



**VALOR AGREGADO EN ORIGEN: EL RECORRIDO DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA EN UN PUEBLO SANTAFESINO.**

Marcelo Ricardo Lovaisa

Trabajo de Tesis para ser presentado como
requisito parcial para optar al Título de:

***MAGISTER en PROCESOS LOCALES DE INNOVACION Y
DESARROLLO RURAL (PLIDER)***

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE CIENCIAS AGRARIAS Y FORESTALES

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL

CARRERA DE MAESTRIA

La Plata, Argentina

Agosto de 2020



VALOR AGREGADO EN ORIGEN: EL RECORRIDO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN UN PUEBLO SANTAFESINO.

Marcelo Ricardo Lovaisa

Valeria Hernández Dra. en Etnología y Antropología Social.

Directora de Tesis



VALOR AGREGADO EN ORIGEN: EL RECORRIDO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN UN PUEBLO SANTAFESINO.

Marcelo Ricardo Lovaisa

Aprobada por:

Ing. Agr. Msc. Esteban Galassi

Ing. Agr. Msc. Daniel Agüero

Dr. Christophe Albaladejo

AGRADECIMIENTOS

Al INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), que me impulsó a realizar esta maestría y proporcionó todos los recursos necesarios para ello.

A mis compañeros y compañeras de trabajo en la Agencia de Extensión Rural INTA Ceres, que como equipo me ayudaron en este proceso haciéndose cargo de mis actividades durante los períodos del cursado y elaboración de tesis.

Especialmente quiero agradecer a Fabiana Beccaría, de la Agencia de Extensión rural INTA Castellanos, que puso sobre su espalda el trabajo en territorio del que tuve que apartarme durante el período de escritura de tesis.

Al grupo de docentes de la Plider quienes además de sus conocimientos también me brindaron su calidez humana.

A todos mis compañeros de la cohorte 2014 que hicieron llevadera la intensidad de largas horas de cursado y la nostalgia de estar lejos de la familia.

A todos los entrevistados, técnicos, productores, carniceros, funcionarios, que gentilmente cedieron parte de su tiempo, por abrir así las ventanas desde donde busqué entender la realidad; y también a los que no quisieron y me evitaron con evasivas, ya que sin saberlo estaban aportando al mismo objetivo.

A Alicia Bergesio, la profesora sin la cual aún estaría enredado en los laberintos de la informática.

A Valeria Hernández, que, como directora de Tesis, soportó mi ansiedad e impericia para investigar. Su capacidad y cordialidad merecen un agradecimiento especial.

A mi familia, razón y sentido de todo para mí. Marta, Malena, Delfina y Angela, a ellas que padecieron mis malos humores y ausencias, no me va a alcanzar la vida entera para agradecerles.

INDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN GENERAL.....	1
1.1. PROBLEMÁTICA.....	1
1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTADO, TERRITORIO	5
1.2.1. Desde la Sociología del Desarrollo. Un enfoque que parte del actor.....	13
1.2.2. La Intervención Planeada. Consideraciones	15
1.2.3. Arenas y Dominios.....	16
1.2.4. Interfaz como herramienta analítica.....	17
1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACION.....	18
1.4. OBJETIVO GENERAL	18
1.5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA INVESTIGACIÓN	19
1.6. METODOLOGÍA	19
1.6.1. Las Políticas Públicas desde la Antropología. Aspectos teóricos- metodológicos.	23
1.6.2. Técnicas Metodológicas Empleadas	26
1.6.2.1. Observación Participante	26
1.6.2.2. Entrevista Semiestructurada.....	27
1.6.2.3. Revisión de fuentes secundarias.....	35
1.6.3. Matriz de Congruencia de la Investigación.....	35
CAPÍTULO 2: LOS EMPRENDIMIENTOS VINCULADOS A LA POLITICA ANALIZADA, RECORRIDOS Y PRESENTE. CONTEXTO Y PRIMER APROXIMACIÓN A LOS ACTORES.....	44
2.1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA, CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO PRODUCTIVO	44
2.1.1. Población con NBI.....	45
2.1.2. Ambiente, suelo y producción.....	46
2.2. LOS EMPRENDIMIENTOS	50

2.2.1. Frigorífico Matadero Nestor Kirchner. Gestación y contexto.	52
2.2.2. Programa “Norte Grande”: un nombre para el marco de la política pública.	56
2.2.3 Matadero de Pequeños Animales, el otro recorrido.	59
2.3.1. De Matadero Frigorífico Nestor Kirchner a Coop. Matadero Frigorífico Agua Viva.	64
2.3.2. De Matadero Frigorífico de Animales Menores a Cooperativa Matadero Regional Limitada (COMARE).	71
CAPÍTULO 3: DESCRIPCION DE ACTORES Y ALGUNAS DINÁMICAS SOCIOECONÓMICAS EXISTENTES EN EL TERRITORIO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA.	85
3.1. DESCRIPCION Y MAPA DE ACTORES.....	85
3.1.1. Gobierno Nacional, INTI, Municipio.....	89
3.1.2. Los Carniceros.	90
3.1.3. Asociación para el Desarrollo Regional de Ceres y Hersilia.	95
3.1.4. Agencia de Extensión Rural INTA Ceres.	99
3.1.5. Cooperativa Ganaderos de Ceres.	106
3.1.6. Frigorífico Unión Sociedad Anónima.	109
3.1.7. Los Inversores privados.	114
3.2. MATADERO DE LA ESCUELA, FRIGORÍFICO NK: DOS RECORRIDOS PARA UN MISMO OBJETIVO	117
3.3 ¿AGREGAR VALOR AL PRODUCTO O TRAMAS QUE VALORIZAN?	120
3.4. COMERCIALIZACION DE LA CARNE.....	140
3.5. EL CIRCUITO DESDE EL CAMPO HASTA EL MOSTRADOR.....	150
CAPÍTULO 4: LA GESTIÓN PÚBLICA, CARACTERÍSTICAS, FORMAS Y ESPACIOS	151

4.1. PROGRAMAS, PROYECTOS Y DEMÁS HERRAMIENTAS DEL VAO A NIVEL NACIÓN.	151
4.1.2. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).	166
4.2. EL VALOR AGREGADO DESDE LO LOCAL	168
4.2.1. Mesa de Desarrollo Local, un espacio multiactoral.	169
4.2.2. Una sucesión de acontecimientos.....	172
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES GENERALES	180
5.1. RECONFIGURACIÓN Y APROPIACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA	180
5.2. ORIGENES, RECORRIDOS Y TRANSFORMACIONES DE LOS EMPREDIMIENTOS.....	182
5.3. DINÁMICAS PREEXISTENTES, INSTITUCIONES Y UN ESTILO DE GOBIERNO	185
5.5. CONSIDERACIONES FINALES	189
BIBLIOGRAFIA.....	192
ANEXO I	198
ANEXO II.....	200

INDICE DE CUADROS

	Pag
Cuadro N°1: Caracterización de los entrevistados.....	31
Cuadro N°2: Matriz de Congruencia.....	36
Cuadro N°3: Operacionalización de Variables.....	38
Cuadro N°4: Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del departamento San Cristóbal, en relación con Ceres.....	44
Cuadro N°5: Secuencia de gobiernos municipales de Ceres.....	97
Cuadro N°6: Análisis de las dos experiencias.....	134
Cuadro N°7: Categoría de operadores de la cadena agroindustrial (carne)...	143

INDICE DE FIGURAS

Figura N°1: Mapa de ubicación de Ceres en la Provincia de Santa Fe.....	43
Figura N°2: Ubicación del Departamento San Cristóbal en la Provincia de Santa Fe.....	47
Figura N°3: Diferentes tipos de suelo del Departamento San Cristóbal.....	48
Figura N°4: Producciones agropecuarias según tipo de suelo en el Departamento San Cristóbal.....	49
Figura N°5: Foto del viejo Matadero Comunal.....	53
Figura N°6: Foto del viejo Matadero Comunal.....	54
Figura N°7: Foto de funcionarios visitando el viejo Matadero Comunal.....	55
Figura N°8: Esquema de actores del Frigorífico N.K.....	87
Figura N°9: Mapa de ubicación del área de influencia de la Agencia de Extensión Rural de Ceres.....	99
Figura N°10: Esquema comparativo de la trama de actores de los dos emprendimientos.....	119
Figura N°11: Línea de tiempo año 2008.....	173
Figura N°12: Línea de tiempo año 2009.....	174
Figura N°13: Línea de tiempo año 2010.....	175
Figura N°14: Línea de tiempo completa.....	176

RESUMEN

Este trabajo analiza la forma en que se implementó una política pública en un territorio específico como es la localidad de Ceres, en la Provincia de Santa Fe. Puntualmente se aborda la política que promueve el valor agregado en origen para la cadena cárnica, la cual formó parte del conjunto de programas del gobierno nacional que asume en el año 2003 y proponía un Estado con intervención directa en los procesos económicos y productivos.

En ese marco nacional, llegaron al ámbito local iniciativas que iban acompañadas de los recursos financieros necesarios para llevarlas a cabo, y en torno a ellas los actores locales se movilizaron y desplegaron estrategias que incidieron en la implementación de la política pública y sus resultados finales.

Para poder acceder a las características que tuvo este proceso, describirlo y explicarlo, se focalizó el estudio en dos emprendimientos vinculados a la transformación de la producción de carne, por considerarlos expresiones visibles de la política analizada. Uno fue el Frigorífico Matadero “Néstor Kirchner”, que formaba parte de un Plan gubernamental denominado Norte Grande. Y el otro fue el Matadero de la Escuela, que tiene su origen en el seno de una institución educativa de formación secundaria agrotécnica, y presenta un recorrido diferente al anterior.

Se analizaron los distintos actores involucrados, las articulaciones que establecieron, posicionamientos, y roles que cada uno fue desempeñando en las diferentes etapas por las que atravesaron ambos emprendimientos.

También se relevó la oferta programática ofrecida desde el Estado a través de sus instituciones.

Se adoptó el enfoque Etnográfico, y se planteó una investigación cualitativa. Las herramientas utilizadas para la recolección de datos fueron la observación participante, entrevistas semiestructuradas, entrevistas en profundidad, y revisión de fuentes secundarias.

Algunas de las conclusiones a las que se pudo llegar con este abordaje, permiten afirmar que, a diferencia de lo que a priori se consideró un fracaso de la política, lo que se produce es una reconfiguración de la misma respecto a los objetivos y formas de implementación planificadas.

Dicha reconfiguración se da en base a dos procesos que son los que determinan la forma presente del emprendimiento. Uno es la apropiación por parte de capitales privados de los beneficios directos de la política pública. Y el otro es la apropiación del gobierno local de la política pública como herramienta de legitimación y construcción de poder.

La incidencia de los técnicos locales y de las instituciones en los desarrollos de las iniciativas de valor agregado, quedó comprobada al analizar y poder describir los marcados cambios que se produjeron en ellas a partir de sus actuaciones.

Se pudo demostrar también la presencia de un sistema de abastecimiento de carne que viene funcionando desde hace mucho tiempo y que implica acuerdos, vínculos comerciales, fidelidades, y negociaciones explícitas e implícitas, que tienen gran incidencia en la aplicación de la política pública, poniendo en riesgo la iniciativa que esta propone.

En el caso del Frigorífico NK, hubo una falta de coordinación entre los planes de acción previstos para la localidad por parte del Estado nacional, y las instituciones y técnicos que el mismo Estado tiene en el territorio.

Se plantean como desafíos, por un lado, la revisión de las políticas que ponen énfasis en la creación de infraestructura por sobre los procesos sociales, y por otro, apuntar al incremento de la capacidad estatal para intervenir con una mirada integral de los territorios, a través de sus instituciones y técnicos.

Palabras claves: Estado, política pública, actores, instituciones, dinámicas locales.

ABSTRACT

This paper analyzes the way in which public policy was implemented in a specific territory such as Ceres, a city in Santa Fe province. It precisely addresses the policy that promotes added value in the source of origin for the meat chain, policy that was part of a number of programs by the National Government taking power in 2003, which proposed a State with direct intervention in the economic and productive processes.

Within said national framework, there were locally promoted initiatives, combined with the necessary financial resources to carry them out, and around those initiatives the local actors mobilized and deployed strategies that had an impact on the implementation of public policies and their final results.

In order to access the most relevant characteristics of this process, describe it and explain it, the study focused on two enterprises connected to the transformation of beef production, as they are considered visible manifestations of the analyzed policy. One is the meat-processing plant and slaughterhouse "Nestor Kirchner", which was part of the government plan called Great North (Norte Grande). And the other is a School slaughterhouse, which started within a secondary agrotechnical educational center, and which presents a different direction from the previous case.

Different actors involved, established articulations, positioning, and the roles that each one carried out in each stage they experienced in both undertakings were analyzed.

The programmatic offer provided by the State through its institutions was also relieved.

An Ethnographic approach was adopted, and a qualitative research was considered. The techniques used in the data collection were participant observation, semi-structured interviews, in-depth interviews, and revision of secondary sources.

Some of the findings reached through this approach, allow us to establish that - unlike what had been considered a failure of the policy beforehand-, what occurs is the reconfiguration of this regarding the objectives and ways of planned implementation.

Said reconfiguration is based on two processes that determine the way present in the venture. One is the appropriation of direct benefits of public policy by private capital. And the other is the appropriation of public policy as a tool of legitimation and construction of power by the local government.

The influence of local technicians and institutions on the development of the initiatives of added value was evident when the significant outcome achieved after their intervention was analyzed and described.

It could also be demonstrated the presence of a meat supply system that has been working for a long time and which implicates agreements, commercial

connections, loyalties, and explicit and implicit negotiations, which have a huge impact on the implementation of public policy, jeopardizing its own initiative.

In the case of the meat-processing plant NK, there was a lack of coordination between the action plans that were expected for the city from the National State, and the institutions and technicians that the State itself has in the territory.

There are challenges set out. On the one hand, the revision of the policies that emphasize the creation of infrastructure over social processes; and on the other hand, aiming to the increase of the State ability to take part with a comprehensive look at the territories, through its institutions and technicians.

Key words: State, public policy, actors, institutions, local dynamics.

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN GENERAL

1.1. PROBLEMÁTICA

Las formas de producir en las explotaciones agropecuarias han ido atravesando numerosos y profundos cambios en los últimos decenios. La generación de alimentos a partir de la producción rural constituye un núcleo central en la política de los países como Argentina que históricamente se han basado en la dotación de recursos naturales como el principal componente de su economía.

Los procesos de modernización en las formas de producir conjuntamente con significativas transformaciones en los mercados internacionales, subas de precios, nuevos actores, aumento de la demanda, crecientes restricciones físicas y ambientales sobre la oferta, participación del capital financiero en la determinación de los precios, etc. (Piñeiro et. all., 2009 p 7) representan desafíos y escenarios nuevos para los Estados. Tal como expresa el autor, en los países de América Latina y otras partes del mundo se *“acrecienta el interés y la necesidad de análisis sobre las políticas alimentarias que deberían ser aplicadas”* (Ibid. p 17). Sobre todo, cuando se constata que ni la acelerada modernización del sector rural, ni el consecuente incremento de la productividad significaron una solución a la problemática de la subalimentación a nivel mundial¹.

Es de interés para este trabajo, interrogar cómo se fueron generando las políticas consideradas pertinentes a la coyuntura y analizar las implicancias de su implementación. Dichas políticas llegan a las zonas de producción, como parte de

¹ “La dinámica de la prevalencia de subalimentación, combinada con el rápido crecimiento demográfico, conduce a un aumento drástico del número total de personas subalimentadas (Tabla 2). El número de personas subalimentadas del África subsahariana aumentó de 181 millones en 2010 a casi 222 millones en 2016, con un aumento del 22,6% en seis años y, según las proyecciones actuales, puede haber seguido aumentando, a más de 236 millones, en 2017. En América del Sur, aunque aún dentro de un contexto de un nivel relativamente bajo de subalimentación, la situación se está deteriorando, ya que la prevalencia de subalimentación ha aumentado del 4,7% en 2014 a un 5,0% proyectado para 2017.” (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2018 p 4).

un doble juego entre una dimensión macro de planificación pública, que se conjuga con otra más local insertándose en territorios con sus dinámicas propias. Los sectores que actúan en la zona de producción, con una mayor cuota de poder, materializada en la capacidad de gestión y acceso directo a niveles superiores de gobierno, promueven acciones que inciden directamente en la producción y los recursos locales, a la vez que forman parte, como actores principales, de un complejo proceso de reconstrucción permanente de ese poder y legitimación de su estatus.

Así, la política pública entra en un diálogo con el espacio de aplicación y se ponen en juego concepciones de la realidad, valores, y percepciones, tanto en el seno mismo del Gobierno central, dónde se define la esencia de la política de promoción nacional del Valor Agregado, incluidos sus actores locales, como en el territorio para el cual está pensada la política. El Estado y cada uno de sus representantes (funcionarios y técnicos) se constituyen en *“agente(s) activo(s) que interpreta(n), operacionaliza(n) y ejecuta(n) decisiones políticas en cuya formulación interviene(n) movilizand o sus valores, su perspectiva particular de las problemáticas a que se dirige la acción y sus capacidades”*. (Nogueira, 1995, p.2). Mientras en la zona de producción se desarrollan procesos sociales, políticos y organizacionales en torno a la política aplicada (Ibid.). Ambas esferas se vinculan así en una relación de condicionamiento mutuo que las va transformando dialécticamente.

Desde el año 2003 hasta el momento en que inicia esta investigación (2014), la administración estatal en Argentina implementó un modelo con características de sentido contrario al aplicado hasta los comienzos de la década del 2000, de corte neoliberal y marcado por una gran transferencia de bienes del Estado a actores del sector privado (Santos 2009). Más específicamente, a partir de la crisis económico-financiera que precipitó la finalización del modelo de apertura, desregulación y endeudamiento externo, se comenzó a delinear un modelo que propone un Estado con mayor presencia. (Lattuada y Nogueira, 2011, p 44).

Básicamente el Estado buscó pasar de ser subsidiario del mercado, destinado a brindar los servicios mínimos, -aquellos de los cuales los privados no pueden hacerse cargo- cumpliendo más un rol de contención que el de garante de los derechos de los ciudadanos (Lattuada y Nogueira, 2011, p 39), a ser un actor con capacidad para intervenir en la economía y la sociedad cumpliendo con la función

de administrar y reasignar los recursos que se generen en los distintos sectores de la producción. Subyace a este nuevo rol, una nueva concepción del Estado que le asigna funciones distributivas y un carácter proactivo en su accionar.

Desde este tipo de Estado se implementaron políticas dirigidas al sector rural y la producción de agroalimentos que entre sus objetivos tenían presente la promoción del desarrollo local, la agricultura familiar y el agregado de valor en origen.

Estas políticas llegaron al territorio, a través de la acción de las instituciones representativas del Estado ya sean de investigación, de extensión o las propias direcciones y/o secretarías de los gobiernos locales que, con distintos grados de intensidad y eficacia en sus intervenciones, fueron promoviendo la organización de los productores y el territorio a través de la capacitación, la creación de cooperativas, grupos de compra asociativos, etc.

Tal es el caso del INTA, desde donde se realiza esta investigación, que, como institución de orden nacional, acompaña y ejecuta la política creada para el sector rural plasmada en el Plan Estratégico Agroalimentario 2020 (PEA) en cuya visión podemos leer:

Argentina será líder mundial en la producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales, de calidad y con valor agregado, en particular en origen, asegurando al mismo tiempo la provisión alimentaria nacional y satisfaciendo la demanda internacional en cantidad y calidad, en un marco de equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental, económica y social, promoviendo de esa forma el desarrollo de la Nación y sus regiones. (p84).

Esto se ve plasmado en línea general en los mensajes que la institución (INTA) comunica a través de sus autoridades:

“El Estado tiene un rol fundamental como intermediario, promotor y facilitador de procesos de articulación que permitan dar el salto hacia la agroindustria y el desarrollo... ()... y convertir al país en un proveedor de productos agropecuarios elaborados de alta calidad”. (Casamiquela, 2010).

“Agregar valor en origen debe ser el modelo agroindustrial argentino del siglo XXI, una síntesis de la colaboración virtuosa del sector rural y la industria, el Estado y la actividad privada. Por eso buscamos tender lazos entre los distintos actores involucrados, de la mano de los intendentes municipales, así como ofrecer tecnologías que potencien nuestra competitividad como nación.” (Anglesio, 2010)

Otra modalidad de acción de este tipo de Estado en el territorio es a través de obras puntuales que buscan resolver carencias que se consideran fundamentales para el logro del objetivo de la política planteada.

En este sentido, y con el objetivo de dar respuestas a nivel de infraestructura, en el espacio local en que se desarrolla la presente investigación, se construyó un frigorífico matadero (programa Norte Grande, INTI) de bovinos, se promovió la creación de otro similar destinado a pequeños animales, y se financió la instalación de una planta ensachadora de leche.

De diferentes maneras el Estado está presente en el territorio, y quienes actúan como extensionistas desde las instituciones estatales (INTA), llevan adelante acciones que responden a los objetivos declamados por la política de valor agregado, pero sin que ello se plasme en una modificación de las prácticas locales en los términos que lo propone la política en cuestión. Se percibe una discontinuidad entre los objetivos de la política pública y las acciones previstas para su implementación, que se ponen de manifiesto en las dificultades frente a la administración de los establecimientos creados, trabas para la gestión de los mismos, participación de privados que hacen prevalecer sus intereses particulares en detrimento de los objetivos originales, y la política se va realizando en el territorio a través de un recorrido con muchos inconvenientes y desencuentros entre sus protagonistas.

Esta investigación se sitúa en Ceres, localidad inserta en una zona de producción ganadera, y se propone indagar la problemática planteada, a través del análisis de los emprendimientos surgidos en torno a la política de valor agregado como son el Frigorífico Matadero Néstor Kirschner (NK), el matadero de Pequeños Animales de la Escuela Agrotécnica (Matadero de la Escuela) y las distintas situaciones emergentes vinculadas a estas acciones.

Cada uno de estos espacios fue poniendo en escena a distintos actores que esgrimen sus intereses, percepciones y dan forma a una trama conformada por vínculos de poder, procesos de legitimación y asignación de sentido, que se insertan en un territorio con sus propias dinámicas socioeconómicas construidas a través del tiempo.

Es de interés posar la mirada sobre la política pública, -en este caso la que promueve el valor agregado- situada en el territorio, buscando develar la complejidad que le es inherente a la misma, tanto en su gestación, formulación, implementación, y sobre todo en el momento en que los territorios la “reciben”, con las disputas, ambigüedades y contradicciones que se generan a partir de ello. (Shore 2010).

1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTADO, TERRITORIO

Estos términos están presentes a lo largo de toda esta investigación, desde los primeros pasos exploratorios, hasta los momentos posteriores en que se va intentando interpretar el cúmulo de datos que surgen del trabajo de campo.

Puede establecerse entre ellos una correlación diciendo que las políticas públicas son una expresión del Estado al interior de los distintos territorios, en los que éste pretende intervenir en cumplimiento de sus objetivos y metas como gobierno.

Una aproximación desde la teoría a la esencia de las políticas públicas, más allá de sus postulados puros y el discurso con las que se las comunica, permite comprender mejor los distintos fenómenos que ocurren cuando ésta es implementada en los territorios.

Definir y precisar qué es una política pública presenta en principio, la dificultad de que existen diversas miradas y enfoques para su conceptualización, tal como lo afirma Valdivielso del Real (s/f):

Las dificultades se hacen evidentes si tenemos en cuenta la diversidad de opiniones de los mismos “padres fundadores” de la disciplina: para Lasswell y Kaplan (1950, p. 32), una política es “un programa proyectado de valores, fines y prácticas, mientras que según Lindblom (1959, p. 86), (...) es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones” (Valdivielso del Real s/f, p 1).

Es decir que, son posibles de definir las haciendo foco en su carácter de instrumento de la administración pública, diseñado y programado para su aplicación, y también es posible hacerlo considerándolas como un objeto de construcción social, permeable a los contextos donde se piensan, estructuran e implementan. Es esta última mirada la que se considera afín con los objetivos de la presente tesis.

Desde este enfoque, destacamos la definición que da Martínez Nogueira (1995), que las considera: *“básicamente comprensiones sociales relativamente compartidas, construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica a través de un proceso que algunos autores denominan de retroalimentación y otros de reflexividad”* (p 4)

Este concepto permite un tipo de análisis de la política pública donde se hace factible incorporar las diferentes interpretaciones, acciones y reacciones, que puedan ocurrir durante su implementación. Además, se aleja de la visión de la misma, como algo estático, lo que limitaría la posibilidad de comprender la realidad del territorio que se aborda aquí. Se rescata por ello el carácter que este autor les otorga a las políticas públicas de ser un *“ciclo abierto, complejo, dinámico”*, habilitando la posibilidad de indagar con respecto a él sobre los comportamientos que provoca y los que lo generan, las decisiones, la ausencia de decisiones y los límites siempre difusos que presenta. (Ibidem p 4).

Zeller (2007), aporta en esta dirección y plantea precisiones enfatizando que:

“las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Generan impactos en el conjunto social que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido a la complejidad de su análisis” (p 20).

Resulta de interés para el presente marco teórico, el repaso que realiza Zurbriggen (2006), por las diferentes concepciones con las que se viene analizando las políticas públicas, enmarcadas en lo que llama *nuevo institucionalismo*².

² Según lo define Rodríguez Castillo, L. (2008): El neoinstitucionalismo es una corriente de pensamiento que se ha posicionado como uno de los paradigmas hegemónicos en las ciencias sociales. Retoma los postulados de la escuela neoclásica de la economía política, introduce una reflexión relevante acerca de los

Conviven dentro de esta corriente de pensamiento los presupuestos *racionalistas*, que enfatizan en la capacidad del actor, y las perspectivas llamadas *culturalistas* según las cuales, la estructura lo es todo y condiciona plenamente a los actores, ya sean estos individuales o colectivos. (p 67-68).

Para la mirada racionalista, afirma Zurbriggen (2006), *“las instituciones formales e informales, no son creadas necesaria o usualmente para ser eficientes en la sociedad, son creadas y moldeadas para servir a los intereses de los más poderosos de ella”* (p.69). Siendo en este caso la política pública la expresión del interés de los agentes de la sociedad con poder para hacerlos valer a dichos intereses que quedan así plasmados en las instituciones. Tal como lo expresa la autora (Ibidem):

“Las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. Se supone que el agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear las reglas. Cuando hay conflicto de intereses se debe recurrir a una nueva regla o ley, y esto podría favorecer la transformación de la organización o la conducta de los actores.” (p.69).

Se resalta así mismo el concepto de racionalidad limitada (Simon 1982), que reduce en parte el determinismo que este enfoque otorga al individuo racional, y complejiza un poco al dejar de considerar el contexto estratégico u orden institucional como el espacio en el que simplemente se agregan las preferencias individuales, sino que las plantea como estructuras que modelan el proceso de formación de preferencias en cada uno de los actores. (Zurbriggen. 2006, p 69).

Por otro lado, la autora señala el enfoque del institucionalismo cultural, que contrariamente al anterior, considera a las instituciones como las que *“configuran*

costes de transacción (North, 1990). (...) Dicha corriente propone como agenda de investigación el estudio de las instituciones definidas por North como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano” (1993: 13)” (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000100010) Fecha de consulta: 29/07/2019.

las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan decisivamente los resultados del juego político. (Steinmo et. al., 1992; 9)” (Ibidem, p 70).

Como lo señala Zurbriggen, citando a Meyer y Scott (1992), este enfoque parte de considerar a las instituciones no únicamente como un conjunto de reglas, procedimientos y normas sino también como *“convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea, que terminan por ser aceptados sin cuestionarlos.”* (p 71).

Interesa de este enfoque las dimensiones vinculadas a cuestiones no tan visibles pero muy presentes en las tramas que se arman en torno a una política pública que emana de una institución de gobierno, como son los significados otorgados, algunas prácticas sociales, los ritos y las costumbres.

A partir de reconocer las limitaciones de los enfoques ya sean estrictamente racionalistas o más apegados a la mirada culturalista, surge la necesidad de un modelo que las integre o al menos las complemente. De esta manera aparece el enfoque de Redes de Políticas Públicas.³

El concepto de Redes de Políticas Públicas es propuesto por algunos autores, (Scott, 1995; Jordana, 1995; Marsh y Rhodes, 1992; Scharpf, 1997. citados por Zurbriggen 2006, p.73) como una forma de analizar a éstas, superando el dilema agente-estructura y el enigma de quien condiciona a quien.

Esta perspectiva de análisis expresa Zurbriggen:

“...pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo.” (Zurbriggen 2006, p 72;73).

En principio se considera valioso el aporte de este autor que plantea aproximarse al análisis de las políticas públicas, centrado en la relación que se establece entre agentes y estructura, que tal como se dijo se presenta como una

³ También conocido por su forma de expresarlo en inglés como Policy Networks

forma de superar la dicotomía que instalan los enfoques racionalistas y culturalistas. Y, considerando el espacio de implementación de la política que se analiza, como un ámbito donde se da la convivencia de actores e instituciones que ejercen sus influencias mutuamente, y, además, ser un lugar de tensiones entre intereses preexistentes y nuevos intereses generados a partir de la política misma, el enfoque integrador que es mencionado como el de Red de Política Públicas, resulta sumamente pertinente como herramienta de análisis e interpretación de ese espacio.

Es necesario mencionar al Estado como un componente insoslayable en este análisis y para hacerlo se considera necesario conceptualizarlo de igual manera que como se hizo con la política pública. Esto significa ir más allá de sus aspectos formales y características administrativas que haya adoptado a lo largo de diferentes períodos. Más bien, interesa visualizarlo en relación a la política pública y el rol preponderante que tiene respecto a su formulación y aplicación.

En este sentido se adopta lo expresado por Lattuada y Nogueira (2011), al definir estado como se transcribe a continuación:

“Partimos de considerar este complejo institucional (Estado), como un conjunto de leyes y reglamentaciones -el aparato- que se manifiestan en distintas relaciones sociales a nivel interno y externo. De este modo, la función del Estado es la elaboración de políticas públicas y en un plano normativo, que estas garanticen el bien común.” (p 32).

Queda claro el rol del Estado con una dimensión relacional que lo atraviesa y como el encargado de hacer las políticas públicas, de acuerdo al modelo socioeconómico que promueva.

Posteriormente estos autores desarrollan dos conceptos que se consideran apropiados para el análisis que se intenta. Avanzan sobre la descripción del Estado, a partir de diferenciar entre las *Capacidades Estatales* y las *Capacidades de Gobierno*. Siendo estas últimas “*más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular*”⁴ (Ibidem, p 32).

⁴ Se rescata también el señalamiento hecho por los autores donde contemplan la posibilidad de que una capacidad de gobierno puede transformarse en una capacidad de estado a partir de que se consolide en términos estructurales y dependiendo de los actores políticos entre otras cuestiones. (Lattuada y Nogueira, 2011, p 32).

Mientras que las Capacidades Estatales remiten a una construcción, que hace el aparato estatal sostenida en el tiempo. Para esclarecer un poco más esta diferenciación, los autores postulan que cuando se habla de capacidades estatales no es para referirse a la organización del Estado puertas adentro, sino que se debe pensar a la capacidad estatal en términos de “*formas de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas o de agenda*” (p 34). Y a partir de esta aclaración se refuerza el concepto de Estado en su faceta relacional citando a O’Donell (1993), quien alerta sobre que *el Estado no solo debe considerarse como aparato, sino también y fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales formalizadas en un sistema legal* (Lattuada y Nogueira, 2011, p 34).

Finalmente, estos autores, a través del concepto de “autonomía enraizada” (Evans, 1990) completan la idea de vincular al Estado con el contexto social diciendo:

“El Estado posee un tipo de autonomía que está inserta en una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen de vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas. (...) Las capacidades dependen no exclusivamente de la administración y burocracia estatal sino también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que operan en el contexto internacional (Evans, 1996; Schneider, 1999” (Ibidem p 35).

En síntesis, resultan relevantes los conceptos sobre capacidades estatales y capacidades de gobierno que el Estado puede desplegar a través de las políticas públicas, pero vinculado a la sociedad a partir de un tipo de autonomía relativa. La idea de un Estado que se encuentra inmerso en una interacción política con otros actores de la sociedad, y que genera políticas públicas buscando legitimarse y a la vez atender las necesidades de la población, se considera una buena perspectiva para el análisis del proceso de implementación de la política de Valor Agregado en el territorio de Ceres.

Zeller, en consonancia con lo anterior, hace su aporte luego de plantear tres tipos posibles de enfoques⁵ desde los cuales analizar al Estado, y propone que se

⁵ “Friedland y Alford (1991) al explicar en su trabajo **Los Poderes de la Teoría, el** alcance teórico metodológico de las teorías sobre el Estado dicen: Las teorías del Estado tienden a derivar de una o más de las principales perspectivas teóricas. La **perspectiva pluralista**, que prevalece en la investigación universitaria y el discurso

lo puede entender al mismo como una “**entidad**”, o como una “**relación**”. Para el caso de considerarlo como entidad, será visto como “*un conjunto de organizaciones separado de la sociedad*” (Ibid. p 10), enfoque que poco interesa aquí teniendo en cuenta la perspectiva de esta investigación. Pero si es tomado como relación, entonces sostiene que dicha relación “*expresa valores, intereses e imperativos*” y agrega que:

“Si entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores “arena política”. (Oszlak, O’Donnell 1981)” (Ibid. p 20).

Se resalta en esta concepción del Estado, su permeabilidad a la acción de la sociedad civil y el papel destacado de las políticas públicas funcionando como articulación entre ambos. Tal como lo expresa el autor: “*Las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales*” (Ibid. p 20).

De esta manera este tipo de conceptualización del Estado completa las planteadas anteriormente por los otros autores citados y agrega posibilidades desde dónde analizar el recorrido de la política que se estudia.

La implementación de una política pública por parte del Estado, por lo general tiene lugar en un espacio físico determinado. Ese ámbito es el territorio de aplicación de la intencionalidad del Estado a través de las políticas. El mismo se presenta como algo dinámico y con características que inciden directamente en la acción estatal. La definición de territorio que realiza Coraggio (2009), incorpora algunas de estas características que interesan para el tipo de análisis que se propone en esta tesis. El autor sostiene que territorio es:

público en los Estados Unidos, subraya el consenso político y el carácter pacífico y gradual de la modernización política. Las teorías pluralistas han sido criticadas por la que denominaremos **perspectiva dirigencial** (o teoría elitista), según la cual una alianza de elites de las burocracias militar, ejecutiva y de las corporaciones, ha estado absorbiendo poder a las instituciones democráticas de las legislaturas, los partidos y las elecciones. Y ambas perspectivas han sido cuestionadas por la **perspectiva neomarxista**, que ve al Estado determinado por su papel en la sociedad capitalista.” (Zeller 2007, p 7)

“...una red más o menos integrada de sujetos individuales y colectivos con recursos, proyectos complementarios o competitivos, expectativas sobre sí y sobre los demás y lo que es esperable en una sociedad, un espacio con conflictos, incluye un ambiente construido y las relaciones con el ecosistema que es su soporte natural, porque la sociedad tiene una base bioenergética que nos hace parte de la naturaleza.” (p 17)

Resulta también valiosa la definición encontrada en Torres (2011), que incorpora el factor poder como determinante y citando a Schneider y Tartaruga expresa: *“el territorio se define como un espacio determinado por relaciones de poder, determinando, así, límites ora de fácil delimitación (evidentes), ora no explícitos (no manifiestos). p. 64” (Torres 2011, p 212)*

Se incorpora de esta forma la dimensión política del territorio.⁶ Y se lo entiende como algo construido y redefinido permanentemente, por relaciones sociales a través de las cuales los actores, en este caso de la trama de abastecimiento de carne, ponen en juego sus intereses, negocian y/o resisten. Por ello se considera que esta conceptualización del territorio, agrega una posibilidad más desde dónde dar cuenta de la realidad estudiada.

En base a todo lo señalado, y a modo de síntesis, en esta tesis se entiende a la Política Pública como una construcción social permeable a los intereses de los distintos actores de la sociedad sobre la que actúa, a la vez que constituye una herramienta estatal con capacidad de incidir sobre costumbres, ritos, y prácticas sociales, resignificándolos y actuando en el seno de una comunidad, como un producto cultural más. Al Estado como el encargado insoslayable de hacer las políticas públicas. Y como un complejo institucional atravesado por una dimensión relacional que lo construye/deconstruye permanentemente. Situado frente a la sociedad, negociando objetivos políticos, económicos, productivos, sociales, ideológicos, desplegando sus capacidades administrativas siempre en un marco de autonomía relativa.

⁶ Resulta interesante la diferenciación que hace la autora entre “espacio” y “territorio” en función de que este último se construye a partir de las relaciones de poder, dominación o resistencia, las cuales están ausentes en el espacio. En el mismo sentido Mancano Fernandez (s/f), afirma citando a Raffestín (1993) que: “el territorio es una construcción a partir del espacio geográfico, y que el espacio es anterior al territorio (Raffestín, 1993: 144). Las transformaciones en el espacio acontecen por las relaciones sociales en el proceso de producción del espacio.” (p 4).

Para territorio se adopta una mirada que, sin dejar de considerarlo un espacio físico con características propias, hace foco en la trama que se construye sobre ese espacio a partir de los intercambios, las luchas de intereses, las dinámicas y significados que se van desplegando en su configuración por parte de los múltiples actores que lo habitan.

1.2.1. Desde la Sociología del Desarrollo. Un enfoque que parte del actor.

Dimensiones locales, individuales, y las dimensiones consideradas estructurales o macro, son comunes a cualquier realidad social. La presencia de ambas es posible ya se trate del ámbito de la acción del Estado y las políticas públicas (racionalismo vs culturalismo), o bien se aborde el territorio como objeto de análisis.

Si bien no se desestima ninguna de las dos dimensiones, resulta pertinente para el tipo de escenario multiactoral que se aborda, poder contar con herramientas para interpretar el comportamiento de dichos actores, y aportar así a la explicación del fenómeno en estudio.

En este sentido, desde la Sociología del Desarrollo, Norman Long (2007), propone el enfoque del Actor como contraposición al modelo estructural funcionalista. Cuestiona los dogmas de este enfoque y posa su mirada en el individuo o el actor colectivo (comunidades epistémicas), otorgando valor heurístico al análisis de los procesos, las interacciones entre los actores, los presentes y también los ausentes, las percepciones de estos y las posibilidades de cada uno.

Ante el dilema de cuánto de determinante es lo externo o estructural en el individuo, plantea que, sin desconocer que muchos cambios estructurales, devienen de intervenciones externas (Estado, Mercado, etc.), es innegable que *“todas las formas de intervención externa se introducen necesariamente en los modos de vida de los individuos y grupos sociales afectados, y de esta manera son mediadas y transformadas por estos mismos actores y sus estructuras.”* (Ibid. p 42)

Se considera esta mirada muy cercana a la que se plantea en este trabajo y válida para analizar el escenario de aplicación de la política de valor agregado en su recorrido por el territorio de Ceres.

Resultan también complementarias las aseveraciones realizadas desde este enfoque cuando explica las características de los actores y su comportamiento frente a la intervención externa. Al respecto Long (ibid.), afirma:

“los actores sociales no deben figurar como simples categorías sociales incorpóreas (basadas en la clase o algún otro criterio clasificatorio), o destinatarios pasivos de la intervención, sino como participantes activos que reciben e interpretan información y diseñan estrategias en sus relaciones con los diversos actores locales, así como con las instituciones externas y su personal” (Ibidem, p 43).

Mirando la comunidad de Ceres como espacio de aplicación de una política de Estado, se observa la convivencia de actores locales, actores externos, actores ausentes, instituciones, etc., todos en el mismo territorio y directa o indirectamente afectados por la política pública, la cual propone generar un cambio a priori considerado positivo. Frente a este panorama se rescata del enfoque centrado en el actor la consideración que hace al respecto cuando plantea:

“...las sendas precisas del cambio y su importancia para los implicados no pueden imponerse desde fuera (...) Los diferentes modelos de organización social emergen como resultado de las interacciones, negociaciones y forcejeos sociales que tienen lugar entre varios tipos de actor, no sólo de los actores presentes en ciertos encuentros cara a cara, sino también de los ausentes que, no obstante, influyen en la situación, y por ello afectan las acciones y los resultados.” (Ibidem, p 43).

Esta perspectiva frente a la alteración que produce una intervención como es la implementación de una política que asigna recursos, modifica las reglas preexistentes, adjudica roles, y genera nuevos actores, se encuentra en consonancia con las intenciones analíticas del presente trabajo.

Profundiza también en la importancia de las percepciones que los actores puedan tener. Considerando que donde se aplica una política pública, hubo previamente una definición de un problema o una determinada situación en este caso definida por técnicos o planificadores. Al respecto el autor advierte sobre el punto de vista de los actores y señala:

“Tales asuntos o situaciones son a menudo percibidos, y sus implicancias son interpretadas de modos muy distintos por las varias partes o actores involucrados” ...” Todos los actores operan con creencias sobre la agencia, esto es, articulan nociones acerca de las unidades actuantes relevantes y los tipos de “capacidad de conocer” y “capacidad de hacer” que

tienen vis a vis el mundo en que viven. Esto plantea la pregunta de cómo las precepciones de las acciones y agencia de otros delinear la conducta propia” (Long, 2007. p 109;110).

Estos conceptos también son considerados como la perspectiva adecuada para indagar las diferentes realidades que produce la propuesta emanada desde la política pública al ser implementada en el territorio para el cual se diseñó.

1.2.2. La Intervención Planeada. Consideraciones

Bajo el título “La desmitificación de la Intervención Planeada y el Estado”, Long propone comenzar el análisis de los procesos de desarrollo a partir de las prácticas de intervención y los numerosos intercambios, negociaciones, discontinuidades, que estas desatan a nivel de cada uno de los diferentes actores que encuentra en la práctica, y sugiere no quedarse con el idealismo que los proyectistas expresan en sus modelos de intervención, ya que por ese camino no se alcanza la comprensión de las diferentes vicisitudes que atraviesan los mencionados procesos.

Es así que considera a la intervención *“como una realidad múltiple, compuesta por percepciones culturales e intereses sociales que difieren, así como por los continuos forcejeos sociales y políticos que tienen lugar entre los varios actores sociales involucrados.”* (Long, 2007 p 72)

La tarea de deconstruir la intervención como parte de la presente investigación, permitirá tal como dice Long, *“que (la intervención) sea reconocida como lo que es; a saber, un proceso continuado, socialmente construido y negociado, no sólo la ejecución de un plan de acción preespecificado con los resultados esperado”* (Long, 2007 :76)

Adoptar esta mirada para el estudio de una política pública, con la cual el Estado interviene en un territorio, brinda la posibilidad de describir, analizar, y establecer relaciones de causalidad respecto a las distintas situaciones presentes en la realidad analizada en esta investigación.

1.2.3. Arenas y Dominios.

La definición de “arena” que Long adopta para referirse al espacio multiactoral que se construye discursivamente y que se delimita en la práctica con el uso del lenguaje y las acciones estratégicas de los varios actores (Long, 2007, p 125), se ajusta al escenario en el que tiene lugar la política investigada y en el que los actores como los carniceros, productores, matarifes, frigoríficos, técnicos, instituciones, funcionarios, etc. interactúan haciendo valer sus capacidades e intereses diferentes, resignifican o alteran cualquier tipo de mandato u objetivo que persiga una propuesta de intervención. Es decir, tal como lo plantea el autor, este escenario local donde la política transita, es *“ese sitio social y espacial, donde los actores se confrontan entre sí, movilizan relaciones sociales y despliegan medios culturales discursivos y otros medios culturales para el logro de sus fines específicos (...) son espacios en los cuales tienen lugar las contiendas entre diferentes prácticas y valores (...) El concepto de arena es especialmente importante para identificar a los actores y documentar los temas, recursos y discursos implicados en situaciones particulares de discordancia o disputa.”* (Long, 2007, p 125).

Se comparte la valoración que el autor hace de los proyectos de desarrollo y programas, considerando estas intervenciones como *“un complicado conjunto de arenas de forcejeo entrelazadas”* (ibid. p 125), con lo cual se resalta aún más el valor del término.

Complementa este concepto el concepto de “dominio” que deja el mismo autor tomándolo de Villareal, quien lo define como:

“áreas de la vida social que están organizadas por referencia a un núcleo central o racimo de valores que, aun cuando no son percibidos con exactitud de la misma manera por todos los involucrados, son sin embargo reconocidos como un sitio de ciertas reglas, normas y valores que implican un grado de compromiso social (Villareal, 1994.58-65)” (Long 2007, p 124).

El valor analítico del dominio como concepto es dar visibilidad a los intereses y valores justamente en el espacio en que los dominios se chocan o entran en conflicto, como así también según Long (2007), sirve para dar cuenta de los *“elementos constrictivos y habilitadores que forman las opciones y el espacio de maniobra de los actores”* (p 124).

Para la intencionalidad de esta investigación, que intenta descubrir las dinámicas y las razones que subyacen a determinadas situaciones existentes en el territorio, y que confrontan con los objetivos planteados por la intervención del Estado, la noción de dominio resulta válida para la identificación de los actores individuales o colectivos que juegan sus roles, y también como parámetro analítico-explicativo acerca de las distintas posturas de apoyo, distanciamiento, indiferencia, (elementos constrictivos y habilitadores) ante la propuesta que la política de valor agregado expresa.

1.2.4. Interfaz como herramienta analítica.

Long, define la noción de interfaz como una manera de examinar y entender problemas de heterogeneidad social, diversidad cultural y los conflictos inherentes a procesos que involucran intervenciones externas, y agrega, estas (las interfaces) ocurren en los puntos donde se cruzan diferentes, y a menudo conflictivos, mundos de vida o campos sociales. (Long, 2007, p 136)

La definición de este concepto se toma de Solorzano (2013), quien citando a Long y Villareal considera a la interfaz como: *“el punto crítico de intersección entre distintos sistemas sociales, campos o niveles de orden social donde es más probable encontrar discontinuidades estructurales basadas en diferencias de valor normativo e interés social”* (Long y Villareal, 1993, pág. 7)” (Solorzano (2013), p 52).

Para Solorzano (2013), este enfoque permite:

“...percibir en el nivel microlocal y regional, que interactúan una serie de actores, individuales o colectivos, con diferentes cosmovisiones y miradas de mundo. Asimismo, permite analizar las diversas lógicas culturales y de conocimiento de los actores que interactúan en esos niveles, los tipos de relaciones sociales que establecen entre si producto de esas lógicas, y las consecuencias que ese proceso tiene” (Solorzano, 2013:54)

Reforzando lo anterior, Solorzano (ibid.) citando a Rodríguez Bilella (2004), agrega la posibilidad de comprender la transformación de la intervención misma como consecuencia de esas discontinuidades y dinámicas de interacción:

“El análisis de interfaces presta especial atención a examinar las discontinuidades que existen en las situaciones de desarrollo, y las dinámicas de la interacción que tienen lugar

entre ellas. El interés reside en entender cómo las acciones, percepciones, valores, intereses y relaciones de los actores son reforzados o remodelados por este proceso, y al mismo tiempo, cómo la intervención misma es cambiada” (Solorzano, 2013. p 54).

Para la presente investigación el enfoque de interfaz se vincula a la multiplicidad de actores presentes en nuestro campo de estudio, tanto preexistentes a la política estatal (intervención externa) analizada, como los generados a partir de esta, sus interacciones, negociaciones, posturas y capacidades ejercidas a partir de un mensaje que llega cómo unívoco y lineal desde los estamentos del Estado planificador, quien además se constituye como un actor más.

1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACION

- ¿Cómo se implementa la política de Valor Agregado en Origen (VAO), qué actores involucra y de qué manera se da la interacción entre los mismos?
- ¿Cuál es y cómo incide la modalidad de gestión pública local en la política analizada?
- ¿Cuál es la representación/percepción de la política VAO que tienen los actores involucrados?
- ¿Cómo articula la política analizada con las dinámicas productivas preexistentes a la implementación de la misma?

1.4. OBJETIVO GENERAL

Reconstruir los procesos de concepción, transmisión e implementación de la política pública de valor agregado de la cadena cárnica en Ceres (provincia de Santa Fe) teniendo en cuenta los diferentes actores involucrados en dichos procesos.

1.5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo Específico I: Identificar los emprendimientos vinculados a la política VAO analizada, describir su origen, los actores involucrados y su situación presente.

Objetivo Específico II: Identificar y analizar el estilo de gestión pública presente en el municipio de Ceres.

Objetivo Específico III: Identificar la representación/percepción de la política VAO de los actores involucrados.

Objetivo Específico IV: Identificar dinámicas socioeconómicas y productivas existentes en el territorio de aplicación de la política analizada, y su incidencia sobre la misma.

1.6. METODOLOGÍA

Esta investigación es de tipo cualitativo, lo cual queda expresado en los aspectos del objeto de investigación que se pusieron en análisis, en la construcción permanente de dicho objeto⁷ durante el trabajo de campo, y también en las herramientas y formas de llevarla a cabo.

En tal sentido se comparte la idea introducida en los orígenes de la investigación cualitativa por el propio Weber (1864-1920), de considerar en el análisis “*los significados subjetivos y la comprensión del contexto donde ocurre el fenómeno*” (en Sampieri y otros, 2006, p4).

⁷ “La investigación cualitativa se abstiene de establecer al principio un concepto claro de lo que se estudia y de formular hipótesis para someterlas a prueba. Por el contrario, los conceptos (o las hipótesis, si se utilizan) se desarrollan y refinan en el proceso de investigación.” (Angrosino M., 2007, p 11)

Se adoptó lo expresado por la autora (Vasilachis, 2006) sobre las implicancias de la investigación cualitativa mencionadas bajo el título “*características distintivas*” de este tipo de investigación donde sostiene que:

“La investigación cualitativa es pragmática, interpretativa y está asentada en la experiencia de las personas. Es una amplia aproximación al estudio de los fenómenos sociales, sus varios géneros son naturalistas⁸ e interpretativos y recurre a múltiples métodos de investigación. De esta forma el proceso de investigación cualitativa supone: a) la inmersión en la vida cotidiana de la situación seleccionada para estudio, b) la valorización y el intento por descubrir la perspectiva de los participantes sobre sus propios mundos, y c) la consideración de la investigación como un proceso interactivo entre el investigador y esos participantes, como descriptiva y analítica y que privilegia las palabras de las personas y su comportamiento observable como datos primarios. Marshall y Rossman (1999)” (Vasilachis y otros, 2006, p 26)

Por su parte Fromm Cea (2009) vincula este tipo de investigación con una forma de producir conocimiento la cual guió la manera con que se intervino en el trabajo de campo. Se trata de un proceso inductivo que se inicia “*partiendo del entorno como medida para reconstruir un mundo complejo*” (p 13), dejando de lado la mirada deductiva.

