las instituciones (centralmente el Estado, que responde a lo dispuesto por el marco imperativo de las normas: propiedad privada, dominio público, propiedad comunitaria indígena, etc.).
- b. La vertiente económica es la que simplemente ve al territorio como fuente de recursos (bosque nativo, fertilidad del suelo, agua, recursos del subsuelo);

- c. La simbólico cultural es la que propone una visión producto de valorizaciones simbólicas en donde quien la propone lo hace dando preponderancia a la subjetividad.

En todos los casos, se trata de miradas parciales que sólo se fijan en una dimensión del territorio. Adicionalmente, en nuestro caso, las consideraciones jurídico-políticas presentes también pueden intentar explicarse según el sujeto que las enuncia. Así:

- El Estado, que parte de la base de la ley, la cual le reconoce el dominio eminente sobre las tierras y los recursos que en ella se hallan. La prerrogativa tiene fuente constitucional (con una modificación sustancial en el año 1994) y se remonta a los primeros borradores constitucionales decimonónicos, cuyo andamiaje teórico son la teoría del estado moderno y la concepción privatista del derecho de propiedad. Esta ha sido la mirada dominante en el Estado, a lo largo de este conflicto, y por ello se podría afirmar que a lo largo de su accionar se ha constituido en su defensor. Esta mirada no ha dejado de estar subyacente en todas las manifestaciones públicas. En definitiva, será el Estado quien "otorgue" los títulos de propiedad de los predios reclamados. Lo hará siempre y cuando sus áreas técnico-jurídicas correspondientes consideren que están cumplimentados los requisitos formales (personerías jurídicas de las comunidades, verificación de los extremos para reconocer la usucapión<sup>2</sup> en el caso de las familias criollas, etc.). El espacio/territorio, conceptualizado como objeto de apropiación y planificación estatal -pervivencia de la concepción "sustancialista" del espacio y la naturaleza (Naharro et al, 2010)- desde donde se piensan dispositivos de protección-preservación de los propios efectos del modelo de desarrollo, es una construcción de herramientas residuales, en donde el Estado no puede contener-conducir y debe, en consecuencia, asumir el rol del juzgador (arbitro o laudo, o mediador, en sus variantes)
- Las comunidades originarias, que han apelado siempre a una construcción conceptual coherente también desde el punto de vista jurídico. Y es en el caso de este actor social en donde mayores transformaciones institucionales se han evidenciado<sup>3</sup>.
- Las familias criollas, en cambio, probablemente sean quienes menos definida tengan la vertiente de su consideración respecto del territorio. Sin dudas que en parte es una fuente de recursos económicos, pero también es un espacio simbólico en donde han desarrollado sus vidas los actuales habitantes y sus antepasados, quienes se han ganado el derecho a esas tierras por el hecho de haber vivido allí en condiciones bastante desfavorables y por haber transformado el ambiente en su espacio habitable. A su vez, se puede

---

<sup>2</sup> Adquisición del derecho de propiedad en virtud de poseer pública y pacíficamente una cosa con ánimo de dueño por un lapso determinado de tiempo (en este caso, 20 años).

<sup>3</sup> Desde principios de la década de 1980 en el siglo pasado, el digesto legal que ampara a los pueblos originarios no ha cesado en su desarrollo y crecimiento, tanto a nivel internacional como en el derecho interno. Tratados internacionales de rango constitucional, declaraciones de la ONU, leyes nacionales, provinciales, disposiciones constitucionales, entre otros, configuran el andamiaje legal sobre el que los pueblos originarios han construido su estrategia de reclamos y reivindicaciones.

evidenciar una construcción simbólica del criollo chaqueño, que viviendo en zonas despojadas de toda comodidad, ha constituido la mística de la defensa del territorio nacional, la presencia humana en zonas de frontera.

Pero como mencionáramos, estas concepciones sólo tienen en cuenta una o algunas dimensiones del territorio. En este sentido, coincidimos con Naharro, Álvarez y Flores Klarik (2010:135) cuando señalan que en la conceptualización del territorio

“...se muta desde una concepción del espacio como instrumento racional aplicado a los intereses estatales a otra en donde se analiza cómo el poder y la dominación se imponen en un ámbito geográfico, convirtiéndose en territorio, es decir, en un instrumento de manutención, conquista y ejercicio del poder.”

Complementariamente, Betancourt, Hurtado y Porto-Gonçalves (2012:16) reintroducen la dimensión temporal, en términos de procesos concretos, históricos y sociales, de producción del territorio:

*“Tanto teórica como políticamente el territorio ha dejado de ser la base “natural” del Estado y, de este modo desnaturalizado el territorio deja de ser visto como ente dado, en donde la sociedad y sus relaciones de poder solamente existen, sino que por el contrario comienza a ser considerado como proceso que implica una triada inseparable territorio-territorialidad-territorialización, en donde no hay territorio sin una territorialidad (forma de vivir/sentir/pensar el espacio) que haya pasado por un proceso de territorialización en donde entran en juego relaciones de poder. Por tanto el territorio es una construcción social y no simplemente la base de existencia del Estado”*

Desde esta concepción analizamos el caso de estudio, un conflicto, que no es otra cosa que la pugna entre las distintas territorialidades que lo constituyen por hacer valer sus posiciones, poner en discusión las hegemonías y subalternidades que han ido sedimentando las relaciones sociales a lo largo del tiempo. O, en términos de Milton Santos (1978), que han ido configurando el espacio a través de una “acumulación desigual de tiempos”.

### *La diferencia política: el corpus de los argumentos*

Una dimensión analítica fundamental y esclarecedora en el estudio del caso es el reconocimiento de lo que se llamó la diferencia política. Se trata de un aporte de la teoría política que nos permite ahondar en los fundamentos del orden, desde una perspectiva en donde éste aparece difuminado, y en el que el diálogo que se pretende instaurar como herramienta de superación de la controversia para arribar finalmente a la toma de la decisión, está condicionado por los distintos fundamentos: los del Estado, los de los pueblos originarios y los de los pobladores criollos. Todos ellos fundan diferentes argumentos, que obedecen a una concepción del orden social que no es idéntica, que se pone a discutir, y viene ataviado de sus respectivas herramientas políticas. Pero esas herramientas políticas no bastan para

develar lo profundamente político que hay en esta puja por redefinir el territorio y sus fundamentos últimos.

En el litigio estudiado, los Estados (nacional, provincial, municipal) apelarán a argumentos como el dominio eminente, la soberanía, el sistema republicano de gobierno, la democracia, en definitiva. Herramientas modernas para concebir el orden social. Los pueblos originarios apelaran a otros fundamentos, surgidos a partir de cosmovisiones en donde se expresan diferencias ontológicas con el orden social estatal, y si esto no fuera aún bastante, esgrimirán el argumento de la preexistencia para sostener su derecho intrínseco sobre el territorio. Esto les permitirá en primera instancia afirmar el derecho de que las tierras sean tituladas a su nombre, y a su vez exigir que sus vecinos de condición no indígena acepten ser reubicados en otro espacio físico diferente al que han habitado, habitan o en el que han realizado su actividad productiva hasta hoy.

Las familias criollas, por su parte apelarán a los derechos que otorga el paso del tiempo. Este es un fundamento último que impera en diferentes realidades políticas en todo el globo, pero sigue siendo un recorrido breve entre el argumento y el fundamento. Sin ninguna duda son los menos favorecidos en la contienda. Los que más trabajo tienen para demostrar su derecho, es decir, mutar desde lo óntico a lo ontológico su estar en el lugar.

Pero, como afirmáramos antes, las herramientas de la política no han sido suficientes (o eficaces) para gestionar el conflicto y conducirlo a buen puerto. En lugar de abordar el reclamo asumiendo lo limitado de la política, se ha echado mano a "más institucionalidad" (por ejemplo, con la propuesta e implementación de un referéndum), y no se ha hecho mella en lo político del caso. Lo político representa aquello que está más allá del entramado institucional moderno, y de las políticas, herramientas diseñadas para llevar a cabo la performance política de los funcionarios de turno. Lo político en cambio es aquello que en un momento determinado pone en cuestión los fundamentos del orden. Es ese momento casi imperceptible en el que se produce un cuestionamiento estructurante de la sociedad y de la institución del orden.

### *Decisión (locus) y pluralismo jurídico*

En este abordaje que nos llevó también a recorrer regiones de la filosofía política, aparece la cuestión de la decisión como dimensión de estudio. Durante el siglo XX, distintos pensadores han incorporado este asunto como elemento a tener en cuenta al momento de indagar sobre los conflictos sociales, y hacerlo en torno a términos como hegemonía, o soberanía. Como previene Retamozo (2012): "si hemos de rescatar para la filosofía política la tarea de pensar los problemas políticos que nos atraviesan, entonces pensar el problema de la decisión es una tarea ineludible".

Nos cuestionamos respecto a dónde se encuentra el *locus de decisión* o el "centro ordenador", en el caso de los responsables políticos intervinientes en el caso. Como afirma Laclau (2000), "todo orden supone un exceso que no puede ser dominado por completo, en la operación de sutura para la conformación del orden

social; de allí la idea de la “imposibilidad de la sociedad” en el sentido de que no es posible una totalidad plena, cerrada. La creciente conflictividad sobre tierras, territorios, las demandas socioambientales, ponen a los responsables políticos en el lugar de tomar decisiones que tiendan a restablecer el orden. Pero la pretensión del carácter performativo de la decisión puede llevar a soslayar la sedimentación del orden social. A veces no se puede decidir ni aunque se tenga el firme propósito, (siempre que se entienda que la decisión se lleva a cabo en un sistema político no totalizante). A la pregunta de por qué han pasado más de veinte años para que un/os decisor/es político/s rubrique/n y materialice/n la titulación del territorio en favor de las familias que históricamente lo habitaron, estas miradas se presentan relevantes, esclarecedoras. Se pueden ensayar respuestas a una pregunta tan directa, y es una inquietud nuestra que los propios involucrados aporten sus miradas en ese sentido. Entrevistados algunos de ellos, concuerdan con la mirada expresada en párrafos anteriores en cuanto a las aspiraciones performativas de la decisión. En pocas palabras, un referente histórico de Lhaka Honhat, arriesga que una decisión apresurada en tal sentido, podría haber desencadenado en enfrentamientos severos entre los propios interesados. Pero esta es (y seguirá siendo) una pregunta abierta.

Parte de la explicación surge de los fundamentos y argumentos de los diferentes actores sociales del conflicto estudiado, que responden a un mosaico de culturas jurídicas, todas ellas ubicadas en el derecho positivo estatal y, otro tanto, subyacentes en la vida cotidiana de las comunidades.

Es en casos como éste en donde los aspectos jurídicos de la política se concatenan con otros aspectos y factores, que, si bien no revisten esencia estrictamente “jurídica”, juegan un rol determinante en la dinámica del funcionamiento del aparato judicial (en donde está inmerso el conflicto), y por ende son gravitantes en el resultado del pleito (Mioni et al, 2013).

Esta puntualización nos permite a la vez contrastar diferentes racionalidades (las de las “partes”), y la posibilidad – o no - de que otras racionalidades (no exclusivamente la racionalidad formal) provenientes de la vida concreta, de los mundos de vida, así como las vivencias, las percepciones de “otros” no habitantes del campo jurídico ingresen a él con la posibilidad de cuestionar los modos de hacer (Barbetta, 2009).

Desde finales del siglo pasado se viene discutiendo que el derecho se encuentra atravesando una etapa de crisis profunda que pone en cuestión los principios de legalidad y legitimidad sobre los que éste se asienta (Barbetta, 2016). En este sentido, la corriente que postula el pluralismo jurídico, definido por Wolkmer (2001) como *“la multiplicidad de prácticas existentes en un mismo espacio socio político, interactuantes por conflictos o consensos, pudiendo ser oficiales o no y teniendo su razón de ser en las necesidades existenciales, materiales y culturales”* nos resulta apropiada para sumar en el abordaje del caso.

Es el caso objeto de este estudio uno de los que más ha abonado la necesidad de una perspectiva plural en lo que a la cultura jurídica atañe. No es otra cosa que una pugna de paradigmas jurídicos el dilatado enfrentamiento entre la titulación de las tierras bajo la figura de la propiedad individual o la propiedad comunitaria indígena. O su variante, el reconocimiento a partir de la enunciación



legal de un título único comunitario a todas las comunidades indígenas reclamantes, versus el título de propiedad subdividido a escala de comunidades. Estos posicionamientos están enraizados en institutos jurídicos desarrollados de acuerdo a las culturas jurídicas originarias, que han sido incorporados en el derecho positivo vigente tras mucha discusión y reivindicación de los saberes tradicionales, que es a lo que llamamos cultura jurídica

*Tres en uno: interrogantes, apuntes para la discusión y reflexiones finales*

En la descripción del proceso podemos identificar claramente algunos de los conceptos que sucintamente hemos descrito. En base a ello nos surgen varias preguntas, interrogantes que no pretendemos responder en este trabajo, pero que son ordenadores de todo lo que se despierta a un grupo de observadores / operadores de nuestras características y trayectorias profesionales e institucionales.

¿Qué efectos ha tenido la dilación del conflicto, a partir de las sucesivas instancias de negociación instauradas a lo largo del proceso? ¿Ha operado genuinos resultados el diálogo Estado/habitantes, en términos de fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de reclamo de las familias demandantes? Sin lugar a dudas la aceptación del caso por parte de la CIDH ha generado unas consecuencias, entendemos, difíciles de dimensionar. Ha dotado de una fortaleza para la negociación y para la defensa del reclamo, inéditas hasta entonces. Pero, ¿Se ha encapsulado toda la fortaleza en una sola herramienta de presión? Territorialmente, los referentes comunitarios, el componente basal de la demanda, ¿qué transformaciones han sufrido, con el transcurso del tiempo y el vaivén de las acciones estatales? ¿Cómo opera el doble juego de Comisión / Corte, en la lógica de los que sostienen el reclamo, desde los orígenes del mismo? ¿Lo único con lo que cuentan actualmente, es la presión política que implica la amenaza de una sentencia condenatoria al Estado Nacional? Adicionalmente nos interesa indagar, por parte del Estado ¿Dónde se halla el locus de decisión? ¿Se identifican en el sector público sujetos beneficiados con la postergación de la solución del conflicto?

Como vimos, el primer logro o mojón desde el punto de vista de decisiones políticas institucionalizadas ocurre en el año 1987 con la sanción de la Ley N° 6469 de "Regularización de la situación ocupacional del lote fiscal 55". Es decir que en la larga línea del tiempo del reclamo, la etapa de la CIDH (2006) comprende un tercio del tiempo<sup>4</sup>. La protesta, detonante del conflicto y momento concreto de inicio del reclamo, fue de tales características, que provocó un *paráte* en el accionar de oficio del caso, represivo y "normalizador", de las autoridades estatales. Obligó a la apertura de canales no convencionales, que fueron ensanchando la brecha (justicia ordinaria provincial, justicia nacional, instancias internacionales). No sabemos si el locus de decisión se trasladó a esas nuevas esferas, dado que la justicia decide (u ordena a los responsables políticos a decidir), en cierto sentido, "condicionado por las *condiciones*", es decir, restringida por los lineamientos emanados de la jurisdicción, que no pueden soslayarse.

---

<sup>4</sup> Esto sin desconocer que desde el año 1999 la CIDH se ha constituido en un actor gravitante en el caso.

También contribuye al estado de excepción y a difuminar el locus de la decisión el hecho de que la responsabilidad estatal, habilitada la vía del sistema interamericano de derechos humanos, se amplía al Estado argentino, en sentido estricto, lo que si bien no libera de responsabilidad (esencialmente política) al estado provincial, ha implicado que la resolución de admisión (2006) reconfigurase el tablero de actores.

Sin embargo no pareciera que los intereses de aquellos que no cuentan con derechos reales a invocar en el pleito, puedan conducir a considerarlos sujetos o actores "desinteresados". La propia dinámica de la actividad agropecuaria, profundamente vinculada a los desarrollos tecnológicos, permite ir avizorando territorios hacia los cuales se va a expandir el área de producción.

Y aquí es donde creemos importante indagar respecto de las verdaderas razones por las cuales las autoridades políticas de turno (se han sucedido varios gobiernos provinciales y nacionales, no todos del mismo signo político) no han adoptado –y sostenido– las medidas, mayormente de índole económica, que permitieran ofrecer condiciones más tentadoras a aquellas familias criollas a quienes se les oferta la relocalización. Y por otro lado, indagar el porqué de la rigidez en cuanto a no transigir en la postura de la titulación única del territorio indígena, que parece tener que ver con una mirada de desconfianza por parte del Estado, frente a la población con quien negocia las condiciones de la transferencia formal del territorio. De una mirada retrospectiva del proceso, no surgen elementos que puedan darnos a entender que el estado provincial se negara al reconocimiento legal de los ocupantes como verdaderos propietarios. Sino más bien aparecen objeciones en el camino legal para concretar la titulación y en el alcance del título expedido: la disputa entre títulos comunitarios y título único en favor de la persona jurídica de segundo grado que aglutina a las comunidades.

En relación a las familias criollas, la controversia estaría dada por identificar a las familias con derechos adquiridos por el paso del tiempo, por su permanencia (ancestral, histórica, o meramente "suficiente" -20 años- para cumplimentar lo exigido por el código civil argentino), y por la extensión de tierra que sus hábitos productivos (ganaderos) y su patrimonio productivo (cantidad de cabezas de ganado) les permitieran aspirar.

A más de veinte años de iniciado el reclamo y pese a la notoriedad que ha tomado el caso, persisten las marchas y contramarchas en las acciones de gestión pública destinadas a resolver la demanda, y aún no se ha alcanzado una resolución definitiva del conflicto. Por el contrario, una lectura de "lo implícito" de la política (Herrera, 1995), yendo más allá de lo expresado en los elementos constitutivos de esta gestión, señala la concurrencia de diversos actores en torno al interés por una administración del conflicto que asegure las ventajas que proporcionaría la dilación de la controversia

Seguramente las valoraciones que podamos hacer en cuanto a la trayectoria que ha experimentado el caso a lo largo de su largo proceso, no sean unívocas. Podemos hallar una fortaleza en haber logrado la aceptación del caso por parte de La CIDH. Esto modificó sustancialmente la correlación de fuerzas de las distintas territorialidades en tensión. Posicionó a los actores demandantes del litigio en un lugar novedoso, de excepción. Algo que ha sucedido pocas veces en el

continente, y solamente en dos ocasiones a nivel país desde que existe el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Obligó a la intervención necesaria de instancias nacionales en la disputa, y en las negociaciones. Permitió la afectación de fondos públicos a la realización de estudios y obras que hubieran sido impensados en otras circunstancias.

Pero, por otro lado podría decirse que tan alto grado de judicialización del reclamo ha llevado a dotarlo de tanta especificidad que lo ha aislado del resto de las demandas territoriales de comunidades vecinas (vinculadas incluso por lazos de parentesco entre sus integrantes). Esto último restaría vigor a las demandas campesino-indígenas en su conjunto. Algunas de las desventajas que ofrece la judicialización de los reclamos es que la lógica del campo jurídico en cuanto al tratamiento de las pretensiones y los derechos invocados (y los vulnerados) es que la llamada Justicia opera con resultados que producen sus efectos sólo a las partes involucradas, y no producen por sí efectos generales o universales. Esto deriva en una suerte de encapsulamiento del caso, que viene acompañada de un efecto conservador, es el de "cuidar el proceso", someterse a las reglas del pleito, adoptar los códigos del campo jurídico y en particular en este caso, acatar las dilatadas instancias de negociación ordenadas desde la CIDH.

La cantidad de prórrogas otorgadas por la CIDH<sup>5</sup> a los responsables políticos, antes de activar el pase a La Corte, es algo que sin dudas habrá generado sus efectos hacia el interior de las organizaciones demandantes, y es para nosotros importante indagar en futuros trabajos sobre dichos efectos, concretamente la valoración que ellos hacen de las implicancias de la judicialización de su reclamo.

