

X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales

7 al 10 de noviembre de 2017

Producción porcina e instituciones: resignificación y tensiones en la agenda de políticas públicas en Argentina.

Autores: Marco Calvetty Ramos¹, Rocio Ceverio², Susana Brieva³ y Dante Huinca⁴

Eje temático 7: Instituciones y políticas públicas sectoriales. El rol del Estado. Regulaciones y políticas impositivas. Los Programas nacionales y provinciales

Resumen

La presente ponencia analiza desde una perspectiva socio-técnica los procesos de política pública orientados a la actividad porcina desde el año 1990 hasta el 2015.

A partir de la reconstrucción de los procesos de política, de acuerdo a los objetivos y destinatarios de la misma, en la trayectoria socio-técnica de esta actividad se identificaron tres etapas: i) Inserción comercial y competitividad (1990-2003); ii) Políticas de apoyo a la agricultura familiar (2003-2010); y iii) Valorización de la actividad porcina en las políticas públicas de desarrollo territorial (2010-2015). En cada una de ellas, se configuraron distintas alianzas socio-técnicas a las que los diferentes grupos sociales relevantes, a partir de las *relaciones problema-solución* planteadas otorgaron condiciones de *funcionamiento/no-funcionamiento* a la actividad porcina.

A lo largo del tiempo, el proceso de política de promoción a la actividad porcina se complejizó y posicionó en la agenda de política pública nacional, pasando de ocupar una posición marginal en la década de 1990 a un lugar relevante en los programas de desarrollo de la agricultura familiar a partir de 2010. A este reposicionamiento contribuyó el cambio en el diseño de instrumentos focalizados, que priorizaban producciones estratégicas y consideraban la dimensión sectorial y territorial para la intervención.

¹ Extensionista AER La Plata. INTA EEA AMBA ó calvetty.ramos@inta.gob.ar

² Docente-investigadora Dpto. Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Mar del Plata ó rceverio@gmail.com

³ Docente-investigadora Dpto. Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Mar del Plata ó susanabrieva@yahoo.com.ar

⁴ Extensionista AER Ayacucho. INTA EEA Cuenca del Salado ó huinca.dante@inta.gob.ar

Introducción

La producción porcina es frecuente entre los productores de la agricultura familiar, ya sea para autoconsumo o como oferta de alimentos en los mercados locales. Desde los años 2006-2007, el poder ejecutivo nacional promueve la producción porcina como carne alternativa de alta calidad, a través de instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), las Facultades de Agronomía y Veterinaria y técnicos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA). En todas estas instituciones se fomenta la organización y acompañamiento de los productores para superar las deficiencias técnicas y de escala atribuidas a la producción porcina familiar. Como parte de la movilización política surgen, en todos los estamentos del Estado, programas y políticas específicas de promoción de la producción porcina y se incorporan recursos humanos para trabajar en esta temática. Estos programas y políticas públicas tienen como objetivo promover cambios tecnoproductivos y organizacionales en productores familiares que se dedican a la actividad. En este sentido cabe preguntarse ¿Cómo se construyó la agenda de políticas públicas? ¿Cómo se incluye la producción porcina familiar en las políticas públicas? ¿Para quienes funcionan y para quienes no? ¿Estos procesos promueven procesos de desarrollo inclusivo?

El objetivo de este trabajo es analizar desde una perspectiva constructivista y socio-técnica, los procesos de política pública orientados a la promoción de la actividad porcina en Argentina con énfasis en la provincia de Buenos Aires, en el período 1990-2015, a fin de contribuir en la conformación de la agenda de políticas públicas dirigidas a la promoción de la agricultura familiar.

En una primera aproximación a los procesos de construcción de las políticas de promoción porcina, este artículo se organiza en tres partes. En la primera, se presenta el abordaje teórico metodológico que orienta este trabajo; en la segunda, a partir del análisis de los instrumentos de promoción a la producción porcina en términos de relaciones problema ó solución, se identifican etapas en la trayectoria socio-técnica de la actividad y se describen las condiciones de funcionamiento / no funcionamiento que sustentan distintas alianzas socio-técnicas a lo largo del tiempo. En la tercera, se sintetizan los cambios en la trayectoria socio-técnica de la producción porcina en Argentina, a la vez que se realizan un conjunto de reflexiones e interrogantes acerca del proceso de construcción social de políticas públicas dirigidas al sector, que representan un punto de partida en el análisis de políticas públicas, a la vez que pueden contribuir a la apertura de nuevas líneas de investigación y/o intervención que promuevan el desarrollo de la actividad.

Abordaje teórico metodológico

Para analizar la construcción de las políticas de fomento de la actividad porcina desde una perspectiva constructivista social, en este artículo se privilegia el enfoque socio-técnico (Bijker, 1987, Thomas, 2008). Este enfoque permite reconstruir analíticamente las complejas relaciones entre usuarios y productores, tecnologías, actores y producciones, e instituciones, políticas y regulaciones, en este caso asociadas a la producción porcina familiar.

El punto de partida para el análisis socio-técnico es la identificación de los grupos sociales relevantes (GSR) (Bijker, 1987). Cada uno de estos grupos comparte un conjunto de significados y de relaciones problema/solución sobre la actividad porcina, siendo los portadores del desarrollo tecnológico y atribuyendo diferentes sentidos a la tecnología (flexibilidad interpretativa), a la vez que definen si estas funcionan o no, de acuerdo a si cumplen o no con sus objetivos y propósitos.

Durante el proceso de construcción de funcionamiento / no funcionamiento de la actividad porcina, se produce una coalición de elementos heterogéneos que se define como alianza socio-técnica. Estas alianzas socio-técnicas se construyen de forma dinámica, en términos de movimientos de alineación y coordinación de las tecnologías, ideologías, regulaciones, conocimientos, instituciones, actores sociales, recursos económicos, condiciones ambientales, materiales, etc., que viabilizan o impiden la estabilización de la actividad. Estas alianzas permiten describir y analizar las relaciones entre actores y marcos tecnológicos, entre GSR y tecnologías.

Para el análisis de la implementación de los programas de promoción de la actividad porcina se utiliza el concepto de política (Elmore, 1978; Ham & Hill, 1993; Hogwood & Gunn, 1984; Parsons, 2007). En este caso la política será entendida como una tecnología de organización social y de intervención sobre la sociedad (Serafim & Díaz, 2010).

En cuanto a la estrategia metodológica, este trabajo se basa en una investigación de tipo exploratorio y de carácter cualitativo. En cuanto a la dimensión temporal, el análisis comprende las políticas implementadas en el periodo 1990-2015.

