

# ANALES DE LAS



JORNADAS  
DE INVESTIGADORES  
EN ECONOMÍAS  
REGIONALES

---

C E U R  
  
CONICET



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

# ANAALES DE LAS



JORNADAS  
DE INVESTIGADORES  
EN **ECONOMÍAS**  
**REGIONALES**

---

C E U R  
  
CONICET



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Anales de las IX Jornadas de Investigadores en Economías Regionales / Claudia Herzfeld ... [et al.] ; coordinación general de Hugo Arrillaga ; Alejandro Boris Rofman. - 1a edición especial - Santa Fe : Universidad Nacional del Litoral, 2015.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-692-105-3

1. Desarrollo. 2. Economía Regional. I. Herzfeld, Claudia II. Arrillaga, Hugo, coord.  
III. Rofman, Alejandro Boris, coord.

CDD 338.9

# ÍNDICE

Prólogo	9
<b>EJE TEMÁTICO 1: Innovación e inclusión social</b>	
El Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, hacia una nueva forma de regionalismo estratégico	14
Darío Francisco Di Zacomu Capriles	
¿El Estado ausente? Su presencia en la historia productiva chaqueña	29
Gerardo Roberto Martínez	
Gobernanza y políticas sociales. Las dificultades del retiro del Estado en la provisión de agua potable en Santa Fe	49
Tamara Otazo y José Ignacio Vigil	
Inclusión de las personas con discapacidad motriz a través del Teletrabajo. Análisis de la situación y perspectivas para el Gran Córdoba	67
Sandra Fabiana Arónica	
La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe, una iniciativa de Economía Social y Solidaria, en el marco del Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad (2008-2014)	86
Orlando Sotto	
La inclusión social de la agricultura familiar durante el período 2003-2015. Entre la mayor institucionalización y el nuevo objeto del desarrollo rural	109
Lisandro Fernández	
La innovación en la educación como motor del desarrollo local. El caso de Puerto Tirol, Chaco	131
Raúl Alberto Silvero	
Políticas de aliento a la innovación y sus métodos evaluativos: una mirada comparativa entre la Provincia de Santa Fe y la Argentina	143
Claudia Herzfeld y Mariano Montagna	
Políticas de innovación para la inclusión: los programas de extensión rural implementados por el INTA en Santa Fe (2003- 2014)	160
Emilia Ormaechea y Cristhian Seiler	
Políticas públicas, capital social y desarrollo local. El caso del grupo Arenas y Aromas del paralelo '39.	182
Irene García Casal, María Isabel Haag y Viviana Leonardi	

Procesos innovativos, interacciones y conflictos en la región del estuario de Bahía Blanca - Monte Hermoso	193
Andrea Barbero y Claudia Cattaneo	

## **Eje temático 2: Políticas públicas y asimetrías socio-territoriales**

Cooperativas cañeras de la Provincia de Tucumán y su fortalecimiento a partir del PROICSA, una política pública para el sector	209
Silvia Bovari y Fernando S. Fontanet	
¿Cuál es la importancia regional de la asignación de fondos adicionales entre las universidades argentinas?	225
Mariela Cuttica y Celeste Escudero	
El desarrollo socioeconómico de Santa Fe, disparidades regionales y políticas públicas	236
Alicia Castagna, Paula Báscolo, M. Florencia Secreto y Verónica Véntola	
El Sistema Bancario de la Región Centro durante el período 2007 – 2012, en el marco de un contexto financiero nacional de elevada concentración geográfica y desigualdad distributiva	258
Soledad Retamar y Pablo David	
¿Es posible el desarrollo económico y el social en el mismo nivel territorial? El caso de la región de la maquinaria agrícola argentina	277
José Ignacio Vigil y Melina Sacchi	
Estado provincial, gobernanza y desarrollo regional. Algunas consideraciones sobre los diez años de experiencia de las Agencias de Desarrollo Económico Regional en la Provincia de Santa Fe	303
Waldemar Hernán Ockstat	
Estudio de las finanzas públicas neuquinas. Nuevo escenario a partir de la explotación de Vaca Muerta	326
Leticia Gerez, Daniela González y Norma Noya	
Federalismo versus federalismo fiscal	346
Héctor D. Flores, Martín Gil. y Estela R. Iparraguirre	
Ferias, Mercados Próximos y Redes Solidarias: Estrategias de comercialización alternativa de agricultores familiares de Misiones	364
Alejandro Oviedo y Ariana Sacroisky	
Indicadores de calidad de vida en territorios de desigualdad	389
María Andrea Benítez y Mónica Inés Cesana Bernasconi	
Índice de Calidad de Vida Urbana para una Gestión Territorial Sustentable. Estudio de caso: Ciudad de Concordia (E.R.) período: 2010-2016	403
Mario Álvarez, Marcela Lugones, José Luis Maffei y Juan Esteban Waldbillig	
La política de desarrollo habitacional de la provincia de San Luis	426
Esteban Gabriel Arias y Vianel García	
Las dos Argentinas y el sistema financiero nacional: el rol de los bancos	439

en el desarrollo regional Agustín Kozak Grassini	
O não-planejamento e a questão regional no Brasil pós 1985 Carvalho de Rezende	456
Paradigmas hidráulicos, desarrollismos y la emergencia del conflicto socio-ambiental: dos momentos del proyecto Paraná Medio en Santa Fe (décadas de 1970 y 1990) Gisela Ariana Rausch	472
Región metropolitana Rosario: movilidad de cargas y políticas en tensión Sonia E. Cafarell e Isabel M. Raposo	489
Regulación e inclusión social: el caso del agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires Lautaro Zanini	513
Un instrumento fiscal para el desarrollo local Héctor D. Flores y Martín Gil	524

### **Eje temático 3: Nuevos escenarios en las economías regionales**

Cambios en la localización industrial de la Región Rosario: desafíos en el marco de un contexto metropolitano María Fernanda Ghilardi, María Lidia Woelflin y Pablo Zabala	537
Dinámicas de innovación vinculadas al oleoturismo en el Sudoeste Bonaerense Andrea Barbero y Silvina Elías	556
Diversificación productiva, políticas públicas y cambio institucional en la Provincia de Misiones desde los inicios del último siglo a la actualidad Juan Diego Carmona y Horacio Simes	577
Economía, gobierno y territorio. Análisis de sus relaciones en el caso de las Agencias de Desarrollo Regional de la Comunidad Autónoma del País Vasco Ignacio Tomás Trucco	593
Economía popular y desarrollo socio-económico local. Una aproximación al análisis de las relaciones interinstitucionales de S. C. de Bariloche Evelyn Colino, H. Martín Civitaresi, María Dulce Henríquez Acosta, Ana Capuano y Mariana Dondo Buhler	616
El avance de la soja en la Provincia del Chaco Lucas Gómez Tonsich	637
El enfoque de los subsistemas de acumulación regional, Estado y planificación del desarrollo regional Roberto Nicolás Miola	655
El partido de Tapalqué: su estructura económica y un cambio en el modelo productivo	671