### *Referencias bibliográficas*

- BARBETTA, P. (2009). *En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia ilegal de la tierra en Santiago del Estero*, Tesis doctoral Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Mimeo.
- BASUALDO, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo xx a la actualidad*, Siglo XXI/FLACSO: Buenos Aires.
- BETANCOURT, M.; HURTADO, L.N.; PORTO-GONÇALVES, C.W., (2015). *Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia*. Ed. Clacso : Buenos Aires.
- BOURDIEU, P., (1986). "La force du droit. Elements pour une sociologie du champ juridique". En: *Actes de la recherche en sciences sociales*, París, Núm. 64: 3-19.
- BIDASECA, K. (dir.) (2013). *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*. PROINDER Serie Estudios e Investigaciones Núm. 32, Buenos Aires.
- BULIUBASICH, C. Y GONZÁLEZ, A. M., (2009). *Los pueblos indígenas de Salta, la posesión y el dominio de sus tierras*. Departamento San Martín, Salta. CEPHIA, UNSa: Salta.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2012). *Informe núm. 2/12. Caso 12094, artículo 50. Comunidad Indígena Lhaka Honhat. Argentina*.

---

<sup>5</sup> Fueron 15 en total, la última data del mes de agosto de 2016.

- CHATTERJEE, P. (2011) "La política de los gobernados". En: *Revista Colombiana de Antropología, Volumen 47, Núm. 2*, Bogotá.
- DOMÍNGUEZ D. Y SABATINO P. (2008) "La conflictividad en los espacios rurales de Argentina", en *Revista Laboratorio* (UBA), Año 10, Núm. 22, Buenos Aires: 38-44.
- HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorialização*. Bertrand: Brasil.
- HERRERA, A. (1971 [1995]). "Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita", *REDES, Núm. 5*, UNQUI: Buenos Aires: 117-131.
- LACLAU, E. (2000): *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo* [1990], Nueva Visión: Buenos Aires.
- MANZANAL, M. (2007). "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio". En: Manzanal, M.; Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comps.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: Entre la cooperación y el conflicto. Colección Trabajo, integración y sociedad*, CICCUS: Buenos Aires.
- MIONI, W., GODOY GARRAZA, G.; ALCOBA, L. (2013). *Tierra sin mal. Aspectos Institucionales y Jurídicos del Acceso a la Tierra en Salta*. INTA: Buenos Aires.
- NAHARRO, N.; ALVAREZ, M. A. Y FLORES KLARIK, M. (2010), "Territorio en disputa: Reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño", En: MANZANAL, M. Y VILLAREAL, F. *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, CICCUS, Buenos Aires.
- PENZA, A. (2013) "Hacia un ordenamiento territorial participativo de los lotes fiscales 55 y 14. Una propuesta para una gobernanza concertada en el Chaco Salteño". En: *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Núm. 9*, agosto, Buenos Aires.
- RETAMOZO, M. (2012) *Sujetos políticos: decisión y subjetividad en perspectiva posfundacional. Ideas y Valores*, v. 60, núm. 147, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá: 51-64.
- SANTOS, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Trotta: Madrid.
- SANTOS, M. (1978). *Por una geografía nova*. Hucitec-Edusp: São Paulo.
- SCHMITT, C. (1932 [2009]). *El concepto de lo político*, Alianza: Madrid.
- SLUTZKY, D. (2005). "Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA con referencia especial a la situación de los pequeños productores y a los pueblos originarios". En: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Núm. 23, segundo semestre: 59-100.
- VIGLIZZO, E. Y JOBAGGY, E. (2011). *Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecológico-ambiental*. INTA: Buenos Aires.
- WOLKMER, A.C. (2001). *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nova cultura no Dereito*, Alfa Omega: San Pablo.





### *Introducción*

En el presente trabajo analizaremos aspectos políticos e institucionales que permiten comprender la Ley de Bosques Nativos<sup>1</sup> (en adelante también LBN). Daremos cuenta del marco jurídico que la encuadra y de sus características generales haciendo foco en instancias claves como el debate legislativo y la implementación.

La ley, sancionada en 2007 y reglamentada en 2009<sup>2</sup>, brinda protección a los bosques nativos<sup>3</sup> de la República Argentina, en cuyo territorio coexisten distintas regiones forestales: Selva Misionera, Bosque Andino Patagónico, Monte, Delta e Islas del Río Paraná, Selva Tucumano Boliviana, Parque Chaqueño y Región del Espinal (ver Mapa 1). Estos ecosistemas brindan a la sociedad servicios ambientales, entre los cuales la LBN identifica como principales, la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad, la conservación del suelo y de calidad del agua, la fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, la contribución a la diversificación y belleza del paisaje, y la defensa de la identidad cultural (principalmente de las comunidades que los habitan).

Según el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (SAyDS, 2005) en 1998 la superficie total de Bosque Nativo de la República Argentina era de 31.443.873 hectáreas descendiendo a 29.069.185 hectáreas (OPP, 2010) en 2006. El proceso de la deforestación de los bosques nativos en el país está vinculado con el desarrollo del sector agropecuario de la economía nacional, siendo el avance de la frontera agropecuaria la principal causa de este problema ambiental. La LBN es la política más relevante y ambiciosa para regular este avance, que afecta no sólo la reproducción de los bosques nativos sino también, en modo directo, a las comunidades campesinas e indígenas que habitan los territorios implicados.

La legislación para regular este proceso a nivel nacional es compleja al ser la Argentina un país federal donde coexisten competencias concurrentes en materia ambiental para los distintos niveles de Gobierno. Estas competencias están normadas en la Constitución Nacional y en legislaciones nacionales y provinciales específicas. La reforma constitucional de 1994 es un hito en este sentido, en el contexto de una descentralización del Estado Nacional en cuestiones no sólo ambientales, sino también de salud, educación, inversiones en infraestructuras, entre otras. A partir de la misma, la regulación en estas materias implica la acción

---

<sup>1</sup> Ley Nacional Nº 26.331 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”

<sup>2</sup> Decreto 91/2009

<sup>3</sup> Los bosques pueden clasificarse en implantados o nativos. Los bosques implantados refieren a cultivos de especies madereras con fines comerciales y los nativos a ecosistemas forestales naturales, comunidades de árboles establecidos sin la intervención del hombre. La ley de bosques nativos es amplia, otorgando protección tanto a los bosques nativos de origen primario, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte y también aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

concertada de los distintos niveles del Estado, para lo que fueron creados Consejos Federales ad hoc, siendo el COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) la instancia relativa a las políticas ambientales. La ley de bosques requirió que las autoridades provinciales realicen una zonificación de los bosques nativos de sus territorios según distintos niveles de conservación en concordancia a criterios generales, establecidos tanto por el Poder Legislativo Nacional como por el COFEMA. Por ello, prestaremos atención a las implicancias jurídico-políticas del federalismo argentino para el diseño de esta política en sus distintas etapas. Creemos, en este sentido, que el análisis de la ley de bosques, permitirá también hacer aportes a la comprensión de otras políticas ambientales.

La complejidad de la política está dada por los distintos actores, e intereses, involucrados en su diseño e implementación. Entendemos las políticas públicas como resultado de un juego social complejo, donde es frecuente que aspectos del diseño puedan explicarse mejor por los compromisos alcanzados entre los actores que por decisiones racionales, técnicas y omnicomprendivas de la realidad (Matus, 2007; Lindblom, 1959). Esta idea fuerza servirá para comprender momentos de la política de bosques nativos, tanto en la etapa del diseño y el debate legislativo como en su implementación.

A nivel analítico vale destacar que una ley no es necesariamente una política en el sentido amplio del término. La ley de bosques, de espíritu conservacionista, debe ser interpretada y puesta en relación en el contexto de otras decisiones estatales con orientaciones disímiles. Entre ellas podemos nombrar, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2016 (PEA), con una orientación más productivista, y también las retenciones a las exportaciones agrícolas, distintas políticas de desarrollo territoriales, las capacidades técnicas de control estatal, políticas de Ciencia y Técnicas, etc. Cada una de estas intervenciones influye en el desarrollo del problema público desde distintos ángulos. Es frecuente que haya políticas contradictorias de distintos organismos del mismo estado, esta ambigüedad es parte del mapa de situación que los distintos actores leen para su accionar. El presente trabajo se circunscribe a analizar aspectos políticos e institucionales para comprender la ley de bosques, una respuesta particular para un problema amplio afectado también por otras decisiones del estado y los actores sociales.

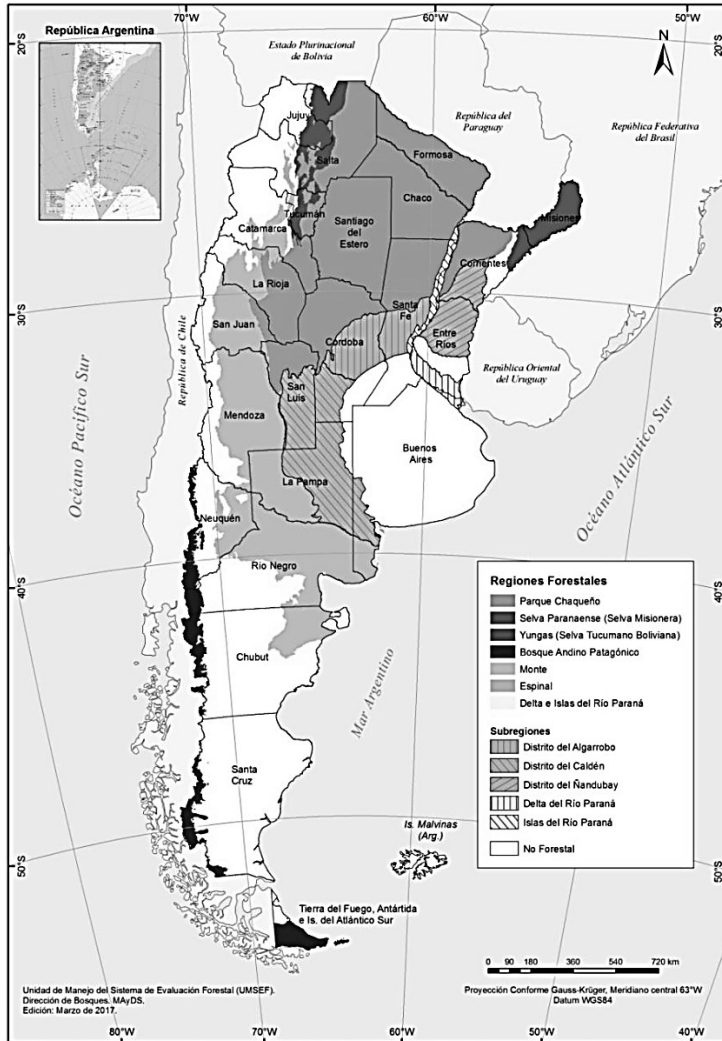
Dividiremos este artículo en apartados, realizaremos primero una sistematización de los hitos jurídicos que la condicionan. En segundo lugar describiremos aspectos centrales de la iniciativa desde su problematización hasta su instalación en la agenda estatal. Luego abordaremos particularidades del proceso de debate legislativo y el juego político que condicionó su aprobación. Analizaremos en un cuarto apartado la ley resultante y su implementación, en relación a sus dos instrumentos de políticas más relevantes, los ordenamientos ambientales exigidos y el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Hacia el final del documento desarrollamos reflexiones y preguntas que nos sugiere el proceso observado.

Para la presente investigación se llevaron adelante entrevistas en profundidad y semiestructuradas a distintos actores que incluye a funcionarios, técnicos, y dirigentes de organizaciones sociales y ambientales de distintos niveles



de acción; recolecciones de datos y documentos producidos por distintos organismos estatales y organizaciones; y una revisión de antecedentes académicos relevantes para nuestro enfoque.

**Mapa 1. Regiones Forestales de la República Argentina**



Fuente: Dirección de Bosque, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, edición 2017.

### *Hitos jurídicos que encuadran la Ley de Bosques*

La reforma constitucional argentina del año 1994 incorporó nuevos derechos ambientales que se han visto complementados con legislaciones posteriores. Estos derechos y leyes tienen efectos políticos relevantes para

comprender el diseño y la implementación de la ley de bosques. Las políticas ambientales nacionales deben contemplar que tanto el estado federal como los estados provinciales tienen competencia para legislar y ejecutar sobre la materia. Esta situación vuelve complejo el diseño de leyes como la LBN que protege los bosques nativos argentinos a través de establecer presupuestos mínimos para todo el territorio nacional.

Existen tres hitos legislativos en relación a estos derechos ambientales y la ley de protección de bosques nativos. El primero es el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) incorporado en la reforma de 1994 que, en sintonía con el discurso del desarrollo sostenible y la Cumbre de la Tierra de Río 92 (ONU), establece el derecho a un ambiente sano. Este artículo otorga a la Nación la potestad de normar un piso de protección a través de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental<sup>4</sup>:

*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. (Artículo 41, Constitución Nacional Argentina)*

El segundo hito es el artículo 124 que establece la correspondencia del dominio originario de los recursos naturales a las provincias:

*Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.*

*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.*

---

<sup>4</sup> Según Othax (2004) y Esain (2004) la incorporación del concepto "presupuesto mínimo" en el artículo 41 de la CN debe entenderse considerando la influencia sobre los constituyentes argentinos de la jurisprudencia española. La Constitución Española de 1978 indica que el Estado Nacional tiene competencia exclusiva sobre "la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección". Este concepto de leyes de base federales y normas adicionales de protección complementarias ha sido adaptado por los constituyentes argentinos y es también compartido por países federales como Alemania y Brasil, entre otros.

El tercer hito en nuestro recorrido es La Ley General del Ambiente N 25.675 de 2002 que complementa el artículo 41, estableciendo los principios de presupuestos mínimos que debe respetar la política ambiental nacional. Esta Ley define que:

*Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.*

La misma norma establece los principios que deben regir las intervenciones estatales en materia ambiental. Estos son los de congruencia (nacional, provincial y municipal), prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación. A su vez se legisla que el ordenamiento ambiental, como las zonificaciones exigidas por la ley de bosques, debe ser producto de una coordinación interjurisdiccional:

*[...] entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.*

Además, la Ley General del Ambiente ratifica al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) creado en 1990, integrado por representantes de las provincias y del ejecutivo nacional competente, para concertar los intereses de las provincias y base del Sistema Federal Ambiental<sup>5</sup>.

La Ley General del Ambiente es la punta de lanza para un periodo legislativo productivo desde el punto de vista ambiental. De 2002 a 2004 se aprobaron varias leyes de presupuestos mínimos ambientales: gestión de residuos industriales, residuos domiciliarios, gestión de PCBs, gestión ambiental de aguas y acceso a la información pública ambiental. En los años posteriores se aprobaron la ley de bosques nativos, de control de quema y la ley de glaciares, actualmente (2017) está en agenda legislativa<sup>6</sup> un proyecto de ley de humedales que también adopta la forma de presupuestos mínimos.

Las leyes de presupuestos mínimos, como su nombre lo dice, indican el nivel mínimo que deben respetar los Estados Provinciales en relación a principios de conservación para todo el territorio nacional. Los estados provinciales y municipales pueden subir los niveles de preservación de los recursos naturales –en tanto el

---

<sup>5</sup> En 1993 se firmó el Pacto Federal Ambiental que reconoce al COFEMA como instrumento de coordinación de política ambiental. La figura de Consejo Federal también existe para distintas materias de política que requieren coordinación federal: educación, pesca, inversiones, etc. Este mecanismo puede inscribirse en un proceso más general de descentralización de las políticas públicas y reforma del estado (Iribarren, 2009; Serafinoff, 2007).

<sup>6</sup> Cuenta con sanción en el Senado en diciembre de 2016, aún sin tratamiento en Diputados.

artículo 124 les reconoce el dominio originario- pero no pueden bajarlos, es decir deben complementar en el mismo sentido que la ley nacional, pudiendo solo tener un carácter más protector que las normas superiores. Pero esta interpretación no es unánime, las primeras leyes de presupuestos mínimos motivaron reclamos desde gobiernos provinciales, expresadas a través del COFEMA mediante una resolución que sostenía que “las leyes con contenido ambiental sancionadas hasta el presente avanzan sobre competencias reservadas constitucionalmente a las provincias (Res. 80/2004). Este argumento es luego retomado por legisladores oriundos de las provincias más afectadas por la Ley de Bosques, como veremos en el análisis del debate legislativo.

### *La problematización y el ingreso en la agenda estatal*

El avance de la frontera agrícola y ganadera en las últimas décadas ocurrió ligado a la expansión de la soja, sostenida por cambios tecnológicos y un aumento relativo de los precios en el mercado internacional. Este proceso desplazó la ganadería y la agricultura a zonas que en periodos anteriores eran consideradas marginales desde el punto de vista productivo<sup>7</sup>. El cambio de uso de suelo de las tierras y la incorporación de las mismas a la lógica del agronegocio produjo una presión sobre los bosques nativos, especialmente en la región chaqueña (ver Rabinovich y Torres, 2004; Viglizzo y Jobbagy, 2010; Paruelo, et al., 2005, entre otros). En este proceso nuevas producciones agrícolas desplazan la frontera de explotaciones ganaderas mediante el desmonte para pastoreo.

La deforestación de los bosques nativos está inscripto en un proceso que excede los límites nacionales. La región forestal argentina más comprometida por su extensión y aptitud para uso productivo es el Gran Chaco Sudamericano. Esta región, con una superficie total aproximada de 1.100.000 Km<sup>2</sup> involucra a territorios pertenecientes a los países de Paraguay, Brasil, Bolivia y Argentina<sup>8</sup>. El 22% de la superficie continental Argentina corresponde a esta ecorregión. Los bosques secos de la región argentina del Gran Chaco Sudamericano comprenden más del 60% de la superficie total de estos bosques y constituye el área forestal más importante del país. La Argentina se encuentra entre los 10 primeros países en niveles de deforestación de los últimos 25 años, FAO calcula que se desmontaron 7,6 millones de hectáreas y que el 80% ocurrió en Santiago del Estero, Salta,

---

<sup>7</sup> Ver gráfico “Dinámica de la frontera agrícola bajo producción en condiciones de secano” (Fuente: Viglizzo y Jobbagy, 2010) en el trabajo *“Lo último que se pierde...”* incluido en esta misma obra.

<sup>8</sup> Entre la normativa principal de estos países para regular la deforestación podemos nombrar para Brasil el Código Forestal Brasileño de 1965, modificado en 2012, junto con el Plan Amazonía Sustentable desde 2008, la Ley de Gestión de Bosques Públicos para la Producción Sostenible de 2006 y la Ley del Bioma del Bosque Atlántico de 2006, reglamentada en 2008. En Bolivia la Ley Forestal de 1996 y luego de la reforma constitucional de 2009 la Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien de 2012 que otorga derechos a la naturaleza y crea el “Mecanismo Conjunto para la Mitigación y Adaptación para el Manejo holístico y Sostenible de los Bosques y la Madre Tierra”. Paraguay cuenta desde 2004 con la Ley de Deforestación Cero para la región oriental (Selva Paranaense), actualmente con vigencia hasta 2018. Estos países a su vez tienen distinto nivel de involucramiento en proyectos REDD+ (Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de CO<sub>2</sub>), que es un mecanismo orientado a reducir la deforestación en países en vías de desarrollo surgido de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que entró en vigor en 1994.

Formosa y Chaco, el grueso de la región chaqueña argentina (Greenpeace, 2016). Según FAO (2016) en Argentina para el periodo 1995-2005, la expansión de los pastos fue responsable del 45% de la deforestación, mientras que la expansión de las tierras de cultivo comerciales respondió por más del 43%. Este proceso de expansión agudizó los conflictos por la tenencia de la tierra en la región, especialmente aquellos donde están involucradas comunidades aborígenes y familias criollas que han sufrido transformaciones radicales en los últimos años en el territorio donde habitan (REDAF, 2013). Es por ello que esta ley es importante no solo por los problemas ambientales que atiende sino también de disputas territoriales.