Para seleccionar y recopilar información se utilizaron tres técnicas diferentes:

- i) Revisión y selección de estudios previos, observación de documentos, legislación y políticas a nivel nacional y provincial, así como el análisis de material de divulgación de experiencias en medios periodísticos o de divulgación institucionales. Para ello, se recopilaron, sistematizaron y analizaron los principales instrumentos de política generados

- en el período analizado en todos los estamentos del Estado, así como la producción académica y técnica disponible en instituciones públicas y privadas, respecto al desarrollo de la actividad porcina
- ii) Generación de información primaria mediante la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios provinciales y municipales y a técnicos referentes de la actividad, a quienes se indagó acerca de las políticas implementadas durante el período analizado, cuáles fueron los problemas que intentaron resolver, quienes participaron y como fue la construcción de las mismas.
 - iii) Observación participante en reuniones y actividades de extensión, tanto desde el contexto de terreno (por vinculación directa - en carácter de técnico del INTA - con productores, técnicos y funcionarios de otras instituciones del medio), como también por la asistencia a distintos foros relacionados a la actividad porcina, tales como Fericerdo, Jornadas porcinas, mesas de desarrollo, entre otros.

Trayectoria socio-técnica de las principales políticas de promoción porcina

Desde el año 1990, en la trayectoria socio-técnica de las políticas orientadas a la producción porcina, de acuerdo a los objetivos y destinatarios de las mismas se identifican tres etapas. En cada una de estas, la actividad porcina adquiere diferentes significados, en función de las relaciones problema /solución planteadas por los diferentes GSR.

- a) *Inserción comercial y competitividad (1990-2003)*. En el marco de las políticas neoliberales imperantes, se privilegió la adecuación de la producción porcina a las demandas y requerimientos del mercado externo. Esta etapa se caracteriza por una escasa generación de normas específicas para el sector.
- b) *Políticas de apoyo a la agricultura familiar*⁵ (2003-2010). A partir del año 2003, como consecuencia del cambio en la orientación del Estado hacia un modelo de acumulación y desarrollo productivo-inclusivo, las políticas públicas buscaron entre otras medidas incrementar la generación de empleo y el consumo mediante el apoyo a la agricultura familiar. Esta etapa se caracteriza por la generación de cambios institucionales y el diseño e implementación de instrumentos de política específicos para la agricultura familiar.

⁵ Según FoNAF (2007) la agricultura familiar es una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias.

c) *Valorización de la actividad porcina en las políticas públicas de desarrollo territorial (2010-2015)*. Esta etapa se inicia en el año 2010 cuando la producción porcina es reconocida por los técnicos y funcionarios como una actividad relevante para la agricultura familiar. Este periodo se caracteriza por la generación de políticas territoriales a diferentes escalas, que tienen como instrumento principal la promoción y financiamiento de la actividad porcina.

A fin de reconstruir la trayectoria de las principales políticas de promoción implementadas en cada una de las etapas y los problemas que buscan resolver, se presentan, en forma estilizada, las relaciones problema/solución que guiaron el diseño de los instrumentos de intervención a nivel nacional y de la provincia de Buenos Aires (Tabla 1).

a) La inserción comercial y competitividad como eje central de las políticas porcinas

Durante el período 1990-2003 tuvieron lugar profundos cambios en la estructura económica y social de la Argentina y en las formas de intervención y regulación de la economía nacional por parte del Estado. Estos cambios fueron producto de un conjunto de reformas entre las que se pueden mencionar la apertura indiscriminada de la economía, el ajuste fiscal, la implementación de la ley de convertibilidad, los mecanismos de desregulación de la intervención estatal, la privatización de las empresas públicas, la apertura a capitales extranjeros, la desregulación de los mercados con la eliminación de los órganos de control, y normativas que implicaron la desaparición de las políticas dirigidas al sector. En la nueva configuración, la competitividad de los sistemas productivos y su inserción en el comercio internacional ingresaron a la agenda de los hacedores de política pública. No se generaron demasiados instrumentos de política sectorial para la actividad porcina, siendo las medidas macroeconómicas las que incidieron fuertemente en la misma.

Hasta ese momento, los sistemas de producción del país se caracterizaban por ser al aire libre, asociados principalmente a las zonas productoras de granos y a usinas lácteas, como forma de diversificación y agregado de valor a la producción. Las razas de mayor difusión eran de origen americano (Hampshire, Duroc Jersey, Spotted Poland) de gran rusticidad, adaptadas a sistemas al aire libre y que poseían un porcentaje de magro por debajo de lo requerido por la industria de chacinados (Benes y Erreguerena, 2013). Estos animales eran criados en sistemas que utilizaban diferentes alimentos que, en la mayoría de los casos no cubrían los requerimientos proteicos de las diferentes categorías incrementando la deposición de grasa (Cáceres, 2005; Campagna, 2005).

Figura 1: Políticas desarrolladas en cada etapa de la trayectoria, GSR involucrados, problemas que aborda y soluciones que plantean.

Etapa	Política	Participantes	Año	Nacional		Provincial	
				Problema	Solución	Problema	Solución
competitividad	Tipificación de reses porcinas	SAGPyA_ PORMAG (Res. 57/95)	1995	Comercio exterior demanda carnes magras.	Cambios en la genética y en la alimentación animal		
Apoyo a la Agricultura familiar	Profam	INTA	2003	Escala, estructura, financiamiento, ingresos.	Capacitación y acompañamiento técnico.		
	Programa Impulso Ganadero	MAA-Bs As	2005			Demandas del mercado internacional. Competencia agricultura / ganadería.	Asesoramiento técnico.
	Fuerza Campo Porcino	MAA-AAPP (Dec. 2.582/05)				Oferta de carne porcina insuficiente.	Créditos a tasa subsidiada.
	CIPAF	INTA		Falta de incorporación tecnológica en la AF.	Generar tecnologías "apropiadas".		
	Hoy Cerdo!	AAPP y MAGyP	2006	Baja demanda de carne porcina.	Difusión de la carne porcina.		
	RENAF	SAGPyA (Res 255/07)	2007	Sector de la agricultura familiar invisibilizado e informal.	Creación del RENAF y del Monotributo Social Agropecuario.		
	Plan Ganadero Nacional	SAGPyA (Res. 246/07)		Bajos índices de procreo. Baja incorporación de tecnología. Alta demanda de carne.	ANR a productores ganaderos. Programa de extensión y difusión.		
	Proy. de Extensión Universitaria UNLP	UNLP	2008	Desarticulación entre la Universidad y los territorios.	Financiamiento a proyectos de extensión.		
	Comisión de Agricultura Familiar (SENAF)	SENASA (Res. 759/09)	2009	Informalidad. Control de la inocuidad de los alimentos.	Construcción de protocolos de elaboración específicos para AF.		
	Plan federal del Bicentenario de ganados y carnes	MAGyP (Res. 24/10)	2010	Escasa demanda de mano obra y desarticulación social en los territorios rurales.	Financiamiento a proyectos locales de desarrollo territorial.		
Instrumento de Desarrollo Territorial	Plan Estratégico Agro Alimentario		2011	Falta de planificación de las políticas del sector agroalimentario nacional.	AVO, incremento de las exportaciones de carnes.		
	Formalización y fortalecimiento de la actividad porcina	MAA-AAPP				Informalidad y disponibilidad de genética	Entrega de genética òreconocida. Organización de los productores