En el mismo sentido y tal como lo dice el autor, la búsqueda de datos y descripción de los hechos sociales estuvo orientada a la captación y reconstrucción de los significados que permitieran entender el recorrido por este territorio de la política analizada sin interés en generalizar⁹. (Ibid. p 13).

⁸ El propio autor Vasilachis (2006), aclara este término que puede prestarse a confusión diciendo: “es necesario poner de relieve que aquí, el término **natural** no supone el modelo de las ciencias naturales (...) como vía de acceso al conocimiento de la realidad social. A lo que ese vocablo alude es a que la investigadora o el investigador cualitativos se aproximan a situaciones, a acciones, a procesos, a acontecimientos reales, concretos, a interacciones espontáneas que, o bien son preexistentes, o bien, en parte tuvieron lugar, o bien se desarrollan durante su presencia en el campo y pueden continuar en su ausencia” (p 28).

⁹ “El estudio de una cultura o sociedad cualquiera, o de cualquier otro fenómeno de esta índole, es esencialmente relativista: las fuerzas que moldean ese fenómeno difieren de manera muy particular de las que producen otros, de modo que las

Para Angrosino (2007) *“cada vez es más difícil encontrar una definición común de la investigación cualitativa”* (p10) y completa señalando que con el tiempo ha desarrollado múltiples identidades propias. Para Vasilachis (2006) esta multiplicidad *“depende de cuál sea el enfoque, la tradición seleccionada entre las múltiples y muy diversas perspectivas a las que se aplica ese vocablo”* (p 25) y avanza la misma autora ampliando sobre la naturaleza de esas diferencias y afirma: *“distintas orientaciones que difieren en cuanto a su desarrollo, presupuestos y métodos, en cuanto a sus concepciones acerca de la realidad social y respecto de aquello que constituye una evidencia cuando se trata de conocerla”*(p 25)

Se consideró esa diversidad de posibilidades como una característica valiosa de la investigación cualitativa la cual permite adoptar el enfoque y los métodos adecuados para los diferentes escenarios posibles.

Interesó para esta tesis la posibilidad que ofrece esta mirada que al decir de Angrosino (2007), más allá de los múltiples enfoques es la que *“pretende acercarse al mundo de “ahí afuera” (no en entornos de investigación especializada como los laboratorios) y entender, describir y algunas veces explicar fenómenos sociales desde el interior”* (p 10).

Tales características descritas arriba, se consideraron afines con el interés investigativo de posar la mirada sobre la política pública, -en este caso la que promueve el valor agregado- situada en el territorio, buscando develar la complejidad que le es inherente a la misma, tanto en la gestación, formulación, implementación, y sobre todo en el momento en que los territorios la “reciben”, con las disputas, ambigüedades y contradicciones que se generan a partir de ello.

Se plantea una investigación exploratoria en el sentido que indaga sobre una temática local no investigada hasta ahora y ofrecerá una base de conocimientos para posteriores profundizaciones. Descriptiva por pretender mostrar como ocurrió la implementación de la política de valor agregado, y explicativa por buscar conectar los conocimientos adquiridos a posibles causas de los fenómenos descriptos. (Saltalamachia, 1997, p 33)

generalizaciones sobre el proceso social y cultural son necesariamente equívocas. (Angrosino M., 2007, p 34)

El ámbito donde se desarrolló la investigación se presenta como un espacio con características que se reconocieron a priori y otras que fueron emergiendo con mayor claridad durante el proceso investigativo. Entre las primeras se quiere hacer referencia a la doble pertenencia del tesista, por ser habitante del lugar donde se investiga, y además ser uno de los actores que forman parte del escenario analizado como integrante del equipo técnico de la Agencia de Extensión Rural del INTA local. Metodológicamente y en concordancia con el enfoque elegido, esta particularidad, implica una ubicación privilegiada para el acceso a la información, la observación participante,¹⁰ el despliegue de herramientas etnográficas y para un ejercicio constante de implicación-reflexividad¹¹ sobre la/s realidad/es analizada/s. Dicho por Vasilachis (2006), *“se construye el conocimiento a través del dialogo entre los sujetos y se aborda la participación del investigador en el campo como una posibilidad que debe ser aprovechada y no como un problema que debe ser controlado”* (p 217-218)

Como se viene diciendo, poder obtener información y producir conocimiento acerca de la diversidad de condicionantes que rodean a la aplicación de la política de valor agregado, observando de manera integral la complejidad de un territorio, y partiendo de los propios actores del lugar, requiere de una metodología que lo facilite. En este sentido la etnografía se consideró la adecuada y es entendida en el sentido que lo hace Rosana Guber (2001) al expresar que *“como enfoque es una concepción y práctica de conocimiento que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros (entendidos como “actores”, “agentes”, o “sujetos sociales”)*”. (p 11).

Si bien no se considera el presente trabajo una etnografía en términos literales como *“descripción de un pueblo”* (Angrosino, 2007 p 19), si se adoptaron sus

¹⁰ “La observación paticipante como estilo y como contexto”. Angrosino, M. (2007, p 37) Desarrollado en esta tesis en el título Observación participante.

¹¹ “La implicación en un campo social durante un período relativamente largo se convierte entonces en una necesidad metodológica y permite alcanzar los *acontecimientos* en sus condiciones internas de producción. (...) El momento de la inmersión en la dinámica de los intercambios cotidianos (lógica de la implicación), cuando el antropólogo se apropia desde adentro de las producciones simbólicas en su articulación con las prácticas, es seguido de un tiempo de reflexión. (...) La espiral interpretativa prosigue con otra situación etnográfica, una suerte de *“analizador” de la implicación a partir de la cual el antropólogo tomará conocimiento de nuevos elementos significativos.*”(Hernandez, 2006, p 60)

formas de hacer investigación social. Por ello se trató de un trabajo de campo que requirió la inmersión en la realidad estudiada, tomando contacto personalizado con cada actor y en un estado de observación participante permanente, se valió de diferentes técnicas de recogida de datos (cuantitativos y cualitativos), y poniendo en práctica una constante actitud dialógica¹² con el objeto de estudio durante un tiempo prolongado. (Angrosino, 2007, p 35-36)

1.6.1. Las Políticas Públicas desde la Antropología. Aspectos teóricos-metodológicos.

En el abordaje que se hace de la política pública en la presente tesis, se descartan los enfoques positivistas que plantean el análisis como un proceso lineal a través de un diagrama de flujo donde se comienza con la formulación al estilo declaración de principios, para finalizar en la implementación, luego de haber atravesado una serie de sucesos lógicos. (Shore, 2010, p 28). Subyace a estos análisis un modelo mecanicista que visualiza un “*allá afuera*” según Geva-May, citada por Shore (2010), que puede ser intervenido quirúrgicamente, donde “*los analistas miden la conveniencia y los efectos de la política en cuanto a sus costos y beneficios calculables (Jones et. al., 2006). Sin interesar que los investigadores reconocen cada vez más la importancia del lenguaje, la retórica y la persuasión a la hora de la formulación de las políticas. (Fisher, 2003; Gotweis, 2006)*” (Shore, 2010, p 28).

Por ello se adoptó la mirada que algunos autores de la antropología tienen de la política pública. La cual hace referencia a la misma como un instrumento que en la actualidad tiene incidencia directa en la vida cotidiana de las personas y en la estructuración de las sociedades. En este caso se cita a Ramirez 2010, quien detalla:

“...hay dos razones clave que explican por qué las políticas públicas se han convertido en un foco tan importante de interés antropológico. La primera es el rol dominante que tienen las políticas a la hora de organizar y regular las sociedades contemporáneas, a la hora de

¹² Angrosino, (2007) al referirse a la característica dialógica del método etnográfico manifiesta “*lo practican investigadores cuyas conclusiones e interpretaciones pueden comentarlas las personas que son objeto de estudio, incluso mientras esas conclusiones e interpretaciones están en proceso de elaboración*” (p 36).

dar forma a las identidades de las personas y en cuanto a su sentido de sí mismas. Las políticas están profundamente implicadas en la manera como nos construimos como individuos y como sujetos. (...) Las políticas han terminado por afectar todo lo que hacemos de tal manera que, se vuelve virtualmente imposible ignorar su influencia o escapar de ésta. (...) Las políticas no simplemente asignan identidades particulares a individuos y grupos específicos; construyen activamente esas identidades” (Ramirez, p 36)

Esta mirada resulta conveniente a los objetivos de la investigación cualitativa planteada, a través de la cual se pretendió indagar desde la perspectiva de los actores involucrados, el tipo de transformaciones que sufre la política al ser implementada.

Es desde la Antropología que se realizan aproximaciones de análisis a las políticas públicas que permiten dar cuenta de su complejidad tanto en la formulación como en la aplicación en los diferentes territorios. La utilización de metodologías cualitativas que se ofrecen desde esta ciencia, se consideraron las adecuadas para poder interpretar las dimensiones que interactuaron, y permiten explicar procesos que esta tesis abordó. En tal sentido se coincide con Shore (2010) quien sugiere:

“la manera en que las políticas son objetivadas y utilizadas proveen una comprensión crítica de algunos principios organizativos más profundos (y menos visibles) que estructuran nuestra sociedad, particularmente los regímenes de poder, los códigos culturales que moldean la manera en que se comportan los individuos y las organizaciones” (p.26)

Ir más allá de los enunciados de la política y su manifestación material en el medio, está ligado a la posibilidad de poder analizar a partir del trabajo etnográfico los significados que le asignan los actores locales, las dinámicas del territorio y las posibles tensiones entre estas y la intencionalidad manifiesta de la política en estudio. En definitiva, conceptualizamos a la política pública como fenómeno definitivamente sociocultural susceptible de ser indagado bajo esa perspectiva. (Shore, 2010, p 39).

Desde la antropología también se resalta el carácter instrumental de la política pública, y abriendo otra posibilidad de análisis de la información de campo. Expresa Shore, (2010) *“Las políticas son herramientas de intervención y acción social para*

administrar, regular y cambiar la sociedad (...) Parte de su función política consiste en otorgar legitimidad a las decisiones tomadas por aquellos en posiciones de autoridad” (p 32) Con lo cual se crea una dimensión más de análisis donde cabe preguntar: ¿Quiénes se beneficiaron con la política?, ¿De qué manera se la presenta?, ¿A qué intereses representan? Y para encontrar respuestas a esas preguntas es necesario “enfocarnos en cuestiones de lenguaje, discurso, poder y en el contexto cultural en el cual operan los procesos de políticas” (p 33).

Esto nos acerca a una visión de la política como intervención.

Se consideró complementario de este enfoque, visualizar conceptualmente el espacio en el que la política pública busca intervenir, como el espacio que está atravesado por lo que el autor (Carballeda, 2010) denomina “*problemática social compleja*”. Quien considera que los acontecimientos ocurridos a nivel mundial provocaron cambios en los escenarios de intervención, y dicha afirmación es explicada en palabras del propio autor de la siguiente manera:

“Desde las dificultades de sostenimiento de los lazos sociales, o el “enfriamiento” de éstos, hasta la problemática de la fragmentación, emergieron nuevas formas de expresión de la cuestión social, dentro de escenarios singulares, pero con algunos comunes denominadores que muestran determinadas formas de expresión que interpelan a las Políticas Públicas; las Instituciones Típicas de Intervención Social y a la Intervención misma”. (p 1)

Más allá de que en este caso particular lo que se está analizando sea una actividad económico productiva, se asume para esta investigación **el espacio donde la política pública se aplica, como un espacio social y a la política misma como una práctica social que a su vez provoca nuevas prácticas**. Es por ello que interesa la observación que desarrolla Carballeda (2010) al señalar algunas características actuales del espacio social que interpelan a la intervención pública. Y menciona factores como la diversidad de expectativas sociales, tensión entre necesidades y derechos, incertidumbre, desigualdad, y un mercado que irrumpe como el gran disciplinador. (p 1).

El análisis de la política investigada desde la perspectiva de la intervención social, permite visualizar sin caer en mecanicismos, las complejidades que implica su implementación y las singularidades de cada uno de los actores intervinientes. Con lo cual se constituye en un enfoque metodológico que enriquece y facilita la

comprensión del fenómeno en estudio. Y también ofrece una dimensión de análisis que puede desarrollarse a la luz de los datos recogidos del campo.

1.6.2. Técnicas Metodológicas Empleadas

1.6.2.1. Observación Participante

La observación participante se consideró en un sentido amplio, vinculada al carácter reflexivo de la investigación social y no reducida a una técnica puntual de obtención de datos diseñada para ser utilizada en determinados momentos. Al respecto Hamme y Atkinson, (1994) parten de reconocer la tensión existente en las investigaciones y expresan: *“de un lado las concepciones modeladas por las prácticas de las ciencias naturales y, de otro, por ideas sobre la especificidad del mundo social y sus implicaciones respecto a las formas como este debería ser estudiado.”* (p 2). Y luego de desarrollar una detallada descripción sobre las características e implicancias de los modelos “positivistas y naturalistas” sitúan su análisis en el carácter reflexivo de la investigación social siendo este un rasgo distintivo y con incidencias metodológicas en la tarea investigativa. Al respecto afirman:

“El primer y más importante paso que hay que dar para resolver los problemas planteados por el positivismo y el naturalismo es reconocer el carácter reflexivo de la investigación social, o sea, reconocer que somos parte del mundo social que estudiamos (Gouldner, 1970; Borhek y Curtis, 1975; y Hammersley, 1982b) y esto no es meramente una cuestión metodológica, es un hecho existencial. No hay ninguna forma que nos permita escapar del mundo social para estudiarlo ni, afortunadamente, ello es siquiera necesario” (Hamme y Atkinson, 1994, p 11)

La primera consecuencia directa de esta consideración es que *“cualquier investigación social toma la forma de observación participante: implica participar en el mundo social, cualquiera sea su papel, y reflexionar sobre los efectos de esa participación”* (Hamme y Atkinson, 1994, p 12)

Por su parte Angrosino, (2007) plantea la observación participante “como estilo y como contexto” (p 37) y entre sus expresiones que hacen referencia a esta idea podemos leer

“Como vecino y amigo aceptable el observador participante puede proceder a la tarea de recoger los datos. (...) recuérdese que la observación participante no es en sí misma un “método” de investigación, es el contexto de comportamiento a partir del cual un etnógrafo utiliza técnicas definidas para recoger datos.” (p 38)

Todas estas consideraciones fueron las que definieron el tipo de observación participante que se realizó durante el trabajo de campo de la presente tesis. Se trató de una actitud permanente más que de una herramienta aplicada en algunos momentos determinados, y se basó en la posibilidad de inmersión que ofrece la pertenencia al medio y el rol de extensionista del tesista.

1.6.2.2. Entrevista Semiestructurada

Este tipo de entrevista se eligió para una primera etapa considerada exploratoria. Coincidiendo con Marradi et. al. (2007) en que todo proceso de elección de tema a investigar es un proceso condicionado por cuestiones entre otras, culturales, contextuales e institucionales, para este caso en particular la posición del tesista como agente de extensión y el contacto cercano con la temática que ello implica, proveyó la orientación inicial acerca del tema elegido y los conocimientos preliminares que orientaron la elección de la población a encuestar. (p 78)

Por otra parte, el enfoque “flexible” y etnográfico elegido para esta investigación nos permitió ir construyendo y redefiniendo los actores a encuestar en base a la nueva información que era proporcionada por cada entrevistado inicialmente. Al respecto Saltalamachia (1997) plantea:

“la investigación con técnicas no estructuradas se caracteriza por ser un proceso de construcción y reconstrucción permanente de su objeto. (...) como parte del proceso de construcción teórica del objeto se va produciendo una progresiva reelaboración de los criterios puestos en juego durante la construcción de la muestra en su primera fase. En esa medida, durante el desarrollo de la misma se debe ir verificando o rectificando el número y la calidad de los entrevistados” (p 42)

La entrevista no estructurada o también llamada por Pérez y Selis, (2008) no dirigida, en la cual *“el informante tiene completa libertad para expresar sus sentimientos y opiniones”* busca *“invitar y alentar al sujeto encuestado a que hable en torno a una cuestión que se le ha planteado comenzando por donde quiera y diciendo lo que estime más oportuno”* (p 15)

En ese sentido se buscó poder obtener información sobre la percepción personal, o de su grupo de pertenencia acerca de las expresiones que la política de valor agregado tenía en la localidad como así también cuál era su vinculación, cómo percibía a los demás actores, qué actores percibía como tales y en términos generales acceder a un primer escenario donde visualizar temporalidades, actores y/o colectivos de actores a los que poder analizar en etapas posteriores.

Coincidiendo con Sampieri et. al (2006) desde el enfoque cualitativo adoptado, se buscaba en estas entrevistas:

“percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, creencias, procesos y vivencias manifestadas en el lenguaje de los participantes, ya sea de manera individual, grupal o colectiva. (...) con la finalidad de analizarlos, comprenderlos y así responder a las preguntas de investigación y generar conocimientos.” (p 583)

De esta forma se realizaron las primeras entrevistas exploratorias sobre la base de los conocimientos previos, pero siempre poniendo en diálogo la información recabada con los objetivos planteados en el proyecto. Estas fueron 7 y estuvieron dirigidas a 2 técnicos pertenecientes a cada una de las instituciones vinculadas a la temática del agregado de valor de la carne (INTA y Asociación para el Desarrollo), 1 funcionario del municipio, 3 integrantes de la Escuela Agrotécnica y un productor. Las cuales fueron grabadas digitalmente, desgrabadas textualmente y analizadas.

A medida que se avanzaba en el análisis de este material se pudo ir identificando nuevos actores y descartando otros. De igual manera fueron surgiendo con mayor claridad algunas dimensiones esbozadas en los objetivos y preguntas de investigación, a la vez que se hacía necesario indagar específicamente sobre las mismas. Esto se vincula con lo expresado por Mertens, (2005) en Sampieri et. al. (2006) *“Regularmente en la investigación cualitativa, las*

primeras entrevistas son abiertas y de tipo “piloto” y van estructurándose conforme avanza el trabajo de campo” (p 597)

En ese recorrido se elaboró y utilizó una matriz de congruencia de la investigación (Cuadro N°2), y una tabla de operacionalización de variables (Cuadro N°3), la cual permitió orientar las entrevistas que se aplicarían en una segunda etapa.

Para esta denominada segunda etapa se contó con un guion consolidado que orientó a las entrevistas semiestructuradas aplicadas a 9 sujetos. Igualmente, en todo momento se buscó conservar la “naturalidad” de las situaciones de los entrevistados y la espontaneidad de sus expresiones como una puerta de acceso a los significados otorgados al tema en análisis. Coincidiendo con Sampieri en que *“este tipo de entrevistas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información de los temas deseados.” (p 597).*

Otra definición de esta herramienta que cita el mismo autor, plantea que *“en la entrevista, a través de las preguntas y respuestas se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema. (Janesick, 1998)”*. (Sampieri et. al. 2006, p 597).

En una línea similar, Saltalamachia (1997), da su definición de entrevista a las que considera *“una relación social en la que se produce información mediante la interacción” (p 43).*

Guber (2001), por su parte, desde la etnografía la plantea como el *“arte de la no directividad”* y citando a Spradley (1979), la considera como *“la estrategia para hacer que la gente hable sobre lo que sabe, piensa y cree” (p 70)*. Y la define como entrevista etnográfica también llamada “informal” (Kemp, 1984) entendiéndola como una *“relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones en una instancia de observación directa y participación” (p 70)*. Esta conceptualización subyace al tipo de entrevistas que fueron posibles a partir de formar parte del equipo técnico de extensión y la comunicación fluida que eso conlleva con los otros técnicos, lo cual facilitó mantener 3 entrevistas con estas características. Una con un funcionario del gobierno local, una a un técnico de la Asociación para el Desarrollo y otra al jefe de la Agencia de Extensión local del INTA.

Cabe aclarar que a diferencia de la linealidad que puede mostrar el relato escrito que se hace en este capítulo de lo actuado, en la realidad esta labor estuvo supeditada a los tiempos laborales del tesista, la disponibilidad de los entrevistados y la posibilidad de hacer coincidir estos dos factores para que tenga lugar la entrevista.

Cuadro N° 1: Caracterización de los entrevistados¹³

Tipo de Entrevistado	Entidad o sector al que representa, pertenece o se lo vincula. ¹⁴	Observaciones
Integrante institución de ciencia y extensión	Agencia de Extensión del INTA (AER). También productor agropecuario (agricultura-tambo-apicultura)	Integrante de la Agencia Ceres desde 1999 y Jefe de la misma desde 2007. Integra la comisión directiva de la Asociación para el Desarrollo Regional (APDR)
Integrante institución de extensión y financiamiento	APDR. También productor y especialmente ligado al sector porcino	Ingresa como técnico de la APDR en el 2013 y acompañó todo el proceso de conversión de Matadero de Pequeños Animales a COMARE (Despostadero).
Integrante institución vinculada a emprendimiento	Escuela Agrotécnica. También productor ganadero y miembro del Concejo Asesor Local AER, Ceres.	Fue docente de la Escuela Agrotécnica desde su creación y director de la misma durante todo el período en que se buscó crear el Matadero de pequeños animales. Al momento de

¹³ Con el cuadro se busca ofrecer un panorama general de los tipos de entrevistados (color) y a partir de los datos que se consignan sobre los mismos, “poder dar cuenta del lugar desde el cual construye su relato” (Rodríguez Ruvira, 2018, p 23).

¹⁴ Es necesario aclarar que no se hace referencia a un tipo de representación o pertenencia formal, sino mas bien a la que está determinada por la actividad o participación que el entrevistado tiene en algún ámbito o institución.

Tipo de Entrevistado	Entidad o sector al que representa, pertenece o se lo vincula. ¹⁴	Observaciones
		la entrevista se encuentra jubilado.
Integrante institución vinculada a emprendimiento	Escuela Agrotécnica. También productor agropecuario y técnico asesor de programa Cambio Rural.	Docente de la Escuela durante el período de gestación del Matadero de pequeños animales. Al momento de la entrevista es docente activo.
Integrante institución vinculada a emprendimiento.	Escuela Agrotécnica.	Docente durante la gestación del Matadero y en el momento de la entrevista ejerce la dirección del establecimiento.
Productor criador de cerdos	Cooperativa de productores (COMARE). Matadero de la Escuela	Estuvo vinculado al Matadero de la Escuela en su comienzo e integra la comisión de la cooperativa que lleva adelante el despostadero.
Funcionario	Municipalidad de Ceres	Intendente desde el año 2003. Gestor del proyecto Frigorífico Nestor Kirchner (NK).
Funcionario	Municipalidad de Ceres. También productor ganadero.	Secretario de la Producción. Encargado de llevar adelante las negociaciones para la

Tipo de Entrevistado	Entidad o sector al que representa, pertenece o se lo vincula. ¹⁴	Observaciones
		puesta en marcha del Frigorífico NK
Funcionario	Gobierno Nacional.	Director Nacional de Desarrollo Territorial durante el período de construcción del Frigorífico NK y desde el 2018 y al momento de entrevistarlo Director Nacional de Lechería.
Integrante Frigorífico de la zona.	Frigorífico Unión S. A. (FUSA)	Socio accionista, participó de la fundación de FUSA. Es una de las tres empresas que abastece de carne bovina a la zona. Su empresa fue una de las que intentaron explotar el Frigorífico NK
Integrante Institución representativa de productores ganaderos	Cooperativa Ganaderos de Ceres. Productor ganadero. Integrante Concejo Asesor Local AER INTA Ceres	Ejerce la presidencia del Concejo Directivo de la cooperativa. La cooperativa cuenta con 50 años de trayectoria en el territorio.
Carnicero	Cámara de Carniceros	Participó en las reuniones donde la Municipalidad convocaba. Fue el presidente de la Cámara de Carniceros que se creó en esas instancias pero que no continuó reuniéndose. Utiliza eventualmente los servicios del Frigorífico NK hoy Coop. Agua Viva.

Tipo de Entrevistado	Entidad o sector al que representa, pertenece o se lo vincula. ¹⁴	Observaciones
Carnicero	Productor ganadero.	Con una antigüedad de 45 años al frente de su carnicería. Participó de las reuniones a que la Municipalidad convocaba con motivo de la construcción del Frigorífico NK. Utiliza eventualmente los servicios del Frigorífico NK hoy Coop. Agua Viva.
Carnicero		Mas de 25 años al frente de su carnicería. Participó de las reuniones a que la Municipalidad convocaba con motivo de la construcción del Frigorífico NK. No utiliza las instalaciones del Frigorífico NK hoy Coop. Agua Viva.
Carnicero		Participó de las reuniones a que la Municipalidad convocaba con motivo de la construcción del Frigorífico NK. No utiliza las instalaciones del Frigorífico NK hoy Coop. Agua Viva.
Carnicero		Participó de las reuniones a que la Municipalidad convocaba con motivo de la construcción del Frigorífico NK. No utiliza las instalaciones del Frigorífico NK hoy Coop. Agua Viva.

1.6.2.3. Revisión de fuentes secundarias

Coincidiendo con Sampieri (2006), *“Una fuente de datos cualitativos muy valiosa son los documentos, materiales y artefactos diversos. (...) Le sirven al investigador cualitativo para entender los antecedentes de un ambiente, las experiencias, vivencias o situaciones, y su funcionamiento cotidiano”*. (p 614)

En tal sentido se tomó contacto con actas del Concejo Municipal y de la Asociación para el Desarrollo las cuales se analizaron en función del interés cognitivo de esta tesis.

Se analizó también la publicación semanal del más antiguo de los dos periódicos de noticias que circulan en Ceres. La revisión empieza con ejemplares de fecha diciembre 2003, cuando inicia la primera gestión en la intendencia del gobierno local, y se extiende hasta la etapa en que es anunciada la inauguración del Frigorífico Néstor Kirchner en el año 2013.

El municipio tiene en este semanario un espacio titulado “Información Municipal” de donde se obtuvieron las notas y también de algunos reportajes que le hicieron al intendente o a sus funcionarios y concejales. Además de comunicados y expresiones que hicieron públicas en este medio integrantes de la oposición.

La revisión del periódico “La Verdad” se inicia con la idea de detectar y analizar las comunicaciones o la información que se daba a publicitar sobre el tema Frigorífico NK, Matadero de Pequeños Animales, o cualquier noticia vinculada a la política de valor agregado. Pero al comenzar con la lectura de los periódicos, se encontraron notas y editoriales con contenidos referidos al municipio, críticas hacia el mismo o a posicionamientos políticos frente a distintas coyunturas y se los consideró interesantes como testimonios del “estilo” del gobierno local. A la vez que grafican sobre algunos de los acontecimientos del ámbito político que coexistieron con la implementación de la política en análisis.

1.6.3. Matriz de Congruencia de la Investigación.

Fue posible construir esta matriz una vez avanzado el trabajo de campo y en base a la información que se había recabado mediante las entrevistas exploratorias, las no estructuradas y la lectura de algunos documentos. Y fundamentalmente a partir de poner en relación dicha información con los objetivos investigativos planteados anticipadamente en el proyecto de investigación. Al decir

de Solorzano (2013), *“Una matriz de congruencia permite organizar cada una de las etapas del proceso de la investigación y es útil para comprobar la coherencia entre ellas.”* (p 23). Esta herramienta fue de utilidad en este caso para ajustar la propuesta investigativa inicial, y orientar la guía de preguntas de las entrevistas semiestructuradas.

Cuadro N° 2: Matriz de congruencia.

TITULO	Valor Agregado en Origen: Recorrido de una Política Pública en un pueblo Santafesino.			
Preguntas de Investigación	¿Cómo se implementa dicha política, qué actores involucra y de qué manera se da la interacción entre los mismos?	¿Cuál es y cómo incide la modalidad de gestión pública local en la política de Valor Agregado en Origen (VAO) analizada?	¿Cuál es la representación/percepción que tienen los actores involucrados, de la política VAO?	¿Cómo articula la política analizada con la dinámica productiva y sus componentes preexistentes a la implementación de la misma?
Objetivo General	Reconstruir el proceso de concepción, transmisión e implementación de la política pública de valor agregado de la cadena cárnica en Ceres.			
Objetivos Específicos	Identificar los emprendimientos vinculados a la política VAO analizada, describir su origen, los actores involucrados y su situación presente.	Identificar y analizar el estilo de gestión pública presente en el municipio de Ceres.	Identificar la representación/percepción de la política VAO de los actores involucrados.	Identificar dinámicas socioeconómicas y productivas existentes en el territorio de aplicación de la política analizada, y su incidencia sobre la misma.
Hipótesis	<p>Un modelo de gestión pública incide y condiciona la adecuada implementación de la política de valor agregado. La existencia de conflictos políticos y un clima electoral adverso para el gobierno local afectan la toma de decisiones y hacen prevalecer la construcción de poder por sobre los objetivos genuinos de la política implementada. De igual manera, un estilo de gestión personalista dificulta la construcción de tramas de articulación interinstitucional y el desarrollo de procesos de aprendizajes colectivos.</p> <p>La dinámica de abastecimiento y comercialización de carne preexistente a nivel local, condiciona el cumplimiento de los objetivos de la política pública estudiada. Entre los actores involucrados existe poca información sobre la noción de valor agregado en origen, y subyace un clima de desconfianza entre algunos que inhibe la participación y el involucramiento en los procesos asociativos.</p>			

Variables	<ul style="list-style-type: none"> • Emprendimientos vinculados al Valor Agregado en Origen de la cadena cárnica en Ceres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentidos construidos en torno a la política de Valor Agregado en Origen y sus manifestaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinámicas socioeconómicas y productivas presentes en el territorio de aplicación de la política VAO
Principales posturas teóricas/metodológicas.	Etnografía Procesos de Valorización Territorial Construcción de Tramas de Valor	Etnografía Red de Políticas Política pública como una construcción social	Etnografía Sociología del Desarrollo: Perspectiva centrada en el Actor	Etnografía

1.6.4. Operacionalización de las variables

Cuadro N° 3: Operacionalización de variables

Variable	Dimensión	Indicador	Ítems/Preguntas
Emprendimientos Vinculados a la Política de Valor Agregado en Origen (VAO)	Actores	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento respecto al emprendimiento propuesto por la Política VAO • Tipo y Rol 	<p>¿Quiénes intervinieron en la gestación del emprendimiento?</p> <p>¿De qué manera se vincularon con el emprendimiento?</p> <p>¿De qué manera los afecta la política VAO y sus emprendimientos?</p> <p>¿Qué función desempeña en relación a la política VAO?</p> <p>¿Qué actividad realiza?</p>
	Recorridos	<ul style="list-style-type: none"> • Situación/es inicial/es que dieron origen al emprendimiento • Acontecimientos que sucedieron durante su desarrollo • Hitos (entendidos como sucesos percibidos como relevantes por los actores) 	<p>¿Cuál fue el motivo o la razón que considera dio origen al emprendimiento?</p> <p>¿Cuáles eran los objetivos del emprendimiento?</p> <p>¿Quiénes o qué, considera que incidieron en el surgimiento del emprendimiento?</p> <p>¿Qué acontecimientos considera que fueron importantes en el desarrollo del emprendimiento y por qué?</p> <p>¿Cuáles cree que fueron las transformaciones que fue teniendo el emprendimiento respecto a la idea inicial?</p>

Variable	Dimensión	Indicador	Ítems/Preguntas
	Presente	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="863 338 1123 374">• Funcionamiento <li data-bbox="863 546 1059 582">• Producción <li data-bbox="863 712 1059 748">• Operadores 	<p data-bbox="1187 338 1474 506">¿Cuántos días al mes funciona el emprendimiento? ¿Cuántas personas trabajan?</p> <p data-bbox="1187 546 1538 640">¿Qué cantidad producen o procesan de acuerdo con su capacidad?</p> <p data-bbox="1187 712 1538 842">¿Quiénes toman las decisiones? ¿Quiénes están utilizando el emprendimiento?</p>
<p data-bbox="277 842 549 1077">Dinámicas socioeconómicas y productivas presentes en el territorio de aplicación de la política VAO</p>	Socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="863 842 1123 909">• Formas de comercialización <li data-bbox="863 1323 1155 1447">• Formas en que se produce el abastecimiento de carne <li data-bbox="863 1525 1155 1592">• Vínculos que unen a los actores 	<p data-bbox="1187 842 1538 1312">¿Quién o quiénes son los principales abastecedores de carne? ¿Le compra el carnicero local al Frigorífico Néstor Kirschner? ¿Por qué si o por qué no? ¿A quién le compran los carniceros locales la mayor cantidad de carne de cerdo? ¿Le compran a la COMARE? ¿Por qué si o por qué no?</p> <p data-bbox="1187 1346 1554 1514">¿Existe un circuito de comercialización posible de describir? ¿Existen circuitos paralelos?</p> <p data-bbox="1187 1547 1538 1848">¿Fue convocado a participar en reuniones por parte de otras instituciones o personas? ¿Participó de alguna instancia de capacitación o informativa? ¿Recibió o solicitó asistencia técnica?</p>

Variable	Dimensión	Indicador	Ítems/Preguntas
	Productiva	<ul style="list-style-type: none"> • Productores, cantidad y dimensiones • Carniceros, cantidad de locales • Origen de la producción de carne • Destino de la producción de carne 	<p>¿Cuántos productores hay en el territorio?</p> <p>¿Cuántas carnicerías hay?</p> <p>¿Cuántos son carniceros y productores?</p> <p>¿Existe ingreso de producción de otro lugar para el consumo local?</p> <p>¿La producción local de carne es consumida localmente o se destina a otras plazas?</p>
Gestión de gobierno	Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicados • Publicaciones • Conferencias de prensa • Aparición en medios gráficos, radiales y de televisión 	<p>¿Cuenta el Municipio con espacios propios para comunicar (Boletines, revista, redes sociales, etc.)?</p> <p>¿Tiene un área de prensa y difusión?</p> <p>¿Es identificable un estilo de comunicación?</p>
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisiones • Ejecución de obras • Espacios multiactorales 	<p>¿El gobierno local tiene equipo asesor, gabinete técnico para tratar los temas de gestión?</p> <p>¿Es factible identificar un mecanismo que se repita cuando el gobierno local decide intervenir?</p> <p>¿Se convoca a los distintos organismos e instituciones vinculadas a las temáticas sobre las que interviene el municipio?</p> <p>¿Existe una práctica instalada de mantener reuniones con distintas instituciones y organismos frente a las distintas temáticas que aborda el gobierno local?</p> <p>¿En qué espacios multiactorales participa el gobierno local?</p> <p>¿Estos espacios fueron generados por el municipio o fueron invitados?</p>

Variable	Dimensión	Indicador	Ítems/Preguntas
	Resolución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="863 344 1134 376">• Hitos conflictivos 	<p data-bbox="1187 344 1544 506">¿Ante situaciones de conflicto, adversidades y cuestionamiento hacia su gestión, que mecanismos desplegó el municipio?</p> <p data-bbox="1187 510 1544 573">¿Convocó a quienes eran parte del conflicto?</p> <p data-bbox="1187 577 1544 707">¿Definió su actuación a partir de una posición de poder o de no poder según la coyuntura?</p>
	Interescalaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="863 719 1134 781">• Vínculos con el gobierno nacional <li data-bbox="863 1223 1134 1323">• Vínculos con el gobierno provincial 	<p data-bbox="1187 719 1560 808">¿Cómo considera que es la relación con el gobierno nacional?</p> <p data-bbox="1187 813 1560 943">¿Con qué frecuencia viajan a Buenos Aires para hacer gestiones ante el gobierno nacional?</p> <p data-bbox="1187 947 1560 1010">¿Vienen funcionarios del gobierno nacional a Ceres?</p> <p data-bbox="1187 1014 1560 1211">¿Con qué frecuencia lo hacen? ¿A qué nivel pertenecen? ¿Cuándo vienen, se reúnen con funcionarios del gobierno local?</p> <p data-bbox="1187 1216 1560 1305">¿Cómo considera que es la relación con el gobierno provincial?</p> <p data-bbox="1187 1310 1560 1440">¿Con que frecuencia viajan a la ciudad de Santa Fe para hacer gestiones frente al gobierno provincial?</p> <p data-bbox="1187 1444 1560 1713">¿Vienen funcionarios del gobierno provincial? ¿Con qué frecuencia lo hacen? ¿A qué nivel del gobierno pertenecen? ¿Cuándo vienen, se reúnen con funcionarios del gobierno local?</p>

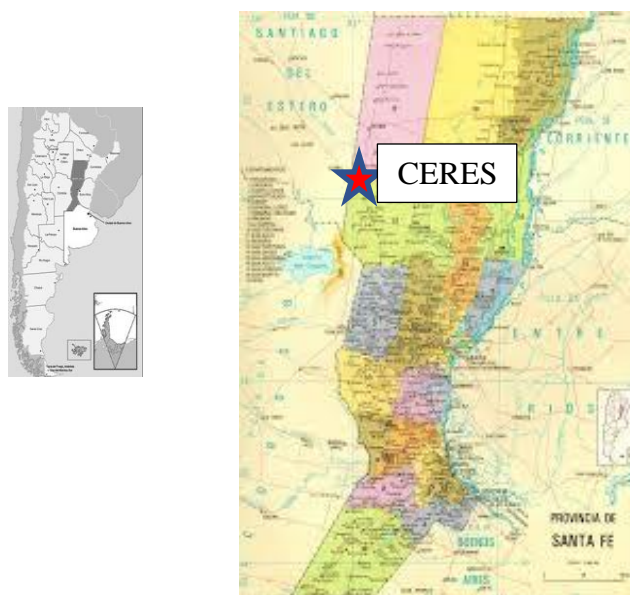
Variable	Dimensión	Indicador	Ítems/Preguntas
Construcción de sentidos en torno a la política VAO	Gobierno Local	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso • Forma de comunicar • Manejo del tiempo 	<p>¿Por qué consideran importante la política VAO?</p> <p>¿Qué entiende por Valor Agregado en Origen?</p> <p>¿Qué aspectos se resaltan de la política implementada?</p> <p>¿Qué aspectos quedan ocultos de la política implementada?</p> <p>¿Qué momentos se elige para comunicar?</p>
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> • Formas de participación • Utilidad y grado de apropiación de la política VAO 	<p>¿Integró alguna comisión de trabajo vinculada al/los emprendimientos de la política VAO?</p> <p>¿Participaría de alguna organización vinculada al funcionamiento del frigorífico matadero o despostadero?</p> <p>¿Qué entiende por Valor Agregado en Origen?</p> <p>¿Qué consideración le merece la instalación de un frigorífico matadero y un despostadero de cerdos en Ceres?</p> <p>¿De qué manera lo aprovecha?</p>

CAPÍTULO 2: LOS EMPRENDIMIENTOS VINCULADOS A LA POLITICA ANALIZADA, RECORRIDOS Y PRESENTE. CONTEXTO Y PRIMER APROXIMACIÓN A LOS ACTORES.

2.1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA, CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO PRODUCTIVO

La localidad de Ceres, ubicada en el centro norte de la provincia en el departamento San Cristóbal, se encuentra a 10 km del límite con la Provincia de Sgo. del Estero, y a 266 km. de la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia.

Figura N°1: Mapa de ubicación de Ceres en la provincia de Santa Fe.



Registra una población de 15291 habitantes, de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda - Indec 2010, distribuidos en 7373 varones y 7918 mujeres. El 94.8% de la misma se localiza en la zona urbana y el restante 5.2% en el ámbito rural. Actualmente, Ceres, con el 22,2% del total departamental, es el municipio de mayor población del departamento San Cristóbal.

Se encuentra aproximadamente a 10 km del límite con la provincia de Santiago del Estero, por lo que existe un fuerte intercambio cultural, social y comercial entre

esta localidad y sus vecinas santiagueñas, principalmente con Selva, la cual se ubica a 18 kilómetros.

Su territorio es atravesado por la Ruta Nacional N°34 que une Rosario (Santa Fe) con Salvador Mazza (Salta), a lo largo de 1.488 km. y por la Ruta Provincial N°17 que la comunica con Chaco, Corrientes, Paraguay y Brasil; y empalma con la Ruta Provincial N°39 que la comunica con Córdoba.

2.1.1. Población con NBI.

Este indicador de pobreza presenta valores heterogéneos al interior del departamento, dependiendo los distritos¹⁵ que se analicen. El valor para todo el departamento San Cristóbal es de 10,1%, y se puede encontrar una variabilidad interdistrital como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro N°4: Porcentajes de población con NBI del departamento en relación con Ceres.

LOCALIDAD	%
SUARDI	7,1
SAN GUILLERMO	7,6
VILLA TRINIDAD	8,4
MOISES VILLE	8,7
CERES	9,9
LA CABRAL	17,6
MONIGOTES	18,9
SOLEDAD	22,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IPEC

Santa Fe. Censo 2010.

¹⁵ En la provincia de Santa Fe, la denominación Distrito refiere a un municipio o comuna incluyendo la planta urbana y toda el área rural que la rodea. En su interior podemos encontrar parajes o pequeñas colonias de reducido tamaño, no consideradas en la división política provincial.

En el cuadro se presentan los distritos que poseen la menor cantidad de población con NBI (Suardi-San Guillermo), y en el extremo opuesto aquellos distritos con el mayor porcentaje de dicha población, como los casos de Monigotes y Soledad. En este marco, la situación de Ceres es de tipo intermedia.

Una primera apreciación que se puede hacer, respecto a estos valores dispares que muestra el indicador población con NBI para cada distrito, es la relación existente entre los índices altos con la presencia de suelos de menor aptitud agrícola, mientras que las poblaciones con menor índice de NBI son las que se ubican hacia el oeste del departamento donde los suelos son de mayor calidad y predomina la agricultura y el tambo.

2.1.2. Ambiente, suelo y producción.

En la provincia de Santa Fe se encuentran definidas tres grandes zonas fisiográficas. Hacia el sur una región pampeana con condiciones climáticas y de suelo que hacen factible el desarrollo de la agricultura con cultivos como el trigo, maíz, soja, girasol y pastura de altísima calidad. En el extremo norte de la provincia se distingue una región denominada Chaqueña que debido a la dotación de grandes extensiones de suelos no aptos para uso agrícola y con amplias zonas de pastos naturales, es propicia para la ganadería de cría y en menor medida la recría y la invernada. Los cultivos en esta región están condicionados además del suelo por el clima templado-cálido y son posibles desarrollar el algodón, la soja, caña de azúcar y girasol entre otros. (Castignani, 2011, p 7-8).

En el espacio entre estas dos regiones al norte y al sur, se encuentra el centro llamado de transición Chaco-Pampeana, donde está ubicado el distrito Ceres. Una primera caracterización hecha por Castignani, (ibid..) sobre esta amplia región central afirma que:

“presenta una mayor variabilidad climática y de suelos en donde la agricultura se integra a los sistemas mixtos basados en la ganadería lechera y/o de invernada. Es en este sector donde se ubica alrededor del 31% de la producción láctea nacional y el 50% de la producción de carne bovina de la provincia.” (p 8).

Una clasificación que toma en cuenta, además de lo ambiental, variables agronómicas y económicas para definir zonas relativamente homogéneas en el

territorio de la provincia, incorpora al distrito Ceres en lo que denomina Zona Ganadera y Mixta del Norte (Giorgi et. all., 2005).

Scalerandi G. (s/f), basándose en esa clasificación describe la región en la que se encuentra la ciudad de Ceres en estos términos:

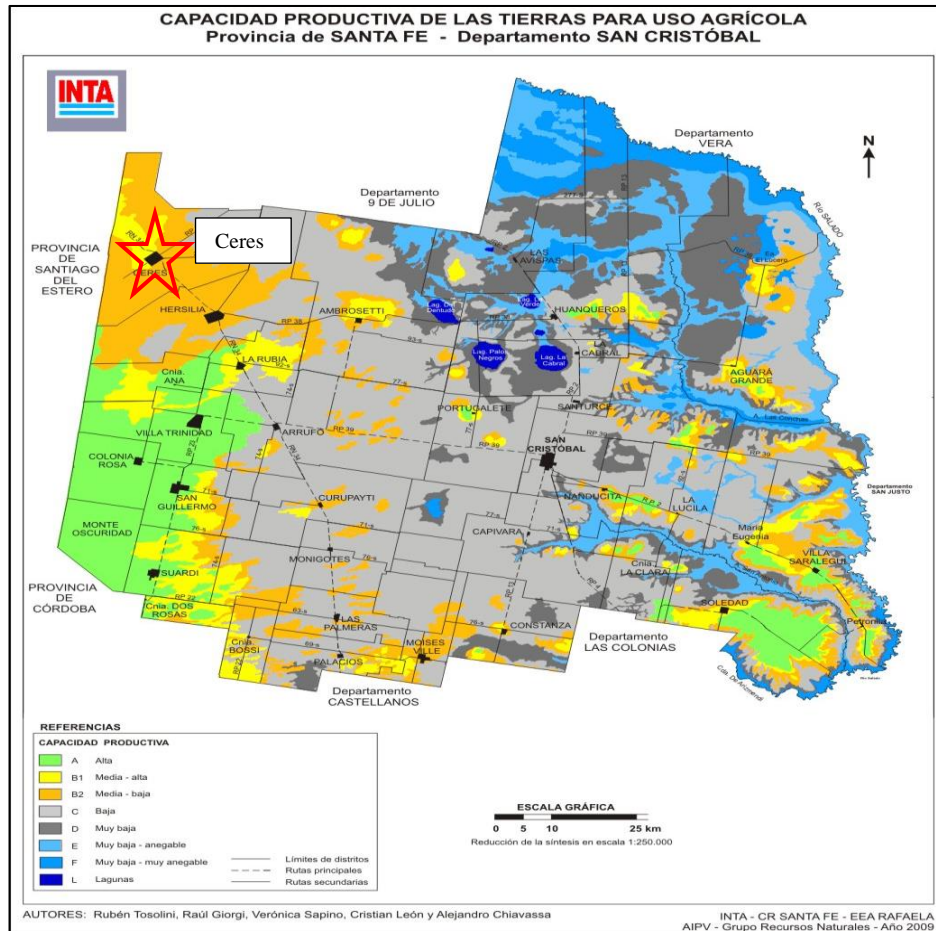
“La Zona Ganadera y Mixta del Norte es predominantemente ganadera, pero la agricultura tiene importancia local y la aptitud de las tierras, en algunos sectores, permite suponer que se puede producir un mayor avance. La mayor parte de la superficie está ocupada por tierras aptas para la ganadería extensiva y la capacidad productiva de la tierra agrícola es media baja. La actividad de cría, que consiste en ser una actividad ganadera cuyo principal objetivo es la producción de terneras y terneros para la venta y posterior engorde (recría o invernada), se instala principalmente en esta zona de la provincia” (p 1).

Tomando específicamente la superficie del departamento San Cristóbal y coincidiendo con la heterogeneidad que describen las definiciones anteriores, se encuentran diferencias marcadas respecto a calidad de suelo y las actividades que los mismos posibilitan. A grandes rasgos la superficie del departamento tiene, hacia el este, las condiciones menos favorables para la agricultura y esta situación va mejorando a medida que se avanza hacia el oeste. En el siguiente mapa se ubica al departamento San Cristóbal en la provincia de Santa Fe. Y posteriormente en el mapa del departamento se ofrece la clasificación detallada de los diferentes tipos de suelo a partir de su capacidad productiva elaborado por el grupo de recursos naturales de la Estación Experimental INTA Rafaela (2009).

Figura N°2: Ubicación del Departamento San Cristóbal en la provincia de Santa Fe.

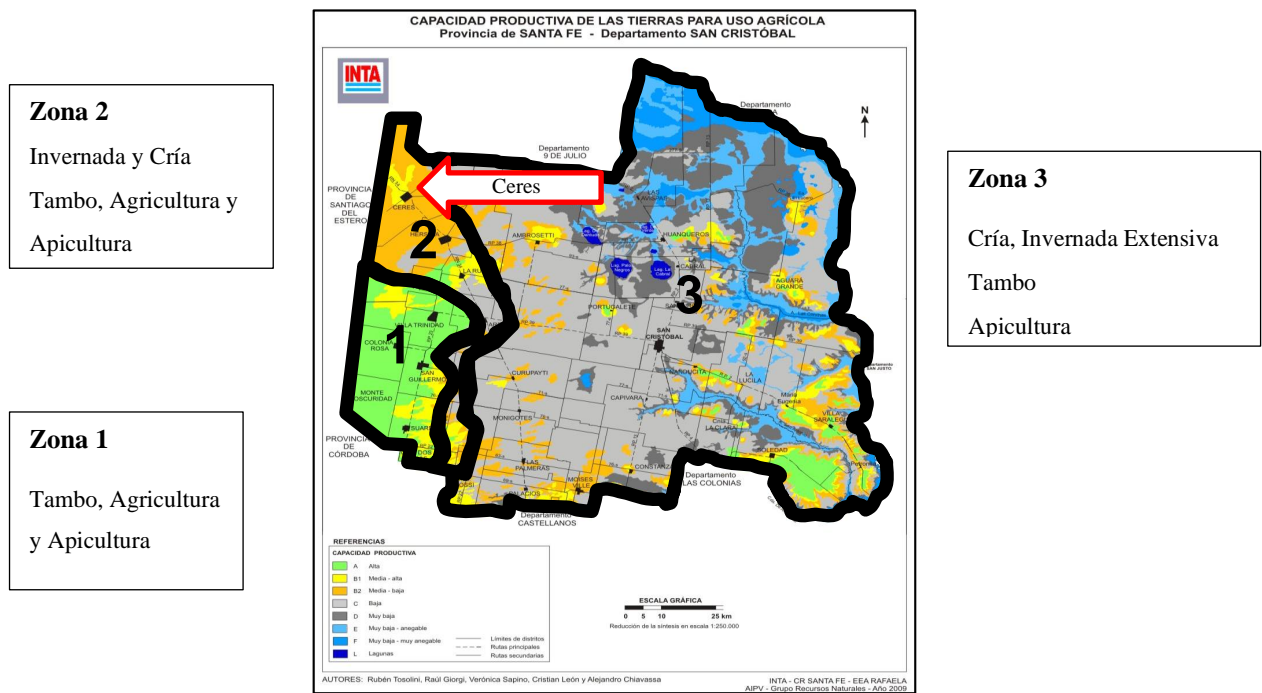


Figura N°3: Diferentes tipos de suelo del Departamento San Cristobal.



A partir de estas condiciones, y otras que escapan al análisis que se pretende en este trabajo, la actividad agropecuaria fue configurándose, y es posible agrupar los diferentes rubros, distribuidos en el territorio departamental como lo muestra el siguiente mapa:

Figura N°4: Producciones agropecuarias según tipo de suelo en el Departamento San Cristóbal.