La ley de bosques nativos es una ambiciosa respuesta estatal a este proceso en pos de conservar los ecosistemas y las comunidades involucradas. El primer objetivo de la LBN es promover su conservación mediante los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBNs) regulando la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo. Esta política ingresa en la agenda estatal de forma externa al sistema de partidos promovida por una coalición de actores ambientalistas y sociales. Fue promovida a nivel nacional por ONGs ambientalistas entre las cuales las principales fueron Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Greenpeace y Vida Silvestre. Estas organizaciones llevaron adelante un trabajo de seguimiento parlamentario y presiones hacia los organismos estatales competentes<sup>9</sup>. Para que la ley fuera tratada las ONGs juntaron 1,5 millones de firmas a nivel nacional como medida de presión. Fue sancionada en noviembre de 2007 pero no fue hasta 2009, luego de que la ciudad de Tartagal (Salta) sufriera una serie de aludes, que fue reglamentada por el Poder Ejecutivo. Un estudio previo (Cabral & Plaza, 2006) que indagó en las causas de aludes que la misma ciudad ya había sufrido a fines de 2005 y 2006, atribuyó los mismos tanto a variables ambientales como antrópicas, es decir intervenciones humanas. Estas intervenciones, en su mayoría aperturas de caminos en el bosque, fueron realizadas en relación a cambios de uso del suelo en la zona para desarrollar actividades petroleras, mineras, ganaderas y forestales. El estudio recomendó tomar medidas para un uso sustentable del bosque que fueron desoídas por las autoridades provinciales y nacionales. Luego de los aludes de 2009 otro informe del Servicio Geológico Minero Argentino, organismo descentralizado que depende de la Secretaría de Minería de la Nación, avaló la hipótesis que vincula los aludes de ese año con el desmonte en la cuenca del río.

Sin embargo, no hay un consenso general acerca de la causalidad entre desmontes para agricultura y las inundaciones ocurridas en Tartagal. Autores como Adámoli (2009) descartan esta hipótesis atribuyendo las causas a la degradación de la cuenca del río Tartagal, de fuertes pendientes y suelos erosionables, por la extracción de madera, sobrepastoreo y picadas petroleras. Más allá de las causas de los aludes, los hechos en Tartagal en 2009 tuvieron amplia visibilidad mediática y más de 70 ONGs, atribuyéndole la causalidad a la no implementación de la Ley de

---

<sup>9</sup> La introdujo al ámbito legislativo el entonces diputado Miguel Bonasso en 2006, en su momento Presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, por lo cual también se la conoce como la "Ley Bonasso".

Bosques, reclamaron por la reglamentación de la misma al gobierno nacional, que finalmente ocurrió en febrero de ese mismo año.

### *El Debate Legislativo*

La iniciativa de la ley fue debatida en el Congreso Nacional y se vio plasmada en un proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental que estableció que la adecuación que debe hacer cada provincia a la normativa general requiere de zonificar los bosques nativos según niveles de conservación. El proceso de sanción legislativa no encontró respaldo en una coalición legislativa partidaria o frentista, como es más frecuente, sino geográfica -o federal- (Calvo & Tow, 2009). Autores como Daniel Ryan (2014) tomando el caso de la ley de bosques y de la ley de glaciares afirman que la cuestión ambiental no forma parte de la agenda programática de los partidos políticos o coaliciones de mayor relevancia electoral. Al analizar cómo se han aprobado dichas leyes, observa cómo se han dividido oficialismos y oposiciones generándose nuevas mayorías circunstanciales, con razones más geográficas que partidarias. La dimensión federal estructuró el debate legislativo en el Congreso Nacional.

Los representantes provenientes de provincias metropolitanas, más algunos provenientes de la izquierda y otros de provincias del sur del país, promovieron la misma encontrando entre los opositores a representantes de las provincias del Norte, principalmente Misiones, Salta y Formosa. Desde los detractores de la ley se argumentó recurrentemente que era una "ley de porteños" que desconocía la realidad de las provincias. Invocando el artículo 124 de la Constitución Nacional, sostuvieron que les quitaba posibilidades de autodeterminar su desarrollo local y que se entrometía en atribuciones propias de las provincias. En la sesión de marzo de 2007 en Diputados se escucharon frases como "este proyecto, que una vez más nace en el puerto" (Diputado R. Lix Klett, Fuerza Republicana de Tucumán) y "avance indiscriminado del porteñismo sobre las provincias, especialmente sobre las del Norte argentino" (Diputado F. Pinedo, Propuesta Republicana de la Ciudad de Buenos Aires) que actualizaron la discusión sobre las implicancias de los derechos ambientales incorporados a la Constitución de 1994. En el debate en Senadores también hubo menciones en este sentido, se escuchó "es como si nosotros pidiéramos a las provincias petroleras que no saquen un galón más de petróleo hasta que no hagamos todos los estudios ambientales, planificaciones, etcétera. Eso es lo mismo que nos piden a nosotros, que tenemos poco más que el bosque para sobrevivir" (A. R. Bortolozzi, Frente Para la Victoria de Formosa). Sin embargo, los legisladores promotores de la ley argumentaron basándose en el artículo 41 que establece que el Estado Nacional tiene potestad para determinar las políticas ambientales negando las acusaciones opositoras.

La resistencia al proyecto motivó que en el Senado se introduzca una modificación sustancial al proyecto original, incorporando la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Esta propuesta fue propuesta en Diputados por representantes provenientes de las provincias de Misiones y Jujuy. En el Senado la legisladora Sonia Escudero (Partido Justicialista de Salta) logró incorporarla al cuerpo de ley en el debate de noviembre de 2007. La modificación luego fue aceptada por Diputados, en su carácter de

Cámara de origen, y fue necesaria para aprobar la ley. Este instrumento, clave para la sanción, es resultado del juego político al interior de la cámara legislativa y encuentra su origen en compromisos que fueron necesarios para la aprobación de la ley más que en razones técnicas. El Fondo, reclamado por los legisladores oriundos de las provincias más afectadas, tuvo carácter compensatorio de las nuevas restricciones para actividades productivas en los territorios afectados. Contempla el giro de fondos a las provincias para el pago a terratenientes privados por la conservación de los servicios ambientales provistos por los bosques nativos en tanto bienes públicos. El texto de la ley resultante no explicita la metodología para mensurar estos servicios ni tampoco tiene el Fondo de compensación una financiación justificada desde este novedoso mecanismo, sino que establece un porcentaje (2%) de las retenciones agropecuarias (no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional). El Fondo sirve como compensación a las provincias por no poner en producción (o hacerlo sustentablemente) a sus bosques nativos.

### *La Ley y su implementación*

El texto sancionado en 2007 y su reglamentación resultan en dos instrumentos de política principales, las zonificaciones de los bosques nativos (Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, OTBN) y el Fondo compensatorio que financia el cumplimiento de la política de protección. Establece la formulación de un OTBN que deben elaborar las provincias en base a once (11) criterios de sustentabilidad. Los criterios para el ordenamiento son tanto agroecológicos como sociales y culturales, debiendo respetarse el valor y el uso que dan al bosque las comunidades indígenas y campesinas criollas. En base a estos criterios se propone conservar los bosques con los servicios ambientales que brindan a la sociedad: regulación hídrica; conservación de la biodiversidad; conservación del suelo y de calidad del agua; fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; contribución a la diversificación y belleza del paisaje; defensa de la identidad cultural. Cada jurisdicción debe realizar el ordenamiento y sus actualizaciones cada 5 años mediante un proceso participativo<sup>10</sup>. El OTBN resultante clasifica zonas en distintos colores que habilitan distintos usos del suelo (verde, amarillo y rojo) para los territorios con bosque nativo. Las zonificaciones rojas tienen las restricciones más conservacionistas, no estando permitido el desmonte. Las amarillas permiten un uso sustentable, debiendo presentarse siempre planes de manejo y evaluaciones de impacto ambiental ante cualquier intervención; y las zonas verdes permiten el desmonte respetando los criterios de la ley. La ley también prohibió la quema a cielo abierto de los residuos derivados de los desmontes hasta que cada provincia realice su ordenamiento.

Los recursos que se transfieren a las provincias a través del Fondo compensatorio (ver Cuadro 1) deben ser destinados un 70% para la compensación de los planes de manejo y conservación aprobados y el 30% para el fortalecimiento

---

<sup>10</sup> La Autoridad Nacional de Aplicación (ANA), El MAyDS a través de la Dirección de Bosques ha creado el Área de Participación Social para apoyar con sugerencias metodológicas a las Autoridades Locales de Aplicación (ALA) en estos mecanismos.

institucional (capacidades técnicas e infraestructura principalmente). A la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), y la Autoridad Local de Aplicación (ALA) corresponde determinar las sumas a pagar considerando el porcentaje de bosque nativo de cada provincia, la relación de los bosques con la superficie total de la provincia y las categorías declaradas, afectando un monto mayor por las zonificaciones más restrictivas. El 30% de los fondos debe apoyar el desarrollo y mantenimiento de una red de monitoreo y sistemas de información de bosques nativos, y la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas.

El Fondo resultó en el instrumento privilegiado que tiene el Estado Nacional para orientar los OTBN provinciales debido a su potestad para acreditar los mismos y el interés de las provincias por recibir su compensación económica. Sin embargo, la conformación del mismo ha sido siempre, desde su reglamentación, sustancialmente menor a lo requerido por ley (Ver Tabla 1). Según lo normado, lo destinado a la ley de bosques, sumando el Fondo y el presupuesto para el funcionamiento del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos debe conformarse por las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional; el 2% del total de las retenciones provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración; los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales; y otros recursos como donaciones y venta de publicaciones.

El Fondo se encontró históricamente desfinanciado, a pesar de los reclamos desde los gobiernos provinciales y sectores de la sociedad civil, no alcanzó nunca el 25% de lo exigido por ley y decrece su presupuesto año a año. En el año 2016 representó tan solo 27 \$/ha por año (0,07 \$/ha por día) para las zonificaciones rojas con mayores niveles de protección (Di Paola, 2016).

**Tabla 1. Partidas asignadas por el Presupuesto Nacional a Bosques Nativos.**

Año	Partida Presupuestaria Asignada a la Ley N 26.331	% sobre el monto previsto por ley	Monto asignado al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos
2010	\$ 300.000.000	24%	\$ 94.563.095
2011	\$ 300.000.000	17%	\$ 230.000.000
2012	\$ 300.085.190	13%	\$ 245.467.244
2013	\$ 253.000.000	10%	\$ 218.735.000
2014	\$ 247.043.707	7%	\$ 222.000.000
2015	\$ 246.450.000	5%	\$ 228.450.000
2016	\$ 267.936.003	5%	\$ 247.509.896

Fuente: MAyDS (2016), Di Paola (2016)



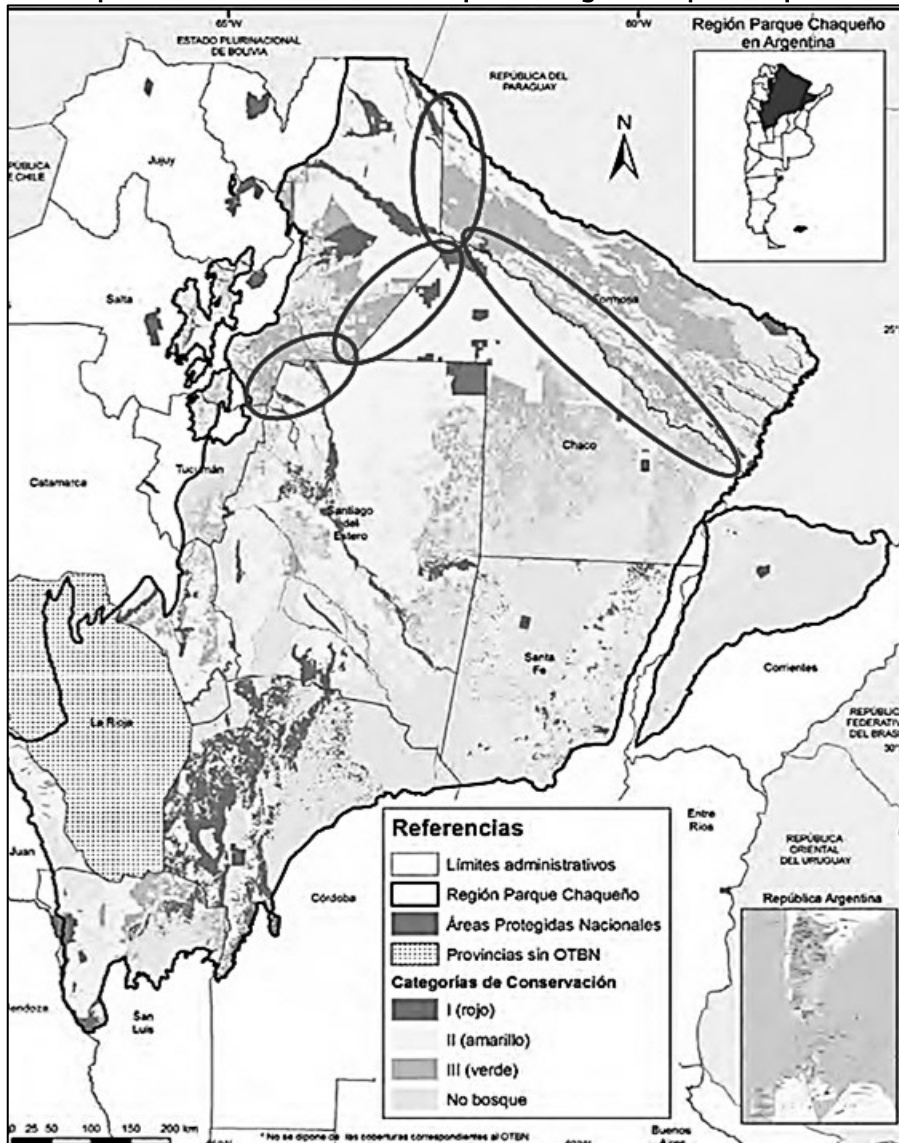
En relación al otro instrumento principal de la política, los OTBNs, durante la etapa de formulación de los primeros ordenamientos surgió como una limitante importante la necesidad de contar con información de mejor calidad en muchas provincias, aspecto que la ley establece que debe ir siendo subsanado con el 30% de aporte del Fondo. Según entrevistas con funcionarios nacionales y provinciales el refuerzo de las capacidades técnicas locales para monitoreo y producción de información es uno de los logros más relevantes de la ley de bosques. Autores como Luft, J. (2013) han indagado en cómo se han rebajado, con la aprobación de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente (desde 2015 con rango de Ministerio) los requisitos exigidos por la ley en los OTBN de algunas de las provincias. En entrevistas, funcionarios de la Autoridad Nacional de Aplicación han manifestado que el criterio priorizado fue llegar a un OTBN, antes que no lograrlo por diferencias con las provincias.

Un dato que surge del análisis de los OTBN es la incongruencia entre provincias colindantes. Al yuxtaponer los mapas de los ordenamientos se observa que han zonificado con diferente color regiones ecosistémicamente similares, lo cual contradice el espíritu de la ley (ver Gráfico 1). Si los criterios y presupuestos mínimos de conservación de los bosques nativos son comunes a todo el territorio nacional es esperable cierta coherencia en las zonificaciones para aquellos casos donde las zonas boscosas son compartidas por provincias limítrofes. En un análisis para las principales provincias de la región chaqueña (G. Collazo, et al. ,2013) se sostiene que la mayor concordancia en las categorías de zonificación (verde, amarillo y rojo) se encuentran en los límites entre Santiago del Estero y Chaco (58,3%) y las menores concordancias entre Chaco y Salta (24,7%), Formosa y Salta (20,65%), Chaco y Formosa (10,54%) y Salta y Santiago del Estero (1,28%) (ver Mapa 2). En los años posteriores a la sanción de la ley desde el COFEMA se ha trabajado para lograr criterios comunes en definiciones técnicas que permanecían ambiguas en la ley para guiar las futuras actualizaciones (exigidas cada 5 años)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En diciembre de 2012 COFEMA publicó el documento "Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos" con los lineamientos consensuados.

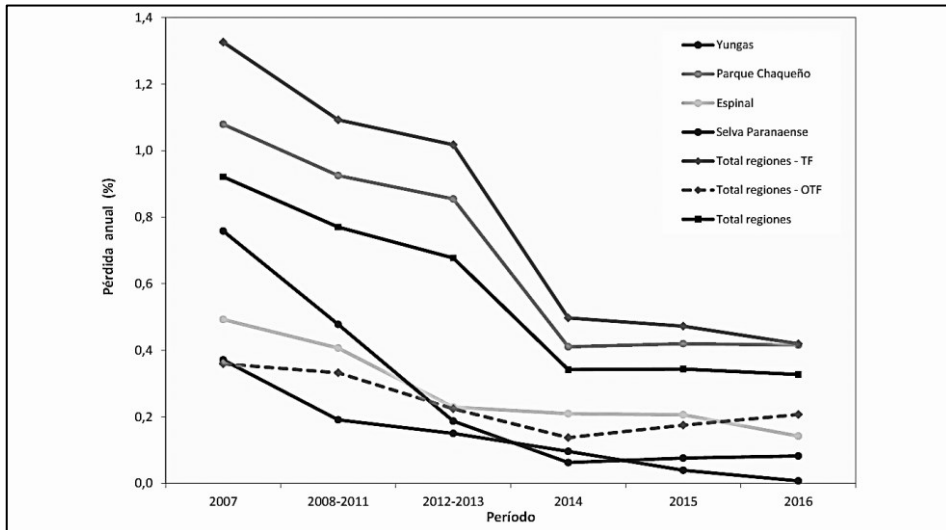
Mapa 2: Zonificación de los OTBN para la Región Parque Chaqueño



Fuente: Griffiths N, et al. (2014)

Una vez implementada la ley, la deforestación estuvo lejos de detenerse. Según un informe (2017) de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) de la Dirección de Bosques, desde 2007, año de aprobación de la ley (que incluía la prohibición de desmontar hasta la confección de los OTBN) hasta fines de 2016 se desmontaron 3.131.473 hectáreas. El 80% concentrado en cuatro provincias del parque chaqueño: Santiago del Estero, Salta, Formosa y Chaco.

**Gráfico 1. Evolución del porcentaje de pérdida de bosque nativo en las regiones forestales analizadas.**



Fuente: UMSEF, Dirección de Bosques. 2017.

Pocos meses antes de entrar en vigor la LBN la deforestación sufrió un abrupto crecimiento, explicado en gran parte por los permisos de desmonte tramitados previamente para adelantarse a la regulación y la incertidumbre en torno a la sanción de la ley y su resultado final (UMSEF, 2012). Esta situación ha cambiado en los años recientes. El informe de monitoreo de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) dependiente de la Dirección de Bosques de 2017 indica que desde 2014 ha disminuido considerablemente la tasa de desmonte. Entre las causas nombradas por funcionarios nacionales a cargo del seguimiento de la ley en entrevistas personales están, tanto las mejoras en la implementación de la propia política como en la caída del precio internacional de la soja en los últimos años.

### *Reflexiones finales*

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos es una ley compleja, tanto en su diseño como su implementación, involucra al estado en sus distintos niveles y jurisdicciones en relación a actores productivos y sociales con objetivos muchas veces contrapuestos.

El problema público sobre el que interviene la política se manifiesta en múltiples definiciones y énfasis que adquiere la cuestión para cada actor. La problematización de la cuestión para las políticas públicas es trascendente en tanto en la definición del problema es frecuente encontrar implícita la solución propuesta desde los actores interesados. Podríamos decir simplificando, que para las organizaciones ambientalistas es un problema ecológico, de preservación de la

biodiversidad; para las comunidades indígenas y campesinas es fundamentalmente un problema de identidad cultural, tierra y modo de vida; y para los sectores productivos es un problema de costo de oportunidad<sup>12</sup>. El resultado, es una ley que es utilizada por los distintos actores según sus motivaciones, con fines que no necesariamente son los formalizados en la ley. Los campesinos e indígenas en situación de tenencia irregular de la tierra pueden apelar a ella para contener el avance del agronegocio sobre sus territorios y sectores productivistas pueden encontrar en los planes de manejo un apoyo para introducir actividades como la ganadería en bosques nativos.