Fuente: elaboración propia

A fin de adecuar la producción a los estándares internacionales de calidad y aumentar la competitividad internacional de la actividad, la SAGPyA mediante la Resolución 57/95, implementó un sistema de tipificación de carnes porcinas, denominada *por magro*, tomando como criterio de calidad el contenido de músculo o la proporción de tejido magro. Para homogeneizar y ordenar la oferta de carne porcina este instrumento proponía un incentivo económico pagado por el mercado mediante un precio diferencial. De esta manera, este instrumento promovió cambios en la genética, con incorporación de razas europeas (Landrace, Yorkshire, Pietrain), y cambios en la alimentación, que lograron disminuir el contenido de grasa de las reses, pasando de un 41,72% en agosto del año 1995 (momento de implementación de la Res. 57/95) a un 46,6% en el año 2003 (Cáceres, 2005).

Esta política incentivó cambios que promovieron la incorporación de tecnologías de origen externo en los sistemas productivos locales, acorde a la demanda de los países centrales, como por ejemplo los sistemas de producción confinados en todas sus etapas y con valores de productividad individual comparables a los sistemas considerados de *punta* a nivel internacional. Estos sistemas se basan en una gran inversión en infraestructura y son más dependientes de insumos. Sobre el final de la etapa, el 60 % de la faena de capones a nivel nacional provenía de sistemas de producción totalmente confinados (CIAP).

No obstante, una parte de los productores no llegaron a incorporar estas tecnologías y mantuvieron su producción porcina en sistemas a campo en todas o la mayor parte de las etapas productivas, en establecimientos diversificados, con valores de productividad por debajo de los sistemas en confinamiento. Otra parte de los productores, abandonaron la actividad por la caída de la rentabilidad de la misma (Campagna, 2005)

En síntesis, a partir del proceso de transformación del sector porcino, en Argentina coexisten dos sistemas de producción porcina. Por un lado, un grupo de productores - la mayoría de ellos nucleados en la Asociación Argentina de Productores Porcinos (AAPP)⁶-, que lograron incorporar tecnologías externas, incrementando la escala y los

⁶ La Asociación Argentina Productores de Porcinos (AAPP) fundada en junio de 1922 con la finalidad de promover la producción porcina es una de las primeras asociaciones de productores agropecuarios de la Argentina, Actualmente, está compuesta por más de 400 socios distribuidos en todo el país, cuya producción anual representa aproximadamente el 70% de la faena nacional de ganado porcino.

niveles productivos. Por otro, aquellos productores que quedaron excluidos del proceso de cambio tecnológico y mantuvieron sistemas de producción a campo.

Estos cambios promovieron que durante este período, se produzca una caída del stock porcino a nivel nacional del 32%, pasando de 3.210.153 cabezas en el año 1988, a 2.184.804 en el año 2002. Durante este mismo período, la caída del stock en provincia de Buenos Aires fue del 38%. Esta caída del stock estuvo acompañada por una disminución de un 30 % en los establecimientos que poseían porcinos (Cáceres, 2005). Sin embargo, la producción se mantuvo constante en alrededor de 159.000 tn equivalente res, provenientes de una faena de alrededor de 1.800.000 cabezas y un consumo per cápita que rondó los 5,5 kg/hab/año (MAGyP, 2014).

Durante este período, las instituciones públicas de ciencia y técnica enfocaron las actividades de investigación y desarrollo (IyD) a la incorporación y adaptación de tecnologías de producción porcina desarrolladas en Europa. En este sentido, en el INTA, el equipo de trabajo de porcinos establecido en INTA Pergamino, incursiona en la caracterización de razas de origen europeo y en cruzamientos para obtener hembras híbridas de mayor productividad. Esta línea de investigación es acompañada por algunas cabañas que se convierten en empresas de genética y proveen madres híbridas⁷ a los productores para la obtención de animales destinados a faena.

Por otra parte, mientras en la experimental del INTA - Pergamino se avanzaba en la implementación de sistemas de producción totalmente confinados, en la experimental del INTA - Marcos Juárez se dedicaba esfuerzos a la incorporación de sistemas que intensifican la producción a campo, tal como el sistema de cama profunda desarrollado en Estados Unidos⁸. En las universidades con trayectoria en IyD relacionada a la producción porcina⁹ se generan conocimientos relacionados a nutrición y balance de dietas de las pías.

Paralelamente, a fin de acompañar y mitigar los problemas que enfrentaban los pequeños y medianos productores agropecuarios, desde la SAGPyA impulsaron distintos programas de promoción y ayuda, como el programa Cambio Rural, bajo la órbita de INTA, y el Programa Social Agropecuario (PSA). El primero, orientado a los pequeños

⁷ Las madres híbridas son animales provenientes del cruzamiento de diferentes razas. Las principales razas utilizadas para la obtención de madres híbridas son Landrace y Yorkshire.