Ignacio De Angelis y Sergio Gutierrez	
Impacto de algunas variables macroeconómicas sobre la exportaciones de mozzarella	692
Mariano Coronel, Edith Depetris de Guiguet, Gustavo Rossini y Jimena Vicentin Masaro	
Impacto socioeconómico y ambiental de un proyecto asociativo de turismo rural ecológico en la localidad de Villa Yacanto de Calamuchita (Córdoba)	704
F. Aguirre, R. Bino Raya, M. Da Riva, F Gil, J. Molina y M. Pasquali	
La economía civil como proceso transformador de las relaciones mercantiles. Un estudio de experiencias en el Mercado de Concentración Zonal de la Ciudad de Posadas, Misiones	726
David Domínguez Casoratti, Sebastián Guastavino y Horacio Simes	
La producción de la Maquinaria Agrícola Argentina en la post-convertibilidad. Una aproximación descriptiva a la conducta innovativa de sus actores empresariales	739
Arturo Federico Magri y José Ignacio Vigil	
Los desafíos de la PYME en el siglo XXI - II Posibilidades de acceso a la tecnología, al crédito, a la gestión con innovación, a la responsabilidad social, al asociativismo, en ocho ciudades de la Provincia de Entre Ríos -período 2.001 - 2.013	753
María Rosa Facendini	
Los eventos como factor de desarrollo turístico	774
María Beatriz Ricci	
Microcervecedores artesanales en Bariloche: agroalimentos en el marco de la economía popular	793
E. Colino, H.M. Civitaresi, M. Dondo, A. Niembro y B. Winkelman	
Políticas de desarrollo sustentable en Argentina: entre la técnica ambiental y la sustentabilidad de economías regionales	809
Jorge Foa Torres y Mercedes Rosales	
Rutas y Rieles: Cambios en las cadenas de distribución de las economías regionales. La reapertura del Belgrano Cargas en una localidad del Chaco Salteño	820
Verónica Mandelbaum y Eugenia Morey	
Tratamiento contable del capital cooperativo en Argentina. Implicancia económica y jurídica a nivel internacional	829
María Luz Casabianca	
Triple sustentabilidad, estrategia productiva y políticas públicas para el desarrollo del sector turismo en la provincia de Córdoba	850
Efraín Molina, Eugenia Perona y Tamara Wasilcov	
Turismo y desarrollo local sostenible	865
Estela De Lourdes Carossia y Estela Lucia Narváez	

#### **Eje 4 Las transformaciones del mercado de trabajo en la escala regional**

Contratismo y producción agraria en la región pampeana. Estrategias y trayectorias para sostenerse en un sector hypercompetitivo Valeria Hernández y José Muzlera	891
Género y gobierno local en la provincia de San Juan Jorge O. Arredondo, Carmen Sánchez Blanco, Guadalupe Agüero Heredia y Sergio Vera	919
Los vigiladores y sus condiciones de trabajo en la ciudad de Santa Fe Paulina Natalia Claussen	937
Políticas de desarrollo local e intersticios sociales: entre lo macro y el territorio Mauro Abramovich, Elena Alfonso, Moira Carrió y Antonio Millán	955
Precariedad del empleo asalariado en el Aglomerado Gran Rosario: magnitud, atributos y evolución entre los años 2008 y 2014 Martín Carné	967
¿Puede el crecimiento económico llegar a todos (en todos lados)? Evidencia de la expansión de la etapa pos-convertibilidad Agustín Mario	982
Transformaciones y precarización del trabajo académico. La situación de los docentes-investigadores mujeres y jóvenes en dos universidades de la región centro-oeste Mariela Cuttica, Laura Campos, Eugenia Perona y Virginia Ponce	1002
<b>Índice por autores/as</b>	<b>1014</b>

## PRÓLOGO

Las Novenas Jornadas de Investigadores en Economías Regionales, organizadas por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, unidad ejecutora del CONICET -que se realizaron conjuntamente con la siempre dispuesta y muy colaborativa Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral ofreció características salientes que es preciso destacar:

De ninguna manera fue un torneo de presentadores de trabajos interesados en acreditar antecedentes ni de estudiosos de la problemática regional argentina desvinculados de compromisos firmes con el desarrollo con plena inclusión social. Precisamente, en vísperas de que se inicie una nueva etapa política en el país, todos los que concurren a debatir un aspecto de la realidad nacional que conserva serios desajustes estructurales y conflictos pendientes entre agentes económicos de muy desigual poder negociador, centraron su atención en aportar ideas renovadas al Seminario, tendientes a analizar y proponer salidas viables a tales conflictos irresueltos.

Nuestro escenario regional a nivel nacional no ha exhibido desde la vuelta a la Democracia en 1983 cambios sustanciales para mejorar en forma significativa la inserción de los sectores sociales más débiles en cada espacio socio-productivo de las denominadas “economías regionales” es decir las ubicadas por fuera de la Pampa Húmeda. Pese a este diagnóstico poco satisfactorio se verificaron en el período iniciado en el 2002 un conjunto de cambios que vale la pena evaluar y reconocer como avances importantes en la dirección adecuada.

En la etapa política posterior al derrumbe de la mal llamada “Convertibilidad”( en realidad fue un proyecto de Ajuste Estructural que incluía tipo de cambio fijo y convertible pero que lo excedía en mucho dado que perfilaba un nuevo modelo de sociedad sobre las bases de un capitalismo exacerbado y expoliador) se produjo un avance muy significativo en el terreno de la institucionalización de los procesos de respaldo a las experiencias productivas más relevantes situadas en la economías extrapampeanas. La orientación general de las normativas puestas en marcha en el lapso que media entre el 2002 y el 2015 apuntaron a darle forma a estrategias destinadas a superar situaciones de atraso o injusticia distributiva entre los sujetos sociales que se desempeñan en tales experiencias y que carecían, hasta entonces, de respaldo estatal planificado.