En el mismo se puede apreciar que la zona en la que se encuentra Ceres es en donde predomina la actividad ganadera (invernada y cría), seguida de la agricultura que, si bien siempre estuvo presente, mostró una notable expansión en los últimos 20 años; la Apicultura en tercer lugar como una actividad que podríamos denominar de reciente aparición si tenemos en cuenta que su desarrollo tuvo lugar hace aproximadamente 20 años.

2.2. LOS EMPRENDIMIENTOS

El interés de esta investigación como se expresa en su título, se centra en el recorrido que una política estatal realiza en un territorio. Dicha política puede ser concebida en principio como expresión de la voluntad de promover algunos procesos y generar determinadas situaciones, previamente definidas como el futuro deseado. Para poder realizar este análisis, nos valemos de algunas de las manifestaciones que tiene en la localidad de Ceres. El Matadero de Pequeños Animales posteriormente devenido en Despostadero de Cerdos, y el Frigorífico Matadero Néstor Kirchner (NK) como se lo denominó en su inauguración, son

expresiones concretas de la política de valor agregado en torno a las cuales el resto de los actores del contexto fueron desempeñando sus roles e incidiendo de diferente forma en los resultados que tuvo la política pública en su implementación a nivel local.

Estos dos espacios han atravesado distintas circunstancias a lo largo de cada una de sus etapas, y constituyen en sí mismo para esta investigación, situaciones etnográficas que se abordaron metodológicamente a través de un proceso de implicación-reflexividad como forma de acceder a las condiciones internas de producción de los acontecimientos que configuran su actualidad. (Hernández, 2006)

La primera observación a realizar es sobre una de las diferencias que tienen entre si estas dos obras, como expresiones de una política pública pensada para un territorio. Si bien **ambas incumben a la intención de agregar valor a la producción local y específicamente en el rubro de la carne, cada una tiene un recorrido marcadamente diferente en lo que respecta a los ámbitos del Estado en los que se originan y en el devenir posterior a lo largo de todas las instancias y transformaciones que sufrieron.**

En tal sentido encontramos que el Frigorífico Matadero NK es generado a partir de la implementación explícita de un programa que con mayor o menor acierto prevé etapas, asigna recursos, define responsabilidades y se despliega abiertamente en el territorio a través de diferentes actores.

Por su parte, la experiencia del Frigorífico de Pequeños Animales surge en el ámbito estrictamente educativo, en el seno de una escuela de perfil agrotécnico y en su devenir se van intercalando las dificultades que motorizan nuevos vínculos con el medio, que generan nuevos escenarios que, a su vez conllevan nuevas dificultades, que exigen nuevos relacionamientos, y es en esa dialéctica que se van configurando sus distintas etapas. Pero siempre en el marco más acotado del sector educativo.

2.2.1. Frigorífico Matadero Nestor Kirchner. Gestación y contexto.

Para dar cuenta de esta obra nos situamos en el marco de un contexto nacional y su correlato a nivel local, más específicamente en la gestión del gobierno municipal de Ceres. Cronológicamente abarca un período que se inicia en el año 2003 y se extiende hasta la construcción e inauguración oficial de las instalaciones del frigorífico el 22 de enero del 2013.

El contexto político de Argentina a partir del año 2003 se encuadra en un modelo que intenta revertir las consecuencias de un proceso de descentralización que tuvo lugar en los 80 y 90. Desde el nuevo modelo se busca generar políticas dirigidas al sector rural y la producción de agroalimentos que, como ya se dijo anteriormente, entre sus objetivos tienen presente la promoción del agregado de valor en origen.

En la localidad de Ceres, a partir del 2003 asume en la intendencia la expresión partidaria local del justicialismo, lo cual significó una alternancia al partido radical que venía gobernando desde hacía 8 años.

El ejecutivo que asume plantea como eje de su mandato la capacidad de gestión y la nutrida lista de contactos con los que cuenta en Buenos Aires, considera su extracción peronista como algo que lo posicionaría muy bien para ser “atendido” y obtener los recursos y obras que pida para Ceres.

A finales de septiembre del 2009 se anuncia en un reportaje que a través de un llamado telefónico de Nación, le fueron confirmadas 5 mega obras en Ceres, de las cuales se dan los nombres en un reportaje del que se transcribe un segmento, pero no se explican detalles concernientes a la forma en que se realizarán, a qué programa pertenecen o cómo se administraran los recursos.

“Periodista: ¿Habrá más obras en los dos últimos años de este segundo período?”

Intendente: Mire, se me pone la piel de gallina cuando hablo de esto. Anoche me llamaron desde Buenos Aires para confirmarme cinco mega obras, esto no irá más allá de un plazo de 45 días en lo que concierne a su aprobación. Me encantaría enumerarlas: 1) En enero ya estarán funcionando las cooperativas de trabajo (...) 2) La construcción de un teatro para Ceres, 3) Una Terminal de Ómnibus nueva sobre la ruta 34, algo que es una enorme necesidad, 4) La llegada a todos los barrios con cordón cuneta e iluminación, 5) Ripio en todo el entorno de Ceres para el tránsito pesado.” (Fuente: periódico La Verdad, 23 de septiembre de 2009)

Por entonces el contexto de este tipo de anuncio, y en base a la revisión de lo publicado en el periódico local durante este período, está marcado por un año electoral en el cual las fuerzas partidarias presentes en el medio se medirían en elecciones legislativas

Se destaca asimismo la participación del ejecutivo local en espacios partidarios (“Grupo de los 12”) con algunas funciones de representatividad regional. La posibilidad cierta de que se construya un frigorífico en Ceres, según se desprende de lo dicho en la entrevista por el intendente surge en estos espacios:

“Siempre viajábamos e íbamos a Buenos Aires a gestionar y siempre la pregunta era la posibilidad de hacer un frigorífico. En ese tiempo el gobierno era de Néstor Kirchner, por eso tiene su nombre, y un día en el Chaco en una reunión, era la primer reunión partidaria que presidía Kirchner como presidente del partido, me convoca ..a...pertener al partido justicialista a nivel nacional como congresal y como intendente, también se hicieron jornadas de trabajo, así que ahí, al tenerlo a Néstor Kirchner sabiendo que en el Chaco habían dado dos, dos frigoríficos, la construcción de dos frigoríficos de niveles similares a los que tenemos acá, por supuesto me animé a pedírselo, y bueno, me dijo que estaba la posibilidad”

Se advierte que la política de estado brinda el marco formal para la decisión de construir un frigorífico, y la gestión que hace posible que eso se realice tiene lugar en un espacio partidario.

Como fruto de estas gestiones, más otras que tuvieron lugar en ámbitos del gobierno nacional, llevadas a cabo por el propio intendente acompañado del secretario de producción, se consigue que Ceres sea incorporada al programa Norte Grande - donde en principio no había sido incluida-, y se comience a diseñar y ejecutar la obra del Frigorífico Matadero Néstor Kirchner. El mismo se emplazaría en el predio del que fuera hace más de 50 años atrás el Matadero Comunal del cual aún se conservaban las paredes que constituían la fachada y parte del techo.

Estas dos primeras imágenes muestran la estructura del viejo Matadero Comunal, sobre las que se construiría el nuevo Frigorífico Matadero Néstor Kirchner:

Figura N°5: Foto del viejo Matadero Comunal.



Figura N°6: Foto del viejo Matadero Comunal.



La siguiente imagen muestra casi la totalidad del viejo Matadero Comunal en el momento que los funcionarios locales, nacionales y técnicos del INTI visitaban el predio:

Figura N°7: Foto de funcionarios visitando el viejo Matadero Comunal.



2.2.2. Programa “Norte Grande”: un nombre para el marco de la política pública.

Para reconstruir el tramo del recorrido de la política de valor agregado en Ceres que dio origen al Frigorífico Matadero Néstor Kirchner, es pertinente mencionar al programa Norte Grande perteneciente al INTI, que fue el marco en el cual se comenzaron a mantener intercambios entre el gobierno local, más concretamente el ejecutivo, y los funcionarios del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Es necesario señalar que el INTI es un organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, dependiente del Ministerio de Industria y Turismo de la Nación. Constituyéndose y ofreciéndose a la comunidad como un servicio público de generación y transferencia de tecnología industrial.

Para el logro de sus objetivos el INTI diseña un plan estratégico en el cual propone entre sus objetivos:

“Fortalecer técnicamente al Estado y en particular a las comunidades del interior del país, para que las mismas se encuentren en condiciones técnicas de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestimenta y cuidado del ambiente.” (Presentación del Proyecto de Desarrollo Local PIL: Proyecto Industria Local, p1. INTI 2010)

Este plan estratégico con sus distintos programas, proponía a los municipios disponer de los conocimientos tecnológicos y la experiencia de la institución en el desarrollo de procesos para la producción de alimentos, acorde a las normas vigentes de bromatología y calidad. Y avanzaba un poco más proponiéndose como una alternativa para:

“ayudar a movilizar los recursos productivos existentes en las diferentes localidades, para que sus habitantes, adecuadamente organizados, se encuentren en condiciones de elaborar los productos necesarios para una vida digna” (INTI 2010, Presentación del Proyecto de Desarrollo Local PIL: Proyecto Industria Local, p1)

Incorpora en su enfoque del desarrollo una mirada integral, que pone en valor aspectos que trascienden lo estrictamente referido a la infraestructura y lo económico productivo diciendo que esta obra debe *“permitir asegurar la alimentación para todos, que no es poco, pero el objetivo es que se desarrolle la comunidad local en el conocimiento y en la solidaridad”* y continúa definiendo estos conceptos expresando, en relación a conocimiento como el factor que asegurará *“el acceso a la alfabetización donde sea necesario para continuar con la educación en los distintos niveles”* y sobre solidaridad amplia considerando que es la herramienta a usar, *“y a través de la organización para la solución de los problemas comunitarios por la propia comunidad y con la ayuda del INTI: alimentación, agua, salud, vivienda, energía y tratamiento de residuos”* (INTI 2010, Presentación del Proyecto de Desarrollo Local PIL: Proyecto Industria Local, p2).

Manifiesta en su formulación la intencionalidad de convertirse también en una forma de disminuir el desempleo favoreciendo la mano de obra humana local, por lo cual se desestima invertir en procesos automatizados.

Prevé para el financiamiento de esta iniciativa los aportes del Tesoro Nacional a través del INTI, pero no en calidad de subsidio, sino que deberán ser devueltos para poder seguir siendo utilizados. Al respecto precisa:

“Estos aportes del Tesoro Nacional a través del INTI no tienen la calidad de subsidios. El dinero es solo un instrumento y, por ese motivo, esos recursos deberán ser devueltos al INTI de forma tal que se conserve el poder de compra de la inversión realizada, sin intereses, para continuar instalando más polos de alimentos” (INTI 2010 Presentación del Proyecto de Desarrollo Local PIL: Proyecto Industria Local, p3).

Dejando en claro que la gestión deberá estar a cargo del INTI, pero de manera transitoria *“hasta que los actores locales estén en condiciones de continuar con la dirección del proyecto”* (p 3) según reza el texto, sin dar más definiciones en cuanto a los parámetros o indicadores a observar al momento de analizar las capacidades de los actores locales para continuar solos con el proyecto.

Los espacios de articulación del Municipio con otros actores antes de la decisión de construir el frigorífico, eran la relación que mantenía directamente con la instancia de gobierno nacional, ya sea en ámbitos partidarios o gubernamentales y la Mesa de Desarrollo Local, a la que se sumaba como un actor más sin ser quien liderara este espacio.

La interacción municipal con actores locales, que están directa o indirectamente vinculados a la cuestión de la producción y abastecimiento de carne (agregado de valor), además de la Mesa ya mencionada es, por ese tiempo, casi nula o restringida a lo que se inscribe en el rol de fiscalizador y normador propio de los municipios (Autorizaciones, Assal, Derecho de Registro e inspección, etc.).

De la lectura del proyecto Norte Grande más las expresiones de algunos entrevistados, se puede observar cómo permanentemente se pretende una integralidad en la implementación de la obra propuesta por la política impulsada. Se reconocen como “insumos” imprescindibles la organización de los actores locales y el compromiso de los gobiernos municipales. Mientras que a su vez la totalidad, o al menos **la mayor parte de los esfuerzos son orientados a la construcción y puesta en funcionamiento de infraestructura, por sobre de las otras dimensiones.** Pareciera subyacer la idea de que, a partir de las obras, se generaran actitudes y procesos cualitativos, o bien se da por sentado que esas

capacidades ya están desarrolladas en el territorio. Siendo ambas suposiciones claramente difíciles de que se planteen de esa manera en la realidad.

Casi paralelamente, el año anterior (2008) y siguiendo un recorrido distinto delineado por la articulación entre la Asociación para el Desarrollo Regional (APDR), el INTA y la Asociación Cooperadora de la Escuela Agrotécnica, y **sin la participación del Municipio**, se va dando a conocer la creación de un emprendimiento bajo el título **“Matadero de pequeños animales: el fruto de la paciencia y la persistencia”**¹⁶ Este momento, señalado de esa manera en una nota periodística del periódico local, es el corolario de un largo recorrido que comienza en el año 97 con la iniciativa de las autoridades de la escuela de responder a los objetivos pedagógicos con un emprendimiento productivo en el cual los alumnos puedan realizar prácticas.

2.2.3 Matadero de Pequeños Animales, el otro recorrido.

El otro analizador con el que contamos en el territorio para indagar sobre la política de valor agregado implementada se origina en el ámbito educativo, más específicamente en la Escuela Agrotécnica local.

Esta se plantea desde sus orígenes dar a los alumnos la posibilidad de llevar adelante prácticas productivas, y tal objetivo es lo que da contexto a la iniciativa de un espacio de faenamiento y transformación de la producción primaria de carne.

Si bien la idea está implícita desde la misma creación de la escuela, según se pudo leer en el documento llamado Memorias del Matadero Frigorífico de Animales menores que se encuentra en los archivos de la APDR, el primer anteproyecto se elabora en el año 1997 como fruto de un acuerdo entre la Dirección de la Escuela Agrotécnica N° 308 Malvinas Argentinas y la Asociación Cooperadora de dicho establecimiento. El anteproyecto desde lo productivo adoptaba las normativas

¹⁶ Nota aparecida en el periódico La Verdad con fecha 9 de agosto de 2008 donde el emprendimiento es presentado como propio de la Escuela Agrotécnica y con el apoyo de la Asociación para el Desarrollo. No se menciona ni directa o indirectamente a la Municipalidad. Y se resalta el carácter de ser una “realidad” un “hecho concreto” y se afirma que se ampliará en cuanto a especies faenadas como a productores implicados.

vigentes para esa fecha de la Dirección de Bromatología y Química de la provincia de Santa Fe y se proponía *“la faena y comercialización de pequeños animales, pollos, lechones, cerdos, cabritos, corderos y otros que son producidos en la Escuela y la zona de influencia de la ciudad de Ceres por pequeños productores”* (Memoria del Frigorífico Matadero de Animales Menores, p.1 s/f). Y también se enmarcaba entre las incumbencias de la Asociación Cooperadora tal como reza el citado documento de las Memorias *“La realización de esta obra, la obtención de fondos para destinarlos al mantenimiento de la Escuela y el aprendizaje de los alumnos, cumplen con los propósitos fundamentales expresados en el artículo 2do. y los propósitos específicos expresados en el artículo 3ro. de los Estatutos Sociales de la Asociación Cooperadora”* (p.1)

Es así que el objetivo de este emprendimiento en sus orígenes aparece más ligado a una necesidad pedagógica por tratarse de una escuela con orientación agrotécnica. Pero también, según lo relatado por quien fuera director de la institución en los comienzos de la misma, intervienen cuestiones estructurales referidas al contexto político económico, posibilidades de articulación, dinámicas productivas preexistentes y características en cuanto a la tenencia de la tierra.

Con respecto al contexto sociopolítico es necesario remontarse a la creación de la escuela que tuvo lugar en el año 1976, coincidiendo con el inicio de un período de gobierno de facto y con la implementación de políticas neoliberales. Asimismo, se da un proceso de desfinanciación de la educación, por lo que la comunidad educativa local debió recurrir a formas de financiamiento alternativas como la colaboración voluntaria de los padres de alumnos, el aporte de comerciantes del medio y el apoyo de las instituciones locales, tal como lo narra Antonio¹⁷ (Ing. Agr.), quien fuera director y fundador de la escuela, al ser entrevistado:

“el apoyo oficial en ese momento, estamos hablando de los años setenta hasta el ochenta y pico, 82, 83, 84, era muy escaso y todo lo que había hecho la escuela, todo el edificio, toda la estructura, hasta el propio terreno de la escuela, había sido con administración de la cooperadora y con el aporte de la ciudad de Ceres”.

De esta manera se puede observar a partir de los relatos, que se fue optando por determinadas producciones denominadas intensivas y acordes a sus

¹⁷ A todos los actores reales se les preservó su identidad otorgándoles un nombre de fantasía.

posibilidades, a partir de la valoración de diferentes aspectos económicos, contextuales y carencias que la Escuela tenía, como lo expresa el director:

“Ante esta realidad, empezamos a pensar, es decir empezamos a producir pollos, en una cantidad..., para la zona una cantidad significativa. En esa época todo lo que era el tema bromatología o seguridad alimentaria, todo eso prácticamente no se hablaba, existía par los comercios para las grandes industrias, para las grandes empresas, pero no existía aplicada como hoy y entonces nosotros producíamos nuestros pollos con los chicos, los faenábamos, hicimos un matadero que era una pieza con una peladora de pollo y una olla para calentar el agua”

En el mismo sentido Miguel, quien fuera docente en ese tiempo explica:

“Bueno, se arranca, obviamente cuando no se dispone de todos los fondos necesarios como para darle ritmo a la obra, no nos olvidemos que se trata de una escuela con recursos limitados, con una cooperadora con ingresos que son también limitados, sufre en todo este proceso de construcciones y demás, sufre algunas interrupciones por llamarlo de alguna manera. De interrupciones de distintas características, económicas, interrupciones muchas veces de tipo burocráticas, porque lógicamente al tratarse de un matadero tenía que tener todas las autorizaciones de, en su momento de los organismos oficiales y bueno se siguió adelante y en un determinado momento, cuando ya parecía que faltaba muy poco para la puesta en marcha de este proyecto y demás, es como todo, ¿como cuando uno construye una casa no? Parece que está lista pero después los detalles finales son los que mayor demanda de dinero tenés para darle forma, y acá pasó exactamente lo mismo, entonces se tuvo que recurrir, se buscó una fuente de financiamiento, una oxigenación para inyectarle algo de dinero y se recurre a la apdr”

Se observa de qué manera la falta de recursos materiales, el carácter de institución educativa y las posibilidades de articulación con las instituciones que están en el contexto, son factores que moldean e inciden en las decisiones que se toman y el formato final de los proyectos productivos.

A su vez es posible interpretar que **toda esa especificidad que deviene del carácter de institución educativa con objetivos y demandas más pedagógicas que económicas, y con una cotidianidad cargada de aspectos que no son los de una empresa con proyección comercial, van alejando a la escuela de la realidad económico productiva del entorno, de la que verdaderamente emergen los condicionamientos** a una actividad que, más allá de los objetivos de la escuela, es una actividad comercial.

En cuanto a las dinámicas productivas de la zona, podemos decir que la Escuela se instala en un contexto donde predominan las unidades extensivas mixtas de tipo ganadero agrícola (Castignani 2011, p 7)¹⁸ y con presencia de numerosos tambos. No obstante, el lugar físico donde se emplazó la escuela posee dimensiones reducidas a solo 6 has con la imposibilidad de acceder a más ya que no existen en la zona tierras fiscales, ni la Escuela tenía capacidad económica para la compra a particulares.

Dichas limitantes van haciendo que se piense en encarar producciones intensivas posibles de llevar a cabo en un espacio reducido, como forma de capacitar a los alumnos dejando las actividades extensivas típicas para abordarlas a través de un sistema de pasantías.

De esta manera se llevan a cabo de forma “casera” la producción de pollos para carne cumpliendo un doble propósito, educativo y económico, ya que lo producido se vendía en el mercado local y también se abastecía al comedor de la escuela.

Con el tiempo y según lo expresado por los entrevistados, los sistemas de control sanitario para la producción de alimentos que emanan de Senasa y otras reparticiones afines, fueron evolucionando y planteando normativas cada vez más exigentes a las que la escuela debió ir allanándose para poder seguir produciendo.

En tal sentido las autoridades de la escuela, desde el propio sector educativo, a través de la figura de un supervisor que tomó la iniciativa local para presentarla a otras instancias provinciales vinculadas a infraestructura y bromatología, recibieron asistencia técnica y sugerencias que implicaron profundas transformaciones sobre la idea inicial del emprendimiento productivo.

Ante estas nuevas exigencias y la magnitud que implicaban desde la visión de la escuela, se empiezan a establecer conexiones con otras instituciones de ciencia y también de financiamiento. Es así como se avanza en la articulación con la APDR y se profundiza la ya existente con el INTA. Frente a la demanda de una mayor infraestructura y la imposibilidad de afrontar los costos por parte de la escuela y su asociación cooperadora, se plantea la posibilidad de tomar un crédito y además ser

¹⁸ - Castignani H. 2011. Zonas Agroeconómicas Homogéneas de la prov. de Santa Fe. Publicaciones INTA.

acompañados en la faz organizativa y productiva por estas dos instituciones del medio.

La aparición de normativa mencionada en los párrafos que preceden, es analizada en términos de a quién beneficia y a quién perjudica, qué tipo de dinámicas nuevas genera, y qué nuevos actores aparecen a partir de su aplicación. Observando la experiencia y el recorrido hecho por el emprendimiento de la Escuela Agrotécnica, fue determinante en muchos aspectos y en cierta forma incidió en las decisiones que se fueron tomando respecto al formato de lo que se hacía. Se considera que en gran medida determina la posibilidad de que un emprendimiento sea posible de llevarse adelante con relativo éxito o bien deba estar en un permanente trabajo de adaptación que implica establecer articulaciones, asociaciones, vínculos y recorridos que no siempre están alineados con los objetivos iniciales que se propusieron. En definitiva, la normativa termina siendo un elemento de alta incidencia en la configuración que toma el emprendimiento, y frente a la cual muchas veces, una actividad productiva termina prescindiendo de los objetivos que le dieron origen. Tal como sintetizó el director:

“Nos cayeron un día este supervisor con gente de bromatología y el técnico que había elaborado el proyecto, nos llamó, nos lo presentó, yo en esa oportunidad lo llamé también a Callaci (Jefe AER INTA Ceres) para que esté presente y bueno, recibimos el proyecto y nos encontramos con que de lo que nosotros habíamos planteado para poder acceder a lo que ellos nos ponían era realmente una diferencia por decirlo de uno a mil. Entonces de alguna manera un poco se nos cayó así en primera instancia las expectativas porque las posibilidades de dinero eran cero, de subsidios del Estado, había que encararlo con dineros propios”

Por otra parte, dicho recorrido también va generando nuevos escenarios donde la política VAO se implementa a la vez que se transforma y adecúa a los mismos.

A lo largo de los sentidos que permiten reconstruir la historia de este analizador, se observa la prevalencia de los objetivos pedagógicos y las necesidades económicas como motorizadores de las iniciativas productivas.

Constantemente se alude a los emprendimientos como a prácticas productivas y de comercialización que, si bien toman en cuenta el contexto local, están adaptadas a la realidad material del universo escolar con sus limitaciones en cuanto a espacio físico y capacidad económica.

Por otro lado, la actividad económico-productiva que plantea el proyecto escolar deberá insertarse en un contexto donde preexisten prácticas similares con dinámicas y reglas propias, que, de acuerdo a nuestra hipótesis, terminan condicionando a la actividad propuesta desde la escuela.

Ambas iniciativas (Matadero Frigorífico de Bovinos y Matadero de Pequeños Animales), como se observa en el tramo del recorrido presentado hasta ahora, fueron sufriendo transformaciones. Las mismas operaron a distintos niveles de sus estructuras afectando tanto los aspectos organizativos, que podríamos definir como los más vinculados con su hacer y la forma que adoptaron para llevarlo a cabo, como también los aspectos conceptuales vinculados a sus objetivos iniciales y misión.

Poder describir estos dos momentos, el origen y el presente, de ambas organizaciones permite pensar en el proceso ocurrido entre uno y otro para acceder a las razones que le dieron la configuración actual.

2.3. EL PRESENTE: LOS DERIVADOS DE LOS PROYECTOS INICIALES

La transformación planteada determinó que en el presente se encuentran funcionando en el medio, dos establecimientos.

En el predio del Matadero Frigorífico NK, hoy funciona la Cooperativa de trabajo Matadero Frigorífico Agua Viva.

Por su parte el denominado localmente Matadero de la Escuela, o el Matadero de Pequeños Animales, hoy ofrece sus instalaciones a la Cooperativa Matadero Regional Ltda. (CoMaRe), donde se realizan actividades de desposte de cerdos y fabricación de chacinados.

2.3.1. De Matadero Frigorífico Nestor Kirchner a Coop. Matadero Frigorífico Agua Viva.

La obra original del frigorífico de bovinos impulsado desde el INTI, se plantea desarrollar y ejecutar:

“la instalación y operación de plantas frigoríficas multiespecie en diez localidades de provincias del norte del país, prioritarias para las economías de la región, la calidad de vida de los pobladores y que permitan constituir cadenas de valor en las respectivas zonas de influencia.” (Noticiero Tecnológico Nacional N° 211.Junio 2010. <https://www.inti.gob.ar/noticiero/noticiero211.htm> fecha consulta 16/04/2019).

Describe las siguientes “características” de las plantas:

- 1.- Están destinadas al abastecimiento de la población local y de las comunidades de esa región, las cuales consumirán toda la producción de las plantas.*
- 2.- El proyecto pone en práctica una cultura de cuidado de la salud y de control ambiental.*
- 3.- Genera una cultura de producción y trabajo solidario en toda la comunidad, fortaleciendo los eslabones más débiles de la cadena de valor.*
- 4.- A través de la disminución de los gastos de comercialización, especialmente los derivados de la intermediación, se podrán mejorar sustancialmente los costos y los precios de cada etapa de la producción.*
- 5.- Uno de los objetivos de importancia, contemplados en el proyecto, consiste en fomentar la ocupación de los excluidos del mercado de trabajo formal, generando una oferta de trabajo en toda la cadena productiva. Todo el personal que trabajará en estos frigoríficos, será capacitado por el INTI. (Noticiero Tecnológico Nacional N° 211.Junio 2010. <https://www.inti.gob.ar/noticiero/noticiero211.htm> fecha consulta 16/04/2019).*

Además, se menciona en los textos informativos del programa la importancia de la participación de “todos los actores locales” a los que consideran deberán ser parte comprometida en la implementación de esta obra, como así también los gobiernos locales y provinciales.

Desde la concepción hasta la forma prevista para su funcionamiento el Frigorífico Matadero Néstor Kirchner, **responde a un modelo ideológico político que implica un Estado proactivo que interviene directamente sobre los sectores productivos** y propone a los territorios con sus respectivos Estados

locales asumir este rol para poder implementar de manera correcta la política pública.

Es así que en el extracto tomado del documento enviado por el INTI al Municipio de Ceres titulado *Presentación del Proyecto de Desarrollo Local PIL (Proyecto Industria Local)*, en la página 4, podemos leer lo siguiente:

“Qué se les pide a los gobiernos locales:

Que se comprometan con el proyecto y especialmente con su concreción.

¿Cómo?

- a) *Cediendo legalmente la propiedad completa y sin restricciones de un terreno de dos (2) hectáreas como mínimo para la instalación del frigorífico.*
- b) *Convocar a todos los actores locales para su organización y desarrollo de los planes de trabajo.*
- c) *Coordinar la prestación de los servicios de los proveedores locales.*
- d) *Promover la constitución de la cooperativa de trabajo que será contratada por el INTI, para operar la planta reservándose el INTI la dirección. Esa cooperativa será la propietaria definitiva de la planta.*
- e) *La celebración de un Acuerdo entre el Municipio y el INTI, y luego entre la Cooperativa de Trabajo y el INTI, para que una Comisión integrada por un representante de cada parte actúe en el seguimiento y supervisión de la operación. Esta comisión estará presidida por el INTI, quien otorgará la conformidad final a la transferencia al Municipio y/o a los actores locales cuando se alcancen los objetivos del proyecto y el INTI haya recuperado la inversión realizada.”*

Quien diseña este modelo de intervención del Inti en los territorios y quien preside por esos tiempos este instituto, es el Ing. Enrique Martínez. El mismo fue presidente del Inti anteriormente en el período que va desde 1986 a 1988 y luego lo será desde 2002 hasta 2011, fecha en la que es alejado de sus funciones con

un trasfondo de conflictos y diferencias con funcionarios de otras carteras pertenecientes al mismo gobierno.

Consultados los funcionarios locales y algunos informantes claves, se releva que a partir del alejamiento del Ing. Enrique Martínez comienza una etapa diferente en el devenir de esta obra. En parte el reordenamiento del Inti bajo la nueva presidencia, reducía la intervención directa del instituto en el acompañamiento de la obra y por el lado del municipio local se encuentran frente a una situación que plantea una gran infraestructura terminada, anunciada reiteradamente y sin la asistencia cercana de quien en el origen se presentó como la entidad que se iba a hacer cargo hasta que *“los actores locales estén en condiciones de continuar con la dirección del proyecto”* como se puede leer en los documentos donde se explicaba el proyecto de los frigoríficos mataderos.

El Secretario de Producción de la Municipalidad de Ceres (Juan), precisa al respecto:

“yo me acuerdo que hasta ese momento, cuando hubo un impase, el único frigorífico que estaba avanzado para terminar era el nuestro. El resto se había cortado...no se en qué estado están (hoy) los otros, pero a mí me habían llamado el de Goya (Corrientes) para ver cómo lo había puesto en marcha, porque ellos se habían encontrado en el mismo problema, y el de Campo Gallo (Santiago del Estero), también. No sabían que hacer porque les dijeron, tomá y ocupate. El Inti se corrió”

A partir de ahí, al Inti deja de ser el interlocutor cercano que era para el municipio y las estrategias del gobierno local se vuelcan a buscar en el ámbito privado la posibilidad de poner en funcionamiento el frigorífico.

Con la obra terminada, ampliamente anunciada, pero aún **sin habilitación oficial**, en un escenario donde el actor garante de este tipo de gestiones como era el Inti se había retirado, la infraestructura montada se presentaba como un espacio productivo difícil de ser tomado por algún privado para su puesta en marcha.

Al decir del funcionario municipal ante esto, se barajaron diversas estrategias:

“Nadie quería agarrar el frigorífico ese porque nadie sabía si se lo iban a habilitar. Entonces cuando empezamos a plantearnos qué hacer, las opciones eran...o armar una cooperativa entre productores, armar una con los carniceros también, una asociación con los carniceros,

para que los carniceros puedan utilizarlo, como era antiguamente que estaba el matadero, los carniceros llevaban, se mataba y se llevaban el animal. Y bueno, empezamos a plantearlo y los carniceros nos dijeron que no, directamente que no les interesaba y entonces fuimos a la Cooperativa Ganaderos de Ceres...”

La propuesta es evaluada por esta cooperativa ganadera que cuenta con más de 50 años de existencia en la zona, y la misma rechaza la oferta, pero surge la posibilidad de que un privado, cliente de la Cooperativa Ganadera pueda explotar el Frigorífico Matadero NK. Esto es relatado por el funcionario municipal de la siguiente forma:

“Fuimos a Ganaderos de Ceres y ellos en un proyecto que tenían hace muchísimo tenían que querían un frigorífico... () ...entonces los fuimos a hablar a ellos, pero nos dijeron que no, que no les interesaba, que su negocio pasaba por otro lado, pero que nos podían contactar con gente que viene a comprar y que por ahí les podía llegar a interesar tener un frigorífico acá para faenar acá. En eso nos hacen una reunión con GP que tiene un frigorífico en Vera y compra muchos animales acá, y llevaba hasta Vera faenaba, y después llevaba a Santa Fe. Entonces se le planteo la idea de que agarre el frigorífico de acá entonces todo lo que compras acá lo faenas acá y lo llevas a Santa Fe sin hacer 300 km hasta Vera y después tener que llevarlo a Santa Fe.”

No obstante, desde el municipio se insiste con la necesidad de darle un sentido local al emprendimiento y se propone el trabajo conjunto de la cooperativa con el privado; en palabras del funcionario:

“Ahí empezamos a trabajar y en ese trabajo surge la posibilidad de por qué no Ganaderos de Ceres se asocia con GP porque darle el frigorífico a alguien de afuera nos hacía mucho ruido, entonces dijimos, tiene que manejarlo alguien de Ceres, tiene que quedar para alguien de Ceres. Entonces se tiró en una reunión la posibilidad que Ganaderos se asocie con GP... () ...nunca hubo un acuerdo...se puso muy tensa esa reunión porque uno quería más del otro, uno quería no poner trabajo.”

Por su parte, un integrante de la cooperativa que participó de estas negociaciones hizo referencia sobre este momento en el curso de una entrevista:

“Nosotros estábamos por hacer un convenio con GP de Vera... () ...y no avanzó porque te piden plata para la campaña o te piden carne...y recién cuando ya fue un peso político grande tenerlo cerrado lo terminaron dando... () ...esto es más político que otra cosa...”

Ante las dificultades de lograr que una cooperativa local tome al Frigorífico NK bajo su órbita para explotarlo, se lo continúa ofreciendo al privado quien, según lo que relata el funcionario municipal, finalmente desiste aduciendo querer cuidar el vínculo comercial que lo ligaba a la Cooperativa Ganaderos de Ceres que se vería afectado si el comenzara a actuar comercialmente en el medio.

Posteriormente surge otro agente privado (XF) que se presenta como un posible operador del Frigorífico NK, al cual se lo cede en comodato pero que al poco tiempo de operarlo comienzan a manifestarse problemas que en su relato el funcionario municipal entrevistado, detalla:

“Chocamos mucho con el (XF) porque era una persona que manejó un frigorífico hace 15 o 20 años atrás, con exigencias sanitarias que antes no había, y acá Senasa era muy exigente en muchas cuestiones, y bueno, el obviaba muchas cosas....()...y llegó un momento en que la planta explotó, porque...por decirte...el no le daba pelota al tratamiento de efluentes, le echaba la culpa al diseño de la planta....()...no le preocupaba si funcionaba o no funcionaba, él venía faenaba y se llevaba los animales....()....culminó con que el no quería seguir con el Frigorífico y bueno...de vuelta a empezar a buscar alguien que lo quiera llevar adelante...”

En la continuidad de los intentos del gobierno local de hacer funcionar el Frigorífico, y ante la imposibilidad de poder llegar a acuerdos con los privados que hasta el momento se habían presentado, surge entre los posibles operadores el Frigorífico FUSA (Frigorífico Unión Sociedad Anónima), uno de tres principales proveedores de carne en la región y de los tres el de mayor dimensión.

En esta oportunidad y debido a la cesión en comodato del Frigorífico NK, hecha previamente al privado XF, el municipio plantea la posibilidad de que lo trabajen conjuntamente. Sobre este momento del proceso, el funcionario recordó:

“Surge FUSA y como nosotros ya se lo habíamos cedido en comodato a XF, para no revocarle el contrato, hicimos más o menos esto, FUSA asóciate con XF y Uds. que tiene el conocimiento del manejo de una planta y XF no pero puede hacer faena acá que es lo que le interesaba,....y bueno trabajamos lo mismo con ellos y bueno....no hubo...de vuelta(..)XF como que era el dueño del frigorífico y ahí entonces entramos nosotros y le dijimos no, el dueño del Frigorífico es la Municipalidad de Ceres y bueno....(..)no hubo acuerdo, no se llegó a un acuerdo, se dilató, dilató, dilató y bueno...nosotros necesitábamos que eso funcione..”

La falta de acuerdo se prolongó por un tiempo más durante el cual se intentó que el poseedor del comodato lo hiciera funcionar acorde a lo previsto pero las diferencias entre el municipio y el operador privado fueron creciendo y finalmente se toma la decisión de revocarle el contrato al privado y se vuelve a estar en la situación inicial.

Es en ese momento en el que comienza a configurarse la situación presente del Frigorífico con la llegada de otro operador privado. Sobre este hecho Juan explica:

“Llegamos a un punto de tensión que a XF tuvimos que rescindirle el contrato, porque no se asociaba con FUSA, no se preocupaba por el frigorífico, el frigorífico seguía cerrado, y en todo eso aparece AA que ya tiene un frigorífico en Tucumán, y bueno ahí tomamos la decisión de decir ninguna sociedad ni nada, agárralo vos, porque ya teníamos dos experiencias con GP y Ganadero Ceres y FUSA con XF que siempre alguien se peleaba y entonces dijimos bueno, a nosotros nos interesa que eso genere trabajo, que esté en funcionamiento, que de posibilidades, así que se tomó la decisión de dárselo a ellos directamente sin que se asocien a nadie. Y si exigirles algunas cuestiones como que los carniceros de Ceres puedan faenar a precios mas baratos...”

Actualmente el Frigorífico Matadero NK, funciona con el formato de Cooperativa de Trabajo Agua Viva, que el operador AA ya tiene en su lugar de origen. Cabe señalar que la Cooperativa es parte de una estructura productiva que comparte con una Sociedad Anónima que opera en la zona de Tucumán y el formato de cooperativa de trabajo es el que se utiliza para llevar adelante la operatoria de los frigoríficos mataderos donde se hace la faena. En la integración de la cooperativa los que trabajan en la planta participan como socios y gerente y tesorero se encuentran en Tucumán.

2.3.2. De Matadero Frigorífico de Animales Menores a Cooperativa Matadero Regional Limitada (COMARE).

Lo que caracterizó a este proceso, como ya se expresó, fue la convivencia de intereses pedagógicos con intereses económicos/productivos. Parte de las transformaciones por las que fue atravesando este emprendimiento se explican desde el interjuego entre estas dos lógicas.

Cronológicamente, este recorrido se puede ubicar a lo largo del período que va de la creación y puesta en funcionamiento de la escuela en el año 1976, hasta el presente.

Tal cual lo afirma Antonio, quien fuera director del establecimiento, *“Esto empieza con la escuela Agrotécnica en Marzo del 76, indudablemente una escuela Agrotécnica implicaba en el concepto de ese momento, enseñarle a los chicos cuestiones propias de la producción agropecuaria”*

Esta idea inicial motoriza la realización de actividades de agregado de valor que en un comienzo eran complementarias de la estructura de la escuela, que contaba con albergue para los estudiantes de otras localidades y requerían ser alimentados, a la vez que satisfacían objetivos pedagógicos de formación en actividades productivas como ya fuera dicho. En tal sentido nos explica Liliana, una docente que al momento de ser entrevistada (17/12/2014) cumplía funciones como directora de la Escuela:

“acá la crianza de pollos era muy abundante y se veía que se abastecía no solo al comedor de la escuela, porque tenemos alumnos albergados, muchos chicos albergados de la región que han venido siempre, se abastecía al comedor de acá sino que también llegábamos a los distintos hogares (...) recordando que esta es una escuela con terminalidad Agrotécnica, que nuestros alumnos, no solo los albergados sino también los que estaban acá en Ceres, pudieran tener acceso a un matadero de animales menores y ya ampliar un poquito la expectativa de los chicos y que tengan una visión más acabada y una práctica ahí a la par”

La irrupción de nuevas normativas, combinada con miradas personales de los directivos a cargo de la institución en determinados momentos, y la necesidad de ofrecer una respuesta adecuada a las demandas de formación que se espera de

una escuela Agrotécnica, son algunos de los factores que fueron moldeando las dimensiones y características de los emprendimientos. Tal como expresó Liliana al ser entrevistada:

“se quería tener la precaución por encima de todas las cosas, más que nada para la crianza de pollos parrilleros, de tener un ordenamiento, y estar dentro de la regulación y la normativa vigente. Entonces se empieza a pensar digamos en grande. Hacer algo..un efecto cooperativo entre lo que es INTA, Municipalidad, Escuela para poder dar sustento a varias familias y no solo trabajar en la parte didáctica con los pollos parrilleros, recordando que esta es una escuela con terminalidad Agrotécnica” (...) “En realidad, yo desde mi punto de vista,....no es por ser negativa no?...*(risas)*, pienso que se pensó muy en grande, fue una idea demasiado utópica, porque si hubiese sido algo más chico me parece que hoy lo estaríamos llevando a cabo para una cierta cantidad....cien pollos parrilleros cada mes o cada dos meses, algún que otro cabrito, lechoncito pero más chico, más pensado como parte pedagógica didáctica, no es cierto?”

También es ubicado por otro de los docentes que tuviera participación en este recorrido, en el marco de las transformaciones que se venían dando en el sector productivo regional con una irrupción de la agricultura de alta tecnificación, deslocalización de la renta, etc. y la necesidad de dar una respuesta desde un desarrollo local que “dinamice” la economía del medio cercano. Haciendo referencia a esto Miguel afirmaba:

“este proceso de las expansiones agrícolas, porque el mundo necesitaba más grano, se dio un cambio muy grande en cuanto a demanda como decíamos recién, entonces uno recuerda cuando en la década del ochenta, empezaron a llegar a la zona productores de otras zonas, de las zonas núcleos del país y se estaba dando ya este fenómeno de la ampliación de la frontera agrícola” (...) no nos estábamos dando cuenta que la agricultura le estaba ganando terreno a la ganadería y que la mano de obra, y que las economías regionales se iban resintiendo fundamentalmente, la economía, la mano de obra en el campo, y muchos productores cerraban la explotación como productores porque les convenía más alquilar a esta gente que venía. Y eso generaba todo un movimiento de gente que se trasladaba de la zona rural a los centros poblados con todo lo que eso significa”

Es en ese marco, según este entrevistado que *“Conjuntamente con INTA y con algunas instituciones, se pensó en algún tipo de herramienta, para tratar de canalizar algún tipo de proyecto y línea de trabajo que puedan en alguna medida amortiguar todo esto que se estaba dando”*, y como una manera de *“dinamizar las economías regionales”* se empieza a pensar en un Matadero de pequeños animales.

Demandas educativas, contextos normativos y socioeconómicos, más las miradas de quienes tenían a su cargo la toma de decisiones en el ámbito escolar emergen de los relatos como las dimensiones que más incidieron en esta etapa de la evolución de este analizador.

Y resulta insoslayable a partir de este punto de la mencionada evolución, el análisis de una articulación que se considera determinó la supervivencia de este emprendimiento y el recorrido realizado hasta su forma actual. Para poder dar cuenta de este proceso es necesario el análisis del vínculo que se fue estableciendo entre la Escuela Agrotécnica y la APDR.

2.3.3. Escuela Agrotécnica y APDR. Una articulación que sobresale.

De la revisión de fuentes secundarias, como así también de las diferentes entrevistas realizadas a actores locales, surge la confirmación de una articulación relevante. A este conocimiento sobre la estrecha vinculación entre la APDR y el emprendimiento originado en la Escuela Agrotécnica, se accede en principio por la pertenencia del tesista al equipo de extensión de la agencia de INTA local, y se corrobora a partir del trabajo de campo.

Es importante señalar acá que la mencionada agencia de extensión de INTA y la APDR,¹⁹ desde la creación de esta última, vienen desarrollando un Plan Estratégico conjunto que se compone de líneas de trabajo definidas en común y que implican asistencia técnica y financiera. Por ello existe una marcada cercanía entre los trabajos que los técnicos de las dos instituciones llevan a delante, y realizan numerosas actividades en proyectos compartidos por las dos entidades.

¹⁹ La vinculación entre estas dos instituciones está desarrollada en el punto donde se abordan los actores.

Hecha esta aclaración, se quiere consignar en este apartado las diversas circunstancias en que el proyecto escolar y la APDR se vincularon y cuáles fueron los motivos y contexto en el que esas vinculaciones tuvieron lugar. Las mismas son:

- Como ya se ha mencionado, una primer vinculación formal tiene lugar en el año 1997, con la decisión adoptada por la dirección de la Escuela en acuerdo con su Asociación Cooperadora de comenzar la construcción de un *“Matadero Frigorífico de animales menores para encuadrar dentro de las bases sanitarias establecidas por la Dirección de Bromatología y Química de la Provincia de Santa Fe y SENASA, la faena y comercialización de pequeños animales”* (Memoria del Frig.Mat. de Animales Menores, p.1 s/f). Subyace a esta decisión la necesidad de adecuar la actividad que hasta ese momento se venía realizando en la escuela de manera informal, y pasar a un planteo productivo acorde a las exigencias de la normativa prevista para esa actividad. En la entrevista realizada a quien fuera director en ese momento, el sr. Antonio afirma:

“Todo esto se hacía con algo muy rudimentario, algo muy sencillo y a partir de que...por ahí en los años noventa, comienza a plantearse que ya este tipo de venta en el mercado de Ceres que era exclusivamente al mercado de Ceres, se iba a poner dificultoso, ¿por qué? Porque empezaba a haber una acción más importante de las esferas oficiales en cuanto al tema de sanidad, salud, todo el tema de bromatología concretamente.”

Frente a esta nueva realidad se hace necesario la asistencia técnica y los fondos que permitiesen la construcción de las instalaciones acordes, y como se señala en el mismo documento consultado, luego de no haber encontrado *“voluntad de inversión por parte de empresarios, a quienes se ha interesado en el proyecto”* se le dio participación al INTA y a la APDR²⁰, *“con los cuales se profundizó el proyecto y se transformó de institucional en comunitario”*.

²⁰ Es importante destacar acá, lo que se explica en detalle más adelante (actores). La APDR fue creada en el año 1995 se constituye a partir del trabajo conjunto de la Agencia de INTA local, el Municipio de gestión Radical y el gobierno provincial que promocionaba esta herramienta. El plan estratégico de la APDR que se escribe al

A partir de este momento toma participación el Honorable Concejo Deliberante y por ordenanza N° 710 de fecha 10/09/1997, declara de interés a esta iniciativa. Mientras que por su parte *“las autoridades del Ministerio de Educación y de la Dirección de Bromatología y Química de la Provincia de Santa Fe, tomaron la decisión política de elaborar los planos, inscribirlos y entregarlos con fecha 17/10/97 a la Asociación Cooperadora para que construya la obra.-“* (Memoria del Frigorífico Matadero de Animales Menores, p.1 s/f)

Todos estos elementos fueron construyendo los precedentes para que avanzado el año 1999, la APDR hiciera efectivo el primer préstamo a la Asociación Cooperadora por un monto de 35 mil pesos que sirvió para un importante avance en la obra, pero no alcanzó para que la misma fuera finalizada.

- Tal como se consigna en la memoria citada, y se corroboró en entrevistas, ese primer aporte monetario de la APDR no fue suficiente y luego de casi 7 años de estar la obra inconclusa, las autoridades de ambas instituciones acordaron un nuevo aporte que permitió comprar el equipamiento faltante para poner en marcha el matadero. En esta oportunidad la Asociación Cooperadora también se vinculó con una cooperativa ganadera local quien les facilitó mediante crédito, los fondos para adquirir algunos implementos imprescindibles para funcionar.

De esta etapa interesa resaltar que, debido a la imposibilidad de devolver el crédito inicial otorgado en el año 1999, la Asociación Cooperadora y la APDR llegaron a un nuevo acuerdo del cual se hace referencia en el documento analizado diciendo que: *“la Asociación para el Desarrollo Regional se asoció a la Cooperadora de la Escuela Agrotécnica N° 308 y continuar juntos el proyecto”* (Ibid., p.1). En otros términos, lo que sucedió a partir de ese acuerdo es que la APDR, ante la incapacidad de pago de la Asociación Cooperadora escolar,

poco tiempo de su creación formal incorpora entre sus líneas **“la promoción de sistemas alternativos de producción (criaderos de pequeños animales) como apoyo al “proyecto de matadero de pequeños animales” ya aprobado, de la Escuela Agrotécnica de Ceres”** (p 5).

adquirió el 50% de la propiedad del predio en el que se encontraban las instalaciones del hasta ese momento inconcluso Matadero de Pequeños Animales. Con este mecanismo se terminó de financiar la obra y se logró concluir para que en abril de 2008 comience a faenar pollos.

Todo este período signado por la imposibilidad de terminar de construir el edificio a pesar del endeudamiento, es referido por parte del ex director Sr Antonio, como un período donde el contexto económico resultó sumamente adverso para las producciones locales.

“fue toda una época que cuando vos tenías que comprar el alimento y no lo podías producir no podías aguantar el costo financiero de esto. Ante esta situación el matadero quedó “liso”²¹, pudimos hacer unas matanzas de pollos, no pudimos hacer nada con cerdo, y después no pudimos hacer más pollo, es decir, era imposible colocar el pollo, el pollo venía a un valor muy bajo, y nosotros estábamos duplicando el costo de producción, con lo cual a la duplicación del costo de producción le agregábamos el costo de faena, el costo de distribución, y era imposible producir pollo, por lo tanto la producción de pollo se siguió haciendo como una cuestión para que los chicos practiquen y vean qué era un pollo, nos dedicamos un poco más a la gallina, ponedora, porque era algo que no tenía dificultad para comercializar, el pollo que hacíamos lo vendíamos en el comedor escolar, pero de todas maneras más caro que ir a comprar el pollo pero bueno, había que hacerlo”

La mirada desde la Escuela, en este caso representada por la persona que fuera su director, atribuye a ese contexto negativo la imposibilidad de un buen funcionamiento del emprendimiento, y narra desde su punto de vista cómo fue necesario recurrir a un acuerdo con la APDR que permitiera al menos dejar “cubierta” a esa institución acreedora y por otro lado refiere a una cesión de la planta a un privado como “para que eso no quede parado, básicamente por la cuestión de la cámara y de la caldera” refiriéndose a los daños que produce la inactividad en estos bienes y justificando la mencionada cesión, como una estrategia que ayudaría a mantener los bienes considerados muy valiosos adquiridos hasta ese momento.

²¹ Es un modismo que usado en esta expresión significa arruinado, o liquidado. Esta expresión se debe entender como “Ante esta situación el matadero quedó arruinado”

En este punto el emprendimiento agrega actores con capacidad de decidir y deja de ser una cuestión de la escuela y su Asociación Cooperadora, sino que tal como lo señala el ex director, se ingresa a un empresario privado para que utilice las instalaciones, y se le cede un porcentaje de la propiedad del predio a la APDR como una forma de saldar la deuda contraída y que de otra forma no se podría cancelar.

El período que va desde el 2008 hasta el 2011 es mencionado en la memoria como de un “*impase de diversos inconvenientes operativos y financieros*”, durante el cual el privado al que se le habían cedido el uso de las instalaciones desarrolló su actividad de manera individual y, luego de negociaciones que implicaron la judicialización de la situación, abandonó el lugar, quedando nuevamente el Matadero de pequeños animales en desuso.

Aunque se está presentando la articulación Escuela-APDR, es necesario a los fines de tener una completa comprensión de la misma, sumar la mirada que desde el INTA se tuvo de esta “metamorfosis” que fue operando en el emprendimiento.