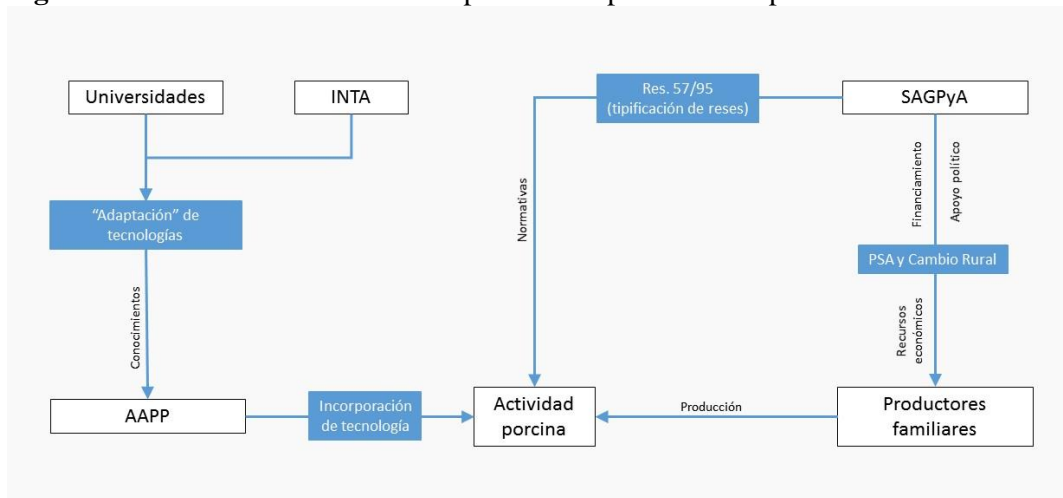
⁸ El sistema de cama profunda consiste en la utilización de una cama de paja, viruta u otro material absorbente sobre suelo de tierra para la cría de animales.

⁹ Universidad Nacional de Rosario (UNR), Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), principalmente.

y medianos productores, apuntaba a la competitividad de las empresas agropecuarias, mediante el trabajo grupal y la asistencia del INTA; mientras que el PSA estaba dirigido a productores minifundistas y se basaba en asistencia financiera (subsidios y créditos) y técnica proporcionada por agentes de desarrollo, apuntando a la reinserción social y económica de los productores y la mejora de sus estructuras productivas (Gisclard et al, 2015).

Desde el Estado se logra aliar y coordinar las acciones para enfrentar los desafíos del comercio exterior (figura 1).

Figura 1. Alianza socio-técnica de la producción porcina en el período 1990-2003



Fuente: Elaboración propia.

En esta configuración la SAGPyA - mediante la Res. 57/95 - logra aliar y coordinar a la AAPP y las instituciones de ciencia y tecnología públicas, a fin de impulsar la incorporación de tecnologías exógenas que producen una intensificación de la actividad porcina, y promueven acciones tendientes a la adecuación de la carne porcina a los requerimientos de las demandas del mercado internacional. Paralelamente, desde la SAGPyA y el INTA se promueven programas que enfatizan en el incremento de escala a través de la asociación, destinados a los pequeños y medianos productores que quedaron excluidos y hasta entonces mantenían escasos y débiles lazos con las instituciones científico-técnicas públicas.

b) Las políticas porcinas como instrumento de apoyo a la agricultura familiar

A partir del año 2003, con el cambio en la orientación de las políticas públicas hacia un modelo de acumulación y desarrollo productivo-inclusivo (García Delgado, 2010), el Estado fomentó la organización de los productores familiares y su participación en

decisiones de política agropecuaria, iniciando un ciclo de políticas de apoyo a diferentes actividades llevadas adelante por este sector.

Durante esta etapa, los procesos de institucionalización de la agricultura familiar¹⁰ y los cambios organizacionales y político-institucionales en los organismos e instituciones públicas, como por ejemplo la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, y del CIPAF¹¹ en el INTA, así como la formación de cuadros técnicos en los territorios, contribuyeron a incluir las problemáticas de la actividad porcina en la agenda de políticas públicas.

En este período los hacedores de política generaron diferentes instrumentos de política sectorial de alcance nacional y provincial -sin contemplar particularidades locales- de diversos tipos, entre los que se destacan medidas de financiación y promoción, como políticas crediticias con tasas subsidiadas, de apoyo técnico a agricultores familiares que incluían aportes no reintegrables, y de fomento del consumo de carne porcina.

En esa época, los técnicos de la coordinación nacional de extensión del INTA identificaban como principales problemas de la agricultura familiar, una baja escala productiva, deficientes recursos de estructura, falta de organización, falta de acceso al crédito y dificultades en la comercialización, que incidían en bajos ingresos para la familia. Como solución a estos problemas, en el año 2003 proponen la creación del programa *Profam*, que preveía la intervención técnica para iniciar procesos de cambio en la organización, gestión y comercialización de los productores familiares, y generar alternativas que les faciliten superar la situación de estancamiento, a través de la mejora de los ingresos y el acceso a mejores condiciones de vida (INTA, 2003).

En el año 2005 la provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA), analiza el sistema ganadero provincial y define problemas de escala,

¹⁰ En el año 2004, se realiza la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) entre los países miembros del Mercosur, reconociendo a la AF como un actor fundamental en la producción de alimentos, la preservación de la soberanía alimentaria y el desarrollo rural. Simultáneamente, siguiendo estos lineamientos, en Argentina, la SAGPyA, problematiza el desconocimiento del Estado y escasa visibilidad de la Agricultura familiar, tanto en cantidad de familias que lo componen, como en el tipo y cuantificación de lo que producen. Como solución, se conforma del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF), integrado por más de 300 organizaciones de productores de todo el país.

¹¹ En el año 2005 en el INTA se crea el Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) y cinco Institutos de investigación (IPAF), uno por cada macro región del país (NEA, NOA, Cuyo, Pampeana y Patagonia). El objetivo de estos institutos es generar tecnología “apropiada” para la agricultura familiar mediante la implementación de la investigación-acción-participativa que prevé el trabajo conjunto de productores, investigadores y extensionistas en la búsqueda de soluciones técnicas a problemas definidos por los propios productores.

competitividad, calidad bromatológica y certificación de origen de los sistemas ganaderos que podrían perjudicar el comercio internacional de carnes. Como solución a estas problemáticas crea el programa *Impulso Ganadero*, con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI)¹². De esta manera, los funcionarios provinciales, basados en el enfoque de cadenas, buscaron promover el desarrollo de la ganadería mediante aportes económicos, favoreciendo la competencia de este sector respecto a la agricultura, generando mano de obra local y favoreciendo la reinserción de la familia en el medio rural. Si bien este programa apuntó a diferentes actividades ganaderas, hizo hincapié en la ganadería bovina. En el caso de los porcinos, la estrategia se centró en el acompañamiento técnico a través de la conformación de grupos de cambio rural bonaerense que fomentaban la organización y capacitación de los productores.

A fines de ese año, la suba del precio internacional de la carne provocó un incremento de precios en el mercado interno, y por ende una consecuente caída en el consumo. El gobierno nacional, intenta limitar este incremento de los precios mediante la reducción de los cupos de exportación. Al no lograr disminuir el volumen exportado, a principios del año 2006 la Secretaría de Comercio cerró las exportaciones de carne bovina (Resolución 114/2006 del Ministerio de Economía y Producción) para garantizar el abastecimiento del mercado interno. Esto generó un conflicto entre el gobierno nacional y los principales frigoríficos exportadores y los productores nucleados en la Sociedad Rural Argentina (SRA) y en Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). Mientras que el primero intentaba mantener los precios de la carne en el mercado interno, los segundos buscaban capitalizar la suba de precios internacionales, apropiándose de la ganancia extraordinaria que este diferencial de precios generaba.