Así, en el año 2002, se restableció el funcionamiento regulador de precios de la yerba mate. Cinco años después se puso en marcha la Comisión Nacional de Microcréditos(CONAMI), que otorgó apoyo financiero a las pequeñas actividades urbanas y rurales inbuídas de los contenidos de la Economía Social y Solidaria, con excelente resultado concreto. A fines del año 2015 un informe de la CONAMI estableció que se habían otorgado en los ocho años de su funcionamiento más de 550 000 microcréditos con asistencia técnica incluida a más de 350 000 microemprendimientos sin fines de lucro dando lugar a la creación de 530.000 empleos. Luego en la primera presidencia de la Dra Cristina Fernández se puso en marcha la Subsecretaría de Agricultura

Familiar, posteriormente Secretaría, para apoyar todas las iniciativas productivas de los pequeños productores rurales, campesinos, ocupantes de hecho, etc. de todo el país, en forma planificada y con fuerte respaldo técnico. Esta última iniciativa es relativamente reciente y sus efectos habría que evaluarlos en perspectiva, si efectivamente como corresponde su accionar sigue en pie con la decisión y el empuje de sus técnicos. En el interín, el Monotributo Social abrió las posibilidades a decenas de miles de productores urbanos y rurales directamente ligados a las actividades predominantes en las economías regionales para tener obra social y aspirar a una jubilación.

En relación a las disposiciones legislativas que acompañaron este proceso de institucionalización, orientado a actuar en forma intensa en las áreas de la producción agrícola y pecuaria de las regiones extrapampeanas se pusieron en marcha planes de Desarrollo Integral de algunas de las cadenas productivas más relevantes de nuestro interior. A partir de fines de la primera década de este siglo, las iniciativas del gobierno nacional sancionadas en leyes por el Congreso hicieron hincapié en articular programas integrales tendientes a impulsar la expansión de las cadenas frutícolas, de la vitivinicultura y del algodón, con especial énfasis en la asistencia a los procesos de reconversión productiva de los segmentos más débiles de cada una de esas cadenas.

Esta doble presencia del Estado- tanto en el aspecto de nuevos organismos especializados del sector público, (siempre acompañados por el INTA con programas como los del CIPAF y Pro Huerta-) como en legislación específica avanzó con desigual impacto y eficacia en el propósito de transformar la realidad rural y urbana de las producciones regionales. Las políticas no tuvieron siempre adecuada coordinación y los problemas estructurales de larga data, acentuados con los procesos de concentración empresarial y de la tierra de las últimas décadas, no se modificaron de modo sustantivo. En no pocos casos el apoyo tuvo efectos directos sobre el accionar de segmentos importantes pero no pudieron superar deficiencias estructurales. Pese a los esfuerzos realizados, siguen existiendo en no pocas provincias, dificultades en acceso a la propiedad de la tierra rural, procesos de comercialización oligopolizados o monopolizados por actores de gran poder negociador, baja repercusión en los sectores más débiles de las cadenas productivas de los cambios macroeconómicos como devaluaciones favorecedoras de más ingreso por las exportaciones y escasa reconversión de modos modalidades organizativas y técnicas de producir de quienes quedaron desplazados por la modernización encabezada por núcleos económicos poderosos. La tarea, entonces, tiene asignaturas pendientes importantes más allá que los avances hayan sido inéditos y se haya podido articular redes de contención y apoyo a fin de profundizar los cambios estructurales necesarios para un desarrollo con inclusión e igualdad social.

Estas cuestiones centrales en la evolución reciente de las economías regionales extrapampeanas se reflejaron nítidamente en los trabajos- muy valiosos por cierto- y en las discusiones sobre ellos- muy esclarecedoras- en el transcurso del Seminario. Este material que se incluye seguidamente debería ser motivo de especial atención por los responsables de las políticas respectivas dentro del Estado nacional. Las políticas públicas que surgen de los análisis planteados por ponentes y las reflexiones posteriores constituyen

un rico material para avanzar en su implementación, a los efectos de ir dando respuesta integral a las necesidades aún insatisfechas de los productores que en las economías regionales aspiran a incrementar sus ingresos, adecuarse a las demandas de toda la sociedad y trabajar en pos de un país territorialmente integrado y solidario.

Dr Alejandro Rofman  
Investigador Principal del CONICET  
CEUR/ CONICET

**Eje temático 1**  
**Innovación e**  
**inclusión social**



JORNADAS  
DE INVESTIGADORES  
EN ECONOMÍAS  
REGIONALES

---



## El Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, hacia una nueva forma de regionalismo estratégico

Darío Francisco Di Zacomu Capriles<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El Libertador Simón Bolívar dedicó grandes esfuerzos para figurar la Gran Confederación Americana, donde se articularían las distintas subregiones del continente; México, las Antillas, Colombia, Perú y el Río de la Plata. Su propuesta queda encerrada en los libros de historia durante doscientos años, hoy asistimos al renacer del espíritu bolivariano de integración, de los justos intereses de los americanos (latinoamericanos) por ser dueños de sus destinos como naciones libres y soberanas ante los ya largos hechos, y más de intenciones, del imperialismo norteamericano, sucesor del europeo. La poca integración vivida en el continente se formó bajo el esquema de la doctrina Monroe, modernizada con el toque liberal de las corporaciones transnacionales.

Los tiempos han cambiado y hoy la energía de los libertadores trae a la integración latinoamericana posible e independiente/contra la hegemonía norteamericana, recogiendo los valiosos aportes del movimiento popular que con sus luchas a construido más sólidos lazos de integración que muchos de los gobiernos; de este sueño, que doblega a Aristóteles para hacer de la política el arte de hacer posible lo imposible, las organizaciones sindicales, campesinas, indígenas, ambientalistas, no gubernamentales, ideológico-políticas y culturas, en suma los pobres organizados del continente proponen alternativas para enfrentar a las propuestas hegemónicas de tono neoliberal que amenazó a nuestros pueblos en la última década del siglo pasado y aun hoy extiende su sombra con otros nombres sobre la región latinoamericana. De este espíritu toma Hugo Chávez la idea y la reformuló para proponer el ALBA, la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América.

El ALBA-TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos) enfrenta el desafío de construir un espacio de integración que deje fuera las reglas del capitalismo y con él a los Estados Unidos, para así poner en marcha acciones de cooperación, complementariedad y solidaridad que contrarresten las últimas olas del tsunami neoliberal, dejando a su paso, pobreza, colapso de las economías, mayores desigualdades y desarraigo cultural en el continente; además de romper con la ya instalada visión de la integración regional bajo la óptica de la mercantilización y el predominio de la economía por sobre la política.

Trataremos de mostrar aquí un ALBA-TCP que creemos es una organización de integración emplazada en el nuevo regionalismo estratégico, y que reconoce el

<sup>1</sup> Maestrando Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Argentina -  
[dariodizacomu@gmail.com](mailto:dariodizacomu@gmail.com)

papel protagónico y creciente de los movimientos sociales en las relaciones internacionales, materializando un espacio institucional para su participación denominado Consejo de Movimientos Sociales.

