

# INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES

ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS  
Y PROPUESTAS  
DE ARTICULACIÓN SOCIAL  
EN EL TERRITORIO

CRISTINA VALENZUELA, ARIEL GARCÍA Y PAULA ROSA

COMPILADORES

---



Marzo de 2014

---



# **INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES**

**ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS Y PROPUESTAS DE  
ARTICULACIÓN SOCIAL EN EL TERRITORIO**

**Cristina Valenzuela, Ariel García  
y Paula Rosa (Compiladores)**



Instituto de Investigaciones Geohistóricas  
CONICET-UNNE



Centro de Estudios Urbanos y Regionales  
CONICET

Valenzuela, Cristina

Inclusión social en las economías regionales : estrategias participativas y propuestas de articulación social en el territorio / Cristina Valenzuela ; Ariel García ; Paula Rosa. - 1a ed. - Resistencia : Instituto de Investigaciones Geohistóricas, 2014.

231 p. : il. ; 24x17 cm.

ISBN 978-987-28041-2-1

I. Economía Regional. I. Ariel García II. Rosa, Paula III. Título  
CDD 330

Fecha de catalogación: 12/03/2014

Compiladores: Cristina Valenzuela, Ariel García y Paula Rosa

Diagramación: Mabel Caretta

Arte de tapa: Cristian Toullieux

ISBN 978-987-28041-2-1



Año 2014 - Ciudad de Resistencia - Chaco - Argentina

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso en Argentina -Printed in Argentina

## ÍNDICE

<b>Prólogo</b>	5
<i>Cristina Valenzuela, Ariel García, Paula Rosa</i>	
<b>Palabras de bienvenida</b>	7
<i>Dra. María Silvia Leoni, Directora del IIGHI-CONICET-UNNE.</i>	
<b>Territorio y desarrollo. Debates, posibilidades y desafíos para el caso de Jujuy</b>	11
<i>Laura Golovanevsky y César Cabrera</i>	
<b>Fortalezas y debilidades de los circuitos comerciales de la Agricultura familiar. Aportes para discutir sus potencialidades desde una experiencia en Santiago del Estero</b>	35
<i>Ramiro Rodríguez Sperat, Cristian Jara y Raúl Paz</i>	
<b>Aportes sobre la cuestión tecnológica en la pequeña producción agropecuaria de la Argentina</b>	59
<i>Pedro Tsakoumagkos y Susana Audero</i>	
<b>Yuxtaposición de actores y de lógicas en asentamientos de rango menor de la pampa Argentina</b>	73
<i>Guillermina Jacinto, María Luciana Nogar, Ada Graciela Nogar, Luciana Clementi</i>	
<b>El Cultivo de Arroz en la Cuenca del Río Bermejo una Alternativa Productiva para las Provincias de Chaco y Formosa</b>	97
<i>Ángel Vito Scavo</i>	
<b>“Uno se crió así, y me voy a morir así”. Lo heredado como base de la actividad algodonera familiar</b>	111
<i>Manuelita Núñez</i>	
<b>Transformaciones y desafíos actuales (y no tanto) de la producción sanjuanina de los últimos años</b>	121
<i>Delia de la Torre y Margarita Moscheni</i>	

<b>Producción Social del Hábitat y economía solidaria. La experiencia de la Asociación Civil Madre Tierra en el mejoramiento de viviendas del AMBA</b>	139
<i>Paula Rosa, Ariel García y Jorge Martín Motta</i>	
<b>Políticas sociales y mercado de trabajo en el Noreste Argentino: el efecto de la AUH en la informalidad laboral</b>	153
<i>Agustín Mario</i>	
<b>La planificación estratégica y la gestión de las políticas públicas. La experiencia de la Provincia del Chaco</b>	177
<i>Raúl Oscar Codutti</i>	
<b>Gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento. Impacto en el desarrollo equitativo de la provincia del Chaco</b>	205
<i>Ricardo F. Requena</i>	
<b>Planificación y gestión del desarrollo. Reflexiones acerca de la territorialización de estrategias integrales</b>	225
<i>Cristina Valenzuela</i>	

## PRÓLOGO

Esta obra ofrece un conjunto de trabajos presentados en las VII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales, organizadas de manera conjunta por el CEUR (CONICET) y el IIGHI (CONICET-UNNE).

Este evento de consolidado prestigio, constituyó una convocatoria excepcional, realizada en una provincia del norte argentino con el propósito de fortalecer un espacio de discusión relativo a cuestiones estratégicas para el desarrollo equitativo de las economías regionales. En la propuesta de 2013, la temática de las Jornadas se centró en el desafío de una mirada integradora de cuestiones claves en la construcción de estrategias de inclusión social con equidad. El énfasis en este caso se orientó a exponer y debatir una gran diversidad de procesos y actores de la economía solidaria que contribuyen a la construcción de alternativas de desarrollo en territorios periféricos.

Las VII Jornadas contaron con el auspicio del CONICET, del INTA, y del Ministerio de Educación de la Provincia del Chaco. A las mismas asistieron investigadores de todo el país, funcionarios de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, autoridades provinciales de los Ministerios de Planificación y de Educación, docentes y estudiantes. Se contó con la presencia del Gobernador de la Provincia del Chaco, Contador Jorge Milton Capitanich, quien destacó en su conferencia la necesidad de trabajar en políticas que promuevan el desenvolvimiento de las economías regionales, como parámetros para generar oportunidades que induzcan a una mayor equidad, señalando que sin políticas activas por parte del Estado resultaría imposible corregir las asimetrías intersectoriales.

El intenso intercambio académico desarrollado en las VII Jornadas fue el fruto de un compromiso y un trabajo en equipo. Compromiso académico, profesional y político que se renueva anualmente desde 2007 y que tiene como propósito la búsqueda de alternativas productivas para las denominadas economías regionales. Búsqueda que intenta no agotarse en la somera enunciación de tópicos o frases hechas, sino que aboga por un intercambio sincero, en donde pares de más de 25 universidades nacionales de todo el país intentan exponer ideas, debatir en base a argumentos surgidos a partir de sus experiencias investigativas cotidianas, e intervenir -incluso- en la realidad que circunda a su unidad académica.

Este trabajo colaborativo merece un especial reconocimiento a su principal promotor, el Dr. Alejandro Rofman, investigador principal de CONICET y querido maestro y gestor de tantos proyectos para promover la equidad y la inclusión en las economías regionales argentinas.

El libro contiene ponencias cuya selección requirió un significativo intercambio entre los pares evaluadores, dado el alto nivel que han tenido las presentaciones en general, así como el espíritu federal y regional que ha animado esta compilación. Resultado de esa motivación ha sido la participación de diversas unidades académicas en proyectos comunes, iniciados como conversaciones informales en este ámbito de intercambio, que inspiraron proyectos y propuestas de intervención en materia de políticas públicas. Los trabajos abarcan temas referidos al desarrollo y el territorio, la agricultura familiar, políticas sociales y mercado de trabajo, producción social del hábitat y economía solidaria, tecnología y pequeños productores, gestión de servicios públicos y equidad, etc.

La selección aporta a un eje de pensamiento que postula que para anclar al territorio una estrategia integral de desarrollo, es imprescindible el conocimiento exhaustivo del mismo, en todos sus matices, procesos y proyecciones. El anclaje debe partir de la consideración de la realidad territorial como el resultado cambiante de consensos y conflictos, proyectos colectivos e intereses particulares, marcos institucionales y agentes del sector público y privado y de la sociedad civil, que interaccionan a niveles multiescalares.

En el convencimiento de que la viabilidad de un desarrollo con inclusión y equidad, debe apoyarse en un aprovechamiento inteligente de las complejidades y potencialidades de los distintos escenarios productivos, esta obra reúne una selección representativa de las diversas geografías de Argentina, aunque no por ello agota la riqueza de debates que han tenido las VII Jornadas.

Nos enorgullece ser parte de un colectivo de investigadores y docentes universitarios para quienes su rol fundamental es servir a la sociedad a fin de allanar caminos y desarrollar alternativas productivas para la construir una Argentina más igualitaria e integrada regionalmente.

*Cristina Valenzuela, Ariel García, Paula Rosa*

PALABRAS DE BIENVENIDA

*Dra. María Silvia Leoni*

Directora del IIGHI-CONICET-UNNE

Con un gran beneplácito, en nombre del Instituto de Investigaciones Geohistóricas he dado la bienvenida a los participantes de las **VII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales** y al **XIV Encuentro del Plan Fénix**. El IIGHI se ha sentido honrado por haber sido elegido sede y participar así en esta oportunidad de la organización del evento que hace años vienen llevando adelante con éxito el **Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET)** y la **Comisión de Economías Regionales del Plan Fénix (FCE-UBA)**.

Por su parte, este Instituto de Investigaciones Geohistóricas cuenta con treinta y cuatro años de labor ininterrumpida como Unidad Ejecutora de CONICET en el campo de la investigación, la formación de recursos humanos y la extensión a la comunidad. Sus integrantes desarrollan, asimismo, actividad docente, tanto de grado como de postgrado, en la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y en otras universidades del país. Desde comienzos del año 2011, el IIGHI ha pasado a revistar en doble dependencia, entre CONICET y UNNE, en una camino que consideramos enormemente propicio para la institución.

Los objetivos institucionales de creación del IIGHI se relacionan, en el campo de la investigación, con la producción de conocimiento científico acerca de los procesos de conformación, organización y desarrollo del territorio en el nordeste argentino, en sentido espacial amplio, incluyendo a toda la región chaqueña y los territorios aledaños del litoral y Paraguay, área con la que comparte una historia común de organización y desarrollo. Todo ello sin excluir estudios a nivel nacional y subcontinental. La estructura disciplinar del Instituto se organizó inicialmente a partir de los estudios históricos y



geográficos. Con el transcurso del tiempo y con un grado de crecimiento y de complejidad mayor, el campo disciplinar de las investigaciones llevadas a cabo en el IIGHI se ha enriquecido con la incorporación de estudios relacionados con la demografía, los temas sociales, arqueológicos y antropológicos y, finalmente, la lingüística, el arte y la cultura y la filosofía.

Por otro lado, la UNNE fue creada hace más de cincuenta años con la finalidad principal de formar personas capaces de atender a los problemas regionales. Dicha orientación prioritaria hacia las problemáticas regionales convierte a éste en un espacio adecuado para la discusión de los análisis y propuestas realizados en las presentes Jornadas.

El tema convocante ha sido **“Economía Solidaria: estrategias participativas y propuestas de articulación social en el territorio. ¿Una construcción alternativa al sistema dominante?”** Por otro lado, el del Encuentro se refiere a **La configuración regional argentina a mediano plazo. Perspectivas hacia el año 2020.**

En los últimos años, el concepto de economía solidaria ha sido utilizado en diversos ámbitos de las ciencias sociales y en los espacios de reflexión sobre modelos de desarrollo, tanto desde enfoques micro como macroeconómicos, con diferentes perspectivas teóricas, que aparecen a partir de la década de 1980. No obstante, con mucha anterioridad encontramos experiencias como las que actualmente se incluyen dentro de lo que se denomina economía solidaria -por ejemplo, cooperativas, iniciativas de las que la región chaqueña cuenta con una larga experiencia-, pero el tipo de lectura que comienza a hacerse a partir de dicha década se diferencia de otras existentes, adoptando características particulares.

Partiendo del reconocimiento de que la realidad es producto del modelo político, económico y cultural imperante, se concluye que este puede y debe ser modificado a través de la acción colectiva, la creación de pensamiento crítico y el desarrollo de prácticas alternativas.

En la búsqueda de una nueva economía se han desplegado procesos históricos, distintas experiencias organizativas y dinámicas transformadoras y alternativas respecto del capitalismo, orientadas por el objetivo de instaurar la ética y los valores de justicia y de solidaridad en la organización y en el comportamiento económico.

La Economía Solidaria, que se basa en la cooperación, la solidaridad y la democracia asociativa, aporta una mirada, valores y prácticas al servicio de dicha transformación, relacionadas con el empoderamiento de las personas y las organizaciones ciudadanas, el impulso de relaciones basadas en la cooperación y la no competitividad, el desarrollo de modelos democráticos en la toma de decisiones, la conservación ecológica, la generación de riqueza e instrumentos financieros en condiciones éticas, el refuerzo de las capacidades de personas y colectivos especialmente excluidos, la innovación socioeconómica al servicio del desarrollo local<sup>1</sup>.

Asimismo, la Economía Solidaria incide especialmente en el espacio de la educación y la sensibilización ciudadana. “Sólo desde una perspectiva educativa se podrá lograr transformar conciencias y actitudes, sostener y recrear nuevas experiencias de economía alternativa”<sup>2</sup>; de ahí el espacio que se ha brindado a este eje en el Encuentro. La conferencia del Ministro de Educación de la Provincia es una manifestación de la importancia central que se otorga a la educación en este ámbito.

Los ejes temáticos propuestos dan la amplitud y riqueza del trabajo que se realiza: 1) Territorio y políticas públicas. Perspectivas conceptuales y desafíos teóricos para el siglo XXI. 2) Construcción participativa de políticas públicas en el ámbito de la economía solidaria. 3) Agricultura familiar, problemas y oportunidades de comercialización. 4) Cooperativas, trayectorias y singularidades. Nuevas organizaciones y formas de asociativismo. 5) Seguridad alimentaria, innovación y sustentabilidad ambiental. 6) Infraestructura, servicios públicos y transferencia a los sectores productivos. 7) Desarrollo regional e inclusión educativa. La educación como instrumento de integración y desarrollo.

Más de un centenar de participantes de universidades nacionales de diversas regiones del país; de instituciones como CONICET, el INTA, organismos del estado nacional y provincial. Considero que cumpliendo con los objetivos que se propusieron los organizadores, se evidencia la articulación académica interdisciplinaria como la participación intersectorial de

---

<sup>1</sup> Carlos Askunze Elizaga **Economía Solidaria**, en: G. CELORIO y A. LÓPEZ DE MUNIAIN (Coords.): *Diccionario de Educación para el desarrollo*. Ed. Hegoa, Bilbao, 2007. Pp. 107-113.

<sup>2</sup> Ibid.

diversos actores de la economía solidaria que contribuyen a la construcción de alternativas de desarrollo en territorios periféricos como los que habitamos.

No quiero dejar de agradecer al Dr. Alejandro Roffman y de felicitar el trabajo de la Dra. Cristina Valenzuela, quien trajo la propuesta de organización de este evento y lo llevó adelante haciéndolo posible.

En definitiva, los desafíos que afronta y los proyectos que se plantea la economía solidaria, son múltiples, complejos y también ambiciosos. Encontrar las formas de lograr una rápida y eficaz expansión de los procesos transformadores y la creación de alternativas, aparece hoy como una verdadera necesidad de la sociedad en su conjunto. Por ello, debe destacarse la labor de los participantes reunidos en esta Jornada, tendiente a construir una economía más solidaria y a contribuir con nuevas propuestas y análisis a la comprensión y orientación de este modo de hacer economía, que nos reta en la teoría tanto como en la práctica.

TERRITORIO Y DESARROLLO.  
DEBATES, POSIBILIDADES Y DESAFÍOS PARA EL CASO DE JUJUY.<sup>1</sup>

**Laura Golovanevsky y César Cabrera**  
CONICET y Facultad de Ciencias Económicas (UNJu)

INTRODUCCIÓN

La provincia de Jujuy, en el noroeste argentino, conjuga en su estructura económica agroindustrias, minería, siderurgia y servicios. Por sus características, en varios de estos sectores se observa un reducido grupo de empresas de gran tamaño que explican en buena medida el desempeño de sus respectivas ramas de actividad. El caso emblemático es el de la industria azucarera, sector en el cual se destaca la presencia de tres ingenios y un conjunto de productores agrupados como cañeros independientes. Más aún, entre los tres ingenios mencionados hay uno que explicaría alrededor del 10% del producto bruto geográfico (PBG) provincial, una cuarta parte de la producción de bienes y casi la mitad del producto del sector manufacturero de Jujuy, que es la empresa Ledesma SAAI (Bernal, Martínez y Medina, 2008).

En el caso del sector tabacalero, es la Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy la que agrupa a los productores y acopia más del 60% de la producción (Medina, Apaza y Martínez, 2012), con una trayectoria que ya se acerca al medio siglo de existencia. Esta estrategia de agrupamiento ha permitido a los productores jujeños enfrentar el poderío de los compradores de tabaco, empresas multinacionales con fuerte dominio del mercado frente a los productores individuales. El sector tabacalero tiene una incidencia de alrededor del 3% en el PBG provincial, no así sobre el valor agregado por el sector agropecuario, dentro del cual aporta valores cercanos al 30%,

---

<sup>1</sup> Este trabajo se desarrolla en el marco del Proyecto PICTO UNJU “Condiciones de vida y estructura socio-económica en una provincia de frontera: diagnóstico y propuestas para el desarrollo de Jujuy desde una perspectiva transdisciplinaria”, el que cuenta con financiamiento del FONCyT.

representando además prácticamente la mitad de los cultivos industriales en la provincia (Medina *et al.*, 2012). En su conjunto, ambas agroindustrias (tabaco y azúcar) emplean una gran cantidad de trabajadores. El sector tabacalero supera ampliamente los diez mil empleos en la época de cosecha mientras que en el sector cañero solo la empresa Ledesma SAAI ocupa alrededor de la mitad de esa cifra (Bernal *et al.*, 2008).

El impacto de la actividad minera puede medirse en términos del PBG, al cual aportó alrededor del 5% en el período 1993-2007 (Bernal, Martínez y Medina, 2011), generando alrededor de tres mil puestos de trabajo. Coexisten en el sector empresas transnacionales de gran tamaño con “pirquineros”, siendo la producción de estos últimos obviamente marginal en relación a la actividad total. Actualmente la minería se encuentra atravesando fuertes debates en torno a aspectos medioambientales de su explotación y su real aporte a la riqueza local, sumado a su necesario y complejo vínculo con las comunidades originarias que habitan los territorios en los cuales se encuentran las minas a explotar y con las cuales las empresas deben negociar y lograr acuerdos (Echenique, 2012).

La siderurgia supo tener un importante rol no sólo a nivel provincial sino también nacional, dado el lugar de Altos Hornos Zapla en la historia de la siderurgia argentina de la mano de quien pergeñara el desarrollo de este sector, el General Savio, por considerarlo parte indispensable del desarrollo del país. En la década de 1980 la empresa fue perdiendo impulso y fue finalmente privatizada en 1992, en el marco de las políticas de venta de activos del sector público que desarrollara el gobierno menemista. Luego de esto la actual Aceros Zapla nunca logró tener la importancia de la otrora siderúrgica estatal, y su impacto en la economía local resulta pequeño, así como en el empleo de mano de obra en la región.<sup>2</sup>

El sector servicios ha sido uno de los más dinámicos en las últimas décadas, por un lado por actuar el sector público como refugio para quienes fueran expulsados de otros sectores, y por otro lado por el desarrollo de actividades ligadas a nuevas tendencias y tecnologías, tales como las que

<sup>2</sup> Sobre el surgimiento, desarrollo y posterior privatización de Altos Hornos Zapla y su impacto a nivel local cf. Bergesio, Golovanevsky y Marcoleri (2009) y Bergesio y Castillo (2012), entre otros.

tienen que ver con comunicaciones (Golovanevsky y Schorr, ep). Además, persiste el tradicional rol del sector comercio y emerge con importancia creciente el turismo y actividades vinculadas a él. De los sectores agropecuario y minero proviene el grueso de las exportaciones. Para el año 2011 el 55% de las ventas al exterior correspondía a productos de la minería, seguidos por un 23% de productos vinculados al sector tabacalero, por lo que ambos sectores explicaban casi el 80% de las exportaciones de ese año.

En este marco, el presente trabajo se propone reflexionar sobre las diferentes miradas en torno al desarrollo, especialmente aquéllas con énfasis en el territorio, con el fin de aportar al debate acerca de cuál sería un modelo de desarrollo apropiado para la provincia de Jujuy, teniendo en cuenta sus características peculiares. Estas incluyen tanto sus recursos como su historia, que ha ido dejando sus huellas en la estructura local. Es que se parte de la concepción del carácter concreto del desarrollo, el cual ocurre en un espacio preciso, definido por el lugar y las personas que lo habitan. Y desde esta base el trabajo se propone contribuir al debate sobre el desarrollo para Jujuy.

#### LA NOCIÓN DE DESARROLLO

En su origen, el término desarrollo proviene de la biología, haciendo referencia a “los cambios entre estados sucesivos de un ser, proceso en el cual cada uno de esos estados es más complejo que el anterior” (Schweitzer, 2008: 202). El término fue importado por las ciencias económicas y también por otras ciencias sociales.

No existe una única definición de desarrollo, puesto que se trata de una construcción social e histórica y por ende dinámica (Isla y Colmegna 2007). Cabe preguntarse por qué, a pesar de su ambigüedad, sigue siendo tan importante y lo seguimos utilizando. Según Boisier (1999) el desarrollo “es la utopía social por excelencia” (p. 7), de tal manera que es inalcanzable. Así, cada vez que algún grupo social se acerca a lo que sería su noción de “desarrollo”, sus metas cambian, posibilitando entonces la búsqueda constante de mejorías y avances por parte de los seres humanos. Este carácter utópico podría entonces haber influenciado en su propia polisemia y en las diversas interpretaciones que de él se hacen.

Siguiendo a Valcárcel (2006), se puede señalar que el concepto de desarrollo aparece como heredero de la noción de progreso, surgida en la Grecia clásica y consolidada en Europa durante la Ilustración. El progreso remite a la concepción “del presente como superior al pasado y la creencia de que el futuro será, o puede ser, mejor aún” (Gordon, 1995: 43). Pero el término “desarrollo” adquiere legitimidad en 1949, cuando es utilizado por Harry Truman, presidente norteamericano, en el discurso inaugural de su mandato, para hacer referencia a regiones atrasadas del planeta. Luego de esto, los términos desarrollo y subdesarrollo comenzaron a ser utilizados especialmente por los organismos internacionales para aludir a las diferencias socio-económicas entre los países más ricos y los más pobres (Valcárcel, 2006). También se incorporó la expresión “países en vías de desarrollo”, subrayando el carácter procesual que se la adjudicaba.

#### LA TEORÍA DE LA MODERNIZACIÓN

Surgió durante la segunda posguerra, con epicentro en las universidades norteamericanas, postulando que el desarrollo se basaba en la acumulación de capitales y que la misma había sido posible gracias a la ampliación del sector industrial (Lewis, 1955; Baran, 1957). El trabajo excedente generado en el sector tradicional (en proceso de modernización) sería absorbido por el pujante sector industrial urbano (Lewis, 1954; Ranis 1971). En esa misma época Rostow (1960) postula su teoría de las cinco etapas del desarrollo: la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el despegue, la marcha hacia la madurez y la era del gran consumo de masas. En suma, el desarrollo aparece íntimamente vinculado al crecimiento de la economía y por lo tanto se lo evalúa a través de un único indicador: el producto interno bruto (Valcárcel, 2006). Los frutos de este crecimiento llegarían al conjunto de la población por una suerte de efecto “derrame”.

El enfoque de la modernización es universalista, puesto que presupone que existe un modelo único de desarrollo, que los países subdesarrollados deben seguir, a semejanza de los ya desarrollados, si desean alcanzar esta última condición. Esto implica también una postura etnocentrista, que considera que la forma de desarrollo de occidente es la mejor posible y la vía a seguir por los países subdesarrollados, desconociendo otras posibilidades. Subyace una visión dicotómica entre un sector moderno, dinámico y activo

en la transformación y un sector tradicional, pasivo, que impide y/o demora el desarrollo. La modernización implica también un conjunto de pasos a seguir, y etapas a atravesar, por lo que es un enfoque evolucionista, direccional y acumulativo. (Valcárcel, 2006)

En suma, el subdesarrollo obedece al atraso económico, al no alcanzar algunos países la denominada fase de despegue. Esto ocurre por obstáculos al desarrollo que tienen el carácter de círculo vicioso, cuya ruptura se debe dar por medio de la díada ahorro-inversión. Como en los países subdesarrollados no existe suficiente ahorro interno, deben acudir al endeudamiento y la ayuda externa, los que permitirán transformar la economía tradicional agrícola en una moderna e industrial, luego de lo cual el crecimiento se irá difundiendo por la economía toda. (Hidalgo Capitán, 2011)

La teoría de la modernización cayó en el descrédito hacia mediados de la década de 1970, especialmente al constatarse que la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, lejos de reducirse, se incrementaba. Entre sus principales críticos estuvieron los teóricos dependentistas, quienes también desarrollaron un enfoque sobre el desarrollo, al que nos referimos a continuación.

#### EL ENFOQUE DE LA DEPENDENCIA

Algunos autores aluden a este enfoque como una corriente única, aunque heterogénea, de pensadores de raigambre marxista en su mayoría, pero con distintos matices en cuanto a su visión sobre el desarrollo. Otros prefieren separar las visiones “estructuralistas” de las “neomarxistas” sobre el desarrollo. Seguiremos esta última alternativa en este texto.

#### **La visión estructuralista**

Este enfoque se enmarca en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en las décadas de 1950 y 1960. Sus primeros exponentes fueron Raúl Prebisch y Celso Furtado, a los que luego se agregaron otros intelectuales latinoamericanos. A diferencia del enfoque de la modernización, en este caso se trata de una mirada desde América Latina, cuyos países han tenido históricamente una inserción internacional como proveedores de materias primas y consumidores de productos elaborados en los



países desarrollados. Como se registraba una tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio, los países subdesarrollados se encontraban con un problema estructural, que requería, para su solución, el desarrollo de un sector industrial, que podría lograrse por la vía de la sustitución de importaciones. En esta concepción el Estado cumple un rol central, para planificar el desarrollo y redistribuir ingresos fiscales con miras a la constitución del sector industrial que permitiría superar los obstáculos estructurales al desarrollo y mejorar las condiciones de vida de la población.

También en contraposición a la teoría de la modernización, la visión estructuralista enfatiza el carácter social y político del subdesarrollo, el rol de las relaciones entre clases sociales y la denominada división internacional del trabajo. Con la instauración de dictaduras en varios países latinoamericanos se produjo una dispersión de los intelectuales y pensadores del estructuralismo, y esta corriente quedó debilitada, para reaparecer en la década de 1990 bajo la forma del neoestructuralismo, destacándose los aportes de Fajnzylber (Hidalgo Capitán, 2011).

### **La visión neomarxista**

Con basamento teórico marxista, este enfoque recupera escritos sobre el imperialismo del propio Marx, Hilferding, Luxemburgo y Lenin, entre otros. Sus principales aportes provienen de Sweezy (1942), Baran (1957), Baran y Sweezy (1966), así como también de Emmanuel (1969) y su teoría del intercambio desigual, Frank (1966) y su tesis del desarrollo del subdesarrollo, Amin (1970) y el desarrollo desigual y dos Santos (1970) y su visión sobre la incapacidad de los países dependientes para modernizarse e industrializarse (Valcárcel, 2006).

Según este enfoque el subdesarrollo deviene de la explotación de los países subdesarrollados por parte de los desarrollados. Estos últimos extraen de los primeros el excedente económico, impidiendo en ellos la acumulación del capital. El subdesarrollo de algunos países sería así funcional y absolutamente necesario para el desarrollo de otros, son interdependientes entre sí, conformando los países desarrollados el “centro” y los subdesarrollados la “periferia”, idea compartida con la visión cepalina. En la mirada neomarxista, la única posibilidad de desarrollo para los países más pobres sería fuera del capitalismo, por la vía revolucionaria. Además de este aporte, la visión

neomarxista rescató la importancia de la historia para la comprensión del desarrollo, siendo entonces que el subdesarrollo no es una etapa en el proceso de desarrollo, sino parte de la historia del capitalismo. (Valcárcel, 2006)

Con la caída del sistema socialista este pensamiento quedó de alguna manera aletargado, y también recibió críticas en términos de que la globalización habría cambiado radicalmente el paradigma centro-periferia. Sin embargo, desde estos enfoques se subrayó que uno de los factores clave en el éxito de los países del sudeste asiático fue el rol del Estado en la planificación del desarrollo, a la vez que surgieron nuevos aportes como la tesis de la crisis estructural del capitalismo de Wallerstein (2005), siempre desde una mirada dependientista (Hidalgo Capitán, 2011).

#### APROXIMACIONES MEDIOAMBIENTALES AL DESARROLLO

En la medida en que se empiezan a observar las consecuencias de los modelos seguidos hasta el momento en términos de contaminación, deforestación, desertificación y, más cercanamente, cambio climático, comienzan a aparecer enfoques del desarrollo que enfatizan la mirada ambiental. El ecodesarrollo toma un término postulado por Sachs (1974) y considera que para hablar propiamente de desarrollo se deben armonizar cinco dimensiones: pertinencia social y equidad, prudencia ecológica, eficacia económica, dimensión cultural y dimensión territorial.

El “otro” desarrollo parte de la disconformidad de la población con la actual sociedad de consumo. Se basa en un conjunto de principios que fueron expuestos en el Informe de la Fundación Dag Hammarskjöld (1975). Según dichos principios el “otro” desarrollo tiene como meta la satisfacción de necesidades, por lo cual apunta en primer lugar a la erradicación de la pobreza. El “otro” desarrollo es endógeno y autónomo, está en armonía con el medio ambiente y se basa en transformaciones estructurales. En esta visión no puede hablarse de un patrón universal de desarrollo, puesto que el mismo difiere de una sociedad a otra.

Ante la agudización del deterioro medio ambiental siguen surgiendo aproximaciones que enfatizan este aspecto vinculándolo al desarrollo. La idea de desarrollo sostenido refiere a la necesidad de que los recursos vivos sean preservados, buscando una forma de crecimiento económico que no

vulnerable a los ecosistemas, pero que a su vez tenga un carácter permanente y de largo alcance. Medio ambiente y desarrollo no pueden verse por separado, ya que no puede haber desarrollo sin preservación de los recursos naturales. Así, el concepto de desarrollo sostenido precede al de desarrollo sostenible o sustentable. Este último aparece en el denominado Informe de la Comisión Brundtland (1987), en el cual se define al desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Además, se postula que para que haya desarrollo se deben satisfacer las necesidades básicas de todos, promoviendo la igualdad de oportunidades y reconociendo los límites de lo que es ecológicamente posible. Aparece así de manera central la preocupación por las generaciones venideras, que estaba ausente en anteriores enfoques. Y se cuestiona la visión de la teoría de la modernización, los países desarrollados no son vistos como ejemplos a seguir, puesto que su exceso de consumo pone en riesgo el medio ambiente, además de no asegurar la igualdad de oportunidades para su población.

#### ENFOQUES BASADOS EN EL DESARROLLO HUMANO

El enfoque de las necesidades básicas de Streeten (1981) plantea que el objetivo fundamental del desarrollo son los seres humanos y sus necesidades, las cuales se dividen en cuatro grupos: la alimentación, vivienda y otras para el consumo personal y familiar, los servicios esenciales (salud, educación, transporte, agua potable), el empleo y un entorno saludable y humano. Se critica la falta de indicadores alternativos al PBI para la situación actual de las necesidades y los objetivos futuros.

El desarrollo a escala humana, propuesto por Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, plantea distinguir entre necesidades y satisfactores, y reconocer que la crisis que se vive tiene que ver con lo económico, pero también con lo social, lo político y lo cultural (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986). El mejor desarrollo al cual aspirar sería el de países y culturas capaces de ser coherentes consigo mismas (Valcárcel, 2006).

El enfoque de las capacidades de Sen (1981, 1999) postula al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades humanas en el cual las capacidades, individuales y colectivas, se expanden para llevar a cabo

actividades libremente elegidas. En este marco, la oferta y demanda de bienes y servicios resulta complementaria, pero no es la meta principal. Se distingue entre lo que la gente puede hacer (el funcionamiento) y lo que puede tener, donde la cuestión clave es la primera.

Tomando estos aportes anteriores las Naciones Unidas elabora la idea de desarrollo humano, como

un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo... (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990: 33).

Más adelante se introducen también en la definición de desarrollo humano las ideas de sostenibilidad y participación. Debido a su énfasis en el bienestar individual los aspectos del desarrollo como proceso social quedarían en este enfoque algo opacados.

### **El enfoque neoliberal**

En este enfoque podemos señalar dos etapas: una inicial, de mediados del siglo XX, y otra más reciente, de la década de 1980. En la etapa más antigua pueden ubicarse los trabajos de Clark, Viner y Solow, entre otros. Plantean al subdesarrollo como consecuencia de las distorsiones que genera la intervención del Estado en la economía, por lo cual lo que se requeriría sería reducir tal intervención. En consonancia con los postulados neoclásicos en economía, sus aportes reconocen una raigambre smithiana (la teoría clásica de la división internacional del trabajo) y ricardiana (la teoría de las ventajas comparativas), junto con la moderna teoría del comercio internacional de Heckscher-Ohlin (Hidalgo Capitán, 2011). Cuando los partidarios de este enfoque ocuparon puestos en centros de investigación próximos a organismos internacionales fue que sus ideas lograron mayor influencia.

En la década de 1980 la escuela neoliberal recobró fuerzas, al mismo tiempo que los países centrales viraban a gobiernos conservadores (Reagan en Estados Unidos, Thatcher en el Reino Unido, Kohl en Alemania, entre otros), los regímenes socialistas se derrumbaban y los países subdesarrollados

quedaban a merced de las exigencias de los organismos multilaterales de crédito debido a la crisis de sus deudas externas. En este marco se impusieron los programas de ajuste estructural y el denominado Consenso de Washington, según los cuales se vuelve a identificar desarrollo con crecimiento económico y se postula la complementariedad entre ajuste y crecimiento. Las sucesivas crisis de varios de los países que habían implementado estas reformas, acaecidas en el último quinquenio del siglo XX, llevaron a cuestionar la validez de los preceptos que guiaban las políticas de ajuste, dando lugar a nuevas corrientes teóricas para el estudio de los pasos a seguir en los países subdesarrollados.

#### EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA

Se origina en la década de 1940, con los trabajos de Ayres (1944) sobre el progreso económico, continúa con la teoría del sistema social de Myrdal (1957 y 1968) y con el modelo de Kuznets (1966) sobre el crecimiento económico moderno (Hidalgo Capitán, 2011). En este caso el diagnóstico del subdesarrollo se asocia a un marco institucional inadecuado que impide que las innovaciones logren impulsar el crecimiento, por lo que la política a seguir sería la aplicación de una reforma institucional que corrigiera esta situación (*Ibíd.*).

La economía institucional tenía una larga tradición en Estados Unidos, y en relación a la temática específica del desarrollo pueden distinguirse tres corrientes vinculadas con ella. En primer lugar, una vertiente de raíz marxista, conocida como escuela francesa de la regulación, cuyos principales exponentes son Aglietta, Boyer, Lipietz y Coriat, siendo Lipietz quien más se ha volcado a temáticas conexas al desarrollo. En segundo lugar, una vertiente neoschumpeteriana, vinculada en buena medida a la Universidad de Sussex, volcada al estudio de los ciclos y cuestiones vinculadas a la tecnología en relación con la economía. Finalmente, en tercer lugar, la nueva economía institucional, basada en los trabajos de North (1990), entre cuyos exponentes se cuentan Stiglitz y Rodrik, entre otros. Esta última es la vertiente con mayor preponderancia en los últimos tiempos. Reconoce las imperfecciones del mercado y postula la necesidad de regulación institucional en ese sentido.

#### ENFOQUES QUE ENFATIZAN LA DIMENSION TERRITORIAL

Como señala Boisier (2005a) el desarrollo no puede ser sino local, humano, sustentable, endógeno. Recupera a Perroux (1950) quien señalaba que, por más que sea obvio, es cierto que el crecimiento no aparece en todas partes a la vez, sino que se manifiesta en polos de crecimiento y se esparce por canales diversos llegando de manera variable a distintos puntos de la economía. Si bien Perroux hablaba en aquella época de crecimiento, y no de desarrollo, igualmente su observación basta para subrayar que el desarrollo es un fenómeno local, en sentido geográfico y también sistémico. La idea de desarrollo “global” de un territorio no pasará de ser una abstracción basada en promedios, y por lo tanto no aplicable a todo el territorio en sentido estricto.

Es decir, el desarrollo debe ser visto no como un fenómeno abstracto, sino que es algo que ocurre en un espacio determinado, y sólo puede ser llevado a cabo en ese lugar y por las personas concretas que habitan ese territorio. Este protagonismo del colectivo local no puede ser reemplazado por nada ni por nadie, aunque sí puede haber elementos que contribuyan a generar condiciones para el desarrollo (tales como la infraestructura o las innovaciones) (Boisier, 2005a).

El desarrollo es entonces un fenómeno local, que se encuentra “incrustado” en las características de un lugar en particular, características que son económicas, técnicas, sociales y culturales. Por eso el desarrollo depende de las trayectorias previas, es históricamente evolutivo y

se inicia siempre en un lugar (o en varios, pero nunca en todos), siempre como un proceso esencialmente endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógena), siempre descentralizado, y siempre con una dinámica de tipo capilar “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, que terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo, rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago o, en el extremo, con la forma de la dicotomía centro/periferia (Boisier, 2005a: 51).

Así, en el campo del desarrollo económico actualmente se reconoce el “carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social” (Soto Uribe, 2006: 5), surgiendo diferentes corrientes teóricas que ubican al territorio “como un elemento explicativo

esencial de los procesos de desarrollo” (*Ibíd.*). Podemos hablar entonces de desarrollo territorial, desarrollo local, desarrollo rural o desarrollo endógeno.

Según Schweitzer (2009), si acordamos en definir al desarrollo como “un proceso constituido por actividades que llevan a la utilización, el mejoramiento o la conservación de bienes y servicios naturales o económicos, con el objeto de mantener o mejorar las condiciones de vida de las sociedades” (p. 99), entonces el **desarrollo territorial**

correspondería a la mejora de las condiciones de reproducción de las sociedades regionales, asegurando la sustentabilidad del territorio tanto en sus recursos naturales como en sus poblaciones y dando preeminencia, dentro del marco de la integración regional y las escalas nacional y provincial, a los actores regionales por sobre los externos en la resolución de las relaciones de poder, de manera de reforzar las territorialidades y proyectos de territorio regionales (Schweitzer, 2009: 99).

El **desarrollo local**, por su parte, se puede definir como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural, sustentable, en el cual las comunidades locales se encuentran comprometidas en los objetivos de incrementar los niveles de empleo, disminuir la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población y, en general, satisfacer las distintas necesidades y demandas de los ciudadanos (Vázquez Barquero, 2005).

Según Buarque (1999), si bien el desarrollo local es un proceso endógeno que tiene lugar en pequeñas unidades territoriales (con el objetivo de estimular el dinamismo económico y lograr una mejor calidad de vida para la población), no puede negarse que las mismas están insertas en un entorno mucho más amplio y complejo. Con él deben necesariamente interactuar y de él reciben influencias y presiones, las que pueden ser positivas o negativas. Así, “el concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad (...) al municipio e incluso a microrregiones de tamaño reducido” (Boisier, 2005a: 52).

Algunos puntos importantes para señalar en torno al desarrollo local serían el rol de la voluntad y capacidad de los actores locales, la valorización de las potencialidades locales, la importancia de la pequeña y mediana

empresa, la capacidad de integrar las iniciativas empresariales y de dar lugar a la interacción entre lo local, lo nacional y lo internacional (Boisier, 2005a).

Dentro del enfoque del desarrollo local algunas corrientes lo entienden como un proceso endógeno de cambio estructural. Pero todo proceso de desarrollo constituye, por definición, un proceso endógeno “que solo compete, en su concepción, en su diseño y en su implementación, a una comunidad que habita determinada localidad” (Boisier, 2005a: 54).

Para Vázquez Barquero (2001) el **desarrollo endógeno** “se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente y de la atracción, eventual, de recursos externos, así como del aprovechamiento de las economías externas presentes en los procesos productivos locales” (citado en Soto Uribe, 2006: 5). Entonces, el desarrollo endógeno se dará en un sistema territorial con un elevado stock de capital tanto intangible como sinérgico, y se observarán cuatro planos entrecruzados: el plano político (capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo y capacidad de negociar), el plano económico (apropiación y reinversión regional de parte del excedente para aplicarlo a la diversificación de la economía regional y asegurar su sustentabilidad en el largo plazo), el plano científico y tecnológico (capacidad para generar impulsos tecnológicos de cambio que puedan provocar modificaciones cualitativas) y el plano de la cultura (capacidad para generar una identidad socioterritorial) (Boisier, 2005a).

Entonces, desarrollo endógeno significa

la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social, y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local (Garofoli, 1995: 117)

Finalmente, y como caso particular dentro del desarrollo local, referimos brevemente al desarrollo territorial rural. Siguiendo a Schejtman y Berdegú (2004) se define al **desarrollo territorial rural** como “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado,



cuyo fin es reducir la pobreza rural” (p. 30), donde la transformación productiva se propone lograr una articulación competitiva y sustentable con mercados dinámicos, para lo cual se deberán realizar cambios en los patrones de empleo y producción, mientras que el desarrollo institucional busca que los actores locales acuerden entre sí y también con los agentes externos relevantes, para lograr modificar las reglas (tanto formales como informales) que favorecen la reproducción de la exclusión de los pobres tanto en los procesos como en los beneficios que se logran a través de la transformación productiva.

#### PENSANDO UN MODELO DE DESARROLLO PARA JUJUY

Como quedó claro en este rápido recorrido, **no existe una receta** para el desarrollo de un territorio o región en particular. Es que “tiene mucho de heurístico, de descubrimiento permanente, de rizo, de creación de futuro recogiendo lo valioso del pasado, pero sin la pretensión de construir un futuro como una extrapolación del pasado” (Boisier, 1998: 11). Si pensamos el desarrollo como algo a futuro, entonces no podremos alcanzarlo con ideas del pasado. Y si el desarrollo es algo propio de una determinada comunidad, entonces “no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan” (*Ibíd.*).

Rescatamos en este rápido recorrido por el desarrollo que se trata de una **noción subjetiva** y a la vez **culturalmente determinada**. De alguna manera podría decirse que la idea de desarrollo solo existiría en la mente de las personas, como resultado de la capacidad de los seres humanos para establecer relaciones abstractas y simbólicas a través del lenguaje. Porque el desarrollo no es más que una abstracción o una utopía, derivada de la posibilidad de los hombres de utilizar un lenguaje simbólico. Por lo tanto, “como el lenguaje está en la base de toda construcción cultural, se sigue que siempre el desarrollo es un proceso *culturalmente dependiente tanto como histórica y territorialmente dependiente* (Boisier, 2005b: 42).

**Territorio, comunidad y cultura ocupan entonces un lugar central para pensar el desarrollo.** Y este parece “depender más de la **articulación de los recursos**, que de la existencia de cada uno de ellos en particular, o de sus recursos materiales” (Boisier 1998: 16). Entonces, el crecimiento es necesario para el desarrollo, para proveer a la satisfacción de las necesidades materiales de los seres humanos, pero por sí solo no garantiza nada. El producto per cápita

de un país puede crecer pero al mismo tiempo la sociedad puede volverse “más desigual, más desconfiada, más violenta, más individualista, más xenófoba, más temerosa al cambio” (Boisier 2005b: 13). Es decir, crecimiento puede ir de la mano con una involución en el desarrollo. Si se confunden los medios con los fines esto puede llevar a creer que construir nuevas autopistas implica por sí solo desarrollo, que tener nuevos edificios para los tribunales produce por sí mismo justicia, que ampliar los edificios escolares implica más y mejor educación, cuando en realidad estos logros no aseguran el desarrollo (Boisier 2005b).

Por otro lado, si queremos pensar un modelo de desarrollo para Jujuy, no podemos soslayar el hecho de que el mundo en la actualidad se encuentra globalizado y que ni siquiera los territorios más remotos escapan a esta lógica dominante. Por lo tanto las posibilidades para el crecimiento de un territorio determinado sufrirán ahora mayor cantidad de condicionamientos que escapan a su control (Boisier 1998). Gran parte de los factores que influyen en el crecimiento no podrán ser modificados desde el ámbito local, situación que se refuerza en territorios tradicionalmente más dependientes de dinámicas nacionales como es el caso de Jujuy. Una estrategia de desarrollo para un determinado territorio deberá entonces apoyarse, más que antes, en el componente netamente local (la matriz socio-económica).

El reconocimiento de las restricciones debidas a un mundo “encogido” no debe, sin embargo, llevarnos a creer que una estrategia de desarrollo no es posible. Si no hay una política concebida desde, por y para la región, es decir, si no hay un ordenamiento planificado desde los actores locales, el territorio terminará asumiendo el orden que derive de la estrategia y la lógica del capital en su proceso de penetración y expansión mundial (Boisier 1998). Esto será entonces un ordenamiento acorde a los intereses del capital seguramente foráneo (dada la situación concreta del país y más aún de Jujuy), el cual opera con criterios de rentabilidad, sin ninguna relación con lo que pueden ser los intereses de una determinada sociedad. Cabe por ende al Estado (a nivel local, regional y nacional) velar por los intereses de la sociedad en estas circunstancias, lo que requiere de su parte una planificación para el desarrollo.

En este sentido, se deben articular aspectos políticos, sociales, comerciales, científicos y hasta simbólicos, con un cambio cultural en la base de ellos. No se puede sostener una actitud pasiva, sino que se debe pasar a posturas

agresivas, ya que el capital se encuentra crecientemente desterritorializado y dónde se radique dependerá de las habilidades que desarrollen los distintos territorios para atraerlo: la denominada cultura del cazador (Boisier, 1998). La globalización exige para ser aprovechada una aproximación “inteligente”, y el único en condiciones para proveer tal inteligencia social es el propio Estado (*Ibíd.*).

En síntesis, en un primer acercamiento parecería que el desarrollo debe pensarse desde el propio territorio, teniendo en cuenta su historia, sus recursos, su cultura, las ideas que surjan de la propia comunidad y apoyándose fuertemente en el rol del Estado para pergeñar y luego ejecutar las políticas que se definan.

#### ¿CÓMO PENSAR EL DESARROLLO DESDE LAS DISPARIDADES TERRITORIALES?

Además de las reflexiones teóricas y también prácticas recién esbozadas, no se puede considerar a Jujuy como una unidad independiente, puesto que forma parte de un conjunto más amplio de región y país, los cuales deben ser considerados. En un trabajo reciente CEPAL (2010) analiza las disparidades en el desarrollo territorial para varios países de América Latina, entre ellos Argentina. En relación a la región noroeste señala que, entre 1993 y 2005, Catamarca aparece como la provincia de más alto crecimiento del producto en el país, lo cual se vincula a la especialización minera, con un producto per cápita que se ubica en el 70% del promedio nacional. Entre las restantes provincias de la región el producto per cápita se ubica entre el 54% en relación al promedio nacional (Tucumán) y el 41% (Santiago del Estero). Esto coloca a la región entre las de más bajo producto per cápita y a Jujuy en una situación intermedia dentro de la misma.

En el mismo documento CEPAL (2010) desarrolla una clasificación de las diferentes provincias en cuadrantes de desempeño. Asimilando a un gráfico de coordenadas cartesianas, en el eje horizontal se encuentra el producto per cápita y en el eje vertical la densidad poblacional, resultando entonces cuatro cuadrantes. El cuadrante 1 (nordeste) representa los territorios más ricos y dinámicos, en el cuadrante 2 (noroeste) se ubican los territorios que son más pobres que el promedio pero que tienen buenas dinámicas de crecimiento, en el cuadrante 3 (suroeste) se ubican los territorios con el peor desempeño, puesto que combina pobreza y bajo crecimiento, mientras que el cuadrante 4

(sureste) reúne a los territorios que no son dinámicos pero si tienen alto nivel de producto per cápita. Con esa clasificación, ninguna provincia del NOA se ubica en el cuadrante 1, mientras que en el cuadrante 2 aparecen Catamarca y Tucumán como territorios que han crecido sobre la media nacional pero igualmente mantienen niveles de producto per cápita inferiores al promedio del país. En el cuadrante 3 se ubican Jujuy, Salta y Santiago del Estero, con crecimiento por debajo de la media nacional y producto per cápita también menor al promedio del país. En este caso, la situación inicial desfavorable sumada al bajo dinamismo económico implica que de no mediar acciones de política explícitas su situación de atraso relativo podría aún empeorar. Finalmente, en el cuadrante 4 encontramos casos como los de Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Además de esta situación que se acaba de señalar, un análisis de estructuras muestra que en los casos de Jujuy y Salta sus estructuras productivas no han estado especializadas en sectores dinámicos a nivel nacional. Un estudio de convergencia da como resultado que en todas las provincias de la región, salvo Catamarca, la brecha con respecto a las provincias mejor situadas se amplió en el periodo estudiado, por lo cual la evolución tampoco favorece la situación de estos territorios.

Finalmente, si se analiza la situación de los territorios extranjeros que limitan con la provincia de Jujuy (regiones de Bolivia y Chile), que inclusive puede ser mirada como parte de la región andina del cono sur latinoamericano, se observa que en el caso de Bolivia las regiones de Potosí y Chuquisaca se ubican en el cuadrante 3 y la de Tarija en el cuadrante 1. En el caso de Chile, la región de Antofagasta se encuentra en el cuadrante 1. Tanto Tarija como Antofagasta se encuentran fuertemente vinculadas a recursos mineros exportables, tales como petróleo y cobre, como parece haber ocurrido en el caso de Catamarca. La pregunta que surge, y que queda pendiente en la agenda de investigación, es si la minería es capaz de generar crecimiento que redunde en beneficio para la región, más aún dadas las potencialidades de la explotación del litio, con abundante presencia tanto en Jujuy como en áreas vecinas. Es decir, ¿puede la minería ser fuente de valor agregado que beneficie a la población local? ¿Puede plantearse una estrategia de desarrollo contando con la explotación minera como uno de sus protagonistas básicos?

Siguiendo la misma lógica de disparidades territoriales y análisis de desempeño en los cuatro cuadrantes, claramente las regiones de valles y yungas estarían entre las más favorecidas y las de Quebrada y Puna en la situación opuesta. Con políticas tradicionales estas dos últimas regiones verían muy restringidas sus posibilidades de progreso, dejando de lado el tema minero, con grandes interrogantes a resolver, según se señaló en el párrafo anterior. En este caso deben ponderarse de manera especial los factores identitarios y culturales, cuya presencia sí es notable en el caso de Jujuy. Quizás este aspecto pueda ser una de sus mayores potencialidades a la hora de pensar una estrategia de desarrollo para la región.

El actual proceso de globalización está revalorizando la dimensión territorial de la competitividad dada la creciente relevancia de factores relacionales, tales como la innovación, el capital social y la asociatividad entre otros, los que contienen una profunda impronta socio-espacial. Asimismo, también están cobrando mayor vigencia los factores identitarios y culturales que caracterizan a América Latina y que tienen expresiones territoriales muy concretas (CEPAL, 2010: 9)

En este sentido, para el caso de Jujuy su herencia cultural andina sería un factor favorable para potenciar posibles estrategias de desarrollo, sobre todo en términos de utilizar los lazos comunitarios como base.

## REFLEXIONES FINALES

La provincia de Jujuy es, en términos de extensión territorial, una de las más pequeñas de la Argentina, ocupando un rol intermedio según su población y ubicándose entre las más pobres por su nivel de producto per cápita. Su territorio estaba ocupado primitivamente por pueblos originarios, que luego se mezclaron con el conquistador español, más corrientes migratorias posteriores, minoritariamente transoceánicas y mayoritariamente de países limítrofes. En esta combinación se ha forjado su identidad cultural, diseminada en una variedad geográfica muy rica para su tamaño. En este contexto, y con la estructura productiva que se ha caracterizado brevemente en la introducción, se presenta el desafío de pensar una estrategia para su desarrollo.

Con este motivo, se recorren de manera muy breve (y seguramente con algunas omisiones) distintas miradas en torno al desarrollo, para discutir y fijar al menos algunas ideas básicas en el camino de proponer un modelo a seguir para Jujuy. La primera idea que resalta es la de buscar alternativas propias, pensadas desde el territorio, teniendo en cuenta sus características y recursos, historia y cultura. La segunda noción que se recupera es la de la necesidad de articular recursos, entre los cuales el capital social y también la asociatividad aparecen cumpliendo roles centrales, como así también el fundamental papel que le cabe al sector público como propulsor y ejecutor de las políticas de desarrollo. En tercer lugar se subraya la necesidad de utilizar la denominada lógica del cazador, saliendo a la búsqueda de oportunidades que de otra manera serán esquivas. En cuarto lugar, no se debe olvidar la importancia del medio ambiente, por lo cual se debe optar por alternativas sustentables. Finalmente, se enfatiza la inclinación hacia actividades económicas que sean capaces no solo de generar valor agregado sino también de que el mismo sea apropiado localmente y se distribuya entre una cantidad considerable de población.

Una primera propuesta apuntaría entonces a reforzar las comunidades de base rural en los casos de Quebrada y Puna, fortaleciendo emprendimientos agroganaderos y turísticos (sobre los cuales ya vienen trabajando diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales) antes que mineros (en la medida en que estos últimos no garantizan el cuidado del medio ambiente ni tampoco la distribución de la mayoría de los beneficios que puedan obtenerse). Un desarrollo basado en la minería si bien tiene, obviamente, enormes potencialidades en términos de las potenciales ganancias, requiere una discusión previa y un establecimiento muy claro de cuáles serían los beneficios para las poblaciones locales (en términos de empleo, infraestructura, recaudación impositiva, entre otros) y cómo se garantizaría la sustentabilidad ambiental.

Las comunidades rurales de las tierras altas cuentan en este sentido con la ventaja de una mayor homogeneidad de su población, por lo que la base cultural e identitaria está más claramente establecida, a partir de lo cual pueden discutirse propuestas de desarrollo. Entre los problemas subyacentes se encuentra también la cuestión de la propiedad de la tierra y los títulos de la misma.

Una segunda propuesta sería evaluar las verdaderas posibilidades futuras del complejo siderúrgico que tuvo su epicentro en Palpalá y repensar estrategias alternativas para la población local en caso de considerar la poca viabilidad del mismo. En cualquier caso, la proximidad de Palpalá a la ciudad capital hace muy posible que su población sea absorbida por empleos capitalinos, e inclusive que Palpalá vaya absorbiendo población joven de la capital que encuentra en esta localidad mayor facilidad para acceder a una vivienda.

Una tercera cuestión es la de los productores frutihortícolas de la zona del Ramal, los cuales enfrentan la inestabilidad propia de esta actividad, a la que se suman en la actualidad los grandes vaivenes climáticos. En esta región también podrían fortalecerse discusiones (que ya se vienen desarrollando con técnicos del INTA por ejemplo) entre los actores locales, agricultores pequeños y medianos, pensando alternativas cooperativas de procesamiento de la producción que sean capaces de alcanzar los mercados de mayor tamaño del país y el exterior. El clima permite cultivos tropicales que están muy bien valorizados en mercados urbanos sofisticados y no pueden desarrollarse en casi ninguna otra región del país.

En cuanto a las agroindustrias, el tamaño y la organización de los grupos involucrados implican menores posibilidades de intervención estatal. Sin embargo, hay dos temáticas que atraviesan a toda la provincia en general: las potencialidades que da el turismo, por un lado, y la necesidad de tierra y vivienda, por el otro. Ninguna de estas dos cuestiones puede estar ausente de una discusión sobre el desarrollo de Jujuy.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, Samir (1970) *La acumulación a escala mundial*. Madrid: Siglo XXI (1974).
- AYRES, Clarence (1944) *The Theory of Economic Progress*. New York: Schocken Books (1962).
- BARAN, Paul (1957) *La economía política del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica (1975).
- BARAN, Paul y SWEEZY, Paul (1966) *El capital monopolista*. México: Siglo XXI (1974).
- BERGESIO, Liliana, GOLOVANEVSKY, Laura y MARCOLERI, María Elena (2009) “Privatizaciones y mercado de trabajo: la venta de empresas públicas en Jujuy y sus consecuencias sobre el empleo”. En: LAGOS, Marcelo

- (Director) *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, economía y cultura en la década de los noventa*. San Salvador de Jujuy: EdiUnju.
- BERGESIO, Liliana y CASTILLO, Fernando (2012) “Forjando industria. Altos Hornos Zapla y la siderurgia en Jujuy”. En: BERGESIO, Liliana y GOLOVANEVSKY, Laura (2012) *Industria y Sociedad. El sector manufacturero en Jujuy y Argentina*. San Salvador de Jujuy: EdiUnju.
- BERNAL, Gabriel, MARTÍNEZ, Ricardo y MEDINA, Fernando (2008) “Impacto económico de Ledesma S.A.A.I. en la provincia de Jujuy”. *Documento de Proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- BERNAL, Gabriel, MARTÍNEZ, Ricardo y MEDINA, Fernando (2011) “Impacto económico de las actividades mineras en la provincia de Jujuy”. *Documento de Proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- BOISIER, Sergio (1998) “Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial”. En: *Revista Austral de Ciencias Sociales*; N° 2; pp.5-18.
- BOISIER, Sergio (1999) “Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?”. Documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/29-DesLo.pdf> (fecha de consulta: agosto 2013).
- BOISIER, Sergio (2005a) “Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? En *Revista de la CEPAL* N° 86, pp. 47-62.
- BOISIER, Sergio (2005b) “Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimientos y valores”. Disponible en <http://redelaldia.org/IMG/pdf/boisier.pdf> (fecha de consulta: agosto 2013).
- BRUNTDLAND, Gro Harlem (1987) *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza (1988).
- BUARQUE, Sergio (1999) Metodología de Planeamiento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável. Recife, Brasil, IICA.
- CEPAL (2010) “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe”. *Documento de Proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DOS SANTOS, Theotônio. (1970) “La estructura de la dependencia”. En VILLARREAL, René, *Economía Internacional*, vol. 1, tomo 1. México: Fondo de Cultura Económica (1979).
- ECHENIQUE, Mónica (2012) “Interrelaciones de los distintos actores sociales que participan en los conflictos del sector minero en Jujuy”. En: BERGESIO, Liliana y GOLOVANEVSKY, Laura (2012) *Industria y Sociedad. El sector manufacturero en Jujuy y Argentina*. San Salvador de Jujuy: EdiUnju.
- EMMANUEL, Arghiri (1969) *El intercambio desigual*. Madrid: Siglo XXI (1973).
- FRANK, André Gunder (1966) “El desarrollo del subdesarrollo”. En FRANK, André Gunder, *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. El desarrollo del subdesarrollo*. Barcelona: Anagrama (1971).
- FUNDACIÓN DAG HAMMARRSKJÖLD (1975): “What Now? Another Development”. En *Development Dialogue*, 1(2).