El gobierno nacional, como estrategia de control de precios de la carne bovina, visualizó entonces a la carne porcina como un producto alternativo para reemplazar y competir con la carne bovina, que permitiría mantener los valores de consumo de carne en la población y, eventualmente, liberar volúmenes de carne bovina para la exportación. Ante esta situación, el grupo de productores porcinos, nucleados principalmente en la AAPP, vieron

¹² El CFI creado en el año 1959, es un organismo federal de asistencia técnica y financiera a los Estados provinciales, que busca resolver problemas que limiten el comercio internacional (Escala, competitividad, calidad bromatológica, certificación de origen), a través de la asistencia financiera a Micro, pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de reactivar su capacidad productiva, mejorar su posición competitiva y pre-financiar exportaciones.

la oportunidad de capitalizar este conflicto para incrementar la difusión y consumo de carne porcina.

En ese momento, tanto la AAPP como distintos analistas y técnicos del sector significaron como problema el bajo consumo de carne porcina en relación al consumo total de carne por parte de la población, que se asocia al hábito de consumo de carne de los argentinos, quienes priorizan la carne bovina y relegan a la carne porcina solo al consumo de chacinados, manteniendo valores muy bajos de consumo de carne fresca a lo largo del tiempo. Para este GSR, la principal causa de este comportamiento residía en el bajo conocimiento de la carne porcina por parte de los consumidores, además de que generalmente la relacionaban como un producto con alto contenido en grasas.

La AAPP logró entonces alinear a la SAGPyA, y en el año 2006 impulsaron el programa *Hoy Cerdo!*. Este programa de promoción estaba destinado a comunicar los atributos de la carne de cerdo a los profesionales de la salud, a sugerir recetas para incluirla en la nutrición de los argentinos, a fomentar la correcta manipulación del producto como alimento, y a divulgar técnicas para el desposte de la media res y el trozado de los cortes, entre los carniceros (AAPP, 2006).

En el año 2007, los funcionarios de la SAGPyA visualizaron como problemas en la ganadería: bajos índices de procreo, escasa incorporación de tecnología por parte de los productores ganaderos y una alta demanda de carne vacuna tanto en el mercado interno como en el mercado externo. Como solución, implementaron el *Plan para el desarrollo de la cadena de ganados y carnes (Plan Ganadero Nacional)*¹³. El mismo, promovía la entrega de aportes no reintegrables (ANR) a los productores ganaderos, priorizando a los productores bovinos. Además, impulsaba un régimen de promoción de prácticas sanitarias, la incorporación de técnicas de mejora genética y la implementación de un programa de extensión y òdifusión de la ganadería a través de la capacitación y la transferencia de tecnología. Para su implementación a nivel provincial, el MAA firmó un convenio con la SAGPyA y creó la Comisión Provincial del Plan Ganadero Nacional que le permitía obtener financiamiento del Estado Nacional.

Ante la escasez de información acerca de la producción familiar, en el año 2007 mediante la resolución 255/07 la SAGPyA creó el Registro Nacional de Agricultura Familiar

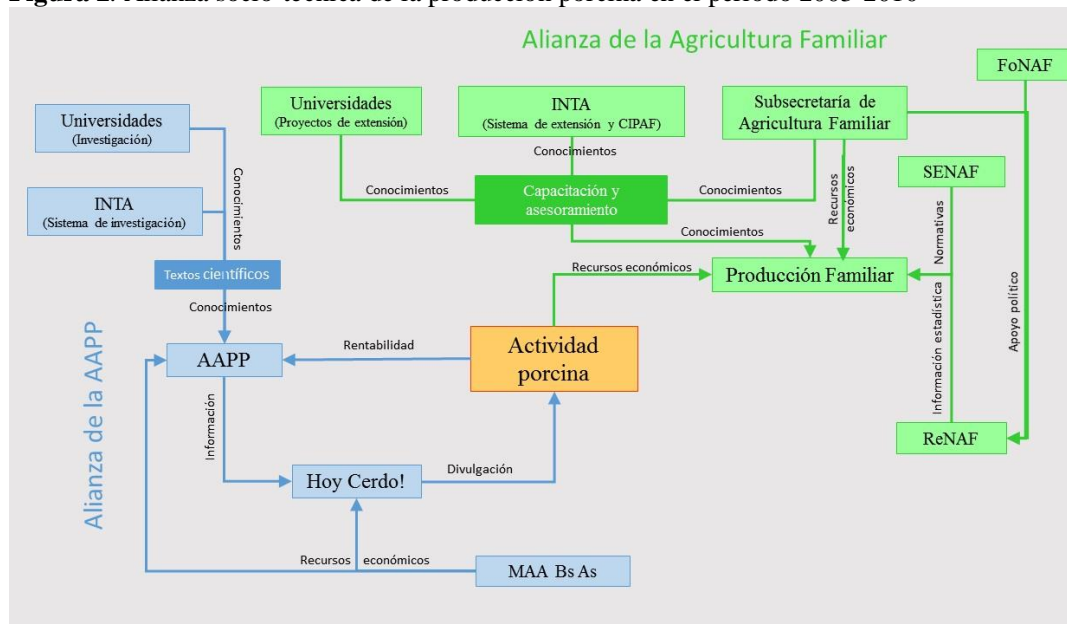
¹³ En provincia de Buenos Aires, este plan se sumó al programa Impulso Ganadero vigente.

(RENAF) con el objetivo de institucionalizar la política de visibilización y promoción del sector.

Por su parte, en el año 2009, los técnicos del SENASA plantearon problemas asociados al doble estándar sanitario de la producción, la informalidad, y la carencia de marcos regulatorios específicos para la agricultura familiar, problemas que requerían, en su opinión, de normativas específicas. Para solucionar estos problemas, en el año 2009, en el ámbito de la presidencia de esta institución, se creó la *Comisión de Agricultura Familiar del SENASA (SENAF)*, con el objetivo de construir un espacio de trabajo conjunto con organismos públicos como INTA, Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la SAGPyA¹⁴, universidades y organizaciones de productores para el diseño e implementación de nuevas normas que regularan la producción de alimentos y la adecuación de las vigentes, contemplando las características propias del sector.