### **1. De la Alternativa Bolivariana a la Alianza Bolivariana de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos**

*“El sueño bolivariano de constituir la gran Confederación de Naciones Mestizas del continente aún tiene vigencia. No es una utopía. Se torna más bien, una necesidad fundamental para darle solidez y consistencia a todas y cada una de las naciones de nuestro entorno político, cultural y geográfico”*

Comandante Hugo Chávez  
Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007

En el año 2001 durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Quebec, Hugo Chávez al frente del gobierno Bolivariano de Venezuela presentó la primera posición contra el ALCA por parte de un gobierno latinoamericano. Allí el presidente venezolano alertó sobre los peligros del ALCA y sostuvo la posición de revisar los aspectos constitutivos de la propuesta hegemónica, la cual aumentaría los desequilibrios ya existentes en los países latinoamericanos por medio de la vulneralización de sus soberanías.

Por supuesto que esto no fue una sorpresa para muchos, ya desde hacía dos años el Presidente Chávez emprendía acciones en la dirección contraria a las políticas neoliberales dominantes en el continente, desde al menos, una década, y daba importancia a las relaciones con Cuba, realizando la firma de importantes convenios como el Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela, en octubre del 2000, el cual permitirá el intercambio de energía por servicios de salud, educación y deporte entre estas naciones. Para diciembre de 2001, durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, realizada en la isla de Margarita, quedó claramente expresado por parte de Cuba y Venezuela su postura de rechazo al ALCA y se logró establecer como principios básicos de esta cumbre la oposición abierta al libre mercado y una revalorización del papel del Estado como ente regulador de las políticas económicas para lograr una armonización entre la sociedad y el mercado.

Estas posturas adelantadas por Venezuela y Cuba constituyen antecedentes de lo que sería luego la propuesta del ALBA. Desde los distintos foros internacionales donde participara Hugo Chávez, plantea la necesidad de reflexionar sobre las políticas que orientan el ALCA y la necesidad de buscar nuevos paradigmas que permitan una integración complementaria entre los pueblos. Las políticas de integración comerciales en Latinoamérica, para Chávez, deben estar signadas por la búsqueda de un desarrollo endógeno de la región, levantándose sobre las fortalezas existentes en los países del continente, como la lucha de los movimientos sociales en resistencia al neoliberalismo.

Para el presidente venezolano el país hegemónico en la región es entendido en términos gramscianos, donde este actor deriva su hegemonía de la capacidad que posee para definir la agenda política y determinar el marco de referencia para el debate; de manera que Estados Unidos como Estado hegemónico participa en espacios de integración regional con la intención de consolidar su dominio en la región y dotar de legitimidad internacional sus acciones dominantes en un contexto de desigualdad con los otros Estados (Toro, 2011, pág. 163).

Para contrarrestar esa hegemonía Hugo Chávez junto a Fidel Castro proponen la construcción de una agenda alternativa para los pueblos latinoamericanos, unidos por vínculos históricos comunes, en oposición al ALCA, donde figuren temas como la educación, la pobreza y desigualdad presente en la región agudizada en la última década del siglo XX con la consolidación del modelo neoliberal, la promoción del desarrollo industrial como clave para alcanzar un desarrollo con inclusión social y el comercio justo entre los países de la región. La posición de ambos líderes se ubicó en armonía con la ideada por algunas organizaciones sindicales, campesinas, indígenas, ambientalistas, políticas y culturas de la región que venían resistiendo al ALCA y al neoliberalismo desde la calle y proponían en contraposición a ella la “Alternativa para las Américas”, propuesta tomada por Hugo Chávez, y en lo que parecía un juego de palabras, lanzó el ALBA, que es denominada y formulada inicialmente como “Alternativa Bolivariana para las Américas”, hasta madurar su denominación en la “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” complementada por el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP).

Desde su creación el ALBA se constituyó como un mecanismo de integración regional diferente a los tradicionales, atado por un fuerte contenido ideológico de combate al neoliberalismo y a la hegemonía norteamericana, desafiándola en todos los contextos de la agenda interamericana, favoreciendo la creación de un bloque definido por el interés en afrontar los problemas sociales con una fuerte participación del Estado.

Su surgimiento puede inscribirse en un ambiente de enfrentamiento al poder estadounidense en la región, un mecanismo para limitar su poder y que a su vez permita enfrentar en conjunto los agudos problemas que limitan al desarrollo latinoamericano (Altmann Borbón, 2011, pág. 188).

El 14 de diciembre de 2004 se firma el acuerdo para la implementación de la “Alternativa Bolivariana para las Américas” (ALBA), entre el presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el presidente del Consejo de Gobierno de Cuba, dando así vida oficial a lo expresado en el teatro internacional por ambas partes y ampliando los acuerdos alcanzados en el Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela.

Sus principales características van orientadas a lo siguiente: elaboración de un Plan Estratégico que garantice la complementariedad productiva y comercial; abordar de manera conjunta y cooperativa los asuntos vinculados al analfabetismo, la educación en sus distintos niveles, la salud y la pobreza, definiendo acciones de cada uno en beneficio del otro; y diseñar una propuesta de

tipo cultural, política y económica para resolver los problemas de la región, ampliando el concepto de integración regional hacia los horizontes sociales y de soberanía. (Arellano, 2009)

La presentación de esta nueva propuesta integracionista esta indudablemente ligada al antiimperialismo, desarrollado por Cuba claramente desde la crisis de los misiles en 1962, y a la cual se suma Venezuela con la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999, y que logra su punto cumbre tras el triunfo electoral en el referéndum revocatorio de agosto de 2004, agregando el complemento antineoliberal sobre la plataforma del Socialismo del Siglo XXI como alternativa democrático-participativa.

En noviembre de 2005 se realiza la IV Cumbre de las Américas, en la ciudad argentina de Mar de Plata, en simultáneo se desarrolla también la III Cumbre de los Pueblos de América, espacio diseñado por los movimientos sociales del continente. En ese histórico momento se pone de manifiesto el fracaso del ALCA, lo que constituyó una significativa victoria para los movimientos sociales y las democracias latinoamericanas que impulsaban proyectos nacionales y populares. Estos hechos, bien conocidos, representaron un trampolín para la propuesta del ALBA como nuevo modelo de integración regional con participación de los movimientos sociales.

El ALBA en la medida que fue ampliándose a otros países, como Bolivia, Nicaragua, San Vicente y la Granadinas, Ecuador y otros, incorporó otras discusiones y elementos a su proceso convirtiéndose en la “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos” (ALBA-TCP), a partir de junio de 2009 en la VI Cumbre Extraordinaria. Su institucionalidad como espacio de integración se vigoriza en la VIII reunión de la Comisión Política del organismo (febrero 2009) cuando se acordó la creación de la Comisión Permanente del ALBA.