En los últimos años se ha complementado la ley con distintas intervenciones. En 2015 se lanzó el proyecto PNUD “Bosques Nativos y Comunidad” con el objetivo de apoyar usos sostenibles del bosque por parte de pequeños productores, comunidades campesinas y originarias. El mismo año la entonces, Secretaría de Ambiente y el Ministerio de Agricultura firmaron el convenio de Manejo de Bosque Nativo con Ganadería Integrada (MBGI). Este convenio tiene como objetivo introducir el manejo sustentable de ganadería en las zonas amarillas. Este aprovechamiento productivo del bosque nativo se lleva adelante mediante pruebas pilotos con acompañamiento técnico a los productores. Estas intervenciones ad hoc pueden leerse como intentos por complementar la ley de bosques. Cabe mencionar otras modificaciones como el control por certificación de obra para los planes de manejo, implementado en 2014; la modificatoria que permite presentar planes para beneficiarios agrupados que posibilita un mejor acceso para comunidades indígenas o campesinas a las compensaciones; la flexibilización para beneficiarios sin tenencia regularizada de sus tierras y las mejoras en las capacidades técnicas de las ALA.

Dada la complejidad que plantea el federalismo argentino a las políticas ambientales, las capacidades desde el estado nacional son limitadas pero no despreciables. En lo que refiere a la política de LBN existen a nivel nacional dos instrumentos importantes: el Fondo compensatorio y la acreditación de los OTBN.

Los OTBN deben ser controlados por las respectivas autoridades locales de aplicación, llevando a escala provincial un problema ambiental que encuentra parte importante de sus causas en un proceso regional moldeado a su vez por fuerzas globales. Nos parece importante resaltar este punto, estas fuerzas impactan en territorios donde actores sociales y gobiernos establecen reglas de juego para regular su dinámica. La acreditación la realiza la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) que ha aprobado ordenamientos que rebajan los presupuestos mínimos con la intención de privilegiar la entrada en funcionamiento de la ley. El desafío actual es subir los niveles de protección en las instancias de actualización previstas cada

---

<sup>12</sup> Esto se vuelve aún más complejo cuando incorporamos no solo las diferencias de problematizaciones entre actores involucrados sino también los distintos niveles (locales, provinciales y nacionales). En distintos niveles las relaciones de fuerza son diferentes tanto en el debate público, como legislativo y en el proceso de implementación. En esta clave de lectura, recomendamos leer los trabajos de Lorenzo Langbehn (2014; 2016) para el caso de Salta, siendo el caso de esta provincia importante en números absolutos y relativos de deforestación y por estar ligado al origen de la LBN. El autor analiza como un problema que para actores locales era una cuestión de tenencia de la tierra precaria, es tomado por ONGs nacionales e internacionales que lo “ambientalizan” y llevan la discusión pública a escala nacional. Encuentra el origen de la ley de bosques en un reclamo local por el acceso a la tierra, produciéndose una transformación de la problematización del conflicto al incorporarse otros actores al proceso.

cinco años. Esta etapa ya se está transitando para la mayoría de las provincias que realizaron su OTBN entre 2009 y 2011.

El ejecutivo nacional a través del Fondo tiene una herramienta para exigir una mayor conservación de los bosques nativos pero requiere negociar con los gobiernos locales poniendo en juego otros objetivos de gobierno. El Fondo ha sido añadido en el momento del debate parlamentario de la ley como una prenda de canje para su aprobación y consideramos el juego político en la dimensión federal una variable explicativa de este resultado. Esta interpretación pone en perspectiva las expectativas sobre el esquema de pagos por servicios ambientales como instrumento de política de parte de los legisladores y otros actores involucrados, en tanto resultó en una salida política a un debate empantanado. La distancia entre lo estipulado por la ley y el financiamiento efectivo habilita preguntarse no solo por las prioridades de la cuestión en la agenda de gobierno al momento de proponer el presupuesto nacional sino por la naturaleza misma del instrumento. La creación del Fondo es una interesante interacción entre técnica y política, el instrumento técnico de pago por servicios ambientales surgió en auxilio de la necesidad de aprobar la ley frente a las objeciones opositoras. Debemos considerar que las dificultades metodológicas para valuar los bienes y servicios intangibles de la naturaleza son grandes y la falta de criterios consensuados en torno a esta cuestión añade una arista no menor. Es por esta interacción técnica-política que el presupuesto previsto por la ley no refleja lo que debe compensar sino que refleja una relación de fuerzas políticas de un momento determinado.

Los resultados de la ley en cuanto a la merma de la tasa de deforestación son difíciles de atribuir a la misma o a cambios en otros factores como los tecnológicos, políticas productivas, precios internacionales, etc. Sí podemos afirmar que el proceso general logró instalar en agenda la importancia de la conservación de los bosques nativos; fortaleció a los organismos estatales de bosques, tanto a nivel nacional como provincial; a través del Fondo reconoció la posición de los gobiernos provinciales; simultáneamente empoderó posiciones de sectores ambientalistas y ha otorgado herramientas nuevas a comunidades para la defensa de su territorio.

### *Referencias bibliográficas*

- ADÁMOLI, J. (2009). *Las inundaciones de Tartagal*, GENOMA, n°37, Buenos Aires.
- BAUMANN, V., SEGGIARO, R., AZCURRA, D. Y GARCÍA, V. (2009). *Inundación de detritos en la ciudad de Tartagal, provincia de Salta (Argentina)*. Instituto de Geología y recursos Minerales. Servicio Geológico Minero Argentino. Serie Contribuciones Técnicas Peligrosidad Geológica N 15. SEGEMAR. Salta.
- CABRAL, C. M. Y PLAZA, G. (2006). *Análisis de la situación global del Municipio de Tartagal, departamento San Martín. Diagnóstico y evaluación de la cuenca del Río Tartagal y área de influencia*. Municipalidad de Tartagal, Salta.
- CALVO, E., Y TOW, A. (2009). "Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino". En: *Desarrollo Económico*, Núm. 95, noviembre, Buenos Aires: 451-477.

- DI PAOLA, M. M. (2016). *El presupuesto no es todo, pero cómo ayuda: aspectos ambientales del Presupuesto 2016*. Informe Ambiental Anual. FARN, Buenos Aires.
- ESAIN, J. A. (2004). *El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675*. En Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina 7/01/2004.
- FAO (2016). *El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. FAO: Roma.
- GRIFFITHS N, BONO J, GARCÍA COLLAZO MA Y TAURIAN M. (2014). *Situación de los ordenamientos territoriales de bosques nativos en la región chaqueña – Ley nº 26331*. En: *Primer Congreso Internacional de Gran Chaco Americano*, Santiago del Estero, 6 al 8 de Noviembre: 751-766.
- GREENPEACE. (2016) *Informe. Deforestación en el norte de Argentina (septiembre - octubre 2016)*. Buenos Aires.
- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (2007). Diario de sesiones, sesión del día 14 de marzo 2007.
- HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN (2007) Diario de sesiones, sesión del día 14 de noviembre 2007.
- IRIBARREN, N. (2009). "Los Consejos Federales". En: *Aportes*, Núm. 26. Buenos Aires.
- JULIÁ, M. S. (2010). *La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación*. En: *PAMPA*, Vol 1, Núm. 6, UNL: Santa Fe: 169-184.
- LANGBEHN, L. (2013). "Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio". En: Merlinsky, G. (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. CICCUS-CLACSO: Buenos Aires: 223-254.
- LANGBEHN, L. (2016). "Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la Ley de Bosques entre "conservación" y "producción". En: Merlinsky, G. (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*. CICCUS-CLACSO: Buenos Aires: 141-168.
- LINDBLOM, C. E. (1959). The science of "muddling through". En: *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, primavera, 79-88.
- LUFT, J. (2013) *Moving Floors: The Obstacles to Guaranteeing Environmental Protection of Native Forests in the Context of Argentina's Federalism*. Georgetown.
- MATUS, CARLOS (2007). *Teoría del juego social*. UNLa: Remedios de Escalada.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2016). *Ley N 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. Informe de estado de implementación 2010- 2015. Bueno Aires.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (OPP), CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES, JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. (2010). *Política Forestal. Los bosques nativos y la preservación del medioambiente*, Buenos Aires.
- Othax, E. N. (2005). "Presupuestos mínimos de protección ambiental" en *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, premio de monografía Adriana Schiffrin 2004 - 1a. ed.* - Fundación Ambiente y recursos Naturales, Buenos Aires.

- PANIZZA, A., & PARUELO, J. M. (2013) *Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte Argentino*. Ecología Austral.
- PARUELO, J. M., GUERSCHMAN, J. P., & VERÓN, S. R. (2005). "Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo". *Ciencia hoy*, 15 (87): 14-23.
- REDAF (2013). *Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino. 2013*. Buenos Aires.
- REDAF (2015). *Un monitoreo satelital al servicio de la defensa de los territorios. FARN. Informe ambiental anual, 207-218*. Buenos Aires.
- ROMERO, J. (2012). *Forest Conservation in Argentina: early analysis of the forest law implementation in the Chaco Ecoregion. Tesis de Maestría de la Universidad de British Columbia* Vancouver.
- RYAN, D. (2014). *Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares (dossier)*. Buenos Aires.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (2005). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional*. Buenos Aires.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (2014) *Ley N 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe de estado de implementación*. Buenos Aires.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, UNIDAD DE MANEJO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN FORESTAL (UMSEF) DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES (2015). *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina. Período 2013-2014. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Yungas Selva Paranaense y Espinal*. Buenos Aires.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, UNIDAD DE MANEJO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN FORESTAL (UMSEF) DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES (2012). *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina. Período 2006-2011. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano Boliviana*. Buenos Aires.
- SERAFINOFF, VALERIA (2007). *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión*. CEDES. Buenos Aires.





## *Las políticas forestales y su incidencia en la Zona Núcleo del Delta del Paraná*

Sebastián Fernández, Beatriz Nussbaumer y Daniel Somma

*"A media hora de lancha del Tigre cuando ya desaparecen las casas de juguete destinadas al weekend de la metrópoli, y las hileras de árboles para madera o frutales suceden a los jardines de jolgorio, de tanto en tanto se hace visible entre la maleza silvestre una casona de madera con techo de cinc, o una casona con estructura de tirantes y paredes de barro [...]". Roberto Arlt, Aguafuertes Deltianas (1941).*

### *Introducción*

Las Aguafuertes Deltianas de Roberto Arlt publicadas en el diario El Mundo, nos ofrecen una pequeña ventana literaria para aproximarnos a las intensas transformaciones que se han sucedido en el Delta del Paraná en un poco más de un siglo. Tiempos y espacios cambiantes, sus crónicas periodísticas actualizan su compromiso con visibilizar las condiciones de vida de esta población, mientras que denuncian la ausencia o la arbitraria acción del Estado en el desarrollo de algunos sectores de la región. Con las primeras proyecciones de colonización promovidas por Domingo Faustino Sarmiento, el auge de la fruticultura hasta el desarrollo inmobiliario en las primeras secciones del Paraná, el territorio deltaico ha modificado su paisaje, su población y su orientación socio-económica dominante en forma continua.

Desde fines del Siglo XIX, el Delta del Paraná se caracterizó, en su región inferior, por la horticultura y fruticultura en pequeñas explotaciones de trabajo familiar, desarrollo que se extendería hasta mediados del Siglo XX (del Piero et al 2012). Sin embargo, este modelo productivo entró en crisis por diversos factores, de los cuales se destacan el ingreso competitivo de otras regiones productoras, la accesibilidad al mercado, las sucesivas inundaciones y la migración de una parte de su población en busca de una mejor calidad de vida (Galafassi, 2002, Cobelo, 2005). Las inundaciones constituyen el factor crítico para la comprensión de la historia productiva del Delta (Pizarro et al, 2013), ya que actúan como un limitante que impone el ecosistema a la producción y al asentamiento humano (Galafassi, 2002). Las pérdidas económicas producto de las grandes inundaciones de la década de los '60 fueron acompañadas por la disminución de la población. Así, se registra que desde el apogeo de la producción frutícola en 1960 hasta 2010 la población decreció un 59% en el caso de San Fernando y un 39% en el caso de Campana (Olemborg, 2013).

Como contracara de esta fragmentación fue expandiéndose la producción forestal (principalmente salicáceas) en la zona de influencia del Río Carabelas. Si bien la tradición forestal en el Delta encuentra sus primeros antecedentes a fines

del siglo XIX (Borodowski, 2006), es a partir de 1980 cuando se consolida un modelo productivo vinculado a la producción de maderas blandas y producción de papel. En forma concomitante, la inauguración de la planta para la producción de papel de diario de la empresa Papel Prensa S.A. en 1978, e instalada en la zona de San Pedro, favoreció la demanda de plantaciones forestales, de alta densidad y baja calidad cuyo destino era el triturado.

Es sobre este último proceso que nos interesa profundizar en este capítulo - la expansión forestal en el Delta Inferior del Paraná- teniendo como premisa principal la exploración analítica de las inter-relaciones entre las políticas sectoriales y las transformaciones territoriales. El abordaje se inspira en Oszlak y O'Donnell (2007) quienes proponen evitar los análisis unidireccionales y cerrados de los impactos de las políticas (en este caso sectorial forestal) y en cambio comprender el origen de las mismas (Muller, Surel, 2008); considerar su incidencia en contextos complejos donde actúan un sinfín de factores; y propender a analizar el sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten. De esta manera, nos acercáramos a la comprensión de los cambios que nuevas fuerzas sociales pueden imprimir a la manera como están organizados los territorios (Abramovay, 2007:11).

En ese marco, este trabajo tiene por objetivo principal presentar una aproximación metodológica para el análisis de las políticas dirigidas al sector foresto-industrial e indagar cómo éstas inciden en la configuración socio-económica en la región del Delta Inferior del Paraná<sup>1</sup>.

### *Acciones del Estado y políticas sectoriales. Una aproximación conceptual*

Existen relativos acuerdos en el abordaje que postula que toda política lleva implícita una definición del problema, una representación del grupo social (o los grupos) al cual se dirigen y una teoría de cambio social. En este marco, la noción de referencial (Muller 2000) propone captar la cosmovisión contenida en las políticas públicas, que, lejos de ser producto de consensos, acostumbra a ser la resultante de controversias y disputas que ocurren dentro de la estructura del Estado y en interacción con los grupos sociales involucrados, sean directamente afectados o no. Consecuentemente, el análisis del inter juego de intereses y de relaciones de poder entre los agentes participantes en la definición de políticas resulta un aspecto central para la comprensión de la configuración resultante.

Muller (2002) y Surel (2008) se han abocado al análisis de las políticas públicas a través del concepto de "referencial", proyectando que el mismo cumple una función similar para los decisores de política pública que los paradigmas para la comunidad científica: un conjunto de valores, normas, visiones y representaciones de la realidad que estructuran su comportamiento. En el caso de los científicos esto

---

<sup>1</sup> El trabajo se inscribe en los proyectos de investigación: PICT Bicentenario N° 2.456 (2011-2015) "Las relaciones de mediación social en los procesos de apropiación de los recursos naturales" dirigido por Beatriz Nussbaumer; PIP 11220150100247CO (2016-2019) "las cuestiones del desarrollo, de lo indígena y de lo ambiental en la reconfiguración de lo rural" dirigido por Carlos Cowan Ros; UBACyT 20920160100707BA (2014-2017) "Nosotros creamos el Delta". Discursos, prácticas y saberes sobre la relación sociedad/ naturaleza en la disputa por la definición del territorio de la zona núcleo forestal del Delta Inferior del río Paraná, dirigido por la Dra. Cynthia Pizarro; "Políticas Públicas, Modelos de Desarrollo y Gobernabilidad de los Territorios" dirigido por María Mercedes Patrouilleau, "Aportes al desarrollo sustentable del territorio Zona Núcleo Forestal del Delta del Paraná" dirigido por Adrián Claudio Gonzalez.

toma la forma de un método y en el caso de los políticos el referencial toma la forma de una política pública determinada (Surel, 2008). En este marco, el referencial aduce a

*“una imagen de la realidad social construida a través del prisma de las relaciones de hegemonía sectoriales y globales. Es una imagen codificada de la realidad. No obstante, esta imagen produce efectos tangibles: sin volver la realidad completamente transparente, puesto que ella oculta en general relaciones de hegemonía, la vuelve un poco menos opaca porque permite, a través de las normas que ella produce, actuar sobre la realidad” (Jobert y Muller, 1987, p 70, citado en Surel 2008).*

Bajo esta perspectiva, el estudio de la génesis de las políticas públicas distingue en una primera dimensión los principios metafísicos generales, integrados con algunas indicaciones abstractas relativamente simples sobre los modos de funcionamiento de una sociedad y más específicamente del campo político. Son las imágenes que forman parte del referencial definido en el párrafo anterior y que implican un *“proceso de categorización y de construcción social de la realidad”* (Surel, 2008:44). A partir del diagnóstico y construcción del problema, también se determinan hipótesis o razonamientos que vinculan ese universo simbólico con el universo más concreto, es decir aquello que permite operacionalizar los principios metafísicos con generalizaciones formales respecto de las leyes (leyes en sentido científico) que rigen en un determinado sector.

El tercer elemento refiere al ejercicio práctico que articula las representaciones sobre la realidad con las generalizaciones adjudicadas al funcionamiento o a la composición sectorial y que establece tipos de relación (metodologías de acción) que existen o se consideran más apropiados entre el Estado y el sector bajo estudio, en este caso, el foresto-industrial del Delta del Paraná. Este nivel de análisis abarca las relaciones de coerción, mediación y/o concertación que determinan las elecciones orientadoras de una determinada política y una caracterización de los actores concernidos.

Por último, el cuarto elemento refiere a los instrumentos y herramientas concretas que completan el dispositivo global, es decir, a la política pública. En el campo de la acción pública estos instrumentos son numerosos: discursos, leyes e instituciones específicas, así como su articulación con los actores del sector (Surel, 2008).

Nuestra aproximación metodológica contempló el mapeo de los antecedentes de las leyes forestales en el país teniendo en cuenta los procesos sociales, políticos o administrativos en los cuales se articulan y cristalizan determinados elementos de los diagnósticos sectoriales en forma diacrónica. De esta manera hemos podido identificar ciertas continuidades y discontinuidades del/los referencial/es de la política sectorial que, en definitiva, ofrecerán un marco más acabado para la comprensión de los instrumentos de política así como de su impacto esperado. En el análisis del desarrollo de la política forestal en la Argentina hemos focalizado en tres elementos: los objetivos de las leyes, el desarrollo institucional de aplicación y los instrumentos de promoción.

La revisión bibliográfica de estudios, leyes e instrumentos en su contexto histórico se complementa metodológicamente con la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios de la Dirección de Producción Forestal, técnicos y referentes gremiales del sector durante 2015 y 2016. Estos últimos contribuyen a la identificación de constituyentes del referencial sectorial en la actualidad, pero también han permitido registrar determinados recorridos experienciales de los instrumentos de política pública en épocas anteriores. Asimismo, la reconstrucción de sus perspectivas permite enriquecer el estudio aproximativo del impacto de los instrumentos de la política sectorial en las últimas décadas en el Delta Inferior del Paraná, específicamente en la denominada Zona Núcleo Forestal (ZNF), elaborado en base a revisiones bibliográficas y análisis cuanti-cualitativos (SIG y bases de datos: DPF MINAGRI 2011) del Inventario Forestal Nacional realizado en la región bajo estudio.

### *Orígenes y desarrollo de los instrumentos de Promoción foresto-industrial en Argentina*

Concluido en 1930 el modelo de desarrollo caracterizado por un país con un perfil productivo claramente agroexportador, comienza en Argentina otro modelo conocido por su orientación hacia la industrialización por sustitución de importaciones. En este "nuevo" modelo el sector industrial comenzó a liderar el crecimiento de la demanda agregada, la producción y el empleo, desplazando al sector agropecuario hacia un lugar de menor relevancia. El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones fue cobijado, aunque con diferencias sustanciales, por diferentes proyectos políticos desde entonces hasta su finalización en 1976.

Dicho proceso es comprendido por algunos autores como un período de "industrialización inconclusa" que, además, estuvo caracterizado por: un desarrollo desigual y asimétrico de la industria liviana y pesada, un país debatiendo la legitimidad y legalidad del peronismo y un contexto internacional convulsionado por la crisis del 30, la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría. La reiteración de cambios estructurales en el comercio y en la economía internacional favoreció un contexto tendiente a la protección parcial o total de la industria local (Ferrer, 2010).