- GAROFOLI, Gioacchino (1995) “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”. En VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio y GAROFOLI, Gioacchino (eds.) *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, Colecc. Economistas Libros.
- GOLOVANEVSKY, Laura y SCHORR, Martín (en prensa) “Estructura productiva, distribución del ingreso y subdesarrollo. El círculo vicioso de la pobreza en Jujuy en la primera década del siglo XXI”. Aceptado para su publicación en la *Revista Pampa*, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales. Universidad Nacional del Litoral, Argentina y Universidad de la República, Uruguay.
- GORDON, Scott (1995) *Historia y filosofía de las ciencias sociales*. Barcelona: Ariel.
- HIDALGO CAPITÁN, Antonio (2011) “Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica”. En *Revista de Economía Mundial* 28, pp. 279-320.
- ISLA, Alejandro y COLMEGNA, Paula (2007) “La importancia de la cultura y la política en los procesos de desarrollo”. En *Revista Mad* N° 16, pp. 93-107.
- KUZNETS, Simon (1966) *Crecimiento económico moderno*. Madrid: Aguilar (1973).
- LEWIS, Arthur (1954) “Desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo”. En AGARWALA, Amar y SINGH, Sampat, *La economía del subdesarrollo*. Madrid: Tecnos (1973).
- LEWIS, Arthur (1955) *Teoría del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica (1964).
- MAX-NEEF, Manfred, ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín (1986) “Desarrollo a escala humana”, *Development Dialogue*, N° especial, pp. 9-93.
- MEDINA, Fernando, APAZA, Agustina y MARTÍNEZ, Ricardo (2012) “Impacto económico del sector tabacalero en la provincia de Jujuy”. *Documento de Proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MYRDAL, Gunnar (1957) *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica (1959).
- MYRDAL, Gunnar (1968) *La pobreza de las naciones*. Barcelona: Ariel (1974).
- NORTH, Douglas (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica (1993).
- PERROUX, François (1950): Economic space: theory and applications. En *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 64, pp. 89-104.
- PNUD (1990) *Informe sobre desarrollo humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo.
- RANIS, Gustav (1971) *Government and economic development*. New Haven: Yale University.
- ROSTOW, W. Whitman (1960) *Las etapas del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica (1973).
- SACHS, Ignacy (1974) “Ecodevelopment”. En *Ceres*, 17(4), pp. 17-21.
- SCHEJTMAN, Alexander y BERDEGUÉ, Julio (2004) *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

- SCHWEITZER, Alejandro (2008) “Desarrollo territorial y ajuste espacial. La difícil relación entre políticas públicas y planificación “privada” en el norte de Santa Cruz”. En: *Revista de Estudios Regionales* N° 4, pp. 201-216.
- SCHWEITZER, Alejandro (2009) “El lugar de la Información Geográfica en el Ordenamiento y Desarrollo Territorial. El caso de la provincia de Santa Cruz”. En DÍAZ, Boris y CALVIÑO, Pablo (comp.) *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial. Actas de las I y II Jornadas (2007-2008)*. Río Gallegos: Ministerio Secretaria General de la Gobernación.
- SEN, Amartya (1981) *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press.
- SEN, Amartya (1999) *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta (2000).
- SOTO URIBE, David (2006) “La identidad cultural y el desarrollo territorial rural, una aproximación desde Colombia”. Disponible en [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org) (fecha de consulta: marzo de 2012).
- STREETEN, Paul (1981) *Lo primero es lo primero*. Madrid: Tecnos (1986).
- SWEEZY, Paul (1942) *Teoría del desarrollo capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica (1979).
- VALCÁRCEL, Marcel (2006) “Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo”. *Documento de investigación*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú. En: [http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/marcel\\_valcarcel.pdf](http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/marcel_valcarcel.pdf) (fecha de consulta: marzo 2012).
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2001) “Desarrollo endógeno y Globalización”. En MADOERY, Oscar y VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (eds.) *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona, Ed. Antoni Bosch
- WALLERSTEIN, Immanuel (2005) *La crisis estructural del capitalismo*. México: Contrahistorias.



FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS CIRCUITOS COMERCIALES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. APORTES PARA DISCUTIR SUS POTENCIALIDADES DESDE UNA EXPERIENCIA EN SANTIAGO DEL ESTERO

**Ramiro Rodríguez Sperat, Cristian Jara y Raúl Paz<sup>1</sup>**

**Resumen**

En el marco del reconocimiento generalizado sobre la necesidad de potenciar a la Agricultura Familiar como base para garantizar la soberanía alimentaria, este artículo se propone discutir las fortalezas y debilidades para la consolidación de los circuitos alternativos de comercialización, más cortos y directos, con lógicas y valores distintos o antagónicos al mercado capitalista. La revalorización y promoción de las Ferias de la Agricultura Familiar por las agencias del Estado son un camino hacia el surgimiento de mercados alternativos que constituyen la respuesta de una agricultura que está siendo constantemente presionada por un régimen agroalimentario donde la ampliación de escala y la intensificación del capital constituyen los elementos de competencia claves. Por tanto, el análisis de las experiencias de una feria de la agricultura familiar en Santiago del Estero intenta, desde una *hermenéutica de la emergencia*, seguir las “huellas emancipadoras” que se hacen presentes en lo concreto y en lo que está en marcha, por más pequeño e incipiente que parezca.

PALABRAS CLAVE: Agricultura Familiar, Mercados, Ferias de Agricultura Familiar, Circuitos Comerciales.

**INTRODUCCIÓN**

Desde que el aumento de los precios de los alimentos puso bajo amenaza la sostenibilidad de la seguridad alimentaria global<sup>2</sup> en los años

---

<sup>1</sup> Los autores son integrantes del Equipo de Sociología Rural del Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES), de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Asimismo, Raúl Paz y Ramiro Rodríguez Sperat son Investigadores del CONICET y Cristian Jara es Becario Doctoral del CONICET.

<sup>2</sup> El concepto de seguridad alimentaria surge en la década del 70. En la actualidad, existe una definición oficializada por los la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) durante la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996). La definición adoptada indica que existe seguridad alimentaria “Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos

2007 y 2008, la agricultura ha ocupado un lugar central en la agenda pública (Mc Michael, 2013). De hecho, el desarrollo del sector agrícola durante los últimos 5 años estuvo caracterizado por una marcada volatilidad en los precios internacionales de los principales productos básicos, y la situación en el 2012 y 2013 no fue la excepción, ya que a los efectos de fenómenos naturales como fuertes sequías y olas de frío, se sumaron la desaceleración de la economía de los países asiáticos y la crisis europea (CEPAL, 2013).

En la Cumbre de Líderes del G20, realizada en México en el año 2012, varias agencias internacionales de desarrollo acordaron mantener en la agenda de forma destacada el tema de la seguridad alimentaria y nutricional. En la Conferencia Rio+20, realizada ese mismo año, se planteó que para erradicar el hambre y la pobreza, y lograr un desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y el buen manejo y uso de los recursos naturales necesariamente deben ir de la mano.

En este contexto, los gobiernos de dichos países han identificado a la Agricultura Familiar como un sector que debería cumplir un rol protagónico ya que cuenta con un gran potencial para mitigar crisis agroalimentarias (Schejtman, 2008), por lo que han decidido orientar sus acciones hacia la focalización de importantes programas de emergencia y al desarrollo de su potencial.

Esta decisión se fue materializando en diversos países mediante la creación de programas de fomento para la Agricultura Familiar, con horizonte de mediano y largo plazo. En algunos países inclusive, la medida se complementó con la creación de institucionalidad específica, destinada al fomento del sector (CEPAL, 2013)<sup>3</sup>.

Incluso la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha declarado el año 2014 como Año Internacional de la Agricultura

---

que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa”.

<sup>3</sup> Para el caso de Argentina por ejemplo, lo comentado se evidencia en la creación de nueva institucionalidad para el sector (con entidades como la Subsecretaría de Agricultura Familiar), la adaptación y el fortalecimiento de la ya existente (otorgándole el rango de Ministerio a la antigua Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca), y la creación de novedosos espacios dentro de antiguas instituciones (como el IPAF dentro del INTA, institución surgida en la década de 1950 a partir de un andamiaje modernista). También se abrieron nuevos espacios como el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) y sus homónimos provinciales.

Familiar, en reconocimiento a su aporte en la provisión de alimentos, el mantenimiento de los espacios y culturas rurales, la gestión de la biodiversidad y la superación de la pobreza (ONU, 2012).

Desde nuestro punto de vista tanto el diagnóstico como la solución propuesta no son desacertados, ya que la Agricultura Familiar representa uno de los sectores más extendidos y dinámicos en las áreas rurales de Latinoamérica<sup>4</sup> y cuenta con enormes potenciales. Pero para que los productos provenientes de este sector puedan llegar efectivamente a la sociedad no solo es importante apoyar al productor desde la esfera productiva, sino que también es necesario trabajar en identificar las barreras que en la actualidad les imponen los circuitos de comercialización predominantes (Salette Calvacanti, 2004).

En este sentido, los mercados de materias primas -y los de los alimentos en especial- han profundizado cada vez más las asimetrías y el grado de dependencia de los pequeños agricultores, debido a la imposición de fuertes presiones de adaptación y reglas impersonales de higiene, calidad, estandarización y homologación. En efecto, en los últimos años se fueron instalando valores de aparente neutralidad, imponiendo un actor productivo con lógicas empresariales, donde las formas de producción y comercialización de la Agricultura Familiar son percibidas como actividades que no aportan a la economía en su conjunto y por lo tanto resulta difícil visualizarla como un componente del desarrollo.

Con estos antecedentes, y en el marco del reconocimiento generalizado sobre la necesidad de potenciar a la Agricultura Familiar como base para garantizar la soberanía alimentaria, es inevitable preguntarse si resultaría lógico pensar en un sector agrícola familiar vinculado a las grandes cadenas de supermercados y circuitos comerciales mundiales o si, en su lugar, sería más apropiado buscar y consolidar circuitos alternativos de comercialización, más cortos y directos.

---

<sup>4</sup> Una estimación gruesa de su importancia en Latinoamérica indica que la conforman más de 14 millones de explotaciones, con una población vinculada de alrededor de 60 millones de personas, representando un 30% de la producción agraria en Chile, más de un 60% en Nicaragua (Schejtman, 2008). Para el caso de la Argentina, cerca del 66% de las explotaciones son productores familiares (Obschatkoet *al.*, 2006). En Brasil se estima que el 82.5% del total de establecimientos rurales son explotaciones familiares (Cobo Soares, 2007), para el caso de Colombia el 79%, 62% en Ecuador y el 57% en México (FAO – BID 2007)

Justamente esta es la principal pregunta que busca contestar este trabajo, repasando en forma resumida las principales características de los patrones de mercado más expandidos y explorando las Ferias de Agricultura Familiar como una propuesta alternativa, que permitiría a los Agricultores Familiares llegar con sus productos a la mesa de los consumidores.

#### LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LOS PRINCIPALES PATRONES DE MERCADO

Los mercados capitalistas, y más precisamente las relaciones mercantiles, proveen el principal sistema económico organizativo de las sociedades industriales y están cercanamente vinculados con la ética del individualismo, la competencia y el racionalismo utilitario. Las principales características de esas relaciones mercantiles – universalidad, anonimato, ánimo de lucro y una eventual burocratización - son en gran medida los opuestos de la forma típica de vida de los Agricultores Familiares. La competencia, el ánimo de lucro y la acumulación de capital le dan a las típicas economías de mercado una poderosa tendencia hacia la expansión y el crecimiento (Shanin, 1973).

Sin embargo, como se verá luego existen otros mercados con lógicas diferentes, donde lo principal es el trabajo y no el capital; y donde se promueven valores como la solidaridad frente a competencia. A su vez, muestran una tendencia de integración horizontal frente a la integración vertical en un contexto de desarrollo endógeno y de respeto de las particularidades culturales.

Sobre este tema, Van der Ploeg (2010) sostiene que las conexiones entre los diferentes modos de explotación agrícola<sup>5</sup> y la sociedad en general tienen dos patrones de ordenación dominantes. El primero concentrado en la construcción y reproducción de circuitos breves y descentralizados que vinculan a la producción y el consumo de alimentos, y más en general, a

<sup>5</sup> Para el autor existen 3 modos de explotación Agrícola, con determinados puntos de interrelación entre sí: explotaciones capitalistas, empresariales y campesinas. Las primeras se encuentran completamente integradas al mercado y su objetivo es producir ganancias, las segundas si bien destinan su producción al mercado, cuentan con un proceso productivo medianamente mercantilizado y diversificado, asimismo su lógica de producción sigue estando imbuida de una economía moral. Finalmente la producción campesina presenta una integración parcial a los mercados y solo destina una pequeña parte de su producción a la venta (el resto es utilizado para el autoconsumo). El proceso productivo está parcialmente mercantilizado, los ingresos de la explotación son muy diversificados y la mano de obra utilizada es familiar en todo el proceso productivo (Van der Ploeg, 2010).

la agricultura y la sociedad regional, lo cual está relacionado a una lógica campesina.

El segundo patrón, que está sumamente centralizado y concentrado, se compone por grandes empresas procesadoras y comercializadoras de alimentos que funcionan cada vez más a escala mundial. El autor llama a este segundo patrón “imperio”, un modo de ordenación que tiende a ser dominante y crea desconexiones, separando la producción y el consumo de los alimentos cada vez más, tanto en tiempo como en espacio, y descontextualizando la producción agrícola, mediante su desconexión con las especificidades de los ecosistemas locales y sociedades regionales (Van der Ploeg, 2010).

De esta forma, la agricultura capitalista y la agricultura empresarial se encontrarían principalmente vinculadas con el consumo mundial a través de empresas de procesamiento y comercialización de alimentos a gran escala, mientras que la agricultura campesina esencialmente estaría fundada en circuitos cortos y descentralizados, que al menos en parte, escapan del control directo del capital.

Es en este contexto donde la Agricultura Familiar desarrolla sus actividades y en muchas oportunidades reacciona ante determinados mercados que cuestionan su forma de producir (Mauricio, 2010), generando nuevos tipos de intercambio como las ferias francas y campesinas, las redes de comercio justo y las de agricultores urbanos, que resultan alternativas de producción y comercialización más equitativas y sustentables, y donde el estilo de vida de la agricultura familiar y su forma de producir se hacen presentes (INTA, 2010).

Dichas particularidades se refieren a condiciones en las cuales una parte de los bienes nunca llegan a los mercados, sino que son consumidos dentro de las unidades familiares. En ese sentido las ferias de Agricultura Familiar forman un componente típico del sistema de organización económica, proveyendo de un lugar donde los productores venden parte de su producción para obtener efectivo y abastecer el hogar de provisiones externas para sus necesidades inmediatas.

Pero por otro lado estas ferias no son simplemente un segmento de ventas al por menor tendiente a mejorar la posición de negociación que adquieren los productores-feriantes, sino que también cumplen una variedad de funciones no económicas: representan un espacio público que tiene un



importante papel en relación a la visibilidad del sector (Dos Anjos, 2005), funcionan como centros de contacto extracomunitarios, fuente de información, relaciones sociales y diversión (Shanin, 1973).

En general, este tipo de estructuras operan de manera piramidal, como si fueran constelaciones de estrellas. Cada una atrae la atención de un círculo de comunidades vecinas proveyéndoles de un centro natural de encuentro e intercambio como así también de vínculo con la economía urbana. Skinner (1964) ya hace mucho tiempo señaló la estabilidad esencial de las redes de comercio de estas características y consideró a un grupo de comunidades con su mercado central (más que una sola comunidad) como la unidad más natural de vida comunal campesina.

De esta forma, las Ferias de la Agricultura Familiar se constituyen como un claro ejemplo de construcción de canales de comercialización orientados principalmente al consumo local situados en las cercanías de sus explotaciones y sirven al abastecimiento de la población rural.

Así, la construcción de circuitos cortos entre productores y consumidores (cara a cara), las relaciones personales en el marco de la confianza, la pequeña escala, la artesanidad, la búsqueda del valor agregado y la producción desde el uso de recursos locales y propios (endogeneidad) son algunas de las acciones tendientes a lograr la colocación regular de la producción y la generación de un ingreso alternativo.

Interesa resaltar también que, en los últimos años, los patrones de consumo alimentario han sufrido importantes modificaciones, especialmente por parte del consumidor urbano de los países más desarrollados (Wilkinson, 2003). La creciente importancia que se otorga a todo lo relacionado con la dieta, la salud, la seguridad alimentaria y la problemática ambiental, ha propiciado la emergencia de nuevas normas de producción y de consumo social (Cánovas, 2003), donde lo rural, el rescate de los productos típicos, la naturalidad con su respectivo proceso artesanal, conforman el nuevo imaginario relativo al consumo de los alimentos (Von Hesse, 1994; Espeitx Bernat, 1996).

Justamente estos son los principales atributos diferenciales de la producción agraria familiar, productos típicos y naturales donde convergen en su propia definición conceptos interconectados tales como calidad, territorialidad y una característica cualitativa particular que lo diferencia

notablemente de otros productos (Caldentey y Gómez Muñoz, 1996; Posada y Velarde, 2000), por lo que estas nuevas tendencias del consumo también permiten vislumbrar una gran posibilidad para el afianzamiento de las Ferias de Agricultura Familiar.

#### ALGUNAS HERRAMIENTAS PARA ANALIZAR LAS FERIAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

En el trabajo de Luis Caballero *et al* (2010), se proponen tres puertas de acceso al análisis de las ferias: a) el sujeto social que impulsa estas experiencias; b) las características del proceso económico y c) el proyecto político que expresan. Dichos aspectos son mirados desde una doble perspectiva: una *histórica*, que permite observar el fenómeno en relación a los procesos previos y una *prospectiva*, que induce a reflexionar sobre sus posibles proyecciones, los obstáculos y las potencialidades de las experiencias.

En cuanto al sujeto social, el término Agricultura Familiar hace referencia a un conjunto de identidades (pequeño productor, minifundista, campesino, chacarero, colono, trabajador rural sin tierra, pueblos originarios, etc.) y diversas actividades (agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, artesanal y recolección). Mientras que algunas definiciones hacen énfasis en las características productivas, otras acentúan la “forma de vida” como los documentos del FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar)<sup>6</sup>.

Sin pretender agotar la discusión sobre el concepto de Agricultura Familiar, en este trabajo interesa encuadrarla en el marco de la ES ya que la lógica de su reproducción depende del factor trabajo, el desarrollo de estrategias diversificadas y los comportamientos adaptativos (Caballero *et al*, 2010).

En esta dirección, se indaga sobre los valores o principios que están presentes en las ferias, explícita o implícitamente, y sobre la forma en que confrontan o coexisten con los valores hegemónicos del mercado; por ejemplo,

---

<sup>6</sup> La definición propuesta es de tipo cualitativa dado que define a la Agricultura Familiar como “... una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias” (FONAF; 2007)

se aborda la presencia o no de una visión agroecológica de la producción y el trabajo solidario.

Con respecto a la segunda puerta de entrada, relacionada a la lógica del proceso económico, se plantea el desafío de mostrar las formas de organización para hacer frente a las necesidades comunes (la alimentación, la recreación, etc.) indagando sobre las estrategias para organizar el trabajo; los canales de provisión de insumos; las formas de determinación de los precios (los cuales representan acuerdos colectivos relacionados con el costo de producción, las necesidades y las expectativas de los feriantes).

La tercera puerta de entrada a las ferias es la referencia al proyecto político en el que se insertan. Se trata de comprender su posible rol emancipador, recuperando la idea de “hermenéutica de las emergencias” de Sousa Santos (2006) para explorar las “señales de futuro” de otra economía posible.

En suma, se trata de detectar cual es el sentido que los propios feriantes atribuyen a la Feria, en tanto puede constituirse en un aporte a la economía doméstica, pero también un espacio de encuentro y de lucha, donde se plantean reivindicaciones sectoriales, demandas de una mayor visibilidad de la Agricultura Familiar y atención por parte del poder político; a su vez, construyen un espacio público donde la mujer rural puede disputar con los relatos que la confinan exclusivamente al espacio privado.

#### ANTECEDENTES Y OPORTUNIDADES DEL CONTEXTO NACIONAL

En Argentina, las primeras ferias francas que han servido como modelos a otras provincias surgen a mediados de la década del 90 en la provincia de Misiones<sup>7</sup>. Las mismas estuvieron inspiradas a su vez, en experiencias similares surgidas en el sur de Brasil.

Las ferias misioneras representaron una reacción a la crisis de la economía regional provocada por la caída de los precios de la yerba mate, del té, del tabaco y demás cultivos industriales a los que se dedicaban los

---

<sup>7</sup> Una de las ferias más grandes es la de Oberá, nacida en 1995, que cuenta con personería jurídica, con reglamento interno de funcionamiento y con una comisión directiva elegida por sus asociados. El surgimiento de las ferias Misioneras fue el resultado de la convergencia de distintos actores: el Programa Social Agropecuario (PSA), el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Movimiento Agrario Misionero (MAM), la Pastoral Social y otras ONG's como el Instituto de Desarrollo y Promoción Humana (INDES).

pequeños productores. A ello hay que sumarle la supresión de los mecanismos institucionales de regulación y la creciente concentración de la riqueza que acentuó la exclusión del sector (Luis Caballero *et al*, 2010).

El Estado nacional, en especial, ha venido apoyando económica y técnicamente a las ferias desde los años 90, aunque por ese entonces en el marco de las políticas focalizadas de contención social, y por consiguiente, como una respuesta a la creciente pobreza y exclusión social, tanto en la periferia urbana como en el campo. Programas como el PSA (Programa Social Agropecuario) dependiente de la SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación) o el Prohuerta del INTA con financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social, dan cuenta de este tipo de apoyos.

Ya entrado el nuevo siglo, con la crítica de las políticas neoliberales y la recuperación de la retórica de corte nacional y popular, el Estado Nacional muestra algunas iniciativas en el sentido de promover el apoyo al sector de la Agricultura Familiar, no solo como sujeto de políticas asistenciales, sino también de políticas de promoción de sus capacidades económicas. En este marco, en diciembre del 2005 se creó Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) en la ciudad de Buenos Aires con la participación de más de 100 organizaciones de todo el país. La SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación) reconoció este nuevo espacio mediante la Resolución 132/06 de marzo del 2006. A lo largo de ese año se realizaron varias reuniones regionales que desembocan en un plenario celebrado en la ciudad de Mendoza en el mes de mayo, con más de 450 organizaciones presentes que realizaron un primer diagnóstico compartido del sector de la Agricultura Familiar. Allí se definieron cuatro temas prioritarios que más adelante se instalarán como sus objetivos estratégicos: la caracterización y visibilización de la Agricultura Familiar; la necesidad de establecer políticas diferenciales; la problemática de la tierra y la reforma agraria y el fortalecimiento de las organizaciones representativas del sector.

En particular, se coloca a las ferias en el conjunto de las demandas orientadas al Estado: *“Acceso a la tierra es disponer del agua y el bosque para vivir, para producir. Significa también, acceso a la vida social, a la tecnología, a la educación, al sistema de salud, a las distintas formas de*

*intercambio (trueque, ferias, otro), en síntesis acceso a una vida digna y equitativa.” (FONAF, 2007)*

Por su parte, en la provincia de Santiago del Estero, la delegación local de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar redefinió su estrategia de intervención en base a cuatro ejes, donde las Ferias aparecen como espacios a ser promovidos:

*“hay que reconocer que el impulso a las ferias se incrementó con las nuevas condiciones políticas generadas desde el gobierno nacional en los últimos años. Particularmente, la Subsecretaría definió cuatro ejes estratégicos para trabajar: 1) el agregado de valor de origen; 2) la democratización de la oferta de alimento; 3) la defensa de los recursos naturales y 4) el fortalecimiento de la organización de los pequeños productores” (Delegado de la SAF).*

Como se puede deducir, en el caso de Argentina, el apoyo económico, técnico, promocional por parte de los diferentes organismos del Estado a las Ferias de la Agricultura Familiar es un factor clave que debe ser considerado en estudio de experiencias particulares, como es el caso de la Villa de Río Hondo.

#### UN ESTUDIO DE CASO: LA FERIA DE VILLA RÍO HONDO, EN SANTIAGO DEL ESTERO.

La Villa Río Hondo se encuentra ubicada en el centro-oeste de la Provincia de Santiago del Estero, en un área muy próxima al embalse homónimo. La localidad tiene interés turístico termal y se encuentra aproximadamente a diez kilómetros de la ciudad de las Termas de Río Hondo, el principal centro turístico de la provincia. En el año 1966, la Villa Río Hondo fue reubicada a 21 kilómetros de su sitio originario para la construcción del Dique Frontal<sup>8</sup>.

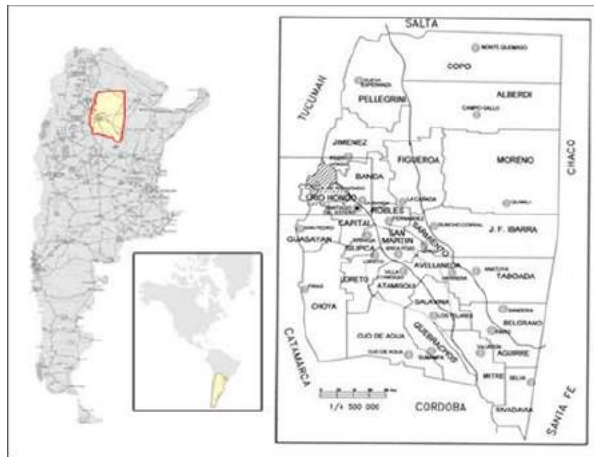
Según el Censo Nacional de 2010, el departamento tiene una superficie de 2.186 km<sup>2</sup> y su población es de 53.650 personas. Se trata de una planicie

---

<sup>8</sup> Existen muchas leyendas sobre esta localidad. Por ejemplo se cuenta que San Francisco Solano estuvo de paso por la zona, quien dejó sus huellas y las de su mula en una piedra que aún se conserva. Como los lugareños le negaron agua, el santo abría echado una maldición. Durante tiempo, este relato fue interpretado como el causante de los obstáculos para el progreso de la Villa, incluido el desplazamiento de la población durante la década de 1960. En la memoria de los antiguos pobladores, aquel proceso de reubicación es recordado como dramáticos ya que muchas familias fueron reubicadas compulsivamente, con importantes pérdidas económicas.

ondulada y semiárida, con influencia de las cadenas del Aconquija (Tucumán) al norte y de las sierras de Guasayán hacia el suroeste. Climáticamente se define como semiárido templado cálido con temperatura media anual de 21°C y precipitación media de 550 mm. La región tiene un régimen de verano húmedo e invierno seco.

**Figura 1: Ubicación de Villa Río Hondo**



Desde el punto de vista agroecológico, en el departamento se distinguen dos zonas bien diferenciadas: una de secano y otra con posibilidad de riego. La zona de secano comprende el norte y este del departamento. La misma se caracteriza por la producción pecuaria (principalmente la actividad caprina). La segunda zona abarca el oeste y suroeste (zonas periféricas al lago de Río Hondo), donde existen surgentes con aguas aptas para riego, lo que permite una mayor diversificación productiva, pudiéndose encontrar lotes con siembra de hortalizas y alfalfa.

De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario de 2002, en el departamento Río Hondo existen 427 explotaciones agropecuarias (EAPs), de las cuales 300 tienen límites definidos y 127 son unidades sin límites definidos (de Dios, 2006).

La mayoría de las familias usan espacios comunitarios para el pastoreo de los animales y el aprovechamiento de la vegetación natural para la alimentación, combustibles y uso medicinal o artesanal.

Históricamente, la zona tuvo una muy alta proporción de la población que emprendía migraciones estacionales para participar de la zafra de caña de azúcar en Tucumán. A partir de la mecanización de dicho cultivo, el contingente de trabajadores estacionales o golondrina fue disminuyendo. No obstante se mantiene esta práctica, pero orientada hacia otros destinos como la desflorada de la Pampa Húmeda, la vendimia en Mendoza y San Juan y en los Valles de Río Negro, o el turismo en la propia ciudad de Las Termas de Río Hondo y en la Costa Atlántica Argentina teniendo como actividades principales la gastronomía y la hotelería (Manzanal, 1993).

En suma, las familias campesinas de Río Hondo han desarrollado históricamente una estrategia de vida con un alto grado de diversificación, articulando actividades productivas con la comercialización de sus productos en los mercados regionales de Termas y de Tucumán.

#### RECONSTRUYENDO LA HISTORIA DE LA FERIA

La primera Feria en Villa Río Hondo se organizó en el año 2005, y se situó originariamente el edificio de la Comuna Municipal, para luego cambiar varias veces de lugar hasta que en el año 2011 se traslada hasta su ubicación actual en la plaza principal, que había sido mejorada en sus instalaciones.

Un antecedente de la Feria es la “Exposición de la Agricultura Familiar”, realizada en el año 2001, por productores que venían trabajando con Pro-huerta del INTA y con el PSA. Esta Exposición se reiteró durante tres años:

*“La intención era identificar a personas con espíritu de feriante y estimular a que participen en distintas ferias, tanto locales como de otras provincias. Incluso, ellos comienzan a identificar ferias que le interesaría participar.”* (Extensionista del INTA).

La iniciativa para su conformación inicial a partir del 2005 fue compartida entre algunos pequeños productores y los extensionistas, tanto del PSA como del INTA:

*“La Feria fue y es una construcción colectiva entre los productores y las agencias del Estado. También el hecho de haber participado en la Feria en el Parque Oeste, fue motivación para pensar en una Feria propia. Los primeros feriantes fueron cerca de diez. Además del acompañamiento*

*del entonces PSA, el INTA aportó presupuesto para la compra de insumos (frascos, envases descartables). En su momento también hizo el aporte para el almuerzo en los días de Feria. Más adelante, se diseñó el logo que representa a la organización y se consensuó un reglamento” (Técnica de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar)*

Una extensionista del PSA entiende que su pertenencia a la localidad desempeñó un papel importante en la motivación inicial de la Feria: *“Puede ser que yo, al vivir en la zona, haya influido en motivar la conformación de la Feria. Al comienzo no existía una comisión para la Organización de la Feria.”* (Técnica de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar).

Originalmente, los productos que se vendían en la feria eran dulces, tunas, huevos caseros, cestería, miel de abeja, artesanías en madera, panificados, quesos, arropes y conservas. En los años subsiguientes, la cantidad de feriantes y su oferta se diversificó. Aparecieron nuevos productos como tejidos, trabajos en cuero, arcilla y bijouterie. Para eso fue importante el apoyo del INTA, del PSA y de algunas ONGs en términos de capacitaciones en la elaboración de Licores Caseros, elaboración de alimento balanceado, tejidos en telar, teñido con tintes naturales, marroquinería, alfarería, la capacitación sobre buenas prácticas en elaboración de quesos de cabra y la instrucción en Mejoramiento de Productos para la participación en Ferias.

En el año 2009, los feriantes debatieron y consensuaron un reglamento de funcionamiento interno. Este reglamento se refiere a tres puntos principales: el espacio físico, los productos y los feriantes. Su contenido se refiere a normas de higiene, modo de presentación de los productos, prohibición de revender ropa y los mecanismos de decisión sobre las fechas, los horarios, los productores participantes y los precios. En el reglamento se dispone que los tablones deben estar cubiertos con manteles que permitan destacar los productos en un espacio limpio y ordenado, con disponibilidad de bolsas de residuos y cartel de identificación. Asimismo, como norma de higiene, se exige que los feriantes que venden comida tengan el pelo recogido y usen delantales y ropa limpia.

Del mismo modo, las diferentes conservas son presentadas en frascos de vidrio cuyos colores están consensuados de ante mano (rojo para dulces, verde para arropes, amarillo para licores, azul para escabeches). Se establece también que los precios de los productos deben estar en la parte de debajo o



detrás del frasco con el propósito que los visitantes pregunten y se propicie el diálogo con el feriante, así pueden explicar cómo producen y cómo llegan a la feria.

También los participantes hacen hincapié que el espacio está abierto para que pueda participar cualquier persona, siempre y cuando respete el reglamento; no necesariamente tiene que ser socio de la organización.

Desde los inicios de la Feria, se destaca la importancia de los referentes locales en la construcción de lazos afectivos, marcos de confianza mutua y conocimiento del territorio. En este sentido, la feria no fue el resultado de una acción aislada y menos aún surgió de un proceso espontáneo; por el contrario, fue el resultado de distintas acciones que fueron construyendo un tejido de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento mutuo entre técnicos, instituciones y feriantes. El trabajo reticular se trata de un bien de características intangibles que está presente, aunque de manera incipiente, y resulta la base para una consolidación a futuro, en tanto se mantenga y formalice en el tiempo.

#### SU SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente, la Feria de Villa Río Hondo se realiza una vez al mes, los días sábados entre las 9:00 y las 16:00 horas, con un receso durante los meses de temperaturas elevadas (octubre-marzo). Cuenta con la participación de más de 30 feriantes, en su mayoría mujeres.

Con respecto a la frecuencia de la feria, existen opiniones divergentes. Para algunos feriantes, sería mejor que *“los eventos sean más seguidos porque sino la gente se olvida”*. Para otros, es correcto que se realice una vez al mes *“porque muchas veces no hay que llevar”*. Parece ser que el día sábado es el que presenta mayor posibilidades para la venta, puesto que los días domingos la gente visita a su familia, mientras que durante el resto de la semana se trabaja en el predio.

También desde la perspectiva de los feriantes, su ubicación en la plaza principal de Villa Río Hondo resulta adecuada porque está cerca de un salón donde se puede utilizar energía eléctrica, agua corriente y baños. Además, es un lugar de mucha visibilidad ya que es muy frecuentado por los habitantes

de la Villa como también por los turistas, puesto que está al lado de la ruta principal.

Como se mencionó antes, lo que se vende usualmente en la feria es: miel, huevos, dulce de leche de cabra, artesanías en cuero (por ejemplo cintos y billeteras), entre otros. Una regla central es que no se puede revender ropa. Siempre deben ser productos realizados en la unidad doméstica-productiva.

La Feria de Villa Río Hondo también brinda un servicio de gastronomía organizado por los propios feriantes. Previamente se resuelve qué comidas se ofrecerán, siendo las más frecuentes el locro, las empanadas y los sándwiches de milanesa. El precio es acordado entre los participantes antes de la feria para que no haya competencia entre ellos.

### **Foto 1**

La Feria de la Villa, con sus feriantes y productos.



Por otra parte, según el extensionista del INTA entrevistado, las ventas de verduras y hortalizas frescas no es lo principal: “*ya que cada familia tiene huerta. La huerta está más orientada al autoconsumo y la reciprocidad entre vecinos. Es otra moneda*”. Esta característica diferencia a la Feria de Villa Río Hondo del resto del país puesto que el diagnóstico realizado por el INTA de 144 casos comprueba que la mayoría de las ferias ofrecen frutas, verduras y hortalizas. A su vez, las similitudes consisten en que tan solo el 11% de las ferias realizan sus ventas una vez por mes y el 17% lo hacen solo en forma estacional. En promedio se trata de ferias chicas, con 12 puestos cada una, con 20 familias involucradas y entre 50 a 100 consumidores, excepto algunas ferias del nordeste, que pueden llegar a los 120 puestos (Golsberget *al*, 2010).

El otro aspecto a destacar del perfil de los feriantes es el papel protagónico de las mujeres. Una artesana tejedora resalta que: “*generalmente los hombres son más tímidos para vender. Ellos van y nos ayudan a poner las cosas pero no se quedan para la venta. Las mujeres tenemos más iniciativas para vender*”.

Igualmente, otro productor, refiriéndose a la estrategia de la unidad doméstica en relación con la feria, afirma que las familias prefieren que “*los jóvenes con más estudios sean quienes se encarguen de vender ya que se considera que son mejores para los cálculos y el manejo del dinero*”. Como se puede ver, estos comentarios son significativos también porque informan a cerca de las razones prácticas implicadas en la organización económica familiar.

Asimismo, hay otros actores que aprovechan la feria para vender comidas regionales o que intercambian sus productos con los compañeros. Usualmente, los feriantes, al término de las ferias, realizan trueque con los productos que no pudieron vender.

Por otro lado, existen distintas trayectorias en la tarea de feriar. Algunos feriantes participan de otras Ferias regionales como el “Festival de la Algarrobeada” en la localidad de Cerro Colorado (Córdoba), donde vienen participando desde el año 2006. La Subsecretaría de la Agricultura Familiar los ayuda con pasajes, comidas, costo del stand y envases. Otros feriantes han participado de las Ferias del mes de Julio en la ciudad Capital de Santiago y en la Feria “Manos de Mujer” en la ciudad de Las Termas de Río Hondo.

En cuanto a los clientes, generalmente son los pobladores de la Villa, aunque también concurren algunos turistas que vienen de paso. La cantidad promedio de visitantes es de 50 personas.

La feria se promociona mediante el uso de carteles y la difusión de publicidad en la radio FM local. Los feriantes buscan establecer una relación cercana con el cliente extralocal, lo que incluye la explicación sobre las características del producto, los modos de producirlo y su origen campesino. Una tejedora feriante lo expresa del modo siguiente: *“Cada una tiene su particularidad. Nosotros ofrecemos lo que tenemos. Mostramos los productos de la zona. Nosotros llevamos nuestro cartel y explicamos.”*

En suma, la feria de Villa Río Hondo hay que ubicarla en un contexto donde existe una red que intenta generar nuevas formas de comercialización mediante una oferta diversificada y consensos en los precios para evitar la competencia. A su vez, la feria permite una atención personalizada para el intercambio entre el feriante y el consumidor, quien puede ser informado sobre lo que está comprando.

#### SU VALORACIÓN POR PARTE DE LOS ACTORES

Desde la perspectiva de los actores, la realización de las ferias posee una gran potencial en términos organizativos, productivos y comerciales. Aspecto que aparecen íntimamente vinculados.

En cuanto a los técnicos, ellos expresan que las ferias abren la posibilidad de capacitación por parte de los feriantes a partir de la incorporación de técnicas y procesos tendientes a generar un mayor valor agregado a la producción primaria y mejorar la calidad de los productos, por ejemplo mediante la pasteurización de los quesos de cabra. Asimismo, el hecho de haber acuñado una etiqueta para los productos es altamente significativo entre los participantes ya que genera pertenencia y los motiva a seguir trabajando en equipo.

En una visita del Intendente de las Termas de Río Hondo a la feria de Villa Río Hondo, se generó la posibilidad por parte de los productores, de acercarse y plantear diversos asuntos vinculados tanto con la feria como también con otros problemas que hacen a la vida cotidiana de los productores.

Asimismo, el valor de la feria para los feriantes radica en la posibilidad de ofrecer productos ecológicos o respetuosos de la naturaleza, tanto en la provisión de recursos como en las técnicas empleadas.

Del mismo modo, los artesanos asumen como positivo la no externalización, o sea la importancia de mantener márgenes de autosuficiencia y no depender de los recursos de agentes externos, basando su desarrollo en un balance de recursos donde se prioriza lo local. En opinión de la tejedora, el impacto de la feria es muy positivo porque *“se puede vender mejor. Tiene más valor el trabajo de una.”*

No obstante, para otros feriantes la importancia de participar en la feria local radica, más que colocar su producto en la feria, en ir incorporando una estrategia comercial y expandir su producción a otras ferias con mejores precios. Don Ramón Gonzales<sup>9</sup>, un artesano de productos de cuero de muy buena calidad (lazos, cintos, fundas para celulares, monederos, etc.), considera que las ferias son beneficiosas si saca más de un jornal por día y alcanza a cubrir los gastos que le genera su participación. El curtidor reconoce que la importancia de la feria es que, además de vender, se intercambian ideas y sirve para aprender: *“Cuando me preguntan cómo trabajo yo también explico, aunque no me comprenden nada. Yo les inculco a mis hijos que el diálogo es muy importante. Quizás no compre en ese momento pero luego volverá.”*

Por otro lado, hay que hacer referencia a la valoración que realiza el delegado provincial de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar, cuando señala que:

*“Nosotros tenemos una decisión política que, con los tiempos que sean necesarios, la pequeña producción rural recupere posicionamiento. Es una lucha despareja, es casi lo de David contra Goliat (grandes concentraciones); justamente por eso el Estado tiene que tener un papel equilibrador, promoviendo que el espacio perdido sea recuperado”.*

Finalmente, existen desafíos en materia de sanidad. Es importante avanzar con acuerdos con los municipios y también con el SENASA (Servicio

---

<sup>9</sup> Se trata de un artesano, presidente de la organización de productores de Villa Río Hondo. Su actividad en ferias comenzó hace 10 años con la ayuda del INTA y la Subsecretaría de la Agricultura Familiar para salir a distintas provincias y colocar su producto. Ramón González posee una pequeña curtiembre familiar y aprendió el oficio de trabajar el cuero por su cuenta, utilizando tinturas naturales.

Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria), quienes han creado un servicio especial que se llama SENAF (Servicio de Sanidad Agropecuaria para la Agricultura Familiar):

*“Estamos trabajando para modificar algunos protocolos sanitarios que no se adaptan con la pequeña producción. Es lógico pensar una doble legislación, como tienen otros países, una para las grandes empresas y otras para las pequeñas empresas”* (Delegado Provincial de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar).

Por consiguiente, se observa que las perspectivas de los distintos actores reconocen la importancia de posicionar a los productos de la Agricultura Familiar para mantener una identidad propia y no ser incorporados a los standards y parámetros de calidad del sistema agroalimentario de los hiper y supermercados. En este sentido, a pesar del pequeño espacio que ocupa la feria en relación a los circuitos de comercialización largo, su significatividad radica en la posibilidad de crecer para disputar territorio en la construcción de un modelo de desarrollo rural más inclusivo.

#### FUNCIONES QUE EXCEDEN LO ESTRICTAMENTE COMERCIAL

La feria es algo más que un espacio de intercambio de productos, es además un espacio donde se presentan una pluralidad de funciones que pueden ser agrupadas de la siguiente manera:

- *Función de esparcimiento:* “*Las ferias ayuda, de paso nos divertimos*” (Quesera). Esta frase muestra el valor que se atribuye a la posibilidad de contar con espectáculos artísticos de canto y baile, de intercambios folclóricos y de entretenimiento. De allí que los feriantes consideran importante que su organización pueda acceder a un equipos de música y también tener un animador. De la misma forma, otro atractivo de entretenimiento son los juegos como el bingo o loterías.

- *Función solidaria:* este espacio sirve para realizar actividades en beneficio de algún miembro que requiera el esfuerzo conjunto para obtener recurso, como ser mediante una rifa: “*tenemos dos personas en la organización que están enfermas. Ahora estamos viendo para ayudarlos.*” (Tejedora)

- *Función de construcción de identidades:* la feria ayuda a construir una identidad compartida con sentido de pertenencia a un territorio y un orgullo

por un estilo de vivir y producir. Asimismo, la feria expresa el reconocimiento de una historia particular y de valores que la hacen única.

- *Función de intercambio de conocimiento:* “en las reflexiones que venimos haciendo sobre el trabajo en las ferias, los participantes valoran en primer lugar la generaciones de nuevos vínculos y los intercambios de saberes más que las ventas” (Extensionista del INTA). Las ferias suelen ser espacios de capacitación y aprendizaje colectivo.

- *Función política:* engloba y articula las anteriores. Tiene que ver con la visibilidad de sector y posicionamiento de sus potencialidades y demandas para un modelo de desarrollo rural alternativo. Es un espacio abierto que permite el contacto directo con funcionarios de gobierno.

Por consiguiente, la feria además de ser un lugar de reencuentro entre compañeros, amigos y familiares en un lugar público donde se comparte una comida o una charla amena, es también el marco en el que se van definiendo algunas líneas de trabajo y estrategias de fortalecimiento del sector.

#### LAS FERIAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LOS DESAFÍOS DE OTRA ECONOMÍA POSIBLE.

En los aspectos abarcados en los puntos anteriores surgen indicios de que las Ferias de la Agricultura Familiar cuentan con un gran potencial que debería ser afianzado en tres dimensiones. A escala gubernamental, con la continuidad y profundización de las políticas de apoyo al sector (que trasciendan lo meramente productivo y abarquen la esfera comercial). A escala organizativa, es decir al interior de la misma feria, es preciso consolidar los espacios de cooperación y concientización de la feria como ámbito estratégico para la colocación de su producción con mayores márgenes de autonomía. Finalmente, el otro punto está dado por el fortalecimiento de las tendencias de consumo para este tipo de productos, buscando que lo que en la actualidad es un nicho de mercado se transforme en un espacio de mayor peso económico.

Todas estos desafíos requieren afianzar la presencia del Estado para la construcción de estos mercados alternativos o con palabras de Polman *et al* (2010) “mercados anidados” o protegidos. Dichos mercados requieren un soporte institucional para existir y desarrollarse. Se trata de promover espacios donde las transacciones específicas toman lugar entre proveedores y

consumidores que están integrados en marcos que ofrece ciertas ventajas para ambos grupos (van der Ploeg, Jingzhong y Schneider, 2010).

La revalorización y promoción de las ferias de la Agricultura Familiar por las agencias del Estado son un camino hacia el surgimiento de mercados alternativos que constituyen la respuesta de una agricultura que está siendo constantemente presionada por un régimen agroalimentario donde la ampliación de escala y la intensificación del capital constituyen los elementos claves.

En suma, a lo largo de estas páginas se intentó una *hermenéutica de la emergencia* (De Sousa Santo, 2006) para seguir las “huellas emancipadoras” que se hacen presentes en lo concreto y en lo que está en marcha, por más pequeño e incipiente que parezca.

#### AGRADECIMIENTOS

Los autores de este trabajo agradecen la colaboración del Centro de Formación para la Agricultura Familiar (CEPAF) que es una iniciativa pública-privada que surgió de la necesidad de ampliar los conocimientos en la temática de la agricultura familiar y el desarrollo rural en el NOA (Noroeste Argentino). Asimismo fue muy valioso los comentarios y la información de los técnicos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar delegación Santiago del Estero.

#### REFERENCIAS

- Barbosa Calvacanti, J. S. (2004) “*New challenges for the players in global agriculture and food*”. International Journal of Sociology of Agriculture and Food. Vol XII. International Sociological Association (ISA).
- Caballero, L. *et al.* (2010). Los procesos organizativos de la Agricultura Familiar y la creación de ferias y mercados de economía social. Otra Economía - Volumen IV - N° 7 – 2º Semestre/2010 - ISSN 1851-4715 - [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)
- Caldentey Albert, P. y Gomez Muñoz, A. (1996). “Productos típicos, territorio y competitividad”. En *Agricultura y Sociedad*, N° 80-81.
- Cattaneo, C. A. y Lipshitz, H. (2008). Criterios para solucionar problemas de comercialización de productos agropecuarios en pequeña escala. Serie de documentos de capacitación n° 3 PROINDER. Buenos Aires: Ministerio



- de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- CEPAL (2013). “Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe”. Santiago del Chile: CEPAL, FAO, IICA.
- Chiriboga, M. (2004). Mercados, mercadeo y economías campesinas. En publicación: Ecuador Debate, no. 61. Quito: CAAP, Centro Andino de Acción Popular.
- Cobo Soares, B. (2007). *Desafios para o fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: Uma avaliação do PRONAF* (Tesis de maestría no publicada). Universidad Federal de Fluminense, Rio de Janeiro.
- Colman, D. (2009). Las ferias francas. Una forma de comercialización de la Agricultura Familiar. Buenos Aires: INTA.
- Coraggio, J. (2008). La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana. Ponencia presentada en el 3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo organizado por RIPESS en Montevideo, 2008.
- De Dios, R. (2006). Diagnóstico sobre los pequeños productores, trabajadores transitorios y Pymes empobrecidas y grupos vulnerables de la Provincia de Santiago del Estero. Santiago del Estero: Informe Final de consultoría del PROINDER
- De Sousa Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>
- Dos Anjos, F., Godoy, W. y Caldas, N. (2005). *As Ferias livres de Pelotas sob o imperio da globalização: perspectivas e tendencias*. Pelotas, Brasil: Editora e Gráfica Universitária.
- Espeitx Barnat, E. (1996). “Los nuevos consumidores o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los productos de la tierra”. En Agricultura y Sociedad, N° 80-81.
- FAO – BID (2007). *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. Trabajo desarrollado por Javier Escobal y complementado por Soto Baquero, F., Rodríguez Fazzone, M. y Falconi, C. (Eds). Santiago de Chile: FAO-BID.
- Fernandes, B. (2004). “Cuestión Agraria: conflictualidad y Desarrollo territorial.” Texto preparado para el Seminario en el Lincoln Center Institute of Land Policy y en la Universidad de Harvard.
- FONAF (2007). Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar, Disponible en [http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento\\_base\\_FoNAF.pdf](http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf)
- Golsberg, C. et al. (2010). Agricultura Familiar: ferias de la Agricultura Familiar en la Argentina. 1a ed. Buenos Aires: Ediciones INTA.

- López García, D. (2011). Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana. Ponencia presentada en el *I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana*. Cáceres
- Manzanal, M. (1993). Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina S.A.
- Mauricio, B. (2010). Ferias de la Agricultura Familiar. Revista Fruticultura & Diversificación N° 63. Alto Valle: INTA.
- Mc Michael, P. (Septiembre, 2013). *Historicizing Food Sovereignty: a Food Regime Perspective*. Trabajo N° 13, presentado en la conferencia “*Food Sovereignty: A Critical Dialogue*”. Yale University. Londres: Mac Millan.
- ONU (2012). Año Internacional de la Agricultura Familiar, 2014. Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de diciembre de 2011 bajo el número A/RES/66/222, sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/66/446). Fecha de distribución general: 28 de marzo del 2012.
- Pastore, R. (2006). “Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social.” Documento 54. Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas. Ciudad de Buenos Aires: UBA.
- Posada, M. y Velarde, I. (2000). “Áreas postergadas y desarrollo local: posibilidades de reactivación a partir de producciones alimentarias típicas”. En Revista Meridiano N° 8. Buenos Aires: Centro de Estudios Humboldt.
- Polman, N., Poppe, J., Van der Schans, W. y Van der Ploeg, J. (2010). *Nested markets with common pool resources in multifunctional agriculture*. Rivista Di Economía Agraria LXV, n. 2.
- Rodríguez, F. (octubre, 2010). Los agricultores familiares y las relaciones de mercado: un análisis a partir de la feria franca de San Vicente. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil.
- Schejtman, A. (2008). Alcances sobre la Agricultura Familiar en América Latina. En Diálogo Rural Iberoamericano, San Salvador. Documento de Trabajo N°21. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: RIMISP.
- Shanin, T. (1973). “*The nature and logic of the peasant economy 1: A Generalisation*”, The Journal of Peasant Studies, 1:1, 63-80
- Skinner, G. W. (1964). “*Marketing and Social Structure in Rural China*”, The Journal of Asian Studies, Vol. XXIV, N. 1 & 2.
- Teubal, M. (2009). “*Peasant Struggles for land and agrarian reform in Latin America*.” En Akram-Lodhi, H. and Kay, Cristóbal. *Peasants and Globalization*. Londres: Routledge.
- Van der Ploeg, J. D. (2010). Nuevos campesinos. Campesinos e Imperios Alimentarios. Barcelona: Icaria.

*Inclusión social en las economías regionales.* Valenzuela, García y Rosa. (Comp.)

- Van der Ploeg, J. D., Jingzhong, Y. y Schneider, S. (2010). “*Rural development through the construction of nex, nested markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union*”. The Journal the Peasant Studies, Vol 9, N° 1. Londres: Routledge.
- Von Hesse, M. (1994). “Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas”. En Revista de la CEPAL N° 53. Santiago de Chile: CEPAL..
- Wilkinson, J. (2008). Mercados, redes e valores. O novo mundo da Agricultura Familiar. Porto Alegre: UFRGS.

APORTES SOBRE LA CUESTIÓN TECNOLÓGICA EN LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN  
AGROPECUARIA DE LA ARGENTINA

**Pedro Tsakoumagkos y Susana Audero**  
UNLu UCAR-MAGYP; UCAR-MAGYP

I. INTRODUCCIÓN

En este texto esbozamos un aporte sobre lo que cabe denominar “cuestión tecnológica” en unidades y/o sujetos agropecuarios familiares o, al menos, sobre un subconjunto de ellas que, empíricamente, suelen delimitarse en función de políticas de desarrollo rural en general y de políticas tecnológicas específicamente diseñadas para tal sector en particular. Este es un “recorte” que, no sólo ha sido objeto de definiciones distintas en el marco de enfoques del desarrollo rural distintos, sino que actualmente en nuestro país es materia de diferentes operacionalizaciones.

Así, frente a la falta de información confiable de mayor actualidad, sigue teniendo vigencia la delimitación de un subconjunto de las EAP (explotaciones agropecuarias) relevadas por el CNA 2002 que recibió la denominación de PP (pequeños productores), aunque insistimos, es una parte de las EAP (Obschatko et. al., 2007). El término PP alude a la combinación de la presencia de trabajo directo familiar con la ausencia de trabajo asalariado permanente e involucra, asimismo, límites en tierra y capital compatibles con esa combinatoria de trabajo<sup>1</sup>. Siguiendo esta definición, los PP comprenden 2

---

<sup>1</sup> Los PP son aquellos productores agropecuarios que dirigen una EAP en la que se cumplen las siguientes condiciones: el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación; no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; no tiene como forma jurídica la ‘sociedad anónima’ o ‘en comandita por acciones’; posee una superficie total de la explotación de: hasta 500 ha. en las provincias de Corrientes y Misiones; hasta 1000 ha. en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Mendoza, San Juan, San Luis, Chaco, Formosa y Santiago del Estero; hasta 2500 ha. en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Neuquén y hasta 5000 ha. en las provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego; posee una superficie cultivada de: hasta

tercios del total y 3 tipos diferentes de EAP, que involucran desde situaciones de pobreza (PP3), estratos intermedios (PP2), hasta ciertos grados de capitalización (PP1).<sup>2</sup>

No utilizaremos el término AF (agricultura familiar) cuya delimitación operativa figura al pie -otra de las definiciones adoptada recientemente en nuestro país- porque, además de referir a un universo desconocido, no disponemos de información tecnológica adecuada al objetivo de este texto.<sup>3</sup>

Volviendo a los PP cabe señalar que incluyen —pero al mismo tiempo exceden— a la imagen del campesino pobre, diversificado y dedicado al autoconsumo. Hay además productores diversificados y especializados

---

500 ha. en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y San Luis; hasta 25 ha. en las provincias de Neuquén, Río Negro, San Juan y Mendoza; y hasta 200 ha. en el resto del país; o posee hasta 500 Unidades Ganaderas en todas las provincias del país. (Obschatko et. al., 2007).

<sup>2</sup> La información utilizada en este texto no está disponible para las EAP familiares (Obschatko, 2010) que incorporan un cuarto estrato más capitalizado, razón por la cual, nos atenemos a la que existe en Tsakoumagkos et. al. (2009) basado en los PP.

<sup>3</sup> El MAGYP considera Núcleo Agricultor Familiar (NAF) a una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad. En el RENAF (Registro Nacional de la Agricultura Familiar) pueden inscribirse las familias/hogares, es decir una persona o grupo de personas, sean o no parientes que residen habitualmente en una misma vivienda particular y que comparten sus alimentos e identifican un mismo jefe/a de hogar. Estas familias deben dedicarse a algunas de las actividades que comprende la Agricultura Familiar. No importa si el destino de estas actividades (agropecuarias, forestales, pesqueras, de caza, artesanales, de recolección, agroindustriales o turísticas) es la venta, el autoconsumo o el trueque o si se trata de la actividad principal o una secundaria del hogar, siempre y cuando: Vivan en áreas rurales o a una distancia que permita contactos frecuentes con la producción. La proporción de mano de obra familiar en el total de la mano de obra empleada, sea superior al 50% y no haya más de dos trabajadores asalariados permanentes. El ingreso mensual que reciben por actividades no vinculadas a la Agricultura Familiar, no debe ser superior a tres salarios legales del peón rural. Las familias/hogares que producen artesanías, serán acreditadas por el ReNAF si su residencia es en áreas rurales o a una distancia que permita contactos frecuentes con la producción, la actividad se desarrolla en el ámbito rural y se articula con la producción agropecuaria, pesquera o forestal. Las familias/hogares que desarrollan actividades agrícolas urbanas y periurbanas serán acreditadas cuando destinen a la actividad no menos de 250 metros cuadrados y comercialicen el 50% o más, del total producido. En el caso de las huertas comunitarias, cada hogar que se registre, debe cumplir con las mismas condiciones. No serán acreditadas por el ReNAF: Las familias/hogares de trabajadores asalariados sin actividades independientes agropecuarias, forestales, pesqueras o conexas, aunque vivan en áreas rurales. Las familias/hogares con producción artesanal destinada exclusivamente al autoconsumo.

orientados al mercado con perfiles semejantes a la producción agropecuaria en general. Afirmar que la composición productiva de los PP es semejante a la general, comprende que aludimos tanto a una imagen nacional como a perfiles regionales. De hecho la heterogeneidad productiva propia de los PP se mantiene mientras se despliega en escalas y énfasis variados dentro de las diferentes regiones de la Argentina.

El trabajo de Tsakoumagkos et. al. (2009) brinda una imagen tecnológica de los PP que va en la dirección de lo sostenido en el párrafo precedente. En los principales granos pampeanos (soja, trigo) no se encuentran diferencias profundas con las modalidades tecnológicas predominantes, con la excepción de la maquinaria agrícola. Los casos de cultivos industriales del noreste (NEA) y noroeste (NOA) (algodón, caña de azúcar, tabaco, te, yerba mate), en cambio, presentan diferencias con las situaciones promedio porque sus menores dotaciones de capital pueden expresarse en la edad de ciertas plantaciones, en el acceso a la maquinaria, en el uso de ciertos agroquímicos y aún en las variaciones entre tipos de PP. Los frutales y algunos cultivos industriales de varias regiones (vid, olivo, cítricos, manzanas y peras) muestran sistemas de conducción y variedades menos competitivas en el mercado, dificultades en la edad de las plantaciones y hasta en el destino de la producción o en el uso de ciertos agroquímicos. Pero, de todos los cultivos industriales y frutales, puede decirse que están en la producción mediante combinatorias productivo-tecnológicas que les son accesibles. En la cría de ovinos y caprinos en regiones típicas (Patagonia, Monte árido) se encuentran los rasgos del manejo extensivo y los problemas de sanidad, y el destino de los productos es tanto mercantil como para el autoconsumo. Los casos de bovinos en el Chaco seco y el maíz en la Mesopotamia brindan un ejemplo de las imágenes usualmente asociadas al autoconsumo y a la pobreza, en la medida que sus tecnologías son claramente distintas a las predominantes en otras regiones y centradas en esas condiciones.