Como resultado de los instrumentos normativos generados se genera una divergencia en la significación de la producción porcina, entre la producción intensiva y la producción familiar. De esta manera, la alianza socio-técnica que venía de la etapa anterior, sufre una división que genera dos alianzas simultáneas (Figura 2).

Figura 2. Alianza socio-técnica de la producción porcina en el período 2003-2010



Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ En forma simultánea (01/10/2009) se creaba el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), pasando la Subsecretaría, creada un año antes, a nivel de Secretaría de Estado, con un incremento del presupuesto disponible.

Por un lado, se mantiene la alianza socio-técnica entre el Estado y la AAPP que impulsó al programa *Hoy cerdo!* que fomentaba el consumo de carne porcina. En la misma, el estado buscaba generar una alianza con los productores nucleados en la AAPP, como forma de contrarrestar a los productores enrolados en las entidades tradicionales del sector agropecuario. La AAPP significaba a la producción porcina como una actividad alineada a la tecnología disponible a nivel internacional, donde los problemas son definidos por los grandes productores que poseen sistemas intensificados, priorizando el recambio de genética porcina, y cambios en la alimentación. Al funcionamiento de esta alianza contribuyeron la mayoría de las publicaciones científicas de los cuadros técnicos de investigación del INTA y las Universidades Nacionales que proponían la intensificación de la producción porcina.

Por otro lado, a partir de las relaciones problema ó solución atribuidos a la AF se conformó una alianza socio-técnica entre los productores familiares, una parte de las instituciones de ciencia y tecnología públicas y algunos organismos e instituciones estatales que asignaron sentido de funcionamiento de la producción familiar como generadora de desarrollo territorial, mano de obra y agregado de valor en origen (AVO).

c) Valorización de los porcinos en las políticas públicas de desarrollo territorial

En esta etapa, acorde a los lineamientos de las instituciones nacionales de CyT, el diseño e implementación de las políticas públicas tendieron a la focalización y priorización de áreas estratégicas, así como la consideración de la dimensión sectorial y territorial. En este marco, durante el año 2010 el Gobierno Nacional lanzó la construcción del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEAA) participativo y federal 2010-2020, con el objetivo de fijar metas para el sector agroalimentario y agroindustrial a nivel nacional para el año 2020. La construcción del Plan fue concebida en forma colectiva entre el estado nacional, los estados provinciales, las Universidades nacionales, organismos internacionales, cámaras empresariales y entidades de la sociedad civil. En el mismo, los funcionarios buscaban incrementar el agregado de valor en origen en los diferentes territorios, así como fijar metas de producción, consumo e incrementos en los stocks ganaderos. En lo concerniente a la producción porcina, se fijó como metas el aumento del 57% del stock, del 193% de la producción en toneladas de carne y un incremento del 61% en el consumo de carne porcina por habitante (MAGyP, 2011).

Ese mismo año, el MAGyP, ante la escasa demanda de mano de obra en las zonas rurales, y a los procesos de fragmentación y desarticulación social en los territorios, lanzó el *Plan Federal del Bicentenario de Ganados y Carnes*. Este instrumento planteaba el financiamiento a provincias y municipios, a través de aportes no reintegrables, a proyectos construidos localmente, y que apoyaran el desarrollo de actividades pecuarias. Mediante este plan, el gobierno buscaba promover cambios estructurales y cualitativos, además del incremento de la oferta global de carnes y la diversificación del consumo de estas por la población. Como producto del Plan del Bicentenario de Ganados y Carnes, se generaron diferentes proyectos locales en los municipios de la provincia de Buenos Aires que les permitieron acceder al financiamiento propuesto por este plan.

En el año 2011, desde el MAA de la provincia de Bs. As. y en forma coordinada con la AAPP, abordaron la problemática de la informalidad de los productores porcinos familiares, y la disponibilidad de animales de genética para la producción de capones con altos contenidos de magro. Como resultado, en esta provincia se creó el programa de *Formalización y Fortalecimiento de la Actividad Porcina* (conocido popularmente como el programa de entrega de *núcleos genéticos*), con financiamiento del Plan del Bicentenario de ganados y carnes, que proponía como objetivos la formalización de los productores familiares porcinos y la mejora de la calidad genética (MAA, 2011).

Este programa incluía la entrega de un préstamo en bienes a asociaciones de productores. El mismo consistía en la entrega de núcleos genéticos compuestos por 10 ñabuelas¹⁵ y un padrillo de genética reconocida, una máquina de molienda y mezcla, y 8 toneladas de maíz. Además, en el marco del proyecto se construyeron dos centros de inseminación en Chacras experimentales de la provincia que permitiría disponer de semen para su utilización en las madres producto de los núcleos entregados. En este caso, la solución que plantea el MAA, es la entrega de animales que permitan producir con características adecuadas a lo que demanda el comercio exterior. A su vez, se espera que los grupos de productores que reciben el préstamo generen procesos asociativos, que a su vez favorezcan la formalización de los mismos y la habilitación de sus criaderos.

Por otra parte, en el mismo año, un informe publicado por el RENAF estimó que en la provincia de Buenos Aires el 56,5% de los productores familiares tenían a la producción

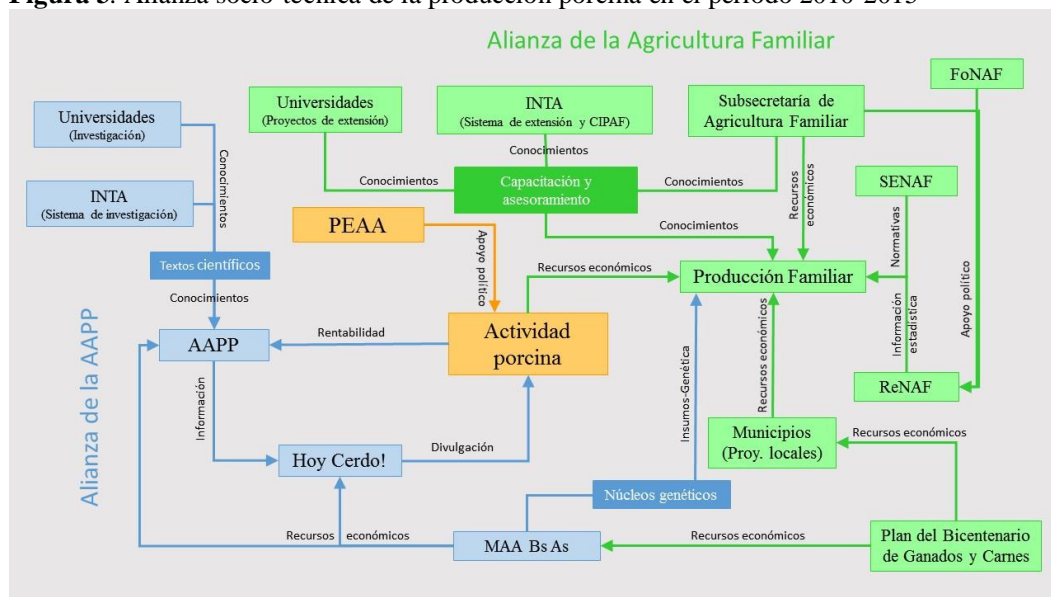
¹⁵ En los programas de mejoramiento genético y esquemas de cruzamiento para la obtención de animales de consumo, se denomina "Abuela" a aquellas hembras destinadas a la producción de madres híbridas, que a su vez darán origen a los animales de consumo.