La AER Ceres y la Asociación para el Desarrollo trabajan en proyectos generados conjuntamente, y uno de ellos se vinculó al Matadero de la Escuela. Por eso es importante citar las expresiones de Julio, el Jefe de la AER INTA Ceres, quien contaba su visión sobre esta parte del proceso:

“...cuando pensaron en hacer un pequeño frigorífico, solamente para atender su producción local, salió una iniciativa, incluso la Asociación para el Desarrollo lo apoyó de hacer algo un poco más grande para atender a todas las producciones pequeñas de la región. Bueno eso también fue conflictivo, desde el momento en que se terminó el frigorífico, desde ya que llevó muchísimo tiempo para terminarlo, en el momento en que se terminó, se establecieron los conflictos, de quién operaba este frigorífico, al principio apareció operando una persona, el cual no se pudo integrar a un grupo que venía trabajando bajo un esquema nuestro de un programa llamado Profeder y Profam, en esto tal vez nosotros estuvimos un poco más involucrados en todo este tema, pero siempre de lo organizativo de los productores”

Resalta en el relato la temporalidad que muestra un desfase entre los tiempos de construcción de una obra material y los de organización de los actores. Se presenta la conflictividad de este proceso a partir de las soluciones “apuradas”

que se deben tomar en gran medida bajo la presión que significa una infraestructura que está esperando ser utilizada.

Se puede afirmar que la decisión de ceder parte de la propiedad del predio a la APDR como una solución a la imposibilidad de afrontar las deudas contraídas, deja latente un embrión de conflicto entre estas dos instituciones. Mientras la dirección estuvo a cargo de Antonio, quien fuera el histórico director que promovió y participó activamente de todas las etapas, este conflicto no aparecería.

Sobre esta coyuntura también resulta esclarecedor el relato que hace Julio en el cual refiere

“Luego, bueno al no poderse involucrar los productores, tuvimos que, se tuvo.....bueno quedó cerrado, hubo conflicto con la persona que entró, se tuvo que “arreglar” con la persona que había tomado el frigorífico, de ahí hubo cambios en la dirección de la escuela Agrotécnica, esos cambios.....la gente nueva no estaba informada, hubo todo un conflicto entre la Asociación para el Desarrollo que tenía una parte del frigorífico, porque bueno, para terminarlo la Asociación tuvo que poner plata y se tuvo que quedar con la mitad del frigorífico, entonces la Escuela Agrotécnica reclamaba esa mitad, por qué la Asociación para el Desarrollo se la había quedado, y bueno, todo esto fruto de una descoordinación y una falta de comunicación interna”

El retiro de Antonio como director y la asunción de nuevas autoridades escolares, produjo un resquebrajamiento en la relación. Aparecen las “fallas” en la articulación adjudicadas a falta de comunicación o descoordinación. Cabría preguntarse cuánto incidió la figura de un director que asumía personalmente los emprendimientos, y cuál fue el rol que desde las instituciones de extensión se desempeñó en el trabajo organizativo con los actores (productores) que darían sustentabilidad al emprendimiento. Y si la cercanía y el permanente intercambio entre las tres instituciones (Escuela, APDR e INTA), se trató de una verdadera articulación interinstitucional o un proceso en el que predominaron las influencias personales.

La actitud de la directora entrante (Liliana) en reemplazo de Antonio fue de fuerte cuestionamiento a las decisiones tomadas y desplegaba una gran desconfianza sobre la honestidad del papel jugado por la APDR. Al ser entrevistada, Liliana vuelca sus apreciaciones resaltando lo educativo como un espacio diferenciado del escenario de la producción y comercialización en el

cual se produjeron numerosos cambios, a los que la escuela, en su faz productiva, no pudo acompañar ni adecuarse, *“pienso que se pensó muy en grande”. “fue una idea demasiado utópica” ...“si hubiese sido algo más chico, más pensado como parte pedagógica, didáctica, me parece que hoy lo estaríamos llevando a cabo...”*. Reforzando esto que los cambios en la sociedad, tanto económicos, como en lo que refiere a formas de producir hicieron que hoy no se haya podido “concretar” plenamente la obra tal como fue pensada. Adjetiva de *“visionario y soñador”* al anterior director y plantea la articulación con la APDR en los siguientes términos:

“...hoy la realidad es tan distinta que no se ha podido concretar en su totalidad esto acá, hoy está en un cincuenta por ciento en manos de la escuela, el otro cincuenta por ciento es de la APDR (Asociación para el desarrollo Regional) quien ayudó a concretar o culminar la obra y lo hemos dado en comodato a una cooperativa de pequeños granjeros para que puedan sacarlo a flote”

Y completa su punto de vista con las siguientes palabras: *“Entonces vimos la única salida o la única forma de poder concretar el sueño de este visionario es dándoselo a una cooperativa de pequeños inversores no es cierto?”* Resalta en esta expresión la forma de llamar a los productores de la cooperativa, a cargo del matadero como “inversores”, y puede ser considerada el reflejo de su manera de concebir el emprendimiento heredado.

Se observa cómo la articulación interinstitucional está atravesada por las personalidades de quienes las llevan adelante. Siendo difícil diferenciar en algunos casos entre proyecto institucional y proyecto personal. Este tipo de incidencias y cambios en los directivos afectaría de lleno en cómo sería, de aquí en adelante, la articulación APDR – Escuela, a la que se suma ahora la cooperativa de productores.

- Estando la APDR en calidad de socia, y con una Asociación Cooperadora debilitada por las deudas acumuladas y el desgaste que implicó la construcción del edificio durante casi diez años (1998-2008), en el año 2011 se retoma el trabajo en torno a la idea de poner en marcha el Matadero. En esta oportunidad

con el formato de los grupos del Programa de INTA Cambio Rural, una técnica de la APDR acompaña a productores de la zona *“fomentando y concretando reunir a los pequeños productores en una Cooperativa para que se haga cargo del matadero terminado y en condiciones de operar para la faena de pequeños animales de granja”*, tal como se puede leer en las Memoria del Frigorífico Matadero de Animales Menores (Matadero de la Escuela)²².

Es en este momento que comienza a gestarse una organización de productores pequeños y medianos, que con el acompañamiento de la técnica de la APDR en articulación con el programa Cambio Rural de INTA, van adoptando un formato asimilable a una cooperativa. A partir de esta organización, se logra comenzar a faenar en el “Matadero de la Escuela” animales menores de estos productores, ofreciéndose además el servicio a otros productores que lo soliciten. En esta etapa se vinculó este Matadero con el Frigorífico Matadero NK, ya que se acordó por gestiones de los técnicos, que los cerdos grandes de los productores del grupo, se faenen en el recientemente inaugurado Frigorífico Matadero de Bovinos (NK).

Tal como lo señala Paula²³, la técnica de la APDR a cargo en este período, hubo una serie de requisitos de ASSAL²⁴ que nunca se pudieron cumplimentar al igual que los vinculados a la personería de la Cooperativa, y que representaban una limitante a la posibilidad de comercialización y funcionamiento del Matadero. A las faltas de cumplimiento frente a las exigencias de ASSAL, y la carencia de una personería jurídica se sumaban también las características edilicias que hacían imposible el faenado de cerdos de gran porte (capones). Al respecto Paula precisó:

“no teníamos la habilitación de la ASSAL para poder sacar la mercadería fuera de Ceres, y además las dimensiones de las gancheras no eran aptas para cerdos grandes.

²² Matadero de la Escuela es el nombre por el cual es identificado por la mayoría de los habitantes de Ceres, más allá de las denominaciones que las instituciones y las instancias formales le hayan dado.

²³ La técnica fue entrevistada telefónicamente específicamente para solicitarle información que permitiera reconstruir la etapa en la que ellas se desempeñó como técnica de la APDR.

²⁴ ASSAL: Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria. Organismo provincial que mediante convenios con los municipios ejerce el control sobre las cuestiones alimentarias en el territorio.

Y el matadero solo para chivos y corderos (que son productos estacionales de las fiestas), no es sustentable económicamente”

Si bien el interés de la APDR seguía siendo darles utilidad a las instalaciones del Matadero de la Escuela, las limitaciones antes mencionadas comenzaron a hacer pensar en otro tipo de funcionalidad de las mismas y así se concibe la idea del Despostadero de cerdos.

En la continuidad de esta etapa, se produce un cambio de técnico. Renuncia Paula y luego de un período de aproximadamente tres meses sin técnico, la APDR contrata a otro que se suma con su propia impronta al proceso que se venía dando. El cual al ser entrevistado expresa:

“...cuando entro a trabajar, los objetivos planteados de los asesores anteriores eran básicamente (...) pero básicamente digamos trabajaban en varios frentes, trabajando con pequeñas producciones, eran producciones que abarcaban pollos, abarcaban chivos, bueno lo que es producción caprina, ovina y también porcina. Y bueno, ese es el frente que tenían ante los técnicos anteriores, cuando entro yo a trabajar, bueno yo la mayor parte del tiempo es ser técnico asesor de producción porcina, me dedico a ser técnico en producción porcina, y empiezo a trabajar en cerdos. Lo primero que planteo es trabajar un solo frente porque abarcar tantas producciones es imposible técnicamente y físicamente no?”. (Marcelo, técnico de APDR)

En esta etapa, es pertinente señalar, que el grupo de productores ya llevaba un tiempo de contar con acompañamiento de los técnicos²⁵, y habían atravesado un período en el que se realizaba el faenado con participación activa de muchos de ellos. Esta combinación de acompañamiento que implicaba regularidad en reuniones donde se discutía y se consensuaba, más una actividad concreta

²⁵ Si bien el técnico contratado por la APDR es uno solo y formalmente es el responsable del acompañamiento grupal, el funcionamiento del mismo se da en una estructura en la que interactúan técnicos del INTA con los técnicos de la APDR. Se realizan semanalmente reuniones técnicas programadas y por el hecho de compartir el edificio, se producen muchas “reuniones” espontáneas y de intercambio. De tal manera que las decisiones que se adoptan al atravesar este proceso no se pueden atribuir únicamente a la voluntad de un solo técnico. Ello explica el plural que utiliza en el lenguaje al referirse en la cita textual a “los asesores anteriores” y en este caso a “los técnicos”

como el faenado, fueron consolidando el funcionamiento grupal, y el proceso de toma de decisiones cada vez más tenía lugar en el seno de ese grupo.

Se da una interacción entre el técnico y el grupo de productores y de los técnicos involucrados directa e indirectamente (técnicos de INTA) con el grupo y con el emprendimiento. Esta interacción lleva a tomar decisiones a partir de conjugar los intereses de los productores, la realidad económico-productiva del contexto y la valoración/interpretación que los técnicos hacen de esta.

Una primera definición generada a partir de esa interacción es la de trabajar solo con cerdos, tal como lo dijo el técnico entrevistado, y es en esta etapa que se puede observar también la gravitación que tuvo en estas decisiones, la existencia del otro emprendimiento el Frigorífico Matadero NK, que se podría encargar del faenado de cerdos. En el relato de Marcelo, el técnico que sucedió a Paula, encontramos precisiones sobre estos temas:

“cuando empiezo a trabajar, pasan unos meses y se empieza a trabajar acá en la ciudad de Ceres en un frigorífico que arma el INTI con la municipalidad (...) y ya se empieza a trabajar entonces ya nosotros empezamos a mirar con otros ojos a la alternativa productiva”

La mirada de este técnico estaba puesta en el contexto, dentro del cual la realidad de la producción de cerdos presenta algunas características que eran consideradas y discutidas en el grupo de productores, y de esa manera se iba definiendo que hacer a partir de ser ya una cooperativa y tener las instalaciones del llamado Matadero de la Escuela. Parte de esto queda dicho en lo que Marcelo expresa en la entrevista:

“uno ya venía viendo como las producciones en los campos se iban, digamos, en un sentido técnico-económico mal, o sea los productores digamos estaban mal económicamente la mayoría (..) bueno los técnicos hablamos de eficiencia productiva, pero en realidad el gran problema que todas las producciones enfrentan siempre es el comercial, siempre termina siendo el cuello de botella para toda actividad”

Se empieza a evaluar según lo narra el técnico que la posibilidad de invertir en los sistemas productivos de cada una de las granjas pensando en faenar los cerdos resultan muy grandes, mientras que invertir en un proceso industrial de transformación permitiría un mayor agregado de valor al producto cerdo.

De esta manera se arriba a la decisión de descartar la idea de poner en marcha el Matadero de la Escuela como tal, sino que se opta por transformarlo en un Despostadero de Cerdos, que es el formato con el que este emprendimiento funciona hoy. Interesa resaltar del relato textual del técnico abajo transcripto, que la decisión de funcionar como despostadero, no fue adoptada rápidamente, sino que implicó numerosas discusiones y la evaluación de otras alternativas. Tal como refiere Marcelo:

“Entonces que dijimos? ¿Qué hacemos...? ...porque en realidad el proyecto de valor agregado que la cooperativa tiene hoy en día surge de muchos debates, primero queríamos alquilar un campo para hacer maíz, para tener maíz, después que queríamos hacer una gestación y lactancia juntas en un campo, después un banco de semen o laboratorio y te das cuenta que las inversiones eran totalmente alocadas con relación a abrir una carnicería, un despostadero, una fábrica de chacinados y la diferencia estaba en ese lado no?”

A esta altura del proceso, queda claro que la injerencia de la faz educativa, ya sea de la dirección de la escuela o de la Asociación Cooperadora había quedado relegada y limitada al cobro de un alquiler y, como lo dijera un docente al ser entrevistado, la posibilidad de hacer visitas semanales con los chicos para que conozcan y vean como se desposta y como se prepara la carne.

En la actualidad el emprendimiento además de desposte de cerdos también fabrica chacinados y realizan venta por mayor a los carniceros locales y algo de venta al por menor, pero en las mismas instalaciones. Es decir, optaron por no instalar un local comercial de venta minorista para no transformarse en una competencia para los carniceros locales que son sus principales clientes.

A lo largo de las distintas etapas de lo que fuera en el origen el Matadero de pollos de la Escuela hasta el hoy llamado Despostadero de la Escuela²⁶ la

²⁶ La ubicación de la Escuela en el periurbano de Ceres le dio el carácter de referencia cuando se quiere indicar un lugar o una dirección, a lo cual se agrega la visibilidad social que tiene esta institución en el medio local. Al estar el edificio del

intervención estatal nunca fue directa y en general estuvo mediatizada por distintas estructuras institucionales en su mayoría locales, como del sector educativo o de financiamiento y extensión.

Y en cuanto a su vínculo con el gobierno local (municipio) se debe señalar que atravesó en su recorrido, gestiones de los dos signos políticos predominantes que estuvieron al frente de la administración municipal.

La pertenencia de quien fuera director (Antonio), a una de esas fuerzas políticas (UCR) además de haber ocupado cargos, fue observada como un elemento a analizar y se considera que fue teniendo alguna incidencia de acuerdo a las diferentes gestiones que ocuparon la intendencia local. En este sentido el ex director al ser entrevistado manifestó:

“cuando empezamos a trabajar en serio con el matadero, fue todo gobierno radical, indudablemente mi filiación política daba....es más, yo he sido concejal, he sido secretario de obras públicas, he sido concejal durante muchos años en todo este proceso yo estuve directamente relacionado a la Municipalidad, yo creo que indudablemente que sí, no podemos decir que no, toda esta relación personal, política, el hecho de yo haber estado en el concejo, lo que sí tengo que destacar que la oposición en el concejo en ese momento, no hizo nunca....al contrario, cuando este tipo de proyecto se presentaba, llevaba el acompañamiento mayoritario, absoluto. Entonces no hubo, ante estas cosas no hubo oposición de la oposición, que, aunque era minoría, podría haberla presentado, pero no, en eso hay que reconocer que no hubo nunca, y yo creo que sí, que efectivamente, es decir somos humanos, tenemos afectividad, y lo político está dentro de la afectividad”

En este plano de análisis es posible observar que, en todo el desarrollo del emprendimiento, la articulación con el municipio en general es mínima y reducida a la realización de trabajos que requerían el uso de maquinarias o puntualmente en el caso de la ordenanza habilitante que fue tratada en el Concejo. En el tiempo en que este director estaba en funciones y en el ejecutivo municipal estaba el signo contrario (PJ), esto no se modificó.

Despostadero de la Comare en el predio de la escuela, mas allá de la tenencia legal y la formalidad administrativa, produce que todos los habitantes del medio lo llamen el Despostadero de la Escuela.

Puede decirse que cuando el director hace uso de su retiro jubilatorio, y a partir de la incorporación del proyecto a la APDR y principalmente a partir de las gestiones de los técnicos, las diferencias políticas partidarias se diluyen y se producen muchas más acciones conjuntas entre el Despostadero y el gobierno municipal.

CAPÍTULO 3: DESCRIPCION DE ACTORES Y ALGUNAS DINÁMICAS SOCIOECONÓMICAS EXISTENTES EN EL TERRITORIO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA.

3.1. DESCRIPCION Y MAPA DE ACTORES

Para lograr una visualización descriptiva que permita la comprensión de la trama social presente en el ámbito de cada uno de los analizadores elegidos, se utilizan cuadros a modo de esquema como forma de resaltar actores y mostrar gráficamente vínculos entre ellos.

La identificación de los actores que se visibilizan en torno a esta política pública de agregado de valor, específicamente en torno a lo que fue la obra realizada en el territorio, nos permite conocer y describir también los tipos de actuaciones, vínculos y dinámicas que acompañaron la implementación de la mencionada política.

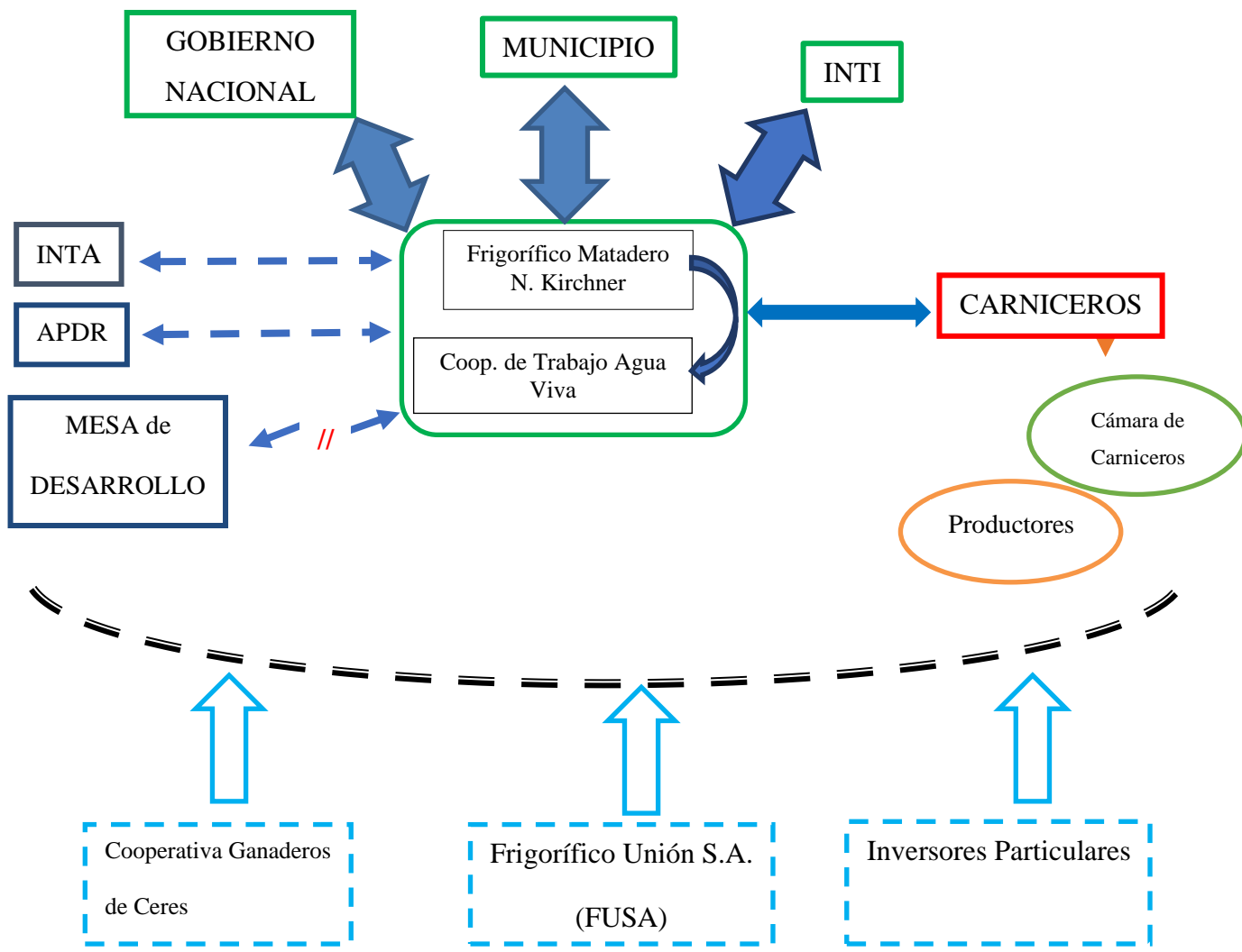
En tal sentido el cuadro nos muestra a los actores considerados preponderantes que movilizó esta obra. Esta ponderación que se vuelca en el gráfico, surge de los datos recogidos mediante entrevistas, conversaciones espontáneas, fuentes secundarias, y la observación participativa que se realiza favorecida por el rol de agente de extensión del tesista. Corresponde aclarar que no pretende dar cuenta de la totalidad de actores involucrados ya que por tratarse de una actividad que atraviesa a la sociedad toda²⁷, sería un universo inabarcable.

Lo que se consideró fue la naturaleza de los mismos, la cercanía de esta con el tipo de emprendimiento, y la existencia o ausencia de vínculo durante el proceso que se está analizando.

El primer esquema presentado que se puede observar a continuación, reúne a los principales actores en torno al Frigorífico Matadero NK.

Figura N°:8: Esquema de actores del Frigorífico Matadero NK

²⁷ Se considera la provisión de carne como una cuestión ligada a la Alimentación, por lo cual es un fenómeno social que de una manera u otra atraviesa a cada estamento de la comunidad.



Con conectores más gruesos se señalan las vinculaciones con tramas de mayor densidad, y conectores más débiles las articulaciones que tuvieron menos presentes o se limitaron a consultas puntuales. Como así también la falta de conectores con algún actor refiere a una ausencia considerada significativa como es el caso de los Productores. Y se ubican en un lugar

particular, a una cooperativa ganadera, uno de los frigoríficos locales y los inversores privados²⁸.

3.1.1. Gobierno Nacional, INTI, Municipio.

El arribo de este emprendimiento a la localidad de Ceres como ya se consignó, estuvo gestionado de manera personal por el Ejecutivo municipal y formó parte de un programa nacional que integraba la cartera de programas del INTI. Esta vinculación muy estrecha entre Municipalidad, Gobierno Nacional e INTI, fue la impronta que tuvo el proceso en sus primeras etapas. Una relación casi excluyente de otros actores y con una profusa difusión de las actividades y avances de la obra civil.

Entre las motivaciones que hubo para traer esta obra a la localidad, expresadas por los funcionarios municipales están las de tipo afectivo tal como lo expresa Enrique el Intendente, “...nosotros veníamos añorando y pidiendo y siempre la nostalgia y el recuerdo del viejo matadero. Escuchar a los más veteranos de acá de Ceres hablar siempre que pedían y pedían un matadero”, y también se acompaña a estas expresiones con otras que refieren a cuestiones económicas productivas como cuando el mismo entrevistado precisa que Ceres produce mucha carne de la que se va a exportación y que por no tener un frigorífico en la ciudad los costos se elevan y eso no beneficia a la gente.

La vinculación directa con las autoridades nacionales es puesta de manifiesto enfáticamente por el funcionario y permite como ya se describió, dar cuenta de la manera en que se gesta la llegada de la política de valor agregada al territorio y de la cercanía del gobierno local con el nacional. En el relato Enrique expresa:

“con esos pensamientos siempre viajábamos e íbamos a Buenos Aires a gestionar y siempre la pregunta era la posibilidad de hacer un frigorífico. En ese tiempo el gobierno era de Néstor Kirchner, por eso tiene su nombre (...) pasaron unos meses...Néstor el

²⁸ Inversores privados se denomina para este trabajo a personas que representan a empresas del rubro como son Frigoríficos de otros lugares del país o empresas consignatarias que compran en el mercado local a través de sus operadores. En algún caso también son productores ganaderos en campos de la zona. Se completa su definición más adelante.

presidente nos dijo que si, que estaba la posibilidad y que nos insertaban dentro del grupo del Norte Grande para hacer los frigoríficos (...) y un día, justo fue el día de mi cumpleaños, el 29 de marzo del 2008...me llaman para confirmarlo...2009...para confirmarme (me llamó) el secretario de industria”

El INTI como ya se consignó, es un organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, dependiente del Ministerio de Industria y Turismo de la Nación que se presenta como generador de tecnología con un área de extensión destinada a la transferencia de la misma a los territorios. Tal como lo mencionan los relatos y se pudo corroborar con la documentación consultada, existía el programa Norte Grande creado en el INTI en el cual fue incorporado Ceres a partir de las gestiones del gobierno municipal y la participación de este en espacios partidarios.²⁹

3.1.2. Los Carniceros.

Los carniceros constituyen un colectivo que por su especificidad resulta uno de los actores más vinculados de manera directa con este emprendimiento. Según los datos que arroja el listado del Derecho de Registro e Inspección Municipal son 46 las carnicerías habilitadas. Este registro puede tener alguna diferencia con la realidad actual porque el mencionado registro va receptando tanto nuevas inscripciones como solicitudes de bajas cotidianamente, las que de todos modos no resultarían en variaciones significativas de este número consignado. También se considera la posibilidad de que en menor medida existan algunas carnicerías que no hayan sido registradas aún.

Se ubican en el cuadro de actores ligados débilmente al emprendimiento por el tipo de vínculo que plantean con el Frigorífico NK. Si bien dicho vínculo fue teniendo variantes en su intensidad en las distintas etapas, el resultado final, al cabo de 6 años de existencia de la obra en el territorio, en términos generales permite considerar débil y distante la conexión de este sector con la obra que encarna la política en el territorio. Esto resalta más aún si se considera la relevancia de este actor para un establecimiento donde se procesa su principal producto, y las

²⁹ Esta información está desarrollada en esta misma tesis bajo el título: -Programa “Norte Grande”: un nombre para el marco de la política pública.

expectativas que sobre él pusieron, tanto el Municipio como la política pública en general tratándose de uno de los actores locales a los que más incumbe el emprendimiento analizado.

Es posible desglosar el análisis tomando primero en cuenta la percepción de este actor (considerado como colectivo) en relación a los aspectos generales de la idea propuesta por esta política en términos de desarrollo, y de lo que representa una industria local para el medio. Donde por otra parte, existe desde siempre una mirada generalizada de la que el carnicero no está ajeno, acerca de que el desarrollo viene con la industria y se añora permanentemente un pasado en el que numerosas fábricas (Fabrica de Fideos, Fabrica de Manteca, Cremerías y numerosas Fabricas de Muebles, etc.), funcionaban en la ciudad y zonas rurales cercanas. En tal sentido se detecta en todos, una valoración positiva del emprendimiento. Juan, un carnicero entrevistado lo expresa así: *“yo siempre dije...yo lo apoyaba...si está bien trabajado eso tiene que rendir para el pueblo...porque es suerte tener un frigorífico así...a un paso”*. Por su parte Pedro, otro de los carniceros grafica: *“...del frigorífico puedes hacer pequeñas fabriquititas. que el cebo...que esto que el otro (...) qué carnicero ceresino no hubiese querido algo para Ceres tipo como decir tenemos una fábrica!!...una industria!!¿que ceresino no lo va a querer? ¡Una forma de dar trabajo!”*

En la medida que se indaga sobre los comienzos cuando la obra fue presentada, las expresiones, además de recordar haber sido convocados por “Enrique” (el intendente) algunos, por el INTI otros, apuntan a señalar tanto las deficiencias organizativas que como sector ellos reconocen tener, como las del gobierno local al hacer la convocatoria para proponerles hacerse cargo del establecimiento. Los comentarios refieren a la falta de organización propia en torno a una Cámara de Carniceros que los agrupe, a la decisión del Municipio de no querer ser parte de la administración del Frigorífico, y también del entramado político partidario que subyace a este tema, aunque en todos los casos esto es visto como relativamente legítimo e inevitable pero que traba algunas cosas. Pedro al ser entrevistado explicita:

“La historia del Matadero empieza como creyendo que tenía que ser para Ceres...a mí no me gustó en el sentido que el matadero...(piensa)...primero que se arme una Cámara de Carniceros, la Cámara constituida, la cosa va en serio, tiene que haber una comisión, tiene

que haber un abogado, tiene que haber un contador, tiene que haber profesionales que dirijan la batuta, porque nosotros si bien somos carniceros, no somos profesionales en la materia. Yo una noche en una reunión lo planteé...que sea de la Cámara de Carniceros y del Municipio, y me dijeron que no que el Municipio no podía ser por equis motivo...y a mí me parecía que no, que no es así, que realmente podría haber sido de la Cámara constituida y del Municipio”

Y en referencia a poder constituirse en una organización que nucleee a los carniceros, en aquel momento en que les ofrecían el frigorífico, las expresiones que dan cuenta de la imposibilidad de hacerlo las encontramos en el relato de Pancho:

“Nos juntamos una vez...a dos reuniones fuimos, para...la idea era formar una cooperativa, no se dio porque nadie quiso hacerse cargo...nada...la idea era hacer una cooperativa entre todos los carniceros y que vaya adelante...pero...no se dio...no hubo acuerdo entre los carniceros tampoco...”

Y Mauricio, otro de los entrevistados complementa:

“Fue bastante complicado me acuerdo... (piensa)...tuvimos varias reuniones. Siempre está lo político lamentablemente...pero si...siempre me pareció buena idea...lo que pasa es que acá en la zona...viste lo que pasa con el tema de la política... hay apoyo del municipio, no hay apoyo del departamento, no hay apoyo de la provincia, siempre tenes esas trabas (...) Se arrancó con una Cámara de Carniceros entre comillas, porque nunca fue...todo fue como para ponerle un nombre nomás...está todavía la Cámara, pero nunca más nos reunimos...fue en ese momento y nunca más hubo nada. (...) En las reuniones de la Cámara de Carniceros, todos pensaban distinto, todo tienen su idea y que se yo, no sé si cada uno quiere tirar para su lado, pero no es fácil unir a los carniceros...”

Cabe aclarar que más allá de que él no lo haya mencionado en ningún momento de la entrevista, Mauricio fue señalado por los demás carniceros como quien había sido elegido el presidente de la Cámara de Carniceros cuya creación fue motorizada por la obra del Frigorífico NK y tuvo una duración muy corta sin que haya quedado ningún tipo de vestigio organizativo en el rubro.

Del intercambio cotidiano con este sector y de la información obtenida a partir del trabajo de campo (entrevistas) se observa la importancia que le otorgan a una instancia como sería una Cámara que los agrupe, lo cual es visto por ellos mismos como una necesidad y consideran que hacerlo les daría importantes ventajas. Esto se contrapone con lo ocurrido al momento de tener la oportunidad de organizarse.

Cuando el municipio los convoca y a partir de la posibilidad real de tener la administración de un Frigorífico Matadero, emerge con fuerza la necesidad de organizarse, esto como se consigna en las citas antes transcritas, es considerado por todos los entrevistados como algo casi imposible. Se puede observar que se mencionan las reuniones donde se intentó crear la Cámara y las constantes dificultades de consensuar algo.

Posando la mirada sobre el presente de la obra, se detecta en los carniceros, en principio un desconocimiento de los distintos momentos que atravesó a partir de las gestiones hechas desde el municipio³⁰ para que funcione, y es posible encontrar también quienes aluden a la ineficiencia con que hacen el trabajo del faenado, mala atención comercial, o es visto como una oferta más dentro de las posibilidades siendo en algunos casos clientes del Frigorífico NK. Pancho, quien además de la carnicería es propietario de un camión refrigerado nos cuenta:

“cómo anda ahora no se, porque yo hace dos años que no faeno más acá. Faené dos o tres veces, le hice unos viajes con el camión pero no me gustó como se manejaron...ciertas cosas no me cerraban y por eso no trabajé más con ellos...(…) la faena no es buena, falta...falta...no se si falta tecnología, falta el aprendizaje de la gente...”

En el mismo sentido Pedro explica

“Al frigorífico de acá nunca lo usé...motivo? ...cuando el frigorífico empezó, vinieron, vino un chico, ya no recuerdo quien...ya los chicos se me pasaron todos...(risas) y bueno le pregunté y ellos no estaban inscriptos...no sé si el frigorífico actualmente estará inscripto...pero yo en el caso mío tengo que faenar si o si con boleta...”

También se observa un sentido estratégico que los lleva a mantener una relación comercial con todos los que ofrecen el servicio de faena en la localidad ya que consideran valioso mantener varias alternativas al momento de elegir, y porque las ventajas de precio o calidad del servicio que hay entre los principales frigoríficos que actúan en Ceres, no son significativas. Además, también juegan factores

³⁰ Gestiones todas que se detallan en esta tesis bajo el título -De Matadero Frigorífico Néstor Kirchner a Coop. Matadero Frigorífico Agua Viva. En estas gestiones el municipio ofreció para la explotación de las instalaciones ya terminadas del Frigorífico a otros frigoríficos de la zona, a cooperativas ganaderas o a privados vinculados al negocio de la carne. Nunca tuvo de interlocutor a los carniceros quienes por otra parte tampoco mostraron interés ni estaban organizados formalmente.

relacionados a gestiones que hacen los frigoríficos para que el carnicero acceda a la matrícula que lo habilita. El relato de José, un carnicero de más de 45 años de actividad en el medio expresa:

“Como ventaja en relación a lo nuestro no hay mucha ventaja...porque trabajan todos más o menos con las mismas condiciones (los frigoríficos), es decir el costo...por ejemplo Villa Trinidad (FUSA) estaba cobrando 5\$ por kg. de carne, y el frigorífico de acá está en 4,80\$ así que no hay prácticamente diferencia. (...) Yo alterno...el año pasado creo que faené unos 10 animales en Villa Trinidad o sino compré carne (Morteros) y el resto se faenó todo acá. Hay carniceros que por un tiempo faenan acá, por otro tiempo van y carnean en Villa, o faenan en Tostado...yo personalmente...Villa Trinidad me gestionó la matrícula y allá faeno a nombre mío y acá faeno a nombre de Aguas Vivas que es el frigorífico, esa es la diferencia.”

Por su parte Mauricio grafica con sus expresiones sobre la misma idea:

“Trabajo un poco con FUSA y un poco acá con Agua Viva, un poco a cada lado (...) FUSA por ahí la faena es un poco mejor, pero tenes otras ventajas acá, siendo local siempre tenes...otra relación, otro trato, gente conocida...pero trabajo con los dos, capaz que pase un mes o dos meses que mando acá, o pase un mes que mando a FUSA o una semana y una semana”

Aparece también el vínculo construido en el tiempo con los frigoríficos tradicionales cuando no existía el NK, como un factor que incide en la decisión de con que frigorífico trabajar y con cual no. Siendo más difícil para los carniceros con cierta antigüedad optar por el nuevo establecimiento y dejar de tratar con los tradicionales. Esto está expresado en la entrevista que se le hiciera a Arturo, el gerente de la Cooperativa de Ganaderos Ceres cuando relataba como es la operatoria de su entidad y el vínculo con las carnicerías:

“...les vendemos a todos los carniceros de Ceres (...) los carniceros compran en la feria, son como si fueran un matarife, tienen matrícula para faenar, compran en la feria y cada uno lleva a su frigorífico, unos al frigorífico local, otros.....(piensa), generalmente los carniceros más nuevos están faenando todos en el de Ceres y los carniceros más viejos que tenían muchos años de relación con los otros frigoríficos siguen manteniendo esa relación con Armando en Tostado y con FUSA en Villa Trinidad.”

A partir de los relatos de los carniceros, se advierte una adhesión total a la idea que hay detrás del Frigorífico NK, pero también tienen una vivencia cotidiana de la trama comercial en la que se inserta un emprendimiento de esta naturaleza. Este tipo de conocimiento pragmático y profundo de lo que implica el abastecimiento de carne, con sus componentes sociales y económicos, los posiciona de manera crítica frente al discurso construido por las autoridades cuando se les presenta la obra del Frigorífico NK. Pero aun así adhieren a la idea y la reconocen válida. Aunque no la asumen como propia al punto de que los movilice a sortear las dificultades que implica organizarse como sector y hacerse cargo del emprendimiento. Según las expresiones de Mauricio:

“Me pareció muy bueno que ya de entrada tenes mano de obra que es local y bueno siempre tenes un beneficio un poquitito más barata, no mucho. De entrada, se decía que iba a ser gratis...no. Yo ya lo sabía...por más que yo los escuchaba que decían que iba a ser faena gratis, que la carne iba a ser barata...pero no yo ya sabía que eso era imposible porque por más que sea tenes que mantenerlo y algo tenes que cobrar aunque sea mínimo (...) y aunque sea más barato lo tenes y eso no cambia el precio de la carne, el precio de la carne lo pone la hacienda, en el costo (el costo de faenado) no te varia porque es mínimo.”

Se auto perciben como “complicados” y “difíciles” y con muchas miradas distintas sobre la misma cuestión. Esto pone en evidencia que la posibilidad cierta de que un emprendimiento como el Frigorífico NK funcione está ligado al desarrollo de capacidades organizativas de este sector o de una parte de él. Este trabajo es el que en el medio local realizan las instituciones de extensión y las de financiamiento + capacitación.

3.1.3. Asociación para el Desarrollo Regional de Ceres y Hersilia.

Institución creada en el año 1995 a partir de una convocatoria que hizo el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC) a través de sus técnicos, quienes trabajaban conjuntamente con la Agencia de Extensión Rural de Ceres y el Municipio local que en ese momento se encontraba bajo gestión de la Unión Cívica Radical.

Surge como una respuesta a las dificultades que se describen en su Plan Estratégico como *“Alto crecimiento de la población, bajo crecimiento económico, servicios deficientes y profundas brechas entre los diferentes sectores*

poblacionales” (Callaci, 1995 p 4). Las que se atribuyen a una coyuntura económica mundial que implica liberalización de mercados y políticas de ajuste. (Ibid.).

Desde su origen define como forma de funcionamiento una estructura que podríamos llamar política constituida por una comisión directiva y otra estructura técnica conformada por profesionales afines a las líneas que aborde. Tal como queda definido en el documento citado Callaci, (1995) expresa:

“La Comisión Directiva es el órgano de conducción y a su vez quien decide las grandes líneas de trabajo para la elaboración de los proyectos. En forma paralela a la Comisión Directiva funcionará un grupo interdisciplinario constituido por profesionales de distintas áreas, cuyo trabajo permitirá el gerenciamiento de los distintos proyectos. Este grupo será quien aconsejará a la comisión directiva las distintas acciones a seguir según el emprendimiento de que se trate.” (p 5).

Entre lo que define como sus funciones y aportes se puede leer *“Brindar la posibilidad de conocer proyectos con objetivos comunes y trabajar en conjunto, mejorar y optimizar la comunicación y el trabajo entre entidades, además ofrecer un ámbito adecuado para la discusión y el tratamiento de los problemas de la región y las herramientas para la formulación de proyectos de desarrollo regional.* (Ibid.).

Es importante señalar que el autor citado (Callaci) y redactor del Plan Estratégico de la APDR, se trata de quien en ese momento ocupaba el cargo de Jefe de la Agencia de Extensión Rural INTA Ceres (AER Ceres). Se puede afirmar que la creación de la Asociación para el Desarrollo Regional, se enmarca en una estrategia de extensión promovida desde la Agencia de INTA como una forma de intervención territorial. De hecho, desde la fundación en el año 1995 hasta mediados del año 2018 ambas instituciones (INTA; APDR) compartieron edificio utilizando las oficinas de la AER Ceres. Recientemente la APDR adquirió su edificio propio y traslado la mayor parte de su estructura administrativa al mismo, pero dejando a la mayoría de sus técnicos en el edificio donde se mezclan con los técnicos de la AER Ceres.

En el comienzo esta institución se enfocó en dos líneas. La actividad apícola local que en ese momento era incipiente, a pesar de que la zona era reconocida a nivel nacional por sus condiciones agroecológicas propicias para dicha producción. Y el segundo proyecto, ya la ligaba a la Escuela Agrotécnica y a su idea de construir un Matadero. Tal como quedó escrito en el Plan Estratégico (Callaci, 1995) donde se

lee: *"La siguiente acción prevista es la promoción de sistemas alternativos de producción (criaderos de pequeños animales) como apoyo al "proyecto de matadero de pequeños animales" ya aprobado, de la Escuela Agrotécnica de Ceres"* (p 5).

Como se puede observar el origen de esta institución la liga fuertemente al INTA y también al municipio local en tiempos de gestión de la UCR. Se cita en el Plan Estratégico a la municipalidad como una de las partícipes en las gestiones para su creación, y las narraciones hechas al tesista por el propio Callaci sobre esos momentos dan cuenta de un trabajo de intensa articulación.

Se señala este aspecto por considerarse relevante en cuanto a la posible incidencia que haya podido tener posteriormente, si se tiene en cuenta que la construcción del Frigorífico NK tuvo lugar durante la gestión municipal del Partido Justicialista (PJ); en un escenario como el de Ceres donde existe un bipartidismo muy marcado que se sostiene desde el regreso a la democracia en el año 1983. Lo dicho puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N°5: Secuencia de gobiernos municipales de Ceres. (1983-2015).

Período 1983-1987	Período 1987-1991	Período 1991- 1995	Período 1995-1999	Período 1999-2003	Período 2003-2007	Período 2007-2011	Período 2011-2015
Partido Justicialista	Unión Cívica Radical. Intendente electo: Carlos Cartas *Gana las elecciones conformando una alianza entre UCR y Partido Demócrata Progresista.	Unión Cívica Radical. Intendente electo: Carlos Cartas *Gana las elecciones como UCR.	Unión Cívica Radical. Intendente electo: Raúl Ramonda *Gana las elecciones conformando una alianza entre UCR y Partido Demócrata Progresista. *Opositor principal Camilo Busquets del PJ	Unión Cívica Radical. Intendente electo: Raúl Ramonda *Gana las elecciones conformando una alianza entre UCR y Partido Demócrata Progresista *Opositor principal Camilo Busquets (PJ)	Partido Justicialista. Intendente electo: Camilo Busquets *En esta elección el PJ se enfrentaba al Partido Socialista. La UCR no presentaba lista, pero el candidato por el Socialismo era Carlos Cartas	Partido Justicialista. Intendente electo: Camilo Busquets *En esta elección el PJ se enfrentaba a la UCR cuyo candidato era Raúl Ramonda *También se presenta un candidato por el Frente Progresista Cívico y Social	Partido Justicialista. Intendente electo: Camilo Busquets *En esta elección el PJ se enfrenta al Frente Progresista Cívico y Social que lleva como candidato a Carlos Schurrer afiliado a la UCR

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el Tribunal Electoral Provincia de Santa Fe. Sitio web:

<https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/elecciones-generales-provinciales-de-los-anos-1983-al-2003/> Fecha de consulta: 25/07/2019.

Nota: En el cuadro es posible apreciar la sucesión de gobiernos a cargo de la UCR y el PJ como únicas fuerzas políticas que accedieron a la conducción del municipio desde que se retornó a la democracia. Permite ver que, en un período de más de treinta años, los nombres de quienes participaron de actos electorarios con posibilidades reales de ganar, se reducen a tres personas siendo todas de

reconocida militancia en la UCR (2) y en el PJ (1). Obsérvese que en las oportunidades en que se conformaron alianzas o se utilizó el nombre de otra fuerza política distinta a la denominación UCR, el candidato que se presentaba pertenecía a la UCR.

El trabajo conjunto de esta institución con el municipio local del mismo signo político se prolonga durante casi 8 años, que van desde su creación en 1995 hasta el año 2003, en que gana en las elecciones la oposición. En el marco de una sociedad de dimensiones relativamente pequeñas como lo es Ceres, donde dos fuerzas políticas se vienen disputando históricamente los espacios, se dan algunos procesos de identificación a partir de determinadas prácticas, sin que las mismas respondan una deliberada elección ideológica adoptada. En este sentido se puede ver que un tipo de institución de orden técnico financiera como lo es la APDR articulando durante un tiempo prolongado con otra de orden político partidaria como lo es un municipio, tiene como efecto no buscado la asimilación de aquella institución a la parcialidad partidaria de esta.

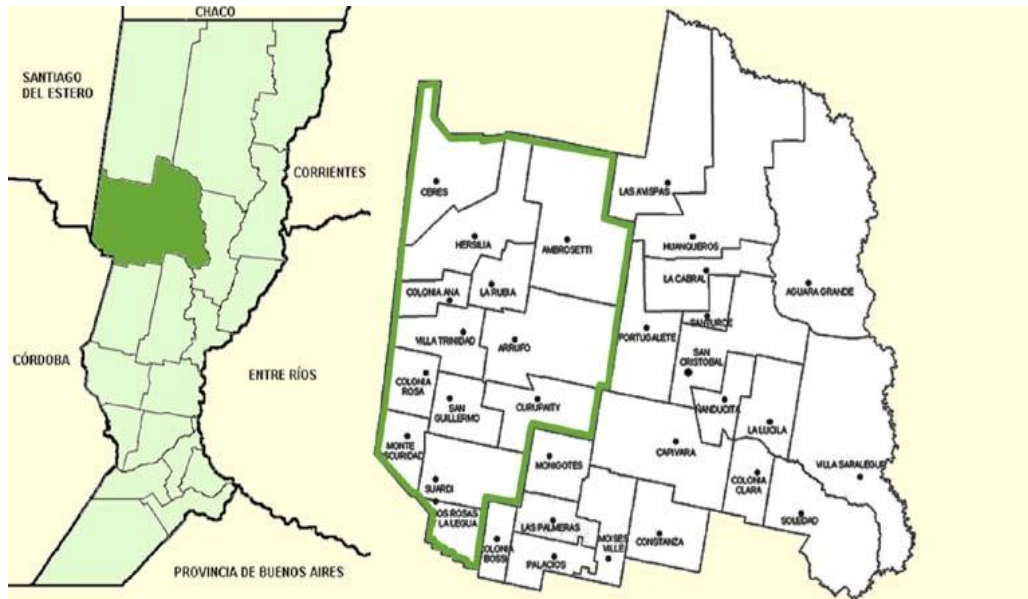
Esto es considerado una dinámica presente en el escenario donde se despliega la política implementada desde el gobierno local central el cual propone la puesta en marcha de un emprendimiento que por su complejidad involucra a varios actores, y por ende la articulación resulta en un valor cuya inexistencia o obstaculización puede afectar el logro de los objetivos de cualquier propuesta.

3.1.4. Agencia de Extensión Rural INTA Ceres.

Las Agencias de Extensión son parte de la estructura ejecutiva del INTA y en términos generales son las que llevan de manera directa a los territorios las distintas acciones para el logro de los objetivos que se plantean desde la estructura política de esta institución.

La AER Ceres, tiene más de 50 años de existencia en esta localidad y su planta está conformada por 4 técnicos de los cuales tres son Ingenieros Agrónomos y uno es Licenciado en Trabajo Social. Se ubica al noroeste de la provincia de Santa Fe y su área de trabajo se extiende por 13 de los 31 distritos del Departamento San Cristóbal, cubriendo un área de 495115 hectáreas. (Ver mapa)

Figura N°9: Mapa de ubicación del área de influencia de la AER Ceres.



*Contorno marcado con línea gruesa verde.

Desde el año 2005 dentro del INTA operaron cambios en cuanto a la forma de entender la realidad en la que se desarrollan los sistemas productivos de base rural.

A partir de la necesidad de abandonar un modelo económico que implicó recortes presupuestarios en todo el sistema de investigación y extensión se propone desde el Plan Estratégico 2005/2015 (PEI), *“un amplio proceso de innovación institucional para adecuar su organización al desafío de recuperar un país con ambición de grandeza y consolidar un sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial, con sostenibilidad económica, ambiental y social”* (INTA PEI, 2004 p 6)

Este cambio de enfoque que se impulsa desde el gobierno nacional para el INTA se ve reflejado en el cambio de los conceptos con que se expresaba la anterior Misión Institucional, en términos de *“impulsar y vigorizar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuarias y acelerar con los beneficios de estas funciones fundamentales: la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural”* para pasar a una nueva definición donde se puede leer:

“... realizará y promoverá acciones dirigidas a la innovación del sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial para contribuir integralmente a la

competitividad de las cadenas agroindustriales, salud ambiental y sostenibilidad de los sistemas productivos, la equidad social y el desarrollo territorial, mediante la investigación, desarrollo tecnológico y extensión.” (INTA PEI, 2004 p 30)

Focalizando en la innovación y la competitividad e incorporando la necesidad de que estas se den en un marco de equidad social y promoción de desarrollo territorial para lo cual las principales herramientas institucionales son la investigación y la extensión, ahora resignificadas.

Subyace a esta mirada una concepción de “*nueva ruralidad*” que es definida por el PEI (2004) como la que: “*contempla el desarrollo de los territorios, especialmente en la dimensión rural-urbana del desarrollo rural y promoción de sistemas locales de innovación que potencian las oportunidades y prioridades del desarrollo regional.*” (p 20)

Complementa esta estrategia institucional el enfoque del Desarrollo Territorial Rural (DTR) que ofrece el marco y la orientación de la intervención de los agentes extensionistas en las temáticas que sus propios territorios les planteen. Al decir de Silli (2010) cada modelo de intervención requiere de una conceptualización que permita entender la realidad en la que se interviene.

La modernización tecnológica y cultural, y la mayor movilidad de las personas, han configurado una ruralidad y un territorio que requiere conceptualizaciones nuevas para su abordaje. Se trata de un territorio que no se presenta nítido en cuanto a lo rural como algo separado de lo urbano y en el cual, ambas dimensiones (urbano y rural) se entrecruzan y reconstruyen permanentemente. (Silli, 2008). Dicho en las propias palabras del autor: “*...se construye una relación permanente, entre el campo y la ciudad, produciendo en las áreas rurales un proceso de fragmentación territorial*” (p 38)

La idea de desarrollo con la que se pretende operar en las agencias de extensión es aquel que contempla la integralidad del territorio y por tanto no alcanza con promover aisladamente una dimensión productiva. Siguiendo a Rozemblum, (2014) “*...el propósito es incrementar la competitividad sistémica, es decir, la relativa a todo el territorio en su conjunto y no solo atribuible a un sector en particular*” (p 12).