En síntesis, las modalidades tecnológicas de los diferentes tipos de PP, lejos de estar uniformemente fuera de la “modernidad”, presentan una heterogeneidad significativa.

En razón de todo ello, presentamos, en el apartado II, algunas ilustraciones concretas apoyándonos para ello en Tsakoumagkos et. al. (2009) y en enunciados en paralelo que pueden ser comparables tomados de Neiman

(2010). En el apartado III, extraemos algunas sugerencias en materia de tecnologías para los PP.

## II. ILUSTRACIONES SOBRE SITUACIONES TECNOLÓGICAS SEGÚN REGIONES Y ESTRATOS DE PEQUEÑA PRODUCCIÓN

Para encarar esta ilustración hemos seleccionado cinco producciones agrícolas, de entre las más representativas de las principales regiones agropecuarias del país: soja, algodón, caña de azúcar, vid y manzanos. En primer lugar, presentamos para una de las once regiones delimitadas en Obschatko et. al. (2007) y utilizada en Tsakoumagkos et. al. (2009), excepto soja en la que tomamos tres regiones, la situación tecnológica de los PP en un cultivo. En segundo lugar, exponemos en paralelo algún perfil tecnológico que estimamos comparable, de entre los descritos en Neiman (2010). Cerramos cada enunciado con un párrafo que destaca las dimensiones tecnológicas más relevantes.

### 1. Soja

De los PP de la región pampeana<sup>4</sup> -más de un tercio de los cuales cultivaban soja en algo menos de la mitad de su superficie cultivada (Tsakoumagkos et. al. 2009)- el 91% utilizaban semillas transgénicas, el 90% apelaban a labranzas no convencionales (el 72% siembra directa) y el 165% de su superficie cultivada recibía aplicaciones de herbicidas. Pero solo el 14-15% de los PP1-PP2 tenían sembradora de siembra directa para grano grueso de su propiedad; mientras casi ninguno de estos tipos poseía sembradora neumática de siembra directa. De modo semejante, el 20-22% de los PP1-PP2 poseían cosechadora de granos.

Los perfiles bajo y medio expuestos en Neiman (2010) podrían considerarse cercanos -sobre todo en los estratos superiores de PP- en algunas de las dimensiones indicadas para la Región Pampeana. El estudio

<sup>4</sup> Comprende un semicírculo aproximado con vértice en Buenos Aires y radio de alrededor de 500 km. Sus subregiones son: agrícola del norte (sur de Santa Fe, norte de Buenos Aires y este de Córdoba), agrícola del sur (sur de Buenos Aires), cría (centro de Buenos Aires en la cuenca del Salado), invernada (oeste de Buenos Aires, sur de Córdoba); zonas agrícola-ganaderas en Buenos Aires, La Pampa y Córdoba. Hay áreas ganaderas en Santa Fe y ganaderas o agrícolas en Entre Ríos. Estratos: posesión de tractor PP1=-15 años PP2=+15 años PP3=no; existencias ganaderas PP1=+100 UG PP2=51-100 UG PP3=0-50 UG. UG

de Neiman y otros colaboradores, se sitúa en dos zonas de la provincia de Córdoba y describe esos perfiles, entre otros aspectos, señalando que el perfil medio utiliza exclusivamente soja transgénica y sus sistema de labranza es la siembra directa. Estos productores mayoritariamente poseen maquinarias, son prestadores de servicios de maquinaria, especialmente para la siembra. El perfil bajo también usa únicamente soja transgénica pero los sistemas de labranza son la siembra directa y la labranza convencional en soja de 1<sup>a</sup>, mientras, en soja de 2<sup>a</sup> todos apelan a la siembra directa. Cuando poseen maquinarias, son obsoletas o descartadas por productores de perfiles tecnológicos más altos; y, cuando contratan servicios de maquinarias, lo hacen con equipos de menor potencia que las contratadas en el perfil tecnológico alto.

Volviendo a Tsakoumagkos et. al (2009), solo el 5% de los PP de la Región Monte Árido<sup>5</sup> cultivaban soja Pero destinaban a ese grano el 32% de la superficie cultivada por PP; sobre todo los PP3. El 70% de la soja se hacía con semilla transgénica, el 76% de los PP utilizaban siembra directa (un 30% usaban métodos convencionales de labranza) y el 161% de su superficie cultivada era tratada con herbicidas. Era mínima la posesión de cosechadoras o sembradoras de grano grueso.

Según ese mismo trabajo de 2009, en la Región Chaco Húmedo<sup>6</sup>, el 12% de los PP cultivaba soja, destinando a ello el 39% de su superficie cultivada; sobre todo los PP2. El 82% de la soja se hacía con semilla transgénica y el 154% era tratada con herbicidas. En cuanto a los métodos de labranza, la siembra directa era utilizada por el 35% de los PP en promedio (desde 27% PP2 a 57% PP3. Esto es consistente con la cuarta/tercera parte, al menos, de

---

<sup>5</sup> Se refiere a la provincia fitogeográfica del monte y su ecotono (semiáridas); comprendiendo partes de Santiago del Estero, Córdoba, Catamarca, La Rioja, San Luis, el oeste de La Pampa y el este de San Juan y Mendoza; desde el centro-norte del territorio nacional hasta el sur de Mendoza; una franja en diagonal (en dirección centro-norte al centro-oeste) y una parte del cinturón peri-pampeano. Estratos: existencias ganaderas PP1=+100 UG PP2=51-100 UG PP3=0-50 UG.

Limitando con el río Pilcomayo al norte y con los ríos Paraguay y Paraná al este; conforma una franja que de norte a sur abarca parte de Formosa, Chaco, el norte de Santa Fe y parte de Santiago del Estero.

<sup>6</sup> Limitando con el río Pilcomayo al norte y con los ríos Paraguay y Paraná al este; conforma una franja que de norte a sur abarca parte de Formosa, Chaco, el norte de Santa Fe y parte de Santiago del Estero. Estratos: posesión de tractor PP1=-15 años PP2=+15 años PP3=no; existencias ganaderas PP1=+100 UG PP2=51-100 UG PP3=0-50 UG.



PP que disponían de instrumentos de labranza convencional. Sus dotaciones de sembradoras y cosechadoras para siembra directa, asimismo, era mínima.

Por lo tanto, el paquete tecnológico típicamente asociado a la soja (semilla transgénica, herbicida y siembra directa) está claramente presente entre los PP de la región pampeana aunque con cierto grado de heterogeneidad entre los diferentes tipos de productores, particularmente en materia de maquinaria y equipamiento agrícola. En las regiones norteñas en las que la expansión de la frontera agrícola ha sido un proceso característico, este cultivo tuvo un bajo desarrollo entre los PP. El paquete tecnológico típico tiene un menor grado de difusión en el Chaco húmedo, particularmente, este es el caso de la siembra directa. Cabe destacar que en dicha región los productores sojeros son también, frecuentemente, algodoneros.

## **2. Algodón**

La proporción de PP de la Región Chaco Húmedo con algodón (Tsakoumagkos et. al. 2009) era del 29% (10% PP1, 23% PP2 y 41% PP3) y Representaban el 16% de la superficie implantada de los PP regionales. Las principales variedades eran: Guazuncho II 56% y Porá 31%/su superficie algodонера. El 12% de esa superficie en PP1 usaba transgénicos. El 232% de la superficie algodонера era tratada con insecticidas y acaricidas, y, el 74% con herbicidas. El 86% de las EAP realizaban desmalezado, escardillado y carpida. El 80% de la superficie era cosechada manualmente. El porcentaje de superficie con cosecha mecánica era del 21% en PP1, 14% en PP2 y 3% en PP3. El 51% de las EAP almacenaban en bolsas y el 43% a granel. Los PP1-PP2 tenían una sembradora/EAP y PP3 poseían menos de una.

El perfil tecnológico medio de los algodoneros estudiados en Neiman (2010) que dan cuenta del 65% de la superficie de este cultivo, utilizan sistemas de labranza entre convencional y mínima; tienen maquinaria propia regular o mal conservada; utilizan semillas de variedades seleccionadas; las tratan con insecticidas y herbicidas; y la forma de cosecha usada es mecánica o manual Y/o combinada.

Atendiendo preferencialmente tres dimensiones -cosecha mecánica, almacenamiento a granel y uso de semillas transgénicas- la región Chaco Húmedo en contraste con la Región Chaco Seco, presentaba predominio de

estratos más altos, mayor presencia de la cosecha mecánica en el marco de un predominio de la cosecha manual (aunque identificando mayores proporciones de cosecha mecánica en los tipos de PP más capitalizados), y, asociado a ello, el almacenamiento a granel y una mayor presencia del uso de semillas transgénicas. No aparecían diferencias regionales o por tipos de PP en el uso de agroquímicos.

### **3. Caña de azúcar**

Según el trabajo de Tsakoumagkos et. al. (2009) el 35% de los PP de la Región Agrícola Subtropical del NOA<sup>7</sup> dedicaba la mitad de su superficie cultivada a la caña de azúcar (puede asumirse que la mayoría estaban en Tucumán). Las variedades con mayor superficie cultivada eran TUC77-42 (46%) y CP65-357 (30%). El 12% de la superficie cañera era planta, el 50% era caña soca 1-4 años y el resto era caña soca 5+ años. Fertilizaban químicamente el 94% de la superficie cañera. El control de malezas se hacía manualmente 44%, mecánicamente 91% y químicamente 20%. En los PP3 predominaba la cosecha manual (82%), pero, en los PP1 predominaba la cosecha mecánica (63%). Tenían 0,2 cosechadoras integrales/PP1 y ninguna PP2-PP3. Todos los PP tenían cargadoras de caña. La proporción de la superficie con caña regada era del 5% (10% en PP1).

El estudio Neiman (2010) diferencia en Tucumán -en un contexto de retroceso frente a la soja- un perfil bajo y otro medio-alto de cañeros. El perfil bajo -que suele ser diversificado- tiene hasta 28 ha. excepto que, vía rendimientos, alcanzan volúmenes de producción que los sitúen en el perfil medio. Además de los requerimientos de trabajo del perfil bajo para plantado y desmalezado, son altamente demandantes (60%) las tareas destinadas a cosecha (cortar, pelar, despuntar y apilar). La mayor parte de los productores de perfil bajo utilizan carros para transportar su producción. Su antigüedad es de 20-30 años. La misma antigüedad -en caso de poseerlo- tiene el tractor.

En consecuencia, conjugando ambas fuentes, puede decirse que el uso de fertilizantes químicos y el control mecánico total o parcial de malezas se encuentran generalizados entre los diferentes tipos de PP, así como en otras

---

<sup>7</sup> Comprende áreas boscosas tucumano-oranenses: Ramal en Jujuy y Orán en Salta; valle de Lerma en Salta y zona húmeda del este tucumano. Estratos: posesión de tractor PP1=-15 años PP2=+15 años PP3=no.

dimensiones del cultivo. Hay diferencias significativas, en cambio, en la modalidad de la cosecha, con un claro predominio de la cosecha mecánica en los tipos más capitalizados y de la cosecha manual en los más pequeños.

#### **4. Vid**

Los PP viñateros representaban -según Tsakoumagkos et. al. (2009)- un 38-39% en el número y superficie de los PP en la Región Oasis Cuyanos<sup>8</sup>. Las principales variedades implantadas eran cereza (21%) y criolla grande (23%). La composición por edad de los viñedos era -4 años (14%), 4-14 años (11%), 15-24 años (14%) y 25+ años (61%). Esos mismos viñedos se distribuían en parral (51%), espaldera baja (36%) y espaldera alta (13%). Entre el 12-38% de la superficie recibía aplicaciones de insecticidas-acaricidas, fertilizantes químicos y/o herbicidas. El 227% de la superficie era tratada con fungicidas (88% peronóspora y 56% oídio). El 78% de los PP controlaban mecánicamente las malezas. Todos riegan predominantemente por surco. Su capacidad/PP de bodega era 9110 hl. (PP1 12883 hl., PP2 8207 hl. y PP3 7045 hl.).

Considerando las vides para vinos comunes en San Juan según el estudio Neiman (2010) la diferenciación de niveles tecnológicos surge a partir de la mecanización de tareas de mantenimiento del cultivo, de las prácticas de fertilización y de los tratamientos fitosanitarios. Son predominantes los productores de perfil tecnológico bajo. Podrían contratar un asalariado permanente, en cuyo caso caerían fuera de la definición de PP. Cultivan variedades de alto rendimiento (Pedro Jiménez, moscatel, cereza, criolla, torrontés y otras). La estructura de conducción y un alto porcentaje de plantas supera los 30 años de edad. El tipo de labranza es tradicional, el control de malezas se realiza con labores mecánicas (movimientos del suelo) efectuadas sistemáticamente con tracción a sangre, con arado de mancera y/o picayuyos. El riego es gravitacional (surcos o melgas o por inundación). Los requerimientos de trabajo son bajos, excepto la cosecha cubierta por el productor y su familia.

Por lo tanto, puede inferirse que en el marco del predominio del riego superficial, del destino para vinificación (con variedades tradicionales), del

---

<sup>8</sup> Comprende a los valles bajo riego de San Juan y Mendoza. El clima es desértico pampeano en Mendoza y desértico subtropical tórrido en San Juan; con escasísimas lluvias. Los suelos son buenos cuando no son salinos (oasis bajo riego). Estratos: superficie efectivamente regada (cultivos a campo) PP1=+5 ha. PP2=2-5 ha. PP3=0-2 ha.

predominio de viñedos antiguos y de un relativamente bajo uso de insumos; hay diferencias regionales en la presencia del destino a uva de mesa y entre tipos de PP en la capacidad de bodega.

## **5. Manzano**

De acuerdo con Tsakoumagkos et. al. (2009), los PP con manzanos representaban el 39% de los PP de la Región Valles Patagónicos<sup>9</sup> (PP1 61%, PP2 53% y PP3 9%). Daban cuenta del 32% de la superficie implantada por PP. Las variedades más cultivadas eran Red Delicious, clones de Red Delicious y Granny Smith. La edad de los montes era -5 años (8%/superficie manzanos) 5-14 años (22%) y 15+ años (70%). Es mayoritaria la proporción de la superficie con monte tradicional (57%). Las aplicaciones con agroquímicos respecto de la superficie, principalmente por los PP1, eran 57% fertilización química, insecticidas-acaricidas 661%, fungicidas 40%, etc.

Las principales características de las unidades del nivel tecnológico bajo o sistema tradicional (Neiman, 2010) son las siguientes: Montes de manzanas de más de 30 años; conducidos en sistemas de plantación de baja densidad (160-250 plantas/ha.); sistema de conducción libre; plantas con alturas superiores a los 6 m.; sistema de fertilización y control de plagas rutinarios, sistema de riego por mantos; sistema de poda invernal; control pasivo de heladas; variedad de manzanas red delicious.

Predomina en conclusión, la conducción y las variedades tradicionales sin grandes diferencias entre tipos de PP, los montes frutales son antiguos, mientras tales diferencias existen fundamentalmente en el grado de aplicación de los agroquímicos. Fuera de los valles tradicionales, aunque se mantienen esas pautas, aparece la presencia de conducciones en espaldera en los estratos más capitalizados.

---

<sup>9</sup> Son las áreas frutícolas de la cuenca del río Negro (alto valle y valles medios); del río Chubut y otras menores. El clima es desértico pero con mayores heladas y vientos que otras regiones de agricultura bajo riego. Entre las zonas áridas y semi-áridas del país, las del norte de la Patagonia son las que disponen de una mayor potencialidad de riego. Estratos: superficie efectivamente regada (cultivos a campo) PP1=+5 ha. PP2=2-5 ha. PP3=0-2 ha.

### III. SUGERENCIAS SOBRE LINEAMIENTOS TECNOLÓGICOS PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS

Estas sugerencias requieren, ante todo, de tres criterios generales que suele reconocérselos individualmente pero no necesariamente adoptárselos en forma sistemática:

1. Dadas las especificidades de los PP, el desarrollo de sus tecnologías requiere de un enfoque que comprenda a las ciencias naturales y a las ciencias sociales. Un diseño acotado al modelo experimental de las ciencias naturales, o, caracterizado por homogeneizar los factores que determinan sus conductas, o, basado en la consideración de sus aspectos socioeconómicos como meramente subsidiarios; tendría limitantes para generar y/o validar una tecnología adecuada a tales productores. Incluye, pues, todos los estratos y tipos de PP y sus componentes prediales/extraprediales, sincrónicos/diacrónicos. Dicho enfoque debería ser, en primer lugar, más amplio que aquellos circunscriptos a tecnologías sólo para campesinos pobres, diversificados y sin/escaso uso de insumos comprados; porque dejaría de lado a otros productores familiares especializados y utilizadores de insumos externos, como los descritos más arriba. Otros enfoques abocados a la formulación de modelos tecnológicos a alcanzar en función de su deseabilidad, en segundo lugar, deberían diseñarse considerando preferentemente el proceso mediante el cual se va desde sus situaciones concretas actuales hasta dichos modelos. Por último, los enfoques metodológicos que se han propuesto diversas formas de vinculación entre teoría y práctica -considerando los papeles activos que pueden cumplir los PP, las interacciones entre los saberes de los actores involucrados, los requerimientos según las necesidades o acciones de aquellos agentes a quienes se dirigen las tecnologías- obtendrían mejores resultados cuanto mejor se de cuenta del complejo de factores específicos que determinan la conducta productiva y tecnológica de los PP.

2. Las tecnologías deben abarcar aspectos intraprediales y extraprediales, intrasectoriales y extrasectoriales; comprendiendo asuntos referidos a la producción, la comercialización y el mercadeo, la transformación artesanal y agroindustrial, la gestión y la organización, etc.

3. Las temáticas tecnológicas deberían priorizarse desde un doble punto de vista. En primer lugar, en función de la importancia relativa en una o más

variables significativas (número de PP involucrados, grado de difusión del producto al que se aplica, volumen o valor de la producción, representatividad del sistema productivo potencialmente adoptante, replicabilidad de la tecnología propuesta, etc.). En segundo lugar, sobre la base de criterios de consistencia técnico-agronómica y socioeconómica (carácter secuencial de los requerimientos agronómicos, condiciones del ciclo productivo de corto-largo plazo, perfil tradicional o innovador de la propuesta, impacto cuantitativo y cualitativo en el trabajo familiar, impacto en el volumen absoluto y relativo de las inversiones y gastos monetarios, etc.).

Algunas de las recomendaciones o tecnologías sugeridas -cuya relevancia surge en parte de las ilustraciones del apartado II y en parte de consideraciones generales al respecto- cuentan con diversos grados de desarrollo:

1. Estrategias que abaraten y accesibilicen los análisis de suelos; así como diferentes técnicas para la recuperación de suelos. Son importantes para: (a) Reformular el uso de maquinarias e implementos. Existen tecnologías de siembra directa u otras no convencionales -integrando paquetes adecuados- que utilizan equipamiento especial (en cuanto a tamaño y/o a tracción). Además, hay fabricantes de maquinarias e implementos a pequeña y mediana escala. (b) Junto con otros indicadores sobre plagas y enfermedades, para iniciar la adopción del manejo integrado de agroquímicos y, aún, del manejo biológico de plagas y enfermedades.
2. Tecnologías destinadas al acceso barato al agua subterránea, al control de la calidad y a la eficientización en el uso del agua. A este respecto, existen diversos desarrollos sobre todo en zonas con diferentes grados de aridez. Un terreno para avanzar es el del uso del agua en regiones con agricultura de secano, vía infraestructura predial, tipos y rotaciones de cultivos, etc.
3. Estrategias orientadas a la preservación y/o al acceso a semillas de calidad. Estas pueden referirse tanto a modalidades, preferiblemente no individuales, de selección, como a formas de abaratamiento y accesibilización a variedades mejoradas. Un capítulo especial es el de las estrategias para la reconversión de plantaciones perennes de diverso tipo; respondiendo a los problemas de su antigüedad como a exigencias de calidad por los mercados.

4. En los cultivos en los que la cosecha se ha mecanizado, hay evidencias empíricas según las cuales ha sido parcialmente incorporada. Junto con ello, el impulso a equipamientos de menor escala -no necesariamente individual- parece una estrategia apropiada.

5. La cuestión del almacenamiento difiere, obviamente, de la naturaleza del producto. Sin embargo, hay experiencias en algunos de ellos, que se adecuan razonablemente y deberían ser impulsadas.

6. Una cuestión importante es la del control de los riesgos climáticos. Por un lado, hay tecnologías caras y de gran escala. Son necesarias estrategias de adecuación, semejantes a las ya mencionadas en materia de maquinarias y equipos. Por el otro, está el problema del aseguramiento que, aunque no es un problema tecnológico, requiere de una atención diferencial.

7. Desarrollo de infraestructuras y equipos adecuados para producciones intensivas (invernáculos familiares o comunitarios, media sombras, etc.).

8. Desarrollo de tecnologías de mejoramiento ganadero, que incluyan infraestructura y equipamiento adecuado, la producción y la conservación de forraje (nativo o cultivado), el mejoramiento genético (fvía reproductores o vía inseminación artificial) y el control sanitario mediante fitofármacos o medicamentos veterinarios de baja toxicidad (familiares o comunitarios). Estrategias silpopastoriles adecuadas a pequeños productores.

9. Identificación y promoción de producciones no tradicionales que requieran de la incorporación de valor agregado o de la sustitución de importaciones.

10. Desarrollo de equipos para el acondicionamiento o transformación de la producción primaria. Equipos para la preparación de insumos de diversos orígenes (productos nativos, autoproducidos, etc), secado y otras formas de acondicionamiento, conservación de productos perecederos, equipamientos para el empaque, elaboración de subproductos, etc.

11. Puesta a punto de tecnologías de buenas prácticas.

12. Equipamientos a pequeña escala para la generación de energías alternativas.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Cáceres D. (2005) “Tecnologías apropiadas en contexto”, en el Taller de Evaluación de los proyectos de adaptación de tecnologías para pequeños productores

- minifundistas. FAUBA/SAGPYA/PROINDER Fortalecimiento Institucional Subcomponente Investigaciones; 30/06-01/07/2005, Buenos Aires.
- Cáceres, D. PROINDER/SAGPYA (2007) Catálogo de Tecnologías para Pequeños Productores Agropecuarios 2. PROINDER Fortalecimiento Institucional. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Serie Estudios e Investigaciones n° 13 Buenos Aires.
- FONAF Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006) Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar. Mimeo. Buenos Aires. Agosto de 2006.
- Neiman, G. (Dir.) (2010) Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino. Ed. Ciccus. Buenos Aires
- Obschatko, E. P. Foti y M. Román (2007) Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. IICA PROINDER Serie Estudios e investigaciones N° 10 (Segunda edición revisada y ampliada Buenos Aires.
- Obschatko, E. (2010) Las explotaciones agropecuarias familiares de la República Argentina. Estudio IICA-PROINDER. Ed. Ciccus. Buenos Aires.
- Tsakoumagkos, P. (coord.), M. del C. González y M. Román (2009) “Tecnología y pequeña producción agropecuaria en la Argentina. Una caracterización basada en el censo nacional agropecuario 2002 y en estudios de caso”. Ed. Ciccus Serie Estudios e Investigaciones N° 21 PROINDER-SAGPYA/FAUBA. Buenos Aires.





YUXTAPOSICIÓN DE ACTORES Y DE LÓGICAS EN ASENTAMIENTOS DE RANGO  
MENOR DE LA PAMPA ARGENTINA<sup>1</sup>

**Guillermina Jacinto<sup>2</sup>, María Luciana Nogar<sup>3</sup>,  
Ada Graciela Nogar<sup>4</sup> y Luciana Clementi<sup>5</sup>**  
CONICET

1. INTRODUCCIÓN

Los territorios, en mutación permanente, son estructurados por flujos entre nodos que articulan las funciones más importantes que rigen la economía y la sociedad a escala local-global. Las transformaciones derivadas no son coyunturales sino estructurales, originadas por el pasaje desde el régimen de acumulación fordista al posfordista, e inducen cambios en los espacios rurales, entre espacios rurales, y entre éstos y los urbanos.

---

<sup>1</sup> Este artículo se adscribe al Proyecto “Aportes para el estudio de la identidad del espacio regional bonaerense desde el siglo XVIII hasta la actualidad. Territorio, historia, política y cultura”. PICT- 2008-1150. (ANPCYT).

<sup>2</sup> CONICET-Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL). Prof. Adjunto de la FCH de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Paraje Arroyo Seco s/n, Campus Universitario (CP 7000) Tandil, Provincia de Buenos Aires (Argentina). guillermina.jacinto@gmail.com.

<sup>3</sup> Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL). Prof. Auxiliar de la FCH. de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Paraje Arroyo Seco s/n, Campus Universitario (CP 7000) Tandil, Provincia de Buenos Aires (Argentina). Inogarlopez@gmail.com.

<sup>4</sup> Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL). Prof. Titular de la FCH de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Paraje Arroyo Seco s/n, Campus Universitario (CP 7000) Tandil, Provincia de Buenos Aires (Argentina). nogargraciela02@gmail.com.

<sup>5</sup> CONICET-Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL). Becaria CONICET. Paraje Arroyo Seco s/n, Campus Universitario (CP 7000) Tandil, Provincia de Buenos Aires (Argentina). .lucheana@hotmail.com

En el contexto de este movimiento global de cambio en los vínculos urbano-rurales, este trabajo analiza las transformaciones presentes en asentamientos de rango menor (ARM) de la región pampeana argentina. La expansión residencial, el desarrollo de usos turísticos y la valorización de amenidades ambientales son vectores explicativos de las mutaciones producidas en los ARM, redefiniendo su rol tradicional como centros de servicio rurales y activando nuevas funciones, articuladas a las demandas de espacios y actores urbanos. Los estudios de caso se desarrollaron en los Partidos de Saladillo, Tandil y San Antonio de Areco, (Provincia de Buenos Aires, Argentina), cuyas singularidades permiten el examen de situaciones diferenciadas al interior del territorio provincial. Técnicas cuantitativas y cualitativas estuvieron al servicio de la búsqueda de antecedentes para caracterizar las áreas de estudio<sup>6</sup>. La identificación de informantes calificados cuyos perfiles los posicionaban como informantes-clave para indagar sobre transformaciones en los ARM, constituyó una etapa fundamental para encaminar el relevamiento de información primaria. Las misiones en terreno y el desarrollo de entrevistas concretadas durante 2011 y 2012, permitieron identificar en los ARM procesos de transformación territorial vinculados con los ejes expansión residencial, emergencia de actividades turístico-recreativas y valorización del patrimonio natural. Estos tres componentes de análisis permitieron aproximar a las hipótesis de trabajo que condujeron la investigación, las cuales postulan que algunos ARM pampeanos se encuentran en un estadio de revitalización de sus redes extraterritoriales; y que en ellos se observan procesos de carácter emergente con el despliegue de nuevos usos, actividades productivas y nuevas redes tangibles e intangibles.

Para la realización del estudio se ha privilegiado un abordaje centrado en las representaciones y discursos portados por actores locales, entendiendo que "...el espacio 'material' no existe en sí mismo, sino que se encuentra siempre en relación con la manera en que él es descripto, apropiado y vivido" (Glesener y Kmec, 2010:23). El examen de los discursos y de los dispositivos de acción es sustancial para comprender las prácticas y representaciones –

---

<sup>6</sup> Los datos utilizados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1991 y 2001, son los últimos disponibles, publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) donde se desagregan datos a nivel de localidad, información aún no disponible para el Censo realizado en 2010. Los datos de Censos Nacionales Agropecuarios corresponden a 1988 y de 2002.

individuales y colectivas–, en torno a las interacciones urbano-rurales y la construcción de nuevas territorialidades. Los actores se apropian de un espacio -lo ‘territorializan’- a través de un conjunto de prácticas y expresiones materiales y simbólicas (Lobato, 1994:251) y en ese proceso de apropiación/producción, el espacio es “labelizado, modificado, transformado por las redes y flujos que ahí se instalan” (Raffestin, 1986:143). Desde esta perspectiva fue posible “(...) observar si la uniformidad/homogeneidad de los procesos globales (...) se traducen en impactos y en formas de organización idénticas, o al contrario propias a cada uno de los territorios (...), indagando “... cómo cada conjunto socio-cultural (territorial) ha vivido esta transformación, lo ha controlado o ha sucumbido” (Gaignard, 2001:3) En este sentido, y desde el punto de vista territorial, “... retener la mirada desde lo micro, no significa circunscribirse a una lectura de las singularidades socio-espaciales (...) sino que éstas son retenidas y reinterpretadas como siendo el reflejo de un cierto contexto social, económico, cultural, en el seno del cual está inmerso el objeto espacio” (Gumuchian, Grasset, Lajarge y Roux, 2003:8).

## 2. ABORDAJE TEÓRICO DE LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES

En la línea de renovación de los estudios regionales, diferentes disciplinas sociales han convergido en la construcción de conocimientos, para la comprensión de las interdependencias rural-urbanas. “Se observa la existencia de cambios importantes en el campo que parecen marcar una nueva etapa en su relación con la ciudad y la sociedad en general, tanto en el nivel económico como en el social, cultural y político” (Cartón de Grammont, 2008:289). Privilegiando enfoques integrados, las investigaciones han confluído en que desarrollo urbano y rural no son factibles de manera autónoma, sino que requieren estar articulados entre sí e inscriptos en un proyecto de desarrollo territorial, para revertir situaciones críticas de inequidad social e insostenibilidad ambiental.

En este artículo se propone avanzar en discusiones superadoras de las aproximaciones sectoriales y dualistas intrínsecas al paradigma de la modernización, que han impregnado la interpretación de los procesos de construcción territorial a partir de la oposición “campo-ciudad”. Se plantea una aproximación centrada en la convergencia de macroprocesos que trastocan las trayectorias territoriales, al tiempo que renuevan la naturaleza de los vínculos

urbano-rurales<sup>7</sup>. Por un lado, el avance de la pluriactividad, la emergencia de nuevos usos y actores -cuya lectura se entronca con los enfoques de la nueva ruralidad-. Por otro lado, la transformación de los territorios urbanos –anclada en las discusiones sobre avance de la urbanización difusa-; “(...) los cambios en la dinámica urbano-rural constituyen una evolución de los procesos regionales; con formas propias en los contextos global, regional, nacional y local” (Ávila, 2008:1).

Si bien la permanencia de lineamientos políticos y la supremacía de las redes financieras globales han profundizado las asimetrías y la fragmentación - no son los únicos factores-, la comunidad científica se ha apoyado fuertemente en los análisis sectoriales/productivistas dándole visibilidad a los usos sectoriales y desconociendo territorialidades provenientes de estrategias inclusivas, construidas por colectivos sociales y ancladas en las identidades locales.

El sistema de asentamientos se ha constituido en objeto de trabajo de numerosos programas de investigación, dentro de los cuales el análisis de ARM que aglomeran población en los espacios rurales ha sido marginal. Por un lado, ha dominado el estudio de transformaciones territoriales con privilegio de la aproximación económico-demográfica para comprender los cambios en el dinamismo local, en el rol funcional y en la jerarquía regional experimentados por cada uno de los asentamientos. Por otro lado, se han desarrollado investigaciones donde los ARM se han analizado como objetos de conocimiento en sí mismos, aislados de toda trama de relaciones al interior de los sistemas territoriales en los cuales se inscriben. En este trabajo se postula un análisis multidimensional de los ARM como lugares donde se desenvuelve la base económica local, con una específica dotación de recursos y dinámica de actores; al mismo tiempo centros de servicio para las poblaciones residentes y los territorios circundantes, territorios de proximidad y de sociabilidad más o menos intensa según los vínculos de proximidad, vecindad y parentesco; y lugares de memoria y patrimonio que conservan las trazas del pasado (Pagès y Péliissier, 2000).

---

<sup>7</sup> Se destacan las contribuciones realizadas por Rémy y Voye 1992, Perrier-Cornet 2002; Urbain 2002, Samuel et al 2003, Vanier 2003, Donadieu 2004, ESPON 2006, Hiernaux Nicolas 2000, Delgado 2003; Ávila Sánchez 2005, Galindo y Delgado 2006.

Las discusiones acerca de las transformaciones de los espacios rurales pampeanos, los vínculos urbanos-rurales y sus consecuencias en los ARM se encuentran en proceso de construcción teórica, con énfasis en la versión de áreas rurales diversificadas donde se entroncan el despliegue de redes agroindustriales, usos residenciales y servicios. Algunos de ellos abordan los procesos de concentración de la tierra, capitalización y mecanización de las actividades agrícolas dominantes, identificando al mismo tiempo la expansión de nuevos usos, no agrícolas, impulsados por las demandas de sociedades urbanas, y favorecidos por redes de transporte, información y tecnología, que introducen nuevas dimensiones a los intercambios urbano-rurales. Se originan demandas urbanas que generan nuevas oportunidades y formas de integración extraterritoriales. En algunos casos se beneficia la población local, en otros los recién instalados, lo cual da lugar a una re-funcionalización territorial de los ARM, a veces considerada una integración positiva, otras creando antagonismos y conflictos socioterritoriales.

La revitalización de ARM en el contexto del fenómeno de vuelta a lo rural<sup>8</sup>, se enmarca en el giro histórico de los flujos migratorios rural-urbanos prevalecientes hasta mediados del siglo XX, activados por el avance de las relaciones capitalistas de producción en los espacios rurales, con promesa de empleo industrial y mejores condiciones de vida en el espacio urbano.

En el contexto de redistribución de la población urbana argentina experimentado desde la década del '50, -sin alterar el alto índice de primacía que mantiene la concentración metropolitana en Buenos Aires-, se produjo el crecimiento sostenido y el aumento de la participación relativa de la población residente en aglomeraciones de tamaño intermedio y pequeño, en tanto se profundizaba el decrecimiento de la población rural dispersa. El crecimiento relativo de ciudades medias y pequeñas por encima de las áreas metropolitanas fue explicado por el cambio de los tradicionales movimientos migratorios rural-urbanos en favor de los urbanos-urbanos y urbano-rurales<sup>9</sup>. El foco sobre ARM aparece en relación con la disolución de los tejidos socio-productivos desencadenada por la penetración del capital financiero en los espacios rurales; y con el despliegue de la fase final de desarticulación del sistema ferroviario de cargas que explicaba la existencia de buena parte de

<sup>8</sup> Halfacree 1991, Hoggart 1997, Phillips 1993, Urry 1995, García Pascual 2003.

<sup>9</sup> Vapñarsky y Gorojovsky, 1990: 61.

los asentamientos<sup>10</sup>. Más tardíamente, se inician indagaciones empíricas que comienzan a mostrar indicios de revitalización demográfica en algunos ARM, vinculada con la expansión de la segunda residencia y del empleo agrario a tiempo parcial, así como con la instalación de nuevos pobladores que fijan residencia en el espacio rural manteniendo su empleo urbano. En este contexto, el mejoramiento de las condiciones de comunicación, el desarrollo de la movilidad individual, la accesibilidad al mercado de tierras y la calidad socio-ambiental, reactivaron una vinculación selectiva entre los ARM y las cabeceras departamentales próximas.

“(…) Surgen muchas preguntas acerca de cuál es la dimensión del nuevo proceso, su origen y desarrollo, duradero o efímero, planeado o espontáneo; quiénes son los actores sociales que protagonizan los movimientos de retorno desde las grandes ciudades hacia los asentamientos menores y regiones rurales, por qué y por qué ahora, son preguntas que requieren investigación” (Ferrás, 2007:21).

### 3. UNIVERSO DE ANÁLISIS: ARM EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

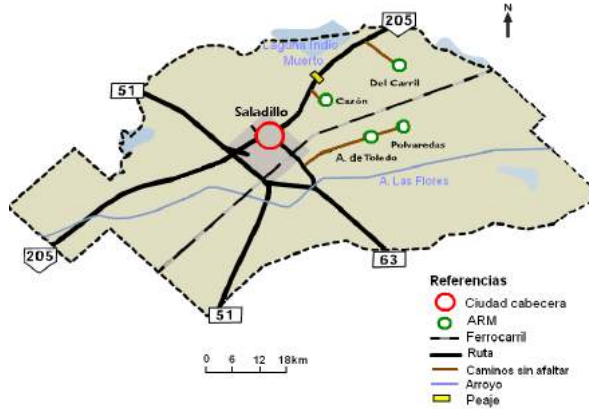
En el transcurso de las últimas dos décadas se ha asistido en Argentina a la redefinición de las interacciones y a la creación de nuevas formas de articulación funcional, institucional y espacial rural-urbanas. En este movimiento, mutaciones a la vez amplias y profundas, pueden, en algunos casos, fragilizar, y en otros revitalizar a los ARM, lo que los convierte en ámbitos privilegiados para la exploración de nuevas territorialidades en torno a las interdependencias urbano-rurales. La representatividad y pertinencia de los casos investigados permite no sólo obtener explicaciones, sino que invitan a “seguir pensando” en la complejidad del proceso de revitalización y de retorno a lo rural.

En el *Partido de Saladillo*, con estructura productiva principalmente agropecuaria y un sector industrial de mediano desarrollo, sostenido por la agroindustria, se analizaron Cazón, Álvarez de Toledo, Del Carril y Polvaredas (Figura 1).

---

<sup>10</sup> Bustos Cara 1990 y 1994, Marengo 1990, Bustos Cara y Albaladejo 1997, Sili 1995, 1998 y 2000.

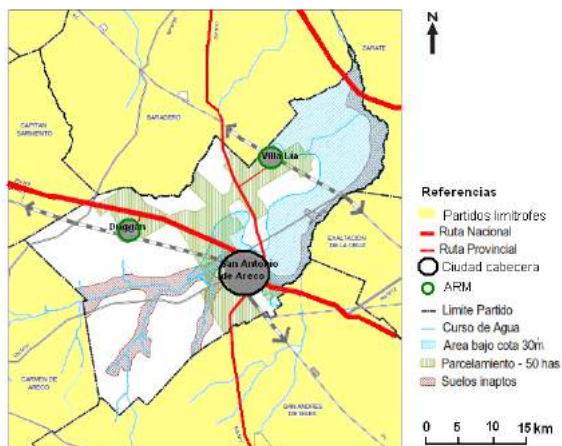
**Figura 1.**  
**ARM localizados en el Partido de Saladillo**



Fuente: Clementi 2012

En el Partido de *San Antonio de Areco*, con ubicación estratégica en relación a la región Metropolitana de Buenos Aires y al corredor fluvial e industrial que articula los centros de mayor jerarquía económica nacional, se seleccionaron los asentamientos de Duggan y Villa Lía.

**Figura 2.**  
**ARM localizados en el Partido de San Antonio de Areco**

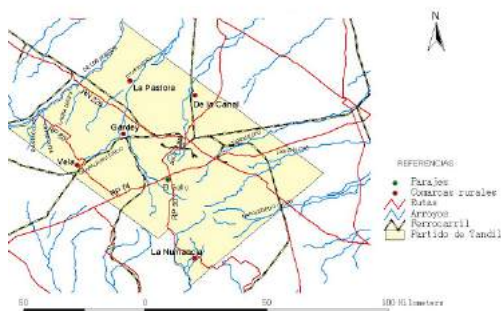


Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de San Antonio de Areco. 2006



En el *Partido de Tandil*, cuyo modelo de poblamiento se organizó desde un sistema de asentamientos que articuló la cabecera departamental con ARM en torno a estaciones ferroviarias (Figura 3), se analizaron Gardey y María Ignacia.

**Figura 3.**  
**ARM localizados en el Partido de Tandil**



Fuente: Elaboración propia

#### 4. VÍNCULOS URBANO-RURALES Y ARM EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Desde fines del siglo XIX, la Provincia se constituyó en un espacio económico funcional a la estructuración de la Argentina agroexportadora. Los espacios rurales se fueron configurando como áreas productoras de materias primas, con funcionamiento subordinado a los ciclos de demanda de los mercados nacional e internacional.

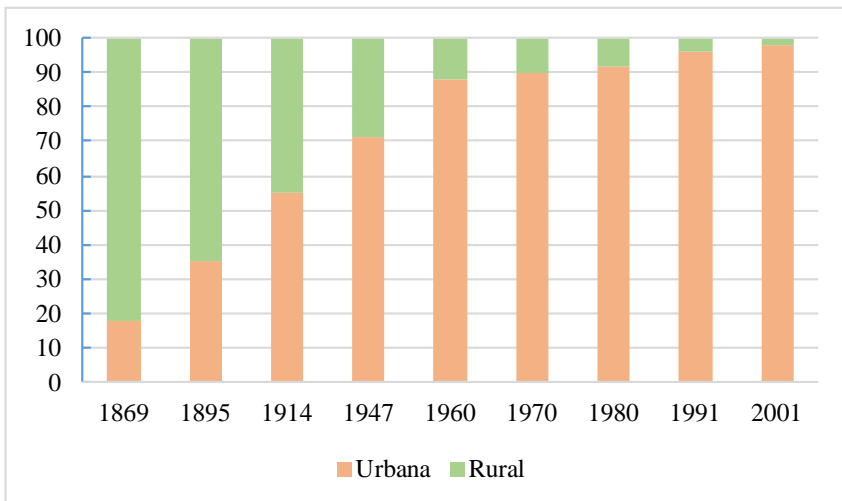
Las características de las actividades presentes y las formas de organización de la producción fueron determinando el patrón de distribución de población y de asentamientos, así como las modalidades de articulación urbano-rurales. A partir de entonces, el modelo de poblamiento fue producto de la vinculación que históricamente han mantenido los espacios urbanos con sus entornos rurales (Jacinto, 2011). La matriz organizacional creada por la funcionalidad económica fue anclándose en la arquitectura político-institucional municipal, a través de la cual la localidad cabecera del Partido, comanda el espacio departamental, constituido por un núcleo urbano principal

y un espacio rural donde la población se distribuye de manera dispersa, o aglomerada en un número variable de parajes y ARM.

Producción intensiva en mano de obra y poblamiento rural estuvieron íntimamente asociados hasta las primeras décadas del siglo XX. Tanto la expansión agrícola como la presencia de unidades ganaderas que exigían control y manejo de rodeos, convergían en la creación de un mercado de trabajo cuyas características requerían la fijación de la mano de obra en el espacio rural, que se localizaba de forma dispersa, en parajes o en centros de servicio. De esta manera, el dinamismo socioproductivo rural traccionaba el crecimiento demográfico de los ARM, donde se incrementaba la dotación de servicios para la población residente y para la producción agrícola. En un contexto donde la oposición “campo-ciudad” fundaba los vínculos asimétricos y contradictorios entre “el mundo rural” y “el mundo urbano”, el dinamismo de los ARM se asimilaba al funcionamiento rural: presencia dominante de usos agrícolas del suelo, población vinculada con las actividades primarias, y relación unívoca entre lugar de residencia y de trabajo de los habitantes rurales.

**Figura 4.**

**Participación de la población urbana y rural en la Provincia de Buenos Aires.  
1869-2001**



Fuente: Dirección Provincial de Estadística.

Los ciclos de auge y declive de la producción rural así como de las actividades urbanas, fueron marcando el ritmo demográfico, e influyendo en el proceso de decrecimiento absoluto y relativo de la población rural, proceso que se mantuvo y profundizó desde mediados del siglo XX. El quiebre del modelo de poblamiento rural vigente, se observa en los registros censales que muestran la disminución de la participación de la población rural en relación a la población total de los Partidos de la Provincia de Buenos Aires desde 1947.

El proyecto industrializador sustitutivo de importaciones, las reformas agrarias, la desactivación progresiva del servicio ferroviario de cargas en favor del autotransporte, la mecanización agrícola y el proceso de agriculturización, transformarían radicalmente los ARM. Por un lado, la tendencia al ahorro de mano de obra, marcó la ruptura de las solidaridades entre el mundo de la producción y los mercados de trabajo rurales; por otro lado, la industrialización intensiva en mano de obra, ampliaba las posibilidades de trabajo urbano; en fin, el éxodo rural-urbano mostraba la relación subordinada de espacios rurales en un esquema de construcción territorial centrado en la cabeceras de Partido. El “campo”, con una función dependiente, desempeñaba el rol de reserva y provisión, aportando alimentos, materias primas y mano de obra a la ciudad, devenida en el principal organizador de la sociedad y de la economía, marcadas por la industrialización.

Desde de década del '70, la agriculturización impulsó la reorientación productiva de los espacios rurales bonaerenses, que giraron hacia la agricultura continua con intensificación de la producción agrícola (aumento de rendimientos y expansión de la superficie cultivada) y reducción/desplazamiento de la ganadería, que comenzó a ocupar zonas marginales; estos cambios se hicieron particularmente visibles en las décadas de 1980 y 1990 con la expansión del cultivo de soja (Reboratti, 2006; Posada, 1998).

La expansión del área sembrada total estuvo asociada a un importante cambio en los usos del suelo, disminuyó la participación relativa de los cultivos tradicionales (trigo, maíz y girasol), se incrementó la superficie sojera (con incorporación de la soja transgénica y de segunda) y se intensificó el sistema ganadero con la introducción de sistemas de engorde a corral (feed lot). Los cambios en la organización técnica y empresarial de la producción promovidos por la agriculturización, fueron disolviendo la estructura social agraria organizada en torno a la propiedad de la tierra y de los medios de

producción, del mercado de trabajo asalariado y de la residencia en el espacio rural. La disminución en el número de explotaciones agropecuarias ligada básicamente a la concentración de tierras en manos de actores como los pools de siembra, la homogenización productiva que obliga a los productores a arrendar sus tierras o a redireccionar sus producciones hacia los comoditties, y la mecanización productiva, reducen la mano de obra empleada en las explotaciones, lo que desencadena un proceso de disminución de población rural dispersa, que en primera instancia migra hacia los ARM próximos.

En la Provincia de Buenos Aires, esta situación se reproduce en los tres casos bajo análisis (Cuadro 1, Cuadro 2 y Cuadro 3).

**Cuadro 1.**

**Estructura de las EAP's del Partido de Saladillo. 1988-2002**

		Hasta 200 ha	De 200 a 500 ha	De 500 a 1000 ha	Más de 1000 ha	TOTAL
<b>CNA 1988</b>	EAP's	1.061	144	49	26	<b>1.280</b>
	Hectáreas	62.968,1	43.596,5	33.569	41.614	<b>181.747,6</b>
<b>CNA 2002</b>	EAP's	1.008	140	49	47	<b>1.244</b>
	Hectáreas	67.019	43.024	34.649	149.743,9	<b>291.435,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional Agropecuario 1988-2002.

**Cuadro 2.**

**Estructura de las EAP's del P. de San Antonio de Areco. 1988-2002**

		Hasta 200 ha	De 200 a 500 ha	De 500 a 1000 ha	Más de 1000 ha	TOTAL
<b>CNA 1988</b>	EAP's	185	57	34	12	<b>293</b>
	Hectáreas	14.133,5	18,605	24.055,5	15,422	<b>89,987</b>
<b>CNA 2002</b>	EAP's	70	34	36	19	<b>161</b>
	Hectáreas	4.869	10.559	26.716,5	50.460,2	<b>92.604,4</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional Agropecuario 1988-2002.

**Cuadro 3.**

**Estructura de las EAP's del Partido de Tandil. 1988-2002**

		Hasta 200 ha	De 200 a 500 ha	De 500 a 1000 ha	Más de 1000 ha	TOTAL
<b>CNA 1988</b>	EAP's	619	203	154	119	<b>1,095</b>
	Hectáreas	49.890,1	66.309,6	111.031,3	249.792,7	<b>477.023,7</b>
<b>CNA 2002</b>	EAP's	270	147	101	141	<b>659</b>
	Hectáreas	22.841	47.693,6	73.612,8	298.243,1	<b>442.390,2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional Agropecuario 1988-2002.

La concentración de las unidades de producción se dio a expensas de aquellas que no alcanzaban la escala económica mínima, produciendo la expulsión de pequeños y medianos productores, muchos de los cuales salieron de la esfera de la producción y se transformaron en rentistas (Nogar, 2005).

La pérdida de capacidad de la economía rural para crear empleo impactó en la redistribución de la población al interior de los espacios rurales, manifestada en el crecimiento demográfico de las ciudades cabecera de Partido, la reducción absoluta y relativa de la población dispersa, la disminución y la estabilidad/estancamiento en los ARM. Frente a la imagen dominante de desdoblamiento de los pequeños centros, que en algunos casos llegó hasta su desaparición, la revitalización demográfica emerge y se visualiza en algunos ARM de la Provincia entre 1991-2001, lo que interpela sobre los factores desencadenantes e impactos espaciales asociados. En 2001 la población rural alcanza el 10% en el total nacional mientras que el valor desciende al 8% a nivel provincial. Del total de población rural de la Provincia, 40,27% era aglomerada (en localidades de menos de 2000 habitantes) y el 59,73% era dispersa (reside en campo abierto).

Si en términos agregados la población rural decrece a escala nacional, provincial y departamental, la población rural aglomerada y la población rural dispersa muestran comportamientos diferenciales; lo que resulta sustancial para visualizar en términos cuantitativos, la evolución demográfica de los ARM en el período 1991–2001. En la Provincia de Buenos Aires, la población

rural agrupada se incrementó un 12%, en tanto la población rural dispersa disminuyó un 30% (Cuadro 4).

**Cuadro 4.**

**Evolución de la población rural de la Provincia de Buenos Aires. 1991-2001**

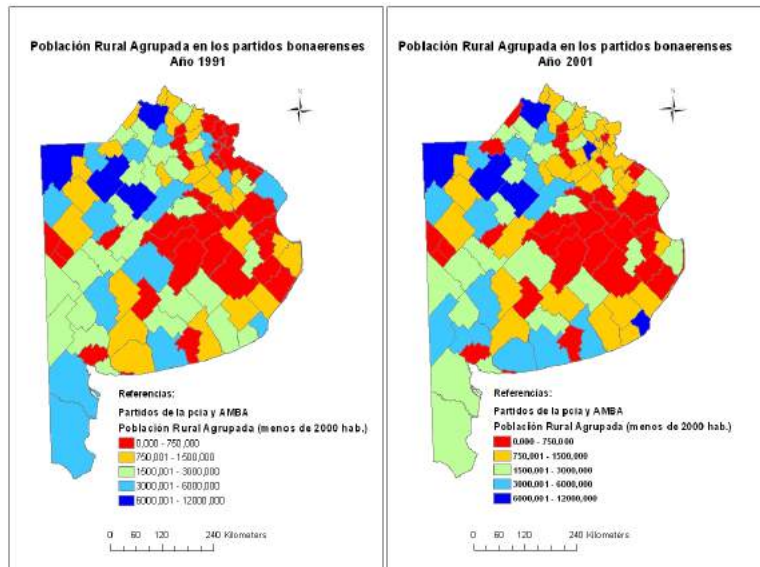
Población rural	1991	2001	Variación (%)
<b>Total</b>	608.265	502.962	-17,3
<b>Agrupada</b>	181.185	202.582	11,8
<b>Dispersa</b>	427.080	300.380	-29,7

Fuente: INDEC

De los 135 Partidos que conforman la Provincia de Buenos Aires, 16 Partidos pierden población rural aglomerada, 85 la incrementan sin que las localidades superen los 2000 habitantes, y el resto la incrementa pero sólo en algunos casos pasan el umbral de 2000 habitantes.

**Figura 5.**

**Evolución de la población rural agrupada por Partidos Buenos Aires. 1991-2001**



Fuente: Clementi 2012

En el Partido de Saladillo, el incremento de la población total fue acompañado por el crecimiento de la población rural aglomerada (Cuadro 5).

**Cuadro 5.**

**Evolución de la población de los ARM del Partido de Saladillo. 1991-2001.**

<b>Localidad</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>
<b>Del Carril</b>	1.146	1.228
<b>Polvaredas</b>	376	413
<b>Cazón</b>	283	240
<b>Álvarez de Toledo</b>	232	232
<b>Total Partido</b>	26.200	29.600

Fuente: Clementi 2012.

Con excepción de Álvarez de Toledo que conserva población y de Cazón donde disminuye, Del Carril y Polvaredas presentan crecimiento demográfico:

“La gente del campo se viene al pueblo, gente de la ciudad que había nacido en el campo se están volviendo al pueblo. Hubo un cambio. Hay 10 familias nuevas y 40 casas de familia nuevas, de las cuales la mitad son de fin de semana (...) Los que se están instalando en Polvaredas son paraguayos que se emplean en criaderos de pollo. Se ubicaron 1 ó 2 familias y éstas están trayendo a otras. En tres criaderos hay familias paraguayas. Vienen sin vivienda y le dan vivienda la gente del criadero.” (Delegado Municipal de Polvaredas).

En el Partido de San Antonio de Areco, el incremento de la población rural aglomerada es manifiesto en Villa Lía (Cuadro 6).

**Cuadro 6.**

**Evolución poblacional en ARM de San Antonio de Areco. 1991-2001**

<b>Localidad</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>
<b>Duggan</b>	559	573
<b>Villa Lía</b>	833	962
<b>San Antonio de Areco</b>	15.369	17.769
<b>Total Partido</b>	18.848	21.333

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CNPyV.1991-2001.

Villa Lía integra el Programa Pueblos turísticos de la Provincia de Buenos Aires, lo que ha potenciado la difusión de sus atractivos a escala regional, activando la instalación de nuevas familias. Asimismo, la composición de la población se ha modificado por la localización de migrantes interprovinciales: “Acá nosotros le decimos la capital de Entre Ríos porque el río Paraná está acá a 20 km y viene mucha gente a trabajar, porque en el norte no hay laburo. Y como en todos lados, paraguayos, y el fin de semana la gente que viene y tiene su casa quinta y su terrenito” (colaborador en el área de turismo de Villa Lía). Duggan por su parte, presenta incremento de población en la última década “Hay mucha cantidad de gente que se vino a vivir al pueblo, hace 10 años atrás había 400 personas y hoy tenemos el doble. Mucha gente que viene a pasar el fin de semana, se hacen casas, viven en Capital, tienen una hora y media de viaje y usa la casa el fin de semana” (Delegado Municipal de Duggan).

En el Partido de Tandil, se destaca el crecimiento de María Ignacia y de Gardey, éste último el más próximo a la cabecera departamental (Cuadro 8).

#### **Cuadro 8.**

##### **Evolución de la población de los ARM del Partido de Tandil. 1991-2001**

<b>Localidad</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>
De la Canal	85	62
Desvío Aguirre	85	52
Gardey	481	521
María Ignacia	1.778	1.822
Tandil	90.282	101.010
Total Partido	108.109	123.871

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CNPyV.1991-2001.

La revitalización demográfica de los ARM invita a indagar cuáles son las territorialidades emergentes asociadas, ya no solamente ligadas con la homogeneización productiva como proceso dominante de la construcción territorial provincial sino, fundamentalmente, vinculada con la co-presencia de otras trayectorias invisibles en los análisis sectoriales-productivistas. Aunque de carácter incipiente y alcance local, esas trayectorias se apoyan en la localización, desarrollo y/o profundización de nuevas funciones en los



ARM, manifestándose como indicadores de transformación de los territorios del Interior Provincial.

## 5. NUEVAS TERRITORIALIDADES EN ARM BONAERENSES

En la encrucijada de procesos, cuyos actores y lógicas de acción se despliegan en contextos multiescalares, los ARM ya no pueden considerarse única y exclusivamente como centros de servicios rurales. Junto a la figura de “campagne-ressource” que corresponde a la función productiva, las figuras “campagne-cadre de vie” agrupando funciones residenciales y turístico-recreativas y “campagne-nature” revalorizando la dimensión natural de los espacios rurales, se presentan como vectores de reapropiación de lo rural por lo urbano (Perrier-Cornet y Hervieu, 2002).

### *5.1 La presión residencial activa la valorización inmobiliaria*

Un primer factor de revitalización de los ARM se produce a partir de su condición de potenciales espacios de residencia, alternativos a las cabeceras de Partido. La segunda residencia, bajo la forma de quintas de fin de semana, es un fenómeno presente en los ARM. A ello se ha superpuesto la elección de los asentamientos como espacios donde fijar residencia permanente por los menores precios del suelo, lo que ha inaugurado en ellos un acelerado proceso de valorización de tierras y de bienes inmuebles durante la última década.

“Cuando funcionaba el ferrocarril había muchísimos comercios... después que se fue el ferrocarril desapareció todo, la gente se fue a Saladillo. Ahora está pasando que la gente está queriendo volver a su lugar. Hay mucha demanda de lotes, están haciendo casitas de fin de semana, la gente que tenía pertenencias las están reconstruyendo y buscando un lugar de descanso, porque es un lugar muy tranquilo... se vive bien” (Delegada Municipal de Álvarez de Toledo).

“Un terreno hace 10 años atrás valía \$1000 (27x68 m). Antes no valía la pena venderlos, hoy valen \$45 ó 50000....” (Delegada Municipal de Polvaredas).

“La sobrevalorización de los terrenos es muy fuerte, un terreno hace 7 años atrás de 10x40 de fondo te lo vendían en \$1000. Hoy en día como barato está en 15.000 dólares el lote. Lo que

pasa que acá es demasiado tranquilo, eso se valorizó mucho.” (Delegado Municipal de Duggan).

“El otro problema es que después del 2001 un lote de 30x50 que valía \$1500 hoy vale \$130.000. Ha cambiado los valores de la tierra” (Delegado Municipal de Villa Lía).

“En estos últimos dos años se han vendido varios terrenos y la gran mayoría a gente de afuera con miras de construir. Por otra parte, los mismos de Gardey están comprando terrenos para hacer la casa propia. En este momento, se deben estar construyendo 7 u 8 casas. (Residente de Gardey).

La presión sobre el mercado inmobiliario en las localidades cabeceras, y el sostenido incremento del precio del suelo urbanizable, en el marco de implementación de sistemas de regulación municipal con restricciones a su apropiación y uso, activaron la demanda de terrenos y de propiedades para la compra o para alquiler. Por un lado, el incremento de la demanda de viviendas proviene de los propios residentes de los ARM. Sin aumento del stock, el problema de carencia no se planteaba cuando el fenómeno dominante era la migración de jóvenes a las ciudades cabeceras, donde terminaban formando su familia y localizando residencia. Por otro lado, las ventajas de proximidad y accesibilidad a través de caminos asfaltados que garantizan la conexión fluida con las cabeceras, han reposicionado a los ARM como espacios de residencia permanente también para aquellas familias que ven estrecharse las posibilidades de transformarse en propietarios en la ciudad: “... hace 6 años salieron a la venta 4 manzanas de las cuales se vendieron la mayoría de los lotes, ahora salieron 3 manzanas más de la misma gente (...) se están vendiendo a u\$s 10.000 un terreno de 25m x 40m., por ese dinero en Tandil no conseguís nada y acá estás a 15 minutos de Tandil por asfalto. (...) es una tendencia que se está afianzando, hace 10 años atrás no se los vendían a nadie” (Delegado Municipal de Gardey).