Las características que conciertan el ALBA-TCP, también integran sus diferencias con otros procesos de integración regional, se podrían enumerar:

1. Se plantea la integración regional inspirada en el pensamiento integracionista de los libertadores, fundamentalmente de Simón Bolívar.
2. Proyecta construir un comercio fuera de las reglas capitalistas y sin participación de los Estados Unidos, denominándolo Comercio justo basado en la complementariedad económica.
3. Se propone eliminar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social resultado de la distribución desigual de la riqueza, liberalización del mercado y subordinación de la política a la economía.
4. Actuar con políticas conjuntas para enfrentar la hegemonía norteamericana en la región y defender los recursos energéticos y naturales ante las políticas imperialistas de este, sobre la base de la autodeterminación y soberanía de los pueblos.
5. Propiciar el desarrollo sustentable y sostenible de las economías de los pueblos participantes, en el marco de un desarrollo con equidad e inclusión social.

6. Contrarrestar el modelo hegemónico neoliberal, que generó alienación política, cultural y comunicacional.

7. Desplegar un nuevo tipo de proceso de integración regional, basado en complementariedad, solidaridad y concertación, que establezca una ruptura con la visión neoliberal de integración predominante en los organismos existentes para el momento de su constitución.

8. Incorporar a los movimientos sociales como parte del proceso de integración institucional y como actores participantes del mismo.

Los países que componen el organismo como miembros plenos son: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Granadinas, y Venezuela; como invitados especiales están Surinam y Santa Lucía; y observadores, Haití, Irán y Siria. Honduras quien se había integrado a la Alianza en 2008, se retiró del tratado en 2010 tras el golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya.

La estructura y funcionamiento del ALBA-TCP está formada por, el Consejo de Presidentes, que representa la máxima instancia de deliberación, decisión y coordinación de la Alianza, compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno; luego se encuentra el Consejo Social, formado por los Ministros de las áreas sociales en los distintos países miembros, que a su vez forman parte de los Grupos de Trabajo en las áreas de educación, salud, empleo, vivienda, cultura, deporte y otras. También se encuentra el Consejo Económico, constituido por los ministros de cada país miembro en los sectores de industrias, economía, finanzas, comercio, planificación y desarrollo. Luego encontramos el Consejo Político, que está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de cada país integrante de la Alianza y su función de asesorar al Consejo Presidencial en los temas políticos estratégicos y presentar propuestas de temas de política internacional para el debate en esa instancia. El Consejo de Movimientos Sociales, que institucionalmente es el mecanismo que facilita la integración y participación directa de estos en la Alianza, se define como un "...espacio antiimperialista, antineoliberal y comprometido en trabajar para alcanzar, la mayor suma de seguridad social y de felicidad posible, en armonía con la naturaleza, la justicia social y la verdadera soberanía de nuestros pueblos. Tiene como misión articular a los Movimientos Sociales de los países miembros del ALBA-TCP y a aquellos de países no miembros, que se identifiquen con este esfuerzo y tiene la responsabilidad de aportar al desarrollo y ampliación del proceso del ALBA-TCP" (Portal Oficial ALBA-TCP).

Los objetivos a rasgos generales trazados por el ALBA-TCP pueden agruparse de la manera siguiente: avanzar hacia el desarrollo con equidad, satisfaciendo las necesidades del pueblo para superar la pobreza y exclusión social; preservar la soberanía, independencia e identidad cultural, así como los modos de vida y formas tradicionales de agricultura de nuestros pueblos originarios; desarrollar empresas nacionales y grannacionales; fomento del progreso y desarrollo científico y tecnológico; y la participación social activa de los movimientos sociales.

El ALBA se presenta en el escenario de la integración regional bajo dos visiones interpretativas, una que la mira como un esfuerzo de integración regional basada en una nueva visión del bienestar social y la equidad, promoviendo el lado social del desarrollo para alcanzar la superación de la pobreza y la exclusión, antineoliberal con participación de los movimientos sociales; y otra, que reconoce lo antes mencionado, agregándole el valor de ser un mecanismo para fortalecer la autodeterminación y soberanía de los pueblos al proponer una alternativa integracionista opuesta y enfrentada con los Estados Unidos y las corporaciones financieras internacionales, constituyendo una reacción política que busca una salida al neoliberalismo más allá de las opciones que ofrece el mismo capitalismo, pudiendo conformarse como un instrumento de “soft balancing” en el escenario de la política regional (Toro, 2011, pág. 162).

Nos parece oportuno acompañar a Eugenio Espinoza Martínez al afirmar que el proceso y fundamentos de conformación del ALBA en el sendero de otra integración posible se muestra como opción para “... los países del Sur que han emprendido alternativas de desarrollo sustentable/sostenible procuran un mundo multipolar que equilibre el excesivo poder concentrado en unas pocas grandes potencias, que se asienta en la acumulación desmesurada del poder militar, despreciando las demandas sociales. El ALBA es un proceso de integración regional que ha iniciado tal camino” (Espinoza Martínez, 2013, pág. 286), debido a “...los valores compartidos, la gradual construcción de su propio lenguaje, conceptualizaciones y principios, y el acercamiento y aproximación de intereses y motivaciones han tornado posible el crecimiento, ampliación y profundización (sin prisas, pero sin pausas) del ALBA-TCP, que fue transitando de una dinámica presidencial a una intergubernamental en diálogo con los movimientos sociales.”(Idem p.285)

Aparece así el ALBA-TCP como una organización de integración regional que desafía las corrientes neoliberales imperantes en las relaciones internacionales y cuyo fundamento pone al mando a la política y no a la economía en este tipo de procesos, dejando que la solidaridad, la cooperación y participación sean los vientos que impulsen el proceso.

## **2.- El ALBA-TCP sobre el escenario del nuevo regionalismo estratégico, la participación, la cooperación y la solidaridad**

Hoy se observan claramente tres relatos en las visiones de desarrollo en América Latina, una se aferra a viejos esquemas basados en el modelo financiero, alimentado por las privatizaciones y las políticas públicas focalizadas, a costa de debilitar sus soberanías por medio de la entrega de recursos naturales y energéticos a corporaciones transnacionales, aumentando sus desigualdades, la pobreza y el deterioro ambiental, en términos directos, hablamos del modelo neoliberal; otro esfuerzo está vinculado con una relectura y actualización del Estado de Bienestar industrial como forma de inclusión social por medio del trabajo, asegurándose avances de consideración y perfilándose como un camino posible al desarrollo con inclusión social, pero aun transitando por la cuerda floja

de la primarización, este es el modelo neo-desarrollista, también llamado cepalino por algunos; y finalmente una visión que sostiene mucho en común con la segunda en el aspecto económico, pero que asume una postura frontal de modelo transitorio al socialismo nuestroamericano o socialismo del siglo XXI, basado en un equilibrio entre el crecimiento económico y las mejoras sociales, con primacía de la participación e inclusión social, la educación transformadora y liberadora, preservando el ambiente, las culturas ancestrales, la soberanía y la independencia, postulados sostenidos por distintos movimientos sociales en América Latina.