En ese contexto y a partir del análisis de las normativas, se observa en nuestro país la generación más relevante de instrumentos de políticas para la promoción del sector foresto-industrial. Relevante porque aunque hubieron -como se desarrollará más adelante- cambios y ajustes importantes en los instrumentos de promoción forestal, éstos pivotearon en torno a un mismo objetivo planteado en las primeras leyes de promoción: el autoabastecimiento de madera para la producción de celulosa y papel. Junto con el objetivo de fortalecer la producción local, convergió además en ese contexto el interés empresario por el desarrollo de la industria gráfica. Este último factor condujo a que el desarrollo de las políticas de fomento foresto-industrial tuviera inicialmente, ya desde la década de 1940 (Irigoyen, 1941), un sesgo hacia la producción celulósica y de papel. Pero cobra un

singular impulso estatal desde la década de 1960 hasta fines de la década de 1970 (Murias 1975). Durante ese período también se desarrollaron otras grandes plantas industriales en sectores básicos y apoyados fuertemente (o liderados directamente) por el Estado (que tenían un antecedente muy importante en el “Plan Siderúrgico Nacional” impulsado por el General Manuel Savio y aprobado por ley en 1946). Podemos citar como ejemplo a Propulsora Siderúrgica, Aluar, Papel Prensa y Papel Tucumán, Celulosa Puerto Piray, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, entre otras (Ferrer, 2010).

Bajo la presidencia de Juan Domingo Perón se elabora el Primer Plan Quinquenal, cuyos objetivos se orientaron a activar todas las ramas de la producción con un conjunto de medidas específicas para cada sector productivo. Para el sector foresto-industrial se aprobó, el 30 de septiembre de 1948, la *Ley 13.273 para la “Defensa, Mejoramiento y Ampliación de Bosques”*. También se crea la Administración Nacional de Bosques (ANB), la que constituye el primer antecedente histórico en la creación de un organismo público nacional destinado al fomento de la producción forestal. Este organismo estaba orientado a cubrir una amplia gama de necesidades: la defensa nacional en zonas de frontera, protección del suelo, regularización del régimen de aguas, defensa contra la erosión e inundaciones, diseño y creación de parques nacionales, realización de estudios experimentales con especies nativas y fundamentalmente manejo silvícola, producción y cosecha periódica de productos y subproductos forestales.

Dicha ley establece las bases para la promoción económica del sector forestal, a partir de mecanismos de beneficios como la exención de pago del impuesto inmobiliario, del impuesto a los réditos (hoy impuesto a las ganancias) y un régimen de créditos blandos financiados por el Banco Nación para aquellos que se dediquen a la actividad forestal. Con el paso del tiempo, las modificaciones introducidas y la producción de nuevas normativas tendieron a generar un sesgo más directo hacia la producción forestal con fines industriales: la foresto-industria.

Para la implementación de los créditos blandos se crea una estructura en la que participan la ANB y el Banco de la Nación Argentina. La primera se encargaba de definir, a través de su Consejo de Administración, la orientación de la política de fomento. Mientras tanto, el Banco Nación se encargaba de administrar los créditos. La fuente de financiamiento para dichos créditos fue el Fondo Forestal, creado en la misma ley 13273 a partir del cobro de aranceles a la importación de productos forestales. Si bien estos créditos estaban contemplados desde la aprobación de la ley, es recién en 1958 que se reglamenta mediante el decreto 4905/58.

Uno de los argumentos que caracterizan la proyección de la política sectorial, surge en el texto de un decreto donde se plantea que:

*“el actual drenaje de divisas ocasionado por la importación de productos forestales, según estudios realizados por los organismos competentes, continuará en aumento en los próximos años, por lo que urge dar destino definitivo a los recursos que se obtengan por aplicación del Decreto-Ley N 861/58 (N. de R.: referido al cobro de aranceles)”*

## *La foresto-industria en foco*

Durante el período que abarca desde el derrocamiento de Perón en el año 1955 hasta el año 1976, los ideales desarrollistas gravitaron fuertemente en las decisiones de la política económica. El problema estructural que la Argentina atravesó desde 1930 hasta finalizada la década de 1990, - y que persiste aún hoy de otra manera -, fue el déficit estructural en la balanza de pagos. Esta condición provocaba sucesivas crisis, a las cuales se sumaba posteriormente el ajuste fiscal, la devaluación y el crecimiento de la deuda externa (Ferrer, 2010). Este déficit tenía su origen, según los desarrollistas, en un problema de competitividad de la industria nacional. Para ellos, su solución consistía en la incorporación del capital extranjero en el desarrollo de las industrias de base y en la explotación del petróleo (Grenoville, 2002).

En ese contexto, de crisis políticas y económicas recurrentes, Argentina ocupaba en la década de 1970 el primer lugar en América Latina en consumo de diarios y revistas, e importaba casi la totalidad del papel que consumía. Esto implicaba una erogación en divisas de más de 100 millones de dólares anuales, entre papel y pasta celulósica (Getino, 1995). La producción nacional de papel prensa era un anhelo largamente deseado por los diarios nacionales y, de concretarse, conformaría un gran beneficio económico para sus balances, así como posiblemente una mayor autonomía con relación al poder político (Borrelli, 2008).

En enero de 1969 muere Roberto Noble (fundador del diario Clarín) y asume la dirección Ernestina Herrera de Noble, fuertemente apoyada por el desarrollista Rogelio Frigerio, quien contaba con importantes vínculos políticos y que fue a partir de ese momento y hasta 1975 una figura influyente en la conducción del diario (Borrelli, 2008).

En agosto de ese mismo año, el gobierno de Juan Carlos Onganía aprueba la ley 18312 para la creación del "Fondo para el desarrollo de la producción de papel prensa y de celulosa", el cual tenía como objetivo la realización de un concurso para un estudio de viabilidad y posterior construcción de una planta de papel prensa. Finalmente, el 27 de septiembre de 1978 se concretó uno de los acontecimientos más importantes para la historia de la prensa nacional: la inauguración de la planta productora de papel para diarios de la empresa Papel Prensa S.A., de la cual fueron beneficiados como accionistas en el año 1977 los diarios La Nación, Clarín y La Razón<sup>2</sup> junto con el Estado que mantuvo el 25% de las acciones. La planta ubicada en la margen derecha del río Paraná, en la localidad de San Pedro, provincia de Buenos Aires, contó con una inversión total de 62 millones de dólares (Borrelli, 2008).

Así, a la perspectiva de sumar una gran boca de consumo forestal como resultó la planta de Papel Prensa se suman la creación en 1973 del Instituto Forestal Nacional (Ley 20531) y se reglamenta mediante una resolución del Ministerio de Economía del año 1974 (Decreto 465/74) un beneficio de desgravación impositiva para productores forestales, que si bien tuvo un resultado desconocido, sirvió como antecedente para la siguiente etapa.

---

<sup>2</sup> Para mayores referencias al proceso de compra del paquete de acciones del Grupo Graiver en el año 1976, quien murió en un sospechoso accidente aéreo en México, ver Borrelli 2008.

La creación del IFONA en 1973 significó una renovación de los lineamientos establecidos en la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal de 1948. Por primera vez se declara de interés público la promoción de la industria forestal y entre las atribuciones del nuevo organismo están la de intervenir el mercado, reglamentar el tráfico de productos, instalar aserraderos, crear centros de investigación y ejecutar todo lo que respecta a las políticas de promoción forestal.

Al finalizar el año 1977, la dictadura cívico-militar aprueba la *Ley 21.695 de Crédito Fiscal para la Forestación*, sustituyendo de esta manera el régimen de promoción anterior basado en la desgravación impositiva sobre el impuesto a los Réditos (Sánchez Acosta, 2005). El mecanismo establecido por dicha ley fue el de otorgar certificados que podían ser utilizados para cancelar cualquier impuesto a cargo de la Dirección General Impositiva. Como alternativa, el beneficiario tenía derecho a que el Banco de la Nación Argentina le comprara dicho certificado abonando el 95% de su valor nominal. El valor del certificado se establecía en base a los costos de las labores requeridas para la plantación (preparación del terreno, material de iniciación, mano de obra directa, amortización de maquinarias y equipos, gastos generales y de administración) y el cálculo de los mismos estaban a cargo del IFONA, que los expedía anualmente en función del grado de cumplimiento de las tareas programadas para el año.

Durante la implementación de esta ley, cuyo enfoque estuvo dirigido a proveer de materia prima a la industria de trituración con destino a la fabricación de pasta celulósica, la superficie forestada se incrementó en 388.108 ha, y la misma puede ser considerada como la primera que permitió tener un resultado relevante sobre la expansión de la superficie forestada.

Luego del golpe de estado en 1976 y hasta el año 2001 la Argentina vivió un período cuyo patrón de acumulación económica se orientó fuertemente hacia la industria de servicios y el sector financiero. Las políticas de desregulación del Estado en la actividad económica se comenzaron a implementar durante el gobierno de la Junta Militar y se profundizaron ya en democracia durante el gobierno de Carlos Menem (Ferrer, 2010). En este marco, en 1991 se aprueba el Decreto 2.284 para la desregulación económica, donde entre otros organismos, se disuelve el IFONA.

Luego de que transcurrieran más de diez años desde la aplicación de la ley de crédito fiscal para la promoción forestal en 1977, se implementó el *Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales* conocido como RPPF. Dicho régimen fue instrumentado a través de la resolución 778 de 1992 e implicaba la entrega de subsidios por parte del Estado Nacional a los forestadores que presentaran "planes forestales". Para la implementación del mismo se crea en 1993 la actual Dirección de Producción Forestal en el ámbito de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGPyA).

Por primera vez desde 1977, se implementa formalmente un sistema de Aportes No Reintegrables. Bajo este régimen se llegó al récord de superficie plantada anualmente desde 1948 hasta el día de hoy: 113.226 ha solo en el año 1998.

## *Regulaciones vigentes para la promoción de los bosques cultivados*

El día 16 de diciembre de 1998 se sancionó en el Congreso de la Nación la ley 25080 *de Inversiones para Bosques Cultivados*, con el objetivo de promover la producción forestal. Esta ley se reglamentó al año siguiente mediante el decreto 133/99, y allí se incluyen importantes definiciones sobre su instrumentación. Con esta Ley se circunscribe el instrumento sectorial a las plantaciones cultivadas, diferenciándose de aquellos instrumentos de protección y/o promoción de usos maderables de bosques nativos ya existentes.

Con este instrumento se preveía que la cantidad de superficie forestada en un lapso de 10 años alcance 2 millones de hectáreas, es decir el doble que la superficie contabilizada en 1998, mediante la entrega de un aporte no reintegrable (ANR) y un régimen especial de beneficios fiscales. De esta manera se reactualiza el objetivo general de aumentar la oferta maderera a través de la implantación de nuevos bosques y beneficiar la instalación de nuevos proyectos foresto-industriales y las ampliaciones de los existentes.

Además de los Aportes No Reintegrables, otro mecanismo de apoyo incluido en la misma ley es la continuidad del régimen de Estabilidad Fiscal<sup>3</sup> (de 30 a 50 años) al que se podrán acoger todos los beneficiarios de esta ley, sin restricciones en cuanto a la dimensión máxima del emprendimiento forestal.

El decreto reglamentario 133/99 en su artículo 18 especifica la figura de pequeño productor como aquel que: tiene vivienda permanente en el predio a forestar, utiliza mano de obra familiar y obtiene la mayoría de sus ingresos a partir de su emprendimiento forestal.

Desde 1978 hasta 2011, se promovieron 1.290.455 ha forestales. Esto fue el resultado de la aplicación sucesiva de tres regímenes: Crédito Fiscal (388.108 ha), RPPF (372.347 ha) y Ley 25080 (530.000 ha). El promedio anual (1978 – 2011) fue de 37 931 ha y la superficie máxima fue 113.226 ha en un solo año (1999).

En el gráfico se muestran los diferentes instrumentos de promoción forestal (Créditos Blandos, Crédito Fiscal, Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales y la 25080) así como el período de vigencia de la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal a lo largo de los diferentes períodos históricos (Sustitución de Importaciones, Hegemonía Neoliberal y Post-Neoliberalismo). También se reseñan algunos hitos considerados importantes en el desarrollo de las políticas de promoción forestal en Argentina. Fuente: Elaboración propia.

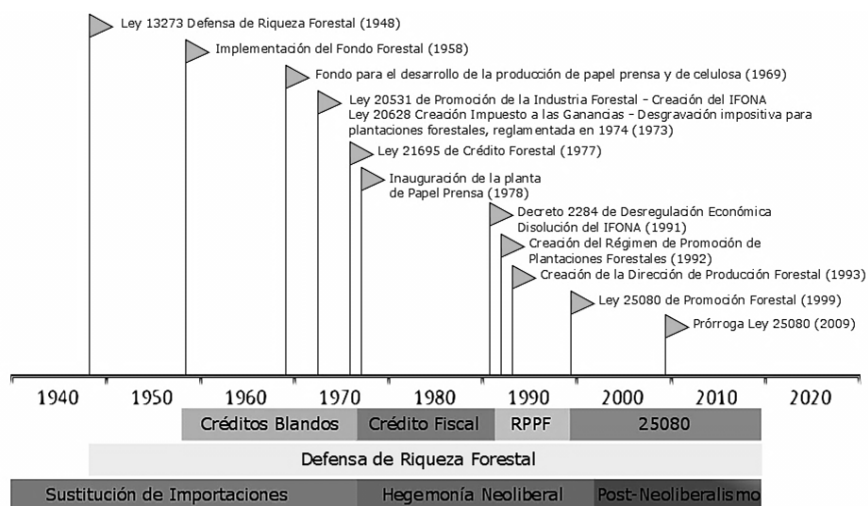
Desde el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, hasta la etapa actual se observan ciertas continuidades y discontinuidades por parte del Estado en la política de promoción hacia este sector.

---

<sup>3</sup> El concepto de estabilidad hace referencia a la carga tributaria total que soporta el contribuyente por concepto del pago de impuestos y tasas tanto a nivel nacional, provincial y municipal, salvo la carga fiscal generada por el Impuesto al Valor Agregado.



**Figura 1. Etapas en los instrumentos de promoción forestal en el contexto histórico nacional**



Mientras tanto, en el resto de Latinoamérica no ha sido diferente el tipo de instrumentos utilizados a lo largo de la historia para promover esta actividad: aportes reintegrables y no reintegrables para expandir la superficie forestada y beneficios impositivos para las empresas foresto-industriales. Los objetivos de política industrial para el sector forestal consisten básicamente en el incremento de la superficie forestada a los fines de abastecer la industria local y generar economías de escala suficientes para la instalación de industrias nuevas, principalmente celulósicas (Valtriani, 2008).

Para su análisis y de acuerdo al marco teórico propuesto, se han identificado un conjunto de supuestos que participan de la problematización sectorial y que, de acuerdo a la interpretación histórico contextual, configuraron las bases para el diseño de leyes, instrumentos y sus modalidades de implementación. La identificación de los agentes públicos y privados y qué intereses se negocian y se imponen en esta arena sectorial, permitió iluminar la orientación de las políticas públicas y la elección de los instrumentos de promoción sectorial, aproximación que fue posible de realizar mediante el desarrollo de entrevistas a referentes del sector en relación con la discusión de la Ley 25.080 formulada en el año 1998 y aun en vigencia.

A continuación se presentan los supuestos identificados a través del análisis histórico contextual y las entrevistas:

- i. La Argentina tiene un mercado interno insatisfecho respecto a madera y pasta para papel y por consiguiente debe importar.
- ii. El incremento en la producción forestal mejora la balanza comercial del país.
- iii. La formación de masas forestales predispone la instalación de nuevas industrias de base forestal y éstas generan empleo.

- iv. La gran dotación de recursos naturales de Argentina, en particular, tierras aptas para forestar, es considerada como parte del potencial de desarrollo del sector.
- v. Las plantaciones forestales requieren grandes inversiones de capital y de largo plazo.

Los primeros tres supuestos soportan un escenario deseado de la política forestal hacia el desarrollo de un saldo comercial positivo posicionando al país como proveedor de materias primas forestales así como de algunos segmentos de la foresto-industria local, en particular el segmento celulósico. Estos elementos son arrastrados desde las primeras leyes forestales y se encuentran presentes en la Ley 25.080, en cuya carta de presentación se señalaba como objetivo general la consolidación del desarrollo foresto-industrial argentino. Los diagnósticos de soporte para las definiciones de políticas sectoriales son reeditados y en la actualidad mantienen la misma relevancia que en la década de 1940.

Según un informe técnico realizado en 2013 por el Ministerio de Ciencia, Técnica e Innovación Productiva de la Nación con vistas a la planificación de inversiones al 2020, destaca como una de las principales problemáticas que la balanza comercial forestal de la Argentina ha sido históricamente deficitaria. En el año 2010, la exportación argentina de productos forestales alcanzó los 1.105 millones de dólares, mientras que la importación fue de 1.700 millones de dólares de los cuales el 59% corresponde al rubro "Papel y Cartón". La balanza comercial argentina de pasta de madera, papel y cartón, ha sido deficitaria durante el período 2006-2010, además de constituir un déficit continuamente creciente en términos absolutos durante este período.

De esta manera, se proyecta al sector como generador significativo y visible de riqueza, con un incremento de su base de recursos leñosos de alta calidad y competitividad con destino a una industria transformadora, moderna y relevante. En estos supuestos se apoyan los intereses del Estado que legitiman su intervención directa para la promoción del sector a través de estímulos económico-financieros para el ámbito privado.

Los instrumentos diseñados comienzan con una matriz de financiamiento basada en créditos blandos y evolucionan en mecanismos de transferencia directa hacia el sector mediante aportes no reintegrables. En este cambio se evidencia no sólo un análisis de resultado del estímulo de cada instrumento sino también disputas ganadas por las corporaciones sectoriales en la mesa de negociación público-estatal.

El segundo instrumento tradicional, que no ha sufrido importantes variaciones, es el de reducción de las cargas impositivas a través de los regímenes de estabilidad fiscal y otros recursos, tanto para la atracción de inversiones primarias como del sector industrial. Por su parte, el involucramiento del Estado nacional como agente activo productor - con intereses convergentes a los del sector privado-, se expresó en grandes emprendimientos como la creación de Papel Prensa

en la década de 1970 y de empresas público-privadas a nivel provincial de manejo de tierras fiscales forestales<sup>4</sup>.

Respecto a la dimensión ambiental y productiva en la Argentina, los instrumentos de ley sufrieron ciertas variaciones en el referencial conforme el desarrollo de estrategias de conservación y fomento de los bosques, la valoración de los mismos en cuanto a su origen (nativos e implantados) así como su ubicación en zonas estratégicas como zonas de frontera y cuencas hidrográficas con especial relevancia. La diferenciación entre bosque nativo e implantado derivó con el tiempo en regulaciones específicas para cada uno y también se incorporaron instrumentos de control de impacto ambiental.

Adicionalmente debe destacarse que a partir de 2009 rige la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de Bosques Nativos (ver artículo de Alonso en el presente volumen). En este marco, la aprobación de los planes forestales para la 25.080 está restringida hasta tanto las provincias aprueben su inventario de bosques nativos y garanticen que las nuevas plantaciones forestales subsidiadas no ocupen el lugar de estos bosques.

Finalmente, el supuesto basado en el alto nivel de inversión y plazo de retorno de la actividad forestal, adquiere un peso gravitatorio en el referencial sectorial. Por un lado, aspectos técnicos de la producción plantean restricciones significativas como el turno de corta de ocho años como mínimo, que llega a ser de varias décadas en especies sin mejoramiento genético. Bajo este supuesto, el sujeto privado destinatario de los incentivos estatales para la forestación se constituyó, principalmente, en el mediano a gran productor. Siendo este actor un empresario, o inversionista, mientras que en la letra de los instrumentos legales emergía en forma genérica como productor o forestador. Es recién a partir de la Ley 25.080 que se incorporan medidas diferenciadoras por estratos, definiendo al pequeño productor forestal como parte del universo atendible por estos instrumentos.