En numerosos ARM, la restricción de la oferta inmobiliaria se vincula también con problemas de regularización dominial: “Es muy común observar cuando recorremos el pueblo carteles de venta de inmobiliarias de Tandil (...), pero los inconvenientes se presentan con respecto a la documentación correspondiente a la sucesión” (residente de ARM). Para que ingresen al

mercado inmobiliario, el gobierno municipal está impulsando el proceso de regularización:

“(…) más del 30% del territorio urbano de Gardey está compuesto por terrenos abandonados y fuera del mercado. En su mayoría son de particulares que fallecieron hace mucho tiempo y se desconoce si tienen herederos. Hay terrenos que registran deudas de entre 30 y 40 años con la Municipalidad de Tandil. En estos casos, el Código Civil permite que las propiedades sean ejecutadas en remate judicial. (...) impulsaremos esta medida porque una vez que alguien compre los terrenos ociosos, éstos ingresarán al mercado inmobiliario, contribuirán a que bajen los precios y estarán disponibles para los interesados” (funcionario Municipalidad de Tandil).

El dinamismo residencial plantea dos grandes conjuntos de problemas en los ARM. Uno de ellos se relaciona con la necesidad de construcción de infraestructuras y la dotación de servicios, principalmente de agua, gas natural y cloacas. El punto más crítico lo constituye el costo de construcción de las redes demandadas y el número de usuarios entre los cuales prorratar la inversión. En un contexto de falta de autonomía y de recursos propios por parte de las delegaciones municipales, las ciudades cabeceras, constituyen la instancia de intermediación entre las necesidades de los ARM y las empresas (públicas o privadas) proveedoras de servicios. Otro de los problemas se relaciona con las modalidades y ritmos de expansión residencial, que se despliegan no exentos de críticas por parte de algunos residentes cuando ven amenazada “la forma de vida del pueblo”, por el “cambio rápido de gente que viene y que no se integra”.

Las citas muestran cómo el peso de la iniciativa privada individual presiona sobre el mercado de tierras, generando un alza en los precios de los inmuebles; en tanto el proceso es acompañado por la acción de empresas inmobiliarias que publicitan las ventas, destacando la accesibilidad, proximidad, seguridad y contacto con la naturaleza que ofrecen las localizaciones. Asimismo, la proliferación del fenómeno de segunda residencia es responsable de la activación del mercado de la vivienda en el ámbito rural, poniendo de manifiesto que “Frente a la relocalización permanente de la población urbana aparece la urbanización estacional, tanto en forma de viajes

puntuales como de veraneo en residencias secundarias” (García, 1995:72), y que en muchos casos, esa segunda residencia termina convirtiéndose con el tiempo en residencia permanente.

### *5.2 Los usos turístico-recreativos re-valorizan el patrimonio local.*

En el contexto de aparición de nuevas formas de consumo de los espacios rurales, un segundo factor de reposicionamiento de los ARM, lo constituye el desarrollo de actividades recreativas y turísticas que alimentan también el proceso de valorización de tierras: “(...) tenemos conocimiento de dos proyectos vinculados con cabañas pero no consiguen tierras debido a que necesitan fracciones más grandes y no hay a la venta” (Delegado Municipal de Gardey).

La proximidad a Tandil y a San Antonio de Areco, y el dinamismo alcanzado por el turismo en los últimos años -ofertando el contacto con la naturaleza y con las poblaciones locales, el goce de amenidades, las prácticas de turismo alternativo, el acercamiento a las tradiciones pampeanas-, han impulsado la revalorización de los recursos patrimoniales en los ARM.

En algunos casos, actores rurales buscaron complementar rentas agrícolas y diversificar ingresos. “(...) era necesario aumentar los ingresos a través de otra actividad que no sea la ganadería o la agricultura, el turismo es una forma de poder mantener lo que tenemos” (productor agropecuario de Tandil). En otros casos, actores extra-agrarios se lanzaron al desarrollo de ofertas recreativo-turísticas en los ARM: “... llegamos a Gardey en el 2000 (...), a partir de un curso auspiciado por el Municipio que nos permitió organizar las ideas que ya teníamos, e iniciamos el proyecto en el 2004 (...) Por qué Gardey? [porque] con los recursos que disponíamos no podíamos aspirar a un predio en Tandil por los costos. Las opciones eran Vela [María Ignacia] o Gardey, pero vine a Gardey por la cercanía [a Tandil]” (empresario turístico de Gardey).

En esta línea, desde fines de la década de 1990, la valorización de recursos locales y la emergencia de algunos emprendimientos con fines recreativos y turísticos en María Ignacia y Gardey, posicionaron a estos asentamientos como puntos de interés, inscribiéndolos en circuitos turísticos de alcance local y regional, organizados a partir de experiencias participativas y consensuadas entre las poblaciones locales, el Municipio y la Universidad.

En Cazón y Álvarez de Toledo (Saladillo) aunque no existen iniciativas concretas que busquen fomentar actividades turístico-recreativas, algunos emprendimientos recientes dan cuenta del interés por desarrollar actividades de servicio que inducen la visita a los pueblos.

La presencia de usos recreativos y turísticos constituye indicadores de transformación territorial en los ARM. Ello implica la activación de estrategias donde convergen la puesta en valor de recursos existentes y la complementación de rentas (para aumentar ingresos, diversificar actividades, incrementar oportunidades de empleo especialmente de jóvenes y mujeres). Con los temores que despierta la pérdida o alteración de la 'forma de vida del pueblo', convive en los residentes la percepción de que, aún con carácter incipiente, el turismo impulsaría procesos sinérgicos, de diversificación y de reactivación local a partir de un nuevo tipo de vínculo con las poblaciones urbanas.

### *5.3 Valorización de amenidades y estrategias de preservación*

Un tercer factor de revitalización de los ARM está constituido por la reapropiación de lo rural a partir de la recuperación de su dimensión natural. Ésta reposa en los atributos de paz, tranquilidad y seguridad que hacen a formas de vida saludables, y entronca con la nueva imagen de la ruralidad.

“Ahora últimamente, la nueva modalidad es que mucha gente se viene a instalar a los pueblos del interior desde afuera (principalmente de la Capital Federal). Está resurgiendo otra vez instalarse, pero no productores del lugar sino gente que lo están usando como un lugar para fin de de semana, por ser pintorescos, tranquilos, por la vida con la naturaleza. Por eso otra vez están reflatando.” (funcionario del Partido de Saladillo).

En Tandil, los ARM han sido alcanzados por un amplio debate local en favor de la preservación del medio natural y de la utilización sustentable del “recurso sierra”. En tanto estos reclamos se iniciaron demandando el cese de actividades mineras y la regulación del uso residencial sobre espacios periurbanos, el interés por evitar usos incompatibles en áreas serranas y problemáticas ambientales vinculadas con usos agrícolas, se convirtieron también en pilares de reapropiación de los espacios rurales locales, a partir de su condición-naturaleza. Bajo la figura de preservación de sus atributos

ecológicos, explicitada en el Plan de Desarrollo Territorial desde 2005, se establece la necesidad de promover usos productivos compatibles con la conservación de los recursos en los espacios rurales del partido, determinando además que quedan incluidos en la Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil” “... todos los predios del Área Rural ubicados por sobre la cota IGM doscientos metros sobre el nivel del mar (+200 m)...” Municipalidad de Tandil 2005. Así, un conjunto de instrumentos, mecanismos y procesos formales de regulación involucran a espacios rurales y ARM, declarando de interés público la conservación del suelo rural, con mantenimiento y mejora de su capacidad productiva, la protección de recursos naturales, el sustento de la biodiversidad, el resguardo contra los riesgos naturales y la preservación de paisajes.

## 6. REFLEXIONES FINALES

La expansión de funciones residenciales, los nuevos usos turísticos y la valorización de las amenidades ambientales ponen de manifiesto la construcción de nuevas territorialidades en los ARM estudiados de la Provincia de Buenos Aires. El abordaje a partir de la renovación de los vínculos urbano-rurales, se muestra como una perspectiva de gran fertilidad para interpretar procesos de cambio territorial. Asimismo, focalizar sobre las representaciones y discursos portados por los actores permite mostrar la heterogeneidad de perspectivas en relación a los procesos en marcha.

En tanto la valorización de recursos participa en la construcción de nuevas territorialidades en los ARM, interesa analizar y evaluar en futuras investigaciones y a partir de los resultados aquí presentados, si el avance de las nuevas funciones se presenta como vector de desarrollo, o por el contrario, se inscribe en un modelo que profundiza situaciones de asimetría, concentración y exclusión. Asimismo, importa indagar si las estrategias y procedimientos de planificación y gestión territorial, que se proponen como ajustadas a los procesos emergentes, tienen como centro las necesidades de las comunidades residentes en los ARM o son únicamente funcionales a lógicas exógenas de valorización y consumo de espacio. Nos preguntamos si la emergencia de nuevas territorialidades en los ARM constituirá la modernización de las áreas rurales interactuando con la modalidad agrícola-productiva, o sólo operacionalizarán la necesidad del capital de localizarse en nuevos territorios.

La agenda de investigación se abre para evaluar asimismo, en qué medida las nuevas territorialidades expresan fuerzas reequilibradoras de la distribución de la población y la jerarquía urbana a escala regional, cuáles son los impactos negativos que ellas generan en términos socio-ambientales, y cuál es el desafío abierto a las políticas de desarrollo regional que integren las nuevas modalidades de vinculación urbana-rural.

## 7. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Ávila Sánchez, H. (2008). Enfoques geográficos en torno a la nueva ruralidad. En E. Pérez; M. Farah, y H. Cartón de Grammont, H. (comp.), *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas* (pp.103-132). Bogotá, Colombia: PUJ y CLACSO.
- Cartón de Grammont, H. (2008). El concepto de nueva ruralidad. En E. Pérez; M. Farah, y H. Cartón de Grammont, H. (comp.), *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas* (pp. 23-44). Bogotá, Colombia: PUJ y CLACSO.
- Clementi, L. (2012). Del nostálgico recuerdo al creciente entusiasmo por lo rural: indicios de la revalorización y el retorno a los espacios rurales. *GeoGraphos. Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 3, 1-25.
- Ferras, C. (2007). El enigma de la contraurbanización. Fenómeno empírico y concepto caótico, *EURE*, XXXIII, 5-25.
- Gaignard, R. (2001). Prólogo. En J-Ch. Tulet, Ch. Albadelejo, Ch.; R. Bustos Cara (eds.), *La Pampa argentina: une mosaïque. Des communautés locales à l'épreuve de l'ajustement en Argentine* (pp. 7-9). Paris: L'Harmattan.
- García, M. D. (1995) Funciones y procesos del espacio rural. En M. García Ramón, A. Tulla i Pujol, y N. Valdovinos Perdices, N. *Geografía Rural* (pp. 73-89). Madrid: Editorial Síntesis.
- Glessener, J. y Kmec, S. (2010). Introduction. *Artículo -Journal of Urban Research*, 3, Recuperado de <http://articulo.revues.org/1521>.
- Gómez, L.M. (2010). La segunda residencia: espacios fragmentados e interconectados. *Perspectiva geográfica*, 15, 113-124.
- Gumuchian, H.; Grasset, E.; Lajarge, R. y Roux, E. (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris: Economica.
- INDEC (1988) *Censo Nacional Agropecuario 1988*. Buenos Aires.
- INDEC (2002) *Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires.
- Jacinto, G. (2011). Asentamientos de rango menor (ARM) en Tandil: transformaciones territoriales a partir de la renovación de los vínculos urbano-rurales. *Revista Estudios Socioterritoriales*, 10, 10-19.

- Nogar, G. (2005). “¿El desarrollo territorial rural, es posible?”. *Actas IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. s/p.
- Lobato Côrrea, R. (1994). Territorialidade e corporação: un exemplo, en M. Santos, M. A. De Souza, M. Silveira, M. L. (orgs.). *Território. Globalização e Fragmentação* (pp. 251-256). San Pablo: Editora Hucitec.
- Municipalidad de Tandil (2005). *Plan de Desarrollo Territorial*, Tandil: Municipalidad de Tandil.
- Pages, D. y Pelissier, N. (2008). *Territoires sous influence/1*. Paris : L’Harmattan.
- Perrier-Cornet, Ph.; y Hervieu, B. (2002). *A qui appartient l’espace rural? Enjeux publics et politiques*. Paris: Editions de l’Aube.
- Posada, M. (1998). Agricultura, economía y sociedad: pools y fondos de inversión en la pampa argentina. *Informe de Coyuntura*, pp. 33-46.
- Raffestin, C. (1986). Ecogénese territoriale et territorialité. En F. Auriac, y R. Brunet (eds.). *Espaces, jeux et enjeux* (pp. 173-185). Paris: Fayard-Fondation Diderot,
- Reboratti, C. (2006) La Argentina rural entre la modernización y la exclusión. En: A. Geraiges de Lemos, M. Arroyo y M. Silveira, *América Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 175-187). San Pablo: CLACSO.
- Sili, M. (2005). *La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*, Buenos Aires: Ed. del INTA.
- Solana Solana, M. (2006). Nuevas dinámicas en los procesos rurales: vivienda, cambio social y proceso de elitización. El caso de Empordanet (Gerona), *Revista de Estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 5, pp. 57-87.





EL CULTIVO DE ARROZ EN LA CUENCA DEL RÍO BERMEJO UNA ALTERNATIVA  
PRODUCTIVA PARA LAS PROVINCIAS DE CHACO Y FORMOSA

**SCAVO, Ángel Vito**  
UNNE – IIGHI



**INTRODUCCIÓN:**

El cultivo de arroz se convierte actualmente en una producción alternativa a los tradicionales monocultivos desarrollados en Chaco y Formosa (algodón y soja). A escala regional, tanto Chaco como Formosa representan áreas marginales en cuanto Entre Ríos y Corrientes que proveen el 90% del arroz producido en el país. No obstante, la alternativa de intensificación que representa el cultivo de arroz para los Departamentos Bermejo (Chaco) y Laishi (Formosa) donde se practica desde hace décadas solamente una ganadería de tipo extensiva.

El objetivo del trabajo es poder mostrar la dinámica de esta producción agrícola llevada adelante por empresas agrícolas de origen familiar venidas a

esta región provenientes de las provincias de Corrientes y Entre Ríos hace más de 30 años. Dentro de esta dinámica productiva se buscará, a través de entrevistas a los productores, ver cuáles son sus canales de venta del cereal, problemas o escollos para producir, cómo se financian, cuáles podrían ser o son las actividades económicas o cultivos alternativos que se realizan entre los períodos de cosecha, qué políticas provinciales y /o nacionales existen o faltan para apoyar a este sector productivo, la situación de tenencia de la tierra y convivencia con las zonas urbanas y las grandes empresas o pools de siembra dedicadas al arroz; como así también reflejar las historias de vida ligadas a este cultivo.

LA HIPÓTESIS GUÍA DEL TRABAJO ES:

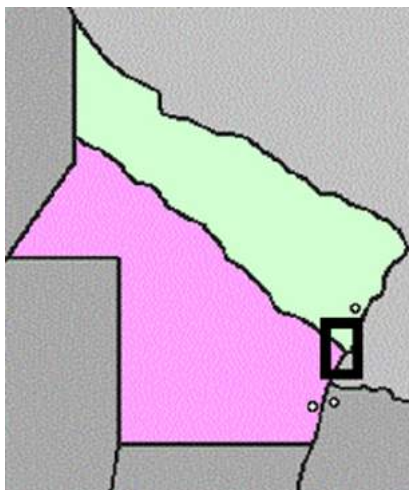
- La producción de arroz es una actividad subexplotada y marginal de los polos productivos, potencialmente podría convertirse en una alternativa productiva para las provincias de Chaco y Formosa encerradas en las lógicas de monocultivos industriales.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS A EMPLEAR

El punto de partida del trabajo fue el análisis combinado de fuentes (estadísticas, cartográficas, bibliográficas, documentales, periodísticas y testimoniales) que permitan una caracterización exhaustiva tanto del sector arrocero nacional como el de las jurisdicciones en cuestión.

Para el análisis de las prácticas asociadas a la producción de arroz fue preciso examinar toda la información de tipo documental, estadística y bibliográfica localizable al respecto a la que se debe agregar a medida que el proyecto de investigación avance la obtención de los testimonios manifestados por los agentes clave involucrados en el tema. La obtención de los testimonios se desarrollarán a partir de **entrevistas y trabajo de campo**.

El trabajo de campo implica actualmente el desarrollo de **entrevistas en profundidad** (para lo cuál se comenzaron a realizar una serie de viajes a la zona en cuestión) a productores arroceros de las localidades de Puerto Eva Perón y Lucio V. Mansilla, detallados a continuación:



Localización del área de estudio entre las Provincia de Chaco y Formosa

### Datos sobre las explotaciones visitadas

Establecimientos Visitados	Superficie trabajada expresada en hectáreas	Actividad realizada	Ubicación
Don D. S.A (empresa fiar)	1.200	Arrocera y Ganadería	Puerto. Eva Perón ( Chaco )
Ory S.A (empresa fiar)	1.400	Arrocera	Lucio V. Mansilla ( Formosa )
R.P (pequeño productor)	35	Arrocera y Ganadería	Puerto. Eva Perón ( Chaco )
U.P (mediano productor)	350	Arrocera	Puerto. Eva Perón ( Chaco )
R.TEC (empresa multinacional)	7.500	Arrocera (semillero de híbridos)	Lucio V. Mansilla / Villa Escolar ( Formosa )

La segunda instancia metodológica apunta al diagnóstico de situación, que presenta resumidamente a continuación las principales características

identificadas en la instancia anterior, para hacerlas más comprensibles de modo que puedan manejarse con agilidad en procesos analógicos o esquematizarse con mayor facilidad y claridad, para ello han de seguirse los pasos detallados en las actividades.

ACTIVIDADES:

1. **Relevamiento** documental, estadístico y bibliográfico.
2. **Entrevistas** a productores arroceros, funcionarios, expertos y especialistas en la temática particular, a nivel local y nacional, así como también dirigentes de ONG's, responsables de cooperativas, asociaciones y dirigentes de movimientos agrarios, ambientales, entidades rurales, etcètera.
3. **Trabajo de Campo.** Visitas y entrevistas.

ANTECEDENTES:

**Contexto Argentino del Arroz**

A finales de década de los 80's y comienzo de la década de los 90's, el productor arrocero ha sufrido notables problemas para seguir adelante con su actividad producto de la hiperinflación que en ese momento imperaba en nuestro país, los problemas fueron una marcada descapitalización tanto de la maquinarias por no poder renovarlas como de los demás implementos que forman parte del plantel de la arrocera. Para seguir adelante con la actividad los productores han tenido que afrontar altos niveles de endeudamiento como por ejemplo: hipotecas sobre las explotaciones (dónde se puede mencionar al Banco de la Nación Argentina como principal acreedor) , sumado a esto prendas sobre las herramientas de trabajo y otras deudas con proveedores como son principalmente los molinos que acaparan la producción, ya que estos suministran los insumos necesarios para llevar adelante la actividad como por ejemplo:

- Combustible,
- Agroquímicos,
- Semillas.

Todo este panorama adverso deriva en la expulsión y migración del contexto rural de los pequeños y en algunos casos los medianos productores de origen familiar. Este proceso hiperinflacionario decanta en una considerable contracción de la superficie sembrada a nivel nacional.

Comienzan a desaparecer las intervenciones estatales ya sean las de sostenimiento de precios y/o leyes proteccionistas de la producción en todas las ramas de las actividades económicas de nuestro país que se va insertando lentamente en el juego del libre mercado que propugna el neoliberalismo de la década de los 90's.

Este periodo se caracterizó por el retroceso de la productividad y el atraso tecnológico como consecuencia de la caída de la tasa de inversión en la totalidad de las actividades económicas de nuestro país dónde el sector arrocero no estuvo exento.

#### LA DÉCADA DE LOS 90'S

Durante los primeros años de esta década el sector arrocero no registraba cambios considerables y sigue reflejando los nefastos efectos producidos por la hiperinflación en el final de la década de los 80's, esto aceleró la aplicación de las propuestas del Consenso de Washington que son políticas vinculadas con la austeridad fiscal, la privatización y la liberación de los mercados (ROFMAN, A. 2001).

La década de los 90's marca a nuestro país por la estabilidad económica proporcionada a partir del proceso de convertibilidad dónde un \$1 era igual a US\$ 1, cabe destacar que este proceso que se vivió en nuestro país por 11 años (período 1991 – 2002) se sostuvo en base a cuatro pilares fundamentales que fueron: la ley de convertibilidad, la desregulación de la actividad económica, las políticas de privatizaciones de las grandes empresas estatales y la apertura externa a los capitales golondrinas que se nutren de las utilidades provenientes de la especulación financiera desarrollada sobre todo en los países emergentes.

En esta etapa histórica se desregulan los mercados agropecuarios, se disolvieron varios organismos reguladores de la actividad, se derogan además las contribuciones e impuestos que financiaban sus actividades y se venden a precio de remate los bienes pertenecientes a estos entes nacionales. A raíz de esta disolución se eliminaron los precios máximos y sostén que estuvieron

vigentes tanto para granos como para las carnes y se liberaron totalmente los cupos de siembras y cosechas.

Estas recetas impuestas desde los organismos financieros internacionales empobrecen y complican aún más a los pequeños y medianos productores reforzando la expulsión del medio rural sin precedentes de los segmentos más vulnerables de la cadena productiva nacional, dejando un panorama social incierto para la mayoría de la población rural hacia el tercer milenio. (BARKSKY, O. 2001)

El sector arrocero como al resto de los rubros recibe importantes inversiones extranjeras, materializadas ellas en megaempresas o multinacionales que traen tecnología de punta y comienzan a cambiar la manera de producir arroz ya que sus explotaciones son más grandes, se pasa así de 500 ha. (que son las que habitualmente podía trabajar un agricultor medio) a 1.500 ha. y más donde prima el uso de las más modernas tecnologías ya sea con la intervención de maquinarias, agroquímicos y genética en semillas de última generación optimizando de esta forma el proceso de producción requiriendo cada vez menor cantidad mano de obra.

Estas megaempresas controlan toda la cadena productiva del arroz desde la chacra hasta el molino, como así también la comercialización del producto. La década de los 90's fue positiva para el arroz como cultivo por los avances realizados en materia productiva, pero totalmente nefasta para los productores tradicionales que en algunos casos tuvieron que abandonar la actividad ya sea por la venta sus tierras o arrendándolas a estos agentes de concentración económica .

Esta década (de los 90's) fue próspera para estos conglomerados económicos ya que con la creación del MERCOSUR y las facilidades de la libre circulación de bienes, servicios y productos, la caída de los aranceles a las importaciones de bienes de capital y la posibilidad de abastecer al mercado brasileño que es el mayor comprador de arroz argentino en este período y compite contra los clásicos proveedores de arroz de Brasil que son los Estados Unidos , Vietnam , Indonesia y Thailandia . (CARBALLO G.C. 2001)

Luego de estos cinco años de bonanza dentro del sector se amplió considerablemente la superficie de siembra ya sea en el contexto nacional como así también en el área de estudio. El sector se vio beneficiado por las

numeras inversiones de capital extranjero reflejado en nuevas tecnologías lo que le dieron competitividad al sector, pero a pesar de esto la ricicultura nacional recibe dos impactos muy fuertes que vuelven a paralizar su desarrollo:

1. Los problemas climáticos acarreados por el efecto del Niño en la campaña 1997/98 que reducen considerablemente los rindes por hectáreas generando una estrepitosa caída en la producción.
2. La devaluación del Real en Brasil hace que sea prácticamente imposible a exportar hacia este mercado. Brasil importa arroz desde el Sudeste Asiático a pesar de ser un arroz de menor calidad es más barato que el producido en nuestro país. Se genera así una verdadera crisis ya que nuestro mercado interno absorbió todo el saldo exportable que tenía como destino el mercado brasileño creando un sobre stock que desmorona los precios internos, ya que Argentina sólo consume aproximadamente el 25 al 30 % del total que se produce cabe destacar que un brasileño consume anualmente unos 105 Kgs. anuales per cápita contra los 4 ó 5 Kgs. anuales per cápita de un argentino.

Esto produce una gran retracción del sector arrocero, que se suma al período recesivo más largo que transitó nuestro país por el agotamiento del modelo de la convertibilidad desencadenando en el año 2002 la devaluación del peso frente a la moneda estadounidense.

### **Período de la Devaluación (Post – Convertibilidad )**

Con la llegada de la devaluación en 2002 y con el nuevo tipo de cambio de US\$ 1 = \$ 3 ó 3,10 ya sea el sector arrocero como el resto de las actividades económicas principalmente las agroindustriales que se desarrollan en nuestro país vuelven a ser competitivas y pueden reanudar las exportaciones de arroz a Brasil , esto dura desde el período 2002/05 , donde la superficie sembrada se vuelve a expandir , se incorporan nuevas tecnologías y se acentúan las diferencias entre los grandes y pequeños productores .

A partir de la campaña 2005/06 en adelante a pesar de los buenos rindes obtenidos reflejado en la utilización de una mejor genética de las semillas, el arroz vuelve a entrar en una meseta por las dificultades de no poder exportarse a Brasil que logra satisfacer su demanda interna vía autoabastecimiento generando graves trastornos para la producción arrocera



de nuestro país reflejados en la caída de los precios, saturación de los silos, etcétera, impactando directamente en la reducción de la superficie cultivada, dando paso a cultivos con mayor mercado y mejores precios como los oleaginosos. (VALENZUELA, Cristina. 2006)

### **Contexto de la actividad arrocera en la Región del Nordeste Argentino (NEA)**

La Región del Nordeste Argentino (NEA) no permaneció ajena a las bruscas fluctuaciones que viene sufriendo el sector arrocero nacional. Dentro de esta región del NEA (sobre todo en la Provincia de Corrientes) es la que reproduce fielmente todos los procesos de cambios pasando de una agricultura de carácter familiar a una actividad arrocera marcada fuertemente por la presencia de multinacionales de origen brasileño, italiano y estadounidense que han cambiado la fisonomía de las explotaciones en grandes extensiones de chacras con máquinas de última generación que poseen dentro de las explotaciones modernas instalaciones que cuentan con silos, secaderos y molinos que tienen como finalidad exportar toda esta producción a Brasil. (SCAVO, Ángel. 2007)

### **Comportamiento del sector arrocero en el Área de Estudio**

El área Chaco – Formoseña (Puerto Eva Perón y General Mansilla / Villa Escolar respectivamente) muestra un comportamiento bastante lineal ya que a pesar de que algunas explotaciones se han contraído y otras en cambio han incrementado su superficie a través de las distintas fluctuaciones registradas en los turbulentos períodos económicos por los que ha atravesado nuestro país, las explotaciones tradicionales (con más de 30 años en la zona de estudio) nunca han perdido su carácter familiar y/o unipersonal en lo que respecta al régimen de propiedad. En los últimos 5 años se asientan en esta área grandes empresas de origen multinacional que se especializan en la producción de semillas híbridas para este cultivo.

La relación de los productores del área en estudio con los principales polos arroceros de las Provincias de Corrientes y Entre Ríos es a través de los molinos que compran la mayor parte de la producción y además de absorber su producción asisten a los productores de la zona con semillas de última

generación, insumos como son el combustible, maquinarias, agroquímicos, etcétera, que posteriormente le son debitados del monto total de sus cosechas, estas empresas acopiadoras en muchos casos están en manos de grupos transnacionales.

Los primeros trabajos de campo realizados dentro este amplio proyecto de investigación son compartidos a continuación en algunas de las problemáticas propias de los productores del área en estudio:

- La necesidad imperiosa de conquistar nuevos mercados externos para canalizar el excedente de producción de este cereal y no tener que sufrir tanto los constantes vaivenes del mercado brasileño principal destino de este cereal producido en nuestro país.
- Incrementar el apoyo por parte del Estado a través de políticas sostenibles en el tiempo hacia este sector ya sea en el ámbito Nacional como en el Provincial y no de caer en soluciones temporarias o puramente proselitista como fue para los productores chaqueños por ejemplo " Chaco Arroz " a mediados de la década de los 90's que nunca se pudo concretar por distintas razones burocráticas en las que se invirtieron miles de pesos de los contribuyentes y no se logró ningún avance en el sector. A nivel nacional disminuir la pesada carga impositiva con impuestos distorsivos que hacen poco competitivo al sector y encarecen los costos de la producción y dar una solución al fluctuante precio del gasoil el cuál es uno de los insumos más importantes dentro de esta actividad en el riego, que muchas veces se pide desde este sector un precio diferencial del mismo como así también se pide al Estado que se asegure su normal abastecimiento.
- La oferta de maquinarias y herramientas no contempla en la mayoría de los casos a los pequeños productores, ya que no se producen estos bienes pensando en ellos sino en los productores medios – grandes y esto se ve traducido en una constante descapitalización y en un envejecimiento de estas herramientas. Los pequeños productores muchas veces alquilan los equipos a los productores más grandes que cobran un alto porcentaje de las cosechas de estos con lo cual sus márgenes de ganancias son cada vez menores.



Maquinarias trabajando en la cosecha de arroz

### **Fuentes de financiamiento de los Productores:**

Los propietarios medianos y medianos – grandes (más de 500 hectáreas) al no tener acceso a los créditos bancarios o el que proveen los molinos acopiadores, ellos realizan actividades complementarias al arroz como por ejemplo: la cría de ganado bovino; o la producción de cultivos alternativos como por ejemplo: girasol, trigo, maíz, sorgo, etcétera.

Otra alternativa es la venta de arroz terminado (descascarado y fraccionado) elaborado en molinos propios, estas actividades ofician muchas veces de “bancos” para financiar el riego y la cosecha que son los momentos de mayor gasto de dinero efectivo por parte de los productores ya que los gastos operativos son mayores.

### **La brecha tecnológica de los productores más pequeños:**

Los pequeños productores (menos de 150 hectáreas trabajadas) en la mayoría de los casos tienen maquinarias y herramientas antiguas (con una antigüedad mayor a los 10 años), ya que el constante avance tecnológico que posee este sector, no es accesible para todos los productores. Muchas veces los productores reciclan sus maquinarias y por ejemplo sacan el motor de un tractor para ponerlo en el bombeo de la chacra, la razón del constante uso del ingenio ante la ausencia de una línea crediticia acorde a la posibilidad real de pago que les posibilite el acceso a las nuevas tecnologías.



Estado de la maquinaria de un pequeño productor arrocero

A pesar de no poder tener máquinas más modernas por parte de los pequeños productores tanto ellos como los demás productores visitados utilizan en sus cultivos los últimos avances en semilla y agroquímicos porque los molinos que compran su producción exigen mayores niveles de calidad para poder exportar a Brasil ya que nuestro país compite con otras naciones para abastecer a este mercado.

### **La Complementariedad del cultivo de arroz con la ganadería extensiva**

Muchos de los productores ganaderos que lindan con estas explotaciones arroceras ceden sus tierras a esta actividad a través del arrendamiento que puede ser pago a través del contado efectivo o a porcentaje de la producción resultante en las tierras de este ganadero;. En algunos casos los arroceros les proveen a los ganaderos agua a través de la extensión del sistema de irrigación y luego de la cosecha los animales pueden pastar libremente dentro del barbecho del arroz, en la temporada invernal cuando las pasturas no son buenas. Algunos agricultores no ven positivo que el ganado se alimente dentro del rastrojo porque produce compactación o voladura de los suelos por eso prefieren el barbecho químico esto se logra a través del uso de productos que contienen glifosato eliminando todo el rastrojo como la maleza y dejan el suelo listo para prepararlo de cara a una nueva siembra de arroz.

## **La alternativa del cultivo de la soja**

A partir de los mejores precios que ofrecen tanto a nivel nacional como internacional el cultivo de soja viene ampliando su superficie implantada compitiendo directamente con el arroz dentro del área de estudio, ya que posee mejor rinde, precio y la posibilidad de ocupar la infraestructura de la arrocera como por ejemplo el sistema de irrigación, mano de obra calificada maquinarias y mayor asistencia técnica.

### CONCLUSIONES:

Las primeras conclusiones que arroja este amplio proyecto de investigación en donde el cultivo de arroz puede convertirse en una alternativa productiva tanto para las Provincias de Chaco como Formosa frente al esquema productivo protagonizado por la ganadería extensiva y los monocultivos de origen industrial tanto textil como oleaginoso, sobre todo en sectores marginales productivos de estas provincias como son los departamentos Bermejo (Chaco) y Laishi (Formosa) área de estudio de este trabajo.

Para que la producción arrocera pueda pasar de ser un mero proyecto político a una realidad tangible y sustentable en el tiempo que pueda generar a futuro cientos de puestos de trabajo genuinos ya sea en forma directa e indirecta. Las entrevistas a los productores empiezan reflejar los reclamos del sector que requieren políticas integrales y diferenciadas por superficie sembrada para lograr que los productores puedan desarrollar una actividad cada vez más eficiente pudiendo incorporar tecnología, ampliar la superficie implantada y diversificar las diferentes actividades dentro de este cultivo.

Otro aspecto interesante que se comienza a evidenciar durante las visitas que se están realizando, es el fuerte apego por la tierra de los productores más antiguos en la zona venidos en su mayoría de la región Mesopotámica hace más de tres décadas ellos mismos se identifican como "chaqueños o formoseños" dependiendo de la margen de Río Bermejo donde desarrollen su actividad.

Además de sentir un fuerte arraigo con el lugar de siembra, es preciso señalar que los pequeños productores visitados siguen adelante con el cultivo de este cereal a pesar de todos los obstáculos financieros, climáticos, o

simplemente pudiendo migrar a la producción de otro cultivo o arrendar sus tierras a los productores más grandes o las agroempresas presentes en la zona.-

#### BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- BARSKY, O y GELMAN, J. *Historia del Agro Argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires, Grijalbo Mondadori, 2001. 460 págs.
- CARBALLO G., C. *Argentina. Transformaciones recientes en el sector agropecuario*. En: PAGLIETTINI, L. y CARBALLO G., C. *El complejo Agroindustrial arrocero argentino en el MERCOSUR*. Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora, SRL. 2001. Págs. 1-25.
- CLOQUELL, S y GIARRACA, N. *Las agriculturas del MERCOSUR, el papel de los actores sociales*. Buenos Aires, La Colmena, 1998.
- ESTEFANELL, G.; BASCO, M. CIRIO, F y OTROS. *El sector agroalimentario argentino en los 90*. Buenos Aires, IICAS, 1997. 166 págs.
- GATTO, Francisco. *Estudios de Competitividad Territorial. Componente A: Las estrategias productivas regionales . Debilidades del actual tejido empresarial , sistema tecnológico, financiero y comercial de apoyo*. Buenos Aires, CEPAL-ONU, 2003. 117 págs.
- GHEZÁN, G.; MATEOS, M. y ELVERDIN, J. *Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina*. Serie Desarrollo Productivo N° 90. Santiago de Chile, CEPAL, 2001.
- GIARRACA, Norma. *Procesos de globalización y cambios en la agricultura argentina*. En Diego E. Piñeiro (Compilador), **Globalización, integración regional y consecuencias sociales sobre la agricultura**. Universidad de la República. Uruguay, 1996
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA. *Inicio de Sesiones Legislativas. Año 2000. P.A.I.P.P.A. Programa de Asistencia Integral a pequeños productores agropecuarios*. Disponible en: [http://www.formosa.com.ar/gov/discursos/ano\\_2000/paippa.htm](http://www.formosa.com.ar/gov/discursos/ano_2000/paippa.htm). Pág. 1 de 3.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA. SE.PLA.DE. Dirección de Estadísticas, Censos y Documentación. *Anuario Estadístico de la Provincia de Formosa*. Formosa, 1997, 216 págs.
- IGUNNE. *Atlas Geográfico de la Provincia del Chaco. Tomo II.: La tierra y la agricultura*. Parcelas de tierras rurales ingresadas a la base de datos del Registro Catastral al 17-06-88. En: GEOGRAFICA N° 6. Plancha N° 4 . Resistencia, UNNE, 1989.
- OFICINA DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS DE DESARROLLO – UNSO/PNUD en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental e Instituto de Colonización y Tierras Fiscales. *Tenencia de Tierra en la provincia de*

- Formosa. República Argentina. Informe Final.** Consultores: Lene Poulsen; Patricia Maccagno, Octavio Pérez Pardo; Daniel Tomasini; Víctor Mazacotte y Ariel Araujo.
- PAGLIETTINI, L. y CARBALLO G., C. **El complejo Agroindustrial arrocero argentino en el MERCOSUR.** Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora, SRL. 2001. 236 págs.
- PANAIA, Marta y otros . **Condiciones y medio ambiente de trabajo en cinco establecimientos agropecuarios arroceros correntinos.** En: Crisis Fiscal , mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el nordeste argentino . Bs. As. ED. LA COLMENA . 2004 . 247 Págs.
- ROFMAN, A. **Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales.** Revista Realidad económica N° 162. Buenos Aires, IADE, febrero-marzo 1999. Págs. 107-136.
- ROFMAN, A. **Transformaciones regionales en la Argentina contemporánea. El perfil general del fenómeno.** En: Globalización y Territorio. VI Seminario Internacional. Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y territorio. Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Escuela de Economía, 2001. Págs. 101-123.
- ROFMAN, Alejandro. **Economías regionales: Diagnóstico y propuestas.** En: **Argentina frente a los procesos de integración regional: los efectos sobre el agro,** Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 1995. Págs. 231-232.
- SCAVO, Angel Vito. **Diagnóstico del sector arrocero del Chaco, después de la convertibilidad.** IIGHI-CONICET, 2007.
- VALENZUELA, Cristina O. **Dinámica Agropecuaria del Nordeste Argentino,** en Cuadernos de Geohistoria Regional N° 38. Resistencia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET, 1999. 105 pp.
- VALENZUELA, Cristina O. **Ganadería y Estancias en Chaco y Formosa,** en Cuadernos de Geohistoria Regional N° 35. Resistencia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET, 1998. 216 pp.
- VALENZUELA, CRISTINA O. **Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el Nordeste Argentino ( Una visión geográfica del siglo XX ) ,** Bs. As. . ED. LA COLMENA. 2006 . 216 pags .

**“UNO SE CRIÓ ASÍ, Y ME VOY A MORIR ASÍ”. LO HEREDADO COMO  
BASE DE LA ACTIVIDAD ALGODONERA FAMILIAR**

**Manuelita Núñez**  
IIGHI-CONICET

INTRODUCCIÓN

Este estudio sobre pequeños productores algodoneros chaqueños se enmarca en una trayectoria de investigación que está en marcha desde el año 2005. En dicha investigación se considera al pequeño productor algodonero como sujeto rural vulnerable, en tanto se encuentra en la situación de riesgo de quedar excluido del sistema productivo.

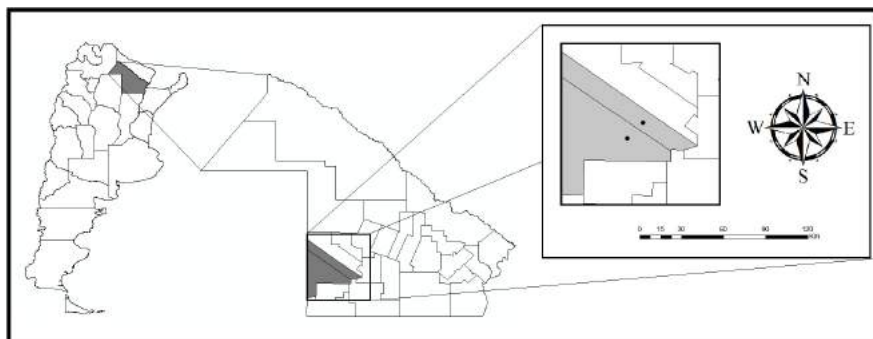
En el marco de mi trabajo de investigación sobre adscripciones identitarias de pequeños productores algodoneros de la provincia del Chaco se analizan aquellas motivaciones que llevan a estos actores a elegir año tras año dedicarse a la siembra del algodón. En particular, nos preguntamos por qué un pequeño productor chaqueño decide dedicarse a esta actividad cada campaña y analizamos cómo se representan y construyen discursivamente estas motivaciones.

La zona geográfica en la que actualmente se está llevando a cabo el trabajo de campo es la del sudoeste de la Provincia del Chaco (Argentina). Esta zona se caracteriza por contener una gran variedad de situaciones productivas, muchas veces muy diversas entre sí. Por lo cual, en este artículo no pretendo responder a los interrogantes respecto de las dinámicas de las comunidades campesinas en general, pero sí atender a las características productivas y relacionales de la agricultura familiar, que aparecen en las categorías propias de las familias algodoneras entrevistadas. Nuestra zona de estudio, además resulta fronteriza con la sojización, que año a año gana terreno a través de pooles de siembra que van desplazando a pequeños y medianos productores.



El área de estudio comprende los departamentos Chacabuco y 12 de Octubre (Figura 1).

**Figura 1**



El cultivo del algodón en el Chaco se ha caracterizado históricamente por una gran inestabilidad en cuanto a su rentabilidad debido a la discontinuidad de políticas reguladoras de esta actividad. Durante el siglo XX, y lo que va del XXI, se ha dilatado la posibilidad de hacer del cultivo algodonero un sostén económico-social fuerte para los productores, así como una actividad provechosa para la economía provincial.

A lo largo de la historia del algodón como cultivo principal en la Provincia del Chaco hasta nuestros días, se han creado entidades estatales de todo tipo a nivel nacional y provincial a los efectos de regular el cultivo y sostener su rentabilidad. En casi todos los casos, estos intentos del Estado en política algodonera han resultado en fracasos, o en el incumplimiento de los objetivos propuestos. Históricamente los intentos de lograr un desarrollo integral de la actividad algodonera que incluyera a toda la cadena de valor, se han visto truncados por la falta evidente de políticas de Estado para lograr estos fines (Larramendi y Pellegrino 2005).

Otro constituyente determinante de la crisis algodonera durante el siglo XX fue la inestabilidad económica del país sobre todo en la segunda mitad del siglo, afectando al algodón por los vaivenes en cuanto al precio, al consumo, etc. (Manoiloff, 2001). Factores como la competencia con fibra sintética luego de los años 60 y la saturación del mercado interno, colaboraron con la merma en la actividad algodonera en general: caída estrepitosa de la superficie sembrada, el cierre del 50% de las desmotadoras y del 70% de

*“Uno se crió así, y me voy a morir así”. Lo heredado como base de la actividad algodonera familiar*

las fábricas aceiteras existentes hasta el momento, fueron algunas de las consecuencias de la crisis del cultivo (Valenzuela; Scavo, 2009).

Las características de la inestabilidad continúan hasta nuestros días. Aunque hubo algunos años con cosechas record (1957-1958), (Manoiloff, 2001), los indicadores nos muestran que la crisis no sólo se sostiene sino que se profundiza. La situación del pequeño productor es agobiante también a causa de la suba de las tasas de intereses de sus deudas, lo que hizo imposible la cancelación a término de las mismas. Esto hizo que muchos agricultores perdieran sus campos y propiedades a causa de los remates durante la década del ‘90. (Manoiloff, 2001). Al día de hoy sigue siendo materia pendiente alguna solución al estado de total inseguridad económica de los deudores.

El estado actual de la producción algodonera argentina se refleja claramente en el informe de este país en la 70ª Reunión del Comité Consultivo Internacional del Algodón en la que se destaca el hecho de que en la campaña 2010/11 la superficie sembrada en la Argentina se incrementó en un 26% respecto del ciclo anterior. La provincia del Chaco representa el 65% de esa superficie, seguida por la provincia de Santiago del Estero con el 16% de la siembra del algodón en el país<sup>1</sup>. Cabe aclarar que durante esta campaña a nivel mundial se registró un alza extraordinaria en el índice A del Cotlook con un promedio muy superior respecto del promedio de precios de los últimos 25 años (Piedra, 2012), esto hizo que promediando la campaña, la baja ‘natural’ del precio, se sintiera con más intensidad. Este dato no pasa desapercibido en las palabras de los productores a quienes este fenómeno les representó pérdidas hacia el final de la campaña.

Esta contextualización nos permite advertir que, en Argentina, el trabajo de la producción familiar algodonera, no se ve directamente influido por el mercado externo debido a que se produce principalmente para consumo interno. Se estima que en Argentina el 25 % de los productores, cuya superficie agrícola varía entre 21 y 90 has, con una superficie promedio de 21,1 ha sembradas de algodón, aportan alrededor del 24% de la superficie cosechada y del 21% de la producción del país (INTA, 2002). A su vez, los minifundistas (aquellos que poseen de 0,1 a 20 has), representan alrededor del 60% del total de productores algodoneros y aportan un 12% de la producción.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Informe Argentina. Sobre la situación actual y perspectivas de la producción algodonera (2011). Buenos Aires.

En este contexto, las posibilidades de los pequeños productores de buscar el progreso en la diversificación del cultivo se vieron limitadas por el escaso margen de crecimiento que la cantidad de hectáreas, su tecnología y conocimiento les permitieron. Esto, y la tradición que representa el cultivo del algodón, hicieron que la mayoría de ellos permanezca en el monocultivo. *“El monocultivo también se reforzó en la tradición, en el temor a los riesgos inherentes a las innovaciones y en el escaso margen de error derivado de la urgencia de asegurar la subsistencia familiar”* (Valenzuela, 2006).

La permanencia de la agricultura familiar en el chaco está íntimamente relacionada con el cultivo algodonero, en el que lo que prima es la lucha por la supervivencia de su modo de producción y su tierra en tanto herramienta de trabajo.

Aquí tomamos en cuenta la definición de Agricultura Familiar utilizada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (Argentina) que concibe la misma como *una forma de vida y un fenómeno cultural tendiente a la reproducción social de la familia en dignas condiciones*. Según esta definición, la agricultura es la principal actividad de la familia, la mayor parte del trabajo es aportada por el grupo familiar y la propiedad de los medios de producción, pertenece a la familia<sup>2</sup>.

En cuanto a la perspectiva desde la cual se considera al sujeto, retomamos la propuesta de Delma Neves (1985) respecto del análisis relacional del fenómeno en el que el actor o grupo social analizado se configura a partir de su ubicación en un mapa preciso de relaciones, y no per se. La autora sostiene que la identificación y diferenciación del campesinado en tanto actor social supone su acción política. La definición del sujeto campesino no necesariamente depende de su oposición ‘hacia fuera’ con otras fuerzas sociales, sino también de su propia dinámica de funcionamiento en su modo de producir agricultura y de controlar los factores económicos y políticos inmersos en ese modo de producir.

Neves propone superar la cosificación de las categorías mediante el hacer explícito que se trata de una construcción representada en las acciones

---

<sup>2</sup> Foro Nacional de Agricultura Familiar. Documento de los lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar. Federación Agraria Argentina, 2006.

*“Uno se crió así, y me voy a morir así”. Lo heredado como base de la actividad algodonera familiar*

sociales de los mismos actores. Esto requiere realizar un análisis de las relaciones sociales en las que están inmersos los sujetos estudiados.

Asimismo, las unidades de producción funcionan como el medio en el cual dichas relaciones se producen. La autora, pese a criticar el vaciamiento y cosificación de categorías ‘tradicionales’ respecto del campesinado, retoma algunos atributos que debieran ser resignificados a través del análisis como son: *“la presencia del trabajo familiar, la relación entre economía mercantil y autoconsumo, importancia de valores familiares en la organización de la producción y en los presupuestos de reproducción.”* (Neves, 1985: 5)

Coincidiendo con Neves, Narotzky (2003) afirma que estas relaciones además están insertas en ámbitos institucionales *“como los de parentesco, la religión, la política, y las relaciones económicas”* (Narotzky, 2003: 137). Esta imbricación con distintas instituciones, le da un marco a la acción política y económica de los grupos y sujetos; explicando, además, los procesos de producción de significados en el proceso productivo y las significaciones de la reproducción social propia de ese proceso (Narotzky, 2007: 185).

En las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, la decisión de sembrar algodón aparece compuesta por un complejo significante que incluye –entre otros aspectos que no son tratados aquí- la puesta en valor de lo **heredado**, del saber-hacer, y de sentimientos relacionados con el aspecto ‘fundacional’ del cultivo. Esto nos muestra que una elección económica y productiva no es sólo eso, ni responde a una lógica exclusivamente mercantil.

En esta oportunidad haré hincapié en aquellas características de la producción familiar algodonera que se presentan como **heredadas** en las representaciones que los pequeños productores poseen sobre su propia actividad y su modo de producción: el **relato fundacional** relacionado con la historia familiar y el progreso a través de la actividad algodonera, la **afección por el esfuerzo** en tanto característica moral positiva y el **conocimiento** en tanto parte del patrimonio y de la historia familiar.

EL RELATO FUNDACIONAL. Las historias de vida de los pequeños productores algodoneros en sus propias palabras aparecen estructuradas como una especie de relato fundacional que opera como base para la concepción de la producción algodonera como característica identitaria y como forma de vida.

Este relato consiste en la historia familiar de inmigrantes –europeos en su gran mayoría- que han llegado a la Argentina en distintas oleadas inmigratorias, y han llegado al norte del país persiguiendo las facilidades de la época para adquirir tierras productivas.

Tal es el caso de Daniel quien cuenta “(...) ellos [sus abuelos] vinieron de Italia, estuvieron primero en- después que bajaron en el puerto de Bs As estuvieron en San José de la Esquina en- no sé bien exactamente la cantidad de años y después cuando el Chaco empezó a dar tierras a los inmigrantes ellos vinieron con otros colonos para esta zona en el año 17, algo así, vinieron para esta zona.” Este tipo de relatos se refuerzan con características que colaboran en la construcción de la actividad algodonera como forma de vida que discursivamente aparece como ‘inevitable’. Es decir, el algodón se representa como fundacional en la historia familiar y como un destino que no puede evadirse. Existe con la actividad y con la tierra una relación sentimental porque es lo que les ha permitido progresar y alejarse de la situación de hambruna de la cual escapaban.

Aquellos productores cuya actividad exclusiva o principal es el algodón, identifican toda su actividad con el cultivo: “*El algodón para mí es una- es una cuestión de.. no sé cómo decirte, de sentimientos porque toda la vida fuimos algodoneros. Mi abuelo fue algodonero. Mi viejo fue algodonero, y ahora sígo yo viste?*” dice Héctor. Esta característica identitaria derivada de la actividad es heredada y elegida al mismo tiempo, por eso decimos más arriba que los relatos fundacionales poseen un tono de ‘inevitabilidad’.

El relato fundacional ocupa un papel importante en la explicación de los productores respecto de por qué eligen cultivar algodón cada año. Son comunes las expresiones de tono sentimental como el amor por el algodón o el agradecimiento por la actividad que ha permitido a sus antepasados dejar atrás una vida de necesidades y pobreza, y progresar hacia una clase campesina que puede subsistir gracias al trabajo familiar. Este relato opera dentro de la familias para reforzar la necesidad de reproducir el modo de producción.

EL SABER-HACER. El conocimiento es también una herencia, ya que se trata de una actividad que se conoce porque se pertenece a una familia que históricamente ha sido algodonera. La mayoría de los productores entrevistados

*“Uno se crió así, y me voy a morir así”. Lo heredado como base de la actividad algodonera familiar*

ha trabajado desde niño en los campos de algodón familiares y poseen recuerdos de padres y abuelos involucrados en el mismo trabajo. Se puede decir que el conocimiento que se tiene sobre la actividad posee su dimensión hereditaria ya que, además del sentimiento por la actividad, se heredan los conocimientos sobre la producción. Los conocimientos de tipo productivo (técnicas, manejo de herramientas, conocimiento agroecológico, etc.) forman parte del complejo de actividades culturales que implica un modo de vida específico del modo de producción. El conocimiento técnico, entonces, forma parte del *habitus* y de lo heredado y del patrimonio familiar, esto lo convierte en una manifestación cultural entre otras, el modo de vida que implica ser algodonero también es un conocimiento heredado: *“trabajábamos todos, en la familia trabajaba todos trabajaban (...) mi vieja también. O sea::: familia como s:::- era la familia del campo de antes que todos estábamos involucrados ahí, todos veníamos del colegio y a la vuelta a trabajar.”* (Rodolfo, 54 años).

El conocimiento aparece como patrimonio cuando se afirma –entre otras cosas- que la actividad algodonera es la única cuyas técnicas se conocen con precisión. Delcaraciones como *“esto es lo único que sé hacer, otra cosa no sé hacer”* o *“es lo que aprendí de chico, todos trabajábamos en familia”*, etc. muestran el arraigo a lo que se conoce, a lo que se sabe hacer ‘desde siempre’. Como quien continúa con una empresa familiar, la producción familiar algodonera posee la capacidad de reproducir sus modos de producción a través de la división del trabajo familiar que involucra a todos sus miembros desde temprana edad.

EL ESFUERZO se presenta como un valor moral altamente positivo. El esfuerzo individual y colectivo, físico y mental que el modo de producción familiar algodonero requiere, también es *hereditario* y aparece como inmanente a la actividad. Desde los primeros tiempos de las familias todo requirió mucho esfuerzo y afección por el trabajo y el progreso alcanzado se debe a ello. Los productores relatan que a sus antepasados *‘todo les costaba más’*, todo se realizaba con mayor esfuerzo, la zafra, siembra y cosecha eran actividades exclusivamente manuales. El esfuerzo se representa íntimamente relacionado con los orígenes del relato del algodonero, es muy recurrente la mención a la voluntad con la que se trabajaba en tiempos pasados a comparación del presente. El esfuerzo, por lo tanto, se convierte en una característica

indispensable del antepasado algodonero. “(...) y le dejaron una parcela de 25 Has nomás a él entonces, por eso, en eso se tenía que desenvolver, pero era una condición infrahumana, yo me acuerdo la historia que él nos contaba, mi abuelo, mi viejo también” (Hector, 64 años).

El esfuerzo de los tiempos pasados se refiere al modo de producción con animales, y con trabajos manuales a lo largo de todo el ciclo: “Y antes de eso, viste, se trabajaba todo con tracción a sangre, con un arado simple, con 4 caballitos y luego un arado doble con 8 caballos...” (Hector). Esta capacidad de trabajo y la afección por el mismo son características que forman parte de lo heredado, ya que están presentes desde los inicios (en los relatos fundacionales) y son base del progreso y la reproducción de la unidad familiar en tanto unidad productiva.

Mientras que el esfuerzo de los tiempos modernos se relaciona de manera más estrecha con la inestabilidad en la rentabilidad del cultivo: la falta de perspectivas precisas, la inestabilidad en los precios, la falta de incentivos coherentes con las perspectivas propuestas por el Estado, y las inclemencias climáticas. Estos factores hacen que la elección por cultivar algodón sea –en algún aspecto- altamente especulativa.

Los productores consultados manifiestan de distintas maneras un desgaste de tipo emocional y mental ante adversidades tales como tener que dejar algodón en los campos sin cosechar, porque se vuelve más rentable perder lo sembrado que gastar en la cosecha. Otra situación muy estresante es la relacionada con el financiamiento informal: generalmente se trata de proveedores conocidos, ya sean particulares o empresas desmotadoras, las que otorgan adelantos -usualmente entregando semillas o dinero- con quienes los productores quedarán en deuda en una mala campaña y a quienes probablemente tengan que recurrir en años subsiguientes. Se trata –además- de personas con las que los productores se encuentran en otras situaciones sociales como por ejemplo en algún club o algún mercado.

Tanto en los relatos sobre los antepasados, como en los de la niñez y presente de los productores entrevistados, la mención al esfuerzo que requiere llevar adelante la actividad algodonera está muy presente. Además está enunciado siempre laudatoriamente como un valor moral positivo inherente al sujeto. No se es algodonero sin esfuerzo.

*“Uno se crió así, y me voy a morir así”. Lo heredado como base de la actividad algodonera familiar*

## CONCLUSIÓN

En síntesis, lo que me interesa compartir en esta oportunidad, es que las decisiones del agricultor algodonero exceden el ámbito productivo o, mejor dicho, **la producción algodonera en el caso de los agricultores familiares incluye factores arraigados fuertemente en lo cultural, como es lo hereditario**. La intención de los pequeños productores de seguir sembrando algodón está atravesada por motivaciones de tipo cultural y sentimental y, ello, no las hace menos racionales, sino todo lo contrario. Expresiones del tipo *“Y bueno, la historia del algodón viste para nosotros es marcada a fuego...”* (Héctor) o *“Ese es el tema viste.. uno se crio así y así me voy a morir”* (Daniel) nos hablan de la importancia de la historicidad de la actividad en las familias, y de que se trata de un complejo que incluye la estrecha relación entre modo de vida y modo de producción.

El ‘saber-hacer’ y ‘el ser’ son fundamentos indiscutibles para considerar las decisiones lo suficientemente conscientes como para ser asimismo racionales. La profunda conciencia de que se ‘*sabe hacer*’ y de que se ‘*es algodonero*’ por herencia, por conocimiento y por convicción, es clave en la conformación de la **identidad** de los pequeños productores, identidad que está indisolublemente relacionada a la producción y al **modo de vida** que ésta implica.

Tener conocimiento de esto es clave para que las políticas públicas se orienten a mantener, no un modo de producción, sino un modo de vida y para que la cadena algodonera nacional asuma que es necesario contemplar los intereses de todos los actores con equidad para la sobrevivencia de la producción.

## BIBLIOGRAFÍA

- INTA. 2002. *Estudio de la Cadena Nacional Agroindustrial Algodón de la República Argentina*. Saenz Peña, Chaco.
- Larramendi y Pellegrino. 2005. *El algodón ¿una oportunidad perdida?* La Plata. Ediciones al margen.
- Manoiloff, R. 2001. *El cultivo del algodón en el chaco entre 1950 y nuestros días*. Resistencia. Meana Impresiones.



- Narotzky, S. (2007) “El lado oculto del consumo” En: *Cuadernos de Antropología Social* N° 26, pp. 21–39
- Narotzky, S. (2003) “Economía y cultura: la dialéctica de la antropología” En: *Quaderns de l’Institut Català d’Antropologia*, n.19: 133-143
- Neves, D. 1985. *Diferenciação socio-econômica do campesinato*. En: Revista de Ciências Sociais Hoje Pp. 220-241. Sao Paulo. Cortez Editora.
- Piedra, D. 2012. Situación Nacional e Internacional del Algodón Campaña 2011-2012. Resistencia. INTA.
- Valenzuela, C. 2006. *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el Nordeste argentino*. Buenos Aires. Ed. La Colmena.
- Valenzuela, C., Vito-Scavo, A. *La resistencia de la agricultura familiar tradicional en el Chaco-Argentina*. En: Economía, Sociedad y Territorio [en línea] 2009, IX (Mayo-Agosto) [fecha de consulta: 1 de abril de 2013] en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11111267005>> ISSN 1405-8421

TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS ACTUALES (Y NO TANTO) DE LA PRODUCCIÓN  
SANJUANINA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS.