De las tres visiones señaladas las dos últimas son claramente contrahegemónicas y de un fuerte contenido endógeno, ya que construyen y reconstruyen conocimientos, tecnologías, ideas e imaginarios que se contraponen a las teorías hegemónicas (Espinoza Martínez, 2013, págs. 287-288).

En el terreno de la integración regional perviven, en su mayoría, los modelos neoliberales por sobre los alternativos, el ALBA-TCP es uno de estos últimos, y una de las características que lo vincula con lo alternativo es el poseer un espacio de participación para los movimientos sociales, ya que entre sus estrategias (energética, social, económico-comercial y financiera) estos consiguen un espacio influyente para colocar sus opiniones y propuestas, “El ALBA, en efecto, se presenta básicamente como un mecanismo para conjugar aspectos relativos de la cooperación internacional con elementos propios de la integración regional, considerando insuficientes las respuestas dadas por los tradicionales modelos en ambos campos para resolver los problemas estructurales originados en América Latina de la particular forma de inserción en la economía-mundo capitalista, y exasperados en las últimas décadas por la globalización neoliberal: las asimetrías entre países y las disparidades dentro de los países. Se trata, sin lugar a duda, de un genuino proceso contrahegemónico, cuyo punto de arranque se halla tanto en la experiencia iniciada desde 1999 en Venezuela, como en la crisis terminal del “regionalismo abierto” de los ’90, culminada en 2005 con el fracaso del ALCA” (Benzi, 2010, pág. 5). Es particularmente un proyecto ideológico caracterizado por el componente solidario, soberano y de búsqueda de la participación reconociendo a los movimientos sociales como actores de fuerza política, sin dejar de tener influencia de los objetivos tradicionales que caracterizan a los modelos de integración, como la búsqueda de relaciones comerciales convenientes dentro de un regionalismo estratégico.

Las nociones vinculadas al regionalismo estratégico no alcanza para explicar la representación del ALBA-TCP en el marco de organizaciones de integración regional existentes en la actualidad en el continente, nos apoyamos en Maribel Aponte para acoplar al ALBA a un proceso signado por el regionalismo multidimensional o nuevo regionalismo estratégico, ya que trasciende los simples beneficios del comercio internacional, y explora formas más integrales de relación, “...mediante los cuales la integración comercial está amarrada a otros factores y formas de integración económica (inversión, pagos, integración monetaria, armonización) así como a varios tipos de cooperación económica en sectores

específicos (transportes y comunicaciones). La multidimensionalidad resulta en una variedad de arreglos regionales dirigidos por el Estado y por entidades no estatales o híbridos, redes y mecanismos de gobernanza; e involucra una rica variedad de actores estatales y no estatales, que muchas veces son reunidos en redes informales y coaliciones multiactoriales que operan en distintos niveles en el sistema mundial” (Aponte García, 2013, págs. 244-245), dentro de esta idea podemos colegir los aspectos del desarrollo endógeno, la cooperación solidaria, asuntos de salud, educación, apoyo energético, comunicacionales, culturales y otros, ya que el desarrollo de esos aspectos sería multidimensional.

El ALBA-TCP abrió un esfuerzo de integración comercial con una nueva propuesta de arquitectura financiera a través del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) iniciado entre Ecuador y Venezuela y el Banco del ALBA; también propuestas comunicacionales como Telesur y Alba TV, proyecto este impulsado desde los movimientos sociales y que pretende agrupar las televisoras comunitarias del continente, las Misiones estratégicas sociales de salud y educación; proyectos de empresas gran nacionales, y otras redes multiactoriales para iniciativas de desarrollo agrario que integran agricultura tradicional e indígena, dan cuenta del carácter multidimensional del regionalismo expresado en la Alianza. Igualmente se manifiesta la multidimensionalidad en la convergencia de procesos políticos, como el boliviano, nicaragüense, ecuatoriano y venezolano, donde se busca la superación del neoliberalismo y la resistencia a la hegemonía imperialista norteamericana, desplegando y reconociendo diferentes formas de propiedad, la economía comunal, la economía solidaria y la participación política protagónica de todos los sectores sociales fundamentalmente los históricamente excluidos por el capitalismo; definiéndose como socialismo del siglo XXI o socialismo Indígena o nuestroamericano; asimismo entran posturas menos radicales como las sostenidas por Antigua y Barbuda, Dominica y, San Vicente y las Granadinas, con los avances propios en educación, salud y deporte de la propuesta socialista tradicional Cubana; afianzando un nuevo paradigma de integración alternativo y viable para la nueva y la tradicional izquierda latinoamericana.

Cuatro de los países que conforman el ALBA-TCP (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) llevan procesos políticos muy cercanos que conforman un bloque regional que pone al mando a la política por sobre los acuerdos comerciales, haciéndose depositarios de un esfuerzo que coincide en una serie de importantes aspectos como: la nacionalización o renacionalización de sus recursos naturales en un momento en el cual los países del Norte descargan poderosas ofensivas a nivel mundial para apoderarse de energía y alimentos, viviendo un momento estratégico para la soberanía sobre los recursos energéticos y naturales; asignación o recuperación del papel del Estado como actor económico integrador, capaz de convertirse en el dinamizador del desarrollo con una visión de inclusión social permanente que cuestiona al modelo capitalista, sin asumir el viejo modelo socialista del siglo XX, plantean un socialismo democrático con participación protagónica de sus pueblos basados en la unión en la diversidad y el reconocimiento de la pluralidad; un abordaje transformador de la economía

afrontado desde posturas transdisciplinarias que trascienden los límites conceptuales del neodesarrollismo capitalista y el propio socialismo del siglo XX, e incorpora debates e ideas sobre el desarrollo desde una mirada endógena que rescata saberes basados en la experiencia de nuestras comunidades en resistencia y en conjunción con diversas formas de propiedad.

Por lo antes expuesto, creemos que el ALBA-TCP, se inscribe en una novedosa forma de integración con características multidimensionales que permiten ubicarla en un nuevo regionalismo estratégico, que aporta beneficios a los países miembros desde distintos campos, más allá de los aspectos puramente comerciales, siendo también un bloque de resistencia a la hegemonía norteamericana y desafía su poder buscando convertirse en un contrapeso en la región, sin abandonar la intención de obtener beneficio mutua para sus integrantes con participación de los movimientos sociales del continente, propiciando la posibilidad de que estos puedan co-gobernar con los gobiernos del ALBA por medio de proyectos y programas implementados por ellos y financiados por los gobiernos.