porcina como actividad productiva, siendo la actividad ganadera más frecuente de este sector (ReNAF, 2011). A partir de ese momento en esta provincia se revalorizó la producción porcina como una actividad productiva de importancia en el sector de la agricultura familiar.

De la información brindada por el RENAF emergían como zonas de producción porcina regiones que tradicionalmente no lo eran, como por ejemplo la Cuenca del Salado o el Área Metropolitana de Buenos Aires. Los sistemas de producción presentes en estas áreas se caracterizaban por la utilización de razas rústicas adaptadas a sistemas a campo, con instalaciones que no permitían un manejo reproductivo individualizado por cada reproductor, y con la utilización de granos y subproductos en la alimentación que no contemplaban dietas balanceadas y específicas para cada categoría animal.

Durante este período se complejiza la conformación de las alianzas generadas en el período anterior, debido a la intensificación de las relaciones interinstitucionales y la generación de una serie de instrumentos que priorizan a la producción porcina familiar en el desarrollo de proyectos locales y de inversión en la actividad porcina (Figura 3).

Figura 3. Alianza socio-técnica de la producción porcina en el período 2010-2015



Fuente: Elaboración propia.

La construcción y desarrollo de proyectos por territorio, permitió el crecimiento de ambas alianzas, según que GSR significara las condiciones de funcionamiento y/o propusiese el proyecto. En este sentido, si bien el *Programa de Formalización y Fortalecimiento de la Actividad Porcina* implementado por el MAA, se construye dentro de la alianza

coordinada por la AAPP, contribuye al funcionamiento de la alianza conformada principalmente por productores familiares, que como se mencionara antes, significaban de forma diferente la actividad porcina. Asimismo, el Estado participa a través de instituciones u organismos particulares en cada sistema de alianzas, conforme la atribución de sentido que estas otorgan a la actividad porcina

Síntesis integradora y reflexiones finales

Mientras en la primera etapa las políticas giraron en torno a los cambios tecnológicos necesarios para atender a los requerimientos del mercado internacional, en la segunda etapa se diseñan un conjunto de instrumentos de políticas que dan lugar a cambios en la estructura de las instituciones. Durante esta etapa proliferan programas y planes destinados al fortalecimiento de la agricultura familiar y a la promoción del consumo de carne porcina. En la última etapa, las políticas públicas dirigidas al sector porcino, privilegiaron la formalización y fortalecimiento de la actividad, revalorizando la misma en los instrumentos de desarrollo territorial.

A modo de síntesis a continuación se explican los cambios ocurridos en la trayectoria socio-técnica durante el período analizado (Tabla 2).

Tabla 2: Cambios en la trayectoria socio-técnica de la actividad porcina.

Dimensión analizada	Período 1990-2003	Período 2003-2010	Período 2010-2015
GSR que alfa y coordina	AAPP ó SAGPyA	AAPP ó SAGPyA AF ó Subsecretaría AF ó Sistemas de extensión ó CIPAF ó SENAF	
Agenda	Marginal	Secundaria	Principal
Orientación de las políticas públicas	Macro	Revalorización de AF. Sectorial.	Estratégica y territorial
Problema	Adecuación normativa al mercado internacional	Oferta/Consumo Subregistro de AF	Baja demanda de mano de obra. Informalidad.
Solución	Tipificación de reses	Incremento del consumo y la producción. Registro	Diagnósticos territoriales. • Núcleos genéticos
Instrumentos	Resolución 57/95	Hoy Cerdo! - RENAF	PEAA ó Proyectos locales. Programa de formalización y fomento de la actividad porcina.
Alcance	Nacional	Nacional	Local - territorial
I+D	Mainstream internacional	Mainstream internacional Tecnologías específicas para la AF.	
Articulación Institucional	Escasa	Intensificación de las relaciones público-privadas.	

Fuente: elaboración propia

En cada una de las etapas, se configuraron distintas alianzas socio-técnicas a las que los diferentes GSR, a partir de las *relaciones problema-solución* planteadas otorgaron condiciones de *funcionamiento/no-funcionamiento* de la actividad porcina. A su vez las *alianzas* fueron espacios de manifestación de poder y de negociación, donde circularon elementos heterogéneos como conocimientos y prácticas, leyes, decretos y normativas, instituciones y productores, porcinos y calidad, entre otros.

A lo largo del tiempo, la política de promoción a la actividad porcina se complejizó y posicionó en la agenda de política pública nacional, pasando de ocupar una posición marginal en la década de 1990 a un lugar relevante en los programas de desarrollo de la agricultura familiar durante el último período analizado. Al reposicionamiento del sector porcino contribuyó el cambio en la orientación de las políticas públicas a partir del año 2003, que privilegiaron las políticas sectoriales y de revalorización de la agricultura familiar en la segunda etapa, y desde 2010 en adelante, el diseño de instrumentos focalizados que priorizaban producciones estratégicas y consideraban la dimensión sectorial y territorial para la intervención. Este proceso involucró a funcionarios, instituciones públicas y productores familiares, que atribuyeron/asignaron nuevos sentidos a la producción porcina, a la vez que significaron nuevas problemáticas y plantearon diferentes soluciones de alcance regional y territorial.

El dominio que mantenían en la década de 1990 las cuestiones referidas a la adecuación del sector porcino al mercado internacional y la competitividad de esta producción dieron lugar a una problematización de los GSR asociados al mercado interno, al que caracterizaban como de bajos valores de consumo y producción, con elevado subregistro de la agricultura familiar y altos niveles de informalidad. En este sentido, la AAPP y el Estado, con una perspectiva de mercado externo, proponían como solución la tipificación de reses a fin de adecuar la oferta a los requerimientos de dicho mercado, a partir de la aplicación de resoluciones y normativas. Además, desarrollaron programas tendientes a incrementar el consumo de la carne porcina, mediante la promoción y estímulo de la incorporación de esta carne en la dieta de los argentinos. Frente a la problemática del subregistro, los funcionarios crearon registros específicos para la actividad.