**Delia de la Torre<sup>1</sup> y Margarita Moscheni<sup>2</sup>**  
Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) - CONICET

INTRODUCCIÓN

San Juan presenta una estructura productiva en constante crecimiento entre 1993 y 2010, acelerándose en los últimos años. En el periodo señalado creció de manera significativa a partir del 2003<sup>3</sup>. El sector servicios sigue predominando en la estructura del PBG, con la actividad estatal como principal aporte aunque desde aproximadamente seis años, los servicios vinculados a la minería, adquieren fuerte presencia.

Históricamente, la provincia desarrolló su actividad económica en las agroindustrias alimentarias pero en los últimos años, la actividad minera metálica cobra un lugar muy importante.

El crecimiento en los cultivos industrializados exportables y la disminución en la producción hortícola, revelan el impacto de algunos fenómenos asociados al proceso de globalización, como la especialización en producciones altamente demandadas por el mercado externo. De este modo, se refuerza la subordinación de los territorios en desarrollo a la dinámica de acumulación global.

La superficie cultivada creció, fundamentalmente en aquellos cultivos con beneficios impositivos y con predominio de la vid. A pesar de este incremento, la cantidad de viñedos disminuyó, especialmente en la fracción

---

<sup>1</sup> Docente-investigadora de la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ).

<sup>2</sup> Docente-investigadora de la UNSJ y becaria del CONICET.

<sup>3</sup> En el año 2003, el PBG era de 1.932 millones de pesos a precios constantes de 1993 y en el año 2010, aumentó a 5.176 (Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas-San Juan).

más pequeña de la producción agrícola, que junto al crecimiento de los estratos más altos, revela un gradual proceso de concentración productiva<sup>4</sup>.

El olivo, el ajo y la cebolla, también cultivos tradicionales y de gran importancia están sufriendo una de las mayores crisis. En la campaña 2006/2007 según un Relevamiento de la Dirección de Hidráulica, se cultivaban alrededor de 2.800 has de ajo que en el 2013 bajó a 700 has. En el caso de la cebolla, pasó de cultivarse 3.551 has en el ciclo 1996/1997 a 2.509 has en 2006/2007<sup>5</sup>. El sector olivícola también registró pérdidas productivas importantes, con la sucesiva erradicación de plantas y con la consecuente desaparición de agentes. Sin duda la crisis internacional impactó, pero no existe ninguna política pública en la Provincia que ayude a mitigar el efecto sobre estos cultivos

Actualmente suman unas 16 las fábricas de aceite de oliva local y unas 20 elaboradoras de aceituna en conserva y con ello, las salidas de olivas sin elaborar pasaron en los últimos años de un promedio de 7.500 a 22.500 toneladas. O sea, se triplicó el envío de aceitunas sanjuaninas a industrias olivícolas de La Rioja, Catamarca y Mendoza, según el anuario frutihortícola

---

<sup>4</sup> Los viñedos tuvieron una tendencia negativa; en el año 2009 se registraron 5.524, mientras que en 1990 existían 9.037 unidades productivas, es decir disminuyó más de la mitad del total (3.513 viñedos). En el año 1990 la mayoría de estas unidades productivas, que representaban el 93% del total, tenían menos de 15 hectáreas, ocupando el 56% de la superficie total cultivada de vid. Este segmento, sufre en el 2009 una reducción importantísima del 50%, pasando de 8.459 en 1990 a 4.718. Pero para el 2009, sigue representando un porcentaje alto en el total (85%) ocupando un 40% del total de la superficie de vid, casi todos con uvas comunes, lo que ubica a sus propietarios en un sector vulnerable ya que sufren las distintas crisis con mayor impacto. Dentro de este grupo (de menos de 15 has.), hay un 59% de viñateros que tienen menos de 5has., lo que está indicando aún más las dificultades que presentan los pequeños productores. Por otro lado, se verifica un aumento continuo en los estratos medianos y grandes. Los viñedos entre 25 y 50 has, en 1990 ocupaban el 17% de la superficie con vid, cifra que se incrementa a 19,5 en el 2009. Los de más de 50 has registraron un crecimiento más acelerado aún. Así, mientras que en el año 1990 ocupaban el 10% pasan al 25% de la superficie en 2009.

<sup>5</sup> Además de la reducción de hectáreas, el sector cebollero está afectado por las fluctuaciones del mercado y los bajos precios pagados. En el 2013 por ejemplo un distribuidor pagaba \$15 al productor por una bolsa cebolla de 22 kilos, lo que suponía una ganancia de sólo \$2,50 al productor primario quien tenía un costo de producción \$12,50. Sin embargo, el distribuidor ganaba sólo por la intermediación, sin asumir los riesgos y costos productivos, entre \$20 y \$25, ya que la bolsa se vendía en el mercado local entre \$35 y \$40 y \$50 en el mercado Central de Buenos Aires. Pérez, E. (10 de noviembre de 2013). Una campaña muy dura para los ajeros y los cebolleros. Diario de Cuyo recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=597994](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=597994)

elaborado por la Cámara de Productores de Frutas y Hortalizas de San Juan (De la Torre, D. 2010).

Este modelo, está planteado dentro del discurso hegemónico y como parte de las estrategias de crecimiento económico que implementan las regiones para ajustarse al proceso de internacionalización. El desarrollo se basa en una fuerte presencia de grandes empresas-firmas transnacionales, especialmente en las cadenas productivas (vitivinicultura, olivicultura<sup>6</sup>, hortícola y minera).

La industria de base minera, por su parte, presencia la radicación de la gran empresa transnacional en la exploración y explotación de los recursos, dejando a las Pymes sólo la pequeña minería -no metálica-. Esta actividad implicó una importante transformación en la estructura productiva en San Juan. La minería surge como uno de los ejes de desarrollo en la agenda provincial y desplaza en términos de producción, inversión y valor de exportaciones a las tradicionales actividades agroindustriales en San Juan. Como producto de ello, una considerable cantidad de empresas trabajan directa e indirectamente en la provincia vinculadas a esta actividad. En torno a la minería se ha configurado un grupo económico y social, que crece bajo el amparo de diversas promociones estatales, y que logra ubicar a la provincia en una posición de liderazgo minero a nivel regional<sup>7</sup>.

En este trabajo se realiza una síntesis de las principales transformaciones en la economía de San Juan en los últimos años, señalando las cuestiones fundamentales de la estructura productiva, las principales políticas públicas y algunas propuestas de lineamientos de políticas públicas.

#### LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y LAS RESTRICCIONES ESTRUCTURALES SIN RESOLVER...

Al finalizar la década del 80, la vitivinicultura atraviesa por una grave crisis, que culmina en los '90 en el marco de reformas macro económicas y el

<sup>6</sup> Aunque se verifica a partir de 2011, una baja en su participación en las exportaciones.

<sup>7</sup> Conjunto de políticas que fomentan el desarrollo del sector, comenzando por la ley 4.771/80 que incluía beneficios impositivos, las leyes 5182/83 (Fondo de Desarrollo de Explotación minera), ley 6.089/89 (creación del IPEEM), Ley Nacional de Inversiones Mineras 24.196/93 y la provincial que se adhiere 6.387/93, ley de Asistencia a la Actividad 8.223/11 (que en el art. 1 autoriza al P. E. Provincial a disponer de hasta diez millones de pesos para asistir a esta actividad mediante la bonificación parcial de la tasa de interés de los préstamos que las empresas obtengan en el Banco de San Juan).

cambio de la lógica entre el Estado y el sector privado que implicaron entre otras políticas, privatizaciones, desregulaciones y apertura externa. Argentina consolida su integración comercial al mundo principalmente a través de sus productos agroindustriales. En este marco las economías regionales adaptan sus producciones de cara a las exigencias del mercado internacional, que opera como patrón para implementar diversas transformaciones, entre ellas:

*-Además del crecimiento de la superficie cultivada, se detecta un particular avance de los procesos de urbanización sobre zonas tradicionalmente dedicadas a la agricultura.*

Como se dijo anteriormente, el incremento en la superficie se especializó principalmente en aquellos cultivos industriales, exportables y cuya producción fue estimulada por el régimen impositivo implementado por la Ley de Desarrollo Económico. Paralelo a ello, se produce una pérdida considerable de producciones agrícolas destinadas a la horticultura y frutas dejando zonas en que avanza un sostenido proceso de urbanización en tierras muy aptas para los cultivos agrícolas (Zonda, Pocito, Albardón).

*-Reconversión hacia variedades de uva de alta gama y pérdida de variedades tradicionalmente producidas por pequeños y medianos productores, como la uva cereza.* Entre 2000 y 2009 la superficie cultivada con variedades de alta gama se incrementó en 4.058 has, pasando de 13.369 a 17.427 hectáreas, de las cuales el 65% son tintas, entre las que se destacan son syrah, bonarda y malbec. Más precisamente, la primera de ellas tuvo un aumento del 37% con relación al año 2000, la segunda un aumento del 52% y la variedad Malbec mostró incremento del 81%.

Por el contrario, el resto de las variedades pasaron de 22.260 hectáreas en el 2000 a 20.218 en el 2009, es decir que se redujeron 2.042has.

*-Plantaciones viejas e infraestructura vitivinícola ociosa por obsolescencia.* El sistema de conducción dominante es el parral y sus plantaciones tienen una antigüedad, en su mayoría de más de 25 años y con vides comunes<sup>8</sup>. La mayoría de la vasija vinaria es de cemento.

---

<sup>8</sup> Estos viñedos, se caracterizan por un marco de plantación reducido, un tipo de labranza tradicional, riego gravitacional, que tiene como consecuencia la pérdida de eficiencia en el uso del agua, un inadecuado manejo nutricional del cultivo y la ausencia de programas de prevención de plagas y enfermedades (Batistella y Quaranta, 2010, p. 246).

- *Pasaje del sistema de maquila al mercado de la uva.* Hasta 2010, casi la mitad del vino es elaborado por cuenta de terceros, volumen que asciende a un 44%. En el 2012 sólo el 11% de la uva elaborada era propia, el 63% comprada y el 26% pertenece a terceros (maquila). Esta última cifra está indicando que el bodeguero en los últimos años, ha decidido comprar uva y no elaborar a maquila.

Este dato es inquietante si se tiene en cuenta que los productores que elaboran a maquila son los pequeños y medianos agentes no integrados. Aunque con sus dificultades de aplicación este sistema<sup>9</sup> permitía que el productor sea dueño del vino y no de un bien perecedero como la uva.

Así se revela un grado importante de desintegración en la cadena por parte de la mayoría de los productores que junto a la fuerte atomización de productores y la consecuente concentración en el sector de elaboración de vinos pone en evidencia por un lado, la poca integración de los productores y las fuertes asimetría del sector.

-*Persistencia del minifundio.* Según el censo realizado por el INV durante la temporada 2010-2011, un 77% del total de las viñedos sanjuaninos tienen menos de 10 ha. Los productores que dirigen la finca son de edad avanzada (60 años de promedio); con escasa predisposición a integrarse horizontal y verticalmente (sólo un 4% están dentro del sistema cooperativo) y difícil acceso a financiamiento e información en general.

-*Reconversión significativa hacia el mercado del mosto.* Casi el 50% de la producción de uva se destina a mostos y con una importante participación en las exportaciones. San Juan elabora el 47% del mosto sulfitado y el 51% del concentrado del total del país. Para abril del 2013 San Juan registra una existencia de vinos que alcanza los 800.696 hectolitros (79% genéricos y 21% varietales) en tanto la de mostos supera esa cifra con 1.183.213 (95% sulfitado)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> “La maquila, más que una institución para favorecer al viñatero significó una solución parche por la falta de integración, que demostraba una vez más la ausencia de cambio en el mercado vitivinícola ya que las relaciones de fuerza siguieron siendo las mismas: el bloque bodeguero hegemónico imponiéndose y los productores vitícolas no integrados, sin márgenes para capitalizarse, mucho menos modernizarse e integrarse a la dinámica de acumulación dominante” (Moschen, M y Cherioni, N, 2012, p.278)

<sup>10</sup> Fuente: INV disponible en <http://www.inv.gov.ar/PDF/Estadisticas/Existencias/2013/ExistenciasVinosMostos0413.pdf>

La industria del jugo de uva mostraba un comportamiento de progresiva suba en el mercado internacional, en el 2012 se vendió todo el stock lo que hizo suponer que el 2013 iba a ser “el año del mosto”. Sin embargo, el primer cuatrimestre del año muestra que, a diferencia de lo esperado, en abril el volumen vendido al mundo de mosto bajó 6,14 por ciento, y acumula en el primer cuatrimestre del año una caída del 21,67 por ciento. La facturación creció, un 2,05 en el acumulado enero-abril, en relación al año anterior, traccionada por un aumento inédito del precio<sup>11</sup>.

La caída del mosto afecta directamente a San Juan, por ser la principal provincia elaboradora del país de mosto sulfitado, con el que después, las mosteras elaboran el mosto concentrado de exportación.

El sector, lo atribuye a la pérdida de competitividad que atraviesa toda la industria alimenticia en general, y la vitivinícola en particular: el alza del costo de fletes, de la mano de obra y el tipo de cambio deja a los exportadores locales en desventaja frente a competidores internacionales con excedentes de producción para exportar debido a la menor demanda de sus mercados internos<sup>12</sup>.

*-Diversificación al interior del sector vitivinícola tradicional en la provincia, explicado por un crecimiento en la producción de pasas y uva en fresco además del mosto.* Mientras que en 1992 se producían 4.472 toneladas de pasas, en el 2011 se pasó a 3.486.598 toneladas. La uva de mesa, tuvo en los últimos años, un crecimiento muy interesante en términos de superficie cultivada y participación en las exportaciones, en 1992 se produjeron 4.969 toneladas, que ascendió a 3.486.598 en el 2011. Pero en los últimos tres años bajaron las exportaciones con la consecuente disminución en la rentabilidad<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Fuente: Pérez, E. (30 de mayo de 2013). Contra lo esperado la exportación de mosto va en picada. Diario de Cuyo. Recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=574744](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=574744)

<sup>12</sup> La eliminación de los derechos de exportación también es otro elemento que preocupa a los empresarios. “No sólo que estamos fuera de competitividad respecto a otros países, sino que además el impuesto a la exportación, mal llamado retención, nos impide gestionar por ejemplo la eliminación del duty en Estados Unidos, un impuesto de 138 dólares que se agrega al precio de la tonelada de concentrado y del que por ejemplo Chile está exento”, explicó Jorge Rives, referente local y gerente de MostoMat. Pérez, E. (30 de mayo de 2013). Contra lo esperado la exportación de mosto va en picada. Diario de Cuyo. Recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=574744](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=574744)

<sup>13</sup> El volumen exportado en las últimas tres temporadas refleja una caída del 45%, teniendo en cuenta que los más de 39 millones de kilos despachados en la temporada de diciembre 2010

La diferencia entre los costos internos y el precio internacional es cada vez menor, lo que impacta en una caída de materia prima demandada por los grandes agentes operadores y exportadores. Esto repercute en los productores pequeños y medianos que en años anteriores tenían asegurada sus ventas.

*-Producciones altamente competitivas de significativo éxito comercial a escala mundial, tutelados generalmente por agentes externos al territorio. Se pasa de una estructura productiva predominantemente destinada al mercado interno a una exportable, cuyo indicador más importante es el crecimiento exponencial de las ventas externas, y la mayor participación de la provincia en el total de las exportaciones nacionales, beneficiado además la paridad cambiaría a partir del 2002.*

Sin embargo, ese crecimiento de la provincia se caracteriza por estar absolutamente concentrado. En el 2011 el 75,3% del total provincial exportado provenía del oro (Dirección Nacional de Desarrollo Regional)<sup>14</sup>. Al oro, le siguen los productos vitivinícolas, de los cuales la uva en fresco es controlada sólo por 4 empresas extraregionales.

*-Transnacionalización, concentración productiva, control territorial y subordinación social.* Este punto tiene una alta relación con lo que se viene diciendo hasta ahora. En el 2012 sólo 10 empresas en la Argentina controlaban el 83,87% de la producción exportable de mostos, cinco de las cuales, operan en San Juan. Tanto FECOVITA como Peñaflor son líderes también en la cadena del vino. El ejercicio de la territorialidad y su dominación para con el resto de los agentes del circuito es indiscutida. Un ejemplo de ello, es la firma de un contrato de exclusividad entre FECOVITA y la tradicional Estornell, una de las pocas fábricas concentradoras en San Juan que, a partir de dicho convenio dejó de ofrecer el servicio al resto de los agentes<sup>15</sup> (Moscheni, 2013).

---

a abril de 2011, descendieron a 21.590.676 en la temporada que acaba de terminar en abril pasado, según un informe que acaba de terminar la Cámara de Comercio Exterior de San Juan. A la pérdida de mercados, con Brasil a la cabeza, cuyas compras cayeron el 60,47% en el periodo analizado; se suman la pérdida de exportadores locales que de un número de 56 cayó a 40 en 3 años, es decir, un 29% en cantidad (Diario de Cuyo, 10/06/13) Pérez, E.

Recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=576239](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=576239).

<sup>14</sup> El 65% del valor FOB del 2009 es obtenido por las ventas de una sola empresa, Barrick.

<sup>15</sup> *“Nosotros elaboramos vino y mosto concentrado, y a éste lo exportamos nosotros mismos, en realidad hacemos mosto sulfitado, nos lo concentra MOSTOMAT, que es con quien trabajamos actualmente, porque antes trabajábamos con Estornell, hasta que vino que vino el monopolio FECOVITA, y se apoderó de Estornell. Estornell tiene la mejor y más*



En el caso de la uva en fresco la situación es similar, en el 2009 el 51,21% de las exportaciones eran controladas por Expofrut (32,84%); Tala Viejo (9,76%)<sup>16</sup> y Patagonian Fruits Trade (8,71%) (Miranda y Novello, 2009, p. 50). Expofrut ejerce un fuerte liderazgo comercial, al ser la principal empresa exportadora<sup>17</sup>. En el 2010 exportó 16 millones de kilos de uva de mesa, que comprende el 40% del total exportado por San Juan en ese año. En la actualidad posee en la Argentina 25.000 has y alrededor de 21 galpones distribuidos en distintas provincias, en las que procesan y fraccionan uva en fresco, cítricos, frutos de carozo y pepitas, ajos y cebollas entre otros. Compra a más de 500 productores en el país y 3.500 hectáreas de frutales propias. En lo que respecta sólo a uva de mesa, en el 2010 tenía entre San Juan y La Rioja sólo 440 hectáreas con vid propia y contratos con 190 productores entre las dos provincias<sup>18</sup>. Es beneficiaria de PROVIAR, y en la actualidad tiene dos grupos de productores formados en la provincia. En San Juan posee 3 cámaras de frío y 8 túneles de pre frío. Su infraestructura se completa con un empaque que procesa 4 millones de kilos de uva y emplea a más de 1.200 empleados transitorios (Tiempo de San Juan, 23/07/2012).

*-Proceso de exclusión de los agentes pequeños y medianos que no pueden adaptarse a las exigencias del mercado nacional e externo. La vulnerabilidad*

---

*grande planta concentradora de mosto en San Juan y FECOVITA la tiene con exclusividad en este momento. Antes Estornell se dedicaba a hacer el servicio de concentración, entonces uno llevaba su mosto sulfitado o uva eventualmente, ellos hacían el servicio de elaborar el mosto concentrado y se lo entregaban puesto en tambores o como fuera pactada la exportación sobre contenedores, listo para exportarlo. Nosotros éramos clientes de Estornell y FECOVITA también. Desde el año pasado FECOVITA hizo un acuerdo con Estornell acordando la exclusividad de la planta y nos corrieron a todo el resto, o sea los otros 6 o 7 clientes que tenía Estornell tuvimos que irnos, y eso muestra el comportamiento de FECOVITA, que si bien es una cooperativa, es uno de los peores monopolios que yo haya conocido. El presidente de la sociedad nuestra fue a hablar con FECOVITA para ver la posibilidad que trabajáramos con ellos, que ellos nos hicieran el servicio de concentrado. El hombre de FECOVITA les dijo “nosotros creemos que el mercado del mosto concentrado (dibujando un reloj de arena) está acá (en el cuello) en este punto está FECOVITA y todos tienen que pasar por ahí. Es realmente horrible, ese es el comportamiento de la Federación de Cooperativas, y desde ese momento empezamos a trabajar con Mostomat” Bodeguero y productor de mosto mediano.*

<sup>16</sup> Que en San Juan tiene en total 400 hectáreas.

<sup>17</sup> Fue comprada en 1993 por el grupo italiano Bocchi, adquirida en el 2010 por el grupo belga Univeg y recientemente vendida a un fondo común de inversiones

<sup>18</sup> La producción propia en San Juan no es relevante respecto al total exportado. Su finca “Doña Rosa” en Albardón, no tiene más de 200 hectáreas.

es cada vez mayor por la nula rentabilidad y su posición de rehenes de las grandes bodegas y mosteras<sup>19</sup>.

En el caso del olivo, el productor se ve obligado a elaborar por su cuenta como si fuera a maquila. Un productor de 10 has con un empleado tiene un costo de 1,4 \$/kilo en el 2013, sin empleado el costo es de 0,6 \$/ kilo pero en este caso, es un precio engañoso porque oculta la remuneración de su trabajo físico (Productor y experto). El valor del 2013 fue entre 1,7 y 1,9\$/kilo. Como se observa, el desfinanciamiento, el poder que ejercen los acopiadores y las empresas aceiteras, hacen que este sector sea más frágil y tienda a desaparecer.

*-Tendencia hacia una fuerte re-primarización productiva, el tránsito de un mercado concentrado (vino a granel) hacia otro (jugo de uva) con caída en el valor agregado de los productos industrializados.* El incremento de los insumos secos en los vinos, empuja a los bodegueros que estarían en condiciones tecnológicas de fraccionar a optar por la venta a granel para garantizar niveles mínimos de rentabilidad e incidiendo en la caída del valor agregado de los vinos originarios de la provincia (Moscheni, 2013). Según un especialista en vitivinicultura, San Juan tiene una participación de 5,98% por cada dólar que ingresa en concepto de exportaciones de vinos, siendo la segunda provincia productora de vinos<sup>20</sup>, y teniendo 155 bodegas elaborando en el 2011 (de 265 inscriptas), según datos del INV. Sin embargo, no es un dato sorprendente cuando un año antes los datos arrojados por la misma institución indicaban que mientras Mendoza había despachado 683.530 hectolitros de vinos fraccionados en botellas de 1000 a 1500 cc con un total de 54 bodegas fraccionadoras, San Juan registró sólo 3 bodegas fraccionadoras que despacharon 3.942 hectolitros en envases del mismo tamaño.

Mendoza es el gran comprador de uvas y vinos finos a granel de San Juan que luego fracciona<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> El precio final al productor está muy afectado: en el 2011 el litro de vino blanco rodaba entre los 0,90 y 0,95 centavos y el mosto a \$1,20 el litro. Pérez, E. (13 de febrero, 2011). Diario de Cuyo. Recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=446320](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=446320)

<sup>20</sup> Mendoza tiene una participación del 87,72% y Salta, La Rioja, Neuquén y Río Negro con un 2,33%, 1,67%, 1,63% y 0,47% respectivamente, con mucho menos viñedos y bodegas que San Juan. Suplemento Verde 12 de enero de 2013.

<sup>21</sup> La planta de Peñaflores de San Juan sólo fracciona vinos comunes y todas las marcas de vinos varietales las hace en Mendoza.

## Y SI DISCUTIMOS POLÍTICAS PÚBLICAS....?

Como se dijo anteriormente, la estructura socio productiva de la provincia registra un alto porcentaje de productores “tradicionales”, no integrados para los que el diseño de políticas de acceso a procesos tecnológicos blandos y duros de última generación debe ser primordial. En este marco, si bien hay líneas dentro del PEVI, concretamente el PROVIAR, y las investigaciones hechas en el INTA, avanzan hacia el incremento de productividad de estos agentes<sup>22</sup> lo hacen en el marco de la institucionalización de una agricultura de contrato.

La política pública eje, en términos de recursos y de articulación de esfuerzos y compromiso público y privado para la vitivinicultura, es el Plan Estratégico Vitivinícola (2003). A partir del mismo, el sector logra por primera vez identificar y coincidir objetivos y metas para cada uno de los eslabones de la cadena y concretarlos en una sola política de manera coherente en el largo plazo. Sin embargo, las numerosas intervenciones desde su implementación han arrojado resultados insuficientes para producir cambios en los puntos más débiles y estructurales de la cadena. El procedimiento que institucionaliza a través de PROVIAR una relación de compra-venta en la que el que vende proviene de una estructura altamente atomizada y el que compra de una altamente concentrada, no implica un avance en la corrección de las asimetrías, sino más bien la legalización de la tradicional estructura oligopsónica que media entre bodegueros y viñateros. En definitiva el Plan supone mantener cautivos a los productores de los agentes con mayor poder económico y de decisión política (De la Torre y Moscheni, 2012).

La falta de integración de los productores primarios tradicionales requiere de políticas de asociación horizontal e integración vertical a través de la construcción de secaderos de pasas, frigoríficos estatales para la uva de mesa, subsidios para la compra de insumos para empaque o al fraccionamiento de vino, con participación directa de los productores no integrados asociados. Por ello, un centro importante de los lineamientos de políticas públicas debe ser el fomento de mecanismos de asociatividad de agentes productores y de integración de las Pymes en los eslabones de las cadenas productivas.

---

<sup>22</sup> En el caso de PROVIAR por ejemplo se subsidiaron renovaciones en infraestructura (palos y alambres), reconversiones parciales, compra de tractores e implementos de riego por goteo.

Aumentar la productividad y eficiencia en el uso de la tierra es un significativo avance pero debe ir acompañado de condiciones de rentabilidad. El bajo precio de la materia prima requiere políticas de fijación de precios mínimos o regulaciones enérgicas que limiten la concentración del mercado y por lo tanto, el dominio por parte de los grandes agentes de las condiciones del mercado.

En este marco la regulación de las condiciones legítimas de la competencia comercial, en las que se configuran los precios, la promoción de asociaciones horizontales o integración, el establecimiento de cuotas de mercado, en particular para oferta nacional, la limitación de intermediarios y compra directa a productores, o la promoción de acuerdos comerciales de “comercio justo”, serían prácticas al efecto.

En la última década San Juan registró una experiencia en el caso del mosto en que el Estado intervino en la compra de la uva, elevando como consecuencia el precio ofrecido originalmente por los grandes agentes. En el 2007 en un contexto en que el valor de la uva había alcanzado un nivel muy bajo, el Estado provincial intervino en el mercado como demandante y compró uva para mosto con el objetivo de tonificar los precios. El Estado creaba el fideicomiso denominado “Mandataria San Juan” que compraba todo el mosto ofrecido en el mercado de la provincia (a productores que elaboran a maquila y a bodegueros que elaboran el sulfitado), concentrando en un solo lugar y obligando a las grandes concentradoras exportadoras (que se quedan sin vendedores de materia prima) a comprarle a un valor superior del que estaban dispuestas a pagar a cada productor por separado<sup>23</sup>. La operatoria benefició a 500 productores y 9 bodegas depositarias, comprendiendo un total de 12 millones de litros de mosto sulfitado, valuados en 0,58 centavos, mientras que previa a la operación ese valor oscilaba en 0,38 centavos. De esta manera, la Provincia logró subir el precio ofrecido por las grandes mosteras que especulaban con un valor relativamente bajo.

En el 2009 y por última vez, esta operatoria se repite, pero con la diferencia que actuaba como órgano fiduciario la entidad Mendoza Fiduciaria S.A, aunque continuaba figurando el Gobierno de la Provincia de San Juan.

---

<sup>23</sup> El Banco San Juan operó como el inversor de Mandataria San Juan, prestando dinero al fideicomiso para adelantarle efectivo a los productores y elaboradores con problema de financiamiento.

Una de las cláusulas a destacar fue que el reglamento establecía que el establecimiento o bodega elaborador de mosto o vino estuviese radicado en San Juan.

Actualmente, existe el programa local denominado “operativo mosto”, que otorga un subsidio de \$0,15 centavos a productores viñateros por cada kg. de uva destinado a mosto. Es una política muy diferente a la anterior, que en definitiva favorece a los grandes agentes concentradores que afianzan su dominio a través de un subsidio indirecto del Estado.

Es estratégico además avanzar y continuar en la innovación de la organización de la producción y el trabajo para reducir los costos y los tiempos. Respecto a este último punto el INTA creó un plan de modernización con el objetivo de incrementar la productividad de la mano de obra y reducir en un 28% los costos, fundamentalmente en la cosecha. Las innovaciones no están centradas particularmente en cultivos sino que el plan consiste en la introducción de carros cosecheros, binnes (cajones) y autoelevadores. En un plan que se puso en marcha en San Juan en enero de 2013, con una operatoria que consistió en el financiamiento para la compra de equipos por parte del Ministerio de Producción provincial a municipios y organizaciones de productores, que a su vez se los prestan a los productores. Los fondos para financiar esta política provienen de la devolución a San Juan del 50% de retenciones por exportaciones vitivinícolas<sup>24</sup>.

La informalidad laboral, en particular en las tareas temporales, sigue siendo un desafío para el Estado y los propietarios de los medios de producción. El subsidio al blanqueo de trabajadores en las fracciones de productores no integrados es una alternativa. En Cuyo desde marzo del 2012 está en vigencia el Convenio de Corresponsabilidad Gremial para la vitivinicultura, en el marco de la ley 26.377 y el decreto 1370/08. Esta regulación enmarca a los trabajadores temporarios de cosecha y tiene como objetivo que el empleador pague un aporte patronal mensual que cubra las obligaciones de obra social, jubilación y seguros.

Este acuerdo se realiza teniendo en cuenta el carácter estacional y la alta rotación de mano de obra que caracteriza a este sector, que dificulta la recaudación y el cumplimiento de las obligaciones sociales, y permite a los

<sup>24</sup> En años anteriores estos fondos financiaban el operativo mosto, que en el 2013 no se implementó.

trabajadores temporarios el acceso al sistema de seguridad social, incluyendo a su familia<sup>25</sup>.

Se efectiviza mediante la firma de un acuerdo a través del cual “el empleador reemplaza el pago mensual de aportes y contribuciones destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido, englobado dentro de la denominada “tarifa sustitutiva”<sup>26</sup>, que se realiza en el momento más adecuado del proceso productivo”<sup>27</sup>, de esta manera simplifica en uno sólo, los distintos pagos<sup>28</sup>. El productor deberá pagar la tarifa y el INV operará como agente de retención, informándole al bodeguero si el productor está habilitado o no para

---

<sup>25</sup> “Tiene un espíritu, el blanqueamiento de todos los trabajadores cosechadores, cuando se hace hay un punto muy importante es que se crea un canon que todas las empresas tienen que depositar en base de las plantaciones que ellos tienen, antes había una finca de 10 has por ejemplo, ellos cosechaban con 1 o 2, o 100, o 200 trabajadores, y a veces declaraban 1, 10, 15 o 20 y sobre esos trabajadores era lo que se depositaba en la AFIP, entonces se evadía el depósito de todos los demás trabajadores que no declaraban, hoy en día eso está convenionado de que por tantos quintales tienen que trabajar tantos trabajadores, más allá de que trabaje o no trabaje, trabajen menos, o trabajan más, por ejemplo por esa cantidad de quintales tiene que trabajar con 4 trabajadores, tiene que tributar por esa cantidad de trabajadores, si lo hace con 2 tiene que tributar por 4 y lo hace con 10 tiene que tributar igual con 4 igual. Si ellos no tributan no pueden vender sus caldos, sus vinos, el producto que ellos elaboraron no es liberado, y por lo tanto no pueden vender, y en la próxima cosecha no puede ni siquiera cosechar porque no liberaron su producto en tiempo y forma”. Secretario General Sindicato.

<sup>26</sup> “El importe de esta tarifa sustitutiva se fijará año a año tomando como base el valor del tacho de cosecha que fije el Convenio Colectivo de Trabajo 154/91. Para la campaña 2012, el valor de la tarifa sustitutiva se estima que será de \$ 4,59 por quintal. Es decir que se dejan de determinar las contribuciones patronales por trabajador fijándose a partir de marzo del 2012 por quintales cosechados a razón de 4 tachos por quintal” Fuente: Se pone en marcha el convenio de corresponsabilidad gremial. (04 de agosto de 2012). *Los Andes*. Recuperado de <http://www.losandes.com.ar/notas/2012/8/4/pone-marcha-convenio-corresponsabilidad-gremial-658388.asp>.

<sup>27</sup> Fuente: Portal web de Ministerio de Trabajo. Recuperado de <http://www.trabajo.gov.ar/seguridadesocial/convenios.asp>

<sup>28</sup> La organización de viñateros más representativa de la provincia, Federación de Viñateros, renunció a la firma del convenio de corresponsabilidad gremial en el 2013. Uno de sus dirigentes afirmó: “Nosotros hemos renunciado al convenio, o sea la Federación de Viñateros, porque los que cosechan con carrito tienen menos cosechadores se calcula un 50 por ciento menos y nos cobran por 100 cosechadores entonces que lo que justifican es que tienen los carritos cosechador, como un medio mecanizados semi asistida la cosecha, si se usaban 100 cosechadores con los carritos ahora usan 50 pero te quieren cobrar por 100, no te tiene en cuenta la inversión que vos hiciste y la realidad si vos tenés 50 cosechadores, tenés que pagar la ley a 50 no ha 100. Entonces renunciamos”.

vender sus vinos. En caso que el productor no cumpla con las declaraciones respectivas, el INV no autorizará los movimientos de sus vinos.

Con este acuerdo se le garantiza obra social, asignaciones familiares, acceso al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), cobertura de riesgos del trabajo (ART) y seguro de desempleo. A su vez el productor difiere el pago de los aportes al segundo semestre del año, momento en que cuenta con mayor disponibilidad de dinero, ya que es cuando empieza a cobrar la uva<sup>29</sup>. En efecto, es un beneficio para el empleador<sup>30</sup>, que paga menos en contribuciones patronales pero no afecta el sueldo del trabajador. Indirectamente se promueve la contratación en blanco de los trabajadores de cosecha, permitiendo mayor trabajo registrado y el acceso de los trabajadores a los subsistemas de seguridad social (Moscheni, 2013)

Los subsidios al fraccionamiento, y la compra de insumos y reserva para productores locales en las licitaciones públicas son regulaciones que permitirían paliar la pérdida de rentabilidad y caída en la demanda de vinos básicos para las agentes que venden a granel. Respecto a la primera medida San Juan implementó el “Programa de Incentivo al Fraccionamiento 2013”, a través del cual el Estado provincial otorga aportes no reembolsables (del 85% del costo del fraccionamiento) a agentes industriales pequeños (con una elaboración de hasta 250.000 litros)<sup>31</sup>.

Las demandas de los principales agentes exportadores tienen su origen fundamentalmente en la caída de su rentabilidad durante los últimos años, fenómeno asociado por el sector, a los índices de inflación, a la insuficiencia de tratados bilaterales de comercio, a las barreras arancelarias y pararancelarias que deben afrontar y los aumentos sostenidos de los insumos y los fletes.

Para un exportador sanjuanino es más caro transportar su mercadería hasta Buenos Aires, que enviarla desde los puertos porteños hasta China<sup>32</sup>. Una

<sup>29</sup> La cosecha se realiza entre febrero y marzo dependiendo de la variedad de la uva, y si bien la venta se hace inmediatamente por el carácter perecedero de la uva, los bodegueros suelen extender los pagos en varias cuotas.

<sup>30</sup> El precio de la tarifa sustitutiva para el 2014 es \$4,38 por quintal según el Ministerio de Economía (Fuente: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/208441/norma.htm>).

<sup>31</sup> No puede evaluarse por ser muy reciente.

<sup>32</sup> Según Roberto Bloch, especialista en logística, “Los empresarios del transporte no resignan un solo punto de su ganancia y se abusan’ en provincias como San Juan donde la única forma que hay para mover las cargas es con el camión. Hay costos reales que tiene el camión en la



política al respecto podría ser la regulación del sector, el subsidio a los fletes, la inversión en infraestructura de transporte en general, y en la recuperación del ferrocarril en particular. Según un ex funcionario de la provincia y actual productor y exportador de uva de mesa, “un flete refrigerado para la uva en fresco, de San Juan a Buenos Aires, costaba 1.800 dólares hace 4 años y ahora sale 4.000 dólares”<sup>33</sup>.

En términos generales, las políticas diferenciales son escasas. Respecto al acceso al crédito, que es una de las principales demandas de los agentes, el Estado tiene un bajo nivel de intervención en la calificación de riesgo que es decidida por el sistema financiero. Se debería avanzar en políticas de financiamiento que contemplen las principales características estructurales de los agentes locales<sup>34</sup>. Por ejemplo, algunos programas de financiamiento tienen un diseño pensado para grandes exportadores.

---

Argentina. A ver, le han subido el combustible, han puesto como obligatoria la contratación de un seguro, el costo de seguimiento satelital también es obligatorio, pero a mi criterio igual está sobredimensionado el margen de ganancia (...) Uno entiende el esquema de costos, pero el empresario transportista en parte se abusa de que el camión, para una provincia como San Juan, no tiene competencia”. Según la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas, el costo por kilómetro de fletar un camión con carga, sin contar la utilidad de la empresa transportista y sin IVA, creció 128,4% entre 2008 y 2012. Fuente: Romero, M. (12 de mayo de 2013). Fletes: experto en logística cuestionó a transportistas. *Diario de Cuyo*. Recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=572261](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=572261)

<sup>33</sup> Pérez, E. (10 de mayo, 2013). “El flete aumentó un 128,4% en 5 años”. *Diario de Cuyo*. Recuperado de [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=571950](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=571950)

<sup>34</sup> “Nos presentamos a las líneas de financiamiento que hay para reconversión de cultivos para renovar parrales y también para el riego por goteo, presentamos carpetas para el CFI y después de hacer todo el quilombo de papeles no nos salió porque si bien es el CFI es el que te da el préstamo, la calificación de riesgo la termina haciendo el Banco San Juan y del CFI puede venir todo bien pero si al Banco no le cierra chau, nosotros inclusive estamos presentando garantías reales por un 40% más de lo que se nos podía y así todo no caminó adentro del Banco. Entonces es como que fue muchísimo desgaste en cuánto a lo administrativo, de armar el proyecto, de presentar papeles, papeles que van y vienen, en eso súper rápido y expeditivo el CFI pero cuando llegó al Banco San Juan es cómo que murió, y era como la línea más flexible que había, no salió, la carpeta está rechazada. Lo que me parece mal es que en Buenos Aires te lo aprueben y acá no. De hecho yo he sido facilitadora del Ministerio y a lo que nos dedicábamos desde el Ministerio era tratar de dejar todo lo que fuesen líneas de financiamiento en los departamentos, y pasaba eso era que la mayoría de los financiamientos vienen con una impronta muy porteña, muy enlatada y no se van adecuando a las condiciones de San Juan, inclusive la misma clasificación de PYMES que te da la SEPYPME en la que se considera Pymes facturando a niveles que acá una empresa para facturar eso es considerada una gran empresa, a ver una pasera como Lomas del Sol



Una opción que podría significar una alternativa a la dependencia del mercado externo para la uva en fresco, es el fortalecimiento de su mercado interno. Esta alternativa es válida también para la pasa, cuya producción se destina mayoritariamente a Brasil (74% en 2011<sup>35</sup>), lo que evidencia una fuerte vulnerabilidad comercial del producto.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN.

En síntesis, los datos presentados indican que la producción vitivinícola se encuentra en franco retroceso. La re-primerización, la caída del valor agregado y la exclusión de los agentes más vulnerables de la cadena son factores estructurales que obstaculizan el crecimiento y desarrollo del sector. De manera inversa, la actividad minera es cada vez más significativa tanto en la estructura productiva, exportable y social de la economía provincial.

El modelo avanza asentado fundamentalmente sobre las producciones al exterior de la mano de agentes extra locales y transnacionales, con las vulnerabilidades que ello significa. Esta fuerte heterogeneidad estructural es también un obstáculo al crecimiento y desarrollo de la Provincia.

No obstante, como se describió en este trabajo se realizan esfuerzos de inversiones públicas y privadas a efectos de contener la desestructuración productiva, aunque los diagnósticos no dirigen sus acciones hacia los problemas estructurales que afectó la vitivinicultura históricamente (concentración de mercado, precios deprimidos, bajo nivel de integración a la cadena y de asociación entre agentes, etc.) y por lo tanto, estos diversos instrumentos, no logran reducir o eliminar las asimetrías sino acentuarlas con el consiguiente desplazamiento de pequeños y medianos productores.

Son pocas las políticas de fortalecimiento de los agentes locales y las existentes, se caracterizan por ser de corto plazo, sin un marco de coherencia sostenible, en que la equidad en la distribución está casi ausente.

---

*que para nosotros es súper prestigiosa culturalmente y que está en una buena posición sigue siendo pyme, que me parece fantástico que le den una oportunidad de financiamiento pero por dejado de eso quedan un montón más que no llegan, o sea que no están ni para un Plan Manos a la Obra pero que tampoco llegas a calificar carpeta bancaria como pretenden en Buenos Aires, con todos los requisitos que te piden".* Productora y ex funcionaria.

<sup>35</sup> En ese mismo año, los paseros sanjuaninos generaron 58 millones de dólares por exportaciones. Fuente: Se complica exportación de pasas a Brasil (5 de mayo de 2012). *Suplemento Verde, Diario de Cuyo*. Recuperado de: [http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new\\_noticia.php?noticia\\_id=517074](http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=517074)

Cualquier cambio que se propone para el modelo socioproductivo de la provincia, deberán estar acompañados de una fuerte transformación en la estructura del gobierno. Coincidimos con Oscar Oszlak (2001, p. 10), cuando habla del “*estado transversal*”, “que articule los tiempos y el ciclo de las políticas públicas, asegurando la orientación global y la especificidad local de esas políticas, y teniendo en cuenta la naturaleza de los actores y niveles intervinientes”. Significa, la incorporación al diseño de políticas públicas, de actores hasta el momento marginados de las definiciones importantes, es decir, la creación de un espacio de participación que modifique la relación de fuerzas existentes. La creación de mecanismos adecuados para promover la socialización política de sectores más amplios y el desarrollo de libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencias más igualitarias. Es decir, el desarrollo de transformaciones institucionales ligadas a procesos de reestructuración territorial del estado.

Las cuestiones señaladas anteriormente, deben formar parte de un proceso que conlleve una serie de cambios en la relación entre la sociedad y el estado, entre la economía y la política, enmarcados en el despliegue de la crisis y la reestructuración del capitalismo a escala mundial. (De la Torre, Delia. 2010).

#### BIBLIOGRAFÍA.

- DE LA TORRE, D. (agosto de 2010): “Crisis, y nuevo escenario productivo en la Provincia de San Juan”. Coordinador: Alejandro Rofman. VII Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías regionales. XIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix. Mendoza.
- DE LA TORRE, D. Y MOSCHENI, M. (octubre de 2012): “Globalización y políticas públicas en un territorio agroindustrial. Integración o desintegración socioproductiva?” Coordinador: Dr. Alejandro Rofman. VI Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías regionales. XIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix. Buenos Aires.
- DE LA TORRE, D. Y MOSCHENI, M. (2011): “Misión imposible: políticas públicas productivas para un modelo inclusivo y sustentable”. Coordinadora: Cristina Etchegorry (UNC/UCC). Título de la mesa: Políticas Públicas y Desarrollo regional. Título de la reunión: DEMOCRACIA, INTEGRACIÓN Y CRISIS EN EL NUEVO ORDEN GLOBAL:

Tensiones y desafíos para el análisis político Congreso Nacional de Ciencias Políticas. Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Córdoba.

DE LA TORRE, D. Y MOSCHENI, M. (2009): “Dilemas del modelo de desarrollo sanjuanino: una vuelta a la especialización? Congreso de Administración Pública “Administración Pública y Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios”. Mesa temática: Desarrollo Económico: Estrategias de nivel nacional, provincial y municipal. Gobernación de San Juan, la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y Asociación de Administradores Gubernamentales. San Juan.

DIARIO DE CUYO. Suplemento Verde.

DIARIO DIGITAL [www.tiempodesanjuan.com](http://www.tiempodesanjuan.com)

DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL. San Juan.

INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA. Series estadísticas.

IAZZETA, O. (2000), Los técnicos en la Política Argentina, en Estado y Sociedad. Las nuevas reglas de juego. Volumen 2. EUDEBA. Buenos Aires.

[http://produccion.sanjuan.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60&Itemid=113&limitstart=1](http://produccion.sanjuan.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=113&limitstart=1).

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICAS-SAN JUAN

MIRANDA, O. y NOVELLO, R. (2009). “Programa Nacional de Frutales. Documento de la cadena de uva de mesa. Documento de la cadena de uva de mesa”. San Juan, INTA.

MINISTERIO DE TRABAJO.

MOSCHENI, M. (2013). “Acumulación, reproducción y conflicto. El circuito productivo de la vitivinicultura sanjuanina”. (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

MOSCHEN, M Y CHERIONI, N. (2012) “No todo lo que brilla es oro... La maquila y la relación de fuerzas vitivinícolas en la Provincia de San Juan” en “Estado, Economía y Sociedad en la Provincia de San Juan. Periodo 1950-76” De la Torre, Delia (Coord). EFU. San Juan.

Relevamiento Agrícola en la Provincia de San Juan Ciclo 2006-2007. Departamento de Hidráulica. Gobierno de San Juan.

OSZLAK, Oscar (2001). “Hacia un Estado transversal. El caso argentino”. Encrucijadas Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año uno, No. 6, Abril: Buenos Aires, Argentina. <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Hacia%20un%20estado%20transversal%20el%20caso%20arg.pdf>

PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT Y ECONOMÍA SOLIDARIA. LA EXPERIENCIA DE  
LA ASOCIACIÓN CIVIL MADRE TIERRA EN EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS DEL  
AMBA<sup>1</sup>

**Paula Rosa, Ariel García y Jorge Martín Motta<sup>2</sup>**  
CEUR/CONICET

INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda constituye una problemática recurrente en diversidad de países. En el mundo occidental se instrumentan diferentes políticas y programas para atender esta necesidad. Sin embargo, el déficit habitacional continúa siendo un fenómeno persistente en términos cualitativos y cuantitativos. En Argentina, el déficit cualitativo implica cerca de 60% del parque habitacional deficitario total, dato perdurable a lo largo de las últimas décadas. Asimismo, las políticas públicas dirigidas a proveer de soluciones habitacionales a dicho universo -reforzadas a partir de la implementación del Plan Federal de Vivienda en 2003- han representado una intervención relativamente insuficiente en términos de inversión pública, a pesar de los esfuerzos fiscales (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2013).

En este contexto, amplios sectores de la población habitan en viviendas en condiciones deficitarias<sup>3</sup> (hacinamiento, insalubridad, problemas

<sup>1</sup> Este trabajo se inscribe en el Proyecto PROCODAS 16/2013 de vinculación entre el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) y la Asociación Civil Madre Tierra, a partir del cual se analiza y evalúa la tecnología social utilizada por dicha ONG en el AMBA; en vistas a revisar el modelo de gestión utilizado y, con ello, optimizar la replicabilidad de las experiencias en una escala mayor a la actual. Para ello, se emplean metodologías de evaluación participativa y articulada entre distintos actores, y se generan las herramientas para repensar el “modelo de gestión” utilizado por dicha asociación.

<sup>2</sup> Se agradece la colaboración de la Asociación Civil Madre Tierra en la elaboración de este artículo.

<sup>3</sup> “El recientemente realizado Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, en sus números preliminares consigna que de los doce millones de hogares argentinos, algo más de

sanitarios, etc.). Esta situación puede deberse a que los sectores de menores ingresos poseen dificultades para acceder por sus propios medios a los recursos necesarios para mejorar su calidad de vida a través de la realización de mejoras en sus viviendas. Por ello, el acceso a un hábitat de calidad en Argentina representa un proceso en el que amplios sectores de la población encuentran comprometidas sus posibilidades de lograr una vivienda y un entorno dignos.

Tal como lo vienen demostrando diversos trabajos académicos producidos en el contexto latinoamericano desde mediados del siglo XX (Cuenya, *et al.*, 1979; Turner, 1977; Turner y Fichter, 1976; Pradilla, 1983 y 1987; Romero, 1995; entre otros), la actuación del Estado en esta materia y -fundamentalmente- la participación de las organizaciones sociales resulta significativa para el tratamiento adecuado de esta problemática que afecta a miles de familias. La intervención pública en materia de vivienda social y su imbricación con organizaciones sociales del hábitat ha recorrido vaivenes, usualmente dependientes del rol del Estado, los financiamientos disponibles y los procesos de democratización de la vida institucional del país. De tal modo, las experiencias populares de hábitat social han sido atravesadas por multiplicidad de situaciones, a partir de las cuales se han ido adquiriendo aprendizajes y generando nuevos desafíos.

En este marco, cabe considerar la experiencia de los *fondos rotatorios* para el mejoramiento de viviendas. A partir de estos fondos las organizaciones y los sectores de menores ingresos han ido logrando un flujo estable de recursos a partir de los cuales implementar los proyectos. A pesar de la consolidación de experiencias de hábitat popular co-financiadas bajo esta modalidad, resultan relativamente desconocidos los mecanismos desarrollados -usualmente ad-hoc- desde las organizaciones sociales para potenciar su inserción en el territorio. Asimismo, estas experiencias se presentan como alternativas (Rodríguez y Procupez, 1998) a una lógica de producción de vivienda por parte del Estado basada en la “vivienda nueva” edificadas por empresas constructoras.

Este artículo se propone analizar la experiencia de *fondos rotatorios* para el mejoramiento de viviendas implementados por la Asociación Civil

---

tres millones padecen situaciones deficitarias, de los cuales dos millones necesitan mejorar, completar, y/o ampliar sus viviendas y un millón necesita viviendas nuevas, por ser las en uso irrecuperables, o vivir como agregados” (Fernández Wagner, 2011:69).

Madre Tierra. El “modelo de gestión” propio implementado por Madre Tierra se encuentra focalizado en la auto-administración de los fondos por las mismas comunidades participantes, lo cual ha posibilitado la perdurabilidad de un flujo estable de recursos a partir de los cuales se han apuntalado distintos proyectos a lo largo de casi veinte años. En esta contribución, se presentarán aspectos del accionar de Madre Tierra en relación al microcrédito para el mejoramiento de viviendas por *fondos rotatorios* (mecanismos de actuación, área de cobertura, población beneficiada, etc.), caracterizaremos los principales problemas/obstáculos que ha afrontado y reflexionaremos acerca de los principales aportes de ese accionar al campo de la economía solidaria.

#### PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT: LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y SU ROL

La experiencia aquí abordada se inserta en el campo denominado *Producción Social del Hábitat*. Esta temática posee un recorrido significativo en la historia del urbanismo en Argentina. En efecto, Fernández Wagner (2011) considera que “el proceso de producción popular de la ciudad en Argentina tiene una larga y profusa historia, cuyo origen y masividad hay que situar en el escenario del desarrollo sustitutivo de importaciones que se inicia entre fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta” (2011:60). En este sentido, Ortiz Flores (2007), advierte que “en los países del Sur entre un 50 y un 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat son producidos y distribuidos al margen de los sistemas de mercado y de los programas financieros estatales”<sup>4</sup> (2007:32).

La *Producción Social del Hábitat* (PSH) implica “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoprodutores<sup>5</sup> y otros agentes

---

<sup>4</sup> “El peso significativo y la participación consistente que a lo largo de muchos años tiene la Producción Social de Vivienda (PSV) en el producto interno bruto del país (1.1% entre 1988 y 2004), su amplio impacto cuantitativo tanto en el parque habitacional existente (63.4%) como en la generación de nuevas viviendas (52.2% entre 1980 y 2003); las tendencias de crecimiento de hogares pobres entre el 2002 y el 2015; su potencial como factor de desarrollo social y urbano y de fortalecimiento de la economía popular, justifican ampliamente la integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la PSV” (Ortiz Flores, 2007:92).

<sup>5</sup> “Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat”.

sociales que operan sin fines lucrativos” (Ortiz Flores, 2007:32). Es posible su desarrollo tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución y uso. Según Ortiz Flores (2007) los procesos de producción social se originan en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso en las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables.

Este tipo de producción<sup>6</sup> “al poner al ser humano, individual y colectivo, al centro de sus estrategias, su método de trabajo y sus acciones, pone en marcha procesos innovadores de profundo contenido social e impacto transformador” (*ibídem*, 2007:32). En esta línea, Almansi (2005) sostiene que estas experiencias promueven “la eficiencia para responder más rápida y adecuadamente a las necesidades específicas de una demanda de mejoramiento habitacional heterogénea y la oportunidad para crear espacios donde nuevos agentes se suman a la administración de recursos favoreciendo así la gestión asociada a nivel local” (*ibídem*, 2005:68). Desde esta perspectiva el hábitat se piensa “como producto social y cultural que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en su gestión y desarrollo (Ortiz Flores, 2011:15).

En este tipo de experiencias, las organizaciones sociales suelen ser un actor central. En efecto, “desde mediados de la década de 1990, en el Área Metropolitana de Buenos Aires un importante número de organizaciones sociales comienza a involucrarse en la producción social del hábitat a través de su participación en programas sociales orientados al hábitat popular” (Di

---

Incluye además, “el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la producción de nuevas viviendas hasta el mejoramiento barrial y la producción y gestión de grandes conjuntos urbanos” (Ortiz Flores, 2007:32).

<sup>6</sup> Su lógica productiva se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad; el fomento de procesos participativos en todas las fases de su desarrollo; el manejo más flexible de los tiempos; estrategias complejas de reducción de costos directos, mediante el ahorro colectivo y/o en especie; la producción *in situ* de materiales y componentes constructivos, y la aportación voluntaria de mano de obra; la reducción significativa de los costos indirectos, ya que se eliminan utilidades y los gastos de publicidad, ventas e –incluso– los de tramitación y administración, que se reducen/eliminan gracias a la participación activa de sus destinatarios (Ortiz Flores, 2011:33).

Virgilio, 2012: s/p). Estas experiencias se orientan hacia la construcción de vivienda, al reordenamiento de villas, a la provisión de lotes con servicio, a la construcción de redes de agua y cloacas, a la capacitación y el asesoramiento constructivo, a la regularización dominial, etcétera. La particularidad consiste en que las organizaciones sociales se tornan ámbitos a través de los cuales resulta posible acceder a los beneficios de estos programas. Usualmente, la participación de las organizaciones sociales es un requisito impulsado por el organismo financiador (Di Virgilio, 2012). En el caso del programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica “Programa 37” “dicha participación es tributaria de la concepción que le dio origen ligada a la necesidad de fortalecer y desarrollar a las organizaciones sociales para reforzar las capacidades de subsistencia y autogestión” (2012: s/p)<sup>7</sup>.

Según Ortiz Flores (2007) las organizaciones pueden intervenir como asesoras o como productoras en el proceso habitacional, también suelen participar en la organización de la demanda, en la supervisión de obra y en el proceso de adjudicación de la vivienda en el caso de promotores públicos. Asimismo, pueden realizar asistencia técnica, organizativa y administrativa en programas. Por último, “su más alto nivel participativo en el control del proceso productivo se da cuando asumen el papel de promotor de proyectos habitacionales” (2007:29). Para Almansi (2005) si bien las organizaciones participan en los proyectos habitacionales, a la vez impulsan el logro del fortalecimiento comunitario buscando la ampliación de los espacios de poder de los sectores populares.

Una de las modalidades en la producción es el desarrollo de *fondos rotativos* o de microcrédito. De este modo, “los fondos de crédito se constituyen en una alternativa que, a través del otorgamiento de microcréditos, tiene por objeto promover soluciones para el mejoramiento habitacional poniendo de relieve la participación activa de los beneficiarios, en pos de potenciar sus propias capacidades, recursos y esfuerzos para superar la condición deficitaria en que se encuentran” (Di Virgilio, 2012: s/p). Los fondos de

---

<sup>7</sup> Asimismo, otras iniciativas que fomentan la participación de las organizaciones sociales son: el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” vinculada a cooperativas de trabajo, y el Programa Arraigo, que trabaja con organizaciones de base territorial en el proceso de regularización dominial (Di Virgilio, 2012).



microcrédito<sup>8</sup> “constituyen una herramienta financiera, a través de la cual se canalizan fondos públicos, privados o mixtos hacia la demanda, aplicados en forma descentralizada con participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil. La demanda de los fondos de créditos la realiza la población que los bancos formales y las operatorias públicas tradicionales excluyen, población de medios bajos y bajos ingresos, que trabajan generalmente en la economía informal y, por lo tanto, han sido excluidos del acceso al capital por la vía formal” (Almansi, 2005:7). Al colocar los servicios financieros al alcance de la población, estos fondos<sup>9</sup> promueven una compatibilización de la oferta a la demanda y además posibilitan la participación e incidencia de las organizaciones sociales en el desarrollo urbano local (Almansi, 2005). Por caso, la Asociación Civil Madre Tierra promueve la administración gestionada con las organizaciones barriales.

#### ASOCIACIÓN CIVIL MADRE TIERRA: ORIGEN Y DEVENIR

La Asociación Civil Madre Tierra inicia su actividad en 1985 en Cáritas Diocesana Morón, para trabajar en la problemática de la tierra urbana y la vivienda popular. Se funda con el propósito de fortalecer el esfuerzo solidario de las familias y comunidades a partir de los principios de la Economía solidaria. Esta asociación desarrolla sus actividades principalmente en barrios del primer y segundo anillo al Oeste y Norte del Área Metropolitana de Buenos Aires: Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Moreno, Malvinas Argentinas, San Miguel, J. C. Paz, Pilar y La Matanza, en articulación con los municipios, otras organizaciones de base y ONGs. En 1986 se constituye como asociación civil. Actualmente se encuentra integrada por cerca de 30 personas y está organizada en dos líneas de trabajo barrial o territorial y tres de apoyo. Los equipos territoriales son interdisciplinarios, formados por Trabajadoras

---

<sup>8</sup> “Los fondos de microcrédito destinados al mejoramiento habitacional que comienzan a ejecutarse durante los noventa en Argentina surgen y se desarrollan como respuesta a este contexto descrito: restricción de recursos públicos informalidad laboral y déficit habitacional” (Almansi, 2005:67).

<sup>9</sup> “En todos los casos los fondos de microcrédito cuentan con financiamiento de la Sub - Secretaría de Vivienda y de otras fuentes como contrapartes institucionales. En algunos casos estas fuentes están destinadas a la financiación de otros Fondos Rotativos que actúan en paralelo en las mismas instituciones. Los Co - financiadores son: Consejo del menor y la Familia de la Provincia de Buenos Aires, Aportes Privados Empresariales, Homeless Internacional, Misereor Alemania y Caritas de Argentina, etc.” (Almansi, 2005:103).