Lo anterior se comprende contextualmente en la década de 1990, con la emergencia de diversos programas de desarrollo rural orientados a pequeños productores y campesinos. De acuerdo con Lattuada (2014), el tema del desarrollo rural se instala definitivamente en la Argentina en la década de 1990, cuando se diagnostica que la mitad de las explotaciones agropecuarias del país desaparecerían, incluyendo buena parte de los pequeños y medianos productores de la región pampeana, en las condiciones del nuevo modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía (2014: 20).

Por otro lado, provincias tradicionalmente foresto-industriales como Misiones, se caracterizan por una alta proporción de pequeños productores, cuya voz comienza a ser considerada en el ámbito de negociación pública. En este contexto, sumado a críticas implícitas de orientación de los tradicionales formatos de fomento forestal hacia el sector empresarial, se incorporan instrumentos específicos para los pequeños productores, acompañando la generación de programas de desarrollo rural orientados a este colectivo.

---

<sup>4</sup> Uno de los ejemplos más ilustrativos es la creación de la Corporación Forestal Neuquina (CORFONE) en el año 1974 como sociedad mixta con participación mayoritaria del Estado Provincial.

## *Los instrumentos sectoriales y la Zona Núcleo Forestal del Delta Bonaerense*

El análisis realizado sobre el diseño y la implementación de un instrumento de política sectorial como la 25.080 nos permite comprender que esta norma aportó diferencialmente al desarrollo de los productores forestales, contribuyendo a profundizar el análisis de los procesos ocurridos en la escala territorial, especialmente en la Zona Núcleo Forestal. En esta escala y región en particular se vislumbra con claridad quiénes han sido más favorecidos por el régimen de promoción, ya que son aquellos productores con mayor participación en la producción local y que además se presentan con un perfil netamente empresarial. Adicionalmente, es a través de ellos que se genera la articulación entre la dinámica sectorial y la territorial, puesto que en su conjunto organizan el comercio, la producción, el empleo, e inciden en el desarrollo de diversas políticas públicas con impacto en el territorio.

Dentro de ese marco y según surge de los informes y estadísticas oficiales publicados por la DPF, desde 2003 y hasta fines de 2013, los productores del Delta Bonaerense recibieron del Estado Nacional \$ 28.128.074 en concepto de Aportes No Reembolsables, lo que representa aproximadamente el 4% del presupuesto total dedicado a esta política foresto-industrial<sup>5</sup>. Además, en esos mismos informes se detalla la siguiente asignación diferenciada por tipo de labor forestal: 63% nuevas plantaciones; 20% poda; 13% manejo de rebrote; 4% raleo.

La ZNF está delimitada por el Río Paraná al Sur, la Ruta Nacional N 12 (Puente Zárate Brazo Largo) al Oeste, el Río Paraná Guazú al Norte y los canales 4 y Gobernador de la Serna al Este. Abarca toda la parte insular del Municipio de Campana y una porción de la parte insular del Municipio de San Fernando. Sus características en términos de superficie son las siguientes:

**Tabla 1. Superficies afectadas en el área de estudio en el Delta Inferior del Paraná**

Áreas referidas	Superficie (ha) – Porcentaje
Total ZNF	90.745 (100 %)
Inventario forestal (c/ subsidio + s/ subsidio)	24.348 (27 %)
Plantaciones con subsidio	17.500 (20 %)

Fuente: elaboración propia en base a datos del Mapa de Plantaciones Forestales de la Dirección de Producción Forestal

La zonificación referida abarca 90.745 ha totales, de los cuales 24.328 ha estarían destinadas a usos foresto-industriales según el inventario realizado en 1998 y actualizado hasta 2009 a partir de los planes forestales presentados para obtener el subsidio. De estas 24.328 ha, el 72 % fueron subsidiadas. Además del uso forestal, nos encontramos con una importante cantidad de lotes dedicados a la ganadería y a planteos mixtos (forestación con ganadería).

<sup>5</sup> Misiones recibió el 43 %, Corrientes el 30 %, Entre Ríos el 11 % y el resto del país el 11%.

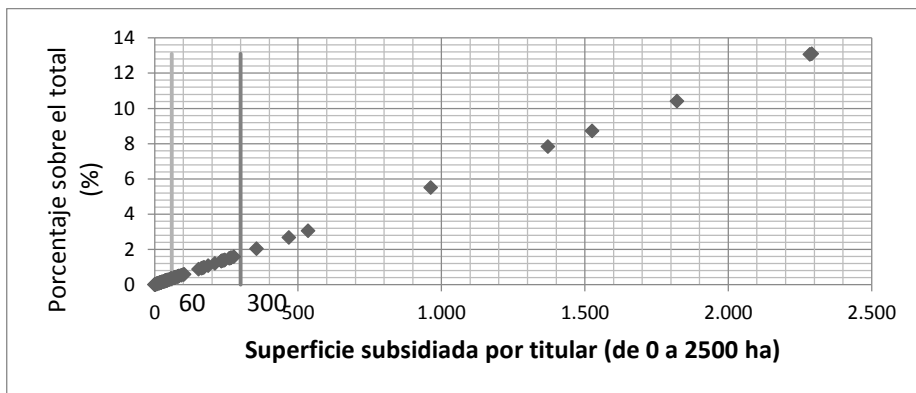
En dicha zonificación hemos podido identificar a 91 titulares de planes forestales por una suma equivalente a 17500 ha de plantaciones certificadas<sup>6</sup> entre el año 2002 y 2009<sup>7</sup>. Por titular se entiende en el marco de la operatoria de la Ley 25.080 a aquella persona física o jurídica que solicita el subsidio, y que en el presente estudio se asume como productor forestal. Como resultado de esta definición, nos encontramos con 91 casos de titulares/productores que fueron beneficiados por la ley 25.080 dentro de la Zona Núcleo Forestal. Consideramos que esta cantidad de casos resulta significativa para analizar el impacto de esta política dado que se estima que en la ZNF existen alrededor de 300 explotaciones agropecuarias (EAP) (Entrevista 6, 2015; Técnico del INTA EEA Delta del Paraná).

En el gráfico 1 se muestra la distribución de los 91 titulares, donde cada punto del gráfico indica la superficie total subsidiada que ha recibido, asociada al porcentaje que dicha superficie representa sobre la total subsidiada. La mayor cantidad de puntos se encuentra debajo de las 300 ha. El valor mínimo de esta distribución está por debajo de 1 hectárea, representando un porcentaje ínfimo sobre el total. Existe un caso en donde se alcanza el valor máximo de 2291 ha, representando el 13 % sobre el total de la superficie subsidiada, mientras que el valor promedio es de 192 ha.

La información suministrada por el gráfico siguiente nos permite analizar la distribución de los datos y aproximarnos a estimar cómo se distribuyeron los beneficios de la 25.080.

En este marco encontramos aportes de distintos autores cuyas tipologías de productores en la región difieren, dado que parten de marcos de análisis distintos, han desarrollado los sistemas de clasificación en distintas épocas y considerando diferencialmente el peso de la forestación dentro de las actividades productivas.

**Gráfico 1. Distribución de la superficie forestal subsidiada (desde 0 hasta 2500 ha) en el marco de la Ley 25.080 durante el período de vigencia (2002-2009)**



Se tomaron los 91 casos de productores (puntos azules) de la Zona Núcleo Forestal.

Fuente: Elaboración propia en base al Mapa de Plantaciones Forestal de la Dirección de Producción Forestal.

<sup>6</sup> La certificación supone una corroboración por parte de las autoridades provinciales y nacionales respecto de la existencia y condiciones de las plantaciones a subsidiar.

<sup>7</sup> Si bien el análisis del trabajo corresponde con el período 1999-2013, el primer plan aprobado corresponde al año 2002 y el último al año 2009, cuando entró en vigencia la Ley de Bosques Nativos.

Guido Galafassi considera que los pequeños productores no tienen explotaciones que superen las 15/20 ha y que trabajan exclusivamente con mano de obra familiar para producir mimbres y forestación. Por otro lado los medianos productores llegan a tener hasta 100 ha y suelen contratar mano de obra temporaria para producciones exclusivamente forestales con cierto nivel de tecnificación. Mientras que los grandes productores poseen entre 500 y 800 ha, sumando trabajo familiar y asalariados de manera predominante. Por último se encontrarían las empresas de papel y tableros de partículas (aglomerados) con explotaciones superiores a las 1000 ha y contando exclusivamente con mano de obra asalariada (Galafassi, 2002).

Esteban Borodowski caracteriza a los pequeños productores forestales en dos categorías, diferenciando a aquellos que tienen de 1 a 50 ha y a los que tienen de 50 a 200 ha aproximadamente. Se los considera pequeños por encontrarse por debajo de lo que el autor estima como la Unidad Económica Forestal (300 ha). Son en su mayoría propietarios y destinan aproximadamente el 78% de la superficie predial a la producción forestal. Los medianos productores forestales cuentan con hasta 1000 ha (con un promedio de 500 ha) y utilizan 90% del suelo para forestación y el 10% restante para ganadería. Algunos de ellos tienen aserradero propio y absorben el 30% de su producción forestal destinando el resto a otros aserraderos, Arauco y Papel Prensa. Poseen endicamientos y ataja repuntes. Para el mismo autor, los grandes productores superan las 1000 ha y son en su mayoría empresas industriales integradas y en menor proporción, empresas familiares. La superficie promedio de este estrato es de 1700 ha. La mayor parte de ellos son propietarios o usufructúan tierras fiscales. El uso del suelo se corresponde en un 95% con forestación y en un 5% con ganadería. Además de contar con adecuados niveles de tecnologías, incluyendo diques, disponen de asesoramiento técnico (Borodowski, 2011).

Por último, Olemberg en su tesis desarrollada en el año 2015 identifica también tres estratos presentes en la Zona Núcleo Forestal en particular y en el Bajo Delta en general. En primer lugar, caracteriza las empresas que recurren a gerentes asalariados para la organización de la producción mientras que la propiedad de la misma se encuentra en manos de accionistas. Dichas empresas ocupan superficies que superan las 600 ha. En segundo lugar, están las empresas de base familiar o personal, donde el trabajo se organiza con familiares asumiendo diferentes roles que van desde el gerenciamiento hasta la realización del propio trabajo operativo: en estos casos la superficie ocupada es más heterogénea, ya que hay casos de menos de 12 ha hasta casos de más de 1000 ha. El tercer tipo refiere a las explotaciones familiares, cuyo titular es un productor o cuentapropista rural que realiza la mayor parte del trabajo con o sin asistencia de otros familiares y cuyas escalas de superficies no superan las 150 ha (Olemberg, 2015).

Las mayores diferencias entre las tipologías construidas por los autores, se evidencian en la tarea de caracterización de la pequeña y de la mediana producción, y dentro de ella, el rol que ocupa la forestación. No obstante, coinciden en señalar que la producción empresarial está frecuentemente integrada con la producción industrial, que revisten un elevado nivel tecnológico y que dedican a la producción forestal superficies mayores a las 600 hectáreas.

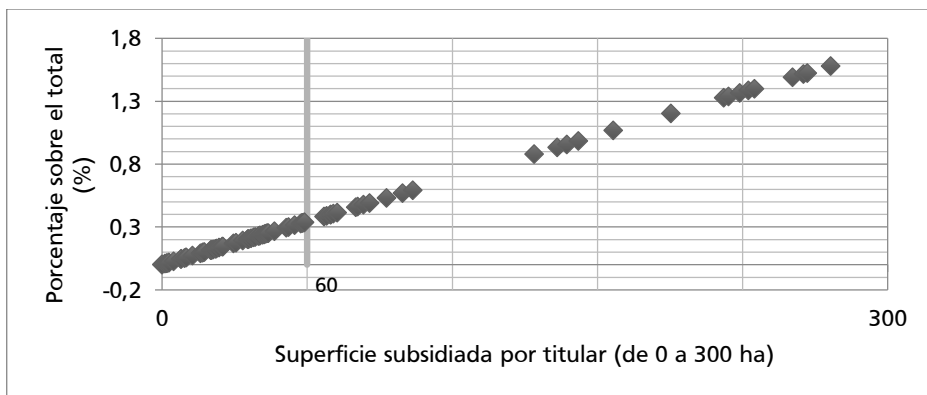
En la Zona Núcleo Forestal este grupo de productores se caracteriza por contar con una plena inserción dentro de la dinámica sectorial, su reproducción está garantizada por la actividad forestal y en algunos casos la incorporación de ganadería de manera integrada a la forestación. Son los grandes forestadores de la región, donde se incluye a algunos productores históricos del Delta que han conseguido prevalecer a lo largo de su historia apelando a formatos asociativos y empresariales de diversa índole.

Al analizar su respectiva localización en el territorio, surge que estos productores están representados en la Figura 3 por aquellos puntos que están por encima de las 300 ha subsidiadas y cuyo conjunto representa a nueve titulares de planes forestales. En términos de superficie, esto significa un 66% del total subsidiado durante todo el periodo considerado. Dentro de este grupo se encuentran también los emprendimientos integrados con la foresto-industria, y que en la dinámica sectorial tienen capacidad de articular la oferta de madera con la demanda de las diferentes industrias. En este segmento se destacan Papel Prensa S.A. y Arauco S.A. que en su conjunto consumen aproximadamente el 70% de la madera cosechada (Entrevista 1, 2014: Asesor de medianas y grandes empresas. Accionista y consultor).

El grupo remanente compuesto por 82 titulares de planes forestales, presenta características heterogéneas que no permiten una sencilla diferenciación interna. Dentro de este grupo se encuentran aquellos que han certificado plantaciones dentro de un rango que oscila entre 1 y 300 ha, pudiendo estar compuesto tanto por pequeños como por grandes productores, dado que el dato de superficie subsidiada por titular, no ofrece otros elementos que permitan asignar al mismo a un estrato social.

Sin embargo, la reglamentación de la Ley 25.080 especifica que los pequeños forestadores son aquellos que reciben el apoyo financiero para máximo 10 ha de plantación forestal, hasta 50 ha de tareas (poda, raleo, manejo de rebrote) y pueden acceder a recibir un 50% del ANR en forma adelantada. Los grandes forestadores son definidos por recibir la promoción financiera para más de 10 ha de forestación y más de 50 ha de tareas, teniendo en cuenta que los aportes quedan sujetos al criterio de escala de emprendimiento: si ocupa entre 1 y 300 ha, se subsidiará hasta el 80% de los costos de implantación; si ocupa entre 301 y 500 ha, se subsidiará el 20% de los costos de implantación. Estas definiciones operativas nos permitirían identificar un subgrupo de titulares con una superficie subsidiada de hasta 60 ha, correspondiendo este valor a la suma de hasta 10 ha de plantación y hasta 50 ha de tareas, valores correspondientes a la categoría de pequeño forestador. Estas distinciones se detallan en el gráfico 2.

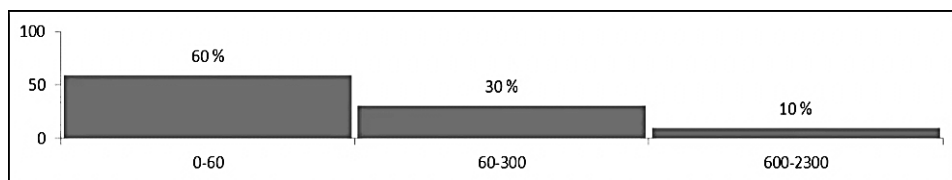
**Gráfico 2. Distribución de la superficie forestal subsidiada en el marco de la Ley 25.080 durante el período de vigencia (2002-2009)**



*Fuente: Elaboración propia en base al Mapa de Plantaciones Forestal de la Dirección de Producción Forestal. Se tomaron los 82 casos de productores (puntos azules) de la Zona Núcleo Forestal que certificaron entre 1 y 300 ha de plantaciones forestales.*

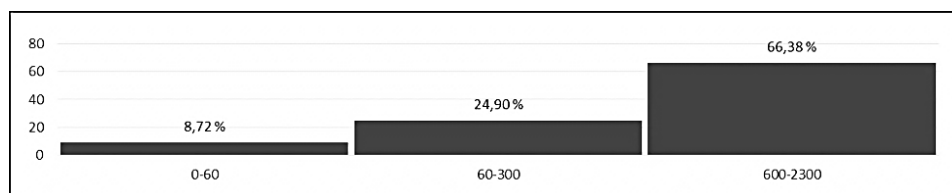
De acuerdo a esta organización de los datos, los pequeños forestadores representan el 60% de los titulares que recibieron los aportes no reembolsables y ocupan 8,7% de la superficie total, mientras que los grandes forestadores apenas son el 10% de los titulares, pero sin embargo acumulan el 66,5% de la superficie subsidiada. Es importante subrayar que mantenemos la categoría “pequeño forestador” pues ésta no es comparable con un pequeño productor dado que no considera otro criterio más allá de la superficie solicitada para el apoyo financiero.

**Gráfico 3. Proporción de productores (n = 91) por escala de superficie subsidiada**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 4. Porcentaje de superficie acumulada en cada escala**



Fuente: Elaboración propia



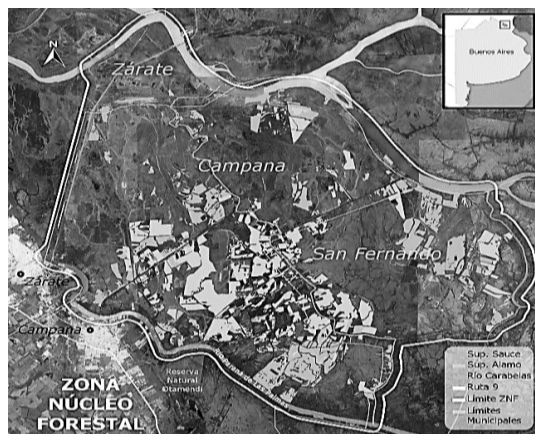
Durante la aplicación de la ley, la figura del pequeño productor es suplantada por la figura del pequeño forestador, perdiendo peso la condición socio-económica del destinatario de los ANR, por lo que se considera que los valores calculados si bien pueden incluir el estrato de pequeños productores, también pueden sobreestimarlos. En términos de un técnico entrevistado durante el año 2015 (Entrevista 6, 2015) la identificación como pequeño productor se guiaba por: *"Para nosotros la vara es la superficie. Si viene Bill Gates con 5 ha, entonces es un pequeño forestador"*.

Por lo anterior, los datos permiten sugerir que si bien una proporción importante de pequeños forestadores fueron beneficiados por la aplicación de la ley 25.080 en la ZNF, su representación es insignificante en cuanto a la masa forestal y por consiguiente al estímulo financiero recibido. En términos de superficie total subsidiada, se desprende que la mayor parte de los beneficios se concentraron en los productores de más de 300 ha. De este modo, se observa que, si bien el instrumento de promoción forestal estaría en principio disponible para todos los estratos de productores forestales considerados, en la práctica la mayor proporción de los beneficios son apropiados por un grupo reducido de grandes forestadores.

Al proceso de forestalización que fue comentado anteriormente, se le suma entonces una variable explicativa adicional que corresponde con la implementación de políticas públicas que - aunque diseñadas para operar en favor de todos los productores forestales -, en la práctica contribuyen diferencialmente a los productores de mayor escala.

Para finalizar con el análisis de los datos, la distribución geográfica de la superficie subsidiada que hemos estado analizando se muestra a continuación en el siguiente mapa: La superficie subsidiada con plantaciones de sauce se presenta con el color verde y las de álamo en color gris.

### Mapa de la distribución de la superficie forestal subsidiada en el marco de la Ley 25.080 durante el período de vigencia (2002-2009), dentro de la Zona Núcleo Forestal



La superficie subsidiada con plantaciones de sauce se presenta con el color claro y las de álamo en color gris.  
Fuente: Elaboración propia en base al Mapa de Plantaciones Forestal de la Dirección de Producción Forestal.

## *Reflexiones finales*

El objetivo de este trabajo fue acercarnos metodológicamente al análisis de la política de promoción forestal en Argentina y, en particular, a como operó sobre las relaciones socio-productivas en la Zona Núcleo Forestal del Delta del Paraná.