Y finalmente la definición de Desarrollo Local o Territorial subyacente a la práctica extensionista propuesta desde la institución para sus Agencias era la que Rozemblum presenta como:

“un proceso social, iniciado e implementado por los actores del territorio³¹, que busca afianzar las capacidades locales para fortalecer el entramado socioinstitucional, y el sistema económico productivo local, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una comunidad. (Rozemblum, 2006; INTA, 2007)” (p 11)

Si bien este fue el marco conceptual adoptado por la agencia se aclara que el mismo iba siendo puesto en conocimiento de los agentes en diferentes espacios de planificación (incluidos los del PEI), o reuniones de los distintos programas y no porque haya sido tema de estudio en alguna instancia de capacitación de algún esquema de formación previsto por la institución. En gran medida quedo librado al interés individual de cada técnico profundizar en la propuesta teórico metodológica que emanaba del Plan Estratégico Institucional.

De la lectura del PEI realizada para este trabajo se desprenden con claridad entre otros, los conceptos de desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo a partir de los actores locales y acorde a las necesidades y “relieves” particulares del territorio. Todos estos planteos volcados en el plan que debía regir el trabajo de la institución en todos sus componentes, están totalmente alineados con la idea que subyace al Plan Norte Grande y cada una de sus obras previstas entre las cuales se encuentra el Frigorífico NK de Ceres. Sin embargo, la participación de la agencia en esta política no fue directa, y se dio mediatizada por el municipio, quien fuera su principal impulsor y con quien se articuló débilmente como se grafica en el cuadro, sin lograr ningún tipo de sinergia. Es claro en este sentido el testimonio de Javier, el jefe de la AER Ceres que afirmaba:

“El origen del matadero de grandes animales Néstor Kirchner, según la visión nuestra, según cómo lo hemos vivido nosotros en ese tiempo, vino a raíz de que el gobierno

³¹ “El INTA define al territorio como (..) un espacio geográfico caracterizado por:

la existencia de una base de recursos naturales específica, una identidad (entendida como historia y cultura locales) particular, relaciones sociales, institucionales y formas de organización propias, conformando un tejido o entramado socioinstitucional (resultado de las diversas interacciones de los actores e instituciones) característico de ese lugar, y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso. INTA, 2007; 3” Rozemblum, 2014 p11.

nacional, lanzó en un programa por medio...creo que era la secretaría de industria el lanzamiento oficial de ocho o nueve, no me acuerdo cuantos frigoríficos a nivel nacional y que deberían estar enclavados principalmente en el noa y nea. Esa era la premisa, que eran según esta visión del gobierno nacional son las regiones más postergadas en cuanto a su desarrollo. Entonces nuestro intendente allegado a los, a esos ministerios y haciendo alusión a que nuestra región está prácticamente en el noa, cercana al noa, pide que, por favor, y haciendo alusión también a que es una zona ganadera, pide que uno de esos frigoríficos esté acá en nuestra ciudad.”

Por un lado, denota una pertenencia clara a la institución, en este caso la AER Ceres, hablando de un “*nosotros*” desde el cual se aborda la realidad del medio en el trabajo cotidiano. Y también desde donde se percibía la acción en torno al Frigorífico NK y algunas ideas imprecisas, propio de quien no estuvo involucrado en el proceso. **Frente a un tipo de emprendimiento que comparte el marco conceptual de la institución a la que el técnico entrevistado pertenece, en la ejecución del mismo los dos actores territoriales se presentan separados.**

Los marcos institucionales construyen las percepciones y las maneras de abordar la realidad desde el trabajo que les compete hacer a sus técnicos. Este elemento se conjuga además con el perfil profesional de los agentes y la naturaleza del carácter del mismo como individuo. En relación a esto es posible percibir la mirada que el técnico despliega en su accionar frente a la realidad en la que interviene, a partir de los dichos donde Javier afirma:

“...de los tres³².....un poco industrias procesadoras que vos decidiste analizar, yo los veo como procesos diversos en lo cual los tres han tenido, yo creo forma diferente y a la vez partiendo de procesos no de la gente involucrada que hoy está actualmente, sino que la gente lo recibe como una herencia, como algo que está ahí y lo toman como una oportunidad, que está y para aprovechar, a diferencia de otros procesos que hemos trabajado a nivel de agencia como son las salas de extracción (de miel), a nivel de todo el centro de Santa Fe, donde nace a partir de la decisión de todos los productores que son acompañados para hacerlo no, que tampoco nos garantiza que estén funcionando bien

³² El entrevistado al decir tres hace referencia a la obra del Frigorífico Matadero NK, el Matadero de Pequeños Animales de la Escuela Agrotécnica y la Ensachadora de Leche. Esta última como ya se aclaró no está siendo analizada en el presente trabajo.

pero, no ha sido tan traumático todo el proceso de funcionamiento y puesta en marcha de esas plantas.”

La valoración de los procesos participativos y la mirada puesta en el territorio como el lugar desde dónde deben generarse las iniciativas está presente en las expresiones del técnico. Pero es necesario **que se habiliten los espacios por parte de quienes pueden hacerlo desde las instituciones para que se generen las tramas y articulaciones** que establecen compromisos con otras instituciones y que dan como resultado un alto grado de involucramiento en los trabajos concretos del orden local.

Estos espacios a lo largo de la implementación de esta política por parte del gobierno local se fueron dando en determinados momentos y en relación a necesidades puntuales que se plantearon cuando la obra ya estaba casi terminada.

La primera instancia de interacción en que INTA y Municipio se reúnen, se produce como se dijo con la obra avanzada, y ante la necesidad de tener información y convocar a productores para interesarlos en el emprendimiento. En ese momento la AER Ceres ya venía trabajando con un grupo de productores ganaderos analizando alternativas de valor agregado en la carne. Respecto a esta instancia Javier recuerda:

“Bueno un poco la obra civil fue lo que, menos, creo que menos problema causó porque estaban los recursos y se iban haciendo por etapas, el tema es que a nosotros nos empiezan a convocar como INTA a la hora de ver la factibilidad de cuanto...que productores y que grupos podían acceder al servicio de ese frigorífico. Esto una vez ya próximo a finalizar las obras, es así que bueno, nosotros veníamos trabajando con un grupo de valor agregado de la carne, este...tuvimos varias reuniones con ellos, hasta que bueno después, este en varias reuniones que hemos convocado a gente del SENASA, productores, hemos convocado a bueno estaba el municipio y bueno, como resultado de estas varias reuniones, es decir la idea no prendió”

Este primer encuentro interinstitucional más que graficar un trabajo conjunto, muestra claramente lo desajustado del funcionamiento de ambas instituciones, puesto que mientras por un lado una pensaba en la construcción de un Frigorífico Matadero, por otro lado, la otra venía trabajando en valor agregado a la carne con un grupo de productores y nunca hubo ningún tipo de contacto siendo temáticas totalmente complementarias. Se debe tener en cuenta que estas instituciones

compartían la Mesa de Desarrollo Local tal como se explica en otra parte de esta tesis.³³

Este primer acercamiento de las instituciones nació a partir de una problemática puntual configurada por la obra casi terminada y la necesidad de contar con un actor clave como son los productores a los que se convoca por primera vez. Esto sin dudas tuvo incidencia en que no haya dado ningún resultado.

La imposibilidad de generar una estrategia a partir de este primer intento de articulación en las condiciones ya descritas, deviene también de la falta de construcción de objetivos compartidos que puedan traccionar un esfuerzo organizativo conjunto. Es muy claro el entrevistado al ser consultado cuando plantea:

“Los objetivos que perseguía la comuna era generar mano de obra, puestos de trabajo, yo creo que ese fue el principal objetivo, yo creo que nunca pensó en la oportunidad de los productores, en generar un valor agregado ni nada por el estilo, y bueno de tener una bandera política para mostrar y escalar políticamente. Nosotros el objetivo que veíamos en eso era, a partir de ese frigorífico un desarrollo de la industria cárnica, a partir de cortes con valor agregado, a través de la integración de la cadena desde el productor hasta la góndola, digamos ser referente a nivel de la región con algún producto con base a producción a pasto (...) en eso el objetivo que uno pensaba como extensionista, como institución, como INTA, está alejado, ahora el objetivo que tenía el presidente comunal, el intendente o la comuna, lo va a cumplir porque en definitiva se va a generar mano de obra y en definitiva va a decir “miren ahí está el frigorífico que yo inaugure” es así”

La percepción negativa de los objetivos del otro actor a lo que se suma un estilo de gestión personalista por parte del gobierno local, son obstáculos para el trabajo conjunto que se podrían superar si se generaran ámbitos para el intercambio, la discusión y construcción conjunta. Ámbitos a los que, en la cronología de cómo se fueron dando los hechos no los encontramos. Si bien el espacio de la Mesa de Desarrollo local podría haber sido uno, es claro que este tema no fue parte de la agenda, y el municipio nunca lo planteó, lo cual también permite especular sobre

³³ Desarrollado en el título: **Mesa de Desarrollo Local, Un espacio multiactoral.**

la autenticidad de la vocación de articular del Ejecutivo, y cuál es tipo de construcción que se prioriza.

3.1.5. Cooperativa Ganaderos de Ceres.

La Cooperativa Ganaderos Ceres Ltda, existe en la localidad desde hace 50 años. Sus orígenes se vinculan, por un lado, a un contexto productivo de una época en la que la ganadería era la principal actividad y, por otro, a necesidades sentidas por los productores ganaderos de la zona en esos tiempos previos a la fundación de esta entidad. A finales de los 60 estos comercializaban su hacienda de manera individual negociando con compradores que llegaban a la región desde otros lugares, generalmente ciudades del norte del país o, como en el caso de Liniers, provincia de Buenos Aires, donde funcionaba un mercado importante. Por ese entonces también se formaron las denominadas “consignatarias”³⁴ que se encargaban de comercializarle los animales a los criadores cobrándoles una comisión por tal servicio.

Compradores externos y consignatarias imponían condiciones que los productores consideraron desfavorables para sus intereses y comenzaron a organizarse en torno a una cooperativa.

Actualmente Ganaderos³⁵ cuenta con un predio ubicado aproximadamente a 2 km del pueblo, dotado de corrales, pista, tribuna, salón de eventos y toda la

³⁴ Gran parte de las actividades y funciones que cumplen las consignatarias y las cooperativas de productores son las mismas. Ambas toman en consignación los animales de quien los quiere vender y cuentan con el espacio físico y la estructura administrativa para hacerlo cobrando una comisión sobre las ventas realizadas a los propietarios de la hacienda vendida. La principal diferencia es que las consignatarias son Sociedades Anónimas pudiendo estar constituidas por capitales de diferente origen, mientras que las cooperativas son formadas por productores que crían su animales en el campo y los venden a través de la cooperativa.

³⁵ Así es como se la conoce en el medio local y es una institución con mucho arraigo local siendo difícil que algún habitante de Ceres no sepa de ella; su edificio en la zona urbana donde están las oficinas y las instalaciones de la “feria” ubicadas en el periurbano es habitualmente usado como referencia.

infraestructura necesaria para hacer la operatoria de los remates de hacienda denominados en la región como “ferias³⁶”.

Como entidad representativa de productores es la única en la localidad y en la región hay que trasladarse hasta la provincia de Córdoba, en la localidad de Morteros a 120km para encontrar una similar. Respecto a su rol como comercializadora de hacienda comparte la plaza con una consignataria³⁷ que también posee un predio con la infraestructura necesaria para la realización de los remates de bovinos.

En el distrito una gran parte de lo que se produce en el distrito Ceres, es comercializado a través de esta cooperativa y la misma es proveedora de numerosos frigoríficos de la zona y de zonas más distantes. Y del volumen comercializado y los destinos a los que se va, permiten inferir que la producción zonal supera ampliamente lo que se consume localmente y se provee diferentes puntos del país. El gerente dio precisiones sobre esto cuando se lo entrevistó:

“...hay clientes tanto del norte como del sur...nosotros tenemos (comprador) frigorífico San Jorge, tenemos frigorífico de Tucumán, tenemos a Armando (frigorífico) en Tostado que ahora tiene una sociedad con un carnicero grande de Jujuy que llevan a Jujuy y Salta, FUSA reparte carne en Córdoba por todo el país. Después tenemos frigoríficos que nos compran acá que son Alimentos Rafaela de ahí de Rafaela que tienen planta en Casilda, SODECAR y UNCOGA que nos compran mucho y venden en Rafaela y venden algo en el norte.”

La cooperativa además es productora de hacienda y posee un campo destinado a tal fin. El argumento que sostiene para ser productor es que, ese capital funciona como respaldo ante eventuales problemas con otros clientes que le impidan hacer frente a los compromisos con sus socios.

Su larga trayectoria y la actuación comercial la ponen en relación con todos los frigoríficos que actúan en el mercado local, siendo además la única entidad que se

³⁶ El vocablo feria en la zona es asimilado casi exclusivamente a la actividad de compra venta de hacienda en estos espacios que tienen tanto la consignataria como la Cooperativa Ganadera. Y también se usa para designar el lugar donde se hacen estos eventos.

³⁷ “Tradición Ganadera S.A.”

atribuye la representatividad de los productores, características estas que la convierten en un actor insoslayable al pensar en una política pública para el sector.

La percepción del proyecto por parte de la entidad estuvo cargada de escepticismo y desconfianza. El actual gerente durante la entrevista admite que no estaba en el cargo actual en el momento en que se comenzó con la construcción y desde la municipalidad se anunció la idea de un Frigorífico local, pero estaba al tanto de que se trabajaba en eso y al considerar esa idea en relación a los beneficios que se decía iba a generar afirma

“...y es muy difícil...salvo que sea algo estatal, que digamos lo hago con empleados que sean municipales, no tiene costo de faena, nos arreglamos con el recupero de los frigoríficos que es el cuero y las achuras, que le subsidies la faena pero si a vos los números te tienen que cerrar porque sos una 0987654321|1 qw2empresa privada...(...) como todas estas cosas terminan siendo más por un fin político que por necesidad de un frigorífico.”

También señala algunos acontecimientos relacionados a reacciones del frigorífico tradicional con mayor actividad en el mercado de Ceres (FUSA), ante la amenaza que representaba el nuevo establecimiento al que, al no poder utilizarlo para sí, comenzó a atacarlo a partir de su rol de único exportador autorizado de achuras y negándose a retirarle las que generaba el Frigorífico NK. Al respecto recordaba:

...estos (FUSA) se hicieron socios del grupo Beltrán y entonces tienen el tratamiento de las achuras, la venta de las achuras, exportan, y ese es el problema también que tenían acá (Frigorífico NK) ...como son el exportador más grande de achuras, no le querían retirar al frigorífico de acá. Cuando FUSA no pudo alquilar el frigorífico, y este le empezó a bajar los precios, le hizo la cruz, no le retiraron las achuras, le mandaban inspecciones una vez por semana (...) tiene más poder en el SENASA que el frigorífico este de acá...

Es posible a partir de estos relatos percibir una trama de vínculos de quienes ya están actuando en el rubro en la zona. Vínculos y asociaciones a los cuales utilizan para funcionar y ampliar su actividad económica y también, al sentir la presencia de un competidor, para deteriorar las condiciones de funcionamiento del nuevo actor y sacarlo del mercado.

El primer contacto de la Cooperativa Ganaderos Ceres con el emprendimiento del Frigorífico NK, se da en el marco de las gestiones que desde el municipio se llevaban adelante para poder poner en marcha el establecimiento que ya se

encontraba terminado. Tal como fue narrado por el funcionario municipal en páginas precedentes bajo el título **De Matadero Frigorífico Néstor Kirchner a Cooperativa Matadero Frigorífico Agua Viva.**

El gerente refiere a que se empezó a trabajar en la idea de un convenio con uno de sus clientes. Se trataba de un frigorífico de la localidad de Vera, que se interesó en poder faenar en Ceres lo que compra a través de Ganaderos. En este sentido la cooperativa intercedió para avanzar en un acuerdo al que fue imposible llegar debido a la intromisión de cuestiones políticas que provocaron que la firma que empezara a trabajar el frigorífico se retirase de las negociaciones.³⁸

3.1.6. Frigorífico Unión Sociedad Anónima.

Este establecimiento conocido en el medio por sus siglas como FUSA, se encuentra ubicado a 65 km de la localidad de Ceres y además de ser uno de los principales proveedores de carne bovina en la región, también se vinculó en un determinado momento con la implementación de la política de valor agregado y su principal manifestación en este municipio, como fue el Frigorífico NK.

Sobre su intervención más directa en las gestiones hechas para lograr el funcionamiento del Frigorífico NK, se toma conocimiento a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios y al gerente de la Cooperativa Ganaderos Ceres. Lo cual fue posterior al momento de entrevistar a uno de los accionistas y fundadores de FUSA. Cabe señalar que el mismo, nunca hizo referencia en su relato a las instancias en las que fueron partícipes de negociaciones para operar el frigorífico recientemente construido.

La historia de este frigorífico se remonta al año 1985, en un contexto productivo mayoritariamente ganadero y ligado a la decisión de un grupo de productores de la zona rural del distrito Villa Trinidad. El formato elegido fue el de una Sociedad Anónima y para su conformación se hizo una convocatoria amplia a toda la comunidad según lo afirma Tito, accionista y fundador entrevistado:

³⁸ Sobre este episodio se da cuenta según la perspectiva del funcionario en el título **De Matadero Frigorífico Néstor Kirchner a Coop. Matadero Frigorífico Agua Viva.**

“En el año 85 la zona de Ceres y Villa Trinidad había mucha invernada, gran cantidad de mucha calidad porque era el auge de la alfalfa, y ahí había mucha invernada. (...) Acá, allá por el año 1985, se juntaron algunos productores importantes de vacunos, y para darle valor agregado, vieron que en la zona únicamente existía como frigorífico, San Cristóbal y Tostado, pero que digamos no había....nosotros hicimos una encuesta cuándo se juntan estos productores que no eran más de 4 o 5, yo que era el técnico...(.)... empezamos a estudiar cuáles eran las falencias, entonces empezamos a hablar con los carniceros de la zona, cuál eran las cosas que ellos veían que faltaban, y es más, los invitamos a participar en la sociedad, y se armó una sociedad que eran 82 socios, donde aportamos todos los socios, carniceros, panaderos, digamos mucha gente que ingresó a la sociedad anónima.”

Es posible observar cómo el emprendimiento al que podríamos denominar privado en contraste con el Frigorífico NK que surge de la faz estatal, se crea como respuesta a intereses particulares de productores y a un determinado contexto socioproductivo. Y la metodología adoptada para su implementación busca la participación de los actores locales y promueve la integración de los mismos sumándolos desde el comienzo de la idea y abarcando inclusive a actores que no están vinculados directamente con la producción de carne. Si bien es cierto que este recorrido elegido para constituirse, tiene entre sus objetivos fundamentales la conformación del capital necesario para su realización, es también un recorrido que permite una construcción colectiva con un grado de participación real por parte de aquellos que aportaron capital y pretenden ser retribuidos. En el caso del frigorífico de Ceres además de ser una iniciativa que emana desde los organismos públicos, los aportes económicos para la construcción y puesta en marcha, se reciben de manera relativamente rápida y desde el mismo ámbito estatal como parte del financiamiento correspondiente a la política implementada.

A lo largo de su historia FUSA, fue adaptándose a distintas situaciones de cambio de contextos productivos y coyunturas económicas a las cuales debió sortear para poder continuar su actividad y existencia en el mercado. Así lo revela Tito en su relato:

“....con esos aportes se iba a construir la sociedad, y así fue hasta que nos agarró la hiperinflación, entonces los aportes eran muy complicados, los aportes que se hacían que eran en dólares, digamos eran en pesos pero valor dólar, hizo que nosotros digamos....la construcción llegamos a construir...llegó un momento que claro, se hacía muy difícil el aporte y se hacía muy difícil la construcción del frigorífico. Comprar en hiperinflación, no es

fácil. Pero de todas maneras llegamos a ponerla en marcha con aportes, con algunos créditos que tuvimos, y fue un frigorífico con muy poca faena...”

Refiriéndose a los cambios de tipo productivos afirma:

“Nosotros considerábamos cuando pensamos en este Frigorífico Unión, en que éramos la puerta del norte, después la realidad fue que esta se va transformando, se transformó en una cuenca, fundamentalmente agrícola, y que la producción de carne....por ahí compramos hacienda en Fernández....se corrió, ya no es más la puerta del norte, ya la producción de carne está en otros lados, por ahí no tanto acá, digamos porque los feedlot han cambiado la realidad del engorde y nosotros creo que el valor agregado a las cosas, fundamentalmente la carne”

Su lógica como se muestra en los relatos, es la de adaptación ante los cambios para lo cual desarrolla diferentes estrategias que pueden ser asociaciones con competidores, o prácticas comerciales que la pongan en ventaja sobre posibles nuevos actores. La subsistencia comercial es su prioridad y en función de ello va actuando con un contexto que siempre se presentó cambiante. Y queda plasmada la capacidad para adecuarse a cada situación en función de seguir operando. Tal como lo sigue exponiendo Tito:

“...hasta que se puso en marcha y después que se puso en marcha comenzó una, etapa de crecimiento digamos porque frigorífico Unión creció muchísimo digamos, y al principio sólo hacia servicio de faena, no hacía faena para vender carne, no vendía carne, hasta que llegó un momento la realidad nos dijo hay que vender carne porque el servicio de faena estaba muy complicado. Bueno eso fue...hasta que una vez que el frigorífico pudo acomodar sus cuentas, pudo crecer, y hacer aparte servicios a Piamontesa, el 100% de su faena venía acá, porque ellos tenían que hacer el frigorífico nuevo, remodelar la planta, entonces empezamos a captar faena y con esa faena nos metimos en dos cámaras más, teníamos una cámara, así que en poco tiempo tuvimos que hacer dos cámaras más porque había pedido de faena y así fue como fue creciendo. Y después se estabilizó el frigorífico después todas las idas y venidas....nos agarra el tequila, y en el tequila era muy difícil cobrar, entonces abrimos nosotros algo nuevo que había uno solo en el país, que era la venta de carne por video, filmábamos la media res y hacíamos lo que se hace en un remate de carne, de hacienda en pie, nosotros lo hacíamos con la media res, o sea arrancábamos con Rafaela después San Francisco, filmábamos la media res, íbamos y filmábamos, 40 carniceros, se remataba la media res filmada, está todavía se sigue haciendo en gran cantidad, entonces el carnicero compraba, veía la hacienda faenada, la pagaba y después se le enviaba. Eso fue también algo nuevo, una estrategia que anduvo realmente bien.”

Desde esta forma de concebir sus estrategias, la aparición del Frigorífico NK no pasó desapercibida; el entrevistado expresa que antes *“junto con Tostado (el frigorífico) y Villa Trinidad se abastecía el 100%, pero ahora en Ceres no hay tanto, porque bueno....al estar el frigorífico, por supuesto que hay carniceros que faenan ahí”* y además de las negociaciones de las que ya se dio cuenta, para empezar a operarlo en función de sus intereses, es lógico que motorice estrategias para defender su negocio frente a este escenario que propone un actor nuevo.

Puntualmente la percepción referida por el entrevistado del emprendimiento creado en Ceres, es que se trata de algo muy difícil de implementar y lo explica afirmando que *“según mi punto de vista es que lo que es abastecimiento o el servicio de faena en la zona, está cubierto en la zona”* opinando también que tal vez si se dedicara a animales menores sería posible que tenga viabilidad ya que no existe un frigorífico para ese tipo de especies en la zona.

A partir de algunas prácticas observadas en el mercado del abastecimiento de carne a los carniceros locales, y lo recabado en las entrevistas hechas a carniceros y al gerente de Ganaderos Ceres, es posible afirmar que FUSA percibe esta intervención del Estado que crea al Frigorífico NK como una especie de “competencia”. Y a pesar de que uno de sus directivos exprese que no sea viable, se ejercieron acciones tendientes a que el emprendimiento no afecte sus intereses. La consideración de empezar a operarlo bajo su dirección, y los precios diferenciales que ofrecen a los clientes de Ceres exclusivamente, son las acciones que permiten hacer esta apreciación. Esto es precisado por Arturo (gerente de Ganaderos Ceres) y algunos carniceros:

“Desde que está esta cooperativa Agua Viva, que...bueno, es cliente nuestro y tenemos una relación más cercana, yo lo que veo es que ha hecho que tanto Armando (Tostado) como FUSA bajaron bastante los costos de faena. ¿Incluso tienen un precio diferencial para los clientes de Ceres que para los clientes de Arrufó, me entendés?, porque acá para competir han bajado los precios para captar faena acá... (...) a los carniceros de Ceres le están cobrando “menos que a los de Arrufó, o uno de Villa o de San Guillermo”

“Yo en mi caso a FUSA, le digo, mirá acá están cobrando esta (precio) faena, directamente ni se lo digo....yo mando acá y ellos me dicen eh que pasa que no mandás más!? Y entonces les digo lo que pasa es que tenés una faena muy alta y ahí me dicen bueno te

bajo un peso...entonces me mantiene un precio razonable de faena...” (Mauricio, carnicero)

La política pública viene a modificar un escenario en el cual FUSA pertenece a los actores que representan lo establecido. Además, fue partícipe a lo largo de su historia de esa construcción que hoy rige. Y un actor como esta sociedad anónima, está interesado en modificar solo aquello que represente un obstáculo en función de sus intereses comerciales inmediatos, para lo cual hará jugar sus relaciones, su posicionamiento frente a los otros actores, e inclusive se adaptará a las posibles modificaciones en las reglas de juego, pero siempre en función de un interés comercial particular.

El giro ocurrido en las políticas públicas a partir del cambio del gobierno nacional en diciembre de 2015, permite ver las diferencias sustanciales, entre un Frigorífico perteneciente a una Sociedad Anónima, y un Frigorífico que forma parte de una política pública con objetivos orientados a garantizar el acceso a un tipo de alimento incorporado a la cultura de una comunidad, aún cuando el rubro y la actividad sean las mismas para los dos. Para comprender mejor esta afirmación, se destaca el gran impulso dado desde el nuevo marco político a las posibilidades de exportación en el sector ganadero y como se posiciona la SA ante este nuevo escenario. Sobre esto el representante de FUSA señalaba³⁹:

“...hoy tenemos la exportación, ...con esta política de gobierno, hay que exportar, y si vamos a exportar carne, el mercado interno, tendrá que buscar otra variante de consumo. Como es en el mundo no es cierto, la carne vacuna es un bien muy caro. La otra variante es cordero, conejo, cerdo...digamos...lo que es el mundo. El mundo es así.”

Y al ser interrogado específicamente sobre si lo que el plantea es que cuando hay una política que promociona la exportación, lo que se va a faenar, ¿se lo va a llevar la exportación? Su respuesta es:

“El grueso se lo va a llevar la exportación. Es que es un bien muypreciado en el mundo y escaso. El vacuno es de todos los animales, el más ineficiente en cuanto a producción. (...) si vos sos un productor de carne de excelencia y la condición está, el mercado externo te va a demandar y el productor precisa precio para seguir produciendo, y si el mercado

³⁹ La entrevista se realiza en julio de 2018 ya en el tercer año de gestión del nuevo gobierno nacional.

externo tiene buen precio, en argentina el productor le pega para adelante y vamos a tener mucho, yo creo que podemos producir mucho, exportar mucho.”

Ante la solicitud de su apreciación acerca del valor cultural de la carne para la población argentina y la importancia en ese sentido de que la mayoría pueda acceder a ella siendo además un país productor, Tito asevera:

“Yo en la política no me quiero meter, yo creo que, si la exportación da, la carne va a ser un poco más caro que lo que estamos acostumbrados (...) A mí me parece que la realidad en el mundo es que la carne es cara, y se come en pedacitos, finita, nosotros la comemos en trozos.....grandes!...pero bueno, nosotros podemos producir muuuuchas otras carnes que no sea la vacuna, muuucho, muchísimo y tienen la misma proteína que el vacuno, tenemos que ir cambiando a lo mejor, comer otras carnes que son mucho más eficientes, que es lo que come en general el mundo.”

Este actor como se dijo, representa y actúa el papel sobre el cual la política pública que se analiza pretendió intervenir. Es parte de la situación que con la política oficial de VAO se pretende cambiar, y se ubica como una pieza importante que permite el abastecimiento de carne en la zona en esas condiciones, y realiza todas las adaptaciones que sean necesarias para mantenerse en el mercado en el que está desde hace más de 30 años. Por otro lado, están los emprendimientos que se generan a partir de una política pública que aporta recursos para cambiar ese escenario donde tienen predominio, y busca sumar actores a favor de una mayor competencia, y distribución de ese mercado presuponiendo que ello abarataría el acceso a este alimento de gran significado en la cultura argentina. Es por eso que esta empresa ve a la política pública como una amenaza de competencia “desleal” más que como una herramienta de desarrollo para la región.

3.1.7. Los Inversores privados.

Con este nombre se define a un tipo de actor con actuación en el territorio pudiendo residir en él o no, pero si vinculado al rubro, que emerge cumpliendo un rol nuevo o ampliando el que ya tiene, a partir del escenario que la obra de la política pública genera, y que fundamentalmente ve en ella una posibilidad para su propio desarrollo o la complementariedad para su actividad económica.

Al igual que el frigorífico FUSA, y la Cooperativa Ganaderos de Ceres, pertenece al plano de lo ya establecido y sobre lo que originalmente la política VAO pretende intervenir.

No fue posible realizarles entrevistas de manera personal a ninguno, y lo que se pudo indagar se hizo a través de la información vertida por quienes los conocen y estuvieron participando de las negociaciones como es el caso de la Cooperativa Ganaderos de Ceres, la Municipalidad y un técnico de la APDR como informante clave. Uno de ellos había fallecido al momento de realizarse el trabajo de campo y el último, quien en el presente opera el frigorífico bajo la denominación Cooperativa de Trabajo Agua Viva, sistemáticamente evitó las citas pactadas para entrevistarlos.

Estos fueron apareciendo a partir de que la obra civil estaba terminada y durante el período en el que estando la obra promocionada y anunciada, no había quien la hiciera funcionar. En todos los casos, quien los puso en el escenario como actores fue el municipio mediante las gestiones que denodadamente realizó con el objetivo de poner en marcha lo antes posible el establecimiento construido.

En primer lugar, se presenta un representante de un Frigorífico de la localidad de Vera ubicado a 200km de Ceres, que operaba en la plaza local vinculado a la Cooperativa Ganaderos Ceres, tal como se lo desarrolla al describir la mencionada entidad y también aparece en el relato del funcionario municipal. El principal interés de este inversor era la posibilidad de faenar en el Frigorífico NK la hacienda comprada en Ceres a través de la Cooperativa Ganaderos local, y de esta manera llevarla directamente a las carnicerías de la ciudad de Santa Fe sin tener que trasladarla en pie hasta su frigorífico en Vera⁴⁰ y posteriormente costear un flete más hasta la ciudad capital. Ya fue expuesta la forma en que esta persona se vinculó con el Frigorífico NK, con la intermediación de la Coop. Ganaderos Ceres. Hubo negociaciones que no llevaron a ningún acuerdo y nunca tomó posesión real de las instalaciones, aduciendo por su parte y según los dichos del gerente de la cooperativa, los manejos políticos percibidos y la necesidad de mantener el buen

⁴⁰ Es importante tener en cuenta que la ciudad de Vera se encuentra ubicada al norte de Ceres y mas aun de la ciudad de Santa Fe. Por este motivo resulta muy costoso el flete que implica comprar hacienda en pie en Ceres y faenar en Vera para después enviar las medias reses a Santa Fe, y es una gran ventaja el poder hacerlo directamente en Ceres y enviarlas desde ahí a las carnicerías de la capital provincial.

vinculo comercial que viene teniendo con la Cooperativa a través de quien compra hacienda.

Posteriormente se presenta otra persona de Tucumán, quien al momento de sentarse en la mesa de las negociaciones poseía campos de producción ganadera en el distrito Ceres donde los engordaba y posteriormente vendía a las carnicerías.⁴¹ No poseía frigorífico ni tampoco carnicerías. Su actividad se limitaba a comprar hacienda en pie, en algunos casos engordarla en campos de la zona y vendérselas como medias reses a carnicerías de las ciudades de Tucumán y Santiago del Estero. Llevaba muchos años realizando este manejo y aún hoy al haber fallecido lo continúan haciendo sus hijos.

La existencia del Frigorífico NK, en ese momento significó la posibilidad de poder realizar también el faenado utilizando las instalaciones recién hechas y disponibles. Esta etapa hasta ese momento debía cubrirla pagando los servicios de otros frigoríficos y ante una demanda creciente de su producto decidió a hacerse cargo de la puesta en marcha del nuevo Frigorífico. En este caso si hubo un contrato celebrado con el municipio de Ceres y posterior toma de posesión del establecimiento.

Los funcionarios municipales refieren por parte de este operador, problemas serios en cuanto al manejo operativo del frigorífico por desconocimiento, y el avance sobre algunas atribuciones que no le correspondían. Se menciona también un intento de asociar al frigorífico FUSA para que aporte la experiencia propia sobre cómo funcionan este tipo de plantas, pero no prosperó y finalmente este operador abandonó el emprendimiento.

Finalmente, se llega a la etapa actual en la que el Frigorífico NK se encuentra siendo operado por una estructura de industrialización de la carne con sede en Tucumán, que consta por un lado, de una sociedad de responsabilidad limitada llamada Bella Vista Manufacturing, que es un frigorífico matadero, y por otro una

⁴¹ Responde a la categoría que el Registro Único de Operadores de la Cadena Agroindustrial (RUCA) define como Matarife Abastecedor: “se entenderá por tal a quien faena hacienda de su propiedad para el abastecimiento propio y/o de terceros, con destino al consumo interno y/o exportación, pudiendo además adquirir carnes, productos y subproductos con el mismo fin” (Resolución 21-E/2017, Anexo I Cap. 4.5 p 34).

cooperativa denominada Cooperativa de Trabajo Agua Viva, bajo cuyo formato desarrolla actividad en Ceres con el Frigorífico local a partir de un comodato celebrado con la Municipalidad local.

El concejo directivo de esta cooperativa de trabajo (Agua Viva) tiene sede en Tucumán y según la información recabada a través de informantes claves, quienes desarrollan las actividades de faenado revisten la categoría de socios de la mencionada cooperativa.

También esta estructura posee campos de producción bovina en el distrito Ceres y mantiene una actividad de compra y venta de hacienda que la vincula con otras instituciones del medio como es Ganaderos de Ceres (cooperativa) y su cartera de clientes está formada como ya se consignó en el título Carniceros por varios comercios de venta de carne al público locales.

El acceso al Frigorífico NK representa para esta empresa la posibilidad de faenar en el mismo lugar donde históricamente se abastece de ganado en pie, con lo cual eficientiza su funcionamiento ya que es posible trasladar mayor cantidad de carne, cuando ésta ya se encuentra faenada que hacerlo con animales en pie hasta el frigorífico, distante a más de 500 km en la provincia de Tucumán.

3.2. MATADERO DE LA ESCUELA, FRIGORÍFICO NK: DOS RECORRIDOS PARA UN MISMO OBJETIVO

Como ya se dijo anteriormente, se considera a la construcción del Frigorífico NK, como la expresión más acabada de la implementación de una política pública por parte de un Estado que adjudica recursos para desplegar una idea que se enmarca en un modelo económico determinado. Responde a la conceptualización que hace Martínez Nogueira, R (1995), cuando afirma que:

“la política pública remite al estado, a sus articulaciones con la sociedad, a la administración pública y a sus actividades concretas. (...) las políticas públicas están respaldadas por el imperio del estado, pretenden tener consecuencias sobre la sociedad y requieren para ello acciones de la administración pública.” (p 3).

Mientras que el emprendimiento gestado en el seno de la Escuela Agrotécnica, si bien involucra la noción de valor agregado, parte de un ámbito diferente, que le

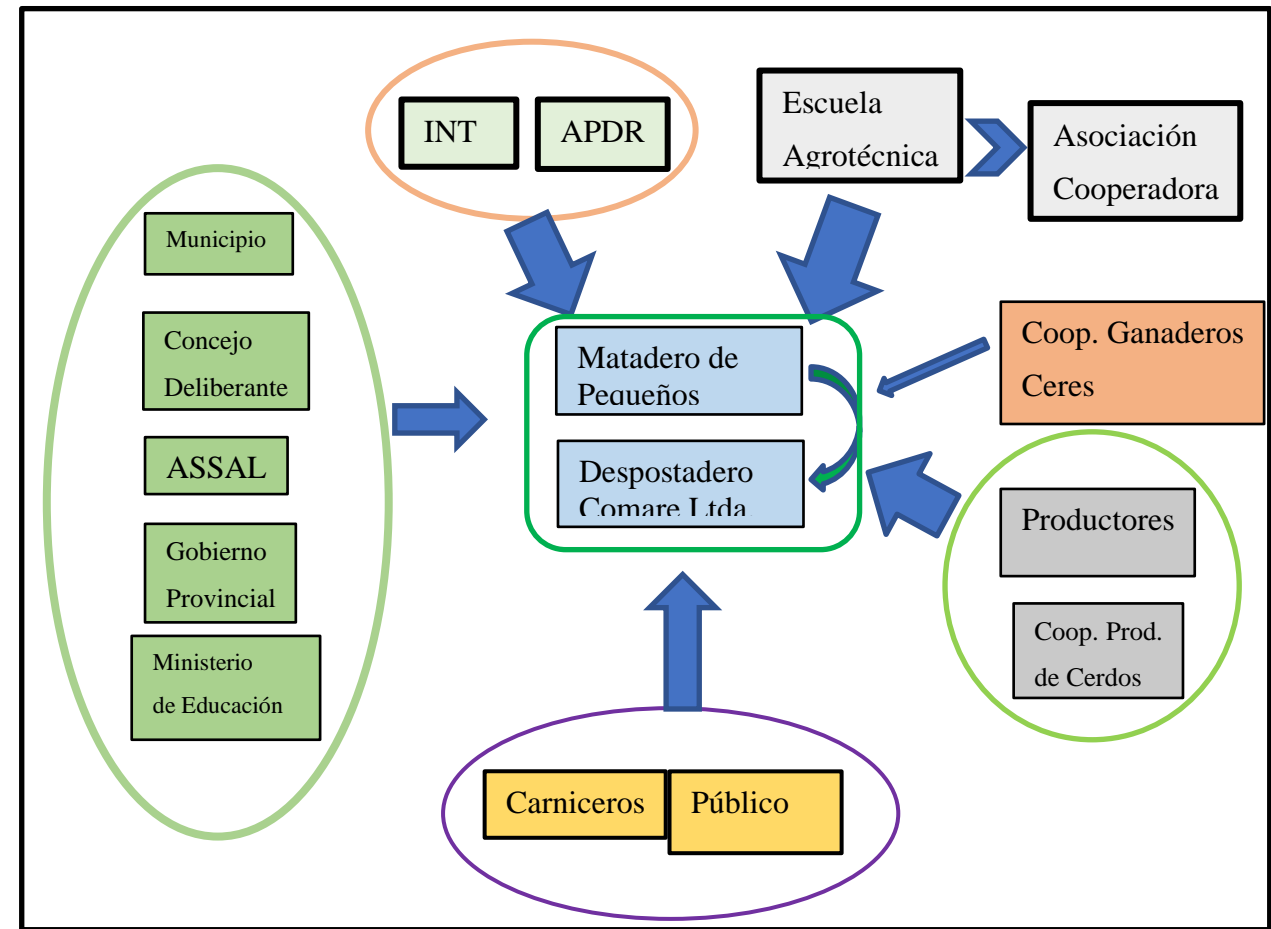
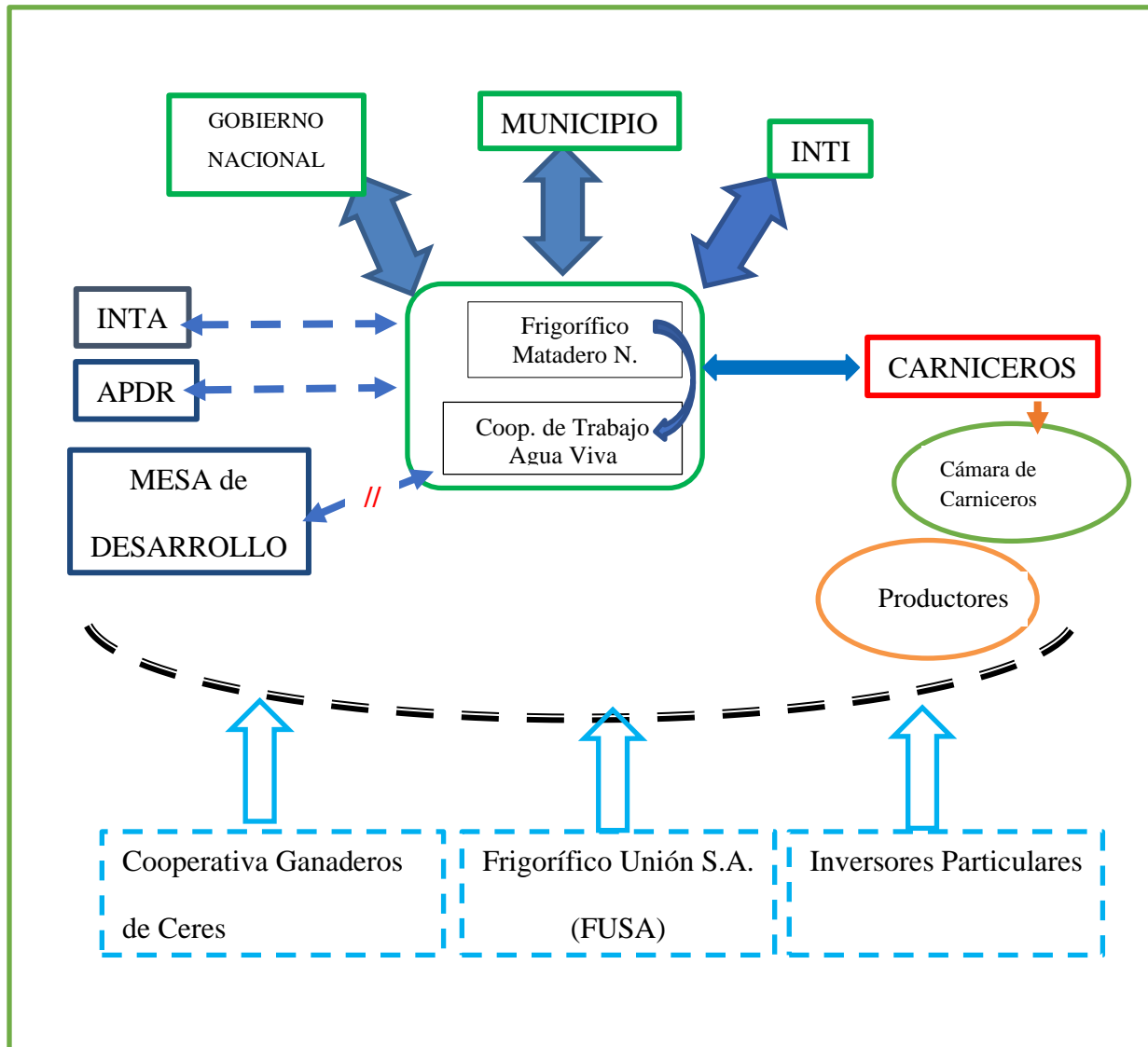
da también un marco particular que se revela en el recorrido ya analizado por el que transita esta iniciativa.

Es precisamente esa diferenciación la que se considera ofrece la oportunidad de un análisis que aporte a los objetivos de esta investigación. En este sentido, la observación de la experiencia que acá se nombra como el Matadero de la Escuela, a partir de sus particularidades y diferenciación expresadas, resulta reveladora de procesos, dinámicas, recorridos, que ayudan a describir o explicar por contraste, con mayor precisión lo ocurrido en torno a la forma, en que tuvo lugar cada etapa de la implementación de la política que, pretendió intervenir en la trama del desarrollo territorial y el abastecimiento de carne, mediante la construcción de un Frigorífico.

Se considera pertinente para llevar a cabo este ejercicio analítico, la utilización de las nociones conceptuales de Valor Agregado, Valorización y Tramas de Valor que se toman de diferentes autores y que se desarrollan bajo el título **¿Agregar Valor al producto o Tramas que valorizan?**

Previamente se ofrece un esquema donde se pueden comparar visualmente las dos tramas de actores correspondientes a ambos emprendimientos, lo cual permite percibir rápidamente las diferencias en cuanto a densidad de actores y articulaciones, que debajo del cuadro se desarrollan.

Figura N°10: Esquema comparativo de la trama de actores de los dos emprendimientos.



3.3 ¿AGREGAR VALOR AL PRODUCTO O TRAMAS QUE VALORIZAN?

Este gran escenario multiactorial en el que se va desplegando la idea de valor agregado como estrategia productiva y como política pública, a su vez enlaza, como se viene observando, factores socio afectivos, políticos, ambientales, relacionales, que movilizan a instituciones, colectivos productivos, y a autoridades políticas, cada uno enarbolando sus propios intereses.

Profundizar en el término Valor agregado -además de completar el marco teórico- da una referencia desde donde interpretar lo que fue sucediendo en el territorio de Ceres a partir de los emprendimientos aquí abordados.

Es posible pensar este proceso mediante el ejercicio de conjugar una propuesta de Valor Agregado (VA) o su variante Valor Agregado en Origen⁴² (VAO) con la propuesta teórico metodológica de Desarrollo Territorial Rural que las instituciones de ciencia, financiamiento y extensión desarrollan en el mismo territorio. O también hacerlo en su vinculación con la política pública según esta se proponga promover la sustitución de importaciones, el desarrollo local, o la soberanía alimentaria. (Castellano y Goizueta, 2015, p 1).

La definición de los términos valor y valor agregado ofrecen variantes. Champredonde expresa, citando a Valier (2005) que, el término valor ya fue definido desde los tiempos de Aristóteles, diferenciando valor de uso de valor de cambio. Siendo el primero referido a la satisfacción que un bien le brinda a su poseedor y el segundo indica la cantidad de otros bienes que puede adquirir a partir de él. (Champredonde, 2016, p 4).

Según Castellano y Goizueta (2015), en la revisión de antecedentes teóricos que hacen del concepto valor agregado citan a Stone (1997), quien afirmó que ya en el año 1770 Arthur Young acuñó este término en el marco de su análisis de la

⁴² En el marco del valor agregado en los productos agroalimentarios el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, habla de “Agregación de Valor y su retención en el Origen” entendiéndolo que esta corresponde al “incremento del valor de un producto agroalimentario, alcanzado durante las etapas de adecuación, conservación, procesamiento, empaque, valorización de atributos específicos y la comercialización. (IICA-PAC s/f)” (Riveros y Hinrichs, 2014, p 1)

Castellano y Goizueta (2015) afirman que “detrás de la expresión “en origen” se replantea el vínculo agro, industria y Estado, y se enfatiza el desarrollo de las comunidades mediante el procesamiento local de las materias primas” (p 4-5).

producción agropecuaria de Inglaterra entendiendo que, “*se compone de salarios, rentas, intereses, ganancias e impuestos*” y resaltan que en esta definición sentó las pautas que aún rigen en las cuentas nacionales, “*tal el caso de los salarios (factor trabajo), renta (factor tierra), intereses (factor capital) y ganancias (factor empresarial)*” (p 1).

Siguiendo en el mundo de la economía, de donde surge al parecer la versión más difundida del concepto, el valor agregado según el diccionario de Oxford (s/d) es: “*el monto por el cual el valor de un producto se incrementa en cada etapa de su producción, excluyendo los costos iniciales*” (Riveros, H. 2014, p 3)

La FAO (2004), agrega a esta definición dos aspectos relevantes cómo son la calidad del producto y la preferencia o percepción de quien lo consume, y expresa: “*el valor agregado proviene de la diferencia entre lo que cuesta poner un producto de determinadas características en el mercado y lo que el cliente está dispuesto a pagar por él, o lo que éste percibe como valor*”. (Riveros, H. 2014 p 3).

Cambiando completamente el enfoque y específicamente desde la Agroecología, el término Valor es rescatado para contrarrestar la mirada reduccionista inherente a los sistemas agropecuarios industriales, donde predomina el término precio. La mirada holística de la Agroecología considera el valor, como una categoría mayor que recoge la integralidad de los sistemas naturales y la existencia humana en ellos. (Sarandón y Flores, 2014, p 44)

De igual manera, Bustos Cara al hablar de los procesos de valorización territorial que, en épocas de globalización atraviesan algunos conocimientos locales y prácticas sociales, también vincula el concepto de valor a dimensiones que trascienden lo exclusivamente económico. En tal sentido cita a Konde et all. quien afirma: “*en el plano epistemológico se constata que, paradójicamente el análisis económico no puede él solamente, explicar las leyes de formación de un objeto como el valor, tan simbólico para las ciencias económicas. (1998, p 32)*” (Bustos Cara et. all. 2008, p 129). Y avanza en este marco, en una conceptualización del Valor Agregado partiendo siempre del territorio y puntualizando sobre dos formas de concebirlo: “*...pensar en términos de valor agregado a los productos que los*

*transforman de genéricos en específicos*⁴³, y observar el proceso social complejo que conduce a la producción de valor.” (Ibid.) Incorporando de esta forma al concepto la idea de construcción social que otorga atributos a un saber o una práctica productiva y la hace susceptible de llegar a un mercado con un valor adicional.

Pensar las iniciativas del Frigorífico NK y el Matadero de la Escuela en los términos expresados en el párrafo que precede, provoca algunas reflexiones en el sentido de poner en duda que tales iniciativas, hayan respondido a algunas de estas características descritas por el autor. Aun **reconociendo la diferencia entre estos dos emprendimientos en donde se identifica lo realizado en el marco de la Escuela Agrotécnica, como un proceso con mayor densidad actoral que el Frigorífico NK, y temporalidades diferentes. En ambos casos la especificidad del producto no fue trabajado y el “proceso social” se puede**

⁴³ Para esta perspectiva el autor plantea que esa carga de atributos territoriales que hacen que un producto deje de ser una generalidad y pase a ser una especificidad con posibilidades diferenciales en el mercado, conduce a hablar de “amenidades”. Y las define como: “Especificidad de base territorial susceptible de ser valorizada” (Bustos Cara et. all., 2004, p 128). Esta categoría resulta interesante para el análisis que se plantea en la presente tesis, y más aún cuando se analizan los pasos que el autor describe como necesarios para que opere la conversión de un producto (agroalimentario, espacio turístico, práctica social) en una amenidad. En tal sentido Bustos Cara puntualiza que las etapas de este proceso son:

- El reconocimiento social, es una condición necesaria.
- La transformación de la amenidad en recurso susceptible de entrar en el proceso de producción supone, en general, una organización y una acción colectiva.
- Las amenidades se transforman en un recurso al ser internalizadas en un producto a través de un proceso de cualificación.
- La amenidad deviene recurso, si al incorporarse a un producto, le hace adquirir un valor comercial mayor. (Ibid.)