Sociales y Técnicos de la construcción (maestros mayores de obra y arquitectos) y cuentan con el apoyo de equipos de asesoría en administración, capacitación y comunicación (contadores, docentes, diseñadores gráficos y comunicadores populares).

### **a. Principales líneas de acción**

El accionar territorial de la Asociación Civil Madre Tierra se basa fundamentalmente en: a) impulsar planes de lotes con servicios (loteos populares dotados de infraestructura básica) para facilitar el acceso a la tierra a familias en emergencia habitacional; b) promover proyectos participativos tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad de los barrios populares (abastecimiento de agua y desagües, construcción de salones comunitarios y veredas, etc.); c) apoyar iniciativas de mejoramiento de viviendas, para superar la precariedad habitacional o el estado de hacinamiento; d) asesorar en gestiones para regularizar el dominio de la tierra; e) brindar herramientas de capacitación y comunicación popular; f) integrar al desarrollo de las organizaciones la perspectiva de género y el reconocimiento de derechos de la niñez, infancia y adolescencia. Como complemento de la acción realizada territorialmente, impulsan acciones tendientes a incidir en la política pública. Para ello, participan en redes locales, regionales e internacionales.

Desde el inicio de su actividad, Madre Tierra implementa distintas líneas de acción y proyectos participativos que buscan formar y fortalecer a las organizaciones comunitarias que generan soluciones solidarias a los problemas de tierra y vivienda, infraestructura barrial y equipamiento barrial. Asimismo, la organización promueve que esas prácticas alternativas encuentren replicabilidad y multiplicación a través de las políticas públicas.

En 1996, Madre Tierra realiza su primera experiencia de mejoramiento de vivienda a través de fondos rotatorios en el Plan de Lotes “Las 2 Marías” (Moreno) con recursos de Caritas España. Posteriormente, en 1997, se ejecutan en el Barrio “San José Obrero III” (Merlo) los recursos del Fondo de Reparación Histórica del Gran Buenos Aires (\$ 85.000 para compra de materiales más \$ 15.000 para asistencia técnica). En 1999, con recursos del PROMIHB de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación (\$ 170.000 para compra de materiales, \$ 32.000 para asistencia técnica y \$ 8.000 para gastos administrativos), se inicia una nueva etapa para Madre Tierra, en la cual la

Asociación comienza a trabajar con distintos grupos y metodologías. En 2005, se comienza a ejecutar un nuevo proyecto con recursos del PROMIHB (\$ 172.000 para compra de materiales, \$ 24.000 para asistencia técnica y \$ 4.000 para gastos administrativos).

Con el desarrollo de los Programas Federales de Vivienda del Estado Nacional, en el que se encuentra el Programa Mejor Vivir<sup>10</sup>, se inicia una nueva etapa en término de políticas habitacionales. Luego de un proceso de evaluación, discusión y formulación de propuestas hacia estos programas, un conjunto de organizaciones elaboran un proyecto concreto que permita la aplicación del Programa Mejor Vivir no solo a través de empresas sino también a través de organizaciones. De esta forma se crea el Programa Mejor Vivir a través de diversas entidades. En el marco del Programa, la Asociación Civil Madre Tierra realiza un primer proyecto en el Municipio de Hurlingham en 2006, donde se beneficiaron 45 familias. A partir de 2009 se ejecuta un proyecto en el Barrio El Milenio, en Moreno donde se beneficiaron 40 familias. Desde 2012 están en ejecución dos proyectos en el Barrio San Agustín (José C. Paz) y en el Barrio Madre Rosa (Pilar) donde están siendo beneficiadas un total de 40 familias.

En todos los casos, estos fondos han permitido constituir un fondo de recupero de lo invertido que además de generar mejoras concretas en las familias posibilita la multiplicación de los beneficios del programa en otras familias, fomentar la organización barrial y la participación protagónica de gran número de personas.

Otro antecedente relevante es el que ha surgido a partir de la aplicación de un fondo de crédito para mejoramiento de vivienda a partir de 2010 en el territorio de la Unidad de Gestión Comunitaria N° 5 de Morón, con fondos del Programa de Presupuesto Participativo donde se beneficiaron más de 200

---

<sup>10</sup> El Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” está destinado a la terminación, ampliación y/o refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesita que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, cuando a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única, y que no tengan acceso a las formas convencionales de crédito. El Programa se instrumenta mediante un convenio marco entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los Gobiernos Provinciales. Posteriormente se suscriben Convenios Específicos para cada proyecto entre el Organismo Jurisdiccional de Vivienda y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. <http://www.vivienda.gob.ar/mejorvivir/descripcion.html>

familias. Madre Tierra fue la unidad administradora y brindó asesoramiento al equipo de trabajo Municipal que luego se hizo cargo de la gestión del mismo.

En la actualidad, esta Asociación, tan relevante en cuanto a su participación territorial, social y política, continúa llevando adelante la experiencia de mejoramiento de viviendas a través fondos rotatorios en 16 barrios del AMBA.

## **b. Metodología implementada**

Como se plasmó en líneas anteriores, a lo largo de su trayectoria, la Asociación Civil Madre Tierra participa en el desarrollo de diversas experiencias de mejoramiento de viviendas a través de la implementación de *fondos rotatorios* auto-administrados por las mismas comunidades beneficiarias. La tecnología social utilizada para su implementación es entendida como el conjunto de sistemas organizativos y financieros que se ponen en marcha y que hacen posible el funcionamiento sostenido en el tiempo de estas experiencias participativas y articuladas entre distintos actores.

Desde la Asociación se sostiene que el desarrollo de los fondos rotatorios beneficia indirectamente a las economías locales que proveen de materiales y mano de obra para el desarrollo de los mejoramientos. En este sentido, el impacto de la experiencia hace referencia a un número de familias a ser alcanzadas mediante la implementación de nuevos fondos en un corto plazo. Por otra parte, se pretende que la implementación de los fondos pueda generar a mediano y largo plazo un impacto en las economías locales (provisión de materiales y recursos humanos para la ejecución de las obras de mejoramiento), así como también en la replicabilidad a otros grupos de la población atendida por las más de 35 organizaciones que conforman el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA).

Para llevar adelante las experiencias recién aludidas se ha utilizado una metodología que cuenta con los siguientes pasos: a) Madre Tierra presenta la propuesta al barrio o un grupo de vecinos/as hace llegar su inquietud de tener un fondo de crédito en su barrio (resulta condición necesaria identificar en el barrio un grupo compuesto por tres o más personas que se asuman como equipo promotor); b) se desarrollan reuniones con el equipo promotor

para la confección de criterios generales de funcionamiento (por ejemplo, condiciones de admisibilidad crediticia, monto a devolver, elaboración de convenio, monto a invertir, organización de actividades, difusión de la propuesta, recepción de solicitudes, etc.); c) se efectúa un encuentro con el primer grupo de familias tomadoras de crédito y se presenta la propuesta; d) se organiza una visita técnica y social; e) se suscribe el convenio y se realiza la compra de materiales; e) se disponen los materiales en obra (el crédito es sólo para ampliación, refacción, terminación de: baño, cocina, habitación o comedor de vivienda propia); f) se realiza la visita del equipo promotor; g) se abonan las cuotas; h) se re-inicia el ciclo a partir del segundo paso. Se trata de *fondos rotativos*, porque al devolver el crédito cada vecino posibilita que el mismo llegue a otro vecino. Con lo que se va recuperando se otorgan créditos a las familias que siguen.

#### ECONOMÍA SOLIDARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

Desde las últimas décadas del Siglo XX, las cooperativas de vivienda cuentan con un significativo reconocimiento social por su capacidad de resolver demandas habitacionales de quienes son excluidos del mercado y del crédito bancario. Del mismo modo, se evidencia la relevancia de los *fondos rotativos*, en tanto impulsores de los principios de la Economía Solidaria que tienden a promover:

1. la **autogestión** (entre las organizaciones, las familias, los vecinos, etc.). La capacidad de las asociaciones para generar y mantener sus líneas de acción en base a los requerimientos de las propias comunidades aparece como una cuestión de significativo interés para avanzar en la democratización de las políticas públicas, sobre todo en lo referido a sus etapas de diseño y evaluación.
2. la **producción y el proceso participativo sin fines de lucro** (el objetivo es la mejora de la vivienda y del entorno barrial y no la ganancia o lucro), aparece como un elemento fundamental para la pervivencia, reproducción y consolidación de estrategias asociativas desde las que se promuevan valores de cooperación y solidaridad a la vez que se atiendan y resuelvan los problemas de hábitat de las comunidades.

3. las **externalidades positivas** (mejora del entorno barrial, cloacas, transporte, alumbrado, valorización del suelo, etc.) requieren para su reproducción una integración de las políticas públicas desarrolladas en los distintos órdenes del Estado. Para consolidar el actual rumbo de la intervención en hábitat popular, deberían generarse propuestas de articulación entre Nación, provincias y municipios, tendientes a intervenir en los territorios con estrategias que integren y atiendan la diversidad de problemáticas, tanto las de viejo cuño como aquellas que emanan del proceso de crecimiento e inclusión social desarrollado en los últimos diez años.
4. la **solidaridad y compañerismo** (ayudas mutuas, redes, compromiso de devolución, compromiso y responsabilidad comunitaria, etc.), representan valores practicados cotidianamente en el seno de las organizaciones sociales y los participantes de los procesos autogestionarios de construcción y mejoramiento del hábitat. Estas prácticas solidarias, usualmente invisibilizadas, desestimadas o desconocidas, podrían constituirse en eje relevante desde el cual articular, consolidar y propulsar los objetivos de las políticas públicas y la gestión de las mismas.
5. la **protección ambiental** (cuidado del medio, empleo de materiales ecológicos, sustentabilidad ecológica, uso racional de la energía, creación y cuidado espacios verdes, etc.), resulta un factor que no solo debe atenderse desde la relación entre la producción de desequilibrios regionales y la explotación de recursos naturales. No se trata, en tal sentido, de atender solamente la cuestión ambiental en sus facetas minera o agrícola. Lo ambiental también hace al cuidado de la habitabilidad de las áreas urbanas, usualmente degradadas a partir de la pauperización de las poblaciones y del escaso o nulo control ejercido desde el Estado en sus diversos órdenes. Por lo tanto, pensar una política de hábitat implica también acudir a su necesario objetivo de sostenibilidad y sustentabilidad ambiental.
6. los **saberes propios y locales** (fomento a los conocimientos de las familias y participantes, según la necesidad y uso -nuevo tipo de relaciones con profesionales y técnicos). El reconocimiento de las experiencias y conocimientos inscripto en las historias y territorios de las comunidades resulta un elemento necesario de considerar a la hora de intervenir en los

procesos de construcción y mejoramiento del hábitat. En esta dirección, debe tenerse en cuenta la retroalimentación que se puede generar a partir del diálogo entre los profesionales y los participantes en los propios procesos de intervención. Por lo tanto, resulta necesario reflexionar en torno a la formación de los profesionales y técnicos, como forma de generar vinculaciones en las que resulten factibles más de un saber posible y que la propia intervención genere las condiciones para promover un conocimiento y una resolución de problemas temporal y territorialmente situadas.

7. el **compromiso comunitario** (tratamiento de problemas barriales, interacción entre vecinos, espacios comunes, etc.). Se trata de un aspecto significativo a la hora de quebrar las prácticas individualistas, tendientes a vincular a aquellos con capacidad adquisitiva con el mercado y a relegar a quienes no cuentan con recursos económicos para resolver sus problemas. En tal sentido, las prácticas tendientes a resolver problemas pueden conllevar a la interacción con los problemas inicialmente de los otros actores, generándose de tal modo un involucramiento socialmente comprometido con el otro y la comunidad.
8. la **generación y fortalecimiento de economías locales** (compra de materiales en las proximidades, contratación de servicios ligados con la construcción y mantenimiento de las viviendas, etc.). La promoción estatal de la inversión en hábitat puede conllevar a procesos virtuosos de crecimiento de las economías locales. La adquisición de materiales de obra y la contratación de mano de obra suele generar fenómenos de incremento y diversificación de la oferta de bienes y servicios, densificando y complejizando el tejido económico y social a nivel local.
9. la **soberanía popular y la organización colectiva** (participación ciudadana, desarrollo de la autonomía y autoestima, fomenta la capacidad de gestión y control, etc.). El impulso dado a este tipo de proyectos promueve el involucramiento a nivel social, económico como político. Esto se manifiesta en las nuevas demandas y planteos que se generan desde las propias comunidades involucradas a nivel territorial, proyectándose como integrantes de un colectivo nacional que los abarca.

Como se observa, con la Producción Social del Hábitat en el marco de la economía solidaria se promueven y priorizan valores y principios alejados

a los del mercado y la especulación inmobiliaria. Estos valores se encuentran reflejados en la producción de la Asociación Civil Madre Tierra. Por ello, consideramos que el análisis y la evaluación de las experiencias alternativas como la de Madre Tierra -así como de muchas otras organizaciones y espacios de Producción Social del Hábitat- resultan relevantes a la hora de re-pensar las políticas públicas de vivienda. Al respecto, un importante esfuerzo debería estar puesto en el logro de la replicabilidad de las experiencias sostenidas en el tiempo y en escalas cada vez mayores. El caso de Madre Tierra, demuestra que con la articulación de distintas fuentes de recursos, así como también de la economía solidaria y la organización comunitaria, resulta posible sostener un proceso continuo de producción del hábitat fundado en la autogestión, la participación y las economías populares solidarias. Actualmente, esos tres elementos articulados detentan un espacio relativamente reducido en las agendas del Estado. Su potencial se revela como significativo, por lo que al respecto aún queda un importante camino por recorrer.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Almansi, Florencia (2005) Política de vivienda en Argentina El micro-financiamiento dirigido al mejoramiento habitacional. Tesis FLACSO Maestría de Diseño y Gestión de Políticas Sociales. Disponible en: [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Tesis\\_Florencia\\_Almansi.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Tesis_Florencia_Almansi.pdf)
- Coniglio, Valeria (2002) La relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo y su incidencia en las Políticas Públicas de Vivienda, Programa 17. Gran Buenos Aires, 1996-1999. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, los días 30 y 31 de Mayo de 2002. Bernal, Quilmes. Argentina.
- Cuenya, Beatriz, Rubén Gazzoli y Oscar Yujnovsky (1979). *Políticas de asentamientos humanos. Repercusiones de Hábitat en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones SIAP y Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO.
- Di Virgilio, María Mercedes. Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista SAAP* [online]. 2012, vol.6, n.1 Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702012000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702012000100001&lng=es&nrm=iso).
- Fernández Wagner, Raúl (2011) “La Producción Social del Hábitat en la ciudad injusta” El camino posible. Producción social dl Hábitat en América latina. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Centro Cooperativo Sueco. San



- José, Costa Rica. Disponible en: <http://viviendayhabitat.ipvmendoza.gov.ar/material/Raul%20Fernandez/El%20Camino%20Posible.pdf>
- Ortiz Flores, Enrique (2007) Documento: Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda. Disponible en: [www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1154](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1154)
- \_\_\_\_\_ (2011) “Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública”. El camino posible. Producción social del Hábitat en América latina. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Centro Cooperativo Sueco. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://viviendayhabitat.ipvmendoza.gov.ar/material/Raul%20Fernandez/El%20Camino%20Posible.pdf>
- Pradilla, Emilio (1983). *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- \_\_\_\_\_ (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México DF: Editorial Premia.
- Rodríguez, Carla y Valeria Procupez (Comp.) (1998). *Autogestión. Rehabilitación. Concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular*. Buenos Aires: SSDUV, MOI y BILANCE.
- Romero, Gustavo (1995). *La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas*. Habitat International Coalition.
- Turner, John F. C. (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: H. Blume Ediciones.
- Turner, John F. C. y Robert Fichter (Ed.) (1976). *Libertad para construir. El proceso habitacional controlado por el usuario*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

#### FUENTES CONSULTADAS:

- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2013) <http://www.vivienda.gob.ar/>
- Asociación Civil Madre Tierra <http://www.madretierra.org.ar/hb/default.asp?titulo=179&edicion=100>

## POLÍTICAS SOCIALES Y MERCADO DE TRABAJO EN EL NORESTE ARGENTINO: EL EFECTO DE LA AUH EN LA INFORMALIDAD LABORAL

**Agustín Mario**

### 1. INTRODUCCIÓN

Entre 2003 y 2012, el empleo informal se redujo en el Noreste Argentino (NEA) casi un 2%, pasando del 52,1% al 51,1% de los ocupados. Por su parte, el empleo en el sector informal aumentó, durante el mismo período, un 1,1% desde el 46,3% al 46,8% del total de empleados. En tanto, mediante el decreto 1602 del 30 de octubre de 2009, el Poder Ejecutivo Nacional creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), programa social que implicó la extensión del régimen de asignaciones familiares a la gran mayoría de los hijos de los trabajadores informales y desocupados. Desde entonces, se han realizado diversos estudios que examinan el impacto de la AUH sobre distintas dimensiones de bienestar social<sup>1</sup>. En particular, algunos autores han argumentado que el programa podría tener efectos indeseados sobre el mercado laboral. Por ejemplo, GARGANTA Y GASPARINI (2012) afirman: *“la extensión de beneficios a desempleados y trabajadores informales podría implicar un desincentivo a la oferta laboral y a la formalización del empleo”*.

El objetivo del presente trabajo es analizar el efecto de la AUH en la informalidad laboral en el NEA. Conocer los determinantes de la informalidad, y en particular el impacto que sobre ella podría tener la AUH resulta relevante, tanto en términos analíticos como en los que hace a las recomendaciones de política. De este modo, el estudio permitirá establecer la relevancia práctica de ciertos problemas en el diseño e implementación de la AUH.

---

<sup>1</sup> Agis et al., 2010; Bertranou, 2010; Bertranou y Maurizio, 2011; CENDA, 2010; CIFRA, 2009 y 2010; Cogliandro, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Lo Vuolo, 2009 y 2010; Lozano et al., 2009; Mario, 2012; Roca, 2010 y 2011.

El artículo se inscribe en la línea de los trabajos de, entre otros, GARGANTA Y GASPARINI (2012), MAURIZIO Y VÁZQUEZ (2012), MAURIZIO Y PERROT (2011), Y BUSTOS Y VILLAFANE (2011), quienes estudian el impacto de la AUH sobre distintas dimensiones del mercado de trabajo. El trabajo aporta nueva evidencia acerca de la relación entre el programa y la informalidad laboral a nivel regional.

Los resultados obtenidos indican que, controlando por otros factores, el efecto de la AUH en la informalidad laboral es económica y estadísticamente no significativo, cuando se considera el enfoque laboral. No obstante, en el marco de la perspectiva productiva, el programa estaría incrementando la probabilidad de estar ocupado en el sector informal.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se discute el marco teórico. En la sección 3 se presenta la metodología. En la sección 4 se describen los datos. En la sección 5 se exponen los resultados. Finalmente, en la sección 6, se presentan las conclusiones.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1 EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL (ESI) Y EMPLEO INFORMAL (EI)

La informalidad laboral puede entenderse como una categoría relevante para analizar la estructura productiva y de los mercados de trabajo de los países denominados como periféricos. La noción contribuye a caracterizar las condiciones de inserción ocupacional en Latinoamérica. Como se muestra a continuación, a grandes rasgos pueden identificarse dos enfoques con distintas conceptualizaciones asociadas a la informalidad laboral (Maurizio, 2009):

<b>Enfoque</b>	<b>Conceptos relacionados</b>
<i>Productivo</i>	Sector informal (SI)/Sector formal (SF) Empleo en el SI/Empleo en el SF
<i>Laboral</i>	Empleo informal (trabajadores informales)/ Empleo formal (trabajadores formales)

La noción de sector informal tiene su origen en los documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los países africanos -como el informe sobre Kenia (OIT, 1972)-, inspirados en HART (1970).

Posteriormente, en el caso latinoamericano se registraron avances que fueron desarrollados principalmente por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

El objetivo del enfoque “*productivo*” de la OIT se dirigía a explicar el crecimiento de amplios sectores de la población excluidos de los procesos de modernización productiva conducidos desde el mercado laboral formal, aún en un contexto de alta ocupación. De acuerdo con este enfoque una unidad productiva del sector informal se compone de activos fijos que no pertenecen al emprendimiento sino a sus dueños, por lo que resulta complejo distinguir qué parte de los gastos deben asignarse a las actividades productivas y cuál corresponde al hogar. Además, en estas unidades, las relaciones laborales se basan en lazos personales o sociales. Por lo tanto, el sector informal está compuesto por unidades productivas pequeñas sin una clara separación entre capital y trabajo, que actúa en actividades de fácil entrada y con bajos niveles de productividad. La lógica de funcionamiento de estas unidades es la supervivencia y no la acumulación.

Según este enfoque, conocido como “productivo”, la informalidad sería consecuencia de la incapacidad de la economía para generar una cantidad suficiente de puestos de trabajo formales en relación al crecimiento de la fuerza laboral. Así, mientras que en los países desarrollados -sobre todo los de Europa occidental- el problema de empleo por excelencia es el desempleo. En los países periféricos debe considerarse una problemática adicional. Se trata de la aparición y persistencia de ocupados en unidades productivas pequeñas de baja eficiencia y productividad. Esta circunstancia, combinada con la debilidad o ausencia de mecanismos de protección social (como un seguro de desempleo) conlleva a la necesidad de los trabajadores informales de generar actividades no registradas para la obtención de un ingreso, aunque este apenas posibilite subsistir (ver, entre otros, TOKMAN, 1995 y 2001).

Por otro lado, una explicación alternativa acerca del surgimiento de la informalidad se relaciona con la descentralización productiva. Especialmente hacia fines de la década de 1980, aquella se desarrolla en un contexto de globalización y cambios en la división internacional del trabajo. En tal escenario, las empresas del sector moderno inducen cambios en la legislación laboral de modo de enfrentar una demanda más inestable y un mercado internacional más competitivo. Ante esta situación, se hace necesario un sistema

de producción más flexible y eficiente, lo cual implica la descentralización de los procesos de producción y trabajo, con el objetivo de reducir los costos de producción, especialmente los laborales. De este modo, las firmas intentan trasladar las fluctuaciones de la demanda al exterior de la empresa. Esto también ocurre en los países centrales, donde la informalidad se encuentra “oculta” en las grandes firmas. Los mecanismos que hacen posible la puesta en práctica de estas estrategias involucran la subcontratación de productos y mano de obra (en algunos casos promovida por reformas laborales), que implican una mayor evasión de las obligaciones laborales (PORTES, CASTELLS Y BENTON, 1989). Por su parte, según DE SOTO (1986) la informalidad surge en los países centrales como respuesta a las complejas regulaciones que rigen a las unidades productivas, siendo particularmente difíciles de cumplir para las firmas más pequeñas.

Como lo expresa su nombre, el enfoque “laboral” o “legalista” considera que el empleo informal es aquel en el que se evaden las regulaciones ligadas al empleo, situación que también comprende a los países periféricos. Desde este abordaje, los trabajadores no cubiertos por la legislación laboral componen el sector de empleo informal. Asimismo, desde este se entiende que cierta deficiencia en la demanda de trabajo formal respecto de la oferta laboral es la que genera la necesidad, por parte de los trabajadores, de aceptar puestos no protegidos por la normativa laboral (BECCARIA Y GROISMAN, 2007).

En los últimos años, la OIT ha profundizado en la distinción entre empleo informal y empleo en el sector informal. De acuerdo con HUSSMANN (2004): *“El empleo en el sector informal y el empleo informal refieren a aspectos diferentes de la “informalización” del empleo y a diferentes objetivos para la elaboración de políticas. Uno de los dos conceptos no puede ser reemplazado por el otro. Sin embargo, los dos conceptos necesitan ser definidos y medidos de manera tal que sean consistentes y que uno pueda ser claramente distinguido del otro”* (traducción propia). Sin embargo, de acuerdo con la evidencia empírica sobre la Argentina, existiría una relación cercana entre el empleo en el sector informal y el empleo informal. Las unidades productivas del sector informal usualmente generarían las ocupaciones que no están sujetas a las regulaciones laborales, identificándose como un mecanismo empleado para reproducirse en el mercado.

## 2.2 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y MERCADO DE TRABAJO

Respecto de los programas de transferencias a los hogares con presencia de menores, existen argumentos teóricos que destacan impactos positivos sobre el mercado laboral así como también otros que enfatizan los negativos. Entre estos últimos, pueden contarse: a) desincentivo a participar en el mercado de trabajo (o, lo que es lo mismo, una búsqueda laboral o un período de desempleo de mayor duración); b) desincentivo a la registración por parte del trabajador; y, c) presiones al alza de salarios.

De acuerdo con la teoría económica neoclásica, las políticas de transferencias monetarias, al proveer un ingreso desvinculado de la actividad laboral, desincentivan la búsqueda de empleo (problema de riesgo moral) y, por lo tanto, aumentan la duración del desempleo. Habría una distorsión en el mercado laboral dada por la interferencia que implicaría la transferencia en el libre juego de la oferta y la demanda de manera que se reduciría la oferta de trabajo. Al respecto, CRUCES Y GASPARINI (2010:34) afirman: *“El subsidio podría generar en algunas personas un desincentivo al trabajo. Al sentirse más cómodos económicamente algunas personas pueden elegir trabajar menos, y en el extremo no hacerlo”*. De esta manera, la transferencia monetaria elevaría el salario de reserva (el mínimo a partir del cual se está “dispuesto a trabajar”) aumentando, a su vez, los costos laborales de producción (CENDA, 2010). En otras palabras, la transferencia monetaria elevaría el ingreso no laboral “aflojando” la restricción presupuestaria debido a un efecto ingreso. Si el ocio es un bien normal para el beneficiario, entonces este podría reducir sus horas de trabajo (ALZÚA, CRUCES Y RIPANI, 2010:6). Aún dentro del marco neoclásico, debe tenerse presente que la teoría sólo predice una curva de oferta laboral que “se vuelve hacia atrás” (o de pendiente negativa) sólo a niveles elevados de ingreso. De modo que, para que un aumento del salario (en este contexto, la transferencia) conduzca a una menor participación (solución interior) en el mercado laboral (efecto desincentivo) o, directamente, a la salida del mismo (solución de esquina), el monto de la transferencia debería ser elevado (MAURIZIO, 2008:40).

Otro impacto negativo atribuido a los programas de transferencia lo constituye el desincentivo a la registración o formalización de la relación laboral. En esta línea, CRUCES Y GASPARINI (2010:33) sostienen: *“La extensión de las asignaciones a los desempleados y trabajadores informales constituye*

*naturalmente un desincentivo a la formalización. Si antes del nuevo programa un trabajador estaba indiferente o tenía preferencias leves por formalizarse, la extensión de las asignaciones al empleo informal puede modificar la ecuación. Este efecto es inevitable, siendo mayor cuanto mayor es el monto del subsidio”.* Puede verse que se asume que la decisión formalidad/informalidad corresponde enteramente al trabajador, quien decide en función de la diferencia entre el salario formal y el informal. En este marco, para que efectivamente se verifique una preferencia por la informalidad deberían observarse que el salario informal supere al formal. En este sentido, suele argumentarse que el salario informal es mayor al formal ya que los aportes patronales al sistema de seguridad social que tendría que hacer el empleador en un contexto de formalidad así como también sus aportes personales serían apropiados, en su totalidad, por el trabajador, el cual, de este modo, elegiría voluntariamente la informalidad (MAURIZIO, 2008:41). Al respecto, es abundante la evidencia de segmentación del mercado laboral argentino por informalidad que contradice el argumento de la preferencia por la informalidad. Esto es, existe una brecha de ingresos laboral causada por la informalidad laboral. En pocas palabras, los informales ganan menos por el mero hecho de ser informales (Beccaria y GROISMAN, 2007; MAURIZIO, 2009 Y 2012; MARIO, 2013). Cabe mencionar que el potencial desincentivo a la formalidad que podrían implicar los programas de transferencias monetarias sólo tienen sentido si su percepción resulta incompatible con hallarse registrado, en cuyo caso podría preferirse una ocupación informal junto con el programa a una ocupación formal (sin el programa). De lo contrario, este potencial impacto negativo directamente no podría admitirse racionalmente (MAURIZIO, 2008:41).

El tercer impacto negativo que la teoría atribuye a los programas de transferencias monetarias es el hecho de generar presiones a la suba de salarios. Como se dijo, la transferencia monetaria llevaría a un aumento en el salario de reserva de los beneficiarios o, lo que es lo mismo, su costo de oportunidad. Como consecuencia de esta situación, crecerían los costos laborales de producción (CENDA, 2010:11; MAURIZIO, 2008:39).

Debe notarse que estos impactos negativos descansan en argumentos fuertemente arraigados en la teoría marginalista (marshalliana para mayor precisión) del mercado de trabajo y, por tanto, de la determinación del salario real. Así, las decisiones empleo/desempleo o formalidad/informalidad serían

enteramente voluntarias correspondiendo enteramente al trabajador. De hecho, si el nivel de empleo depende solamente del salario real, entonces los trabajadores pueden garantizar el pleno empleo aceptando un salario lo suficientemente reducido. Del mismo modo, como se vio, la decisión de ser registrado o no sería tomada por el trabajador. Sin embargo, una vez que se admite que el nivel de empleo no depende únicamente del salario real, se desvanece el mercado de trabajo marshalliano como tal y, con él, la curva de oferta de trabajo (CENDA, 2010:11).

Pasando a los impactos positivos, una posibilidad es que la mayor duración del desempleo, dada por el programa, mejore el “matching” (ver, por ejemplo, BELZIL (2001) y TATSIRAMOS (2006) acerca del impacto del seguro de desempleo en Europa) entre las características del trabajador y el puesto de trabajo, lo cual, a su vez, aumentaría la estabilidad laboral y reduciría el flujo de empleo a desempleo (MAURIZIO, 2008:40).

Un segundo impacto positivo podría darse aún cuando el monto de la transferencia sea tal que genere efectivamente desincentivos a trabajar (es decir, cuando se esté en un contexto de curva de oferta laboral con pendiente negativa): la transferencia podría levantar barreras a la entrada a ciertas actividades o emprendimientos productivos o bien activar decisiones que de otro modo no se tomarían (MARTÍNEZ, 2004; TEIXEIRA, 2010). En este sentido, el programa podría sustituir parcialmente la falta de acceso al crédito (MAURIZIO, 2008:40). MEDEIROS, BRITTO Y VERA SOARES (2008:11) brindan un ejemplo para ilustrar la idea: *“imaginen a un trabajador por cuenta-propia, un vendedor callejero, por ejemplo. Una barrera para que este trabajador expanda su negocio e involucre a otros miembros de la familia es el acceso al crédito para generar stocks. Si la familia de este vendedor recibe el beneficio, este dinero sería como abrirle una línea de microcrédito –sin los requerimientos de repago, desde luego. De hecho, si el gobierno reduce impuestos y las tasas de interés u otorga crédito a empresarios en la otra punta de la distribución del ingreso, ¿se volverán ociosos y dejarán de trabajar? Generalmente, la respuesta a esta pregunta es no. Las transferencias, por lo tanto, podrían terminar aumentando el nivel de ocupación de los trabajadores y su compromiso a trabajar”* (traducción AM).

En tercer lugar, existen factores adicionales al nivel de ingreso que influyen en la decisión de participar en el mercado laboral, los cuales podrían



contrarrestar el efecto ingreso, propio de la transferencia. Algunos ejemplos son las características de la ocupación (condiciones del puesto, cantidad de horas de trabajo, tiempo de viaje al trabajo) y las necesidades de realizar tareas hogareñas (ALZÚA, CRUCES Y RAPANI, 2010:6; MAURIZIO Y VÁZQUEZ, 2012: 5).

En cuarto lugar, las condicionalidades podrían afectar la oferta laboral de los adultos. En particular, el vínculo de los programas con la asistencia escolar reduce el costo de oportunidad de estudiar y, por ende, reduce la demanda de sustitutos del estudio al tiempo que aumenta la de sus complementarios. Si trabajar sustituye estudiar, el programa podría reducir la participación laboral de los jóvenes. Pero, de lo contrario, el resultado podría ser distinto (RAVALLION Y WODON, 2000). Aún si se redujera la oferta laboral de los jóvenes, podría aumentar la participación laboral para el total de la economía si los adultos incrementarían su participación en una cuantía mayor (debido a la reducción del ingreso familiar). Incluso, las condicionalidades pueden afectar la oferta laboral por sí mismas. Por un lado, al aumentar el tiempo necesario para cumplirlas, podrían reducir la participación laboral. Por el otro, podría verificarse el efecto contrario ya que *“el impacto positivo de las transferencias monetarias condicionadas en la asistencia escolar de los niños podría liberar tiempo previamente utilizado en el cuidado de los niños, reduciendo el costo de trabajar”* (ALZÚA, CRUCES Y RIPANI, 2010:7)

Asimismo, si bien no se trata necesariamente de impactos positivos, puede haber efectos indirectos o de equilibrio general. Esto es, impactos sobre aquellos agentes que no reciben la transferencia pero que, de todos modos, se encuentran relacionados con los beneficiarios a través de distintos canales (ALZÚA, CRUCES Y RAPANI, 2010:7). Por supuesto, los distintos impactos (positivos y negativos) pueden estar interrelacionados (MAURIZIO, 2008:39).

Finalmente, dos de los impactos negativos descriptos anteriormente podrían, en ciertas circunstancias, ser considerados como positivos. Primero, la caída en la participación en el mercado laboral podría ser positiva o negativa dependiendo de cuál es el miembro del hogar que reduce su participación y de la calidad del puesto y el tipo de tarea a la que se renuncia (MAURIZIO, 2008:40). Familias extremadamente empobrecidas tienden a intensificar la participación de mujeres, niños y jóvenes en el mercado laboral, mayormente en trabajos precarios y de baja remuneración. En estos casos, la reducción de la participación de estos individuos en el mercado de trabajo, debido al

cobro de la transferencia, debería ser visto como algo positivo (MEDEIROS, BRITTO Y VERAS SOARES, 2008:11). Más aún si se tienen en cuenta dos aspectos relacionados y verificados en la evidencia empírica: los niños/jóvenes de hogares de bajos recursos necesitan participar del mercado laboral y, por lo tanto, dejan la escuela; y, los niños/jóvenes cuyos padres tienen trabajos más intensos (y, por ende, pueden dedicar menos tiempo al hogar) evidencian rendimientos escolares más pobres (MAURIZIO, 2008:40 y 41). Segundo, la suba de salarios no puede ser considerada necesariamente negativa si se considera, entre otros, su rol como acicate de la demanda y, fundamentalmente, su efecto sobre las condiciones de vida de la población.

La AUH consiste en una transferencia monetaria a los menores de dieciocho años que viven en hogares cuyo responsable es argentino nativo, naturalizado o residente por, al menos, tres años, y: a) asalariado no registrado con ingresos menores al SMVM (salario mínimo vital y móvil); b) desocupado sin seguro de desempleo; c) empleado del servicio doméstico con ingresos inferiores al SMVM; o, d) monotributista social. El monto de la AUH se equipara al que obtienen los beneficiarios del régimen contributivo pertenecientes al tramo de ingresos más bajos. El programa impone condicionalidades educativas y sanitarias. Además, se impone un tope de cinco beneficios por responsable, el cual no rige en el caso de hijos con discapacidad. En este sentido, los hijos con discapacidad reciben un monto mayor, del mismo modo que ocurre en el régimen contributivo. Mensualmente, los beneficiarios del programa reciben el 80% del monto, mientras que el 20% restante se cobra acumulado al comienzo del ciclo lectivo. Por último, el acceso a la AUH es incompatible con la percepción de otra política social.

De los distintos impactos potenciales de los programas de transferencias reseñados, se enfatizará el vínculo de los mismos con la informalidad laboral. GARGANTA Y GASPARINI (2012) evalúan el efecto de la AUH en las transiciones formalidad-informalidad. Comparando el grupo de hogares informales con hijos con hogares similares pero sin hijos (y, por ende, no elegibles) ellos concluyen que el programa tiene un significativo efecto desincentivo de la formalización de los beneficiarios, al tiempo que no encuentran evidencia de incentivos a la informalidad por parte de los asalariados registrados. Más allá

de las diferencias metodológicas<sup>2</sup> con el estudio aquí realizado, los autores afirman que la AUH: “*podría modificar los incentivos laborales, al reducir los beneficios relativos de la formalidad, generando así una menor participación en el sector registrado de la economía respecto de la que hubiese surgido en ausencia del programa*” (GARGANTA Y GASPARINI, 2012:3). Concretamente, brindan elementos para explicar posibles incentivos (desincentivos) a la informalidad (formalidad) en los casos de los trabajadores por cuenta propia, los asalariados no registrados y los desocupados/inactivos. En primer lugar, debe mencionarse que los mecanismos propuestos por los autores descansan en el supuesto de que la informalidad es, al menos en alguna medida, voluntaria<sup>3</sup>. Asimismo, como ellos mismos señalan, la existencia de brechas de ingresos a favor de los formales contrarestaría o al menos mitigaría cualquier mecanismo de incentivo a la informalidad generado por la AUH. Con respecto a los trabajadores por cuenta propia, es indudable que el programa podría estar ocasionando incentivos a la no registración. Este efecto podría ocurrir en el caso de los monotributistas (efectivos o potenciales) quienes al no contar con ningún tipo de asignación familiar podrían elegir la informalidad.

El argumento fundamental en torno a la AUH y la posibilidad de que genere desincentivos a la participación en el mercado laboral y/o a la registración por parte del trabajador en el sistema de seguridad social se basa en el hecho de que los trabajadores registrados también cobran una asignación por hijo. De hecho, si un desocupado (o inactivo) o un asalariado no registrado logran acceder a un trabajo formal no sólo seguirán cobrando una asignación por hijo del mismo monto de la AUH (pasa del régimen no contributivo al contributivo) sino que además obtendrán toda una serie de beneficios adicionales, a saber: licencia por maternidad, asignación por nacimiento, adopción y matrimonio, ayuda escolar anual, cobertura de salud, beneficios previsionales, sueldo anual complementario, vacaciones y premios. Por lo tanto, si bien la AUH “*reduce el beneficio relativo de la formalidad*” (GARGANTA Y GASPARINI, 2012), el diseño

---

<sup>2</sup> Los autores utilizan tanto un método de estimación diferente (POLS) como así también una estrategia de identificación de los beneficiarios alternativa (*intention to treat*).

<sup>3</sup> Con respecto a los incentivos a la registración y la discusión acerca de a quién corresponde la decisión de ser formal o informal, casi la totalidad de los informales afirman no decidir estar en negro, sino que no serían contratados por sus patrones bajo otras condiciones. Se trataría, entonces, de una situación involuntaria (Maurizio, 2008: 42; Bustos, Trujillo y Villafañe, 2011:20).

de la misma garantiza que, al menos considerando el nivel de ingreso dado por asignaciones familiares, la formalidad se prefiera a la informalidad<sup>4</sup>.

### 3. METODOLOGÍA

Para analizar el efecto de la AUH en la informalidad laboral se plantea el siguiente modelo de la población ocupada:

$$(1) inf_{it} = \beta_0 + \delta_0 d2_t + \beta_1 AUH_{it} + x\gamma + a_i + \mu_{it}$$

La variable dependiente es la condición de informal del ocupado  $i$  en el tiempo  $t$ , la cual puede ser abordada desde los dos enfoques teóricos considerados; la variable explicativa clave es la participación en el programa, esto es, la recepción de la AUH por parte del ocupado  $i$  en el tiempo  $t$ ;  $d2_t$  es una variable binaria que indica el período posterior a la implementación del programa; los controles incluyen factores que varían en el tiempo, afectan a la informalidad y podrían estar correlacionados con la asignación del programa de política, edad, género, posición en el hogar, estado civil, años de educación, ingreso per capita familiar, cantidad de menores de dieciocho años a cargo y tamaño de la empresa o institución donde trabaja; el término  $a_i$  es el efecto fijo, que contiene todos los factores que no varían en el tiempo; y,  $u_{it}$  es el término de error.

El modelo se estima por FE (efectos fijos). Bajo el supuesto de exogeneidad estricta, el estimador FE es consistente. En tanto, para garantizar la validez de la inferencia en base a este estimador es necesario controlar por la posibilidad de heteroscedasticidad y/o correlación serial en el error poblacional, por lo que se deben calcular errores estándar robustos. La principal ventaja del estimador FE respecto de OLS, ya sea de un corte transversal y de datos agrupados (POLS), se relaciona con la naturaleza de los datos de panel<sup>5</sup> y está dada por la posibilidad de controlar por factores no observados que, en

<sup>4</sup> Por supuesto, si no se pudiera verificar la condición de formalidad/informalidad ni el nivel de ingreso de la persona que reclama el beneficio, podrían darse situaciones en las que se prefiera ser informal y recibir la AUH a formalizarse y dejar de percibirla. Por ejemplo, patrones o trabajadores por cuenta propia podrían, en principio, intentar mantenerse en la informalidad para cobrar el programa.

<sup>5</sup> Por definición, un conjunto de datos de panel (o longitudinal) contiene información de las mismas unidades observacionales en, al menos, dos períodos del tiempo.

caso de estar correlacionados con la variable causal de interés, generan los típicos problemas de endogeneidad asociados a la omisión de variables. En particular, el estimador FE controla por los efectos no observados fijos, es decir, aquellos que son constantes en el tiempo. De todos modos, si bien este método de estimación mitiga el problema de omisión de variables respecto de OLS, es necesario controlar por factores que varían en el tiempo y que pueden estar correlacionados con la variable causal de interés. Si, por ejemplo, hubiera factores (con alguna variabilidad temporal) determinantes de la informalidad correlacionados con la AUH por lo que no se controla, las estimaciones serían inconsistentes<sup>6</sup> (WOOLDRIDGE, 2002).

Como la participación en el programa sólo ocurrió en el segundo período, entonces el estimador FE de  $b_1$  tiene una representación muy simple:

$$(2) \hat{\beta}_1 = \overline{\Delta inf}_{treat} - \overline{\Delta inf}_{control}$$

Esto es, se computa el cambio promedio en inf durante los dos períodos para los grupos tratamiento y control. Entonces,  $b_1$  es la diferencia entre estos, conocido como estimador de diferencias-en-diferencias (DID). El estimador DID mide el ATE (*Average Treatment Effect*).

Además del estimador utilizado para medir el efecto de la AUH en la informalidad laboral, un aspecto central de la metodología del presente trabajo se relaciona con la estrategia de identificación de los beneficiarios del programa. Con el propósito de reducir al mínimo posible la heterogeneidad entre los grupos, se limitó el análisis al conjunto de elegibles para recibir el programa antes de que este fuera implementado. En tanto, la determinación de los grupos de tratamiento y control en el período posterior a la implementación del programa se realizó de modo indirecto, debido a que la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) no permite identificar directamente a los beneficiarios de la AUH.

---

<sup>6</sup> En última instancia, dado que la asignación de los programas sociales no es aleatoria, la pregunta central es si la diferencia en la probabilidad de ser informal entre los que participan del programa y los que no lo hacen puede atribuirse o, en realidad, recibir el programa es un indicador de algo más. De allí la necesidad del análisis *ceteris paribus* para determinar el efecto causal del programa.

Específicamente, para determinar los elegibles del programa en el primer semestre de 2009 se restringió el análisis a los jefes de hogar o cónyuges que tienen al menos un hijo (o nieto) menor de dieciocho años. Al mismo tiempo, sólo se consideró a los ocupados. Por supuesto, también hay elegibles desocupados e inactivos, pero debido a que la variable respuesta es un indicador de informalidad y dicha condición sólo tiene sentido predicarla respecto de los ocupados, se optó por limitar el análisis a este grupo.

Dentro de los ocupados se consideró elegibles al total de trabajadores familiares sin remuneración. Se hizo lo propio con los patrones y los trabajadores por cuenta propia. En este caso, la decisión metodológica se basó en suponer que no es posible para el estado verificar si se trata de un ocupado informal. En el mismo sentido, no se tuvo en cuenta la restricción de ingresos para determinar la elegibilidad para el programa, ya que sería prácticamente imposible hacerla cumplir. Con respecto a los asalariados, se consideró elegibles a aquellos a quienes no se les realizan descuentos jubilatorios.

En tanto, la determinación de los grupos de tratamiento y control se realizó en base a los registros de la variable *v5\_m* de la EPH, la cual precisa el monto del ingreso no laboral por subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc. percibido en el mes de referencia. Para estar incluido en el grupo tratamiento, el individuo debe pertenecer a un hogar con al menos un hijo (o nieto) y registrar los siguientes valores en la variable *v5\_m*:

Número de hijos	100%	80%
1	180	144
2	360	288
3	540	432
4	720	576
5	900	720

Estos valores corresponden al monto de la AUH según el número de hijos y si se declara la totalidad del beneficio o sólo la parte que se cobra mensualmente. Además se incluyeron registros como 140 y 280, teniendo en

cuenta la posibilidad de que los individuos aproximen el monto recibido al responder la pregunta de la encuesta.

Respecto de la medición de la informalidad, el siguiente cuadro, extraído de MAURIZIO (2012), detalla la clasificación de los trabajadores tomando en cuenta ambos enfoques:

	Empleo formal	Empleo informal
Empleo en el sector formal (ESF)	-Asalariados formales (asalariados registrados) en el SF -No asalariados formales	-Asalariados informales (asalariados no registrados) en el SF
Empleo en el sector informal (ESI)	-Asalariados formales (asalariados registrados) en el SI	-Asalariados informales (asalariados no registrados) en el SI -No asalariados informales -Trabajadores familiares sin remuneración

#### 4. LOS DATOS

Los datos utilizados en este artículo provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Aunque la EPH no es ni una encuesta longitudinal ni incluye preguntas retrospectivas, su esquema de rotación permite la construcción de paneles cortos que posibilitan el seguimiento de un mismo individuo durante un período máximo de un año y medio. Esto es, un hogar seleccionado es entrevistado en cuatro momentos u ondas: dos trimestres sucesivos, descansa en los dos trimestres siguientes y aparece nuevamente en la muestra en los dos trimestres sucesivos, un año más tarde. En particular, en este estudio se emplean datos anuales de panel correspondientes a los primeros semestres de los años 2009 y 2010, de modo de incluir información de antes y después de la implementación de la AUH.

La tabla 1 a continuación describe las variables utilizadas en el análisis empírico. Con el propósito de llevar a cabo análisis de sensibilidad de los resultados a distintas formas de medición de la variable respuesta,

se consideran las dos definiciones de informalidad discutidas en el marco teórico. Además de la variable explicativa clave que representa al programa de política, se utilizan como controles una variable binaria temporal, la edad, el género, la posición en el hogar, los años de educación, el ingreso, la cantidad de menores de dieciocho años que pertenecen al hogar y el tamaño de la firma o institución en la que la persona se encuentra ocupada.

**Tabla 1.**  
**Descripción de Variables**

<i>informal</i>	=1 si ocupado informal, 0 de otro modo
<i>sectorinformal</i>	=1 si ocupado en el sector informal, 0 de otro modo
<i>auh</i>	=1 si recibe el programa, 0 de otro modo
<i>d2</i>	=1 si la observación es posterior a la implementación del programa, 0 de otro modo
<i>edad</i>	número de años cumplidos
<i>hombre</i>	=1 si es hombre, 0 de otro modo
<i>jefe</i>	=1 si es jefe de hogar, 0 de otro modo
<i>educ</i>	número de años de educación
<i>ipcf</i>	ingreso per cápita familiar
<i>menores</i>	número de menores de 18 años en el hogar
<i>tamaño</i>	número de personas que trabajan en la empresa/ institución en la que se desempeña

La tabla 2 proporciona estadísticas descriptivas de cada variable para los primeros semestres de 2009 y 2010. En el período previo a la implementación del programa, el 93% de los individuos en la muestra tenían un empleo informal, mientras que el 79% estaba empleado en el sector informal. Estos valores son, en el período posterior a la AUH, del 88% y el 75%, respectivamente. El grupo tratamiento constituye el 10% de la muestra. Naturalmente, las variables medidas en años (edad y educación) así como también el género y la posición en el hogar muestran poca variabilidad en el transcurso de un año. La edad promedio de los integrantes del panel era, en el primer período, de alrededor de 41 años, mientras que el 61% son varones y aproximadamente el 73% son jefes de hogar. El promedio de años de



educación se ubica en torno a los 9 años. En tanto, la cantidad media de hijos (o nietos) menores de dieciocho en los hogares de las personas consideradas es mayor a tres y también muestra una variabilidad relativamente reducida entre períodos. Lo contrario ocurre con el ingreso per cápita familiar y el tamaño de la firma, las cuales se incrementan respectivamente un 24% y un 7% entre el primer semestre de 2009 y el mismo período del año siguiente.

**Tabla 2.**  
**Estadísticas de resumen**

Variable	Pre (1er semestre 2009)				Pos (1er semestre 2010)			
	Media	Desvío Estándar	Min	Max	Media	Desvío Estándar	Min	Max
<i>informal</i>	.93	-	0	1	.88	-	0	1
<i>sectorinformal</i>	.79	-	0	1	.75	-	0	1
<i>auh</i>	0	-	0	0	.10	-	0	1
<i>pos</i>	0	-	0	0	1	-	1	1
<i>edad</i>	41.02	9.81	20	76	42.24	9.99	19	77
<i>hombre</i>	.61	-	0	1	.62	-	0	1
<i>jefe</i>	.73	-	0	1	.74	-	0	1
<i>educ</i>	9.19	3.64	0	17	9.17	3.46	0	17
<i>ipcf</i>	434.39	405.68	0	3333.33	537.40	593.03	0	7700
<i>menores</i>	3.55	2.47	1	12	3.38	2.41	0	13
<i>tamaño</i>	5.65	29.68	0	501	6.06	27.02	0	501
Número de observaciones	85825				85825			

## 5. RESULTADOS

En primer lugar, se presenta un análisis simple. Se estima por OLS una regresión de la informalidad laboral en la AUH para las observaciones posteriores a la implementación del programa. Los resultados son los siguientes,

$$\begin{aligned} \text{informal} &= .88 + .02\text{auh} \\ & \quad (.00) (.00) \\ \text{sectorinformal} &= .74 + .06\text{auh} \\ & \quad (.00) (.01) \end{aligned}$$

Los mismos indican que la probabilidad de informalidad es entre 2 y 6 puntos porcentuales mayor para un beneficiario de la AUH respecto de un individuo en el grupo control. Además, los coeficientes son estadísticamente significativos al 1%. No obstante, existen otros factores que determinan la informalidad laboral. Si estos otros factores estuvieran correlacionados con la asignación del programa, entonces el análisis de regresión simple no permite inferir causalidad. Por lo tanto, como se explicó en la sección metodológica, es necesario llevar a cabo un análisis *ceteris paribus*.

La tabla 3 muestra los resultados empíricos. Los coeficientes de las variables de control tienen, en la gran mayoría de los casos, los signos esperados. Ser varón implica una probabilidad menor de ser informal y de tener un empleo en el sector informal respecto de la que tiene una mujer. Lo mismo ocurre con las variables edad y cantidad de menores en el hogar: tanto año adicional como una mayor cantidad de menores en el hogar se relaciona con una menor probabilidad de informalidad. En tanto, mayores niveles de ingreso o tamaño de firma se asocian a una menor probabilidad de informalidad laboral. El coeficiente de la variable binaria temporal indica que existen tendencias seculares que causan que la probabilidad de informalidad de todos los ocupados disminuya en un período de un año. Por su parte, los coeficientes de las variables jefe de hogar y años de educación presentan signos ambiguos, según se considere sus efectos sobre el empleo informal o sobre el empleo en el sector informal.

No obstante, las variables género, cantidad de menores en el hogar, edad, posición en el hogar y años de educación no son estadísticamente significativas en ninguno de los casos. Por lo tanto, a los fines prácticos, la ambigüedad en los signos de los coeficientes de las variables jefe y educación puede ser ignorada. En el modelo estimado que tiene como variable dependiente al empleo informal, resulta estadísticamente significativa la variable binaria que identifica el segundo período. En tanto, en el modelo alternativo, que tiene como variable respuesta al empleo en el sector informal, son estadísticamente significativos la edad (tanto el término lineal como el cuadrático, lo cual estaría indicando rendimientos crecientes de esta variable) y el ingreso per cápita familiar. El tamaño de la firma en la que se desempeña el ocupado es la única variable estadísticamente significativa en ambas estimaciones.

Las variables más relevantes en términos prácticos (o económicos)<sup>7</sup> son el indicador del segundo período (en el enfoque laboral) y la edad (en el enfoque productivo), lo cual implica que las tendencias seculares que afectan la probabilidad de informalidad de un año a otro dan cuenta de alrededor de 7 puntos porcentuales y un año de edad adicional reduce la probabilidad de estar ocupado en el sector informal en algo más de 8 puntos porcentuales, *ceteris paribus*. Un aumento de cien pesos en el ingreso per cápita familiar ocasiona, *ceteris paribus*, una reducción en la probabilidad de ser empleado en el sector informal de 1 punto porcentual. Un incremento de diez personas en el tamaño de la firma en la que el ocupado trabaja implica una reducción de 1 punto porcentual en la probabilidad de informalidad (en ambos enfoques).

El programa de política, la variable explicativa clave de este estudio, evidencia efectos ambiguos según el enfoque de la informalidad que se considere. En el marco de la perspectiva laboral, la AUH no tendría un efecto causal estadísticamente significativo. No obstante, al considerar el enfoque productivo, se observa que el programa estaría aumentando la probabilidad de informalidad y este efecto sería estadísticamente significativo a un nivel de confianza del 10%. Participar del programa aumentaría la probabilidad de estar ocupado en el sector informal en casi 9 puntos porcentuales, lo cual es un impacto práctico no menor.

---

<sup>7</sup> El análisis de la magnitud de los coeficientes presenta las limitaciones típicas de cualquier modelo lineal de probabilidad. Por un lado, no garantiza que la probabilidad predicha por el modelo esté acotada el intervalo [0,1]. Por el otro, asume que el efecto marginal de cada variable explicativa es constante en todo su dominio. Más allá de estas limitaciones, el modelo es útil para determinar la dirección de los efectos y aproxima razonablemente la magnitud de los mismos para valores de las variables explicativas cercanas a sus medias muestrales.

**Tabla 3.**  
**Resultados FE (efectos fijos). Variable Dependiente: (1) EI y (2) ESI**

Variables Independientes	(1) EI	(2) ESI
<i>auh</i>	.079 (.064)	.086*** (.051)
<i>d2</i>	-.074* (.019)	-.037 (.025)
<i>edad</i>	-.027 (.026)	-.084*** (.050)
<i>edadsq</i>	.000 (.000)	.001*** (.001)
<i>hombre</i>	-.137 (.193)	-.148 (.193)
<i>jefe</i>	-.016 (.073)	.386 (.236)
<i>educ</i>	.010 (.008)	-.007 (.014)
<i>ipcf</i>	-.000 (.000)	-.0001** (.000)
<i>menores</i>	-.017 (.020)	-.022 (.021)
<i>tamaño</i>	-.001*** (.001)	-.002** (.001)
Observaciones	171650	171650

Nota: Las cantidades entre paréntesis debajo de los coeficientes estimados son los errores estándar. \* implica significatividad al 5% \*\* implica significatividad al 10% (y no al 5%)

## 6. CONCLUSIONES

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) es una política social implementada en octubre de 2009 en Argentina, que extendió el régimen de asignaciones familiares a la gran mayoría de los hijos de los trabajadores informales y los desocupados. Debido principalmente a su carácter no contributivo, el programa profundizó el cambio de paradigma en términos de políticas sociales inaugurado por las moratorias y el Plan

de Inclusión Previsional en 2004, iniciativas que permitieron acceder a una jubilación a aquellas personas que no contaban con los aportes suficientes para poder hacerlo. Este nuevo paradigma implicó el reconocimiento por parte del estado de que tanto la desocupación como la informalidad laboral constituyen fenómenos estructurales, cuya determinación excede a la voluntad de los trabajadores. Si bien existe un amplio consenso acerca de los efectos positivos de la AUH en términos de pobreza y desigualdad, algunos autores han argumentado que el programa podría tener efectos negativos sobre el mercado laboral al focalizarse en los desempleados y los informales. En particular, en este estudio, se ha analizado la relación entre la AUH y la informalidad laboral.

Se consideraron dos perspectivas en torno a la problemática de la informalidad, la productiva y la laboral. La menor productividad del sector informal es el factor clave según la definición productiva. Por su parte, en el enfoque laboral ciertas instituciones laborales resultan ser centrales para explicar la especificidad del empleo informal. Respecto de los posibles efectos de los programas de transferencias monetarias sobre el mercado de trabajo se detallaron tanto impactos factibles positivos como negativos. No obstante, se argumentó que, dado que sea posible hacer cumplir la normativa, el diseño de la AUH sólo podría generar incentivos a la no registración (desincentivos a la registración) en el caso de los trabajadores por cuenta propia. Esto básicamente debido a que los trabajadores formales también gozan de una asignación familiar del mismo monto. No obstante, si no fuera posible verificar la condición de informalidad de ciertas personas o el nivel de ingresos de los informales, podría pensarse que algunas personas preferirían seguir en la informalidad para no dejar de recibir el beneficio. Esto siempre que se asuma que la decisión formalidad/informalidad es, al menos en alguna medida, voluntaria y que no existen brechas de ingresos laborales a favor de los formales.

La metodología para analizar el efecto del programa en la informalidad laboral se basó en el estimador de efectos fijos, cuya principal ventaja se relaciona con la naturaleza de los datos de panel y es la de controlar por efectos no observados fijos en el tiempo. Se estimó el efecto promedio del programa con base en el estimador de diferencias-en-diferencias, para lo cual resultó central la definición de los grupos de tratamiento y control.

Los datos para la elaboración del panel provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y corresponden a los primeros semestres de 2009 y 2010, es decir, antes y después de la implementación del programa en el cuarto trimestre de 2009.

Los resultados obtenidos resultan novedosos en tanto se refieren a los efectos del programa en la escala subnacional. Los mismos no resultan concluyentes ya que dependen del enfoque de informalidad laboral considerado: en el marco de la perspectiva laboral, la AUH no parece tener efecto alguno sobre la informalidad, controlando por otros factores; en cambio, teniendo en cuenta el enfoque productivo, el programa estaría aumentando la probabilidad de estar ocupado en el sector informal.