El enfoque aplicado que considera la Política Forestal como reflejo de una lógica sectorial, articulada con la tendencia de políticas globales y comprendida en su contexto socio-histórico, permitió revelar ciertas continuidades respecto de los objetivos sectoriales y los instrumentos de fomento, elementos participantes del referencial de la política bajo estudio.

Los factores económicos que componen la problematización de la realidad nacional del mercado de madera y papel en el contexto internacional, así como el déficit de la balanza comercial y la potencialidad de generar economías agroindustriales creadoras de empleo y saldos exportables, permanecen vigentes desde la época de Sustitución de Importaciones hasta la actualidad. Junto a otros elementos componentes del referencial, el Estado conforma un cuerpo de intereses que legitima su intervención en el sector para asegurar un escenario favorable a su política macro-económica. Dentro de esta continuidad, se produjeron variaciones en cuanto al diseño de los instrumentos. En particular, se consolidaron hacia el final de la actual etapa histórica, los Aportes No Reintegrables (ANRs). Estos tuvieron la primera experiencia con el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales en 1992 y posteriormente con la ley 25.080 en 1999.

Así, en un período de casi medio siglo (desde mediados de 1970 hasta el presente), se promovieron más de 1.5 millones de hectáreas con plantaciones subsidiadas a escala país. Dentro de esa trayectoria, se destaca la importancia que tuvo la industria celulósica, tanto en el desarrollo del sector como en la propia elaboración de la política forestal. En particular para la Zona Núcleo Forestal, se interpreta que la instalación de la planta de Papel Prensa S.A. se constituyó en uno de los ejes centrales del proceso de forestalización.

Respecto a los sujetos económicos encargados de la transformación social deseada por las políticas públicas sectoriales, observamos que en las sucesivas instrumentaciones de promoción forestal e industrial se orientan a favorecer a aquellos segmentos de mayor poder económico, los empresarios y grandes forestadores. No obstante, en el contexto neoliberal en el cual la vulnerabilidad de los pequeños y medianos productores agrarios se torna en una cuestión de estado, la inclusión de los pequeños forestadores como destinatarios de la política sectorial se formaliza.

En este marco, el análisis territorial de la aplicación de la ley 25.080 en la ZNF presentó significativas dificultades que permitieron algunos análisis aproximativos sólo a partir de la combinación de diferentes técnicas. El manejo de un sistema de georreferenciación y los conocimientos del territorio por parte de técnicos de INTA facilitaron la ubicación de unidades productivas que pudieron ser constatadas con las bases de datos de titulares beneficiarios de la Ley 25080. Esto permitió estimar que la mayor parte de los beneficios se concentraron en los productores de más de 300 ha, considerados éstos grandes forestadores.

Esta afirmación se relaciona tanto por la estructura agraria local como por la dinámica sectorial, donde los productores con mayores superficies involucradas presentan también mayores niveles de interacción e integración con la industria forestal, elementos que pudieron ser confirmados a partir de las entrevistas en profundidad con referentes técnicos gubernamentales y con referentes privados del sector forestal. Adicionalmente se fortalece el principio de referencial que postula como hipótesis que la forestación requiere altos niveles de inversión y su recupero económico es en el largo plazo, elementos que circunscriben como agentes ideales a aquellos que cuentan con dotaciones de capital y respaldo financiero significativos.

De este modo, se observa que, si bien el instrumento de promoción forestal estaría en principio disponible para todos los estratos de productores forestales considerados, en la práctica, la distribución de los beneficios finalmente se concentra en un grupo reducido. Respecto del efecto sobre los pequeños productores, si bien se han realizado análisis específicos, la información disponible y resultante es difusa, delineando una agenda de investigación futura que incorpore una aproximación cuali-cuantitativa a este estrato social a partir de trabajos de campo en la región.

A la comprensión sobre el proceso de forestalización en el Delta Inferior del Paraná que fue reseñado por distintos autores y que se entiende en este estudio como un proceso de reorganización socio-productiva del territorio, se le suma entonces una variable explicativa adicional que corresponde con la implementación y efectos de las políticas públicas. De acuerdo a nuestros análisis, éstas promovieron la especialización en la producción forestal por parte de un grupo de isleños y la emergencia de nuevos agentes productivos extra-sectoriales, en detrimento de otros tipos de producción antes presentes (fruticultura, horticultura y mimbre). Lo anterior favoreció un proceso local de diferenciación de un estrato empresarial con capitales de inversión productiva y en tecnologías en el manejo del agua, con la producción de rollizos (especies mejoradas) y con capacidad técnica y gerencial para poder integrarse con actividades industriales y de servicios. En este marco se destaca un conjunto de agentes foresto-industriales como Arauco y Papel Prensa, que participan de la Asociación Forestal Argentina (AFoA), institución que agrupa a medianos y grandes productores y que ha participado como referente sectorial en la formulación de las políticas forestales desde su inicio.

### *Referencias bibliográficas*

- BORODOWSKI, E. (2006). "Álamos y sauces en el Delta del Paraná: situación del sector y silvicultura". *Actas II Jornadas de Salicáceas*, Buenos Aires.
- BORODOWSKI, E. (2011). *Diagnóstico y Caracterización Forestal del Delta. Dirección de Producción Forestal*. Buenos Aires.
- BORRELLI, M. (2008). "Una batalla ganada": el diario Clarín frente a la compra de Papel Prensa por parte de los diarios La Nación, Clarín y La Razón (1976-1978). Papeles de trabajo 2 (4), IDAES, Buenos Aires.

- DEL PIERO, P.; IGLESIAS, N.; PINTOS, P.; TREGIERMAN, D.; MANGHI, C.; TONELLI, I.; LAGO, J. C. Y KANDEL, I.; (2012). *Documento base para la 2 Etapa del Plan de Manejo del Delta de Tigre. Fundación Metropolitana y Municipalidad de Tigre, Tigre.*
- COBELO, C. (2005). "La intervención del estado y la organización comunitaria. Construyendo endicamientos en el Delta bonaerense del Río Paraná". En: Benencia R. y C. FLOOD (coord.), *Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*. La Colmena: Buenos Aires: 201-237.
- DECRETO 133/99. Reglamentación de la Ley N 25080.
- ENTREVISTA 1, 2014: Asesor de medianas y grandes empresas. Accionista y consultor.
- ENTREVISTA 2, 2014: Asesor de medianas y grandes empresas. Representante de medianos y grandes productores. Anteriormente trabajó en la zona bajo estudio.
- ENTREVISTA 3, 2014: Miembros de mediana empresa de base familiar y de la Cooperativa de Servicios más importante de la zona.
- ENTREVISTA 4, 2015: Funcionario de la Dirección de Producción Forestal. Anteriormente trabajó en la zona bajo estudio.
- ENTREVISTA 5, 2015: Funcionario de la Dirección de Producción Forestal.
- ENTREVISTA 6, 2015: Técnico del INTA EEA Delta del Paraná.
- FERRER, A. (2010) *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires. 4a. ed.
- GALAFASSI, G. (2000). "Explotaciones familiares, división del trabajo y producción en el delta del Paraná, Argentina". En: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 11 (1), Buenos Aires.
- GALAFASSI, G. (2002). "Reestructuración productiva, organización del proceso de trabajo y manejo de tecnologías: Un estudio de caso en la producción frutícola y forestal". *Mundo Agrario* 4: 1-27.
- GALAFASSI, G. (2004). *Historia Económica Social del Delta del Paraná*. Cuadernos de Trabajo: 1-66. Universidad Veracruzana: Veracruz, México.
- GETINO, O. (1995). *Las industrias culturales en la Argentina*. Colihue: Buenos Aires.
- GRENVILLE, S. (2002). *Dos estrategias de desarrollo. Un análisis de la política petrolera entre 1958 y 1966*. UBA, CBC. Buenos Aires.
- IRIGOYEN, J. L. (1941). *La industria del papel en la República Argentina*. Universidad de Buenos Aires, Tesis Doctoral, Biblioteca Digital Alfredo Palacios - Facultad de Ciencias Económicas, 134 pp. Buenos Aires.
- LATTUADA, MARIO (2014) "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones". En: *Temas y Debates*, 27, Buenos Aires: 13-47.
- LEY N 13273 (1948). Ley de Defensa, Mejoramiento y Ampliación de Bosques.
- LEY N 20531 (1973). Ley de Promoción Industrial. Recuperado en
- LEY N 21695 (1977). Ley de crédito fiscal para forestación. Recuperado en
- LEY N 24857 (1997). Ley de Estabilidad Fiscal para forestación. Recuperado en
- LEY N 25080 (1999). Ley de Inversiones para bosques cultivados.
- MAYNARD, S; JAMES, D; Y DAVIDSON, A. (2010). "The Development of an Ecosystem Services Framework for South East Queensland". En: *Environmental Management*, 45, Sydney: 881 - 895.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA NACIÓN (2016). Sitio web de la Dirección de Producción Forestal.

- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2013). *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Mesa de Implementación "Producción y Procesamiento de Recursos Forestales"*.
- MULLER, P. (2000). "Las políticas públicas entre sectores y territorios". En: *INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales*, Núm. 16, julio-diciembre. Buenos Aires: 55-64.
- MULLER, P. (2002). *Las Políticas Públicas. Colombia*: Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
- MURIAS, E. A. (1975). *El bosque y el desarrollo económico social*. Universidad de Buenos Aires, Tesis Doctoral, Biblioteca Digital Alfredo Palacios, Facultad de Ciencias Económicas, 140 pp. Buenos Aires.
- OLEMBERG, D. (2015). *Tesis de doctorado. Formas Actuales de la Organización Social de la Producción Forestal en el Bajo Delta del Río Paraná*. FCA-Universidad Nacional de Córdoba.
- OSZLAK, O. Y O´DONNELL, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO/Nº4, pág. 116-118. Buenos Aires.
- PIZARRO, C., MOREIRA, J., CICALLE SMIT, M. (2013). *Vino la marea y nos dejó en la vía. Experiencias de las inundaciones de productores forestales en un área del Delta Inferior del río Paraná*. II Encuentro Sudamericano de Estudios Agrarios, Buenos Aires.
- SÁNCHEZ ACOSTA, M., VERA, L. (2005). "Situación foresto-industrial de Argentina al 2005 (Ejemplo de una cadena forestal)", Serie Técnica N 35, IPEF. Buenos Aires: 23-44.
- SUREL, Y. (2008). "Las Políticas Públicas como Paradigmas". Traducido por Javier Sánchez Segura. En: *Estudios Políticos*, Núm. 33, Medellín: 41-65.
- SIVAK, M. Documental *Clarín, un Invento Argentino*. Canal Encuentro.
- VALTRIANI, A. (2008). *Modelos de desarrollo forestal, sus conflictos y perspectivas en el sector de micro PyMES forestales. Estudios de caso en la región noroeste y centro de la provincia de Chubut*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.



Ignacio Alonso y Diego S. Taraborrelli

Los estudios de políticas aportan conocimientos sobre las intervenciones del Estado. Los resultados de esa área de conocimiento brindan información útil para los actores involucrados en procesos sociales, para la reflexión académica y, en gran medida, para los tomadores de decisión interesados en el “qué”, el “por qué” y el “cómo” abordar los problemas públicos. Desde allí, es posible sostener que las políticas públicas constituyen tanto una disciplina con corpus teórico propio, como un objeto de estudio que puede ser abordado desde una amplia variedad de lentes. Tal es así que, el análisis de políticas, no tiene una única receta y permite amalgamar disciplinas, enfoques y metodologías.

Los artículos compilados en este libro brindan un conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas que articulan elementos científicos, intuitivos y creativos con el fin de analizar acciones con consecuencias colectivas y que tienen como protagonista principal, aunque no exclusivo, al Estado. La lectura minuciosa de las investigaciones de este libro, nos permiten reflexionar en torno de tres posibles claves de lectura útiles para el abordaje de las políticas públicas: i) la identificación de las escisiones, posicionamientos y clivajes políticos; ii) el proceso de las políticas públicas y; iii) la especificidad histórica.

*i) La identificación de las escisiones, posicionamientos y clivajes políticos*

Los problemas públicos cobran vida desde que son definidos por los actores intervinientes, con distintos intereses y recursos de poder. Desde allí, una clave de lectura posible sobre las políticas, parte de observar de qué manera y con qué herramientas dichos actores construyen sus posiciones, sus discursos y sus estrategias de intervención en la política y para las políticas.

Para abordar conflictos específicos, las investigaciones del libro identifican y analizan los posicionamientos, las escisiones y los clivajes políticos de sus principales actores. Desde allí, las políticas públicas emergen como puntos de observación privilegiados desde donde es posible apreciar el surgimiento de nuevos campos de demandas que irrumpen en las dinámicas del mundo rural, consolidadas históricamente, y que dan lugar a la aparición de espacios de disputa donde se pone en cuestión la legitimidad del sistema (a distintos niveles).

Es en ese sentido que los análisis empíricos de políticas públicas deben considerar los posicionamientos políticos, determinan su contenido y los espacios donde se alinean y ordenan sus protagonistas. Cada una de las contribuciones del libro se destaca por el diseño y la puesta en práctica de originales lentes para dar explicación a las dinámicas y los procesos analizados. Un buen ejemplo de ello es la consideración del Estado en su doble dimensión: mientras que algunos autores lo consideran como un actor con intereses, estrategias, recursos y capacidades, atravesadas por múltiples lógicas, que condicionan sus intervención y la interacción

con actores no estatales; otros lo toman como una arena política, donde diversos actores no estatales pugnan por impulsar políticas públicas que favorezcan sus intereses.

### *ii) el proceso de las políticas públicas*

La segunda clave de lectura que se propone se vincula al “momento de vida” de la política analizada. Ciertamente, el esquema secuencial (ideal) por etapas diseñado por Lasswell (De Leon, 1997) a mediados del siglo pasado recibió importantes críticas heurísticas, fundamentalmente en torno del movimiento permanente de las políticas que, muchas veces, se contradice con la temporalidad del esquema y la interpretación simplificada del proceso político. Pese a ellas, aún hoy sigue ofreciendo una entrada útil para describir, organizar y analizar el proceso de las políticas públicas. Es por ello que, los distintos trabajos del libro focalizan en momentos diferentes de las políticas públicas (definición del problema y entrada en agenda; formulación de la política, toma de decisión, implementación y evaluación), a través de los cuales observan acciones de los actores y sus efectos, los recursos e instituciones (formales e informales) que intervienen y moldean las características específicas de las mismas. A modo de ejemplo, desde esta clave de lectura es posible observar de qué modo las demandas sociales confluyen en la formación de la agenda pública (cuando alcanzan cierto nivel de prioridad en el debate político) y cómo se traducen en la agenda estratégica de gobierno (ocupando un lugar en su conjunto de prioridades).

### *iii) la especificidad histórica*

Los posicionamientos de los actores y el proceso de las políticas se articulan en un marco de análisis más amplio, que subraya la importancia de la trayectoria histórica de los procesos a ser estudiados. De ese modo, los clivajes y el proceso de las políticas dependen de trayectorias específicas, para lo cual se torna imprescindible explorar las particularidades del pasado. De allí que la ponderación histórica explique la utilización de múltiples, y hasta antagónicos, marcos teóricos y conceptuales para el análisis (Hodgson, 2003).

El análisis a-histórico de las políticas conlleva el peligro de realizar un estudio endógeno que priorice la observación de instancias particulares de la implementación de políticas formalizadas, encontrando causas y efectos sólo en su objeto de estudio. La consideración de la perspectiva histórica del problema y de la intervención estatal permite evitar la endogeneidad. En ese sentido los trabajos compilados en el libro, de distinto modo, reflejan que frecuentemente las intervenciones del Estado parten de un diagnóstico acotado, el cual desestima sus determinantes históricos y contextuales, pese a que en ellos se encuentre las claves para su comprensión.

Las indagaciones, las respuestas y las estrategias metodológicas diseñadas por cada uno de los autores de este libro constituyen una herramienta útil tanto para aquellos con interés en la especificidad de los temas abordados, como para los interesados en la comprensión de la interface entre el Estado, lo político, las



políticas, los actores y sus recursos de poder. Las tres claves de lectura constituyen elementos útiles para realizar análisis de políticas públicas, independientemente del campo disciplinar desde el cual se realice el análisis. Evitan la copia y la repetición acrítica de recetas pre-formuladas desde un campo disciplinar determinado, posibilitando un análisis situado que vincule los saberes previos con las especificidades del caso a estudiar, de manera tal que se definan ad hoc estrategias metodológicas y los asertos conceptuales adecuados.

En ese sentido las lecturas del libro, realizadas en torno de las tres claves de lectura propuestas, exhiben dos resultados comunes: por un lado, dan cuenta de la conflictiva imbricación entre la sociedad y el Estado y; por el otro, evitan el análisis endógeno y normativo de las políticas.

*Referencias bibliográficas:*

- DE LEÓN, P. (1997). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En *Gestión y políticas públicas*; Vol. VI, N 1; México: 5-17.
- HODGSON, G. (2003). "El problema de la especificidad histórica". En *Investigación Económica*; Vol. LXII, N 245; México: 33-69.



## Los autores y autoras

**Ignacio Alonso** es Licenciado en Ciencia Política (UBA) y cursó la Maestría en Ciencia Política (IDAES-UNSAM). Es Diplomado en Estudios Avanzados en Evaluación de Políticas Públicas (EPyG-UNSAM). Es investigador del Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas (CICPES-INTA) y participante del Proyecto Específico Políticas Públicas, Modelos de Desarrollo y Gobernabilidad en los Territorios, Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. E-mail: [alonso.ignacio@inta.gob.ar](mailto:alonso.ignacio@inta.gob.ar)

**Cecilia I. Aranguren** es Licenciada en Historia y Magíster Scientiae en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (UNMDP-FCA). Investigadora del INTA en la AER-Mar del Plata y docente en la Maestría PLIDER-FCA-UNMDP. Es coordinadora del módulo Políticas públicas e impactos en la sustentabilidad de los sistemas productivos y en el desarrollo territorial, del PE de Políticas Públicas. E-mail: [aranguren.cecilia@inta.gob.ar](mailto:aranguren.cecilia@inta.gob.ar)

**Noelia Barberis** es Licenciada en Economía (Universidad Nacional de Río Cuarto) y Magíster en Agronegocios y Alimentos (Universidad Católica de Córdoba). Investigadora del INTA en el Área de Economía de la Estación Experimental Agropecuaria Manfredi (INTA EEA Manfredi). Se ha especializado en el estudio de resultados económicos de cultivos extensivos. Actualmente está cursando el Doctorado en Ciencias Económicas con mención en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. E-mail: [barberis.noelia@inta.gob.ar](mailto:barberis.noelia@inta.gob.ar)

**Graciela Borrás** es Licenciada en Sociología y Magíster en Ciencias Políticas y Sociología (FLACSO-Costa Rica). Investigadora del INTA en el Área de Economía y Sociología Rural de la Unidad Integrada Balcarce (INTA FCA/UNMDP) y docente de Problemas Sociales Latinoamericanos de la Facultad de Psicología de la UNMDP. Se ha especializado en el campo de la Sociología de la Alimentación. Coordina el área de monitoreo de la Cuenca Alta del Arroyo Macara del "Sitio Piloto Sudeste Bonaerense", Observatorio Nacional de Degradación de Tierras y Desertificación (CONICET; INTA; FAUFA, SAYDS). E-mail: [borras.graciela@inta.gob.ar](mailto:borras.graciela@inta.gob.ar)

**Patricia Catoira** es Licenciada en Sociología y Magíster en Administración Pública (FCE-UBA). Investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en la Estación Experimental Alto Valle y Coordinadora del Proyecto Regional con Enfoque Territorial "Promoción del desarrollo territorial en el Alto Valle Este". E-mail: [catoira.patricia@inta.gob.ar](mailto:catoira.patricia@inta.gob.ar)

**Eduardo Cittadini** es Ingeniero Agrónomo (Universidad Nacional de Mar del Plata, UNMDP) y Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, UNPSJB). En la Universidad de Wageningen (Holanda) obtuvo un Master of Science y un Doctorado en Ecología de la Producción y