### **3. Los movimientos Sociales y el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP**

Hasta mediados de la década de los ochenta en Latinoamérica prevaleció lo que hoy algunos autores llaman los Viejos Movimientos Sociales, los cuales se presentaban claramente vinculados con los intereses de las clases trabajadoras y 9 los sectores empobrecidos de las sociedades latinoamericanas, en otros términos están marcados por una fuerte base clasista en la definición y orientación de sus acciones políticas, constituyéndose en herramientas para los partidos que no tenían, pero aspiraban al poder político, en la mayoría de los casos se encontraban estrechamente ligados a partidos y organizaciones de izquierda o democrático populares (caso peronismo y aprismo). El sujeto revolucionario motor de los cambios sociales para este periodo, es decir dentro del contexto de los viejos movimientos sociales, es la clase obrera rural y urbana, identificándose como tal independientemente de las realidades más complejas que poseían las sociedades Latinoamérica. No sería vago decir que el papel de los viejos movimientos sociales se inscribía en una dinámica lineal ya que su función estaba muy vinculada a la captación y orientación de los sectores de trabajadores en dirección a la consecución del poder político por medio de una vanguardia organizada en los partidos.

El agotamiento o crisis de las propias organizaciones y partidos políticos de izquierda que les fue afectando al final de la década de los ochenta en casi la totalidad de la región, también dio cuenta de este tipo de movimientos sociales (sindicatos, asociaciones agrarias de trabajadores rurales, frentes populares y los propios partidos), permitiendo la visualización en la arena de lucha política de los llamados, por la mayor parte de la bibliografía al respecto, como Nuevos Movimientos Sociales cuya característica fundamental está ubicada en la lucha

sectorial y su desafiliación con los partidos políticos tradicionales de izquierda y democrático populares.

Por supuesto que este nuevo tipo de movimientos sociales no se puede definir como continuadores de los primeros, su surgimiento debe verse en una superposición de planos que se remonta al menos a mediados de la década de los años sesenta con el auge del movimiento estudiantil, que desarrolló grupos de acción y opinión política independiente de los partidos, y al crecimiento del movimiento de interés por los problemas ambientales desde finales de los años setenta, así como los grupos feministas, de acción cívica y comunitaria, asociaciones de vecinos, grupos religiosos, indígenas y campesinos, surgidos por la región desde mediados de los años ochenta, desvinculados todos, y en la mayoría desconfiados, de los partidos políticos tradicionales; en algunos importantes casos como el de Colombia se han constituido desde principio de los años noventa comunidades de paz en algunas zonas del país con expresiones en formas autogestionarias. Pero sin duda los nuevos movimientos sociales toman presencia en la década de los noventa, donde la madures organizativa del movimiento de los Sin Tierra brasileños (creado en 1983 y extendido posteriormente a todo el continente) e indígenas (como el movimiento cocalero en Bolivia), así como los ambientalistas y defensores de derechos básicos como vivienda, educación y salud, logran por medio del esfuerzo combativo ubicarse en la primera línea de la lucha política contra las desigualdades y las recetas neoliberales.

Para autores como Werner Brand los atributos específicos de los nuevos movimientos sociales se pueden puntualizar así:

- Los NMS se ocupan de la forma y calidad de vida de las personas y no directamente en asuntos de poder económico ni de poder político.
- Los partidarios de estos movimientos se conforman en una mezcla de grupos marginados y de las nuevas clases medias educadas (Vazquez Puente, 2014, pág. 12).

Ahora bien, en la realidad latinoamericana, donde las dictaduras militares y el accionar de los gobiernos democrático autoritarios desato políticas fuertemente represivas para imponer el modelo neoliberal, estas características generales no se presentaron tan claramente, la dinámica política condujo a los movimientos sociales en cada país a asumir las luchas reivindicativas y de resistencia que los partidos políticos tradicionales de izquierda habían fracasado en alcanzar, quizás sin la clara vocación de poder de estos, pero con características muy singulares que los diferencian de los nuevos movimientos sociales europeos y norteamericanos. Creemos representan en América Latina, estos llamados nuevos movimientos sociales el conjunto general de confluencias singulares y colectivas que determinan posturas de resistencia a las políticas neoliberales y capitalistas implementadas por los grupos económicos dominantes, sumando a su accionar de lucha formas concretas de expresión organizativa donde se manifiesta la democracia participativa. Las luchas y demandas han trascendido el aspecto sectorial característico de los nuevos movimientos sociales del norte para

profundizar en las causas de las desigualdades, así como ensayar formas endógenas de superación de las injusticias e inequidades del modelo.

Desde la década de los noventa entonces los movimientos sociales en América Latina dan un salto al reconocimiento como actores internacionales al oponerse al proceso de globalización como expresión del modelo neoliberal y plantean que otro mundo es posible y necesario para alcanzar el equilibrio social, un mundo alternativo surgido de la resistencia al neoliberalismo y al apetito voraz de las corporaciones transnacionales. Son los nuevos movimientos sociales antiglobalización en Latinoamérica quienes toman las banderas de la crítica a la distribución desigual de la riqueza y a la división internacional del trabajo, donde los pueblos que habitan los países que poseen los recursos naturales y energéticos son los más pobres y sufren directamente las consecuencias del deterioro ambiental.

El Foro Social Mundial de Porto Alegre en 2001 es considerado como el punto más alto de reconocimiento mediático de los movimientos sociales como actores políticos importantes en el escenario global; y se les comienza a atribuir mayores características como:

- De resistencia y contestación a la hegemonía del pensamiento único liberal de los noventa y a la apatía política imperante en el norte.
- Son redes sociales que denuncian la exclusión propia del sistema capitalista y ponen en duda la legitimidad del modelo.
- Se oponen al Estado como fuente de poder centralizado que se ha expresado en la democracia representativa.
- Se oponen al mercado controlado por las transnacionales y los monopolios financieros.

El nuevo siglo muestra a los movimientos sociales de América con una clara dirección hacia la izquierda y el acercamiento con los procesos que se van iniciando progresivamente en Venezuela, Bolivia y Ecuador, y acercándose a la posibilidad de plantearse espacios de co-gobernanza con estos, en función de impulsar las transformaciones revolucionarias que se plantean, pero siempre buscando mantener su autonomía. En estos últimos quince años algunos movimientos sociales en la región han promovido sus propias propuestas de gestión pública en el campo de la educación, como procesos de alfabetización con el método "Yo sí Puedo" y estudios especializados en el área agraria como los adelantados en el Instituto Agroecológico Latinoamericano Pablo Freire, en Barinas, Venezuela, entre el Movimiento Sin Tierras (MST), Vía Campesina, El Frente Nacional Campesino Ezequiel Zamora (FNCEZ) y el gobierno Bolivariano, y por su puesto el enlace internacional-institucional por medio del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP que vamos a pasar a detallar de seguido, abriendo un nuevo tipo de integración estratégica regional como hemos sostenido a lo largo de estas líneas.