Debe notarse que los resultados obtenidos descansan en ciertos supuestos que los condicionan. Por un lado, la estimación por efectos fijos asume que no se ha omitido ningún factor variable en el tiempo que sea relevante para explicar la informalidad y que esté correlacionado con la asignación del programa de política. Por otro lado, la baja variabilidad de algunas variables explicativas a la que se hizo referencia en la sección 4, podría estar detrás de su no significatividad estadística. Finalmente, el análisis de las magnitudes de los efectos de las distintas variables debe tomarse con precaución debido a las mencionadas limitaciones de los modelos lineales de probabilidad. A futuro, sería interesante comparar los resultados aquí presentados con los que surgirían de aplicar POLS (pooled OLS) a datos que abarquen un período de tiempo más amplio.

En términos de política, es indudable la necesidad de mejorar ciertos aspectos del diseño de la AUH que podrían incentivar conductas no deseadas. En particular, se destaca la inclusión de los monotributistas. De modo más importante aún, es preciso mejorar los mecanismos administrativos para verificar los ingresos de las personas, con el objetivo de aumentar el costo-eficiencia del programa.

#### REFERENCIAS

AGIS, E., C. CAÑETE Y D. PANIGO (2010): "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina", CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

- ALZÚA, M. L., CRUCES, G. Y RAPANI, L. (2010). “Welfare programs and labor supplí in developing countries. Experimental evidence from Latin America”, Documento de trabajo CEDLAS N°95.
- BECCARIA, L. Y F. GROISMAN (2007): “Informalidad y pobreza en Argentina”, documento presentado en las Sextas Jornadas sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina, UNGS.
- BELZIL, C. (2001). “Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: job matching vs. unobserved heterogeneity”, *Journal of Applied Econometrics*, 16:5, pp. 619-633.
- BERTRANOU, F. (COORD.) (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, Oficina de la OIT en Argentina.
- BERTRANOU, F. Y R. MAURIZIO (2011): “Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children in the informal economy in Argentina”, *International Social Security Review*, January, Vol. 65, N°1, pp. 53-72.
- BUSTOS, J. Y S. VILLAFANE (2011). “Asignación Universal por Hijo. Evualción del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”. Serie Trabajo, Ocupación y Empleo, MTEySS.
- BUSTOS, J., TRUJILLO, L. Y VILLAFANE, S. (2011). “Asignación Universal por Hijo: impacto en ingresos y mercado de trabajo”, III Congreso Anual de AEDA.
- CASTELLS, M., A. PORTES Y L. BENTON (1989): “*The informal economy: studies in advanced and less developed countries*”, John Hopkins University Press, Baltimore.
- CENDA (2010a): “La asignación universal por hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo”, Documento de trabajo N°12, Noviembre.
- CIFRA (2009): “La evolución del Sistema Previsional Argentino”, Documento de Trabajo N°2, noviembre.
- CIFRA (2010): “La asignación universal por hijo a un año de su implementación”, Documento de Trabajo N°7, noviembre.
- COGLIANDRO, G. (2010): “El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas”, Fundación Siena, Apuntes 12, marzo.
- DE SOTO, H. (1986): “*El otro sendero. La revolución informal*”, Instituto Libertad y Democracia, Lima.
- GARGANTA, S. Y L. GASPARINI (2012): “El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en la Argentina”, Documento de Trabajo N°133, CEDLAS, Junio.
- GASPARINI, L. Y G. CRUCES (2010): “Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas”, Documento de Trabajo N°102, CEDLAS, julio.
- HART, K. (1970): “*Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning*”, *The Journal of Development Studies*.

- HUSSMANN, R. (2004): “Measuring the informal economy: from the employment in the informal sector to informal employment”, OIT, Documento de trabajo N°53.
- LO VUOLO, R. (2009): “Asignación por hijo”, Serie Análisis de Coyuntura N°21, CIEPP.
- LO VUOLO, R. (2010): “Asignación Universal por Hijo”, Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA, Buenos Aires.
- LOZANO, C., T. RAFFO Y A. RAMERI (2009): “Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?”, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- MARIO, A. (2012): “La Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Simulación del Impacto de Algunas Reformas”, Tesis de Maestría, Maestría en Economía, FCE-UBA, Buenos Aires.
- MARIO, A. (2013): “Informalidad laboral y pobreza en Argentina: una comparación inter-regional”. 11° Congreso Aset, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, S. (2004): “Pensions, Pverty and Household Investment in Bolivia”, University of California at Berkeley.
- MAURIZIO, R. (2008): “Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos”, en KEIFMAN, S. (2008): *Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización*, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires
- MAURIZIO, R. (2009): “Labor informality in Latin America: poverty and vulnerability”, Special IARIW-SAIM Conference on Measuring the Informal Economy in Developing Countries, Kathmandu, Nepal, Septiembre, 24-26.
- MAURIZIO, R. (2012): “Labour informality in Latin America: the case of Argentina, Chile, Brazil and Peru”, BWPI Working Paper 165, April.
- MAURIZIO, R. Y B. PERROT (2011): “Transferencias monetarias a la niñez. Algunas reflexiones a la luz de la experiencia de América Latina”. En NOVICK, M. Y S. VILLAFANE (EDS.) (2011): *Distribución del ingreso: Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Buenos Aires.
- MAURIZIO, R. Y G. VÁZQUEZ (2012): “The impacts of a child allowance program on the behavior of adults in the labor market. The case of Argentina”, UNGS.
- MEDEIROS, BRITTO Y VERAS SOARES (2008). “Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and The Bolsa Familia”, en International Poverty Center, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America”, Brasil.
- OIT (1972): “*Employment, income and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenia*”, Geneva.



- RAVALLION, M. Y Q. WODON (2000): “Does child labor displace schooling ? Evidence on behavioral responses to an enrollment subsidy”, *The Economic Journal*, vol. 110, pp. C158-C175.
- ROCA, E. (2010): “Impacto de la Asignación Universal por Hijo en la pobreza y el ingreso de los hogares”, MTEySS, Buenos Aires.
- ROCA, E. (2011): “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”, *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, N°1, Buenos Aires.
- TATSIRAMOS, K. (2006). “Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability”, IZA Discussion Paper N°2280.
- TEIXEIRA, C. (2010): “A heterogeneity análisis of the Bolsa Familia programme effect on men and women´s work supply”, IPC Working Paper N°61, International Poverty Centre, Brazil.
- TOKMAN, V. (1995): “Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza”, en V. Tokman: *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Trabajo II.
- TOKMAN, V. (2001): “De la informalidad a la modernidad”, en *De la informalidad a la modernidad*, OIT, Santiago.
- WOOLDRIDGE, J. (2002): *Econometric Analysis of Cross-Section and Panel Data*, MIT Press.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. LA  
EXPERIENCIA DE LA PROVINCIA DEL CHACO

**Raúl Oscar Codutti**

INTRODUCCIÓN

El trabajo describe la recuperación de la planificación estratégica como herramienta de gestión en la Provincia del Chaco, proceso instrumentado desde fines del año 2007 a partir de la decisión política de reconstruir la capacidad del Estado para mejorar la efectividad de las políticas públicas, reducir las brechas entre las metas fijadas por los programas de gobierno y las capacidades institucionales disponibles para lograrlas e introducir en la administración pública un ordenamiento metodológico para avanzar hacia una gestión orientada a resultados.

El proceso se basó en la existencia de un marco normativo que instituye, desde el año 2003, el sistema provincial de planificación y evaluación de resultados, con rango de ley, siendo el Chaco una de las pocas provincias que dispone de una institucionalidad específica para el desarrollo de la planificación de la acción de gobierno. En el documento se analizan las características que adoptó el sistema de planificación, partiendo de la premisa de alinear los programas sectoriales con los ejes estratégicos del plan de desarrollo de mediano término.

El documento considera los ejes en torno a los cuales se avanzó en la planificación sectorial, vinculándola con la asignación de los recursos presupuestarios; el desarrollo de un sistema de metas con cobertura en todas las áreas de gobierno; el mejoramiento de la aplicación de la técnica de presupuesto por programa para la toma de decisiones de distribución del gasto; y la desagregación territorial de la producción de bienes y servicios públicos. Asimismo, se detalla la estrategia de intervención construida para

enfrentar las dificultades por las que atravesó la estructuración del sistema de planificación y evaluación de resultados.

Los resultados alcanzados a diciembre de 2013 muestra la pertinencia del diseño institucional del sistema de planificación para incrementar la efectividad de las políticas públicas, aunque, como todo proceso con incidencia en la cultura organizacional, se evidencian asignaturas pendientes, fundamentalmente, en el desarrollo del subsistema de seguimiento y evaluación, así como en la participación de los actores locales en la planificación territorial de las políticas públicas.

#### CONTEXTO ECONÓMICO Y FISCAL

La economía de la Provincia del Chaco ha funcionado históricamente con un déficit en la inversión de capital, lo cual ha limitado las posibilidades de agregación de valor. La provincia concentra el 2,6% de la superficie y el 2,6% de la población del país, mientras que en el año 2007 la participación en el PIB alcanzaba sólo al 1,1%. Es decir, si bien la población guardaba relación respecto a la superficie, no ocurría lo mismo con la participación en la economía nacional.

El modelo económico vigente desde diciembre de 2007 se basa en la acumulación de capital a partir de la inversión pública, generando condiciones para dinamizar la inversión privada y la creación de empleo formal, posibilitando, además, el aumento de la demanda agregada y que ésta sea cubierta de manera creciente con la oferta de bienes y servicios locales. El círculo virtuoso de ahorro, inversión y empleo ha generado un escenario para sostener la solvencia fiscal de largo plazo, complementada por la ampliación de la base imponible y la recaudación tributaria.

Según la Fundación Norte – Sur (2013), la historia económica provincial indica que el Producto Geográfico Bruto, expresado en moneda constante, creció un 50,8% entre 1950 y 2007, mientras que entre 2007 y 2012 acumuló un aumento del 51,8%. A su vez, la participación provincial en la economía nacional en este último período aumentó al 1,6%, asociado al comportamiento de la construcción pública y privada; el transporte; la industria; el agro y el comercio; y las transferencias sociales directas, estas últimas con una marcada incidencia en el consumo y la demanda agregada. Tomando en

cuenta que estas cifras incluyen distorsiones del tipo de cambio en nuestro país y la inflación internacional, depurándolas con la metodología de dólares constantes de *Geary-Khamis*, en 1950 el ingreso per cápita ascendía a 3.886,4 dólares, mientras que en el 2012 alcanzó a 8.322,5 dólares, habiéndose más que duplicado en 60 años. Siguiendo esta metodología, en el 2007 el ingreso per cápita ascendía a 5.876,0 dólares y la cifra alcanzada en el 2012 evidencia un incremento del 42% (Fundación Norte – Sur, 2013).

El crecimiento económico provincial ha superado la media nacional y ha redundado en una importante caída del desempleo y de la pobreza. La meta al 2017 es alcanzar una participación del 2,6% en el PBI Nacional, para lo cual es necesario mantener un ritmo de crecimiento económico del 8% acumulativo anual, reconociendo, además, que transitar un sendero de crecimiento económico con equidad social implica acentuar la corrección de la disociación que, pese a los cambios recientes, persisten entre las decisiones que inciden sobre ambas cuestiones.

En el funcionamiento del modelo económico, el plan de inversión pública ha merecido una especial atención, dado que el mejoramiento de la infraestructura favorece la inversión privada en activos especializados y el aumento de la competitividad sistémica de la economía. Para ello resultó necesario incrementar el ritmo de inversión para la provisión de agua, cloacas, viviendas, caminos y energía, cuestiones que se relacionan con el mejoramiento de las oportunidades de desarrollo humano pero también con el estímulo a la inversión privada y la generación de empleo formal, compatible con una mayor equidad en la distribución del ingreso.

El mantenimiento de un ritmo de crecimiento del 8% acumulativo anual implicará lograr, en los próximos años, una tasa de actividad económica cercana al 40%, con un desempleo del 4% y una subocupación del 6%, para obtener un ingreso per cápita de 8.456 dólares para el año 2017. Adicionalmente, resulta indispensable modificar el perfil de las exportaciones, dado que hasta el año 2012 estas se concentraban en productos primarios (78%) mientras que las manufacturas de origen agropecuario explican el 20% y las manufacturas de origen industrial solo el 2%.

La sociedad y la economía chaqueña fueron sujeto y objeto de significativos cambios, aunque el Estado ha mantenido durante décadas un modelo de gestión basado en la preeminencia y observancia de normas y

procedimientos administrativos, con reducidos niveles de compromiso en cuanto al logro de resultados. Las políticas macroeconómicas nacionales y su correlato en la provincia, al mismo tiempo que generaban crisis económicas y sociales, erosionaron las capacidades del Estado para responder a las demandas ciudadanas, con fuertes impactos sobre las oportunidades de desarrollo humano y atención de las situaciones de pobreza.

En este contexto, junto a las medidas de política que han inducido el crecimiento económico y el mejoramiento de los indicadores fiscales y sociales, la adopción de la planificación estratégica introdujo un ordenamiento metodológico para orientar la gestión al logro de resultados, posibilitando sistematizar las intervenciones gubernamentales en torno a tres ejes: crecimiento económico, equidad social y gobernabilidad democrática. Estos ejes, en torno a los cuales se sustenta el Plan Quinquenal de Desarrollo, constituyen el resultado de pensar el desarrollo de un modo plural, como dimensiones que no se agotan en temáticas especializadas, sino que representan agrupaciones conceptuales vinculadas entre sí y que se potencian mutuamente.

El Plan es el producto de la participación de instituciones y organizaciones sociales, políticas, empresariales, religiosas y culturales en los Cabildos Abiertos del Bicentenario, expresa los lineamientos estratégicos de las políticas a mediano término, aportando una visión que permite construir propuestas de cambio, gestionarlas y evaluarlas, superando la actitud de reaccionar y tomar decisiones ante coyunturas impuestas por la dinámica económica y social. Aporta, además, una mirada que trasciende una gestión de gobierno y se transforma en política de Estado.

El Plan reconoce que todas las personas, más allá de sus circunstancias al nacimiento, deben contar con iguales oportunidades para desarrollarse y contribuir con su pleno potencial a la sociedad. Esta premisa es catalizadora de consensos, dado que aún los sectores que se oponen a medidas de redistribución del ingreso, por considerar que refleja diferencias de esfuerzo entre las personas, tienden a aceptar la igualdad de oportunidades. Para unos es una condición que legitima futuras diferencias de resultados, debido a disímiles niveles de esfuerzos; para otros es un avance en la dirección correcta, aunque incompleta, para lograr una mejor distribución de la riqueza. La provisión de oportunidades básicas para todos está vinculada con la posibilidad de instrumentar una matriz de políticas públicas basadas en evidencias validadas

y participativas, que articulen los actores claves intervinientes y den respuestas a las prioridades de la comunidad.

El Chaco ocupa el décimo tercer lugar en términos de gasto público per cápita y el décimo lugar en población entre los veinticuatro gobiernos subnacionales del país. No obstante, presenta un espacio significativo para mejorar la efectividad de este gasto, sostener políticas públicas orientadas a dinamizar el crecimiento de la economía y expandir las oportunidades de desarrollo humano. Por ello, constituye un desafío optimizar la asignación de recursos a los programas que presentan un mayor impacto por su contribución al crecimiento económico, la creación de empleos y la reducción de la pobreza. Lograr mejoras en la calidad del gasto implica incrementar la articulación de los objetivos de las políticas públicas con la producción institucional de bienes y servicios, y ésta con los recursos presupuestarios necesarios para alcanzarlos.

La solvencia fiscal cumple, en este sentido, un rol fundamental en el desarrollo de toda sociedad democrática, dado que favorece el ahorro y la inversión. Adicionalmente, la solvencia fiscal adoptada como política de Estado, permite implementar políticas de inversión pública para atenuar las desigualdades territoriales y mejorar la distribución del ingreso. La condición de solvencia fiscal posibilita al Estado consumir dos compromisos fundamentales: promover la actividad económica y, al mismo tiempo, fortalecer su capacidad para llevar a cabo políticas sociales inclusivas, generadoras de oportunidades de desarrollo humano. El uso de los recursos, en el contexto de un presupuesto ordenado, contribuye a planificar la inversión para el mejoramiento de la infraestructura básica como para la provisión de bienes y servicios sociales.

En términos de PGB, el resultado primario alcanzó un valor positivo cercano al 2% en los últimos ocho ejercicios fiscales y del 0,74% luego del pago de intereses de la deuda pública. En líneas generales, la estructura de ingresos del Chaco es similar a la mayoría de las provincias argentinas, con un alto componente de recursos de origen nacional, factor que reduce el grado de autonomía económica para la toma de decisiones de política pública. Por su parte, la recaudación propia ha incrementado su participación del 12% al 17,2% de los recursos entre los años 2007 y 2012, con una meta del 20% para el 2014 (Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2013).

En cuanto a la deuda pública, el manejo responsable constituyó un componente medular de la estrategia de desendeudamiento aplicada en los últimos ejercicios fiscales. El stock de deuda pasó de representar el 360% del presupuesto anual de recursos en el 2002 al 42% en el 2013, y se ubicará en torno al 22% en el 2017. A su vez, la deuda pública como porcentaje del PGB pasó de representar el 60,8% en el 2006 al 16,4% en el 2012. El Gobierno Nacional es el principal acreedor del gobierno provincial (80%), seguido por los tenedores de títulos públicos (13%), mientras que la deuda con organismos internacionales sólo alcanza al 5%, y el 2% se compone de deuda con entidades financieras nacionales. Es decir, más del 89% de la deuda pública chaqueña se encuentra concertada en pesos, presentando un bajo riesgo cambiario.

#### EL CONTEXTO INSTITUCIONAL

En el año 2007, al inicio de la gestión del Gobernador Jorge Capitanich, se adoptó la decisión política de recuperar la planificación estratégica como herramienta para la gestión de las políticas públicas. La creación de una Secretaría, en una primera instancia, que reportaba directamente al Gobernador y luego de un Ministerio; así como de Unidades de Planificación Sectorial en todas las jurisdicciones de la administración pública, testimonia la voluntad política de desarrollar el sistema de planificación. Para ello se ha contado con un instrumento de gran valor, la Ley 5174, promulgada en el año 2003, de creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), haciendo del Chaco una de las pocas provincias de Argentina que dispone de una institucionalidad específica para el desarrollo de la planificación de la acción de gobierno. La Ley asigna al SPPER las siguientes responsabilidades primarias:

- a. Identificar y definir las políticas, los planes estratégicos globales y sectoriales para la provincia y someterlas a la aprobación del poder ejecutivo.
- b. Proponer los lineamientos políticos y estratégicos de la acción de gobierno.
- c. Formular planes y programas de gobierno, anuales y plurianuales, que promuevan el desarrollo, optimizando recursos para satisfacer las demandas de la sociedad.
- d. Establecer referencias para orientar las decisiones del sector privado

de manera que contribuyan al desarrollo de la provincial.

- e. Organizar, coordinar y evaluar los resultados de las políticas planes y programas.
- f. Promover la consistencia con los sistemas de administración financiera, de inversión pública, de recursos humanos y de sistemas informáticos.

La Ley 5174 crea, además, las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) con dependencia jerárquica de de cada Jurisdicción de la administración pública y funcional del Ministerio de Planificación y Ambiente (MPA). Las UPS asumen como funciones:

- a) Participar en la formulación de planes y programas de gobierno, actuando de nexo entre las jurisdicciones y al MPA.
- b) Coordinar y supervisar la consistencia de los programas jurisdiccionales con el plan de gobierno, la asignación y uso de recursos financieros de la jurisdicción.
- c) Evaluar el cumplimiento de las metas sectoriales de los programas de gobierno.
- d) Asesorar y apoyar a los Consejos Regionales en la formulación de sus planes territoriales.
- e) Organizar y mantener sistemas de información consistentes con los lineamientos del MPA a efectos de apoyar la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y sus metas.

Finalmente, la Ley 5174 prevé la creación de Consejos Regionales de Planificación (CRP) para el desarrollo local, concebidas como instituciones de derecho público no estatal conformadas por los gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil, delegaciones o agencias de organismos nacionales y provinciales y representantes del MPA, cuyas principales funciones son:

- a) Formular políticas territoriales y establecer objetivos, metas y acciones que las concreten.
- b) Identificar y establecer las necesidades de financiamiento de estas políticas
- c) Determinar los compromisos y responsabilidades que le caben a los distintos actores en la implementación de las políticas definidas.
- d) Conducir las acciones territoriales conducentes al diseño de plan



de desarrollo local, en coordinación con los restantes órganos e instituciones integrantes del SPPER.

Las UPS son los dispositivos institucionales para coordinar los procesos de planificación de los organismos públicos provinciales, mientras que los CRP promueven los procesos de planificación territorial. La planificación como la evaluación prevén, además, una lógica vertical que combina procesos que se desarrollan de arriba hacia abajo (*top-down*) como de abajo hacia arriba (*bottom-up*). La conducción provincial establece el marco para la asignación de recursos y otorga direccionalidad a las políticas sectoriales que se consolidan en el plan de gobierno.

#### DIMENSIÓN METODOLÓGICA Y CONCEPTUAL

A partir de diciembre de 2007, el sistema de planificación se transforma en una herramienta central para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Transformar la provincia y transformar el Estado son vistos como dos momentos de una misma estrategia de política. La entonces Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados, actual Ministerio de Planificación y Ambiente, conforma un equipo técnico, define sus ámbitos de acción y desarrolla un conjunto de alianzas estratégicas con organizaciones nacionales e internacionales.

El sistema de planificación chaqueño se ha asentado sobre la premisa de alinear los mecanismos organizacionales de la administración pública con los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo. La estructura normativa preexistente ha favorecido su implementación y la articulación con el órgano rector del sistema de administración financiera. Este abordaje se propuso desarrollar una cultura de planificación y rendición de cuentas, a partir de un enfoque de gestión orientada a resultados para alcanzar una mayor efectividad y calidad de las políticas públicas. Al inicio del proceso, la administración pública mostraba una cultura organizacional débil para la instrumentación de una gestión orientada a resultados, pese a contar con un marco normativo apropiado para esta finalidad. Es por ello que el mejoramiento de las capacidades constituyó una dimensión importante para desarrollar el sistema de planificación y mejorar los impactos de las políticas públicas.

La institucionalización del sistema de planificación se basó en reconocer que éste proceso constituye un requisito para mejorar la efectividad del gasto público y contribuir al logro de los objetivos del Plan de Desarrollo. Este reconocimiento ha implicado asumir que sin procesos de planificación, seguimiento y evaluación efectivos, resulta imposible juzgar si las políticas públicas poseen la direccionalidad definida para alcanzar los cambios deseados en las oportunidades para el desarrollo humano. La alineación de los programas sectoriales con los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo introdujo un matiz de actuación que permitió romper esquemas burocráticos inerciales arraigados en la administración, contribuyendo a mejorar la asignación del presupuesto y la efectividad de las políticas públicas. Es por ello que se conformó, inicialmente, un sistema dual que buscaba incrementar la efectividad del gasto a través de la gestión orientada a resultados; mejorando al mismo tiempo las estructuras organizacionales de modo que éstas reflejen la organización de los procesos de producción de bienes y servicios públicos.

Una característica del sistema chaqueño de planificación es el uso de una pluralidad de herramientas y el esfuerzo por combinarlas con orientaciones y objetivos definidos. En efecto, para formular y ordenar los programas de gobierno, vincularlos con la asignación de recursos e instalar un enfoque de gestión orientada a resultados, se recurrió a la metodología del marco lógico, la programación por metas y al presupuesto por programas. La combinación pragmática de estas herramientas y la disposición a revisarlas para resolver problemas que emergen durante el proceso de implementación es la característica que define la experiencia. Las herramientas utilizadas responden a un mismo paradigma de mejoramiento de las capacidades de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas. El enfoque adoptado refiere explícitamente a los modelos de gestión orientado a resultados y tiene su origen en el reconocimiento de la existencia de una brecha entre las capacidades del sector público y la demanda creciente, en volumen, diversidad y calidad, de servicios por parte de los ciudadanos. La persistencia del modelo burocrático de gestión, ligado al cumplimiento de normas, interacciones y rutinas administrativas, representaba una de las causas de la ampliación de esta brecha y para reducirla se apeló a enfoques de gestión centrados en logros que ponen el foco en la producción pública y en los resultados que se obtienen a partir de ella en términos de satisfacción ciudadana.

Chaco, como la mayoría de las provincias argentinas y bajo el influjo de la reforma de la administración financiera del Estado nacional que se produjo en los años '90, adoptó la técnica de presupuesto por programa. Sin embargo, su aplicación fue parcial y entre las limitaciones para su desarrollo pueden enumerarse: (i) la desvinculación entre el proceso presupuestario y la planificación de gobierno; (ii) las carencias de información sobre producción física del sector público y (iii) las deficiencias en las estructuras programáticas que se derivan de lo anterior. El presupuesto, al no reflejar las relaciones insumo/producto, quedaba reducido a su dimensión financiera y se convertía en una práctica centrada en el gasto que resultaba de la acumulación de decisiones históricas con modificaciones en el margen. El MPA identificó este problema y lo abordó estableciendo vínculos entre los programas sectoriales y los programas presupuestarios.

Sin embargo, a mediados del año 2010, la consolidación del sistema enfrentaba los siguientes problemas: (i) inconsistencias metodológicas originadas en el uso de una pluralidad de herramientas para trabajar distintas dimensiones de las políticas públicas, la planificación de la acción de gobierno, su formulación presupuestaria, la administración de recursos, el monitoreo y la evaluación; (ii) insuficiente fortaleza de los equipos técnicos, tanto del Ministerio como en las Unidades de Planificación Sectorial; (iii) deficiente coordinación entre los organismos rectores de la planificación y el presupuesto. La debilidad del sistema residía en procesos causales referidos a la debilidad de la consistencia metodológica derivada de la utilización de diversas herramientas. Si bien estas respondían a un mismo paradigma, cada una de ellas tiene un origen específico y están orientadas a responder problemas diferentes, por lo que se requería un ajuste de los instrumentos para lograr un abordaje coherente de los problemas que se planteaba resolver.

El Marco Lógico es una herramienta diseñada para la organización de la información de programas y proyectos, centrada en la búsqueda consistencia en sus distintos niveles de objetivos y en el establecimiento de indicadores y medios de verificación para el monitoreo. No fue concebido para organizar la totalidad de las actividades de una institución sino para organizar programas de mejora de las actividades existentes o para la introducción de nuevas líneas de trabajo. Los programas definidos no siempre reflejan los procesos de producción institucional y las estructuras resultantes no contribuyen a tomar

decisiones de asignación del gasto. Finalmente, el Marco Lógico no trabaja con la categoría de producto institucional (terminal y/o intermedio) que, en la técnica de presupuesto por programa, resulta central para la asignación de recursos.

El Presupuesto por Programa, por su parte, es una técnica potente para vincular la asignación de recursos con los bienes y servicios que producen las instituciones públicas. No obstante, si bien proporciona información indispensable para vincular los recursos con los objetivos de política, no contiene herramientas para vincular los recursos y productos previstos en el presupuesto con los objetivos del plan de desarrollo del gobierno. Además, la aplicación de esta técnica en la administración pública provincial había resultado, en gran medida, formal y los programas presupuestarios no siempre estaban definidos en torno a productos y, por tanto, no expresaban relaciones insumo/producto. La planificación institucional, que se expresaba en Marcos Lógicos, tampoco definía con claridad los bienes y servicios terminales e intermedios para que el presupuesto pueda tomar como base para su formulación, administración y seguimiento.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Proyecto Regional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB), brindó asistencia técnica para la instalación de los módulos Gestión por Metas y Resultados, Acción Comunicacional; Monitoreo de Temas y Actores y Agenda del Gobernador, orientados al mejoramiento de la efectividad de las políticas públicas, la transparencia de la gestión y la rendición de cuentas a la ciudadanía respecto al desarrollo de los programas gubernamentales. El SIGOB fue instrumentado con la finalidad de establecer metas de gestión que abarcaban una gran variedad de campos de intervención y distintas dimensiones de la actividad del sector público. Sin embargo, la heterogeneidad de las metas definidas debilitaba su capacidad como herramienta de direccionamiento de políticas y el esfuerzo realizado para establecer relaciones insumo/producto se encontró con numerosas dificultades originadas en la falta de una clara definición de la producción pública y la debilidad de la estructura presupuestaria como herramienta para la asignación y administración del gasto. A su vez, la inadecuación de las estructuras programáticas hacía que, a la hora de formular el presupuesto, se priorizaran criterios históricos sobre los que se desprendían

del proceso de planificación. La referencia a los programas y a la identificación de categorías de gasto resultaba meramente formal y se traducía en numerosas modificaciones presupuestarias, consistentes en reasignaciones de partidas entre programas y categorías de gasto, que se realizaban sin reglas expresas, dificultando, incluso, el seguimiento del presupuesto.

El proceso de reestructuración de los programas de gobierno debió enfrentar varias dificultades, algunas de las más significativas fueron: i) las complejidades administrativas y financieras para asegurar efectividad; ii) la escasa proporción de funcionarios y agentes familiarizados en metodologías de gestión por resultados; iii) el manejo de una dinámica de actores cuyos intereses no siempre están en concordancia con los objetivos de los programas y; iv) un margen de tiempo acotado que las gestiones de gobierno disponen para actuar. En este marco, el Sistema de Metas ha constituido el instrumento de soporte de los programas gubernamentales, lo que implicó un trabajo sistemático con 23 dependencias gubernamentales en la programación de 72 metas. La construcción de esta red de trabajo directamente involucrada en la gestión de las metas, ha requerido capacitación y alto compromiso de todos los actores institucionales involucrados.

La aplicación del Sistema de Metas se orientó hacia la consecución de dos finalidades: i) propiciar que la acción institucional incida efectivamente en el logro de las metas definidas; y ii) dar cuenta de la evolución de las metas a partir de indicadores que muestren los avances, retrasos o paralizaciones y permitan realizar reprogramaciones o adoptar medidas correctivas en el momento oportuno, es decir gestionarlas. El sistema ha producido significativos resultados en varios planos de la gestión pública: i) ha permitido transparentar los procesos de gestión de la acción gubernamental; ii) ha posibilitado intervenir anticipadamente cuando se presentan problemas que retrasan la ejecución de los programas; y iii) ha contribuido a la identificación de la red de producción de bienes y servicios sociales de la administración pública.

En los distintos momentos del desarrollo del sistema de planificación se asumió que resulta indispensable reconocer e interpretar la existencia de prácticas rutinarias arraigadas en la administración pública que exigen diagramar una combinación de acciones por otorgarle direccionalidad al proceso emergente, considerándose que las estrategias más efectivas en este campo constituyen el resultado de esfuerzos deliberados de los actores

y decisores del sector público. Esta visión ha permitido adoptar enfoques y metodologías de la planificación estratégica y utilizar herramientas y prácticas de los modelos de gestión por resultados, elevando los niveles de compromiso organizacional y fortaleciendo los grupos de trabajo.

En la experiencia chaqueña, la planificación de las políticas públicas ha requerido el empleo de una diversidad de estrategias para enfrentar las diferentes cuestiones inherentes a la acción del Estado. Estas incluían la revisión de las actividades rutinarias que venían desarrollándose en el sector público, aunque esta acción no fue concebida como el descarte de lo previamente realizado, sino como el punto de partida para imprimirle la direccionalidad deseada a la actividad pública. En este sentido, se asumió que la recuperación de la planificación se enmarca en un contexto donde las sociedades modernas son más informadas, complejas y demandantes, lo cual implica de un modo implícito la exigencia de una mayor intervención del Estado con su capacidad regulatoria, pero también con una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

Toda construcción de una estrategia implica una combinación de acciones, el reconocimiento de intereses comunes y contrapuestos y una sucesión de etapas necesarias para su internalización, tanto entre los actores de la administración pública como en la ciudadanía. Que ésta participe en el monitoreo y control de gestión de las políticas públicas es fundamental en el marco de una sociedad democrática y plural, donde el ciudadano es un sujeto partícipe de la transformación de su realidad. Por lo tanto, manejar herramientas eficaces para lograr simplicidad, regularidad y capacidad efectiva de influencia en los procesos de cambio y en los nuevos paradigmas que las sociedades exigen, formaron parte de la experiencia chaqueña de recuperación de la planificación estratégica como herramienta para instrumentar las políticas públicas.

A mediados del año 2010, el desarrollo del sistema de planificación enfrentaba los siguientes problemas: (i) inconsistencias metodológicas originadas en el uso de una pluralidad de herramientas para trabajar distintas dimensiones de las políticas públicas, la planificación de la acción de gobierno, su formulación presupuestaria, la administración de recursos, el monitoreo y la evaluación; (ii) insuficiente fortaleza de los equipos técnicos, tanto del Ministerio como en las Unidades de Planificación Sectorial; (iii)

deficiente coordinación entre los organismos rectores de la planificación y el presupuesto. La debilidad del sistema residía en procesos causales referidos a la consistencia metodológica derivada de la utilización de diversas herramientas que si bien respondían a un mismo paradigma, están orientadas a responder a problemas diferentes.

Para superar la debilidad del sistema se desarrolló una propuesta metodológica orientada a mejorar su integración, para lo cual el modelo de la cadena de valor público fue utilizado para lograr una mayor consistencia metodológica. La cadena de valor se adoptó como un principio ordenador dado que permite ubicar las distintas herramientas de planificación, establecer sus límites y posibilidades y favorecer el pleno aprovechamiento de las capacidades institucionales disponibles. La hipótesis de trabajo utilizada es que la concurrencia de diversas metodologías no permite arribar a diseños conceptuales coherentes, integrales y, sobre todo, con un alto potencial de impacto. Es por ello que la adopción de la cadena de valor como principio ordenador sintetiza los aspectos necesarios para asegurar condiciones de consistencia interna en la planificación, así como los elementos indispensables para el seguimiento y evaluación de los programas.

La complejidad de las transformaciones que impone la adopción de un enfoque de gestión orientada a resultados, ha exigido abordajes analíticos del sector público que permitan, no solo comprender la naturaleza de los cambios propuestos, sino también integrar las distintas herramientas que se movilizan para producirlos. La cadena de valor público resultó un instrumento potente para ambos objetivos dado que permite: i) representar de manera sencilla la actividad del sector público; ii) conceptualizar las transformaciones que se están introduciendo en su gestión, y iii) ubicar las distintas herramientas que se proponen para avanzar en esta transformación.

Si bien los modelos simplifican la realidad para poder comprenderla e intervenir sobre ella, su calidad se mide por la capacidad que muestran para representar y relacionar la mayor cantidad de variables del objeto al que se aplica sin perder simplicidad. El modelo de la cadena de valor del sector público reúne, precisamente, estas características. Su punto de partida es la afirmación de que el sector público puede representarse como un conjunto de instituciones que transforman recursos en productos a partir de un conjunto de operaciones. Los productos (bienes y servicios) constituyen la razón de ser de

las instituciones, aquello que justifica su existencia, y a través de ellos se busca satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos y contribuyen, de este modo, al logro de los objetivos de política. Las operaciones transforman los recursos combinándolos en las cantidades y calidades requeridas, a través de procesos que permiten obtener un volumen suficiente de productos que satisfagan las necesidades de la población.

La satisfacción de las demandas sociales constituyen los resultados esperados del plan de gobierno pero alcanzarlos en un período dado de tiempo implica garantizar que las instituciones públicas generen bienes y servicios en la cantidad y calidad requeridos. La cadena de valor integra las relaciones entre productos, resultados e impactos. Las relaciones entre productos y resultados, y entre éstos y los impactos, son más complejas e inciertas que las que existen entre recursos y productos. En ellas intervienen una amplia cantidad de variables, además de la cantidad y calidad de los servicios que se prestan. Entre estas variables se cuentan otros servicios ofrecidos por instituciones públicas, la actividad de actores de la sociedad civil y variables de contexto que pueden incluso estar determinadas por actores externos. La conflictividad y el debate social no solo se manifiestan en relación con las necesidades y demandas que la producción pública busca satisfacer. Los productos generan inversiones, prácticas y compromisos institucionales que no siempre son sencillos de modificar, dado que pueden afectar intereses de los propios actores del sector público y de la sociedad. Un cambio de enfoque respecto de la producción de un bien o la prestación de un servicio implica no solo la reorganización de los procesos de producción sino también reasignar recursos, cambiar las relaciones de poder al interior del sector público y modificar las relaciones con los actores de la sociedad.

Una mayor especificación del modelo surge cuando se considera que las políticas públicas combinan la producción de bienes y servicios con medidas de política y con marcos interpretativos que les otorgan significado y direccionalidad. Las medidas de política son decisiones que tienen por objeto modificar, orientar o regular los comportamientos de los actores en el ámbito en el que la política actúa. Los marcos interpretativos son el núcleo de ideas a partir de las cuales se seleccionan, definen y explican los problemas de política y se elaboran las estrategias para enfrentarlos. Las políticas no solo implican, entonces, la producción de bienes y servicios sino también



la producción de decisiones. Por su parte, tanto la producción pública como las decisiones responden a marcos interpretativos que se comunican para otorgarles direccionalidad y significado, en el marco de los lineamientos estratégicos del plan de desarrollo.

El cambio de paradigma acaecido en la gestión pública chaqueña puede ser representado, en este modelo, como un desplazamiento del énfasis colocado en los recursos hacia los productos y los resultados. Mientras la gestión tradicional pone el foco en la administración de los recursos, la gestión orientada a resultados se centra en los procesos de producción institucional y en los resultados que se obtienen a partir de ellos. El primer desplazamiento, desde los recursos a los productos, implica cambios importantes pero que se realizan en un ámbito estructurado a partir de relaciones de fuerte contenido técnico. El segundo desplazamiento, desde los productos a los resultados, es más complejo por el carácter incierto y poco estructurado de las relaciones que se afirman en este ámbito. En el marco de este modelo se decidió realizar el reordenamiento metodológico partiendo del ajuste de las herramientas para trabajar la formulación del presupuesto. Los esfuerzos de mejora de la calidad de la gestión habían puesto el énfasis en la planificación a través de la definición de metas de gobierno y dinámicas de planificación sectorial basadas en la formulación de Marcos Lógicos. La modificación consistió en incorporar fuertemente al proceso de innovación al presupuesto público, decisión basada en la hipótesis de que las inconsistencias metodológicas descansaban, en gran parte, en la escasa definición de la producción pública, articulador central del modelo de la cadena de valor público.

El ajuste de la aplicación de la técnica de presupuesto por programa permitió, precisamente, definir el perfil de producción de cada institución, identificando los productos terminales, unidades de medida y volúmenes de producción esperados. A partir de allí se definieron las redes de producción institucional de bienes y servicios públicos, identificando productos intermedios, directos e indirectos, y estableciendo relaciones insumo/producto que luego se organizan en categorías programáticas. La técnica de presupuesto por programa resultó útil para expresar los procesos de producción institucional y para la formulación del presupuesto. Sin embargo, ha requerido complementarla con procesos de planificación operativa para programar las actividades y distribuirlas en el tiempo. Para el desarrollo de

esta tarea, que toda organización realiza de una u otra forma para programar su trabajo, la técnica presupuestaria muestra límites para abordar los vínculos entre producción, resultados e impactos. El concepto de cadena de valor ha permitido incorporar conceptualizaciones complejas y profundas, las que responden a hipótesis de política que sustentan el análisis y el diseño de toda intervención gubernamental. Asimismo, ha facilitado avanzar en la sistematización de la red de producción de bienes y servicios sociales de la administración pública provincial, posibilitando la identificación de los nodos de vinculación y complementación entre los programas de las diferentes dependencias gubernamentales.

La implementación de la cadena de valor público ha permitido la expresión del proceso de producción pública de bienes y servicios en todos los organismos del Estado, así como su organización y asignación de los recursos; la exploración de las “hipótesis de política”, es decir las apuestas que vinculan esta producción con las transformaciones pretendidas en la sociedad. En todo momento se destacó un aspecto que resulta central en el proceso de interrogación, expresión y direccionamiento de las políticas: la información y su uso para anclar la discusión sobre bases sólidas que permitan obtener respuestas verificables y decisiones fundamentadas. En este proceso, el mejoramiento del sistema de información estadística constituyó una herramienta fundamental, pues son los datos los que inciden en la toma de decisiones inherentes en la administración de las políticas públicas en todas sus etapas, desde la detección de necesidades, el diseño, la ejecución, el monitoreo y hasta la evaluación de resultados e impactos.

La integración de herramientas de planificación estratégica, programación presupuestarias y de seguimiento de políticas, tanto a nivel sectorial como global, constituye un enfoque adaptado a la situación de la provincia del Chaco y que adquirió una fuerte legitimidad entre los actores clave del sistema de planificación. Ellos compartieron sus criterios y procedimientos, los aplicaron a situaciones reales planificación y formulación presupuestaria, identificaron los problemas puestos de manifiesto y desarrollaron estrategias para su resolución. La coordinación entre organismos rectores fue otro aspecto abordado en la instrumentación del modelo de la cadena de valor público. La intervención se centró en garantizar el involucramiento de la Dirección de Finanzas y Programación Presupuestaria, generando consensos metodológicos

y resolviendo problemas de viabilidad técnica que se presentaron a medida que avanzaba el trabajo. También se trabajó con la Contaduría General de la Provincia, acordando estrategias de resolución de los problemas de registro y reasignaciones de gasto, introduciéndose también modificaciones en el sistema de administración financiera para facilitar la carga y viabilizar decisiones técnicas en materia de formulación y ejecución presupuestaria. Asimismo, se sumó al área de Administración de Recursos Humanos para facilitar la reasignación del personal en las categorías programáticas y coordinar los sistemas de administración financiera y contable y de planta orgánica nominal.

Con la aceptación de las nuevas estructuras presupuestarias se resolvieron los problemas técnicos y de procedimiento que fueron surgiendo y se elaboró una agenda para la mejora de los sistemas de información presupuestaria y de recursos humanos. La consolidación de un enfoque metodológico que mostró solidez en su implementación y obtuvo un importante reconocimiento por parte de la conducción política y de la administración, se tradujo en el afianzamiento de los equipos técnicos y en la legitimación del sistema de planificación. Las jurisdicciones comenzaron a utilizar un lenguaje que les resultó accesible para formular sus proyectos de presupuesto y discutirlos internamente y con los órganos rectores. A su vez, la coordinación de órganos rectores contribuyó a resolver problemas en los sistemas informáticos, elaborándose criterios de trabajo para fortalecer la calidad del proceso de formulación del presupuesto, la toma de decisiones sobre ejecución del gasto, la planificación y monitoreo de políticas de gobierno. Para ello, se establecieron reglas de juego para la intervención de cada uno de estos organismos en los distintos momentos del proceso de formulación y ejecución del presupuesto, así como criterios e instrumentos para organizar los procesos de elaboración y registro de decisiones.

A partir de la síntesis metodológica expensada por la cadena de valor público se ha logrado estructurar una secuencia lógica que vincula las fases de planificación y formulación presupuestaria de los programas de gobierno, apoyada en un sistema informático en red, en el que converjan todos los indicadores la producción institucional, así como los indicadores de resultados e impactos de las políticas públicas. La utilización de la información relevante generada por el sistema de indicadores permite, a su vez, avanzar en la

optimización de la asignación del gasto y en el establecimiento de medidas de mejora de la gestión pública.

En cuanto al seguimiento y evaluación de las políticas públicas, instrumentadas a través de los programas de gobierno, y a efectos de contribuir al desarrollo una cultura de rendición de cuenta a la sociedad, se desarrolló un subsistema de indicadores que permite evaluar procesos e incidir en las acciones de modo temprano. El seguimiento y la evaluación se proponen promover la cultura de responsabilidad y permitir procesos de aprendizaje y mejora continua de la gestión pública. Para avanzar en su desarrollo, a partir del 2011 se ha diseñado un subsistema de variables e indicadores de producción, resultados e impactos, así como de diversas relaciones entre ellos (indicadores de economía, de eficiencia y de eficacia). Con el objeto de mejorar la transparencia y disponibilidad de datos, el SIGOB desarrollo como complemento al Sistema de Metas que registra los indicadores y permite vincularlos a programas presupuestarios. Las modificaciones introducidas en el sistema permiten relacionar la producción física institucional (bienes y servicios públicos) con la ejecución financiera, constituyendo esta vinculación la base para la construcción de matrices de insumo-producto y las funciones de producción de los programas de gobierno. Se espera que con este desarrollo se perfeccione el sistema de evaluación de la efectividad de las políticas públicas, además de su contribución al mejoramiento de la efectividad del gasto público.

Para el desarrollo de esta tarea, todas las dependencias gubernamentales iniciaron el proceso formal de elaboración de matrices de sus respectivos programas presupuestarios. El trabajo fue realizado por las Unidades de Planificación Sectorial y coordinado por el Ministerio de Planificación y Ambiente. No obstante y considerando la disparidad de criterios y herramientas para medir indicadores en cada organismo, fue necesario organizar la información en base a fichas que demandan datos básicos que permiten su comprensión, delimitándolos y fundamentando su inclusión. En este sentido, los indicadores deben reflejar los efectos generados en la población con la aplicación de los programas, dado que su diversidad puede ocasionar la simplificación de su alcance, descuidando los aspectos esenciales de su incidencia social. Disponer de este subsistema abre la posibilidad de vincular la información con el desempeño, tanto de las unidades administrativas

ejecutoras de los programas públicos, como de los funcionarios, aspecto que permitirá sustentar esquemas de incentivos por el logro de resultados.

Sin embargo, la cuantificación de los resultados e impactos de los programas de gobierno y la elaboración de indicadores, no sustituye la observación y el pronunciamiento en los procesos de evaluación. Los indicadores no constituyen medidas perfectas y completas de todas las facetas de los objetivos de las políticas públicas, siendo la evaluación una acción imprescindible para observar los resultados e impactos de los programas sociales, aún los no previstos en el proceso de planificación. La evaluación suele confundirse con la aplicación de métodos y la discusión detenerse cuando se encuentra el indicador adecuado. Los métodos y la información, transformada en indicadores, frecuentemente se vacían de contenido y significación. Los métodos son ayudas para trabajar el contenido así como la información un componente esencial en el proceso de expresión de las políticas y en la orientación de las decisiones. La información es, en el marco de la cadena de valor público, un valioso recurso para conocer, expresar, comprender y visibilizar procesos que explican el perfil de producción de un organismo en un momento dado.

El subsistema de seguimiento desarrollado incluye, a diciembre de 2013, información sobre los 115 programas de las 28 jurisdicciones que integran la administración pública chaqueña, lo cual representa el 83% del gasto total del presupuesto. Se han definido 575 indicadores, de los cuales el 3% corresponden a indicadores de desarrollo, el 6,4% a indicadores de impacto, el 27,5% a indicadores de resultado y el 57,1% a indicadores de producto. Este sistema permite realizar un seguimiento sobre los avances de cada uno de estos indicadores en relación con la línea de base y en relación a la meta planificada. Por su parte, y considerando esta organización de los programas de gobierno desde la cadena de valor, se redefinieron metas asociadas a los indicadores de resultado o de desempeño establecidos para las diferentes jurisdicciones.

El concepto de desempeño adoptado supone la apuesta de política realizada para transformar una situación actual en otra deseada, es el pasaje entre ambos puntos y la estrategia para abordar este desafío. Un sistema de indicadores no puede, por ello, ser concebido de manera independiente del sistema de planificación y evaluación de las políticas. Es la voluntad

planificadora la que selecciona problemas, establece metas, desarrolla estrategias, se interroga por los logros obtenidos y por sus propias acciones. El sistema de planificación especifica las dimensiones a observar e identifica indicadores. Cuando se mira las políticas de manera conjunta y en su evolución, el desempeño refiere a la compleja trama de actividades y transformaciones impulsada por el Plan de Desarrollo, vista en un momento y espacio particular. Es por ello que el sistema de indicadores fue concebido para hacer observable ese contexto complejo, atravesado por inercias institucionales, recursos limitados, desigual distribución del poder, tensiones entre sectores sociales y pugnas entre actores con intereses distintos y, por momentos, antagónicos.

#### RESULTADOS ALCANZADOS

El diseño del sistema de planificación chaqueño ha resultado adecuado como herramienta para la reconstrucción de las capacidades del Estado para gestionar políticas públicas. Además, el impulso y respaldo político que recibió de la máxima instancia decisora, ha jerarquizado sus funciones y lo ha dotado de recursos financieros y técnicos para llevar adelante su tarea y acumular competencias que lo muestran como un sistema de alto dinamismo y capacidad de aprendizaje. El sistema se sustenta en el esfuerzo por desarrollar capacidades institucionales que permiten incrementar la efectividad de las políticas y la prioridad asignada en la agenda del Gobernador, le otorgó una fuerte visibilidad política, mientras que la adopción de un enfoque de gestión orientada a resultados le ha brindado un marco conceptual apropiado para su desarrollo.

Sustentar los resultados de desarrollo esperados de las políticas públicas a partir del logro de la producción institucional, es una de las finalidades del sistema de planificación. Esto implica que si bien la producción de los organismos públicos individuales es importante, siempre debe ser percibida como un apoyo a los esfuerzos depara el desarrollo provincial. Es por ello que los productos institucionales están enmarcados en los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo y éste está coordinado con el apoyo a objetivos nacionales. Los resultados del proceso (identificación de la producción institucional, redes de producción, relaciones insumo/producto, matrices de resultado e impacto, sistema de indicadores), constituyen aproximaciones de la expresión de las políticas que lleva adelante el sector

público, las que requieren ser afinadas y mejoradas en diferentes dimensiones. La calidad de los productos y de las discusiones de las que surgen debe ser profundizada para la consolidación de los logros obtenidos.

Entre los logros obtenidos cabe destacar la construcción de un sistema de variables e indicadores para el seguimiento de las políticas públicas, abarcando las dimensiones de presupuesto, producción institucional, resultados e impactos y las relaciones entre ellos (indicadores de economía, de eficiencia y de eficacia de las políticas). La continuidad de este sistema constituye un elemento determinante para la consolidación de las prácticas de seguimiento y evaluación de políticas y para desarrollar una cultura de rendición de cuentas a la ciudadanía.

El seguimiento de las metas gubernamentales, con un esquema de trabajo que enlaza a los responsables de su gestión con la alta dirección de gobierno, hace posible la identificación de los factores que provocan brechas entre la programación y la ejecución. Esto, a su vez, viabiliza la introducción de medidas correctivas y acentúa la generación de procesos de aprendizaje entre los decisores, quienes poseen elementos para mejorar la gestión e incrementar el logro de los resultados esperados de las políticas públicas. La obtención de indicadores mensurables (claros, relevantes, económicos y adecuados) relacionados con los resultados e impactos, constituye la base para sustentar el desarrollo del subsistema de seguimiento y evaluación. Disponer de este subsistema abre la posibilidad de vincular esta información con el desempeño, tanto de las unidades administrativas ejecutoras de los programas públicos, como de los funcionarios, aspecto que permitirá sustentar esquemas de incentivos por el logro de resultados. Sin embargo, la cuantificación de los resultados e impactos de los programas de gobierno y la elaboración de indicadores, no sustituye la observación y el pronunciamiento en los procesos de evaluación. Los indicadores no constituyen medidas perfectas de todas las facetas de los objetivos de las políticas públicas, siendo la evaluación una acción imprescindible para observar los resultados e impactos de los programas de gobierno, aún los no previstos en el proceso de planificación.

El escenario institucional se presenta favorable para la consolidación del sistema de planificación y evaluación de resultados. Este sistema se encuentra abierto a procesos de aprendizaje, mientras que sus resultados deben evaluarse en términos de su contribución a la mejora de la efectividad

de las políticas públicas. La experiencia chaqueña de recuperación del sistema de planificación es asumida como un proceso en construcción, desarrollado a partir de los problemas específicos de gestión que debieron enfrentarse en un contexto histórico e institucional particular. Como logros pueden mencionarse: i) la instalación de prácticas de planificación sectorial en la administración pública, ii) la incorporación de prácticas de gestión de metas y resultados, iii) la consolidación de los programas sectoriales en un plan de gobierno consensuado con los actores de la sociedad civil, y iv) la articulación entre los procesos de planificación y de presupuesto para el seguimiento físico y financiero de la producción institucional.

La introducción del paradigma de la planificación estratégica, con un enfoque de gestión orientado a resultados, ha puesto de manifiesto la existencia de un notorio potencial para modificar no sólo las formas de organización y operación imperantes en la administración pública, sino también las relaciones entre distintos organismos del Estado y de éste con la ciudadanía. Se ha recuperado también el principio de que las entidades públicas, sus políticas y programas se justifican en la medida en la que son capaces de satisfacer demandas ciudadanas, siendo éstas el centro de la acción gubernamental. Otra cuestión destacable es la distinción entre la decisión de la política y su implementación, aspecto que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno.

El sistema de planificación ha mostrado capacidad para aumentar la transparencia de la gestión pública mediante la consulta, en un ambiente web, de los indicadores de las metas de los programas de gobierno. En este sentido, promover y generar confianza en los ciudadanos, en el marco de una sociedad cada vez más informada y demandante, donde los recursos resultan insuficientes para responder a todas las necesidades al mismo tiempo, requiere asegurar que cada recurso que eroga el sector público sea aprovechado de la mejor manera posible por la sociedad y, al mismo tiempo, demostrar que esto acontece de manera transparente y objetiva.

Una externalidad adicional del sistema de planificación fue rescatar la conectividad de los programas sectoriales con los objetivos de desarrollo de mediano término. Esta tarea, además de identificar sinergias y evitar vacíos o superposición de acciones, ha tendido a construir un mapa con responsabilidades institucionales de diseño, ejecución, seguimiento y



evaluación claramente definidas, cuya profundidad ha quedado evidenciada por la superación de la tendencia, arraigada en la administración pública, de cumplir con los requisitos formales de presentación del presupuesto y no para dirigir las acciones al logro de resultados de políticas. La apropiación del sistema por parte de los actores públicos también constituye un aspecto crítico para llevar a cabo eficazmente las actividades de seguimiento y evaluación, y para vincular la información generada con el aprendizaje y las mejoras de programas futuros. Aunque es importante disponer del sistema, es aún más importante que el recurso humano valore por qué está haciendo las cosas de la forma en que lo hacen, y que adopte para su trabajo un enfoque orientado a los resultados.

Los planes sectoriales se han convertido, gradualmente, en instrumentos efectivos para expresar las políticas públicas y sus objetivos muestran una creciente vinculación con lo que se gestiona y se produce; mientras que los indicadores tienen una clara relación con las metas de gobierno. La utilización de la cadena de valor, como principio ordenador, ha generado también un incremento en el uso de información, cuantitativa y cualitativa, en las fases de formulación presupuestaria, proceso que se ha sustentado en un fuerte respaldo político para avanzar en el camino señalado. Este liderazgo constituyó el agente catalizador del cambio organizacional, entendido como la capacidad de los actores para proponer acciones que permitan incidir sobre el logro de los resultados propuestos en el plan de gobierno. Este aspecto cobra trascendencia en la instalación de instancias de evaluación de las políticas públicas, donde los procesos de reforma suponen una transformación de las prácticas organizacionales imperantes en la administración pública.

#### DESAFÍOS Y ASIGNATURAS PENDIENTES

La consolidación de los logros obtenidos representa un desafío para los próximos años, mientras que la revisión anual de la planificación sectorial y su estructura presupuestaria, constituye una oportunidad para alcanzar este objetivo. Otro desafío es el afianzamiento de las prácticas de monitoreo y evaluación de políticas públicas, a través del cual el sistema puede agregar valor, contribuir a sus procesos de aprendizaje, promover una cultura de responsabilidad y de mejora continua de la gestión pública. Se espera que un Estado fortalecido en sus capacidades de gestión mejore la efectividad de las

políticas para atender las demandas ciudadanas y que este ejercicio permita actualizar la discusión acerca de la vigencia de los perfiles de producción de bienes y servicios sociales para reforzar los avances sobre el rompimiento de la inercia que caracterizan a los procesos de producción institucional en las administraciones públicas.

El proceso de seguimiento y evaluación de las políticas públicas debe profundizar su vinculación con la ejecución del gasto para realimentar los procesos de toma de decisiones. La creciente alineación entre el sistema de planificación y presupuesto debería mejorar la asignación de los recursos con base a su relevancia estratégica y a la capacidad de las políticas para alcanzar resultados. Los avances concretados en la cooperación entre órganos rectores deben fortalecerse con decisiones normativas que delimiten los ámbitos de acción de cada organismo. El criterio básico para estas decisiones es que la implementación de los programas y la ejecución presupuestaria, contribuya a mejorar los procesos de planificación. Puesto en otros términos, una excelente planificación respaldada por un perfil de producción y un presupuesto consistentes pueden frustrarse si no se integran al proceso los momentos de implementación y ejecución.

Las revisiones efectuadas en el proceso de planificación y formulación presupuestaria constituyen buenas aproximaciones a los perfiles de producción y a las metas de política de los organismos. Sin embargo, es necesario continuar precisando las definiciones y los indicadores utilizados. Además, deben desarrollarse procedimientos que institucionalicen los procesos implementados para garantizar su permanencia en el tiempo, acompañados por la documentación de las orientaciones metodológicas utilizadas, la identificación de los procesos y la elaboración de manuales de procedimientos. Avanzar en el análisis de consistencia de las cadenas de valor requiere también el desarrollo de procedimientos que guíen este trabajo.

Trabajar la dimensión territorial de la planificación y el presupuesto también constituye un desafío para consolidar los procesos de desarrollo local enmarcados en el plan estratégico territorial provincial. La incorporación de la dimensión territorial parte del reconocimiento de las relaciones asimétricas que se observan en la sociedad, constituyendo uno de los principales problemas para el desarrollo equilibrado y armónico de las regiones que se diferencian en el territorio provincial. En este sentido, la obtención de resultados

implica, además de mejorar la efectividad de la ejecución territorial de las políticas públicas, consolidar un modelo de gestión que asegure igualdad de oportunidades para el desarrollo de todos los ciudadanos.

Por último, la consolidación del sistema de planificación concebido como herramienta de gestión de políticas y no como una sumatoria de decisiones de índole normativa, depende, en última instancia, de las decisiones políticas que se adopten en determinados momentos de la trayectoria institucional de una provincia. Es decir, el proceso iniciado puede sucumbir ante concepciones de decisores políticos que posean una visión diferente respecto a la necesidad de planificar las políticas públicas. Sin embargo, el desarrollo de capacidades institucionales en las diferentes áreas de gobierno en materia de programación, seguimiento y evaluación instalados, constituye un activo intangible que se ha incorporado al acervo de la administración pública chaqueña.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- Fundación Norte Sur – Consejo Federal de Inversiones y Gobierno de la Provincia del Chaco. (2013). Chaco, su historia en cifras.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas. Gobierno de la Provincia del Chaco (2013). Proyecto de ley Presupuesto 2014.
- Plan Quinquenal de Desarrollo 2011 – 2016 (2010). Ministerio de Planificación y Ambiente. Gobierno de la Provincia del Chaco.