Conservación de Recursos. Actualmente se desempeña en la Estación Experimental Agropecuaria Chubut del INTA como Coordinador del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. Asimismo, es docente de Ética en la Licenciatura en Ciencia Política de la UNPSJB. E-mail: [cittadini.eduardo@inta.gob.ar](mailto:cittadini.eduardo@inta.gob.ar)

**Roberto Cittadini** es Licenciado en Sociología (Universidad Nacional de Mar del Plata, UNMdP) y Doctor en Desarrollo Rural (Université, de Toulouse Le Mirail, Francia). Investigador del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y Profesor de la Maestría PLIDER (UNMdP). Entre 2006 y 2012 se desempeñó como Coordinador Nacional del Programa ProHuerta (INTA-MDS). Desde 2013 se desempeña como investigador del LABINTEX Europa, responsable del área Temática de Innovaciones Organizacionales. E-mail: [cittadini.roberto@inta.gob.ar](mailto:cittadini.roberto@inta.gob.ar)

**Eduardo Sebastián Fernández** se graduó de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires como Licenciado en Economía y Administración Agrarias. Sus áreas de trabajo incluyen Ordenamiento Territorial, Política y Economía Forestal. Además brinda soporte técnico y capacitaciones en el uso de Sistemas de Información Geográfica, para tareas de planificación en la Estación Experimental Delta del Paraná y el Centro Regional Buenos Aires Norte del INTA. E-mail: [fernandez.sebastian@inta.gob.ar](mailto:fernandez.sebastian@inta.gob.ar)

**Gastón Godoy Garraza** es Arquitecto (Universidad Nacional de Mar del Plata, UNMdP) y Operador Comunitario e Institucional (UNMdP-Universidad Nacional de La Plata). Realizó estudios en Gestión Territorial y Participación Social en Políticas Públicas (FLACSO) y Gestión del acceso al suelo (Universidad Nacional de Gral. Sarmiento-Lincoln Institute of Land Policy). Se desempeña en el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar región NOA, del INTA, como Coordinador del Proyecto Específico Gestión, acceso y uso de recursos naturales, bienes comunes y servicios ecosistémicos. E-mail: [godoygarraza.gaston@inta.gob.ar](mailto:godoygarraza.gaston@inta.gob.ar)

**Hernán Héctor Hernández** es Ingeniero Forestal (Universidad Nacional de Santiago del Estero) y Master of Science en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (UNMDP-INTA-AGRITERRIS). Trabaja en la Agencia de Extensión Rural Tartagal, Estación Experimental Agropecuaria Yuto del INTA. Coordina el Proyecto Regional con Enfoque Territorial "Aportes del INTA al desarrollo territorial en la región chaqueña norte de la provincia de Salta". E-mail: [hernandez.hernan@inta.gob.ar](mailto:hernandez.hernan@inta.gob.ar)

**Juan Jesús Hernández** es Licenciado en Ciencias Políticas y Magister en Estudios Latinoamericanos. Es investigador en la Estación Experimental Agropecuaria San Juan, INTA en temáticas vitivinícolas. También es docente de la Universidad Nacional de San Juan en materias de historia y teoría Política. E-mail: [juan.j.hernandez@inta.gob.ar](mailto:juan.j.hernandez@inta.gob.ar)

**Germán Linzer** es Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de la Universidad de General Sarmiento (UNGS) y Magister en Propiedad Intelectual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente se desempeña como Gerente de Propiedad Intelectual de la Coordinación de Vinculación Tecnológica de INTA. E-mail: [linzer.german@inta.gob.ar](mailto:linzer.german@inta.gob.ar)

**Marcela C. López** es Licenciada en Geografía y Magíster Scientiae en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO). Es docente investigadora en el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la UNMDP. Se ha especializado en las problemáticas del mercado de trabajo rural. [maclopez@mdp.edu.ar](mailto:maclopez@mdp.edu.ar)

**Lisandro E. Martínez** es Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario. Es investigador del Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas (CICPES-INTA). Se especializa en el abordaje de problemáticas socio-ambientales y análisis de políticas públicas de la interfaz urbano-rural y agricultura periurbana. E-mail: [martinez.lisandroe@inta.gob.ar](mailto:martinez.lisandroe@inta.gob.ar)

**Walter Mioni** es Abogado, investigador del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en la Estación Experimental Salta, y docente de Derecho Ambiental en la Universidad Nacional de Salta. Es coordinador del módulo "Políticas públicas, gobernabilidad y conflictos territoriales" del Proyecto de Políticas Públicas. E-mail: [mioni.walter@inta.gob.ar](mailto:mioni.walter@inta.gob.ar)

**Jorge Luis Morandi** es Ingeniero Agrónomo (Universidad Nacional de Córdoba); Magister en Sociología Rural (CLACSO – Pontificia Universidad Católica del Ecuador); y doctorando del Doctorado en Estudios Sociales Agrarios (U.N. Córdoba). En INTA ha sido Director Regional y Coordinador de Proyectos. Actualmente se desempeña como Investigador de la EEA INTA Famaiyllá. Coordina el Área Piloto "Valles Calchaquíes" del Proyecto Específico Dinámica y Prospectiva de los Territorios. [morandi.jorge@inta.gob.ar](mailto:morandi.jorge@inta.gob.ar)

**Beatriz Nussbaumer** es investigadora del CONICET y Profesora Adjunta de la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Es Ingeniera Agrónoma (UBA), Magister en Sistemas de Producción en Áreas de Subsistencia (UBA) y Dra. en Ciencias Agropecuarias (Universidad Humboldt de Berlin, Alemania). Su línea de investigación actual focaliza en los procesos de transformación de los territorios rurales considerando la incidencia de las políticas públicas orientadas a la cuestión indígena, ambiental y de desarrollo rural. E-mail: [nussbaum@agro.uba.ar](mailto:nussbaum@agro.uba.ar)

**María Mercedes Patrouilleau** es Licenciada en Sociología y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del INTA en el Centro de Investigación en Ciencias Políticas, Económicas y Sociales, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas. Coordina el Proyecto Específico *Políticas Públicas, Modelos de Desarrollo y Gobernabilidad en*

*los Territorios*, del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. Es docente titular de *Procesos Sociales Argentinos Contemporáneos* (Facultad de Psicología y Ciencias Sociales, UCES). E-mail: [patrouilleau.mm@inta.gob.ar](mailto:patrouilleau.mm@inta.gob.ar)

**Juan Ignacio Pearson** es Ingeniero Agrónomo (Universidad Nacional de Buenos Aires). Desde 2005 trabaja con comunidades indígenas del norte del Chaco Salteño. Hasta el año 2009 trabajó como técnico de terreno de la Fundación ARETEDE y desde entonces se desempeña como Extensionista de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, Delegación Salta. Desde 2014, integra el equipo territorial de Santa Victoria Este. E-mail: [pearson@agro.uba.ar](mailto:pearson@agro.uba.ar)

**Sergio Osvaldo Pena** es Ingeniero Agrónomo, Director de la Estación Experimental Agropecuaria INTA Santa Cruz y Delegado Regional del Consejo Profesional de Ingenieros Agrónomos (CPIA) en Patagonia Austral. Trabaja en articulación con el proyecto de Políticas Públicas, Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, en ganadería patagónica. Fue Sub Secretario de Agricultura y Ganadería, Coordinador de Ley Ovina y formó parte del "Consejo Regional Patagonia Sur" de INTA por la Provincia de Chubut. E-mail: [pena.sergio@inta.gob.ar](mailto:pena.sergio@inta.gob.ar)

**Álvaro Penza** es Ingeniero Zootecnista (Universidad Nacional de Tucumán) Master of Science en Agroecología (Universidad Internacional de Andalucía, España). Desde 2005 trabaja con familias campesinas y comunidades indígenas del norte del Chaco Salteño, desde FUNDAPAZ, hasta 2010 como técnico de terreno y luego como coordinador del equipo técnico entre 2010 y 2015. Actualmente se desempeña como extensionista e Investigador en Desarrollo Rural Territorial, en la Agencia de Extensión Rural Tartagal, Estación Experimental Agropecuaria Yuto del INTA, integra desde 2014 el equipo territorial de Santa Victoria Este. E-mail: [penza.alvaro@inta.gob.ar](mailto:penza.alvaro@inta.gob.ar)

**Jorgelina S. Porta Gil** es Licenciada en Producción Vegetal y Diplomada en Desarrollo Local y Economía Social (FLACSO). Es agente de proyecto del Programa Cambio Rural, Secretaría de Agricultura, Ministerio de Agroindustria. E-mail: [porta.jorgelina@inta.gob.ar](mailto:porta.jorgelina@inta.gob.ar)

**Juan Ramón Rojas** es Técnico Superior en Nutrición Sanidad Animal (Terciario de Coronel Juan Sola, Morillo, Salta). Entre 2012 y 2014 se desempeñó como extensionista del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Actualmente trabaja en la Agencia de Extensión Rural Tartagal, Estación Experimental Agropecuaria Yuto del INTA, como parte del equipo territorial de Santa Victoria Este. E-mail: [rojas.juanramon@inta.gob.ar](mailto:rojas.juanramon@inta.gob.ar)

**Gabriela Romano** es Ingeniera Agrónoma (Universidad Nacional de Mar del Plata) y Master of Science en Agricultura Ecológica (Universidad de Wageningen, Holanda). Es Jefa del Grupo Frutihortícola de la Estación Experimental

Agropecuaria Chubut del INTA. Se ha especializado en implementación de buenas prácticas agrícolas en cultivos intensivos y forma parte de la COPROSAVE (Comisión Provincial de Sanidad Vegetal de la Provincia Chubut) y de la Subcomisión de Agroquímicos de la Provincia de Chubut. E-mail: [romano.gabriela@inta.gob.ar](mailto:romano.gabriela@inta.gob.ar)

**Sandra Raquel Romero** es Médica Veterinaria (UNNE) y Doctora en Ciencias Veterinarias por la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Se ha especializado en sistemas ganaderos de altura, en el manejo de camélidos sudamericanos por comunidades de agricultura familiar y en políticas públicas relacionadas. Su sede laboral es el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar de la Región NOA de INTA. E - mail: [romero.sandra@inta.gob.ar](mailto:romero.sandra@inta.gob.ar)

**Juan Sablich** es ingeniero agrónomo (UBA) y magister en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO). Desde su trabajo de extensionista ha investigado sobre las políticas públicas aplicadas en el sector y la importancia de entender las prácticas de la extensión rural como procesos educativos. Actualmente es director del Centro Regional Corrientes del INTA. E-mail: [sablich.juan@inta.gob.ar](mailto:sablich.juan@inta.gob.ar)

**Daniel Jorge Somma** se graduó como Ingeniero Agrónomo en la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Luego realizó estudios de Maestría y Doctorado en la Universidad de Wageningen (Países Bajos). Ha publicado numerosos trabajos sobre Ordenamiento Territorial y participa en el PN Recursos Naturales, Gestión Ambiental y Ecorregiones. E-mail: [somma.daniel@inta.gob.ar](mailto:somma.daniel@inta.gob.ar)

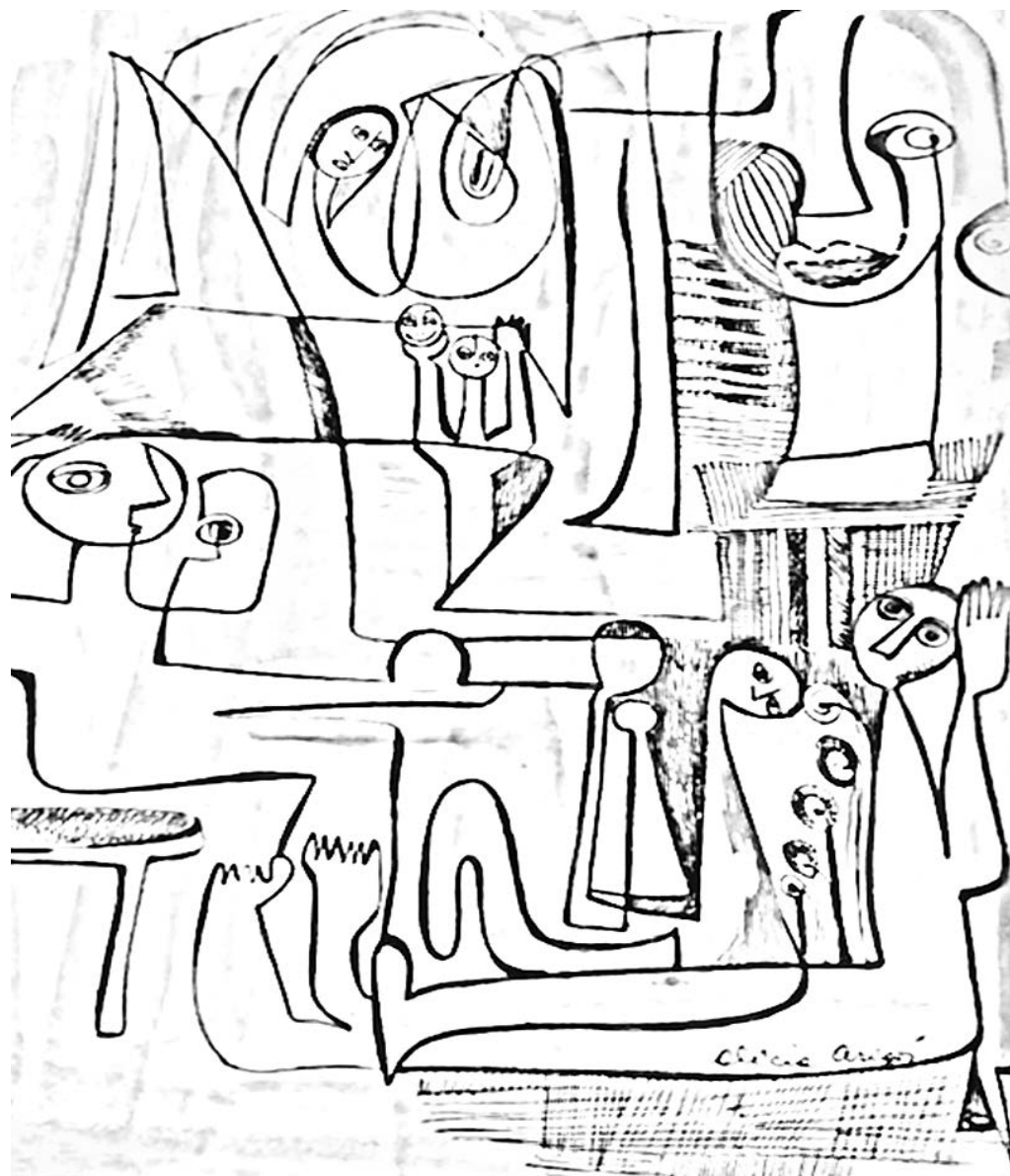
**Diego S. Taraborrelli** es Licenciado en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de General Sarmiento y Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por FLACSO/San Andrés. Actualmente es candidato a doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes y se desempeña como becario de posgrado en el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas (IIPyPP-CICPES-INTA). E-mail: [taraborrelli.diego@inta.gob.ar](mailto:taraborrelli.diego@inta.gob.ar)

**Mariana Valeria Tolaba** es Contadora Público Nacional por la Universidad Nacional de Tucumán. Actualmente se desempeña como investigadora en el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar, región NOA, y como Joven Investigadora en el CECYT - FACPCE: Centro de Estudios Científicos y Técnicos dependiente de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. E-mail: [tolaba.mariana@inta.gob.ar](mailto:tolaba.mariana@inta.gob.ar)





## Apéndice de imágenes





Ferias de productos agroecológicos en el predio de la Facultad de Agronomía de la UBA, Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Claudia Moyano

Feria en la ciudad de Luján, Buenos Aires



Fuente: Claudia Moyano

### Cultivo de habas y frutales en huerta familiar en Villa Llanquín, Río Negro



Fuente: Pablo Oliveri, en Banco de Imágenes Pro Huerta, INTA.

### Huerta familiar en Paraje La Uva, Alba Posse, Misiones



Fuente: Pablo Oliveri, en Banco de imágenes de Pro Huerta, INTA.

### Huerta comunitaria en La Tablada, Rosario, Santa Fe



Fuente: Pablo Oliveri, en Banco de imágenes de Pro Huerta, INTA.

### Estancia "La Aurora". Agroecología extensiva en Benito Juárez, Provincia de Buenos Aires



Fuente: Cristian Kiehr

## Material de difusión del programa Pro Huerta (INTA- Ministerio de Desarrollo Social)



Fuente: María M. Patrouilleau en base a material en Banco de Datos de Pro Huerta, INTA.

Movilización de productores en las calles de Mar del Plata, en el marco de la Audiencia Pública para tratar el tema del uso de agroquímicos en el cinturón frutihortícola



Fuente: Diario La Nación, 25 de octubre de 2012.

<http://www.lanacion.com.ar/1520410-protesta-por-una-restriccion-al-uso-de-agroquimicos-en-mar-del-plata>

### Cultivos extensivos: trigo en Manfredi, Provincia de Córdoba



Fuente: EEA Manfredi, INTA.

### Cosecha de cultivos extensivos en Manfredi, Provincia de Córdoba



Fuente: Noelia Barberis

Cocineras en la cocina centralizada, Balcarce, Provincia de Buenos Aires



Fuente: Graciela Borrás

Publicidad de la bodega provincial CAVIC (San Juan)



Fuente: Juan Jesús Hernánde



Camiones transportando uva a CAVIC, San Juan, en la década de 1970.



Fuente: Diario de Cuyo, 12/02/2017

(<https://www.diariodecuyo.com.ar/politica/Un-centro-cultural-y-hasta-un-banco-proyectos-que-pasaron-por-la-ex-Cavic-20170211-0076.html>)

Estado actual de la bodega del Estado CAVIC, donde se elaboraba la vid



Fuente: Tiempo de San Juan, 27 de abril de 2017.

(<http://www.tiempodesanjuan.com/politica/2017/4/27/firmaran-convenio-para-construya-centro-judicial-cavic-174228.html>)

## Cultivo de tabaco en la zona de Goya, Corrientes



Fuente: Martín Horacio Zabala Méndez  
(Agencia de Extensión Rural de Goya, INTA)

## Esquila y reunión pesando la fibra en comunidades del Departamento de Yavi, Jujuy



Fuente: Juan Facundo Joaquín, Agencia de Extensión Rural La Quiaca, INTA.

*Chaku* (arreo y encierro) de vicuñas por Comunidades Aborígenes en la Puna Jujeña



Fuente: Juan Facundo Joaquín,  
Agencia de Extensión Rrural La Quiaca, INTA.

## Jornada de capacitación sobre Ley Ovina en Coy Aike, Santa Cruz



Fuente: Patricio Lovera  
(Banco de Imágenes de la EEA Santa Cruz)

## Arreo en Zona de Leleque, Chubut



Fuente: Guillermo Carlos Garcia Martínez

Capacitación en buenas prácticas agrícolas en escuelas rurales de Trelew, Chubut.



Fuente: Gabriela Romano

Comunidad indígena en Lotes 55 y 14, Salta



Fuente: Walter Mioni

Miembros del equipo territorial INTA, Secretaría de Agricultura Familiar y UCAR en lotes 55 y 14, Santa victoria Este, Salta



Fuente: Walter Mioni

Bosque Nativo con prueba de roleo de baja intensidad para uso sustentable (Categoría II amarillo de la Ley de Bosque).  
Campo Anexo INTA EEA Ing. Juárez, Formosa



Fuente: Ignacio Alonso

## Rolo para manejo arbustivo en Campo Anexo INTA EEA Ing. Juárez, Formosa



Fuente: Ignacio Alonso

## Bosques de las islas del Delta del Paraná, donde se produce madera de álamos y sauces



Fuente: Banco de imágenes de la Estación Experimental Agropecuaria de Delta, INTA.

Cosecha forestal esperando a ser retirada



Fuente: Matías Barutta (2017).

Barco "Horacio Mendizabal" transportando  
camiones con rollizos de sauce y tablas de álamos.  
Cruce del Río Paraná, a la altura del  
Canal Laurentino Comas, Buenos Aires.



Fuente: Banco de datos de la Estación Experimental Agropecuaria Delta, INTA