Si bien como se destaca que sigue siendo una conceptualización que tiene en el centro la valorización comercial y con la finalidad de acceder al mercado, resulta valiosa la consideración de lo colectivo como necesario y el reconocimiento de propiedades intangibles que van más allá de lo económico financiero. Es posible pensar en estos términos el proceso de la implementación en Ceres de un Matadero de pequeños animales en el seno de una Escuela y el Frigorífico NK de bovinos. Emprendimientos que en términos generales se muestran como regidos solo por criterios estrictamente técnicos productivos o bien implantados desde afuera.

calificar de constreñido y atado a intereses políticos o a limitantes económico productivas.

Es factible observar hasta aquí los orígenes económicos del concepto valor y valor agregado y cómo en su evolución se fueron incorporando otros componentes que están presentes en cualquier realidad. Se pueden establecer dos formas de agregar valor según en donde se ponga el acento. En este sentido y parafraseando a Champredonde y González (2016), la primera diferenciación que aparece es entre aquellos esfuerzos que ponen el foco en el producto, dándole nuevas características o resaltando y poniendo en valor las que ya tiene, y los que centran su accionar en los sujetos y en la participación de estos con sus subjetividades y capacidades de hacer u organizarse. (p 1).

Entre las que se enfocan en el producto, encontramos los aportes que se hacen desde la genética. Aparecen dos maneras de generar Valor Agregado desde este campo de conocimiento. Uno es identificar, difundir y ayudar a preservar a través del uso, características genéticas de productos propios que posteriormente le permita el acceso al mercado. Tal es el caso de la Papa Andina, la Cabra Criolla Neuquina y los Microorganismos Locales, programas que se trabajan desde la Red de Recursos Genéticos del INTA cuyos objetivos resaltan entre otras cosas *“garantizar la gestión y conservación de los recursos genéticos (RRGG) a fin de preservar, valorizar y disponer de los mismos para la agricultura y la alimentación”* (Red de Recursos Genéticos INTA, 2015 Artículo de divulgación. <https://inta.gob.ar/documentos/red-de-recursos-geneticos> fecha de consulta 17/07/2019.)

La segunda forma que la genética plantea es la generación de valor agregado a partir de las técnicas de Edición Génica -que permiten la modificación dirigida de genes específicos- a través de las cuales se pueden obtener productos diferenciales y con capacidad funcional (mayor eficiencia en el uso de insumos, menor huella de carbono) y la producción de biomoléculas utilizables en la industria cosmética, alimentaria o industrial. (PNBIO, 2016 p 1)

En el ámbito de la producción de agroalimentos, Champredonde y González (2016), consideran que hubo una evolución del concepto señalando que originalmente la idea de VA se asociaba principalmente a dos momentos. Por un lado, el del procesamiento de los productos, y por el otro la diferenciación de los

mismos en los mercados. Lo cual fue cambiando a fuerza de comenzar a integrar la consideración de los consumidores y cita a Lu y Dudensing (2015) que definen el Valor Agregado como:

“(...) el abanico de prácticas agrícolas que permiten a los agricultores alinearse con preferencias de los consumidores de los productos agrícolas o alimentarios con la forma, el espacio, el tiempo, la identidad, y características de calidad que no están presentes en las materias primas agrícolas convencionales. La agricultura con Valor Agregado se puede caracterizar por los agricultores que cambian su posición en la cadena, la creación de vínculos más cerca o directas para con los consumidores, o cambios en los procesos de producción de alterar o preservar ciertas características intrínsecas de sus productos. (p 3)” (Champredonde y González, 2016, p 4-5).

Por su parte, aportando a esta consideración sobre la relación entre el valor agregado y los consumidores, Riveros H. (2014) constata que:

(...) como resultado del cambio en el estado físico o de la manera en la que un commodity o producto agropecuario es obtenido y diferenciado (como resultado de inversiones en mercadeo, procesamiento o diferenciación física), la base de consumidores y la demanda potencial se expanden.” (p 10).

Se presenta una retroalimentación a partir del agregado de valor en términos de que provoca la aceptación por más y nuevos consumidores, a la vez que se busca indagar en los gustos y preferencias de estos para definir de qué manera implementar el valor agregado en el producto. **Esto conlleva la idea de que el valor agregado que, simplemente implique cercanía en el proceso de industrialización, o solamente transformaciones en cuanto a la comodidad o manejo del productor, puede resultar insuficiente para alcanzar una ubicación ventajosa en el mercado.**

Siguiendo esta línea conceptual, es claro que la política pública y los emprendimientos que se motorizaron en Ceres, pertenecen al ámbito de los agroalimentos por tratarse principalmente⁴⁴ de la carne, ya sea de vaca o de cerdo.

⁴⁴ Se hace esta aclaración porque para el caso del Frigorífico NK, también puede considerarse el servicio de faena como otro producto que ofrece.

Producto que está muy presente en la cultura alimentaria de la región. Con lo cual, en cierta manera se tiene garantizada la preferencia del consumidor, factor considerado de importancia para el valor agregado según esta mirada. Un consumidor que, por otra parte, en el caso particular de Ceres, cuenta con un amplio sistema de abastecimiento⁴⁵ del cual obtiene desde siempre lo que consume habitualmente. Razón por la cual la posibilidad de abastecerse de un producto altamente valorado no está en riesgo, y las motivaciones que pueden modificar esta práctica pasan casi exclusivamente por el factor precio, más que por alguna característica diferencial del producto en sí. Es en este sentido que, la política de valor agregado que se implementó a partir de crear un frigorífico⁴⁶ para que realice las mismas actividades que hacen los que ya existían, solo que más cerca, y ofrezca un producto igual al que se viene comercializando a lo largo de muchos años en el medio, es una política de Valor Agregado a la que le está faltando ofrecer algo diferencial, ya sea por atributos especiales o novedosos del producto en sí, o por un recorrido de valorización social que lo posicione en un mercado - que por otra parte es altamente competitivo-, en un nivel de consideración por sobre la media general.

Para el caso de Matadero de la Escuela, posteriormente devenido en Cooperativa de Productores donde se desposta cerdo y se elaboran chacinados, el análisis no difiere demasiado. Pero es importante destacar que en el largo recorrido de esta iniciativa fueron sumándose actores que imprimieron algunos sesgos emparentados con nociones de desarrollo local y/o desarrollo territorial, pretendiendo una producción diferenciada desde ese sentido. Ninguna de esas ideas llegó a constituir un proyecto diseñado y puesto en práctica a partir de objetivos de diferenciación o promoción de un producto con características especiales ya sea por ser local o por la forma en que se lo producía.

El trabajo de campo y la proximidad lograda a partir de la pertenencia a una institución de extensión con inserción en el medio local, permitieron corroborar que

⁴⁵ La población de Ceres según cifras del último censo INDEC, 2010 es de 15291 habitantes. El número de carnicerías según el Registro Municipal del Derecho de Registro e Inspección es de 46 carnicerías habilitadas y en este registro no figuran los negocios multirubros que también venden carne. De acuerdo a estos números habría una carnicería cada 330 habitantes aproximadamente.

⁴⁶ Acá se hace referencia puntualmente a la construcción del Frigorífico NK.

la mirada de los actores locales sobre los emprendimientos vinculados al VA implementados en Ceres, tuvo un sesgo marcadamente economicista. Tanto para hacer señalamientos críticos marcando deficiencias, o para expresar el aspecto positivo de los mismos, se aludía constantemente a la posibilidad de bajar costos o no, a la oferta de productos más baratos o no, o bien a los aportes o no que pudieran hacer a la actividad económica local, sin que aparezca en ningún momento una valoración del producto en cuestión, la carne, como algo diferencial o mucho menos vinculado a la identidad del territorio. Excepto en una iniciativa muy discreta y que no prosperó, impulsada por los técnicos del INTA a partir del trabajo con grupos de Cambio Rural con los que se promovía lograr un producto diferencial en base a una forma determinada de cría a campo que el propio técnico entrevistado definía como Valor Agregado.

Más arriba se mencionaron maneras de promover el VA en relación a que se ponga el foco en el producto o en los sujetos. Inscripto en este último enfoque (sujetos) se encuentra el concepto de Valorización o también mencionado como Valorización Integral. El cual resulta pertinente a la intención analítica de la presente tesis.

Este enfoque permite poner en consideración la posibilidad de recorridos distintos a los realizados en Ceres para implementar una política pública. Política que como se hizo explícito en este trabajo, pone en juego a otros actores con identidades, pertenencias, y modos de hacer distintivos pero que inevitablemente, interactúan con la propia política pública desde diferentes distancias⁴⁷.

Para Champredonde y González (2016), el concepto Valorización:

“...permite considerar, en un mismo plano de importancia, distintos componentes de la realidad, tales como los aspectos sociales, culturales, patrimoniales, económicos y medioambientales. Permite, además, abarcar tanto los procesos de Agregado de Valor como el reconocimiento de valores preexistentes a la acción.” (p 1)

⁴⁷ El término distancia en este caso se utiliza en función de la existencia de objetivos comunes, grados de involucramiento en acciones, y participación en espacios vinculados a la política implementada. Entendiendo por mayor distancia cuando estos espacios son pocos o directamente no existen.

En relación a la experiencia de Ceres, como ya se dijo, responde a la concepción de valor agregado que acentúa aspectos como, la competitividad, precios, costos, y con poca observancia de otras dimensiones por fuera de las económicas productivas. En general, se apuntó al crecimiento económico a partir de intervenir en una variable como es la industrialización en cercanía de la zona de producción, pero desconociendo la preexistencia de otros factores menos relacionados a lo económico, pero igualmente capaces de incidir en el desarrollo de un emprendimiento.

Para que un proceso complejo como lo es la implementación de una política pública que interviene en un sector a su vez atravesado por intereses, pactos y acuerdos logrados a lo largo del tiempo, tenga mayores posibilidades de realización, se considera clave que esgrima una visión comprensiva de cómo funcionan estas tramas.

En tal sentido este autor señala:

“Factores como la extensión del territorio, el tipo de institucionalidad y los sistemas de gobernanza presentes, el estatus social de la actividad o producto a valorizar, la presencia efectiva, sostenida y con capacidad de acción de los organismos de Estado (...) la cultura predominante, la capacidad de acción colectiva, etc., frecuentemente son considerados en forma secundaria.” (Champredonde, M. 2019, p 17)

Factores todos ellos a los que define como “*determinantes en la viabilidad (o inviabilidad)*” de los diferentes tipos de proyectos que se puedan intentar implementar en diversos territorios. Señalando también las diferencias posibles entre los territorios que hacen que uno u otro factor pese más o menos, dependiendo de características particulares de cada región. (Ibid.)

Se considera que, si bien este enfoque está planteado para un proceso de valorización de recursos territoriales⁴⁸, permite además que se complejice e

⁴⁸ Entendiendo como tal aquellos casos en dónde hay un producto determinado susceptible de ser valorizado territorialmente ya sea por su carga cultural, historia o condiciones específicas de producción. Ej: El Salame típico de Colonia Caroya; El Cordero liviano del Centro Mesopotámico; Queso Criollo del Chaco en el Oeste de Formosa. En palabras de los autores Champredonde y González (2016): “*Comenzando del concepto de valor, del latín valere (fortaleza), la Valorización es entendida como la atribución de sentidos positivos a recursos territoriales.*” (p 20).

interroga a la concepción de VA que predomina en las políticas públicas. También se considera que ofrece la perspectiva necesaria para la intervención en espacios donde interactúan multiplicidad de actores. Dicho en palabras del propio autor: *“nos ayudan a relativizar la generalización de objetivos económicos como la mejora de las cotizaciones o el aumento de la competitividad”*, pudiéndose agregar que también es posible relativizar/interrogar la propia generalización de políticas públicas idénticas para territorios diferentes.

El término Valorizar es rico en acepciones y podemos distinguir tres. Una refiere a otorgar valor a un producto, otra es la de reconocer el valor de algo, y la tercera indica la posibilidad de aumentar el valor de una cosa o producto. Esta última es la que se acentúa cuando se habla de VA en la política pública (Champredonde y González, 2016, p 16), menospreciando la posibilidad de que haya valores preexistentes, que se fueron consolidando en el tiempo mediante procesos de identificación, desarrollo de vínculos personales, y fidelidades comerciales. Por ello, pensar que provocar un agregado de valor (desde lo económico) a un producto mediante la industrialización en la misma zona de producción, automáticamente desembocaría en una adopción por parte de los actores locales del emprendimiento, implicó desconocer la existencia de otras valorizaciones previas de determinadas prácticas de abastecimiento de carne, consolidadas y vivenciadas por los principales actores como válidas y suficientes.

Una conceptualización que fue considerada pertinente para el presente análisis es la desarrollada por Caracciolo (2014), bajo el título Construcción de Tramas de Valor y Mercados Solidarios. Plantea un punto de vista que se considera aquí, en la misma línea argumental que el propuesto por los autores antes citados (Bustos Cara et. all. 2008; Champredonde y González 2016; Champredonde 2019), que busca trascender los aspectos económicos e incorporar dimensiones de otro tipo, presentes en cualquier comunidad. En ese sentido expresa primeramente que revalorizan el concepto de Valor Agregado como indicador, y propugnan:

“un enfoque sistémico de la cuestión comercial que nos permita abarcar el mercado en su conjunto, no limitado a los canales de comercialización en particular ni al campo económico en general, sino al conjunto de las relaciones que se dan en un territorio.” (p 361)

La autora hace explícito que la propuesta está enfocada en los sectores de la Economía Social⁴⁹ y la Agricultura Familiar⁵⁰, pero igualmente se considera que, este esquema conceptual ofrece elementos operativos y de análisis, para ser contrapuestos a lo realizado en el territorio de implementación de la política de VA. En tal sentido resulta valioso lo que la autora plantea cuando diferencia el enfoque de trama⁵¹ con el de cadena y deja en claro: *“la importancia que asignamos a las articulaciones con actores estatales y organizaciones sociales del territorio que contribuirán con apoyo en tecnología y financiamiento para crear tramas de valor económica, social, cultural, etc.”* (p 378)

⁴⁹ Este concepto no es aclarado por la autora citada en ninguna parte del texto. Se transcribe la definición que el tesista conoce y considera afín a la idea general del texto sobre Trama de Valor. La misma pertenece a Coraggio, (2007) y expresa “ (...) entendemos la economía social como una propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora, conscientes de la sociedad que quieren generar desde el interior de la economía mixta actualmente existente, en dirección a otra economía, otro sistema socioeconómico, organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida de todos los ciudadanos-trabajadores, en contraposición con el principio de la acumulación de capital, (que requirió e instituyó como naturales instituciones tales como la propiedad privada y la cosificación y mercantilización de la fuerza de trabajo, de la tierra y del dinero, proceso que deberían ser al menos resignificados.)” (p 37)

⁵⁰ Agricultura Familiar tampoco es definida por la autora en su texto. Se aporta al lector la que se elaboró en Foro Nacional de la Agricultura Familiar de Argentina y que busca complementar otras que se venían utilizando. Esta definición es presentada por Carballo, (2018) en su libro Soberanía Alimentaria y Desarrollo y expresa: “La agricultura familiar es una “ forma de vida” y “una cuestión cultural” que tiene como principal objetivo la “reproducción 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 la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. Incluimos en esa definición genérica y heterogénea distintos conceptos que se han usado o se usan en diferentes momentos, como son: Pequeño Productor, Minifundista, Campesino, Chacarero, Colono, Mediero, Productor Familiar y en nuestro caso, también los campesinos y productores rurales sin tierra y las comunidades de pueblos originarios” (p 93)

⁵¹ “La trama de valor está constituida por un conjunto de emprendimientos que se articulan entre pares -horizontalmente-, con sus proveedores de insumos y compradores -verticalmente- y con los servicios de apoyo técnico (nuevas tecnologías que aprovechen el trabajo) y financiero -en diagonal- y sobre una base o piso común -el territorio- para generar mayor valor agregado económico, por trabajador/a, por emprendimiento y por lo tanto también para el territorio y **entre los cuales además de las relaciones económicas se gestan tramas, en tanto relaciones sociales, culturales, políticas, y simbólicas** (Caracciolo, M.2010: 3)” Caracciolo, M. 2014 p 367.

Y resalta una vez más que: *las tramas no son solo económicas sino también sociales, culturales, simbólicas, ambientales y políticas.* (p 362)

Así entonces Caracciolo liga el concepto de VA al de trama, diferenciándolo del de cadena y al hacerlo pone en valor las dimensiones que trascienden lo económico y que Champredonde consideraba como determinantes en muchos casos de la viabilidad de una iniciativa de valorización territorial. Y, en definitiva, **para que una política pública de VA tenga posibilidades de cumplir su objetivo, resulta decisivo el plantearse ya desde su formulación, pensar en términos de quienes, cómo y para qué, se aumenta el Valor Agregado, mucho más que la sola necesidad económica de hacerlo.** (Caracciolo 2014, p 376-377).

Los valores declamados en la formulación del Plan Norte Grande que enmarcó la construcción del Frigorífico NK, son compatibles con muchos de los que persigue la propuesta de generación de tramas productivas. Puntualmente se señala la intención de disminuir la inequidad a partir de reconocer una situación de asimetría propia de los mercados capitalistas, generada por algunas prácticas de actores identificables sobre los que pretende actuar. Al respecto Caracciolo (2014), señala:

“Los mercados capitalistas son asimétricos porque no operan libremente oferentes y demandantes guiados por la mano invisible del mercado (...) sino actores con muy diferente poder de negociación para definir no solo los precios y las formas de pago sino también las condiciones de producción y, por lo tanto, la capacidad de sostenerse en la actividad de las unidades económicas” (p 366)

Por su parte el Plan Norte Grande gestado por el INTI, es presentado a los municipios mediante un documento donde se puede leer que con su implementación se propone:

“(...) aportar su conocimiento tecnológico para industrializar alimentos en las zonas más desprotegidas del País (...) El objetivo es colaborar con los gobiernos locales para que la alimentación en las zonas de menor desarrollo relativo sea igual, en cantidad y calidad, a la de las regiones más favorecidas del país” (INTI 2010, Presentación del Proyecto de Desarrollo Local PIL: Proyecto Industria Local, p 2)

Reconociendo al menos desde la enunciación, situaciones diferentes en cuanto a desarrollo relativo sobre las que se propone actuar para disminuirlas.

El enfoque de Tramas Productivas, como se viene diciendo, amplía la mirada hacia actores locales y dimensiones existentes en los territorios que no se vinculan directamente a lo económico, pero para generar mercados con características diferenciales a los mercados capitalistas y con autonomía de estos.

En los objetivos del programa Norte Grande se puede encontrar una intencionalidad aledaña a la que tiene la construcción de Tramas Productivas, ya que, si bien no se habla en términos de nuevos mercados, se propone una integralidad en el desarrollo que se supone producirá situaciones de mayor equidad en el acceso a los mismos y el crecimiento de vínculos solidarios. Tal como se puede leer en los escritos del plan:

“el objetivo final es el crecimiento completo de la comunidad local para alcanzar niveles de vida digna. La generación de los centros de trabajo productivo debe permitir asegurar la alimentación para todos, que no es poco, pero el objetivo es que se desarrolle la comunidad local en el conocimiento y en la solidaridad.” (p 2).

Cuando se intenta conjugar estas expresiones -que resultan inobjetable desde el punto de vista de una situación deseada- con una manera de implementarlo prevista para desplegar en el territorio, no es posible hacerlo. Se torna difícil identificar en la experiencia de Ceres la aplicación de una metodología que promueva la interacción de los actores locales, habilite el desarrollo de capacidades organizativas, y facilite la incorporación de los objetivos sentidos por el territorio.

En su faz operativa el planteo de Trama de Valor propone una serie de pasos que más allá de hacer la salvedad que se debe respetar la singularidad de cada territorio, conforman una propuesta sistemática del “como” hacerlo. Interesan para el presente análisis, más que los aspectos estrictamente metodológicos, la dimensión social a la que remite cada planteo y el tipo de mirada sobre la realidad que propone. El armado de la trama *“requiere al inicio de una masa crítica de capital social”* (Caracciolo, 2014, p 389) con lo cual ya marca un punto claro de partida diferente a la forma en que se ejecutó la política que pretendía promover el agregado de valor en la carne en el territorio de Ceres. Y puntualiza la necesidad de detectar intereses comunes y avanzar progresivamente.

En principio se habla de pasos y de construcción de consensos a partir de poner en contacto a los actores vinculados con la actividad de la trama. Es decir, si bien

el objetivo es económico, en torno a la posibilidad de agregar valor a un producto, el trabajo comienza y pone en el centro a los sujetos que conformarán la trama. Describe como fundamental discutir en base a *“hechos concretos y a datos numéricos si corresponde y no apurarse a tener acuerdos”* (Ibidem, p 390).

Un componente muy aludido en la realidad local entre los actores vinculados al abastecimiento de carne en Ceres, es el de la desconfianza ligado a la dificultad para organizarse y actuar asociativamente. Y referido a este tipo de dificultad desde el enfoque de Tramas de Valor se postula:

“Este valor -los lazos de confianza-, que es visto como central al concepto de capital social por los enfoques de la sociología funcionalista, no es algo que se logre en forma inmediata o espontánea y, por lo tanto, la exigencia de este requisito termina por constituir una barrera de acceso al capital social para la mayoría de las personas en la sociedad actual. La confianza se va generando a partir del trabajo en conjunto: de compartir objetivos, de necesitarse por tener distintas habilidades, del diálogo, de prácticas que van mejorando la situación social y económica” (Ibid. p 391-392)

Una vez más se aclara que si bien lo propuesto por este enfoque está direccionado a los sectores de la Economía Social, se considera un planteo con el poder analítico que permite contrastar el camino recorrido por una propuesta de valor agregado, que fue atravesando a los distintos actores locales, a partir de una obra civil lograda en relativamente corto tiempo, motorizada desde el gobierno local y, con un presente que surge de la urgencia de resolver rápidamente el problema político que representaba un edificio “ahí”, terminado y en desuso, más que de un proceso de construcción social con mayor o menor involucramiento de los actores afines a la producción de carne.

Puesto este enfoque al servicio del análisis del caso Matadero de la Escuela, es posible encontrar mayor cercanía de esta iniciativa con sus postulados. Especialmente en algunos momentos en los, que como ya se dijo, por tratarse de una institución educativa, casi sin ayuda del Estado, debió respaldarse en las instituciones locales y convocar a los productores desandando un proceso de evolución organizativa similar al propuesto por la Trama de Valor. Igualmente estuvo muy presente siempre la impronta económica del valor agregado, centrándose en el producto y la posibilidad de incrementar su precio y las utilidades

que beneficiarían a las arcas de la Asociación Cooperadora a la vez que cumplirían con los objetivos pedagógicos.

Es posible reconocer, a partir de estos aportes teóricos, dimensiones/variables observables en las iniciativas que promueven el valor agregado. Específicamente, permiten describir según la presencia o no de las mismas, parte de lo sucedido en Ceres a partir de la intención de tener un Matadero de Pequeños animales en la Escuela Agrotécnica, por un lado, y por otro la construcción de un Frigorífico Matadero promovido fuertemente desde el Estado y con base en un gobierno local. Se puede analizar cada experiencia desde los conceptos afines a la acción de agregar valor en su acepción más economicista y centrado en el producto destinado a un mercado, o bien aquellos que apuntan a señalar los procesos territoriales de tipo organizativo que ponen en el centro al territorio como totalidad y a sus actores como protagonistas.

Se consideraron para ello las siguientes dimensiones:

Diferenciación del producto por sus características: Con esta denominación se hace referencia a la diferenciación que pueda venir de una característica particular del producto, ya sea por el origen, forma de producirlo y/o características intrínsecas.

Diferenciación del producto por una transformación significativa: Se refiere a la característica especial que le otorga una manera de procesarlo que lo transforma en el producto final que se ofrece al mercado.

Incorporación de la preferencia del consumidor: Con esta categoría se pretende dar cuenta de la relación que la iniciativa haya podido tener con el medio en términos de diferenciarse a partir de responder a una demanda identificable. Teniendo en cuenta que esta característica constituye una de las formas más presentes en la agregación de valor dentro de la producción de agroalimentos. Implica la valoración que los consumidores hacen desde consideraciones éticas sobre aspectos intangibles del producto y la promoción de estos aspectos por parte de quien los produce. (Riveros, 2014, p 4).

Diferenciación del producto por haber sido parte de una construcción territorial de valor⁵²: Se hace referencia al modo por el cual un producto fue elegido para ser comercializado. Que haya surgido de un proceso que implicó la participación de actores locales (acción colectiva), el rescate de alguna práctica social, tradición, historia, espacio físico o cualquier particularidad íntimamente relacionada al territorio, cuya existencia pueda ser vinculada a un aumento del valor económico del producto.

Tomando esas dimensiones se confecciono un cuadro que muestra los dos emprendimientos en relación a las mismas. Las dos primeras se centran en el producto en sí mismo y las otras dos apuntan a los procesos que rodearon a cada emprendimiento. Es necesario aclarar que resulta difícil que cada experiencia reúna o carezca de la totalidad de las características a las que remite cada dimensión. Por ello se evalúa la experiencia describiéndola en relación a los componentes que resalta cada categoría, y dicha descripción se basa en los datos recogidos mediante las entrevistas realizadas como también de la observación participante.

Cuadro N°6: Análisis de las dos experiencias.

Dimensión/Variable	Matadero Escuela Agrotécnica	Frigorífico Matadero Néstor Kirchner
<i>Diferenciación del producto por sus características</i>	Acá hay que señalar dos etapas de este proyecto. En el comienzo, cuando se faenaba lo producido por los propios alumnos y se trataba de pollos criados en la propia escuela se llegó a tener una diferenciación que se reflejaba en el mostrador	Se trata de carne bovina y es la misma carne que se comercializa en cualquiera de las carnicerías de la región. Al igual que el servicio de faena. Si bien hubo un contacto con un proyecto de Cambio Rural (INTA), que pretendía el

⁵² En esta categoría se intenta fusionar la idea de considerar a la identidad y a la cultura como marcos estructurantes en términos de valorización territorial (Bustos Cara, 2004, p 125) y la importancia de la participación de los actores locales en la definición de los objetivos y diseño de los proyectos. Sumando la integralidad de la valorización y la importancia de centrar el proceso en los sujetos más que el producto. (Champredonde y González, 2016; Caracciolo, 2014)

Dimensión/Variable	Matadero Escuela Agrotécnica	Frigorífico Matadero Néstor Kirchner
	<p>donde este producto era pedido como “el pollo de la Agro”, señalando con esta expresión la preferencia por este producto criado de manera cuasi doméstica por sobre los pollos que ingresan de las zonas productoras habituales. Eso llegó a ser identificado como una ventaja y se lo reforzaba utilizando bolsitas con el nombre del establecimiento educativo.</p> <p>Posteriormente se fue perdiendo esta característica por ser el establecimiento entregado a un privado, que solo realizaba la distribución de lo que compraba en los centros habituales de abastecimiento, utilizando las instalaciones solo para mantener refrigerada la mercadería que revendía.</p> <p>Con el formato actual de despostadero de cerdos en manos de una cooperativa de productores locales, la posibilidad de resaltar alguna característica particular del producto pareciera factible pero no es una línea de trabajo por parte de los técnicos que la asisten. Cabe aclarar que los productos se diversificaron y no solo es cerdo despostado, sino que también se hacen una amplia gama de chacinados y la</p>	<p>agregado de valor en la cadena cárnica a partir de desarrollar un animal criado a campo, el mismo no prosperó.</p>

Dimensión/Variable	Matadero Escuela Agrotécnica	Frigorífico Matadero Néstor Kirchner
	distribución de carne bovina que se revende.	
<p><i>Diferenciación del producto por transformación significativa</i></p>	<p>Muestra una evolución a través de las distintas etapas. En los comienzos la transformación alcanzaba solo el faenado y se trataba de pollos y durante un período muy corto se faenaron lechones, chivos y corderos.</p> <p>Actualmente a partir de constituirse en cooperativa (COMARE) y transformarse en despostadero, el producto principal es el cerdo y se realizan dos transformaciones. Una es el trozado o despostado y otro la elaboración de manufacturas (embutidos, jamones, queso de chancho). Si bien no constituye una transformación significativa por ser una gama de productos comunes en la región, y abastecidos ampliamente por varias empresas, en este caso esta dimensión tiene un punto de contacto con la anterior ya que los productos que vuelca al mercado la COMARE, siguen siendo identificados como los de la Escuela o los de la Agro con la valoración positiva (valor agregado) que ello conlleva en el medio local.</p>	<p>No existe ningún tipo de transformación del producto más allá de la que el resto de los emprendimientos similares hacen.</p>

Dimensión/Variable	Matadero Escuela Agrotécnica	Frigorífico Matadero Néstor Kirchner
Incorporación de la preferencia del consumidor ⁵³	<p>No se planteó un trabajo de su producto en este sentido. En general se genera un producto que se ofrece como lo ofrecen todos los proveedores y es un proveedor más.</p> <p>Se acerca a esta dimensión el proceso vivido durante la transformación en despostadero, durante el cual a partir de la asistencia técnica se perfecciona la presentación de los cortes y se los ofrece conjuntamente con manufacturas propias. Esto puede ser considerado la incorporación de una demanda de sus principales consumidores que son las carnicerías locales, pero también obedece a la necesidad de competir con dos proveedores importantes de carne de cerdo que lo hacen de esa manera.</p>	<p>No se planteó un trabajo de su producto en este sentido. Se genera un producto que se ofrece igual que el resto de proveedores. En algunos casos inclusive es considerado como un producto por debajo de lo que sus principales consumidores pretenden.</p> <p>Las mejoras o modificación en las prestaciones del servicio obedecen exclusivamente a la necesidad de competir con otros abastecedores.</p>
Diferenciación del producto por haber sido parte de una construcción territorial de valorización	Si bien no es posible encuadrar esta experiencia en un proceso de valorización al estilo SIAL ⁵⁴ , ni constituye una Trama de Valor	El Frigorífico NK, tiene como principal promotor el gobierno local y se gestiona a partir de dos entes gubernamentales

⁵³ Para los dos emprendimientos se considera como consumidores a los carniceros del medio local, por ser ellos los únicos compradores para el caso del Frigorífico NK y los principales, aunque no los únicos, para el de la Escuela (COMARE).

⁵⁴ Sistemas Agroalimentarios Localizados “Las grandes áreas temáticas abordadas por los autores inscriptos en este enfoque se refieren principalmente a: a) la coordinación de los actores que componen un SIAL y entre estos y otros actores del medio; b) la calificación de los productos; c) las dinámicas de los saberes y de las competencias de los actores, y d) la gestión de los recursos a valorizar (Muchnik y De Sainte Marie, 2000).” (Champredonde y González, 2016, p 8).

Dimensión/Variable	Matadero Escuela Agrotécnica	Frigorífico Matadero Néstor Kirchner
	<p>(Caracciolo, 2014), ya que no se trata de un sector de la Economía Social, se presenta con un recorrido durante el cual la incorporación de múltiples actores le da una impronta asimilable a un proceso de valorización como los mencionados. Por tratarse de un establecimiento educativo con gran inserción en la comunidad, posee implícito, un grado de cercanía con los otros actores del medio que la rodea. Y como ya se ha dicho, las limitaciones económicas y productivas fueron poniendo a este emprendimiento en contacto con una trama actoral de alta densidad. En ese camino, fue incorporando los objetivos de las instituciones de extensión y financiamiento a la vez que conjugando intereses de diverso orden. Hubo momentos de predominio de intereses vinculados a lo pedagógico que confrontaron con lo productivo y posteriormente, intereses privados tuvieron su espacio para finalmente arribar al formato de cooperativa de productores asociados con un fuerte respaldo técnico financiero de una institución que promueve el desarrollo regional. (APDR)</p>	<p>extraterritoriales como el Gobierno Nacional y el INTI.</p> <p>La interacción con actores locales se comienza a promover a partir de la interpelación que genera el edificio terminado, pero sin funcionar.</p> <p>Su recorrido social implica pocos actores y se compone de intentos de asociativismo que no prosperaron.</p> <p>Y finaliza en una incorporación de un actor privado que no pertenece al medio local, pero logra poner operativo al emprendimiento.</p>

A partir de la observación de los dos recorridos en los términos que se presentan en el cuadro se hace posible emparentar a cada una de las experiencias ya sea con procesos centrados en el producto, donde el objetivo casi exclusivo fue el aumento del valor económico, o con los objetivos propios de un proceso de valorización con implicación del territorio y la interacción de los actores.

Una mirada de las dos experiencias analizadas desde las diferentes nociones del VA, sobre todo las que consideran la integralidad del territorio, incorporando al territorio mismo con los valores y tramas preexistentes en él, permite hacer una primera observación. Ambos emprendimientos centraron sus esfuerzos en el producto -la carne bovina o porcina principalmente y el servicio de faena en el caso del Frigorífico NK- y la posibilidad de incrementar su valor a partir de la posibilidad de la industrialización en cercanías de la zona de producción. La iniciativa se sustenta en promover la reducción de costos, generar trabajo local, mejorar el acceso a este alimento a través del abaratamiento de precios y también generando mayor actividad económica en la comunidad.

La iniciativa, ya sea el Matadero de la Escuela o el Frigorífico NK, en si misma con su esencia económico productiva, moviliza intereses y genera que los otros actores económicos del mismo rubro desplieguen sus propias estrategias comerciales frente a la amenaza de competencia que representa este nuevo actor instalado por la política pública. En este sentido Castellano y Goizueta (2015), proponen la utilidad de trascender el “*microanálisis*” de la iniciativa en particular para así poder acceder a la configuración del espacio en el que se desarrollan dichas iniciativas. Y advierten al respecto:

“es necesario incluir en la reflexión la potencial respuesta de los actores, generalmente privados y/o de actuación global, que comandan los patrones de innovación en cada una de las tramas / cadenas y que restringen las iniciativas de agregado de valor...” (p 19)

La validez de este enunciado se revela al observar en los recorridos de los emprendimientos las dificultades que encontraron y en especial el Frigorífico NK, el cual finaliza siendo explotado por un actor del sector privado que forma parte de una entidad de magnitud y con una larga trayectoria en el mercado de la carne.

En el mismo territorio, la trama de instituciones de ciencia, extensión y financiamiento despliega una propuesta de desarrollo territorial que implica variables ambientales, de equidad social, y desarrollo de capacidades organizativas promoviendo el asociativismo, todo en un marco de desarrollo endógeno y local. Muchas de las estructuras programáticas que dan marco a las intervenciones en terreno de los extensionistas, conllevan la noción del agregado de valor como un componente del esquema de desarrollo territorial.

Conviven con un aparato de gobierno local con fuerte incidencia en el territorio por su rol de autoridad municipal, con capacidad de motorizar acciones y procesos, pero siempre ligado a la necesidad de legitimarse políticamente. Una estructura política/partidaria que se conduce con poca comprensión de las tramas productivas, que habilita espacios de participación, pero impelido por la necesidad de construcción de poder mas que por una planificación estratégica del desarrollo territorial local. Manejándose con tiempos distintos a los productivos, y a los que se corresponden con procesos organizativos sustentables.

Instituciones de extensión y financiamiento locales se valen de una política nacional que otorga financiamiento y capacidad operativa para ejecutar un programa de desarrollo territorial local. Y el gobierno municipal de igual manera se ve favorecido por el mismo modelo, accediendo a políticas que permiten la realización de obras de infraestructura de una magnitud vedada para la escala municipal. Pero a nivel territorial estas dos esferas -instituciones de extensión/financiamiento y gobierno local- llevan adelante sus acciones, sin la estrecha articulación que deberían tener por participar ambos del mismo modelo de desarrollo impulsado desde nación.

3.4. COMERCIALIZACION DE LA CARNE

Al ser una pauta cultural alimentaria muy marcada en la población, la provisión y consumo de carnes es un hecho que forma parte de la cotidianidad de cualquier comunidad, y se va desarrollando de distintas formas de acuerdo a las características productivas, geográficas y organizativas propias de los distintos territorios.

Constatamos que la legislación ha venido intentando regular desde siempre la actividad que concierne a la producción, comercialización y abastecimiento de carne. En este sentido, las distintas prácticas van tratando de ser incorporadas a la legislación y esta a su vez va generando actores, formas de vincularse entre los actores, en un proceso de retroalimentación constante, la ley modifica algunas prácticas y estas prácticas hacen necesarias nuevas formas legales que las contengan. Grafica lo anterior lo dicho en los considerandos de una de las más recientes modificaciones realizadas:

“Que dentro de las actividades cuya matriculación resulta obligatoria se encuentra la de CONSIGNATARIO DIRECTO⁵⁵, ya que se han constatado modalidades de actuación en la operatoria propia de la actividad que, de persistir, podrían ocasionar distorsiones en la actividad comercial del sector e incluso perjuicio al ESTADO NACIONAL en el ejercicio de sus potestades tributarias” (Resolución 21-E /2017 Fuente: <http://www.infoleg.gob.ar> fecha de consulta 25/10/2018)

Los distintos instrumentos que la legislación crea a través del tiempo y de los diferentes gobiernos, van adoptando el sesgo ideológico y de afinidad con el modelo económico de la administración vigente, y en muchos casos son los mismos a los que se les asignan nuevos recursos, nuevas dependencias, mayores o menores atribuciones, o bien se los elimina totalmente.

Así es que en la revisión realizada de las diferentes legislaciones que afectaban directa o indirectamente el sector, podemos encontrar expresiones como:

“Que la JUNTA NACIONAL DE CARNES y la JUNTA NACIONAL DE GRANOS intervienen de diferentes formas con anterioridad a la exportación de carnes y granos respectivamente y con posterioridad a la importación de dichos productos o sus derivados y en el proceso de producción y comercialización de estos productos en el mercado interno, gravando de diferentes maneras estas actividades, lo cual es incompatible con el espíritu del presente Decreto, conllevando además la necesidad de disolución de los referidos entes con la consiguiente transferencia de actividades de policía a los organismos centralizados y descentralizados respectivos.” (Decreto 2284/91 Desregulación del comercio interior de

⁵⁵ Definido en el Anexo I de la Resolución 21-E/2017 como “quien reciba ganado de los productores para su faena y posterior venta de las carnes, productos y subproductos resultantes, por cuenta y orden del remitente.

Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Fuente: <http://www.infoleg.gob.ar> fecha de consulta 25/10/2018)

Con un marcado sesgo desregulador, esta y otras legislaciones van desafectando el rol de control del Estado en diferentes áreas de la producción y comercialización de la industria agroalimentaria.

Y varios años después, enmarcado en un gobierno donde el rol del Estado se planteaba distinto al del anterior, encontramos los siguientes considerandos en la enunciación del decreto que busca poner en funciones un organismo de control como es el llamado ONCA.

“Que la OFICINA NACIONAL DE CONTROL COMERCIAL AGROPECUARIO es un organismo de vital trascendencia como herramienta para lograr lo que ha pasado a ser un objetivo prioritario por parte del ESTADO NACIONAL y de todos los sectores involucrados de la industria agroalimentaria y de la producción, como ser que todos los actores de las cadenas económicas cumplan con sus obligaciones fiscales, en aras de obtener los recursos necesarios para una reactivación sustentable de la economía, que posibilite hacer frente a las obligaciones externas y al desarrollo interno.” (Decreto 1067/05 Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario. Fuente: <http://www.infoleg.gob.ar> fecha de consulta 25/10/2018)

Cabe señalar que dicha oficina de control (ONCA), tal como lo dice en los considerandos ⁵⁶ del propio decreto citado (1067/05), ya había sido creada mediante decreto N° 1343 en el año 1996 en un período de retracción de la intervención estatal y en el marco de eliminación de dos organismos de larga data como lo eran la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos. En esta oportunidad, ese mismo instrumento es puesto nuevamente en consideración y se

⁵⁶ “Que la citada Oficina Nacional fue creada como organismo desconcentrado mediante el Decreto N° 1343 de fecha 27 de noviembre de 1996, a fin de unificar en un solo organismo todas aquellas funciones que hacen a la fiscalización y al control comercial del sector agropecuario, con el objetivo primario de asegurar un marco de transparencia y libre concurrencia de estas actividades, asignándosele las funciones remanentes de política comercial interna y externa de las ex-JUNTAS NACIONALES DE CARNES y DE GRANOS en el marco de la Ley N° 21.740 y del Decreto- Ley N° 6698 de fecha 9 de agosto de 1963 y sus normas modificatorias y reglamentarias.” (Decreto 1067/05 Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario. Fuente: <http://www.infoleg.gob.ar> fecha de consulta 25/10/2018)

le otorgan más atribuciones, así como mayor capacidad real de actuación mediante la “autarquía económica financiera y técnico administrativo” con lo cual el Estado Nacional retoma un rol que implica mayor intervencionismo.

De igual modo en el rubro de la carne, la legislación establece quien puede hacer cada cosa (comprar, faenar, vender, almacenar, despostar, criar, comercializar, exportar, procesar, etc.), y existen para establecerlo en la legislación, un gran número de categorías que designan diferentes incumbencias y capacidades. La más reciente modificación realizada mediante la Resolución 21-E/2017 establece las siguientes categorías y las actividades que permiten cada una.

Cuadro N°7: Categorías de operadores de la cadena agroindustrial (carne).

<p>MATARIFE ABASTECEDOR</p>	<p>Se entenderá por tal a quien faena hacienda de su propiedad para el abastecimiento propio y/o de terceros, con destino al consumo interno y/o exportación, pudiendo además adquirir carnes, productos y subproductos con el mismo fin.</p>
<p>-E/CONSIGNATARIO DIRECTO</p>	<p>Se entenderá por tal a quien reciba ganado de los productores para su faena y posterior venta de las carnes, productos y subproductos resultantes, por cuenta y orden del remitente.</p>
<p>MATARIFE CARNICERO</p>	<p>Se entenderá por tal a quien faene hacienda propia en establecimientos de terceros, en volúmenes mensuales de hasta 50 cabezas vacunas, 50 porcinas, 50 ovinas, 80 lechones y 80 caprinos, para el exclusivo abastecimiento de carnicerías y/o locales industrializadores de carnes de su propiedad, en localidades de hasta diez mil habitantes, conforme al último censo disponible del INDEC.</p>

<p>PEQUEÑO MATARIFE- PRODUCTOR</p>	<p>Se entenderá por tal a quien faene caprinos, ovinos, porcinos y bovinos de su propiedad, en volúmenes mensuales inferiores a 50 cabezas para las especies ovinos, caprinos y/o porcinos y de 15 cabezas para la especie bovinos, para abastecimiento propio y/o de comercio minorista, restaurantes, instituciones públicas o entidades privadas, en localidades de hasta diez mil habitantes, conforme al último censo disponible del INDEC.</p>
<p>ABASTECEDOR</p>	<p>Se entenderá por tal a quien adquiera carnes, sus productos y subproductos comestibles para abastecimiento del comercio minorista, establecimientos industrializadores, restaurantes, instituciones públicas o entidades privadas. Asimismo, se considerará incluido en esta categoría, quien en forma conjunta realice ventas directas a consumidores finales.</p>
<p>CONSIGNATARIO DE CARNES</p>	<p>Se entenderá por tal a aquel que comercialice carnes, productos y subproductos en subasta pública y/o ventas particulares por cuenta de terceros, conforme lo establecido en el Artículo 1335 siguientes y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación, debiendo utilizar exclusivamente locales inscriptos en el presente Registro como Local de Concentración de Carnes para desarrollar su actividad.</p>
<p>CONSIGNATARIO DE CARNES MEDIANTE SISTEMAS DE PROYECCIÓN DE IMÁGENES</p>	<p>Se entenderá por tal a quien comercialice carnes, sus productos y subproductos en subasta pública y/o ventas particulares por cuenta de terceros, en las mismas condiciones que el CONSIGNATARIO DE CARNES, mediante la exhibición de la mercadería por sistemas de proyección de imágenes filmadas en el establecimiento de origen, debiendo utilizar exclusivamente locales de operadores inscriptos como Local de Ventas por Proyección de imágenes para desarrollar su actividad.</p>

CONSIGNATARIO Y/O COMISIONISTA DE GANADOS	Se entenderá por tal a quien actúe, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 1335 siguientes y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación, en la copraventa de haciendas en forma directa o en mercados de ganados , locales de remates feria u otros establecimientos o locales autorizados.
EXPORTADOR DE GANADOS Y CARNES	Se entenderá por tal a quien realice la venta al exterior de ganados , carnes, aves sus productos y/o subproductos.
IMPORTADOR DE GANADOS Y CARNES	Se entenderá por tal a quien realice la introducción al país de ganados , carnes. Aves, sus productos y subproductos.

Una larga trama de legislaciones antecede a este listado actual de categorías que se presentan en el cuadro. Es posible tomar como punto inicial, la creación de lo que fue la estructura administrativa de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)⁵⁷, en el ámbito de la Secretaria de Agricultura, Pesca y Alimentación en el año 1996. En el marco de la Ley 24629 de Administración Pública y Reorganización Administrativa, mediante decreto 1343/96 es creada como organismo “desconcentrado” de la mencionada secretaría y entre otras funciones se le asignan *“fiscalizar el estricto cumplimiento de las normas de comercialización en el sector agropecuario, a fin de asegurar un marco de transparencia y libre concurrencia para estas actividades”* (Art. 2º), conforme lo

⁵⁷ Deliberadamente se toma este punto como inicial a los fines prácticos. Pero se aclara que sería posible rastrear la génesis legal de este organismo aún más atrás en el tiempo, a partir de legislación que se va generando para corregir la anterior, incorporar cambios administrativos o resolver situaciones nuevas que se dan en la práctica los decretos que disolvieron otros organismos. Particularmente en este caso se mencionan los decretos 2284/91 que en Octubre de ese año cierra algunos organismos regulatorios como la Junta Nacional de Carnes entre otros. Y el decreto siguiente N° 2488/91 que en el mes siguiente transfiere las “funciones remanentes” de estos entes disueltos a la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA; y al SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL.

previsto por la Ley N° 21.740 que legisla sobre el objeto y las atribuciones de la Junta Nacional de Carnes.

Este mismo organismo creado durante una gestión de sesgo neoliberal, y en el marco de la reforma del Estado, es tomado por las nuevas autoridades que impulsan un modelo estatista y en el año 2005, mediante el decreto 1067/05 se le otorga *“autarquía económico-financiera y técnico-administrativa”* y es *“dotado de personería jurídica propia, en el ámbito del derecho público y privado, en jurisdicción de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION”* (Art.1º)

Siendo ya la ONCCA un organismo autárquico, comienza a trabajar en un instrumento donde se vuelquen todas las categorías de los distintos operadores en cada rubro de la actividad agropecuaria nacional. Estas categorías ya venían siendo creadas pero su registro no se realizaba de manera centralizada. Por tal motivo se genera el "REGISTRO UNICO DE OPERADORES DE LA CADENA COMERCIAL AGROPECUARIA ALIMENTARIA" (RUCA).

Este registro cobra vigencia mediante el decreto N° 7953/08 en donde se ofrece un detalle de cada categoría establecida similar al expuesto en el cuadro de arriba, pero todavía sufriría algunas modificaciones. En los considerandos del mencionado decreto se puede leer el párrafo que se transcribe donde queda claro las innumerables modificaciones que tuvieron estas categorías en el intento de definir las y abarcar todas las actividades. El texto aludido expresa:

“Que por Resoluciones Nros. 906 de fecha 19 de diciembre de 2000 y 694 de fecha 14 de setiembre de 2005, ambas de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS, 1621 de fecha 5 de setiembre de 2006 y su complementaria N° 451 de fecha 28 de diciembre de 2007, 7 de fecha 8 de marzo de 2007, 550 de fecha 29 de marzo de 2006, 746 de fecha 29 de enero de 2007, modificada por su similar N° 189 de fecha 7 de enero de 2008, 344 de fecha 12 de abril de 2007, 1378 de fecha 23 de febrero de 2007 modificada por la Resolución N° 4668 de fecha 4 de octubre de 2007 y 1379 de fecha 23 de febrero de 2007 modificada por su similar N° 5523 de fecha 29 de octubre de 2007, todas estas de la OFICINA NACIONAL DE CONTROL COMERCIAL AGROPECUARIO, se definió el universo de operadores obligados a inscribirse en las distintas categorías, fijándose los requisitos y las condiciones generales y particulares para cada actividad”

Como se puede apreciar, las herramientas legales buscan establecer un orden en la realidad y esta se muestra particularmente dinámica en el caso de la cadena de la carne, continuamente se dan nuevas situaciones que la ley no contempla y el paso siguiente es una nueva normativa que la abarque.

Posteriormente en el marco del cambio de rango de la **Secretaría** de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos a **Ministerio** de Agricultura, Ganadería y Pesca, habrá otra resolución (Nº 302/2012), que define nuevamente las categorías de operadores, con mínimas diferencias respecto a las descriptas en el cuadro.

Finalmente, a partir de la resolución Nº 21-E/2017, la cual entre varios considerandos manifiesta: *“Que atento a los cambios que se vienen produciendo en las cadenas comerciales agropecuarias, se advierte la necesidad de actualizar la definición de determinadas categorías de operadores obligados a inscribirse en el RUCA.”* Y por lo tanto una vez más se generan nuevas categorías que son las consignadas en el presente trabajo.

Entre los requisitos que cada categoría de operador está obligada a cumplir, se destaca la que exige que al momento de la inscripción se identifique el establecimiento frigorífico matadero con el que se va a operar, y deja explícito que tanto el operador como el establecimiento elegido pasan a ser *“solidariamente responsables cuando se compruebe que el usuario ha realizado maniobras, ardides o recursos tendientes a ocultar los verdaderos beneficios de su actividad”* (Resolución E-21/2017. Anexo I p 34). Con lo cual queda claro el vínculo que entre los operadores y los establecimientos frigoríficos genera esta legislación y la importancia de la figura del Frigorífico Matadero. Cualquier operador que desea funcionar como tal en un territorio queda inmediatamente ligado a un establecimiento, y aunque la ley prevé para algunas categorías la posibilidad de optar por hasta tres frigoríficos por especies, en la realidad son muy pocos los establecimientos que suelen estar en amplias porciones de territorio y terminan siendo la única opción disponible.

A partir de la revisión planteada de las sucesivas resoluciones y decretos que fueron legislando todo lo vinculado a la comercialización de los productos de la agroindustria, es posible hacer algunos análisis.

En primer lugar, se observa un entramado complejo de resoluciones, decretos y una gran cantidad de modificatorias legales de ambos instrumentos, que atraviesan los distintos gobiernos/modelos económicos que fueron asumiendo desde inicio de los 90, según el período revisado, hasta nuestros días.