## RESEÑA BIOGRÁFICA

El Ingeniero Raúl Oscar Codutti obtuvo su título en 1982 en la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Nordeste y realizó estudios de post grado en Metodología de la Investigación Científica (Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación); Formulación y Evaluación de Proyectos (Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación); Planificación de Políticas de Desarrollo Regional (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); Planificación de Políticas, Programas y Proyectos de Desarrollo Agrícola (Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina); y Gestión de Proyectos (Instituto de Estudios para la Excelencia Competitiva de la Universidad Católica de La Plata).

Entre 1983 y 1989 fue docente e investigador del Instituto Agrotécnico y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Nordeste. Entre los años 1989 y 1991 fue consultor de la FAO y tuvo a su cargo la coordinación, organización y ejecución de actividades de capacitación desarrolladas conjuntamente con la CEPAL y el Gobierno de Italia para participantes de América Latina y el Caribe, actuando también como instructor en los cursos de formulación de proyectos de inversión y desarrollo rural.

Entre 1992 y 1993 se desempeñó como consultor del Consejo Federal de Inversiones (CFI) en el Área de Investigaciones Socioeconómicas; como experto en el Área Redes de la Producción Regional Exportable (2001 - 2004) y en el Área Sistemas Productivos Regionales (2005 – 2007). Entre 1996 y 1999 se desempeñó como consultor M-UNIT S.R.L. y entre 1999 y el 2001 fue asesor del Instituto Municipal de Desarrollo Local de la Municipalidad de Moreno (Buenos Aires). Entre enero y mayo de 2002 fue asesor de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Argentino, mientras que entre diciembre de 2007 y de 2011 se desempeñó como Secretario de Planificación y Evaluación de Resultados del Gobierno de la Provincia del Chaco (Argentina) y entre diciembre de 2011 y noviembre de 2013 fue Ministro de Planificación y Ambiente en la misma provincia.

A partir de 1994 y hasta el año 2007 realizó trabajos de consultoría para Programas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario (FIDA), Instituto Interamericano de Cooperación para la

Agricultura (OEA-IICA), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), así como así para organismos nacionales y provinciales para la preparación de programas y proyectos de desarrollo en diecinueve provincias argentinas.

Ha coordinado e integrado equipos para la preparación de proyectos de inversión para financiamiento de organismos internacionales; programas de modernización de servicios públicos y desarrollo de capacidades institucionales; fortalecimiento de sectores productivos y financieros de las provincias argentinas; sistematización de experiencias de desarrollo productivo e institucional; y proyectos de mejoramiento de infraestructura básica en áreas rurales. Ha realizado diagnósticos agrarios, construcción de estrategias de desarrollo rural, evaluación de estrategias de intervención de programas orientados al apoyo productivo, estudios de competitividad de cadenas de valor y preparación de proyectos de inversión privada, fondos de inversión directa y fondos fiduciarios para el desarrollo de actividades productoras de bienes y servicios.

GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO  
IMPACTO EN EL DESARROLLO EQUITATIVO DE LA PROVINCIA DEL CHACO

**Ing. Ricardo F. Requena**  
Especialista en Ingeniería Gerencial  
Jefe Dpto. Proyectos Especiales de SAMEEP  
rfrequena@gmail.com

INTRODUCCION

La OMS (Organización Mundial de la Salud) define el agua potable de la siguiente manera: “Es el agua utilizada para los fines domésticos y la higiene personal, así como para beber y cocinar”. Sus características microbianas, físicas y químicas deben cumplir con las pautas de la OMS y los parámetros de calidad del agua potable expresados en el Código Alimentario Nacional de la Argentina.

La combinación de un abastecimiento de agua potable y el saneamiento adecuados, es una condición previa para obtener resultados satisfactorios en la lucha contra la pobreza, el hambre, enfermedades y sostenibilidad del medio ambiente.

Según las estadísticas, aproximadamente 1100 millones de personas carecen de acceso a cualquier tipo de fuente mejorada de agua de bebida y 1,6 millones de personas mueren cada año de enfermedades diarreicas atribuibles a la falta de acceso a agua potable salubre y al saneamiento básico, con el agravante de que un 90% de esas personas son menores de 5 años. Esto ocurre principalmente en países en desarrollo. Parasitosis, hepatitis virales y diarreas bacterianas son las patologías infecciosas más frecuentemente relacionadas a esta carencia. Debido a esto, una de las metas principales de la OMS es aumentar la cobertura mundial con agua potable y el desarrollo de programas de saneamiento con una variedad de intervenciones, desde actividades de promoción y fomento en todos los niveles hasta actividades nacionales dirigidas a los más carenciados.

La importancia de estos servicios es tal que UNICEF establece que “La desnutrición y la falta de agua potable y saneamiento contribuyen a la mitad de todas estas muertes infantiles en el mundo” y considera a la mortalidad infantil como un indicador general de las condiciones de vida.

Acotando además: “La expansión de la red de agua potable y desagües cloacales se traduce inmediatamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares (especialmente en aquellos de bajos recursos y alta vulnerabilidad), en el desarrollo de las naciones y el cuidado del medio ambiente”.

En lo referente al saneamiento, los sistemas de recolección y tratamiento de las aguas residuales son insuficientes para satisfacer demanda. A medida que aumenta el número de hogares que se conecta a los sistemas de desagües cloacales, se generan frecuentes desbordes o producen saturaciones en los sistemas de tratamiento generando vuelcos a cuerpos receptores en condiciones inadecuadas.

En relación a volcamientos de líquidos no tratados, en la Argentina, el porcentaje de las aguas residuales que recibe tratamiento varía en gran escala entre las distintas provincias. Es particularmente llamativo que en las dos ciudades urbanas más grandes del país, Buenos Aires y Rosario, el tratamiento no alcanza el promedio del país, lo que se traduce en problemas graves para el medio ambiente. Cabe mencionarse que en nuestro país, la cobertura de servicios cloacales ha sido históricamente inferior a la de agua potable de red.

Además de las enfermedades infecciosas y no infecciosas relacionadas al consumo de agua potable y saneamiento, debe analizarse el efecto de la contaminación de los recursos hídricos (fuentes superficiales y subterráneas) en casi todos los conglomerados urbanos. Este fenómeno también se observa en zonas de explotación agrícola intensiva, debido al uso descontrolado de agroquímicos.

La relación entre el suministro de agua potable y medio ambiente quedó perfectamente plasmada en el año 2000, mediante la Declaración del Milenio en la Asamblea de las Naciones Unidas, posteriormente adoptada por la Argentina. En ella se acordaron diferentes metas a alcanzar al 2015 vinculadas a la salud, educación, pobreza y medio ambiente. Entre ellas se destaca “... reducir a la mitad, para el 2015 (respecto de 1990), la proporción de personas

sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” en pos del reconocimiento del impacto ambiental de estos servicios. Corresponde señalar que la Argentina se comprometió en una reducción de dos tercios, para el año 2015.

#### LA PROVINCIA DEL CHACO:

La Provincia del Chaco está ubicada en la región noreste de la República Argentina y está conformada por 25 departamentos. Los mismos son en su mayoría pequeños, con excepción de Almirante Brown, General Güemes y General San Martín, que ocupan casi el 50% de la provincia. No eligen gobernantes zonales ni representantes ante la Legislatura Provincial.

Dichos departamentos se componen a su vez de municipios, existiendo en la actualidad 69 municipios. Los municipios pueden ser de 3 categorías (según la población), siendo el piso de 800 habitantes; todos los municipios tienen jurisdicción sobre áreas urbanas y rurales, y algunos de ellos abarcan otras localidades que no alcanzan a conformar un municipio. Con la instrumentación de las áreas de influencia de los municipios, estos ahora cubren todo el territorio provincial.

La población provincial asciende a 1.055.259 habitantes, según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

El clima en la provincia es subtropical. La distribución anual de las lluvias es muy despareja, alternándose los bañados entre épocas de sequía total y otras en las que crecen desmesuradamente. Varían entre una media anual de 1300 mm en la zona sureste a 700 mm en la zona noroeste sobre el límite con Santiago del Estero y Salta.

El sur de la provincia es el que presenta las zonas de mayor inundación (los Bajos Submeridionales), en ella se practica únicamente la ganadería extensiva y es la zona con menor potencial productivo.

En el norte y oeste, el bosque llamado “El Impenetrable” ocupa casi la totalidad del territorio, y sus tierras constituyen una de las últimas zonas aún fuera de la frontera agrícola. La consciencia de la importancia ecológica de esta foresta fue creciendo considerablemente en los últimos años, y actualmente los sectores ecologistas libran una dura batalla para que los desmontes, merced a los buenos precios y rindes de la soja, no diezmen su tamaño.



La vegetación refleja la desigual distribución de lluvias y ofrece un bosque cerrado al oeste (El Impenetrable), un paisaje de parques y sabanas en el centro y las selvas en galería que bordean los ríos de oriente. Las palmeras -fundamentalmente la variedad Yatay- son típicas de los pastizales cercanos a los ríos Paraná y Paraguay, al punto que una palmera es el principal dibujo dentro del escudo provincial. Al alejarse hacia el oeste se ingresa en un clima cada vez más continental, donde la amplitud térmica es mayor y el clima más seco. Los veranos son muy calurosos, y los inviernos templados.

Líneas convencionales la separan al oeste de las provincias de Salta y Santiago del Estero, al sur el paralelo 28° Sur la separa de Santa Fe. Cuatro grandes ríos constituyen la frontera oriental y boreal: al este el Río Paraguay (que la separa de la República del Paraguay) y el Río Paraná, que la separa de la provincia de Corrientes; finalmente, al este y norte linda con Formosa mediante el Río Bermejo, y su afluente el Río Teuco.

LA EMPRESA SAMEEP (SITUACIÓN ANTERIOR, PRESENTE Y FUTURA):

La Empresa SAMEEP (Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial), fue creada en Agosto del año 1980 mediante la Ley Provincial N° 2499. El objeto de SAMEEP es actuar como ente concesionario estatal del sistema provincial de abastecimiento de agua, evacuación de líquidos cloacales y residuos industriales; mantenimiento de bienes y realización de obras, estudios y proyectos.

Hasta el año 2007 se encargaba de la explotación y mantenimiento de los servicios de agua potable y saneamiento en 41 de las 68 Municipios de la provincia del Chaco en ese entonces, incluyendo en ellos a los más importantes, agrupados en Área Metropolitana y cuatro zonas, manejadas cada una de ellas desde una cabecera de zona. Asimismo se proveía y aún se hace, agua en bloque desde el **Acueducto Barranqueras – Sáenz Peña – Villa Angela** a ocho (8) localidades cuyos servicios están atendidos por cooperativas o por las propias municipalidades.

Actualmente Interviene en la provisión de agua potable y recolección de efluentes cloacales en **55 Municipios** de los **69** formalmente constituidos de la provincia del Chaco. También presta servicios en localidades que no tienen categoría de municipios pero que constituyen urbanizaciones consolidadas, totalizando la atención de **60 localidades**. Asimismo tiene a cargo del suministro de agua potable a través de camiones cisterna a parajes y escuelas

rurales (27 en zona Pampa del Indio, 14 en zona de Presidencia Roca, 41 en zona de Nueva Pompeya, 8 en zona El Sauzalito, 69 en zona Miraflores).

De las 60 localidades, **cincuenta y dos (52) están en manos de SAMEEP** (Charata y J. J. Castelli solo servicio cloacal) **y ocho (8) en manos de Cooperativas o Administraciones Municipales** como se mencionara más arriba.

El acueducto mencionado entró en servicio hace más de treinta (30) años y a la fecha constituye el único medio de transporte de agua potable al interior de la provincia desde el río Paraná. Transporta actualmente aproximadamente 1200 m<sup>3</sup> por hora y los distribuye en 16 localidades entre las que se encuentran Presidencia Roque Sáenz Peña y Villa Ángela (2° y 3° ciudad del Chaco respectivamente) abasteciendo un total de 65.400 conexiones de agua potable, lo que implica una dotación de 440 litros por conexión por día o lo que es lo mismo aproximadamente 100 litros por habitante por día. Dotación muy inferior a la media, y a la de ciudades importantes como Buenos Aires donde la dotación es de 500 litros habitante día. Esta situación se revertirá hacia el año 2015, año en que se pondrá en funcionamiento el “**Segundo Acueducto para el Interior del Chaco**”, obra que está en plena ejecución.

El agua para el abastecimiento del resto de las localidades se capta entre otras fuentes de: Río Paraná, Río Paraguay, Río Bermejo, Río Negro, lagunas naturales, reservorios artificiales, perforaciones, pozos. De cada una de estas fuentes se obtiene agua de diferentes calidades y en algunos casos las diferencias son notables, por lo cual los insumos para su tratamiento son muy variados, implicando costos adicionales derivados de su adquisición, transporte, almacenamiento, etc. Aún la misma fuente ofrece calidades variables de agua cruda, dependiendo esto de la época del año de que se trate.

Así, el Río Paraná, desde el que se capta el agua para las localidades del Área Metropolitana (Resistencia, Barranqueras, Pto. Vilelas, Fontana, Puerto Tirol, Colonia Benítez y Margarita Belén) y las localidades del interior que están en la línea del acueducto Barranqueras, Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela (Colonia Popular, Laguna Blanca, La Verde, Lapachito, La Escondida, Presidencia de la Plaza, Machagai, Quitilipi, Roque Sáenz Peña, La Tigra, La Clotilde, San Bernardo, Villa Ángela, Coronel Du Graty y Santa Sylvina), recibe el aporte del Río Paraguay y Bermejo como así también del

Río Negro que es un río interior de la Provincia. En épocas de crecida del río Bermejo, el agua con alta turbiedad descarga sobre el Paraguay y este sobre el Paraná generando la necesidad de un tratamiento que requiere importantes cantidades de insumos para la coagulación y floculación del agua.

En determinadas épocas del año el río Negro aporta agua con alto contenido salino, lo que genera modificaciones en la operación de las plantas de tratamiento para minimizar los problemas generados en el sabor salobre del agua de consumo.

Las localidades cuya fuente es el Río Bermejo (y/o Río Paraguay), tales como El Pintado – Wichi, Presidencia Roca, Gral. San Martín, Puerto Bermejo, La Leonesa, Las Palmas y Gral. Vedia, sufren variaciones relacionadas mayormente con la turbiedad, la cual se incrementa notablemente durante las crecidas del Río Bermejo, circunstancia en que arrastra gran cantidad de sólidos en suspensión, requiriendo tratamientos más complejos.

Similar situación se presenta en Nueva Pompeya, que capta el agua cruda del río Bermejito, el cual se recarga mayormente durante la crecida anual del Bermejo. En esta instancia, además de tomar el agua del río para ser potabilizada, se aprovecha para recargar una laguna desde donde se toma el agua para su potabilización cuando disminuye el caudal del río Bermejito.

Acá se presenta un problema adicional generado por la proliferación de algas en dicha laguna, producto de la clarificación del agua luego de un tiempo de permanencia y de las condiciones ambientales que favorecen esta situación.

Las localidades que se alimentan del Río Negro, caso de Colonias Unidas presenta el inconveniente del alto contenido de materia orgánica, sumado esto a que los caudales del río no son constantes y en determinadas épocas del año llega a secarse (situación que vivimos actualmente), debiendo obtenerse el agua de perforaciones, las cuales no alcanzan a abastecer las necesidades de la localidad, además de la baja calidad del agua obtenida de las mismas. Dichos servicios, como se dijo, presentan distintas características en cuanto a su fuente de provisión y a la calidad de servicio ofrecido.

El objetivo de la empresa SAMEEP y del gobierno Provincial es brindar un servicio de óptima calidad no solo en las localidades que actualmente atiende la empresa, sino en todas las de la provincia y que actualmente están

en manos del APA o de municipalidades, para lo cual es necesario, además de la finalización de las obras estructurales que se están desarrollando, la implementación de estrategias de intervención para permitir el acceso con agua de calidad a todos los parajes y asentamientos poblacionales más alejados.

## DESARROLLO

### SERVICIO DE AGUA POTABLE

**1. Estrategias de manejo del recurso:** La política que el Gobierno del Chaco ha implementado en relación a “Agua y Saneamiento” es comparable a la desarrollada por los países líderes en el rubro. No existen estados o provincias en países vecinos que planteen la universalización del servicio de agua potable con condiciones de calidad óptima, con la operación y mantenimiento a cargo de una única Empresa, con una dispersión geográfica tan importante, con distancias tan grandes a las localidades más alejadas y con una cantidad de conexiones que económicamente no generan el retorno mínimo necesario para la operación y el mantenimiento. Como ejemplo cercano se puede citar el caso de la provincia de Corrientes cuyo servicio está concesionado a una empresa privada, donde la misma presta servicios en localidades consideradas “rentables”, mayoría de lugares en que las fuentes son seguras, el resto está en manos de municipalidades o cooperativas. Igual situación se da en la provincia de Misiones donde la concesionaria atiende solo la ciudad de Posadas y localidades lindantes.

En nuestra provincia, en función de la disponibilidad de fuentes de agua segura, como son los ríos Teuco, Bermejo, Paraguay y Paraná, se elaboró un plan de acción para llegar al objetivo de universalizar el servicio de agua potable.

Para ello se planteó la ejecución de obras estructurales (obras de toma, plantas de tratamiento y acueductos) a las que se las encuadro dentro de lo que llamamos “Sistemas del Teuco – Bermejo”, para abastecer toda la zona norte y noreste de la provincia, incluido el Impenetrable y “Sistemas del Paraguay – Paraná”, para abastecer toda la zona este, centro y suroeste de la provincia.

Dentro de los primeros se encuentran:

1. Ampliación de planta potabilizadora y segundo acueducto a General San Martín (Obra Finalizada y en servicio). Con potencialidad para abastecer a las localidades de Pampa Almirón, La Eduvigis y Selvas del Río de Oro.
2. Planta Potabilizadora y Acueductos desde Presidencia Roca a Pampa del indio y derivación a Laguna limpia, Las Garcitas, Ciervo Petiso, Colonias Unidas y Capitán Solari (Obra en ejecución con fondos del Banco Mundial gestionados por el Gobierno Nacional).
3. Planta Potabilizadora y Acueducto Puerto Lavalle, Fortín Lavalle, Juan José Castelli (Obra en ejecución con habilitación parcial del acueducto para abastecer de agua cruda a J.J. Castelli). Con potencialidad para abastecer a Villa Río Bermejito, el Espinillo, Zaparínqui y Miraflores.
4. Acueducto “El Impenetrable” que incluye toma en El Pintado (Río Teuco) y acueducto a Wichi, El Sauzal, Nueva Pompeya y Fuerte Esperanza (Obra precalificada y próxima a licitarse con fondos del Banco Mundial gestionados por el Gobierno Nacional).

En el segundo grupo, con fuentes en los ríos Paraguay y Paraná, se encuentran:

1. Acueducto río Paraguay, Las Palmas, La Leonesa, Gral. Vedia. Incluye batería de presedimentadores, planta de tratamiento y 25 km de acueductos para abastecer a las tres localidades. Obra finalizada y en servicio.
2. Ampliación y remodelación “Planta Potabilizadora Nueva Resistencia” (Obra ejecutada y en servicio). Permitió elevar la oferta de agua potable de 6000 m<sup>3</sup>/hora a 9000m<sup>3</sup>/hora para el área metropolitana que incluye las localidades de Resistencia, Pto. Barranqueras, Pto. Vilelas, Fontana, Puerto Tirol, Colonia Benítez y Margarita Belén.
3. Acueducto Resistencia, Colonia Benítez, Margarita Belén. Agua producida en las plantas de Barranqueras y transportada a ambas localidades con distribución a población en ruta. Obra finalizada y en servicio.
4. Acueducto Resistencia, Fontana. Agua producida en las plantas de Barranqueras y transportada a esta localidad y a Puerto Tirol. Esto

permitió independizar esta última localidad del acueducto a Sáenz Peña. Obra finalizada y en servicio.

5. Acueducto Barranqueras, Sáenz Peña, Villa Angela. En servicio desde el año 1980 aproximadamente. Constituye el único medio de transporte de agua potable al interior de la provincia actualmente. Ha sido repotenciado recientemente y hoy tiene una capacidad de transporte un 40% superior a la original.
6. Acueducto Villa Angela, Du Graty, Santa Sylvina. Es una prolongación del acueducto existente hasta estas localidades. Con dotación deficiente hasta la finalización del Segundo Acueducto. Obra finalizada y en servicio.
7. Segundo Acueducto para el Interior del Chaco. Es la obra más importante en ejecución en este momento y abastecerá en condiciones óptimas a 26 localidades del centro y suroeste de la provincia. Incluye obra de toma en el río Paraná, planta potabilizadora y 512 km de acueducto. La fecha prevista para su finalización es junio de 2015.



Asimismo se instrumentó a través de SAMEEP y la Administración Provincial del Agua (APA) un programa de distribución de agua potable en camiones a los distintos parajes y escuelas rurales en forma permanente y a localidades con servicios deficientes en temporadas críticas por sequía como la actual.

El programa de distribución a parajes y escuelas rurales se mantendrá como sistema de provisión a estos lugares ya que no existe otra forma de abastecerlos, sobre todo en la zona del Impenetrable donde la calidad de las fuentes subterráneas no es la adecuada. Para ello se ha previsto en el cálculo hidráulico de las plantas potabilizadoras y acueductos ejecutados y en ejecución, una dotación adicional para satisfacer las necesidades de lo que llamamos “población dispersa”.

Indudablemente esta es una muestra de la política inclusiva de esta gestión de gobierno, la que a la fecha ya ha dado resultados irrefutables como la disminución de las enfermedades de origen hídrico y por ende de la mortalidad infantil del 27 al 11 por mil, el desarrollo de industrias y emprendimientos productivos en localidades donde las obras de infraestructura básica del plan de obras provincial (agua y cloacas) se encuentran en servicio.

#### POTENCIALIDAD Y CONDICIONAMIENTO EN EL ACCESO A LA PROVISIÓN DEL RECURSO:

Si bien no todos los Municipios de la Provincia tienen servicio de agua y saneamiento de SAMEEP, ya que catorce (14) de los 69 municipios (Corzuela, Las Breñas, Gancedo, Capdevila, Chorotis, E. Urien, Samuhú, Gral Vedia, Pampa Almirón, Puerto Eva Perón, Las Garcitas, Capitán Solari, El Espinillo y Fuerte Esperanza), son atendidos por el propio Municipio, por cooperativas o por la APA, los mismos poseen en suma una población de **66.450 habitantes**, lo que representa un **6.3% del total de la población provincial** y de los cuales **nueve (9)** de ellos, en los que habitan en total 59.234 personas, pasarán a la órbita de nuestra empresa una vez finalizado el plan de obras en ejecución.

Es imprescindible tener en cuenta que las características actuales de los servicios de SAMEEP son casi únicas debido a una serie de factores:

- La dispersión geográfica es uno de ellos. Hay varias localidades que se encuentran a distancias que rondan los 500 km de Resistencia (Taco Pozo, Nueva Pompeya, Fuerte Esperanza, Wichi, El Sauzal y El Sauzalito), lo cual implica costos adicionales en el transporte de productos químicos, equipamiento y herramientas.
- Distintos tipos de Fuente de Provisión. Se cuenta con fuentes subterráneas (pozos y perforaciones) y fuentes superficiales (reservorios naturales, artificiales, ríos, etc.) las cuales tienen distintas calidades de agua cruda (presencia arsénico, sulfatos, cloruros, algas, etc). Esto implica tratamientos diferentes en cada caso y por ende insumos para la potabilización y operación diferentes.
- Escasez de agua. Tanto las perforaciones como los reservorios no garantizan una cantidad ni una continuidad en el servicio. Esto implica que algunas circunstancias, mayormente en épocas de sequías prolongadas se deba transportar agua potable en camiones generando costos adicionales de importancia.
- Poblaciones Aisladas. Principalmente en la zona de El Impenetrable y de Pampa del Indio donde se reparte agua en camiones a comunidades aborígenes y parajes a los que no es posible y difícilmente lo sea en el futuro, acceder con redes de distribución, con el consecuente costo que ello acarrea.

#### LOGROS DE LA GESTIÓN:

En ese marco y con la puesta en servicio de alguna de las obras estructurales mencionadas que fueron iniciadas durante la presente gestión de gobierno, a partir de diciembre del año 2007, como la “Ampliación y Remodelación de Planta Nueva Resistencia”, “Acueducto Resistencia – Col. Benítez – Margarita Belén”, “Acueducto Resistencia – Fontana”, “Acueducto Río Paraguay – Las Palmas - La Leonesa – Gral. Vedia”, “Acueducto Río Bermejo – General San Martín”, “Repotenciación del Acueducto Barranqueras – Roque Sáenz Peña - Villa Angela”, “Acueducto Unitec Agro – Pampa del Indio”, hemos logrado metas significativas como son:

- **En Diez (10) Localidades** de la Provincia, **Nueve (9) en manos de SAMEEP**, (Resistencia, Barranqueras, Vilelas, Fontana, Tirol, C.



Benítez, M. Belén, Las Palmas, La Leonesa y Gral. San Martín) se cumple con todos los parámetros de calidad de un servicio de agua potable. En ellas habita aproximadamente el 50% de la población y donde se encuentran el 65% de las conexiones domiciliarias registradas en la Empresa (**137.282 de 213.980 conexiones**). Puerto Tirol, que es atendido por una Cooperativa cuenta con 3.550 conexiones más en esas condiciones.

- **En Treinta y Tres (33) Localidades** de la Provincia que incluyen el **35% de las conexiones** registradas restantes, se plantea la siguiente situación:

Hay dieciséis (16) localidades, **Nueve (9) en manos de SAMEEP** (La Escondida, Quitilipi, Sáenz Peña, La Tigra, La Clotilde, San Bernardo, Villa Angela, Du Graty y Santa Sylvina) y siete (7) cooperativas o municipios que reciben agua del acueducto existente proveniente del río Paraná (Colonia Popular, Laguna Blanca, La Verde, Lapachito, La Escondida, Pres de la Plaza y Machagai) cuyo servicio cumple los parámetros básicos de calidad salvo **Continuidad y Cantidad**.

Existen **Cinco (5) localidades** (Isla del Cerrito, Puerto Bermejo, Presidencia Roca, Wichi, Misión Nueva Pompeya) que se abastecen de ríos (Paraná, Paraguay, Bermejo, Bermejito) que cumplen con los parámetros básicos de calidad salvo **Continuidad, Cantidad** y en algunos casos **Cobertura**.

**Nueve (9) localidades** que se alimentan de reservorios naturales o artificiales. Seis (6) de ellos (Juan José Castelli, Pampa del Indio, Cotelai, Charadai, Col. Baranda y Villa Berthet) reúnen condiciones óptimas de **calidad** salvo en épocas de extremas sequías donde surgen problemas de **Continuidad y Cantidad**. Los Tres (3) restantes (Miraflores, Tres Isletas y Villa Río Bermejito) cumplen con los parámetros básicos de calidad salvo **Continuidad, Cantidad**, en algunos casos **Cobertura** y esporádicos episodios de olor y sabor (**Calidad Física**).

**Diez (10) localidades** (Basail, Colonia Elisa, Campo Largo, Taco Pozo, Gral. Pinedo, Charata, Colonias Unidas, La Eduvigis, Ciervo Petiso, Laguna Limpia) se alimentan de diversas fuentes como perforaciones,

pozos, ríos interiores y presentan problemas de **Continuidad, Cantidad**, en algunos casos **Cobertura** y en otros problemas de sabor y olor (**Calidad Física**) y presencia de sales (**Calidad Química**).

- **En Diez (10) localidades** de la Provincia (Avia Terai, Napenay, Concepción del Bermejo, Pampa del Infierno, Los Frentones, Hermoso Campo, Itín, El Sauzalito, El Sauzal, Zaparínqui), con diversas fuentes de alimentación y cuyos parámetros de calidad del servicio son deficientes en cuanto a **Continuidad, Cantidad, Cobertura**, y con problemas en **Calidad Física y Química** (Sabor, olor, sales, dureza, etc.), se tomó la decisión de prestar y **no facturar el servicio** de agua potable (Aproximadamente **3350 conexiones**). En estos servicios se han instalado muchas conexiones más, pero no se las habilita por los problemas mencionados. Cabe aclarar que había doce (12) servicios en estas condiciones, pero a partir del presente año se empezó a facturar en las localidades de Coronel Du Graty y Santa Sylvina ya que se mejoraron sustancialmente las prestaciones al ser conectadas a través de un nuevo acueducto al acueducto existente Barranqueras – Sáenz Peña – Villa Angela.
- **Ocho (8) localidades** (Pto. Tirol, Makallé, Colonia Popular, Laguna Blanca, Lapachito, La Verde, Pres. de la Plaza y Machagai) ubicadas en la línea del acueducto Barranqueras - Sáenz Peña son atendidas por Cooperativas o los propios Municipios a las que se les ofrece agua de buena calidad (Tirol con todas las prestaciones y el resto con problemas de continuidad y cantidad) y tienen instaladas aproximadamente **15.380 conexiones domiciliarias**.

Resumiendo, entre las conexiones registradas en el sistema comercial de SAMEEP (213.980), las de las localidades donde no se factura (3.350 aproximadamente), las de las Cooperativas y Municipalidades (15.380), sumado a esto las conexiones domiciliarias que se han ejecutado con programas nacionales y por administración (21.000 aproximadamente) pero que aún no se han registrado por diversas causas, podemos decir que **contamos a Julio de 2013 con aproximadamente 253.710 conexiones de agua potable en los Cincuenta y cinco (55) Municipios que incluyen 60 localidades con provisión de servicios de agua potable y saneamiento en la Provincia del Chaco**.

En los **catorce (14) Municipios restantes**, como ya se describiera en párrafos anteriores, además de parajes y pequeños conglomerados habitacionales, los servicios son atendidos por las administraciones municipales, por cooperativas o por la Administración Provincial del Agua.

Finalizado el plan de Obras de la provincia del Chaco, que se encuentra en plena ejecución, el **98% de la población urbana de la provincia** tendrá cobertura de agua potable de red suministrada por acueductos con fuente en los distintos ríos de la provincia. Asimismo, se ha previsto en los cálculos de las plantas potabilizadoras y acueductos la dotación necesaria para la atención de parajes y escuelas rurales, sobre todo en la zona del Impenetrable, extendiéndose hacia Villa Río Bermejito, Pampa del Indio, Presidencia Roca, donde habitan mayormente comunidades aborígenes.

#### SERVICIO CLOACAL

De las **Cincuenta y Dos (52) localidades** en las que opera y mantiene el servicio SAMEEP, solo en **doce (12)** de ellos cuenta con servicio de recolección y tratamiento de efluentes cloacales. Ellos son: Resistencia, Puerto Barranqueras, Puerto Vilelas, Fontana, Sáenz Peña, Villa Angela, Gral. San Martín, Quitilipi, Tres Isletas, Juan José Castelli, Charata y La Leonesa.

En los próximos meses seguramente se incorporarán los servicios de San Bernardo y Las Breñas, hoy en ejecución con la fiscalización de la Administración Provincial del Agua.

En función de los datos brindados por el sistema comercial de nuestra Empresa contamos en la actualidad con **89.825 conexiones de cloaca en toda la provincia** (siempre en el ámbito de las localidades atendidas por SAMEEP).

Si relacionamos las conexiones de cloaca con las de agua en todo el ámbito provincial concluimos que tenemos aproximadamente una **cobertura del 42%** de servicio cloacal.

En el área metropolitana, utilizando el mismo criterio, ese porcentaje asciende al **52,5% de cobertura**.

Si tomamos solo la ciudad de Resistencia y relacionamos las conexiones de agua con las de cloaca el porcentaje asciende al **61% de cobertura**. En este caso particular de Resistencia, podemos suponer que la

cobertura de cloaca está relacionada con la población total de la ciudad ya que la cobertura de agua es del 98% aproximadamente.

Una vez ejecutado “**Plan Director de Cloacas del Area Metropolitana**” tendremos la infraestructura básica que nos brindará la posibilidad de ampliar el servicio cloacal domiciliario a un 90% de la población de dicha Area (Resistencia, Puerto Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana) que hoy ronda el 52%. Asimismo solucionará definitivamente una serie de problemas ambientales que podemos describir someramente a continuación:

1. Con el crecimiento de la ciudad, los sistemas de tratamiento actuales han quedado insertos en zonas densamente pobladas generando riesgos altísimos a los habitantes circundantes.
2. La saturación de las plantas de tratamiento, impide la construcción de nuevos sistemas cloacales. Esto genera desbordes en las instalaciones domiciliarias producto de la saturación de las napas que constituyen el punto de vuelco de los pozos absorbentes, utilizados ante la ausencia de servicio cloacal.
3. El volcamiento de aproximadamente la mitad del efluente cloacal (proveniente del casco antiguo de la ciudad) al cuerpo receptor sin tratamiento previo.

Dicha obra será financiada con fondos del Banco Mundial, gestionados por el gobierno nacional y a fecha podemos decir que las gestiones están muy avanzadas, al punto tal que ha sido publicado el anuncio de apertura de las ofertas licitatorias para el día 08 de octubre del presente año, por lo que se prevé que en un lapso de 24 a 30 meses estaría finalizada.

Durante el año 2012 se han iniciado las gestiones para conseguir la ampliación de los sistemas cloacales de las ciudades de Roque Sáenz Peña, Villa Angela y General San Martín, a fin de proporcionarles a esas localidades una cobertura cloacal adecuada. Estas ciudades cuentan con servicio cloacal pero su cobertura es pequeña en relación a la población actual. Además no es posible ampliar los sistemas existentes ya que las plantas de tratamiento están al límite de su capacidad por lo que las obras a ejecutar constituyen proyectos integrales con nuevos sistemas de tratamiento incluidos.

Asimismo, se prevé continuar por parte de SAMEEP las gestiones ante organismos nacionales para la ejecución de las obras cloacales integrales para

Charadai, Colonia Baranda, Margarita Belén y Colonia Benítez, y la ampliación del sistema cloacal de Quitilipi, cuyos proyectos ya fueron presentados ante el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). También la APA está abocada a la gestión ante distintos organismos nacionales la construcción de sistemas cloacales en el resto de la provincia a fin de llegar a la meta planteada por las autoridades provinciales que al final del mandato dos tercios de la población del Chaco cuente con servicio cloacal en sus domicilios.

<b>SERVICIOS ATENDIDOS POR SAMEEP</b>				
	<b>LOCALIDADES</b>	<b>SERVICIOS PRESTADOS</b>	<b>OPERACIÓN DEL SERVICIO</b>	<b>FUENTE DE PROVISION</b>
1	<b>M. BELEN</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto
2	<b>BASAIL</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
3	<b>C. ELISA</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
4	<b>LA ESCONDIDA</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
5	<b>C. BENITEZ</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
6	<b>CHARADAI</b>	AGUA	SAMEEP	Reservorio
7	<b>COTE LAI</b>	AGUA	SAMEEP	Riacho Palometa
8	<b>LA LEONESA</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Acueducto río Paraguay
9	<b>I. CERRITO</b>	AGUA	SAMEEP	Directo río Paraná
10	<b>LAS PALMAS</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Paraguay
11	<b>C. BARANDA</b>	AGUA	SAMEEP	Reservorio
12	<b>P.BERMEJO</b>	AGUA	SAMEEP	Directo río Paraguay
13	<b>CPO.LARGO</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
14	<b>P.R.S. PEÑA</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
15	<b>MIRAFLORES</b>	AGUA	SAMEEP	Reservorio (Rem Negro)
16	<b>T. ISLETAS</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Reservorio (Salto La Vieja)
17	<b>J.J.CASTELLI</b>	CLOACA	SAMEEP	Reservorio- Acueducto río Bermejo
18	<b>LA TIGRA</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
19	<b>TACO POZO</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
20	<b>QUITILIPÍ</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
21	<b>WICHI</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Bermejo
22	<b>N. POMPEYA</b>	AGUA	SAMEEP	Río Bermejito
23	<b>G. PINEDO</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
24	<b>LA CLOTILDE</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
25	<b>V. BERTHET</b>	AGUA	SAMEEP	Reservorio
26	<b>C.DU GRATY</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Paraná

27	<b>STA. SYLVINA</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
28	<b>V. ANGELA</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
29	<b>S. BERNAR.</b>	AGUA	SAMEEP	Acueducto río Paraná
30	<b>CHARATA</b>	CLOACA	SAMEEP	
31	<b>C. UNIDAS</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Río Negro
32	<b>G.S. MARTIN</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Acueducto río Bermejo
33	<b>P.DEL INDIO</b>	AGUA	SAMEEP	Reservorio (Unitec Agro)
34	<b>V. RIO BERMEJITO</b>	AGUA	SAMEEP	Reservorio
35	<b>LA EDUVIGIS</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
36	<b>C. PETISO</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
37	<b>LAG. LIMPIA</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
38	<b>PCIA. ROCA</b>	AGUA	SAMEEP	Río Bermejo
39	<b>RCIA.</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Río Paraná
40	<b>BQUERAS.</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Río Paraná
41	<b>P. VILELAS</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Río Paraná
42	<b>FONTANA</b>	AGUA Y CLOACA	SAMEEP	Río Paraná
<b>SERVICIOS ATENDIDOS POR SAMEEP (No se Factura)</b>				
43	<b>C. DEL BERM.</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/ Acueducto Loro Blanco
44	<b>LOS FRENT.</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/ Acueducto Loro Blanco
45	<b>NAPENAY</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
46	<b>AVIA TERAÍ</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
47	<b>EL SAUZALITO</b>	AGUA	SAMEEP	Río Bermejo
48	<b>EL SAUZAL</b>	AGUA	SAMEEP	Reservorio
49	<b>P.DEL INFIER.</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
50	<b>ZAPARINSQUI</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
51	<b>HSO. CAMPO</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
52	<b>ITIN</b>	AGUA	SAMEEP	Perforación/Pozo
<b>SERVICIOS A LOS QUE SAMEEP OFRECE AGUA EN BLOQUE</b>				
53	<b>MAKALLE</b>	AGUA	Cooperativa	Acueducto río Paraná
54	<b>LA VERDE</b>	AGUA	Cooperativa	Acueducto río Paraná
55	<b>LAPACHITO</b>	AGUA	Municipio	Acueducto río Paraná
56	<b>MACHAGAI</b>	AGUA Y CLOACA	Cooperativa	Acueducto río Paraná
57	<b>PCIA. DE LA PLAZA</b>	AGUA Y CLOACA	Cooperativa	Acueducto río Paraná
58	<b>PTO. TIROL</b>	AGUA Y CLOACA	Cooperativa	Acueducto río Paraná
59	<b>COLONIA POPULAR</b>	AGUA	Municipio	Acueducto río Paraná
60	<b>LAGUNA BLANCA</b>	AGUA	Municipio	Acueducto río Paraná

ANEXO:

SERVICIO DE AGUA POTABLE

Es importante dejar en claro los parámetros fundamentales que caracterizan la **calidad óptima de un servicio de agua potable**. Para ello se deben cumplir determinadas condiciones, a saber (las cinco “C”):

- 1. Calidad Físico – Química – Bacteriológica:** Las físicas tienen que ver con la turbiedad, sabor, olor, etc. Las químicas con la presencia de hidrocarburos, minerales, metales pesados, etc. en agua. Las bacteriológicas con la presencia de microorganismos patógenos que puedan generar enfermedades hídricas.
- 2. Continuidad:** Implica servicio sin interrupciones durante las 24 horas al día con un caudal y presión adecuados.
- 3. Cantidad:** o Dotación. Tiene que ver con la cantidad de litros por habitante por día (Lts/hab/día) que se ofrece de agua potable. Para la OMS una dotación óptima para zonas cálidas es de 250 lts/hab/día.
- 4. Cobertura:** Se refiere al porcentaje de población que tiene acceso al servicio.
- 5. Costo:** El costo del servicio debe ser accesible para todos los usuarios.

## SISTEMA DE ACUEDUCTOS DE LA PROVINCIA DEL CHACO



## BIBLIOGRAFIA

OMS (Organización Mundial de la Salud) – ODM (Objetivos de desarrollo del Milenio). Septiembre de 2000.

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo)

APA (Administración Provincial del Agua) Provincia del Chaco.

SAMEEP (Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial)





PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO. REFLEXIONES ACERCA DE LA  
TERRITORIALIZACIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES

**Cristina Valenzuela**  
CONICET-UNNE

Estas reflexiones constituyen la síntesis de una conferencia dictada en el marco de las Jornadas de Investigadores de las economías regionales, convocatoria que puso el énfasis en aportar a una mirada integradora de cuestiones claves en la construcción social de estrategias de inclusión con equidad.

Una de las propuestas orientadoras para la organización de las mismas, fue la de debatir problemáticas de significativo interés nacional con el propósito de reflexionar y proponer opciones a temas cuya atención precisa, tanto de una articulación académica interdisciplinar, como de la participación intersectorial de múltiples actores. Y una de esas cuestiones es -y sigue siendo- la territorialización de estrategias integrales de desarrollo como eje esencial en la construcción de alternativas para un crecimiento equilibrado e inclusivo en territorios periféricos. Sumado a todo ello el hecho de la realización de las Jornadas en una provincia del norte argentino, ámbito donde desde hace muchos años venimos estudiando el tema que titula este trabajo, es que nos propusimos aportar a la reflexión sobre el desarrollo como construcción social e histórica y producto contingente y multidimensional, desde la experiencia adquirida en el trabajo de investigación en el territorio<sup>1</sup>.

EL DESARROLLO COMO PROCESO MULTIDIMENSIONAL E INTERESCALAR OBSERVABLE EN UN ESPACIO PARTICULARIZADO.

Mediante la utilización de la noción de “desarrollo” se han significado y planificado cuestiones muy distintas a lo largo del tiempo. En consecuencia

---

<sup>1</sup> Valgan estas aclaraciones para distinguir que la presente comunicación no constituye un ejercicio erudito de análisis de las múltiples teorías acerca del desarrollo.

el propósito de estas reflexiones no es demostrar cuan vastas, complejas y contradictorias han sido las definiciones del concepto, sino aportar consideraciones a ciertas cuestiones que estimamos ineludibles a la hora de planificar y gestionar estrategias de desarrollo en el territorio.

Cuando indagamos y exploramos acerca de la concepción de desarrollo, lo encontramos asociado a acepciones tales como: alteridad, progreso, modernización, modernidad, evolución, cambio social, planificación, calidad de vida, bienestar, felicidad. Díaz de Landa (2006:96), señala que la abundante literatura sobre el desarrollo inunda nuestra imaginación, reflexión y nuestros intentos de comprender sus problemas y definir las acciones de resolución de éstos. Esta autora especifica que: *“La complejidad del desarrollo deriva tanto de su carácter inevitablemente social, y por tanto histórico y construido, como del entrecruzamiento que el mismo supone entre teoría y praxis; entre conocimiento, reflexividad y acción; entre expertos y agentes de promoción del desarrollo y sujetos afectados en y por el proceso de desarrollo, por cuanto siempre sobrevuela la pregunta de ¿desarrollo, hacia dónde y para qué?”* (Díaz de Landa (2006:97).

Desarrollo humano, social, sustentable, institucional, desarrollo a escala humana, desarrollo local,, son las múltiples formas de expresión de un concepto básico que supone procesos de expansión y mejoramiento, desde una circunstancia particular –normalmente problemática- de partida. La propuesta de transformaciones desde esa posición hacia una situación mejorada, exige la especificación de la idea de desarrollo fundamentada en su funcionalidad a partir de los sujetos o entidades susceptibles de “desarrollarse”, considerados en cada enfoque. A su vez el desarrollo como proceso de cambio multidimensional supera ampliamente la idea de crecimiento, incorporando nociones como equilibrio, autonomía, calidad, creatividad y diversidad.

Por ejemplo el *“enfoque de acceso a posibilidades”* de Amartya Sen (1999), postula que el desarrollo es un estado de bienestar común, que no se relaciona exclusivamente con indicadores económicos positivos; tales como, una alta tasa de crecimiento del producto bruto, un mayor volumen comercial, una mayor industrialización o un mayor avance tecnológico sino que debe entenderse como un proceso donde los objetivos económicos son solo un medio para alcanzar un fin mayor : la libertad humana. Y el éxito de una

sociedad debe juzgarse por las posibilidades reales que las personas tienen de elegir el nivel de vida que deseen tener.

José Arocena (2002) distingue que el esfuerzo por plantear los mencionados desarrollos alternativos ha desembocado en múltiples propuestas que tienen en común el intento de superación de las formas que tomó el desarrollo en la segunda mitad del siglo XX.

La diversidad de perspectivas alternativas de desarrollo abre un amplio espectro de posibilidades para planificar estrategias y acuerdos, tanto sobre objetivos y metas como sobre las diferentes vías para alcanzarlos.

Porque las características del modelo de desarrollo por el que se opte también determinarán el tipo de sociedad que se busca configurar en el mediano plazo. Y esta es una cuestión no menor, dado que las estrategias que plantee un antropólogo han de ser tan válidas como distintas a las provenientes de un economista. Y sin comparar disciplinas, restringiéndonos a una sola profesión como la de geógrafo por ejemplo, la corriente de pensamiento escogida determinará si se han de considerar los parámetros e indicadores de desarrollo a partir de modelos de distribución espacial o la percepción del desarrollo por parte de los actores que construyen el territorio. En este sentido los ejemplos podrían llenar docenas de páginas, sin salir de la Geografía.

Para evitar esto, resaltamos la definición de Gilbert Rist (2002) -uno de los más reconocidos historiadores del desarrollo- quien lo ve como “*una construcción de quien lo observa*”, no siendo necesariamente similares el punto de vista del “desarrollador”, o el del “desarrollado”. El tipo de mirada sobre “el otro”, en cierta medida también nos determina el tipo o modelo de desarrollo para ese “otro”.

Esto nos lleva a reflexionar acerca de cuestiones tan diversas como la aptitud del desarrollador, la diversidad de puntos de vista sobre qué entiende por desarrollo la población objetivo, los intereses implícitos en las estrategias de desarrollo, las resistencias y presiones que se generan en su instrumentación, y podríamos seguir por varias horas. Por ello y siguiendo la premisa especificada al inicio de evitar caer en las innumerables definiciones del desarrollo, hemos escogido considerarlo como **un proceso multidimensional** apoyado en una dialéctica de interrelaciones que, operando a distintas escalas espaciales observables en el marco espacial particular, apunta al mejoramiento de las

capacidades y oportunidades de las personas y la sociedad a fin de ampliar el espectro de opciones para su propio progreso en armonía con el medio natural. Ampliando la idea, el desarrollo como paradigma de planificación flexible y participativa se basa en la construcción de consensos, a partir de procesos interactivos y en la incorporación de un amplio espectro de actores, provenientes tanto de todos los niveles del Estado como de las organizaciones y actores sociales locales articulados en torno de una visión estratégica de lo que se quiere –de lo que queremos- llegar a ser como sociedad.

Partiendo de la indiscutible noción de que **una estrategia integral de desarrollo territorializable** debe basarse esencialmente el objetivo de ampliar las oportunidades y las opciones de vida, -esto es la libertad de elegir-, no debemos olvidar que aquellas deben anclarse a un marco espacial particular. Por ello hemos de especificar a continuación qué consideraciones estimamos ineludibles en ese proceso.

#### LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO.

El desarrollo como proceso supone un proyecto, plan o conjunto de estrategias, apoyadas en el interaccionar de múltiples agentes individuales y colectivos a escalas espacio - temporales diversas. En tanto proceso, ineludiblemente se circunscribe a un espacio determinado, aun cuando este no esté explicitado, e involucra una jerarquización imprescindible de los fenómenos a considerar.

El desarrollo como proceso debe considerar las múltiples dimensiones implícitas en su objetivo. **Una concepción integral del desarrollo no debe tener sesgos.** Este es un problema esencial de todo proceso de desarrollo: ¿cómo evitar *sobre* y *sub* dimensionar los distintos elementos constitutivos del espacio objetivo del desarrollo?.

Entendemos que el examen de los procesos de construcción de ese espacio como producto social, es lo que lo hace inteligible y permite delinear estrategias. Y en este sentido la categoría analítica más apropiada para la planificación y gestión del desarrollo es la de territorio

Los territorios son básicamente construcciones cognitivas. (Echeverría y Rincón,2000: 33) . De modo que tanto la delimitación como los atributos de

esta categoría espacial constituyen las cuestiones claves a la hora de definir una estrategia de desarrollo.

Toda planificación obedece a lógicas que priorizan lo conocido. Las prioridades que son “*definidas desde los escritorios de la tecnocracia*” han de tener: ...” *su propia lógica, que establece las prioridades, dentro de su propia jerarquía de prioridades, que define las metas, criterios de asignación y mecanismos de operación que, en la mayoría de los casos, se definen como participativos, a pesar de que las comunidades o productores beneficiarios cuentan con escasos grados de libertad para hacer valer su lógica, sus prioridades, sus metas y criterios.* (Echeverri Perico, 2009.9)

Es decir, retomando la idea de “desarrollador y “desarrollado”, los supuestos implícitos en el conocimiento y la comprensión de los atributos territoriales pueden marcar diferencias significativas en estos mecanismos de planeamiento y de asignación de prioridades. Para que estas se centren en las demandas territoriales deben considerar la organización social y económica y la problemática a escala del terreno mismo, y luego entender cómo se construyen consensos y proyectos colectivos en marcos institucionales, sociales y espaciales. El espacio del desarrollo, se configura en nuevas geografías que interactúan en escalas locales, regionales, nacionales, y globales. Un espacio que se convierte en territorio real, vivo, interpelante, que obliga a situarse en una perspectiva integral .

En consecuencia, la gestión para el desarrollo de un territorio se concibe en relación a cuatro dimensiones básicas: la económica: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza; la social y cultural: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social; la ambiental: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo y la político institucional: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales. Ello lleva a considerar necesario rescatar el proceso histórico de ocupación del territorio, la constitución de sus grupos sociales y sus formas de organización social y política, los principales movimientos sociales, migraciones, conflictos, manifestaciones culturales, ambiente natural y recursos, sistemas agrarios y acceso a la tierra, formas de producción y comercialización, en el sentido de percibir de qué forma estos aspectos se interrelacionan y son procesados por los actores sociales,

atribuyéndoles significados que indiquen pertenencia territorial. (Echeverri Perico, 2009:33)

Retomando los planteos iniciales de este capítulo, el “desarrollador” debe imbuirse de los rasgos distintivos de su objetivo. Esto implica conocimiento y comprensión de los procesos y actores implicados en éste. **El territorio no es un receptor pasivo de las intervenciones externas.** El territorio en sus distintas escalas, es una construcción humana cuyas expresiones espaciales se derivan de un legado histórico, y se visibilizan en un entramado de relaciones en constante reconfiguración, por la dialéctica multiescalar de procesos políticos, económicos y sociales que tienen lugar en el presente.

El territorio está sometido a los cambios que producen las expresiones, interacciones y negociaciones que acontecen simultáneamente, derivadas tanto de sujetos y actores sociales, como de los procesos externos o internos en los que se inscribe o participa como lugar. De allí que se configure y reconfigure permanentemente, (Echeverría y Rincón, 2000: 18-19).

El desarrollo supone entonces el diseño de políticas que respeten la idiosincrasia territorial, y la atención ya no se centra en las políticas sectoriales, sino en los problemas, las complejidades y potencialidades de cada territorio (de sus recursos naturales, sus actividades productivas, la estructura económica, las dinámicas demográficas, los procesos institucionales y el capital social).

**Territorializar una política de desarrollo implica transitar un proceso creativo de planificación de estrategias que dimensionen, adecuen y articulen las medidas que los diferentes niveles de gobierno y las entidades públicas y privadas ejecutan en el territorio para hacerlas compatibles con las prioridades y dinámicas institucionales, socio-culturales y organizativas de éste.**

Este proceso creativo es muy complejo, es quizás la parte más difícil en toda política pública que apunte a un desarrollo integral.

La promoción del desarrollo debe incluir esfuerzos concretos y efectivos tendientes a reconocer y valorizar la riqueza y complejidad territorial haciendo la salvedad de que esta valoración de las diferencias no implique una idealización. Además, las acciones no sólo deben atender a esa multiplicidad

de factores, sino revestir una persistencia temporal que las sostenga desde su concepción hasta su instrumentación y ejecución. En síntesis, las soluciones implican una serie de pasos a seguir:

El primer paso debe partir de la identificación de los participantes (actores) activos o pasivos involucrados en la territorial, a distintas escalas. Esta identificación permitirá ensayar una tipología de agentes. En base a la misma es preciso identificar, en la medida de lo posible las posiciones de los actores, sus intereses, necesidades y aspiraciones y los juegos de poder intrínsecos. Aquí se plantea la necesidad de establecer prioridades es decir, de jerarquizar los problemas. **Esta es quizás la instancia más impopular –y más difícil- de una estrategia de desarrollo.** Y también imprescindible.

La evaluación debe identificar los condicionamientos, problemas y/o restricciones de toda índole (técnicas, políticas, legales, económicas, financieras, de organización, funcionales, culturales, educacionales, comerciales y otras que obstaculizan o impiden el desarrollo entendido **como el libre acceso a múltiples posibilidades de elección de modos de vida.** Y aquí es necesario además mencionar el papel del medio natural, muchas veces relegado por el avance de la tecnología, pero que se vuelve dramáticamente presente en el trabajo de terreno<sup>2</sup>.

Anclar al territorio una estrategia de desarrollo exige un conocimiento exhaustivo del espacio a atender. Esto supone que **no se puede intervenir ni participar, ni articular acciones en un territorio que no se conoce.** Solo a partir de una comprensión integral de la trama territorial será posible la generación de opciones, la jerarquización y selección de soluciones y el diseño de estrategias para poner en práctica acciones de carácter discontinuo (proyectos de inversión) y continuo (servicios, infraestructura, mejoramiento de los sistemas de producción y de acceso a la salud, educación y seguridad).

**Si el desarrollo es un proceso que debe ser construido, esa construcción exige integrar dimensiones político-institucionales, socioeconómicas, ambientales y ético-culturales en un territorio**

---

<sup>2</sup> Al respecto se podrían mencionar innumerables ejemplos del “efecto terreno”. En el Chaco los caminos vecinales que conectan a los pueblos del oeste noroeste provincial se ven anegados en la época de precipitaciones estivales, al punto de tornarse intransitables por varios días o hasta semanas. Una ambulancia que atienda urgencias en estas zonas debe ser equipada contra estas contingencias. Este es un ejemplo mínimo pero crucial a la hora de planificar el acceso a la atención sanitaria.



**determinado, o más precisamente en la dialéctica multiescalar en la cual se inserta el mismo.** Es necesario, por tanto, articular conceptualmente a los objetivos del desarrollo, con la territorialidad óptima para su consecución considerando las limitaciones y potencialidades de ésta para impulsar procesos de transformación.

BIBLIOGRAFIA MENCIONADA:

- AROCENA José .(2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo..* Taurus -Universidad Católica. Segunda Edición. Uruguay,
- DIAZ DE LANDA, Martha. *Los nuevos supuestos del Desarrollo Local y la estrategia de desarrollo regional. En:* Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Rofman, Adrian y Villar, Alejandro. (2006). Ed. ESPACIO, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Genral Sarmiento. Págs. 85-130.
- ECHEVERRI PERICO, Rafael y OTROS. *Identidad y Territorio en Brasil.* Instituto Interamericano de Agricultura, IICA y Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, 2009, pp. 21. Disponible en: <http://www.proterritorios.net/catalogo/tags.php?num=1&tag=EXT>
- ECHEVERRÍA, María Clara y RINCÓN, Análida. (2000). *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín.* Bogotá, Ed. COLCIENCIAS. CEHAP. Serie Investigaciones N° 22. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/2170/1/MCE-INV22.PDF> .
- RIST, Gilbert, (2003) . *La historia del desarrollo: de los orígenes occidentales a Faith Global*, Expanded Edition, London: Zed Books,
- SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 1999.

Instituto de Investigaciones de Geohistorica  
Conicet - UNNE  
Impresión: marzo 2014



LAS VII JORNADAS CONTARON CON EL AUSPICIO DEL CONICET, DEL INTA, Y DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHACO. A LAS MISMAS ASISTIERON INVESTIGADORES DE TODO EL PAÍS, FUNCIONARIOS DE LA SUBSECRETARIA DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, AUTORIDADES PROVINCIALES DE LOS MINISTERIOS DE PLANIFICACIÓN Y DE EDUCACIÓN, DOCENTES Y ESTUDIANTES. SE CONTÓ CON LA PRESENCIA DEL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL CHACO, CONTADOR JORGE MILTON CAPITANICH, QUIEN DESTACÓ EN SU CONFERENCIA LA NECESIDAD DE TRABAJAR EN POLÍTICAS QUE PROMUEVAN EL DESARROLLO DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES, COMO PARÁMETROS PARA GENERAR OPORTUNIDADES QUE INDUZCAN A UNA MAYOR EQUIDAD, SEÑALANDO QUE SIN POLÍTICAS ACTIVAS POR PARTE DEL ESTADO RESULTARÍA IMPOSIBLE CORREGIR LAS ASIMETRÍAS INTERSECTORIALES.

EL INTENSO INTERCAMBIO ACADÉMICO DESARROLLADO EN LAS VII JORNADAS FUE EL FRUTO DE UN COMPROMISO Y UN TRABAJO EN EQUIPO. COMPROMISO ACADÉMICO, PROFESIONAL Y POLÍTICO QUE SE RENUEVA ANUALMENTE DESDE 2007 Y QUE TIENE COMO PROPÓSITO LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS PARA LAS DENOMINADAS ECONOMÍAS REGIONALES. BÚSQUEDA QUE INTENTA NO AGOTARSE EN LA SOMERA ENUNCIACIÓN DE TÓPICOS O FRASES HECHAS, SINO QUE ABOGA POR UN INTERCAMBIO SINCERO, EN DONDE PARES DE MÁS DE 25 UNIVERSIDADES NACIONALES DE TODO EL PAÍS INTENTAN EXPONER IDEAS, DEBATIR EN BASE A ARGUMENTOS SURGIDOS A PARTIR DE SUS EXPERIENCIAS INVESTIGATIVAS COTIDIANAS, E INTERVENIR –INCLUSO– EN LA REALIDAD QUE CIRCUNDA A SU UNIDAD ACADÉMICA.

ESTE TRABAJO COLABORATIVO MERECE UN ESPECIAL RECONOCIMIENTO A SU PRINCIPAL PROMOTOR, EL DR. ALEJANDRO ROFMAN, INVESTIGADOR PRINCIPAL DE CONICET Y QUERIDO MAESTRO Y GESTOR DE TANTOS PROYECTOS PARA PROMOVER LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES ARGENTINAS.



ISBN 978-987-28041-2-1



9 789872 804121