Además, durante las últimas etapas en las instituciones científico-técnicas se produjeron cambios en la estructura organizacional para atender las necesidades de la agricultura familiar, y en las instituciones y organismos ligados a la actividad se promovió una readecuación para lograr mayor participación en el sector, así como la generación de

tecnologías específicas para la producción familiar. De esta forma, mientras en la primer etapa las instituciones de I+D se basaron en la incorporación de tecnologías exogeneradas con un fuerte sesgo ofertista de la tecnología, en las etapas subsiguientes una parte de estas instituciones, comenzaron a recomendar el empleo de tecnologías acordes a las problemáticas planteadas por los productores familiares. Por otra parte, como consecuencia de este proceso se intensificaron las relaciones público-privadas, y la generación de una serie de instrumentos que priorizaban a la producción porcina familiar en el desarrollo de proyectos locales y de inversión en la actividad a fin de cumplir con las metas propuestas por el PEAA, que apuntaba a la mejora de la producción y los indicadores de la actividad.

Si bien desde 2003 hasta 2015 se promovieron cambios en la estructura de los organismos públicos y en las formas de gestión de I+D y se generaron instrumentos de formalización e impulso de la producción porcina, aún son escasas las tecnologías que contemplan las problemáticas de la producción porcina familiar. Por otra parte, no se modificaron los marcos normativos que regulan dicha actividad. Los escasos niveles de formalización alcanzados por los productores porcinos familiares ponen de manifiesto que éstos productores y los técnicos de las instituciones públicas que intervienen en el territorio asignan escaso funcionamiento a las políticas públicas dirigidas a la formalización del sector.

El escaso funcionamiento asignado por los productores familiares porcinos a las políticas que impulsan procesos de incorporación tecnológica y de formalización, han devenido en dinámicas económicas de dos sectores. Por un lado, un sector altamente capitalizado y competitivo, y otro, de baja productividad, que emplea tecnologías maduras, mano de obra intensivas y de escasa complejidad. Estos procesos generan discriminación y marginalidad y reproducen nuevas formas de exclusión y desintegración social.

Por último, cabe destacar que el análisis de los procesos de políticas públicas en términos de trayectoria socio-técnica, funcionamiento/no funcionamiento y alianzas socio-técnicas, ha permitido reflexionar acerca del papel que cumplen técnicos y extensionista de las instituciones oficiales en el diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, estos agentes de desarrollo constituyen un grupo social relevante a la hora de conformar la agenda de I+D y diseñar la intervención en los territorios, que impulsen procesos de desarrollo inclusivo y sustentable.

Bibliografía

- AAPP.** 2006. Hoy cerdo!. Disponible en: <http://www.hoycerdo.com.ar/index.php?sec=quienes-somos> (Último acceso 20/10/2016)
- Benés, G y Erreguerena, J.** 2013. Estrategias empresariales de la industria frigorífica en provincias seleccionadas, en Análisis de la cadena de carne porcina en Argentina. Daniel iglesias y Graciela Ghezan, editores. INTA Estudios socioeconómicos de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales N°12.
- Bijker, W.E.** 1987. La construcción social de la Baquelita: hacia una teoría de la invención. En: Actos, actores y artefactos: Sociología de la tecnología. Compilado por Hernán Thomas y Alfonso Buch -1ª ed. 1ª reimp. ó Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2013. 296 p.
- Cáceres, M S.** 2005. Perfil descriptivo de la cadena de porcinos. Subsecretaría de Política Agropecuaria y Alimentos. Dirección Nacional de Mercados. Dirección de Mercados Agroalimentarios. SAGPyA.
- Campagna, D.** 2005. Caracterización de los principales componentes de los sistemas de producción de cerdos a campo en Argentina. III Encuentro Latinoamericano de Especialistas en Sistemas de Producción Porcina a Campo.
- CIAP.** Características socioeconómicas del sector porcino en Argentina. Disponible en: <http://ciap.org.ar/ciap/Sitio/Materiales/Otros/Caract%20%20Socioecon%20del%20Sector%20Porc%20en%20Arg%20CIAP.pdf>
- Elmore, R.** 1978. Organizational models of social program implementation. Public Policy, Vol. 26, pp. 85-228, Washington.
- FoNAF.** 2007. Documento base para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar.
- García Delgado.** 2010. Rol del estado y desarrollo productivo ó inclusivo. Isbn 9871599269
- Gisclard, M.; Allaire, G.; Cittadini, R.** 2015. Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario, Vol 16, N°31.* Disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>
- Ham, C. & M. Hill.** 1993. The Policy Process in the Modern Capitalist State. Harvester Wheatsheaf. Hemel Hempstead, 2da. edición.
- Hogwood, B. & L. Gunn.** 1984. Policy analysis for the real world. Oxford University Press, Gran Bretaña.
- INTA.** 2003. Programa para productores familiares (Profam). Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/profam> (Último acceso: 20/10/2016).
- MAA (Ministerio de Asuntos Agrarios, provincia de Buenos Aires).** 2011. Tríptico de difusión del programa Estrategia de Formalización y fortalecimiento de la actividad porcina.

- MAGyP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca).** 2011. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020. Presidencia de la Nación. Disponible en: http://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_000001-libro_pea_argentina_lider_agroalimentario.pdf (Último acceso: 20/10/2016).
- MAGyP.** 2014. Evolución anual de los indicadores porcinos. Disponible en: http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/porcinos/estadistica/archivos/000007_Evolucion%20de%20los%20Indicadores/000000_Evoluci%C3%B3n%20mensual%20y%20anual%20de%20los%20indicadores.pdf Último acceso: 1/6/2017.
- Parsons, W.** 2007. Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO.
- ReNAF.** 2011. Caracterización estadística de los registros de la provincia de Buenos Aires, región no metropolitana.
- Serafim, M. & R. Díaz.** 2010. Construção Social da Tecnologia e Análise de Política. Revista REDES Vol.16, N°31, Buenos Aires.
- Thomas, H.** 2008. Estructuras cerradas versus procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico. En: Actos, actores y artefactos: Sociología de la tecnología. Compilado por Hernán Thomas y Alfonso Buch -1ª ed. 1ª reimp. ó Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2013. 296 p.