También se observa que cada instrumento legal que se creó incorporaba modificaciones sobre el instrumento anterior y a su vez posteriormente era modificado por otros instrumentos. En la totalidad de estos decretos o resoluciones, los considerandos expresan razones vinculadas a la necesidad de dar claridad y transparencia a la actividad y también para corregir “prácticas distorsivas” siempre novedosas, que se están produciendo en la actividad y de las cuales la legislación anterior no logra dar cuenta. Un ejemplo de esta situación queda plasmado en el relato del integrante de la cooperativa ganadera que opera como consignataria de hacienda al describir una práctica habitual:

“El carnicero no está registrado como matarife ni nada, entonces a veces le compran al frigorífico como consumidor final y entonces después no queda registro de a quién le vende....pero cada vez se va cerrando más el círculo porque ahora desde principio de marzo se va a implementar un remito electrónico....()....un camión carga tanta cantidad de medias res, y después tiene que informar a dónde las bajó, y hasta que no hace el informe de a donde las bajó a las medias res, no lo liberan para que pueda cargar de nuevo...tiene que cerrar el reparto a quién le dejó cada media res para que le habiliten otra carga....pero bueno...ya le van a encontrar la vuelta...viste que los argentinos en eso somos especialistas...(risas)..”

Cabe aquí preguntarse, aunque trascienda los alcances de esta investigación, cuáles son los canales por los que llegan esas demandas de modificación y quiénes son los actores que las movilizan. Si responden a los datos que generan los organismos de fiscalización del Estado o a sectores organizados de la actividad que se ven perjudicados y con capacidad de injerencia en la esfera pública como para gestionar las modificaciones.

Lo que se puede inferir, a través de las entrevistas, las charlas informales y la observación de la práctica cotidiana de abastecimiento de carne, es que todo este aspecto legislativo cambiante constituye una gran trama de difícil comprensión y ajeno a la cotidianidad de productores y carniceros; a la vez que es un factor que

define muchas de las relaciones entre los distintos actores formando parte importante de la dinámica del abastecimiento de carne.

Los frigoríficos grandes, interpretan y conocen bien esta trama, y cuentan con recursos humanos y financieros para su análisis.

Un hecho que grafica estas apreciaciones, son los casos que fueron apareciendo en las entrevistas tanto a carniceros, propietario de frigorífico, y comercializadores en las que se menciona el préstamo de matrícula por parte de la industria frigorífica para que el carnicero no habilitado, pueda comprar el ganado en pie al que luego enviara a ese mismo frigorífico para ser faenado. En la entrevista al propietario de frigorífico expresa al respecto:

“Antes para poder faenar los matarifes no podían sacar matrícula entonces teníamos que el frigorífico prestarles la matrícula cosa que era terrible, cosa que hoy por suerte no existe”

Al decir que hoy no existe se refiere al momento en que se realiza la entrevista que no es lo que regía en el tiempo en que se instalaba el Frigorífico NK.

Sobre el mismo tema el integrante de la Cooperativa Ganadera entrevistado expresa:

“Hay muchas carnicerías que compran a nombre del frigorífico, y el frigorífico les presta la matrícula y le factura la carne. Le da la opción al carnicero de que se compre la carne él, el animal que a él le gusta, en vez de bajarle la media res que ellos compran muchas y después reparten, le dan la opción de a esa media res tenerla marcada con un número que tiene cada cliente y traérsela... ¿me entendés?”

Otro carnicero entrevistado sobre este tema refiere:

“Vamos a suponer que vos comprás una carnicería mañana, y no tenes...no estás inscripto...el lunes te ofertaron una carnicería y el martes sos carnicero...entonces el frigorífico...vamos a llamarle que en acción de gauchada...(sonrisa), te presta la matrícula para que vos faenes momentáneamente...”

Claramente aparece en la práctica como la legislación genera relaciones y posiciona de diferente manera a los distintos actores, y a su vez estos ponen en juego sus propios intereses a partir de esa legislación y se van generando prácticas nuevas.

Esta trama, es una más de las que están presentes en la dinámica del abastecimiento de carne, y la cual viene funcionando entre los actores a nivel local desde mucho antes del arribo de la política de valor agregado que pretende aplicarse en el territorio mediante la instalación de un nuevo frigorífico matadero. Es así que esta nueva entidad, el nuevo frigorífico, carece de toda la historicidad y trayectoria a través de la cual se van generando intercambios, vínculos, fidelidades que los actores locales si tienen con los abastecedores tradicionales.

3.5. EL CIRCUITO DESDE EL CAMPO HASTA EL MOSTRADOR

Indagar sobre el mecanismo con el cual, en el medio local, se produce el abastecimiento de carne permite reconocer diferentes momentos de este esquema y a los diferentes actores involucrados.

Nos referiremos ahora al circuito de la carne bovina, siendo esta la de consumo masivo y la más representativa del rubro carne.

Para poder entender este circuito nos posicionamos en el lugar del carnicero que necesita abastecerse para ofrecer el producto a los clientes. En términos generales se puede dividir en dos formas de abastecerse, una es comprando el animal en pie, y la otra es comprando la carne, es decir el animal ya faenado.

En el caso de abastecerse de animales en pie, los mismos puede originarse de un rodeo propio (carnicero/productor), ser comprados de manera directa a un productor, o ser comprados a un productor mediatizado por una entidad consignataria (Coop. Ganaderos Ceres, Tradición Ganadera SA, o una persona particular con matrícula de Matarife Abastecedor. También los frigoríficos operan en el medio, pudiendo ser quien compra hacienda en pie para luego vendérsela faenada al carnicero Para todos estos casos, cualquiera sea el canal utilizado para adquirir el animal en pie, para el faenado del mismo está involucrado un Frigorífico Matadero de la región.

Para el caso que se abastezca solo de carne ya procesada, el carnicero puede hacerlo a través de la intervención de un operador particular o de un frigorífico.

Las dos entidades consignatarias de la localidad de Ceres, poseen sendos espacios, conocidos como Ferias, donde tienen las instalaciones de corrales,

balanzas, tribunas, cargaderos y todo lo que implica la compra venta de hacienda. La modalidad de comercialización en eso ámbitos es la de remate coordinado por un martillero público, que va presentando los diferentes lotes a los compradores ubicados en las tribunas.

De las entrevistas realizadas se reconocen a tres Frigoríficos como los principales abastecedores, uno ubicado en Villa Trinidad (70km), otro en Tostado (100km) más el de Ceres. También se menciona a un Frigorífico ubicado en Morteros prov. de Córdoba. (150km) pero que solo provee de carne y no opera con hacienda en pie.

CAPÍTULO 4: LA GESTIÓN PÚBLICA, CARACTERÍSTICAS, FORMAS Y ESPACIOS

4.1. PROGRAMAS, PROYECTOS Y DEMÁS HERRAMIENTAS DEL VAO A NIVEL NACIÓN.

Para comprender las distintas herramientas implementadas desde la gestión pública correspondiente al período en que se ejecuta la política analizada, es adecuado hacer referencia al tipo de Estado del que se venía en los períodos anteriores (90 a 2002), y la posterior adopción de un enfoque distinto, que implicó también un marco nuevo para las políticas públicas. Esto ofrece una perspectiva desde la cual se facilita entender la propuesta de agregar valor en origen, en un contexto histórico marcado por un profundo cambio en la forma de concebir al Estado.

Considerando, lo que plantea Santos (2005), que *“las políticas públicas constituyen uno de los principales resultados de la acción del Estado”* (p 5), describir el rol que este tenía en el período anterior al 2003, facilita la comprensión del tipo de políticas que implementaba.

En tal sentido Romero (2006), refiere a un período que va desde finales de los años setenta hasta mediados de los noventa, en el que se observa *“la liberalización de los mercados, la promoción del ajuste estructural como principal medida de los gobiernos ante los problemas de pago de deuda externa, retirada del Estado vía política pública en la participación de los procesos sociales y económicos”* (p 300).

Por su parte Lattuada y Nogueira (2011), sitúan esta concepción del Estado como consecuencia de una visión que encuentra en la dimensión y rol del Estado, la razón de los problemas económicos del país, por lo tanto, la solución a los mismos pasa en gran medida por promover un cambio drástico en ese aspecto. Afirmando que, según esta visión: *“El Estado nacional debe restringirse a un rol subsidiario del mercado, (...) y la asistencia a los sectores excluidos –más como un factor de contención para el normal funcionamiento del modelo que por derechos ciudadanos–.”* (p 38).

Es en esta forma de concebir el Estado, en donde las políticas públicas asumen características particulares y responden a la lógica de ese mismo Estado que se retira de muchos lugares. Por una parte se tiene un sector público que decide no intervenir⁵⁸ con políticas reguladoras, ni meterse de lleno en la economía y, esto se manifiesta en una serie de medidas concretas como son: *“eliminación de organismos, reducción de personal, restricciones presupuestarias y congelamiento de vacantes, privatización de empresas públicas, eliminación de normas de regulación e intervención en la economía y la sociedad y descentralización de actividades y servicios hacia provincias y municipios.”* (Ibid. p 39).

Por otra parte, se decide asistir puntualmente, a aquellos sectores que no se adaptan a las nuevas reglas que propician el libre mercado y la competencia abierta de las fuerzas económicas. Puntualmente en el sector agropecuario las políticas iban dirigidas a atender a aquellos que quedaban al margen de ese escenario, como lo eran miles de pequeños y medianos productores. El financiamiento de esas políticas era aportado casi exclusivamente por organismos financieros internacionales.

⁵⁸ Tratándose del Estado esto resulta siempre imposible. Se podría decir, siendo mas precisos que se trataba de un Estado que adoptaba como forma de intervención la “No intervención”.

Esto también es sostenido por Obschatko (2007) quien señala que hubo *“una fuerte orientación política hacia la adopción de programas públicos que contrarrestaran los efectos nocivos del nuevo modelo económico sobre los pequeños productores. (...) Aunque han alcanzado sólo a una parte de productores y población rural perjudicados por el cambio”* (p 30).

La asistencia para aquellos excluidos por ese *“modelo de acumulación basado en el libre mercado y la competencia globalizada”* (Lattuada y Nogueira, 2011), llegaba principalmente a la agricultura familiar, campesinos, y minifundistas, a través de numerosos programas⁵⁹, que tienen la característica de ser *“provisorios, escasamente articulados entre sí, y regidos por el sustento del endeudamiento público a partir del financiamiento externo provisto por los organismos multilaterales de crédito –FMI, BID y Banco Mundial–.”* (ibid. p 40).

Así se conforma el esquema que orienta a la acción pública la cual, por un lado, garantiza las condiciones del libre mercado y por otro asiste a quienes padecen las consecuencias de estas reglas de funcionamiento de la economía.

Otra autora (Corsiglia Mura 2013), desde un análisis de las políticas sociales, refiere a esta etapa como un momento en que:

“...el Estado redefine sus roles retrayéndose de algunas tareas que le habían sido prioritarias tanto en el campo de la producción, como de la distribución primaria y secundaria. Asimismo, abandona su tradicional rol de tutelaje, dejando en libertad casi total al mercado y asimilando estructurales transformaciones respecto de las condiciones contractuales de trabajo. Podríamos sintetizar este aluvión de cambios estatales en la enumeración de los procesos de privatización, descentralización, focalización, desconcentración, remercantilización y tercerización (Soldano y Andrenacci, 2006; Danani, 2012)”. (Corsiglia Mura, 2013, p 9-10)

En lo manifestado introduce la idea de focalización, que subyace a todas las políticas de este período, incluidas las dirigidas al sector agropecuario reflejada en varios programas de los cuales algunos todavía hoy perduran (ProHuerta, Proinder,

⁵⁹ Como lo señalan los autores citados es durante la década de 1990 se instalan y multiplican numerosos programas de asistencia a pequeños y medianos productores rurales y población en situación vulnerable: Cambio Rural, Programa Minifundio, y Prohuerta, Programa Social Agropecuario, Proinder, Prodernea, Prodernea y otros.

Profam, etc.). Lo hace describiendo la forma en que se concibió a las políticas sociales en ese período, y amplia:

“...un tipo de política social basado en un conjunto de intervenciones cortas y puntuales con formato de “proyectos”, diseñadas con formas de focalización extrema y cuyo objetivo se inscribía en amortiguar impactos de la reconversión macroeconómica (concibiendo la dimensión de la vulnerabilidad como efecto no deseado de estas transformaciones en lugar de como consecuencias estructurales). La focalización implicó un nivel de creciente selectividad de la población destinataria, especialmente asociada a la noción de riesgo.” (p 10).

La definición da cuenta de manera nítida, de la forma de obrar de este tipo de Estado del que se viene hablando, que dio origen a numerosos programas de intervención que como se dijo, fueron perdurando hasta hoy, y posteriormente, se asimilaron al escenario que se comenzó a abrir a partir de un nuevo enfoque sobre la acción estatal, cuyo inicio se ubica en el año 2003.

El agotamiento de este modelo tiene su mayor expresión en la crisis del 2001, que tuvo aristas económicas, políticas y sociales y que significó la incapacidad total del Estado de poder interactuar con la sociedad, poniendo en riesgo la gobernabilidad democrática. A partir de esta crisis generalizada, en el 2002 se empieza a ensayar un nuevo tipo de Estado que, desde lo económico comienza a tener nuevas herramientas de intervención y recuperación de algunos roles que había perdido⁶⁰. (Lattuada y Nogueira, 2011, p 44).

Pero es en el 2003 cuando se empieza a dar con mayor vigor, un desplazamiento en la concepción y rol del Estado según el cual la política empieza a subordinar a la economía y emerge un Estado que:

“...es considerado por la administración gobernante como un instrumento que debe intervenir en el mercado y la sociedad con el objeto de reasignar los recursos y redistribuir la riqueza y los excedentes generados. Su lugar ya no es considerado subsidiario del

⁶⁰ En términos textuales de los autores: “el Estado logra recuperar ciertas herramientas que le permitieron un *piso de estatidad*, entendido como la posibilidad de generar estrategias con mayor autonomía en términos de política macroeconómica, fundamentalmente con la supresión forzada del régimen de Convertibilidad, y más tardíamente, con las cancelaciones de la deuda pública a mano de los organismos internacionales y bonistas particulares” (ibid. p 44).

mercado, sino el actor principal de la recuperación con capacidad para orientar y regular el mercado.” (Ibid. 2011, p 45).

Corsiglia Mura (2013), grafica este cambio sobre el rol del Estado, tomando las expresiones vertidas por quien asumió como presidente en 2003, que aluden al Estado como el encargado de “*poner igualdad allí donde el mercado había excluido y abandonado. N. Kirchner, 2003*” (p 4.).

Es así que, la instalación de este tipo de Estado se va dando progresivamente y a través de diferentes medidas. Buscando como lo plantean Lattuada y Nogueira (2011), construir Capacidad Estatal⁶¹ que le permita la permanencia y la interacción con los demás actores.

Se señala como una de las medidas acordes a este paradigma nuevo de la acción pública, la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el año 2008.

Por su parte, desde el enfoque de las políticas sociales que hace Corsiglia Mura (2013), concuerda con señalar un nuevo tipo de Estado que se gesta en estos tiempos y lo define a partir de lo expresado por Thwaites Rey (2010;2012), en los siguientes términos: “*en los albores del nuevo siglo en América Latina se inició un ciclo en el que el papel estatal empezó a adquirir una renovada entidad tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas (2012: 7)*” (Ibidem, p 4).

Y consigna que, en este marco comienzan a ponerse en discusión disyuntivas tales como focalización- universalidad y, riesgo-derechos, todas tendientes a colocar en sintonía a las políticas públicas con esta nueva revalorización del rol del Estado. (ibid. p 9). Concretamente sitúa a la Administración Pública que se para sobre este paradigma como generadora de políticas que, pasó de tener como eje rector de la intervención, el asistir a la población de riesgo (enfoque de riesgo), a proponerse la función de ser quien garantice los derechos de todos (enfoque de derechos).

⁶¹ Tal como ya fuera definida más arriba bajo el título Políticas Públicas, Estado, Territorio, las Capacidades Estatales remiten a una construcción, que hace el aparato estatal sostenida en el tiempo y refieren a “*formas de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas o de agenda*” (Lattuada y Nogueira, 2011, p 34).

Para el sector agropecuario este viraje en el tipo de Estado tuvo repercusiones y, en un primer momento, se puede decir que llegaron de manera indirecta a partir de la decisión de intervenir en la economía recuperando un rol más allá de mero compensador. Pero esta ampliación del Estado no fue acompañada inmediatamente de cambios administrativos en el mismo sentido. Puesto que la ya mencionada creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar vendría un tiempo después, al igual que la elevación al rango de Ministerio de la, hasta el 2009 Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos. Con la única excepción del INTA al que si, tempranamente, se le hicieron modificaciones tal como lo detallan Lattuada y Nogueira (ibid.):

“En lo sustancial, para el sector agropecuario, el Estado nacional no adoptó modificaciones del aparato heredado de la etapa anterior hasta el año 2008 –con excepción de los organismos técnicos de Ciencia y Tecnología, especialmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – que, a partir del año 2003 vieron crecer en forma significativa sus presupuestos, el descongelamiento de vacantes para incorporar nuevos profesionales y técnicos, y su capacidad de acción en el terreno intensificando sus acciones en materia de desarrollo rural.” (p 45).

Acompaña además a todo este cambio de paradigma estatal, una reflexión que busca refuncionalizar las herramientas de intervención heredadas. Fundamentalmente este esfuerzo busca reconvertir herramientas que habían sido gestadas para intervenir sobre sectores excluidos o debilitados por el anterior modelo, de corte asistencial y con el fin de menguar las consecuencias negativas “inevitables” de ese proceso de exclusión. Y ahora, dichas herramientas deben insertarse y funcionar en un modelo de desarrollo territorial participativo con pretensiones de transformar estructuralmente las desigualdades extremas entre los distintos segmentos del sector, además de promover la vinculación e interacción entre los mismos.

En Márquez (2004), vemos como este esfuerzo de adaptación, se ubica y es parte del nuevo escenario de la acción estatal. Al respecto refiere:

“Durante 2004 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentos y Forestación (SAGPyA) tomó decisiones y llevó a cabo iniciativas que marcaron un punto de inflexión en los temas de su agenda política. Hoy, como resultado de aquellas decisiones e iniciativas, puede decirse que el desarrollo rural es una prioridad para la SAGPyA” (p 4).

La autora resalta la transición entre dos enfoques de Estado que produce la coexistencia de programas y políticas que no guardan correspondencia y lo expresa con las siguientes palabras: *“Como personajes en busca de autor, los programas de la SAGPyA son previos al plan estratégico que debería haberlos fundamentado y duran más que las políticas públicas a las que se esperaba que sirvieran.”* (p 5). Y clarifica más esta idea cuando explica las razones posibles de la falta de funcionamiento de algunos programas: *“Razones que tanto refieren a la escasez de fondos de contrapartida primero y la falta de autorización de gasto, después, cuanto al diseño deficiente o a la óptica “productivista”, para nombrar sólo algunas de las más corrientes”* (p 5).

Sitúa la principal dificultad de adaptación de dichos programas, en el esquema descentralizador y participativo que se pretende para su ejecución y el desafío que representa la diversidad de criterios que se van poniendo en juego en las distintas instancias jurisdiccionales donde se implementan. Pudiendo darse una línea de pensamiento compartida a determinados niveles nacionales o ministeriales, que se rompe a partir de ingresar en jurisdicciones provinciales o locales. Tal como puede observarse en la implementación de la política de Valor Agregado en Ceres, que implicó la construcción de infraestructura para el faenado, pero los aspectos participativos y de inserción de todos los actores en la toma de decisiones, fueron acotados a las urgencias del gobierno local o mutilados por efecto de la falta de articulación interinstitucional del territorio, condicionando en gran medida el logro de los objetivos de la política pública.

Márquez (ibid.), plantea algunos rasgos que diferencian (o deberían diferenciar) la práctica de llevar a cabo políticas enmarcadas en el desarrollo territorial, de la práctica de impulsar las de focalización, y lo expresa sosteniendo que:

“...habría que contabilizar la continuidad de cierto apoyo estatal – incluso, en el largo plazo -, para que el emprendimiento fuera efectivamente sustentable. En términos de política pública, esto debería contemplar además del costo económico y el de oportunidad, el costo social de no hacerlo.” (...) *Los propósitos de los programas no suelen guardar correspondencia ajustada entre la magnitud del cambio que pretenden y la exigüidad del tiempo y los recursos comprometidos. El desarrollo territorial no es para el corto plazo.”* (p 9).

En términos generales, es posible señalar que el nuevo planteo de intervención desde el Estado en los territorios, **introduce la complejidad de los procesos**

participativos, la necesidad de adecuar y construir objetivos que incorporen al territorio como protagonista, y la adecuación de los tiempos de este tipo de procesos con los tiempos de las gestiones estatales.

Para Lattuada y Nogueira (ibid.), el rasgo distintivo, o lo que ellos señalan como “rupturas”⁶² respecto a las políticas focalizadas, está vinculado a las formas que se propone la elaboración de políticas. Y desde la óptica de las Capacidades Estatales, señalan como una manifestación de esta innovación, la metodología participativa. Y resaltan como ejemplo de esta afirmación, la elaboración del Programa Estratégico Agroalimentario (PEA), más allá de los cuestionamientos a los que pueda ser sometido su contenido, califican como rasgo diferencial, la apertura del juego al resto de la sociedad, para el diseño de una herramienta como es el PEA. En tal sentido afirman:

“La propuesta de un Plan Estratégico con amplia participación social revierte un modo de elaborar políticas y tomar decisiones posibilita la generación de capacidades políticas en tres niveles: sustentabilidad de las políticas, la articulación intra e inter agencias, y la interacción y cooperación Estado/ actores sectoriales” (p 47)

Y finalmente consideran que, en este nuevo paradigma, si bien la focalización resulta una “continuidad” respecto al modelo anterior, se produce una reconfiguración de la visión del medio rural y la misma ya no abarcaría lo estrictamente productivo, competitivo y puramente sectorial de manera aislada, sino que pasa a formar parte de una estrategia global de desarrollo, que integra actores, territorios y Estados subnacionales.⁶³ (Ibid. p 47-48).

⁶² Los autores analizan dos períodos de tiempo (1991/2001 y 2002/2011), y describen rupturas y continuidades entre cada uno de ellos. Y en este sentido consideran que las políticas en el segundo período conservaron su carácter de focalizadas porque seguían estando dirigidas a “un tipo de productor” en un “tipo de territorio”. Mas allá de que la diferencia pasa, entre otras cosas, por las formas de construir las políticas y las instancias de participación generadas para ello.

⁶³ La idea de que toda política pública (incluida la de valor agregado) que trabaje con algún actor del sistema agroalimentario se inserte dentro de un proceso de desarrollo territorial queda expresada en el PEA 2010-2020, cuando plantea las transformaciones en el sistema productivo para poder “captar mayores rentas internacionales y aplicarlas al proceso de desarrollo interno, promoviendo el Estado Nacional políticas de desarrollo territorial en un proceso de reconfiguración del sistema productivo que permita crecer con mayor valor agregado, en particular en origen, a fin de desarrollar una agroindustria que a su vez tenga los medios para generar empleo para muchos, en contextos territoriales que posibiliten una nueva

Es una consecuencia directa de esta nueva visión, que ya no se considere la participación de los actores en relación a emprendimientos con metas económico productiva o asistenciales vinculadas a alguna coyuntura, *“sino también con la posibilidad de que los sujetos involucrados participen en los procesos de toma de decisión.”* (Ibid. p 48).

De esta forma queda definido el marco ideológico conceptual de las políticas públicas previstas para el sector bajo la injerencia de este modelo, y también para los programas viejos refuncionalizados y los nuevos. Lo mismo que la orientación requerida a todas las acciones que se hagan desde el aparato de extensión las que, deberán estar impregnadas de esta mirada conceptual de la realidad a la que como postulan los autores (Ibid.) subyace la idea de un Estado ampliado que:

“...manifiesta su rol directriz pero habilita nuevos espacios para una participación de los actores involucrados, promueve el empoderamiento y la participación de aquellos sectores más vulnerables de la sociedad rural cuyas necesidades y reclamos resultaban en cierto modo invisibles para la política agraria, concebida ésta en términos excluyentemente sectoriales.” (p 49)

Resulta evidente la dificultad que acarrea llegar con esta propuesta, a todas las instancias del aparato estatal, pretender unificar criterios y alinear conceptualmente cada una de las áreas del trabajo público, multiplicadas en una gran diversidad de territorios.

No obstante, la misma se fue plasmando en algunos instrumentos fundamentales, entre los que ya se señaló el PEA, donde se otorga según Lattuada y Nogueira, un espacio al empoderamiento real de los actores y la planificación estratégica⁶⁴. Es posible interpretar el significado de esto, tomando lo que O'Donnell (2010), denominaba *“redes dialógicas”*, definidas por el autor como:

ruralidad: un interior rural con más pueblos y pequeñas ciudades integrado a la economía nacional” (p 45).

⁶⁴ PEA 2010-2020: “Esta nueva ruralidad debe equilibrar el modelo de la agricultura industrializada de gran escala que se asienta en la concentración del capital a nivel global (...) con los objetivos estratégicos socioculturales y ambientales, en términos de asegurar el abastecimiento del mercado interno y el acceso a los alimentos para todos los argentinos, impulsar la producción con más productores, promover el arraigo de la población rural y el empleo agroindustrial, incrementar la seguridad y la salud en el empleo rural” (...) “De manera complementaria, se ha diseñado el Programa de Formación de Dirigentes con el fin de proveer conocimientos y herramientas para la construcción y generación de pensamiento estratégico en el Sector Agroalimentario y Agroindustrial.” (p 37-45).

“espacios fundamentales de la democracia donde los ciudadanos/agentes participan en la definición y tratamiento de cuestiones atinentes a sus intereses presentes en la agenda de Estados y gobiernos. (p 191)” (Ibid. p 48-49).

Sin duda **estas definiciones conceptuales que marcan una clara direccionalidad político ideológica en todo el quehacer de la esfera pública, en cada uno de sus estratos, tiene (o debiera tener), necesariamente su correlato en la faz operativa que se despliega en los territorios.** Aquella que implica la actuación de los técnicos de las instituciones estatales como el caso de las Agencias de Extensión de INTA, la de los sujetos integrantes de organizaciones que nuclean algún segmento productivo, y también a los funcionarios de diferentes niveles y características de los gobiernos locales.

Como parte del trabajo investigativo realizado para la presente tesis, se indagó en las áreas estatales vinculadas a la agroindustria, buscando los programas o proyectos que contengan la temática valor agregado.

En términos generales se observa que son dos los ámbitos desde los cuales se diagramaron propuestas programáticas destinadas, de una manera u otra, a la generación y promoción del valor agregado. Uno es el del propio Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación⁶⁵ y el otro es el del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria que, si bien pertenece al mencionado Ministerio, se trata de un organismo descentralizado con autarquía operativa y financiera.

Cabe aclarar que lo que se presenta a continuación, no se trata ni pretende ser un análisis pormenorizado de las distintas propuestas, sus enfoques, alcances, y logros - lo que bien podría ser objeto de otra investigación-, sino un relevamiento de las distintas iniciativas que en este sentido se detectaron, que permita una primera aproximación al enfoque que revisten.

4.1.1. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (MAGyP)⁶⁶

⁶⁵ A comienzo de la gestión de Cambiemos, diciembre de 2015, este ministerio cambió de nombre pasando a llamarse Ministerio de Agroindustria. Posteriormente en Septiembre de 2018 baja a la categoría de Secretaría dependiente del Ministerio de Producción. Finalmente en Agosto de 2019 recupera su rango de Ministerio.

⁶⁶ En este trabajo se lo llamará Ministerio aunque fue haya cambiado en algunos momento a Secretaría.

Hecha ya la salvedad acerca de las transformaciones que fue sufriendo en los últimos tiempos este organismo, se aclara que durante el período 2003-2015, estos cambios implicaron siempre, una ampliación de sus componentes y funciones. Venía siendo Secretaría de Ganadería, Pesca y Alimentación y a partir de Septiembre de 2009 es elevado al rango de Ministerio. (Lattuada y Nogueira, 2011). Quedando estructurado con 3 Secretarías y sus respectivas Subsecretarías como se detalla a continuación:

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA:

- *Subsecretaría de Agricultura.*
- *Subsecretaría de Ganadería*
- *Subsecretaría de Lechería*
- *Subsecretaría de Pesca y Acuicultura*
- *Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales.*

SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA FAMILIAR

- *Subsecretaria de Desarrollo de Economías Regionales*
- *Subsecretaria de Agricultura Familiar*

SECRETARIA DE RELACIONES INSTITUCIONALES

- *Subsecretaria de Comunicación institucional*
- *Subsecretaría de Coordinación institucional*

Y a este esquema se agregan una subsecretaria de Coordinación Técnica y Administrativa dependiente directamente del ministro. Mas una Unidad de Auditoría Interna. (Lattuada y Nogueira, 2011).

Los autores señalan algo que se considera significativo para el análisis del funcionamiento de este Ministerio en territorio, y es **la ausencia de un área que tenga a cargo la generación de políticas y su posterior implementación, seguimiento y una evaluación de la acción ministerial.**

Desde esta estructura, la promoción del Valor Agregado se concentra principalmente en un instrumento programático llamado Procal "Proyecto de Asistencia Integral para el Agregado de Valor en Agroalimentos" Cuyo objetivo es:

“Asistir integralmente en el agregado de valor a PyMEs y elaboradores de productos agroalimentarios diferenciados, a través de la aplicación de herramientas que mejoren su posicionamiento competitivo en los mercados actuales y potenciales, como así también asistir en forma diferencial a nuevos emprendimientos que encaren también el desafío de agregar valor a las materias primas en sus locaciones de origen, promoviendo la gestión empresarial, con desarrollo territorial equilibrado.”(<http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/ProcaIII/procaIII.php> fecha de consulta 14/08/2019).

Enfocado en asistir a empresarios Pymes o a emprendedores que estén o deseen trabajar en algo que implique agregar valor a la materia prima en origen.

Se destacan los tres componentes que tiene este programa con los cuales apunta a una integralidad en la asistencia que ofrece a quienes se sumen al mismo. Ellos son:

Componente 1: *Sistema de Apoyo Integral al Agregado de valor de productos agroalimentarios diferenciados – Asistencia para la mejora en la gestión y desarrollo empresarial; planificación estratégica para el desarrollo y promoción comercial, imagen y comunicación, y posicionamiento en el mercado.*

Componente 2: *Desarrollo Territorial y Formación integral en Agregado de Valor - Puntos Focales regionales fortalecidos en Agregado de Valor para brindar el servicio de asistencia técnica y difundir las herramientas del Proyecto en zona de influencia. Talleres de sensibilización y capacitaciones específicas a empresarios PyMEs y nuevos emprendimientos agroalimentarios, en materia de Agregado de Valor en Origen.*

Componente 3: *Fortalecimiento Institucional - Adquisición del equipamiento necesario para el correcto desempeño de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), como un centro de apoyo y asistencia integral a las a PyMEs y elaboradores de productos agroalimentarios diferenciados. (ibid.)*

Como se dijo, y se puede observar en los contenidos de cada componente, esa propuesta busca abordar al territorio, a partir de sus instituciones y con una oferta de capacitación ya definida y direccionada a aquellos productores que comiencen a trabajar con el programa.

Es importante destacar que el citado proyecto Procal es ofrecido en los espacios web del Ministerios como una más del conjunto de *“Herramientas de Agregado de*

Valor” a las cuales puede acceder el productor que trabaja en este proyecto y la herramienta elegida dependerá de la especificidad de cada caso. Este conjunto de herramientas que acompañan al Procal son:

Sello Alimentos Argentinos (Res. SAGPyA 392/2005): Es el símbolo que posibilita a los alimentos elaborados de acuerdo a estrictos protocolos comunicar y ofrecer su valor diferencial al mercado interno y al mundo, asociando el producto de calidad con su país de origen.

Indicación Geográfica y Denominación de Origen: Mediante la ley N° 25380 y su modificatoria N° 25966, fue creado el régimen legal para la protección y promoción de productos agrícolas y alimentarios que presentan características o cualidades diferenciales en razón de su origen geográfico, incluyendo tanto factores naturales como humanos.

Proyecto de Desarrollo de la Agricultura Orgánica Argentina: Dirigido a promover la producción orgánica para aumentar su disponibilidad y variedad tanto en el mercado interno como en el externo, realizando capacitaciones, desarrollando tecnología y reforzando el accionar de diversas ONG y los organismos estatales.

Promoción de Exportaciones de Alimentos con Valor Agregado: Servicio orientado a incrementar en forma sostenible las exportaciones agroalimentarias de productos diferenciados y de alto valor agregado, de pequeñas y medianas empresas, procurando ampliar los destinos de exportación y generando condiciones para promover las economías de las diferentes regiones del país.

Servicio de Asistencia Integral para PyMEs Agroalimentarias: Tiene como propósito aumentar la eficiencia y disponibilidad de la información para las PyMEs agroalimentarias, con el fin de contribuir a la mejora en su gestión interna y desempeño en los distintos mercados. En tal sentido, ofrece un abanico de herramientas de gran utilidad (fuentes de financiamiento, guías de trámites para la comercialización de productos tanto en mercado interno como externo, capacitaciones, calendarios de ferias, entre otros) y brinda un asesoramiento personalizado mediante sus canales de contacto.

Fuente: <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/HAV/> fecha de consulta 15/08/2019 y Alderete J.M (s/f) Artículo de divulgación-Dirección Nacional de Agroindustria.

Programa Nacional de Agregado de Valor

Todas estas herramientas descritas arriba, formaron parte de los considerandos que dieron origen al Plan Nacional de Agregado de Valor que se crea por Resolución N° 132 en el año 2009.

Mediante la consulta de documentos de difusión y la lectura de la resolución que lo creo, se observa que este Plan surge ante la necesidad de concentrar en una instancia común todas las herramientas que se describieron arriba y que se desarrollaban en la órbita del Ministerio.

Tal como expresa el siguiente fragmento de la resolución que lo crea:

“...resulta conveniente establecer un eje de trabajo común donde confluyan las acciones contempladas en los diferentes instrumentos de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS del MINISTERIO DE PRODUCCION, así como también de otros organismos, con el fin de lograr una mayor eficacia en el posicionamiento de la agroindustria y de los agroalimentos argentinos con características o cualidades particulares.”

Definido en los documentos de difusión como una instancia de coordinación horizontal, que permita acelerar la capacidad de responder efectivamente a demandas que crecían en complejidad, el Programa Nacional de Agregado de Valor destinado a la Agroindustria constituye otra herramienta mas de este tipo de Estado.

Cabría indagar acerca de las modalidades con que se implementó, con qué instituciones interactuó en los diferentes territorios y cuáles fueron los diferentes resultados logrados. Se pudo acceder al listado de experiencias que constituyen las carteras de proyectos que se trabajaron en cada año.

En la revisión de estos numerosos⁶⁷ proyectos que en las páginas del Ministerio aparecen como los realizados bajo el marco del Procal, es posible apreciar el modo de abordaje de cada situación, marcado por una intensa articulación con instituciones del territorio donde llegan los técnicos del programa y buscan la complementación con los técnicos locales. Es necesario aclarar que esta

⁶⁷ Se encontraron publicitados en la página web oficial un total de 35 en el año 2014; 41 en el año 2015; 35 en el año 2016 y baja a 14 para el año 2017, no apareciendo datos para los años 2018 y 2019 lo cual probablemente se vincula al nuevo repliegue del rol del Estado bajo la administración de Cambiemos.

observación es limitada a la lectura de los informes de resultados de los trabajos revisados y que dicha revisión no alcanzó a la totalidad de proyectos. Un análisis en profundidad de estas intervenciones, implicaría complementar los datos vertidos en los informes con entrevistas a técnicos y productores, entre otras indagaciones, lo cual escapa al objetivo de esta tesis.

Otra constante en los textos de los proyectos analizados es la intermediación de la UCAR, entidad que resulta relevante en el accionar de esta repartición pública. Presenta gran participación en la ejecución de estos proyectos vinculados al valor agregado. Por tal motivo se considera apropiado ofrecer una descripción de la misma y poder conocer su rol.

Unidad de Cambio Rural (UCAR)

Su creación se dispuso por Resolución 45/2009 y tuvo lugar inmediatamente posterior a la elevación a la categoría de Ministerio de lo que era la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Ante la numerosa cantidad de programas y proyectos con financiamiento externo o compartido, que el nuevo Ministerio albergaba, se pensó en un ámbito que centralice su gestión y ejecución. Facilitando las tareas de coordinación por parte de la institución, de todos los instrumentos de política para la inversión pública existentes.

De esta manera una descripción de sus tareas implica hablar de funciones relacionadas con planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación del conjunto de los programas y proyectos sujetos a los convenios de préstamo o donación en la esfera de acción del Ministerio.

La misión de esta unidad, es definida en los documentos consultados en los siguientes términos: *“La unidad para el cambio rural gestiona la cartera de programas y proyectos con financiamiento externo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, cuya finalidad es promover el desarrollo con equidad en áreas rurales.”* (*“Programas y Proyectos de Inversión Pública en Infraestructura, Desarrollo productivo y Competitividad”* (Documento de difusión. p 9-13).

Y se mencionan tres áreas específicas para su intervención: *-Infraestructura para la producción de agroalimentos. -Desarrollo de Agroalimentos y gestión sustentable de los Recursos Naturales. -Coordinación de políticas estratégicas en el sector público.*

En la amplitud que proponen estas líneas se encuentran un gran número de experiencias vinculadas a procesos de valorización de productos en su lugar de origen, pero queda claro que no son su objetivo principal ni tampoco son las más numerosas dentro de la amplia cartera en la que la UCAR interviene.

Más arriba se resaltaba el señalamiento que hacían Lattuada y Nogueira (2011), acerca de la llamativa faltante en el organigrama del nuevo Ministerio, de un espacio que diferencia a un Ministerio de una Secretaría. Y lo manifestaban exactamente en estos términos: *“No hay ninguna oficina cuya misión sea formular, monitorear y, eventualmente, hacer un seguimiento o evaluación de la política ministerial”* (p 47). Pero al conocer la estructura y funciones de la UCAR como se acaba de describir, se detecta que presenta varias de las características señaladas por los autores, exceptuando la función de “formular” las políticas.

Otra situación que llama la atención o al menos provoca el cuestionamiento, es la falta de intervención de este Ministerio a través de sus programas y demás capacidades, en el proyecto de valor agregado implementado en Ceres y que aquí se analiza. Un programa como el Procal, y una unidad con la estructura y función de la UCAR, se presentan como muy afines con la idea de mejorar las capacidades locales para agregar valor a la materia prima que se produce en la zona de Ceres. Que, como ya se detalló, esta propuesta llega al territorio por la vía del Plan Norte Grande gestado en el seno del INTI.

4.1.2. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Para el caso del INTA, esta mirada de la acción estatal a partir de un rol ampliado a cargo del propio Estado, tuvo su reflejo en el Plan Estratégico Institucional (PEI) del cual ya se habló en la presente tesis al abordar a la Agencia de Extensión Rural de INTA Ceres como un actor del territorio. Y además, como principal organismo del país dedicado a la investigación y extensión agropecuaria, no escapa a los principios expresados por el Plan Estratégico Agroalimentario.

Al interior de la estructura programática del INTA, que se conformaba de Programas Nacionales y Proyectos Integrados⁶⁸, se desarrolla el Programa Nacional de Agroindustria y Agregado de Valor.

Se parte de una definición del Valor Agregado que es conceptualizada en el Documento Base (2013), en los siguientes términos:

“incremento de apreciación, que adquieren los bienes y servicios, agropecuarios y agroindustriales debido a que:

- *Poseen una característica propia o calidad específica*
- *Son transformados en las diferentes etapas de los procesos productivos, de distribución y/o comercialización;*
- *Satisfacen o se adecuan a las demandas actuales o futuras;*
- *Otorgan ventajas competitivas apropiables y/o contribuyen al Desarrollo Local Sostenible” (González, 2013)*

Y posteriormente se definen como objetivos generales los siguientes:

“-Diseñar y organizar procesos que integren la producción primaria, la transformación y la comercialización de productos, tanto alimentarios como no alimentarios, al igual que el aprovechamiento de subproductos, a partir de materias primas de origen biológico.

-Complementar las cadenas productivas mediante el desarrollo de nuevos métodos de investigación científica, el mejoramiento y apoyo a los procesos productivos agroindustriales, en la creación de nuevas empresas y/o fortalecimiento de las existentes, y la implementación de tecnologías emergentes que permitan abrir nuevos mercados nacionales e internacionales, consolidando de esta manera una nueva identidad de desarrollo social y económico territorial” (Ibid.)

Los programas integradores a través de los cuales se va desarrollando el programa nacional son:

Programa Integrados I: *Procesos tecnológicos para agregar valor en origen en forma sustentable.*

Programa Integrador II: *Desarrollo y optimización de procesos agroindustriales para el agregado de valor.*

⁶⁸ Al momento de escribirse el presente documento se está modificando la estructura programática del INTA, proceso que comenzó a partir de Diciembre de 2015 cuando asume la administración de Cambiemos.

Programa Integrador III: Optimización de la calidad integral y otras estrategias de agregado de valor a los alimentos.

Y el mismo documento base explicita la forma en que se busca implementar este programa nacional:

“La estrategia del PN se centralizará en generar y desarrollar “propuestas” dirigidas al desarrollo local, regional y nacional, sustentadas por la articulación con los diferentes actores involucrados -otras figuras programáticas del INTA, los Centros Regionales y sus unidades dependientes, las instituciones público/privadas de I+D, los sectores productivos, etc.-, e integrando las dimensiones científicas, tecnológicas, productivas, ambientales, sociales, y económicas. Sus esfuerzos estarán dirigidos a los distintos sectores económico-sociales de nuestro país con énfasis en el desarrollo sustentable de las PyMEs, MiniPyMEs, Productores y Agricultores Familiares.”

Se observa en los contenidos del citado documento base, los componentes del enfoque del desarrollo territorial, según el cual, el trabajo en territorio a partir de un programa institucional, debe dar cuenta de los actores locales y promover su articulación y participación en todo el proceso.

4.2. EL VALOR AGREGADO DESDE LO LOCAL

Cuando se quiere analizar el contexto en el que fue desplegada la política de valor agregado y sus expresiones, resaltan en el escenario local una serie de espacios y acontecimientos que es necesario describir y tomar en cuenta para una comprensión mayor de lo que fue sucediendo con la política sobre la que se enfoca la investigación.

Uno de ellos (espacio) es la Mesa de Desarrollo Local a la que se considera como un actor más cuya gravitación es posible de analizar y describir a los fines de interpretar el devenir de la política pública que nos interesa y el estilo que adopta el gobierno local para su ejecución.

El otro elemento de análisis es la sucesión de acontecimientos que van precediendo al momento del anuncio del Matadero Frigorífico NK entre otras obras, y algunos cambios sobre los cuales resulta difícil indagar acerca de sus motivaciones y las interacciones/negociaciones que los hayan generado. Quedando solo al alcance de esta investigación la posibilidad de detectarlos,

ubicarlos en una sucesión significativa a partir de relacionarlos con otros hechos, y fundar en este ejercicio las interpretaciones.

4.2.1. Mesa de Desarrollo Local, un espacio multiactoral.

Se destaca la existencia de la “Mesa de Desarrollo Local Ceres” que venía actuando desde fines de 2007 quedando rubricado en un acta de compromiso el 29 de Febrero de 2008.

Desde la Agencia de Extensión Rural INTA Ceres (AER Ceres), se trabaja en la línea de la producción apícola. En el año 2006, técnicos de la agencia participaban de reuniones con funcionarios de la Municipalidad de Rafaela y otros sectores vinculados a la apicultura con la idea de crear un clúster para ese sector. Fue en ese ámbito en el que se toma conocimiento acerca del Programa de Competitividad Territorial, que el municipio rafaélino implementaba dirigido a numerosos municipios de la región entre los cuales uno de los firmantes era el de Ceres. Con la utilización de fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR), creada para tal fin, se promovían actividades de capacitación sobre Desarrollo Local, y se financiaban asesorías para promoverlo en las localidades adherentes.

A partir de conocer esta posibilidad, considerada complementaria a los objetivos de la actividad de extensión llevada a cabo por la AER Ceres y además una fuente de financiamiento, se contacta al ejecutivo municipal ceresino y se comienza a promover encuentros regulares con distintos actores locales, a lo que se le otorgó el nombre de Mesa de Desarrollo Local.

La mesa constituyó un espacio conformado por instituciones del medio local entre los que se encontraba el Municipio. Es importante destacar que la conformación de la mencionada Mesa, fue una propuesta impulsada en el origen, por técnicos de INTA y APDR en el marco de un enfoque de desarrollo territorial local y como una estrategia para abordar los problemas locales desde ese enfoque conceptual y operativo. El municipio es invitado al igual que el resto de las

instituciones y a partir de ahí se comienza a desandar un recorrido donde a través de numerosas reuniones se fue delineando el objetivo principal de este espacio que fue el de **diagramar y elaborar el Plan Estratégico de Ceres (PEC)**.

La intervención a través de la mesa se basa en la propuesta teórica del Desarrollo Territorial Rural (DTR), y promueve la generación de acciones y políticas, con una dinámica que busca revertir el esquema predominante según el cual, las soluciones se diseñan en los centros urbanos desde donde se piensa lo que es adecuado para aquellos territorios en los que esas políticas van a hacer sentir sus efectos. De tal manera que, según el enfoque elegido (DTR), el territorio es el espacio indicado para que sus actores piensen sus propias soluciones y generen las políticas que copien el relieve particular de cada lugar, garantizando así la eficacia de las mismas. Sobre esto Coraggio (2009) expresa: *“En el ámbito público el Territorio aparece vinculado a la afirmación de que es necesario superar las políticas diseñadas centralmente y de aplicación uniforme, por el respeto a la realidad de cada situación social para lograr mayor eficacia”* (p 17)

Esta intervención planteada desde una institución de ciencia, tecnología y extensión como es el INTA y su agencia local, se da en un contexto donde la contraparte es un gobierno local con un estilo pragmático y acceso directo a los recursos provenientes del gobierno nacional. Como se viene analizando la mayoría de las acciones y obras que lleva adelante el municipio se originan en la asignación de fondos por parte de programas nacionales que son captados por la gestión del ejecutivo en los distintos ministerios de Buenos Aires o en espacios partidarios.

En contraposición, desde el espacio de la Mesa de Desarrollo local se impulsa un proceso que considera necesario la construcción de un proyecto de desarrollo que parta desde las necesidades detectadas por los actores locales y a partir de las capacidades locales desarrolladas en función de objetivos delineados localmente. Con la mirada del desarrollo endógeno (Madoery 2007) y considerando que el desarrollo debe darse de abajo hacia arriba. Se identifica *“potencial de desarrollo”*, incluyendo en este concepto a la ubicación geográfica, riqueza del suelo, y dotación estática de recursos o eventualmente la inyección de recursos externos. Constituyendo estos factores elementos importantes de un territorio pero que no garantizan el desarrollo del mismo a largo plazo. Por otro lado se consideran las *“capacidades endógenas”* de un territorio, entendiendo a éstas como lo hace Madoery que las define como *“cualidades y dinámicas relacionales que expresan*

las personas, las organizaciones y las empresas de un territorio local” (p 22), para continuar afirmando que la transformación y el desarrollo de los territorios siempre se da “a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas, emprendedoras; de la forma en que se utilizan los recursos exógenos y se aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera cómo se gestionan los conflictos y se definen las estrategias territoriales” (p 22).

Para el año 2009 la Mesa generó acciones de capacitación, difusión, y en si misma empieza a ser un actor más, que tiene cierta incidencia tanto en el medio local como en el gobierno municipal. A pesar de que el Municipio es un miembro en un pie de igualdad con las demás instituciones, comienza a ponerse de relieve la particular importancia que tiene un gobierno local en los procesos que se impulsan desde este espacio multiactoral.

Grafica en parte esta cuestión la nota que es publicada en el diario local a modo de editorial bajo el título “Una silla que no puede estar vacía” (Periódico La Verdad, 22/07/09), de la cual se transcriben algunos tramos:

“Cuando en nuestra ciudad se puso en marcha la Mesa de Desarrollo Local, todos aquellos que anhelan para el futuro de una ciudad pujante, productiva y sobre todo, inclusiva, sintieron que se estaba dando un paso de enorme importancia. (...) Se necesita por parte de quienes impulsan esta iniciativa una gran constancia y convicción. Afortunadamente estas dos virtudes parecen estar presentes entre los componentes de la Mesa. (...) Cuando hablamos de Ceres y decimos Estado nos estamos refiriendo obviamente al Estado que tenemos más cerca que es el Municipal (...) su presencia es más necesaria que nunca (...) Parecería que cada vez que los componentes de la Mesa tienen una iniciativa, desde la intendencia se les dice que tienen todo el apoyo, en eso hay que ser honestos. Pero ocurre que con eso no alcanza, parecería que la silla que ocupa el municipio está vacía reunión tras reunión y la gran deficiencia reside precisamente en eso: es necesario que el Municipio, específicamente la intendencia, participe activamente en la generación de las iniciativas que partan de la Mesa.” (Fuente: periódico La Verdad, 22 de julio de 2009).

Puede decirse que, el único espacio que por definición implica la articulación del gobierno local con el resto de actores, fue la Mesa de Desarrollo Local, espacio que desde los comienzos ocupó el municipio, pero en el cual nunca expresó la iniciativa de construir un frigorífico matadero. Es importante resaltar que la mesa estaba integrada por técnicos vinculados a instituciones de conocimiento y extensión

(INTA), y técnicos de una entidad de financiamiento y asistencia técnica como es la APDR, además de instituciones de gobierno como el Concejo Deliberante y la institución vinculada al comercio como lo es el Centro Comercial Industrial y Rural de Ceres. Se puede observar entonces que la Mesa de Desarrollo Local, constituía en sí misma, un escenario en el que estaban los principales actores vinculados a la temática en la que incidía la construcción del Frigorífico Néstor Kirchner.

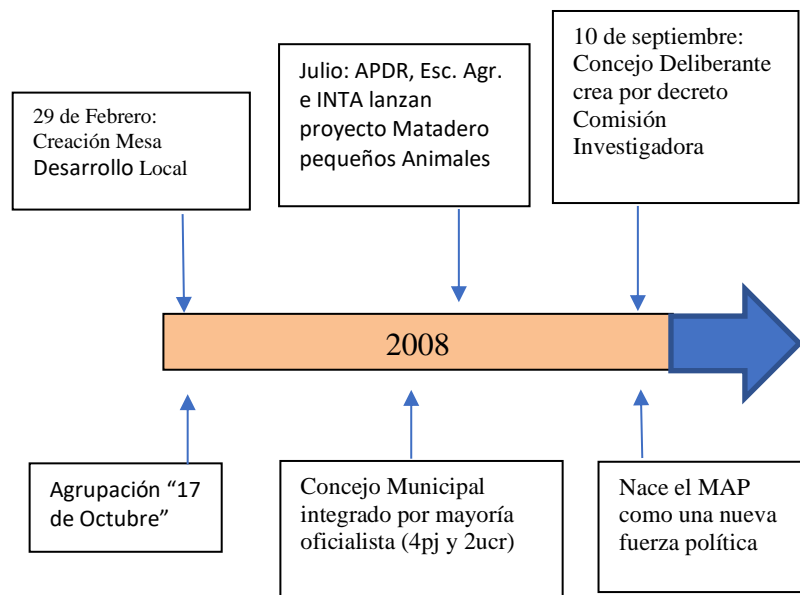
Lo anterior se señala como indicador de una manera de concebir la gestión del gobierno local en la cual por un lado se participa y se permiten espacios de participación, como lo es la Mesa de Desarrollo Local, mientras que, por el otro, se avanza con obras o acciones inconsultas y guiado por cuestiones coyunturales, que de alguna manera son las que dan forma a las respuestas consideradas adecuadas por quienes son parte directa de la gestión municipal.

4.2.2. Una sucesión de acontecimientos

Aportan a este análisis, tres hechos políticos detectados mediante la revisión del periódico local, y que grafican sobre lo adverso de la situación en la que se encontraba la gestión municipal en el período durante el cual se empezó a gestar la construcción del Frigorífico NK

En primer término, nos referimos a la agrupación denominada “17 de Octubre” del propio signo político, pero que adopta una posición crítica de la gestión vigente. Otro hecho que se destaca es la creación desde el Concejo Municipal, todavía con mayoría oficialista, de una comisión auditora conformada por contadores públicos con actuación en el medio privado de Ceres que es impulsada por la totalidad de los concejales, en voto unánime de oficialistas y opositores, con la misión de analizar contablemente todos los movimientos de la gestión del intendente y su gabinete. En el escenario político comienza a actuar una nueva fuerza política denominada MAP Nuevo Encuentro, aunque todavía sin demasiada gravitación local.

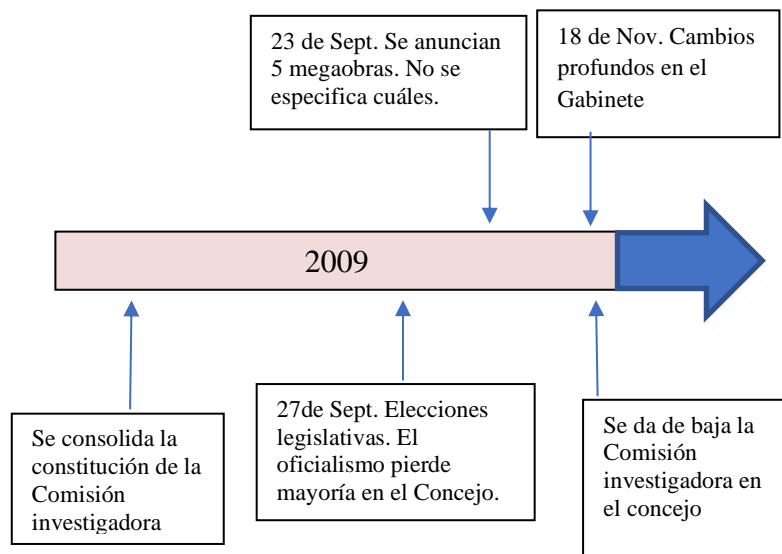
Figura N°11: Línea de tiempo año 2008.



Finalmente, el tercer acontecimiento político que forma parte de aquel contexto, son las elecciones legislativas con resultados negativos para el oficialismo a partir de las cuales cambia la conformación del Concejo Municipal, perdiendo la mayoría con la que contaba hasta ese momento.

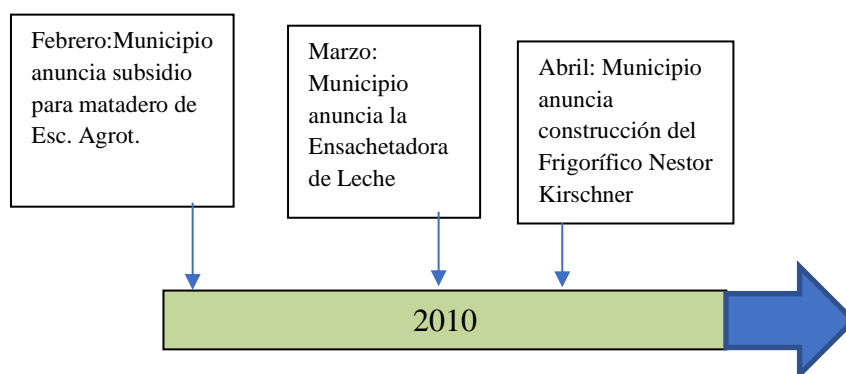
En síntesis, ubicados en el año 2009, encontramos que durante este período se llevaron a cabo elecciones legislativas en las cuales el gobierno local pierde una banca en el concejo, reaparece la agrupación ya mencionada ("La 17 de Octubre"), y viene gestándose de manera firme la formación de una comisión para la auditoría contable de la gestión. Estos hechos, conforman un escenario difícil para el gobierno local en cuanto a la construcción de poder y la generación de confianza en el electorado

Figura N°12: Línea de tiempo año 2009.



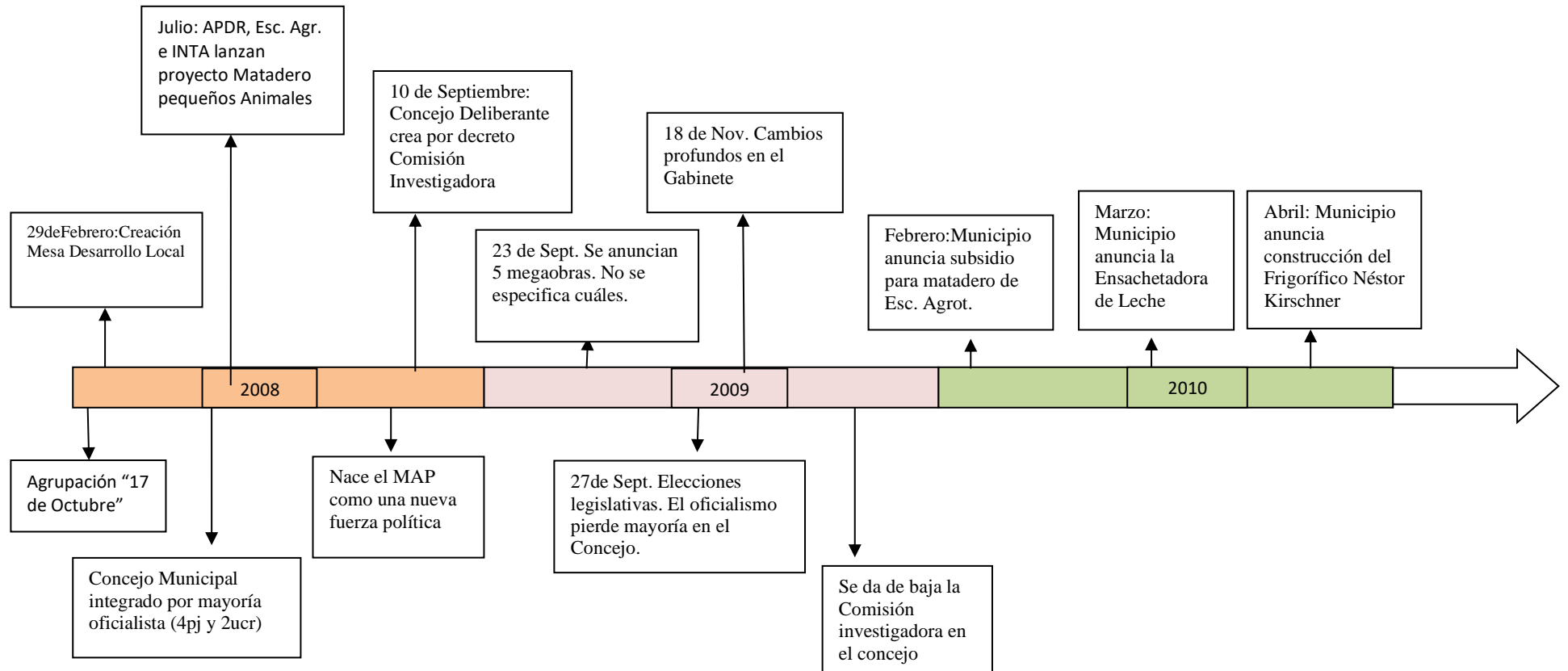
Esta sucesión de hechos desemboca en un año 2010 durante el cual ya no están activos nudos neurálgicos que representaban complejas adversidades para la gestión y que se presentaron en su momento como iniciativas consolidadas y avaladas tanto desde la oposición como desde los concejales del mismo partido. Nos referimos a la comisión auditora, como a la postura adversa tomada por la agrupación 17 de Octubre en su momento.

Figura N°13: Línea de tiempo año 2010.



Para terminar de comprender de manera abarcativa se puede apreciar esta sucesión de acontecimientos en el siguiente gráfico completo de la línea de tiempo con su texto explicativo:

Figura Nº14: Línea de tiempo completa.



La línea de tiempo permite visualizar la sucesión de acontecimientos ya relatados en parte en la descripción que se hace del proceso de la implementación de la política VAO en Ceres, tanto respecto al Matadero Néstor Kirschner como en el Matadero de la Escuela Agrotécnica.

Se busca destacar a partir de la información recolectada mediante la revisión del periódico local, actas del concejo deliberante y entrevistas informales a informantes claves, la relación existente entre los distintos sucesos de la vida política local, (parte inferior) y las decisiones que el ejecutivo va tomando.

Se señala durante el año 2008, la actividad de la agrupación 17 de Octubre, la cual integra en sus filas a los cuatro concejales del oficialismo que conforman en ese momento la mayoría frente a los dos concejales de la UCR. Como se pudo analizar a partir de las distintas notas y entrevistas publicadas, fue tomando una postura crítica hacia el ejecutivo local, la cual tuvo su máxima expresión cuando se apoya la creación de una Comisión Investigadora integrada por el pleno de los integrantes del Concejo Deliberante Municipal.

En el mismo sentido y en el mismo año, otra agrupación política se crea en la ciudad de Santa Fe y comienza de manera inmediata una construcción partidaria en Ceres con la visita de dirigentes provinciales y la participación de algunos cuadros locales. Nos referimos al MAP (Movimiento de Articulación Popular) creado en Septiembre de 2008 y que fue creciendo en cuanto a presencia a nivel local, hasta lograr acceder a una banca en el Concejo en el 2011, contribuyendo a la disminución del poder del oficialismo que se vio obligado a negociar cada una de sus propuestas.

Otro hito importante a señalar son las elecciones legislativas del 27 de Septiembre de 2009 donde a pesar de los anuncios previos sobre “megaobras” que estaban gestionándose para Ceres, el oficialismo pierde la mayoría que ostentaba hasta ese momento y queda en igualdad de concejales dentro del concejo deliberante.

Suceden a esta derrota electoral una modificación del gabinete que mueve de sus cargos a integrantes de marcada gravitación hasta ese momento, dejando espacios que son ocupados por otros, que hasta ese momento actuaban como concejales y otros externos a la gestión. Seguidamente a esos cambios se deja sin efecto la Comisión Investigadora que venía contando con el aval de la mayoría en el concejo. Y además en el primer tramo del año siguiente (2010) se comienzan a anunciar numerosas obras entre las que están un aporte para el Matadero de la Escuela Agrotécnica, la creación de la Ensachetadora de Leche, y finalmente en Abril y mediante una conferencia de prensa, se anuncia la construcción del Matadero Frigorífico Néstor Kirchner por primera vez.

Todo lo descrito en la sección anterior configura el “espacio” en el cual la política VAO arriba al territorio y se implementa. Hay una serie de sucesos y acontecimientos que pertenecen a la vida política y organizativa de la comunidad que coexisten y se cruzan con la puesta en práctica de la política en cuestión. **Entran en diálogo aspectos que bien pueden ser de índole técnica, procedimental, contable o también netamente ideológica y política en el estricto sentido de la construcción de poder.**

Durante este período y posterior a él todos los discursos que comunican sobre la actuación gubernamental y más específicamente los referidos a las obras vinculadas al valor agregado, como son el matadero municipal y la ensachadora⁶⁹, hacen referencia exclusivamente a los aspectos positivos y genéricos de las mismas, o a sus consecuencias deseables, salteándose o evitando mencionar lo referido a cuestiones organizativas que expliciten qué actores deben estar involucrados y sus roles, ni tampoco referidos a la trama productiva, en este caso de la producción y abastecimiento de carne, su matriz vigente, y las dinámicas con las que se mueve en el presente.

Se observa que además del estilo de comunicación descrito en el párrafo que precede, la forma de poner en práctica las obras y acciones que demanda la política que se ejecuta, también tiene características propias. En este sentido es posible ver que los actores vinculados directa e indirectamente con la dinámica con que se provee de carne a la población en el presente, no son convocados previamente ni son parte activa en la toma de decisiones. Y muchos de ellos son portadores en mayor o menor medida de los conocimientos empíricos de la organización de esta actividad y los detalles que pueden condicionar las diferentes medidas que emanen de la política que el gobierno intenta implementar para el sector.

⁶⁹ Si bien la presente investigación no incorporó este emprendimiento como uno de sus analizadores principales, se lo considera una de las obras que se inscriben en el mismo formato de implementación que el Frigorífico NK. Es decir que se realizó con fondos nacionales que fueron entregados al municipio local.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES GENERALES

La presente investigación se origina en una observación hecha por el tesista en el territorio. La rápida construcción de un frigorífico matadero de bovinos, que no se lograba hacer funcionar fue lo que motivó la pregunta de investigación.

Dicha observación inicial, dio origen a las primeras conjeturas que vinculaban algunas situaciones del contexto sociopolítico local, con el incumplimiento de los objetivos de la política pública. La cual impulsaba la creación de esa y otras obras de infraestructura similares en distintas localidades del norte argentino. Se inicia así un recorrido por las particularidades que su implementación había tenido en el territorio, buscando dar cuenta de lo acontecido en Ceres, y hacerlo relevando el punto de vista de los actores que formaron parte de este proceso.

En esta aproximación al escenario en el que se desarrollaría la investigación, y a la luz de las primeras indagaciones exploratorias, se fueron considerando otras experiencias que aportaron a los objetivos planteados por la tesis, en cuanto a poder describir, comprender y explicar el recorrido de la política analizada y su realidad presente. Tal es el caso del emprendimiento surgido en la Escuela Agrotécnica.

Por ello el análisis se enfocó en las dos experiencias, el Frigorífico NK y el Matadero de la Escuela, por considerar que cada una, con su particularidad, representaban dos formas diferentes de implementación de una política pública.

5.1. RECONFIGURACIÓN Y APROPIACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En relación a la hipótesis primaria, que postulaba un incumplimiento de los objetivos de la política pública dada la falta de funcionamiento del frigorífico construido (NK), la misma fue replanteada, y a partir de lo constatado mediante el trabajo de campo y el relevamiento de la situación presente de los emprendimientos, es posible hablar de una reconfiguración de la política, más que de un incumplimiento total de lo que esta proponía. Esta idea resulta adecuada a la realidad actual, en dónde es posible observar algunas transformaciones que la misma operó en el medio, más allá de que se haya alejado de sus objetivos iniciales. En tal sentido se resalta lo expresado por los carniceros cuando señalan que la existencia de este establecimiento de faenado en la localidad, los pone en

una situación de ventaja para negociar precios y beneficios ante los proveedores históricos, quienes ahora tienen que disputar el mercado con este nuevo actor que vino de la mano de la política estatal.

Fue posible ver cómo el territorio con sus dinámicas preexistentes, operó cambios en la finalidad perseguida y en las formas previstas para el funcionamiento operativo de la política, y se produjo una readaptación orgánica⁷⁰ de la misma. Tanto sus objetivos como el formato adoptado para el desarrollo del emprendimiento se vieron alterados. Se puede cuestionar legítimamente la validez de la forma en la que funciona o la coherencia de esta con respecto al modelo político ideológico desde la que fue gestada, -especialmente en el caso del Frigorífico NK- pero no se puede decir que es inexistente, o que no generó ningún tipo de modificación territorial. Esta apreciación se considera válida para el Frigorífico NK, producto de una política de intervención directa, y hoy en manos de un privado, y también para el Matadero de la Escuela, nacido en el ámbito educativo, que fue adecuando su formato acorde a la manera que sorteaba las dificultades. Tanto uno como otro emprendimiento, presentan hoy un desarrollo que surge como resultado de ir resolviendo dificultades que se les presentaban, más que como el fruto de una planificación estratégica previamente diseñada. Pero ambos están activos, y desempeñan un rol en el sistema de abastecimiento de carne local.

Como contrapartida al análisis del párrafo anterior, que pone de relieve lo que quedó en el territorio, lo cual podría considerarse relativamente positivo; para el caso del Frigorífico NK, tomando en cuenta que actualmente es explotado por una empresa externa al territorio, se puede afirmar que hubo una apropiación de los beneficios directos de la política pública por parte del sector privado. Quedando así de manifiesto la contradicción con la finalidad perseguida por la política pública, de achicar asimetrías del mercado, promover el desarrollo local, la participación genuina de los actores locales, y el desarrollo de capacidades organizativas de los mismos, todos estos objetivos que emanan del marco ideológico al que pertenece

⁷⁰ Se elige el término “orgánico” para señalar que la readaptación a la que se hace referencia, no afectó la existencia del emprendimiento ni significó su desaparición total.

el modelo socioeconómico impulsado por este tipo de Estado generador de la política en cuestión.

5.2. ORIGENES, RECORRIDOS Y TRANSFORMACIONES DE LOS EMPRENDIMIENTOS

La descripción y recorrido por las distintas temporalidades que marcaron el desarrollo de cada emprendimiento, hecha en el Capítulo 2, facilitó visualizar algunas situaciones consideradas hallazgos en cuanto a su valor explicativo de la realidad analizada.

El desarrollo a través del tiempo de la idea de un Matadero de Pequeños Animales, se inicia en el ámbito educativo. Posteriormente, impulsado por las dificultades principalmente ligadas a cuatro factores a saber: económico, contexto productivo predominante, limitaciones de espacio y posibilidades de articulación existentes en el medio, debió establecer vínculos con actores locales, lo que marco un punto de inflexión en su historia. A partir de ese momento, las articulaciones que sostuvo con las instituciones de financiamiento y de ciencia y extensión, de las que se pudo dar cuenta en el trabajo de campo, permitieron la intervención de técnicos del territorio, y de productores vinculados al sector específicamente de la producción de cerdos.

De igual manera, en los primeros momentos del emprendimiento de la Escuela, se puede constatar que la especificidad de una institución educativa con objetivos pedagógicos, y demandas administrativas propias, constituyó una dificultad para emprender una actividad económica productiva como lo es la puesta en marcha de un matadero de pequeños animales. Una gran carga de obligaciones y funciones que no se vinculan a la actividad empresarial, impiden poder dedicarse a definir estrategias para actuar en la realidad productiva local y gestionar los condicionamientos que esta impone. Tal situación, entre otras, desbordó tanto a la escuela como a la Asociación Cooperadora y fue lo que en gran medida motivó una creciente articulación con el medio.

La incidencia de las características personales, y su participación política en el medio local, junto con otros factores, de quien fuera director durante la gestación de la idea del Matadero de Pequeños animales, quedó demostrada al constatarse las transformaciones operadas en el emprendimiento a partir de su jubilación.

Importantes cambios en los objetivos y el formato del Matadero de Pequeños Animales como son, la creación de una cooperativa, la intervención directa de los productores de cerdo a través de ésta, y la participación de los técnicos de las instituciones APDR e INTA, sucedieron a partir del retiro del director, del corrimiento de la Asociación Cooperadora, y de la participación de la APDR en calidad de socia, cuando adquiere, mediante el mecanismo del préstamo, un porcentaje de las instalaciones. Un efecto inmediato de este nuevo esquema, fue que la idea sobre la que se empezó a trabajar recogiera las dificultades puntuales y los intereses de los productores.

Igualmente, en base a la información obtenida en las entrevistas en profundidad con técnicos, y el contacto directo con la realidad actual de la cooperativa (COMARE), se puede considerar insuficiente el grado de apropiación por parte de los productores de este emprendimiento, ya que el mismo continúa con una gran dependencia financiera de la APDR, y del accionar del técnico institucional en lo que respecta a su funcionamiento operativo.

Siendo la producción porcina una actividad complementaria en la región en relación a la producción bovina, y estando abiertas las posibilidades de que el emprendimiento abarcara otras especies, de similar presencia en el medio como la caprina u ovina, el hecho de que finalmente haya convocado a los productores porcinos, es adjudicable al perfil del técnico que acompañó en este tramo el proceso. Esa persona es productor de porcinos además de veterinario, y fue notoria su incidencia en la orientación dada a la iniciativa que acompañaba.

Sobre la determinación de transformar la idea original de un Matadero de Pequeños Animales, en un Despostadero de Cerdos y Fabrica de Chacinados, el trabajo de campo permitió acceder a la información que lo vincula principalmente con dificultades de escala, de logística, y de transporte, todos problemas sentidos por los productores locales, que pudieron ser considerados, como ya se dijo, a partir de la intervención de los mismos en la toma de decisiones y el acompañamiento técnico.

Tomando en cuenta los relatos analizados y dispuestos en la cronología como se fueron dando, se advierte que en la medida que los proyectos motorizados por la idea del valor agregado van avanzando, y logran generar infraestructura o capacidad organizativa, estos mismos factores son los que sostienen y traccionan

las acciones para darles continuidad. Especialmente se observa que la construcción de edificios que originalmente respondían a un objetivo, opera como motorizador de acciones para continuar, aun cuando se debió cambiar esos objetivos y la tarea del proyecto original, como en el caso del Matadero de la Escuela. La visibilidad de una obra, y la posibilidad de esta de representar visiblemente el fracaso y el éxito, además del valor económico, tienen un fuerte sentido que motorizó las decisiones políticas de dar continuidad de alguna u otra manera a los proyectos.

Por su parte, la idea de la construcción del Frigorífico NK, se enmarco en una lógica de un Estado con capacidad. Esta iniciativa estatal llega al medio local, con una propuesta de desarrollo territorial, que representó un cambio radical respecto a las políticas del período anterior. Constituye la intervención directa del gobierno Nacional, dispuesto a mediar en post de disminuir las asimetrías inherentes al sistema capitalista. Plantea, por tanto, un modelo deseable, en términos de reconocer las producciones locales, generación de trabajo local, y la transformación y comercialización en cercanía, con el consecuente abaratamiento de precios. Como se pudo observar y se recoge en las entrevistas, todos esos aspectos fueron ampliamente valorados, siendo reconocidos por los actores del territorio directa e indirectamente afectados.

Por otra parte, a nivel local, como se constató a través del análisis de información secundaria y actas del concejo, el municipio se encontraba atravesando una situación adversa desde lo político, y con un fuerte cuestionamiento que, además de los opositores también lo hacían sus propios representantes.

Para un municipio que en lo local enfrenta un panorama difícil desde lo político, y que como se pudo relevar, contaba con capacidad de llegada directa al gobierno nacional, la posibilidad de lograr implementar un tipo de política de gran impacto como la construcción de infraestructura para el agregado de valor, resultado sumamente afín a los objetivos de mejorar su imagen y reposicionarse políticamente.

Por ello se considera que, este es el contexto que define en gran medida la gestión y posterior construcción del Frigorífico NK en la localidad de Ceres.

En este sentido, se produce también una apropiación directa de los beneficios políticos inmediatos por parte del gobierno local al implementar dicha política, independientemente de que la misma posteriormente sea llevada a cabo con éxito o no.

Es pertinente recordar que, a los anuncios sobre la construcción del Frigorífico, se sucedieron los acontecimientos ya relatados en esta tesis (línea de tiempo), que daban cuenta de la disolución de la comisión investigadora, y posterior reelección del intendente en las elecciones del 2011.

5.3. DINÁMICAS PREEXISTENTES, INSTITUCIONES Y UN ESTILO DE GOBIERNO

La indagación realizada a fin de conocer los orígenes, contextos y transformaciones de los emprendimientos, permitió identificar tres elementos en el escenario donde se desplegaba la política y se considera que, los mismos, tuvieron incidencia directa en la implementación. Para mayor claridad se los presenta por separado, pero en la realidad se entrecruzan y dan forma a la complejidad del territorio.

En primer lugar, se resalta un mecanismo de abastecimiento de carne bovina plenamente vigente, que data de más de 50 años. El cual se compone de 3 empresas privadas de industrialización no pertenecientes a la localidad, 2 entidades que intervienen en la comercialización del ganado en pie, una con formato de cooperativa de productores y la otra como Sociedad Anónima, -ambas propietarias de las únicas instalaciones donde se realizan los remates de hacienda-, un número aproximado de 50 bocas de expendio de carne de las cuales la mayoría (46 aprox.) son carnicerías y el resto supermercados y minimercados, los productores ganaderos locales y externos que ofrecen su producto en esta plaza, y por último en este sistema también se cuenta a los consumidores habitantes de la localidad y zona. Confluyen en este mecanismo, carniceros, productores, matarifes, frigoríficos, consumidores, todos ligados por una densa trama de relaciones. Actores que ya vienen transaccionando, estableciendo vínculos, creando compromisos, generando conveniencias y fidelidades comerciales desde hace un tiempo prolongado. La identidad de ciudad pequeña que tiene Ceres, le confiere características particulares a este escenario donde hay interacciones

permanentes, y conocimiento personal entre muchos de los actores. En esta complejidad territorial a la que se accede con el trabajo de campo, la política de valor agregado principalmente representada por el Frigorífico NK, es un actor más que se suma tardíamente a esa arena, donde los actores preexistentes interactúan funcionalmente hace tiempo. Se considera que, para dicho emprendimiento, este estado de situación, condicionó su funcionamiento y llevo a que la implementación de la política analizada se aleje de los ideales que se expresaban en los documentos de presentación, materiales de difusión y en los propios objetivos.

En segundo lugar, se destaca una trama institucional conformada por entidades de ciencia y técnica, de financiamiento, de gobierno y las que representan a sectores productivos o comerciales. Se comprobaron las maneras diferentes que cada emprendimiento se vinculó con esta trama, y es posible asociar la capacidad de articular y sumar actores durante el desarrollo del emprendimiento, al logro de los objetivos y el adecuado funcionamiento de los mismos. En este sentido resultaron de gran utilidad las nociones teóricas de Valorización Territorial y Tramas de Valor, a través de las cuales se pusieron en análisis las dos iniciativas que representaban el Valor Agregado en el territorio. Pudiéndose concluir que, en la medida en que los procesos mostraban apertura a la intervención de los actores vinculados a la temática, ya sean estos técnicos, productores, o funcionarios, y dicha intervención ocurría en la mayor parte del proceso, los emprendimientos se mantuvieron cercanos a los objetivos iniciales de equidad, desarrollo local y adecuación a las necesidades del territorio y con menos posibilidades de ser funcionales al interés de capitales privados, o al manejo clientelar/electoralista por parte de las autoridades políticas.

En este punto y, a la luz de lo que se pudo indagar, es posible hacer algunas observaciones sobre la intervención de la AER INTA Ceres y la APDR, y su incidencia en los emprendimientos. Acá también se manifiesta una diferenciación según se trate del Matadero de la Escuela o el Frigorífico NK. Como ya se dijo, para el primer caso, la vinculación fue mayor. Mientras que en lo que respecta al Frigorífico NK, surgen algunos puntos sobre los que es necesario comentar en el marco de las conclusiones. En el caso de la AER Ceres, que como ya se detallo trabaja articulada por un Plan Estratégico con la APDR, con quien además comparten edificio, toda su acción en terreno, se encuadra en los conceptos del desarrollo territorial, y completamente alineada conceptualmente con el modelo que

da origen a la política pública de Valor Agregado impulsada por Nación. El INTA como institución desarrolla un plan de Valor Agregado y articula con otros programas del Ministerio. Puntualmente los técnicos de terreno de ambas instituciones (INTA-APDR), en mayor o menor medida comparten estos conceptos y participan de espacios como son la Mesa de Desarrollo Local, que materializan este tipo de intervención. No obstante, se pudo constatar que, al instrumentarse la política de manera directa y exclusivamente bajo la órbita del gobierno local, la misma paso a formar parte de la estrategia política de la gestión municipal de turno, con lo cual se coartaron todas las posibilidades de intervención institucional de la AER Ceres y APDR en torno a la implementación de la política que arribo a la localidad. Es esta característica con la que fue gestionada la iniciativa, la que determino la imposibilidad de trabajar aspectos organizacionales, incorporar intereses de los actores locales, valorar contextos y dinámicas productivas propias del territorio, y, en definitiva, desplegar la metodología que supone un abordaje desde el desarrollo territorial rural que las agencias estatales manejaban.

El tercer elemento presente, es un estilo de gobierno local, con fuerte incidencia y capacidad de motorizar acciones y procesos, pero implicado en la construcción de poder y legitimación constante. Esta característica emerge con claridad en el trabajo de campo, tanto en las formas y momentos elegidos para difundir la política gestionada para la localidad, como en su comportamiento respecto a los espacios de articulación institucional. En cuanto a lo primero se pudo dar cuenta de una constante promoción de los aspectos genéricos de la propuesta de construir un Frigorífico local, apropiándose de la terminología del desarrollo territorial y de los postulados del modelo de Estado de la que emana la política que se anuncia, utilizando conceptos como trabajo local, reducción de costos, equidad en el acceso a los alimentos, desarrollo local, etc., pero sin brindar detalles acerca del funcionamiento real que tendría el emprendimiento. Con respecto a los espacios de articulación, una evidencia del estilo de gestión del gobierno local es que los “aprueba” y convalida con su participación, como en el caso de la Mesa de Desarrollo Local, pero al momento de llevar adelante una obra como el Frigorífico NK, no presenta el proyecto en ese espacio, ni articula con las instituciones locales, sino que, el único interlocutor que reconoce, es el gobierno nacional de dónde obtiene los recursos financieros para llevarlo adelante.

Del análisis de las propuestas generadas por este tipo de Estado Nacional con decisión de intervenir, de sus programas, proyectos, con las respectivas visiones y objetivos, se detecta que plantean de manera explícita una acción de fuerte carácter transformador, ideológicamente definida, pero que no logra conjugarse en una intervención territorial, que sea capaz de reflejar e implementar de forma completa esos conceptos sobre la realidad que se aborda. La acción pública se plantea objetivos vinculados al desarrollo de capacidad organizativa de los sectores relegados por el sistema, el empoderamiento de actores considerados excluidos, la disminución de asimetrías estructurales, que debieran ser abordadas a partir de un intenso trabajo social, que amplíe los canales de participación, detecten y desarrollen identidades territoriales, y espacios cada vez más numerosos que propicien la construcción de objetivos conjuntos entre actores locales, agentes públicos, y la política misma. Pero en la práctica, las principales intervenciones, como se pudo comprobar para el caso del Frigorífico NK, se reducen a la construcción de infraestructura, con gran asignación de recursos monetarios y numerosas intervenciones de sesgo económico, que abordan y desarrollan preferentemente los aspectos económicos productivos por sobre los socio organizativos. Esta tesis pudo dar cuenta de esta manera de gestionar el territorio, y permite comprobar su vinculación directa con el incumplimiento de los principales objetivos de la política pública de valor agregado, y el ya mencionado usufructo por parte de los sectores mejor posicionados, como también el uso clientelar en el ámbito político de la misma.

5.4. LA NORMATIVA

El abordaje de la normativa vigente para la cadena agroalimentaria y específicamente la del sector de la carne, también produjo algunos hallazgos. La revisión realizada de las disposiciones que rigen en el presente, motivó la necesidad de revisar normativas anteriores, ya que, en los considerandos de cada nueva disposición, se menciona una situación emergente no contemplada por la misma, que justifica la creación de otra que la resuelva. Esto le confiere un carácter dinámico y complejo, configurando un universo con lenguaje propio y comprensible solo para especialistas del mundo jurídico, y por lo tanto muy ajeno para la mayor parte de los actores. Se pudo comprobar, de qué manera el conocimiento de esa

trama legal, está en relación al lugar que se ocupa en la cadena de abastecimiento de carne. Siendo los frigoríficos con mayor capacidad económica los que, a través de sus equipos jurídicos, pueden interpretar plenamente y promover cambios en la densa trama de disposiciones que rigen en el sector. Mientras que el carnicero en general se limita a cumplirlas o se alía con el frigorífico para poder evadirla, como sucede en el caso en que los establecimientos de faenado les prestan la matrícula al carnicero para que pueda comprar hacienda.

Se observó que en general los cambios en la legislación son motorizados por dos razones. Una de carácter político ideológico que depende del modelo económico que se impulse desde el gobierno nacional de turno. La otra tiene que ver con maniobras evasivas que algunos actores realizan, y al ser descubiertas requieren de nuevas leyes que las controlen.

Este aspecto analizado plantea para el caso del Frigorífico NK, una situación de gran desventaja en relación a los establecimientos que vienen operando en la zona desde un largo tiempo y utilizando estos mecanismos para fidelizar a sus clientes.

5.5. CONSIDERACIONES FINALES

Retomando el análisis del rol jugado por los técnicos y las instituciones en la tarea de promover una política pública en terreno, específicamente tomando la experiencia del Matadero de la Escuela que ya fue explicado, resultó notoria, su incidencia en el desarrollo de las iniciativas. En el caso del Frigorífico NK, hubo una falta de coordinación entre los planes de acción del Estado nacional previstos para la localidad, y las instituciones y técnicos que el mismo Estado tiene en el territorio. En gran medida esto se debió como ya fuera dicho, a que la llegada de la política pública tuvo lugar exclusivamente a través del gobierno local. Y denota poca racionalidad en el uso de los recursos estatales. Tal como se pudo consignar en la indagación realizada, habiendo programas sobre Valor Agregado a nivel ministerial y una institución (INTA), que tiene técnicos en el territorio, no se utilizó esa estructura para esta iniciativa.

Debería replantearse este accionar, y en futuras experiencias de programas nacionales que impliquen un intenso trabajo territorial, generar los mecanismos que garanticen la participación y compromiso de las instituciones estatales y sus

técnicos para evitar la apropiación sectorial y la inadecuada implementación de la política pública.

Se considera necesario para optimizar la intervención, pensar en mejorar las capacidades y adecuar los perfiles de los técnicos que actúan en los distintos territorios. Teniendo en cuenta que la acción pública implica un modelo socioeconómico de desarrollo que moviliza conceptos, ideología y formas de intervención propias, es conveniente que estas dimensiones sean comprendidas y formen parte de los marcos conceptuales de quienes tienen a su cargo las tareas en el territorio.

La política pública que pone en el centro de su accionar la construcción de infraestructura, impide la valoración de todos los elementos de los que se pudo dar cuenta en esta investigación. Estos factores constituyen la trama social particular de cada lugar, conforman la complejidad del territorio, y tienen gran incidencia en el desempeño de las intervenciones públicas que se hagan en él. La construcción física de una infraestructura nueva, no reemplaza ni modifica significativamente estos aspectos. Queda claro que hay un tipo de construcción ligada a aspectos inmateriales, que debe preceder o acompañar a la construcción de infraestructura. Una tarea que promueva la generación de relaciones de confianza, conocimientos y capacidades organizativas que permita a los actores ser parte del proceso, aunque ello implique tiempos distintos a los políticos y modificaciones sobre la marcha de lo planificado.

Una línea de investigación posible que surge de lo dicho en el párrafo anterior, sería la que analice la cartera de programas y proyectos que bajo este tipo de Estado se llevaron adelante, vinculados a procesos de valor agregado en origen, valorización territorial y otras denominaciones, que permita obtener conocimientos acerca de sus resultados y formas de implementación.

La temática específica de la producción y abastecimiento de carne en el territorio de Ceres, se presenta como un espacio propicio para ser investigado desde un enfoque cuantitativo que aborde el comportamiento de algunas variables (escalas productivas, costos, márgenes, etc.) que, a priori, resultan de gran incidencia en el sistema vigente.

Dichas líneas investigativas, resultarían complementarias a la que se presentó en este trabajo, y aportarían a la formulación de mejores políticas públicas para el sector.

BIBLIOGRAFIA

Angrosino, Michael. (2007). Etnografía y observación participante en Investigación Cualitativa. Colección: Investigación Cualitativa. Director: Uwe Flick. Ediciones Morata, S.L. Madrid.

Bustos, R., Oustry L., Haag, M.I. (2004). *Producción de valores territoriales: entre cultura y mercado. Habilidades y saberes locales como estrategias ante la crisis*. En Albaladejo C y Bustos R., (compiladores) Desarrollo local y nuevas ruralidades en Argentina, co-Edición UNS – INRA SAD y Dynamiques Rurales, p 125 a 145.

Caracciolo, Mercedes. (2014). Construcción de Tramas de Valor y Mercados Solidarios. En Espacio y Poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI. Compilador: Ariel García (2014). P 360 a 423. 1ª Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Carballeda, Alfredo Juan Manuel. (s/f). La intervención en lo Social, las Problemáticas Sociales Complejas y las Políticas Públicas. Artículo de la cátedra La intervención en Lo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

Carballo González, Carlos. (2018). Soberanía Alimentaria y Desarrollo: caminos y horizontes en Argentina. 1ª Edición revisada. Monadanómada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Castellano, Andrés; Goizueta Mercedes. (s/f) Dimensiones conceptuales en torno al Valor Agregado Agroalimentario y Agroindustrial. En *XLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria*. Tandil, Argentina, 4, 5 y 6 de noviembre de 2015.

Castignani Horacio. (2011). Zonas Agroeconómicas Homogéneas de la prov. de Santa Fe. Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales. INTA.

Champredonde Marcelo y Joaquín González Cosiorovski (2016). ¿Agregado de Valor o Valorización? Reflexiones a partir de Denominaciones de Origen en América Latina / "Added Value or Valorization? Reflections from Apellations of Origin in Latin America". *RIVAR* Vol. 3, N° 9, ISSN 0719-4994, IDEA-USACH, Santiago de Chile, pp. 147-172.

Champredonde, Marcelo. (2019). Valorizar recursos territoriales en los contextos Latinoamericanos. ¿Qué?, ¿Por qué? y ¿Para quién?. Reflexiones a partir de casos de Argentina. En II Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. La Sociología ante las transformaciones de la sociedad argentina. Mar del Plata, 28 y 29 de Marzo de 2019.

Coraggio, José Luis. (2009). Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Documento de Trabajo N°4. Seminario Enfoque de Desarrollo Territorial. Ed. INTA. Pag.16 a 36.

Corsiglia Mura, Lucía (2013). Estado y Políticas Sociales en el Post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión. En *De Prácticas y Discursos*. Cuadernos

de Ciencias Sociales Año 2 no. 2. Resistencia : Universidad Nacional del Nordeste - Centro de Estudios Sociales. Ed. CES-UNNE.

FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. (2018). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. FAO, Roma.

Fromm Cea, Lidia Margarita. (2009). La práctica pedagógica cotidiana: hacia Nuevos modelos de investigación en el aula. Vivian J. Ramos Sanchez, -1º ed. San José, C. R.: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. 146p. Colección Pedagógica Formación Inicial de Docentes Centroamericanos de Educación Básica nº 8.

Giorgi, R. , Tosolini, R. , Sapino, V. , Villar, J. , León, C. , Chiavassa, A. (2005). Zonificación agroeconómica de la provincia de Santa Fe. Ediciones INTA.

Giorgi, Raúl; Rubén, Tosolini; Verónica, Sapino; Jorge, Villar; Cristian, León; Alejandro Chiavassa. (2005). Zonificación Agroeconómica de la Provincia de Santa Fe. Publicación Miscelánea Nº 110. Centro Regional Santa Fe. Estación Experimental Rafaela. INTA. <http://rafaela.inta.gov.ar/info/miscelaneas/110/index.htm> (Fecha de consulta: 6/08/2019).

Guber, Rosana. (2001). La etnografía, método, campo y reflexividad. Grupo Editorial Norma. Bogotá.

Hamme, Martyn; Paul Atkinson. (1994). Etnografía Métodos de Investigación. Editorial Paidós. Barcelona.

Hernández, Valeria. (2006). Antropología del Presente: Diálogos y ecos de la obra de Gérard Althabe. Cuadernos de Antropología Social Nº 23. Coordinación general del número: Cecilia Hidalgo y Valeria Hernández. pp. 57–80, Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras/ Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Lattuada Mario y María Elena Nogueira. (2011). Capacidades Estatales y Políticas Públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea, (1991-2011). En Revista Estudios Rurales, Vol. 1, Número 1, p 30-54.

Long Norman. (2007). Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. Presentación de Guillermo de la Peña, traducción del inglés: Horacio Fajardo, Magdalena Villarreal y Pastore Rodriguez. Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El Colegio de San Luis, 2007. 504 p.

Macano Fernandez, Bernardo. (s/f). "Territorios en disputa <https://es.scribd.com/document/254319039/Macano-Fernandes-Territorios-en-Disputa>

Madoery, Oscar. (2007). Otro desarrollo, el cambio desde las ciudades y regiones. Compiladoras: Paula Biglieri y Gloria Perello (2007). En el nombre del pueblo: la emergencia del populismo kirchnerista. 1ª Edición. San Martín: Universidad Nacional de General San Martín. Argentina.

Marquez, Susana (2004). Prodernea y Prodernoa en el Marco de una Estrategia de Desarrollo Territorial. Seminario sobre Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural en Argentina.

Marradi, Alberto; Nélica, Archenti; Juan Ignacio Piovani. (2007). Metodología de las Ciencias Sociales. 1ª Edición p. 328. Emecé Editores. Buenos Aires.

Martínez, Nogueira Roberto. (1995). Análisis de Políticas Públicas. Trabajo presentado para el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Obschatko, Edith Scheinkerman de. (2007). Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002: 2da. Edición revisada y ampliada / Edith Scheinkerman de Obschatko; María del Pilar Foti; Marcela E. Román. - 2a ed. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina.

Perez, Raul; Celis, Dardo. (2008). Técnicas de recopilación de Información. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Curso de Extensión Rural.

Piñeiro, Martin; Bianchi, Eduardo; Piñeiro, Valeria; Trucco, Mario. (2009). Respuesta de Política en América Latina al incremento en los precios internacionales de los alimentos y el escenario post crisis. LATN-CINDES.

Ramirez, Maria Clemencia. (2010). La Antropología de la Política Pública. Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología [en línea] 2010, (Enero-Junio): [fecha de consulta: 10 de febrero de 2015] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81415652002>> ISSN 1900-5407

Resolución 132/2009 Creación del Programa Nacional de Agregado de Valor para la Agroindustria.

Riveros, Hernando; Heinrichs, Wienke. (2014). *Valor Agregado en los productos de origen agropecuario. Aspectos conceptuales y operativos*. San José de Costa Rica, IICA.

Rodríguez Castillo, Luis. (2008). Neoinstitucionalismo en ciencia política. *Economía, sociedad y territorio*, 8(26), 549-560. Recuperado en 29 de julio de 2019, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000100010&lng=es&tlng=es.

Rodriguez Ruvira, Elisa (2017). Implementación de la política de Desarrollo Rural en Rocha. Tesis presentada y aprobada para acceder al título de Magister de la Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural. Facultad de Ciencias Agronómicas y Forestales. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

Romero, Juan (2006). Análisis Latinoamericano del medio rural. 287-317. Ed. Alasru.

Rozemblum, Constanza. (2014). Una aproximación a la complejidad del territorio: aportes metodológicos para el análisis y la evaluación de procesos de desarrollo territorial. 1º Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ediciones INTA.

Saltalamachia, Homero. (1997). El proyecto de Investigación: su estructura y redacción. 2ª Edición año 1997. Puerto Rico.

Sampieri, Roberto; Carlos, Fernandez Collado; Lucio, Pilar Baptista. (2006). "Metodología de la Investigación" McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V. 4º Edición. México.

Santos, Hermílio. (2005). Políticas públicas, Estado e sociedade Civitas - Revista de Ciências Sociais [en línea] 2005, 5 (janeiro-junho): [fecha de consulta: 15 de febrero de 2015] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74250101>> ISSN 1519-6089

Scalerandi, Gabriel. (s/f). Concentración de la producción Agropecuaria en la Provincia de Santa Fe entre los años 1988-2002. CIEA – FCE – Universidad de Buenos Aires.

Shore, Cris. (2010). La Antropología y el Estudio de la Política Publica: Reflexiones sobre la "formulación" de las Políticas. Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología [en línea] 2010, (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2015] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81415652003>> ISSN 1900-5407.

Sili, Marcelo E. (2010). ¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales? Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural. 1º Ed. Buenos Aires, Ediciones INTA.

Sili, Marcelo E. En Seminario Enfoque de Desarrollo Territorial. (s/f) Programa de apoyo al desarrollo de los Territorios. Documento de Trabajo N° 4, p 37-45. Ediciones INTA,

Solorzano Maria Fernanda. (2013). Representaciones Sociales del Desarrollo en el conflicto socioambiental en Wirikuta Tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable. Universidad Autónoma de Nuevo León. Instituto de Investigaciones Sociales

Torres, F. (2011) Territorio y lugar: Potencialidades para el análisis de la constitución de sujetos políticos: El caso de un movimiento de desocupados en Argentina. Geograficando, 7 (7), 209-238. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5099/pr.5099.pdf.

Valdivielso del Real, Rocío. (s/f). Análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Proyecto Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid.

Vasilachis, Irene (Coordinadora); Aldo R. Amigeiras; Lilia, B. Chernobilsky; Verónica, Giménez Béliveau; Fortunato, Mallimaci; Nora, Mendizabal; Guillermo, Neiman; Germán, Quaranta y Abelardo, Jorge Soneira. (2006). Estrategias de Investigación Cualitativa. Ed. Gedisa. Biblioteca de Educación. Herramientas Universitarias. Barcelona. España.

Zeller Norberto. (2007). Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. Subsecretaría de la Gestión Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Zurbriggen, Cristina. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas Revista de Ciencia

Política [en línea] 2006, 26 (): [Fecha de consulta: 7 de febrero de 2015] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426104>> ISSN 0716-1417

DOCUMENTOS DEL INTA Y MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA:

Artículo de divulgación-Dirección Nacional de Agroindustria. Alderete J.M (s/f).

Documento Base INTA Programa Nacional de Agroindustria y Agregado de Valor. Dra. Claudia Gonzalez, (2013).

Impactos Territoriales de Políticas Públicas: El caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Un sistema de seguimiento y evaluación. Rafael Echeverri Perico. IICA 2016.

Informe de Gestión UCAR 5 años, 2010-2014.

Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020. (2010). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación.

Plan Estratégico Institucional 2005-2015. (2004). El INTA que queremos. Buenos Aires.

PNBIO (2016). Agregado de Valor “Tranqueras afuera” en el nuevo marco/contexto de eliminación/reducción de retenciones y dólar más competitivo.

Programas y Proyectos de Inversión Pública en Infraestructura, Desarrollo Productivo y Competitividad. UCAR-MAGyP. (s/f).

LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES:

Decreto 1067/2005. Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario. Créase la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario como organismo descentralizado, con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa.

Decreto 1343/96. Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario. Creación. Apruébese la estructura organizativa.

Decreto 2284/91. Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Entes Reguladores. Reforma Fiscal. Mercado de Capitales. Sistema Único de la Seguridad Social. Negociación Colectiva. Disposiciones Generales.

Decreto 2488/91. Desregulación económica. Modificación del Decreto N° 2284/91.

Ley N° 22.375. Régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren y depositen productos de origen animal.

Resolución 21-E/2017. Paso del Registro Único de Operadores de la Cadena Agroalimentaria al ámbito de la Subsecretaría de Control Comercial Agropecuario del Ministerio de Agroindustria.

Resolución 302/2012. Créase el Registro Único de Operadores de la Cadena Agroalimentaria.

Resolución 7953/2008. Créase el "Registro Único de Operadores de la Cadena Comercial Agropecuaria Alimentaria". Trámite de inscripción. Declaración Jurada.

ANEXO I

Pautas orientativas de las entrevistas por dimensión analizada.

EMPRESARIOS VINCULADOS A LA POLÍTICA DE VALOR AGREGADO EN ORIGEN (VAO)

- 1 ¿Cuál fue el motivo o la razón que considera dio origen al emprendimiento?
- 2 ¿Cuáles cree que fueron las transformaciones que fue teniendo el emprendimiento respecto a la idea inicial?
- 3 ¿Qué cantidad producen o procesan en relación a su capacidad? (Pablo y Marcos)
- 4 ¿Cuántas personas trabajan? (Pablo y Marcos)

DINAMICAS SOCIOECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS PRESENTES EN EL TERRITORIO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA VAO

- 5 ¿Quién o quiénes son los principales abastecedores de carne?
- 6 ¿Le compra el carnicero local al frigorífico Néstor Kirchner? ¿Por qué si o por qué no?
- 7 ¿A quién le compra el carnicero local la mayor cantidad de carne de cerdo? ¿Le compran a la COMARE, por qué si o por qué no?
- 8 ¿Podría describir el circuito de comercialización, desde el ganado en pie hasta que llega al mostrador?
- 9 ¿Fue convocado por otras instituciones o personas a participar en reuniones vinculadas a los emprendimientos del frigorífico o matadero?
- 10 ¿Participó de alguna instancia de capacitación o informativa?
- 11 ¿La producción local de carne es consumida localmente o se destina a otras plazas?
- 12 ¿Existe ingreso de producción de otro lugar para el consumo local?

CONSTRUCCIÓN DE SENTIDOS EN TORNO A LA POLITICA VAO

13 ¿Qué entiende por Valor Agregado en Origen?

14 ¿Qué consideración le merece la instalación de un frigorífico matadero/despostadero de cerdos en Ceres?

15 ¿De qué manera lo aprovecha?

16 ¿Integró alguna comisión de trabajo vinculada a los emprendimientos de la política VAO?

17 ¿Participaría de alguna organización vinculada al funcionamiento del frigorífico/despostadero?

ANEXO II



Foto I

Estructura vieja del Matadero Comunal sobre la que se construyó el nuevo Frigorífico NK (Archivo municipal)



Foto II

Estructura nueva del Frigorífico NK (Archivo propio)



Foto III

Puerta de acceso al nuevo Frigorífico NK (Archivo propio)



Foto IV
Imagen
panorámica del
nuevo
Frigorífico NK
(Archivo propio)



Foto V
Imagen portón
de entrada
Matadero de la
Esc.
Agrotécnica,
donde hoy
funciona la
CoMaRe.
(Archivo propio)



Foto VI
Imagen
panorámica del
Matadero de la
Esc. Agrot.
(ídem anterior)
(Archivo propio)