En la celebración del VI Foro Social Mundial en Caracas en 2006, el presidente Hugo Chávez plantea en su reunión con los movimientos sociales presentes en el foro, la necesidad de la creación del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, con la intención de fortalecer la vinculación entre estos y el organismo de integración regional. El presidente bolivariano argumenta la conveniencia de poseer un espacio articulador propio que permita establecer fluidez entre las propuestas provenientes de los movimientos sociales y las decisiones del ALBA (Chávez, 2008).

Al año siguiente en la V Cumbre del ALBA, se acuerda la Declaración de Tintorero (Lara, Venezuela) donde se da la aprobación del Consejo de Movimientos Sociales (CMS-ALBA), "... los Movimientos Sociales y fuerzas políticas Latinoamericanas y del Caribe reunidos por primera vez con los representantes de gobiernos del ALBA, [...] reiteramos nuestro apoyo y compromiso de unión de los Pueblos de la América Latina y del Caribe con el proceso de integración política e ideológica enmarcada en el ALBA, como un hilo que permitirá conectar las diferentes expresiones sociales quienes han resistido siglos de exclusión en nuestros pueblos (campesinos, obreros, cultores populares) impuesta por el modelo capitalista neoliberal, y reafirmamos nuestro apoyo a los Gobiernos Progresistas de la región para la realización de encuentros encaminados a lograr no solo el acercamiento gubernamental sino el acercamiento de los pueblos hermanos del continente" (Declaración de Tintorero, 2007); en este manifiesto se percibe la intención de adentrarse en el terreno del co-gobierno por parte de los movimientos sociales que suscriben la declaración.

Posteriormente en octubre de 2009, en Cochabamba (Bolivia) se celebra la I Cumbre de Movimientos Sociales, Pueblos y Naciones de los países miembros del ALBA, con la consigna: "Hacia la fundación del Consejo de Movimientos Sociales ALBA-TCP", allí se esbozan los fundamentos que regirán al CMS, para constituirse plena y definitivamente en la XI Cumbre del ALBA-TCP en Caracas en el 2012, con características iniciales de instancia articuladora entre las organizaciones de los pueblos y los gobiernos de la Alianza para trabajar de manera unida en el ámbito social, cultural, comunicacional y educativo, fundamentalmente.

Las funciones y características del Consejo de Movimientos Sociales (CMS) pueden agruparse en:

- Ser el principal mecanismo para la integración social directa en la Alianza Bolivariana.
- Constituirse como una trincheras de lucha anti-neoliberal, anti-imperialista y comprometida en alcanzar la mayor suma de felicidad posible en lo social y en armonía con la naturaleza, garantizando la soberanía de los pueblos y naciones que habitan nuestro continente.
- Articular entre los MS de los países miembros de la Alianza y los MS que existen en los países no miembros del ALBA que se identifiquen con el proceso de

integración regional y los procesos de transformación que se adelanta en los distintos países que conforman el espacio de integración.

- Presentar a la máxima instancia de decisión del ALBA-TCP (el Consejo de Presidentes) propuestas y proyectos provenientes de los MS.
- Encauzar y evaluar programas solidarios en países no miembros del ALBATCP.
- Dar seguimiento a los proyectos transnacionales desde la perspectiva de los movimientos sociales.
- Impulsar el buen vivir proclamado por los movimientos indígenas y el respeto a la pacha mama. (Portal Oficial ALBA-TCP)

Ahora bien, a raíz de la Declaración de Tintorero fueron surgiendo dos espacios de articulación para y desde los movimientos sociales y el ALBA-TCP, el primero de ellos es el ya mencionado Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, que podríamos decir es una instancia surgida desde la propia organización de integración regional; y otra, la **Articulación de Movimientos Sociales hacia el ALBA**, conocido también como ALBA de los Pueblos, conformada por los movimientos sociales de los países ALBA y los no ALBA y persiguen la intención de servir como herramienta de integración desde abajo entre los pueblos latinoamericanos y del Caribe en defensa de los proyectos anti-neoliberales.

Otro momento importante para el espacio de articulación de MS hacia el ALBA, fue el Foro Social Mundial desarrollado en Belem do Pará (Brasil) en 2009, donde se dio a conocer la Carta de los Movimientos Sociales de las Américas, en ella se destaca la intención de participar en la generación e implementación de soluciones a los problemas planteados por ellos mismos en cooperación con los gobiernos que coincidan con sus postulados, “Los movimientos sociales estamos en una nueva fase de estas luchas, en el marco de un largo periodo de transición, recomposición y acumulación de fuerzas, de confrontaciones con el capital, de construcción de nuestras organizaciones, y de formación de militantes con capacidad para asumir los nuevos desafíos. En esta fase vamos intensificando las acciones de resistencia, pero también las experiencias alternativas, de poder popular, de ejercicio de soberanía, e incluso de relación con algunos gobiernos que expresan —de manera contradictoria— los intereses de las mayorías”. (Carta de los Movimientos Sociales de las Américas, 2009)

En esta misma carta se manifiesta la intención de constituir los lugares convergentes con los gobiernos ALBA por medio de programas concretos como: la Escuela Latino Americana de Medicina (ELAM), ubicada en Caracas para que 13 alumnos latinoamericanos de cualquier país puedan estudiar en ella, la aplicación de programas de alfabetización de adultos con el método cubano “Yo, sí puedo”, cursos tutorados por el Instituto Universitario de Agroecología Latinoamericano Pablo Freire (IALA), ubicado en Venezuela, para ser implementados directamente en comunidades campesinas en Brasil por la organización Vía Campesina y financiados por Venezuela a través del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (como ente rector de la política universitaria) y el ALBA, y la formación política en la escuela del Movimiento de los Sin Tierra (MST) en la Escuela Nacional Florestán Fernández (ENFF).

En 2013 se realizó la I Asamblea de Movimientos Sociales hacia el ALBA "Hugo Chávez", en ella se ratificó la Carta de los Movimientos Sociales de las Américas y se marcaron cinco líneas estratégicas: enfrentar a las empresas transnacionales, haciendo énfasis en el control estatal y el cuidado del ambiente; luchar contra la militarización del continente (proliferación de bases militares norteamericanas en la región) y la criminalización de la protesta social; generar un nuevo paradigma en armonía con la naturaleza y bajo los principios del ecosocialismo; Internacionalismo militante reflejado en garantizar la democracia en la región con acción concreta en el acompañamiento de los procesos electorales que se realizan en el continente; construcción de espacios continentales para la articulación del poder popular, haciendo énfasis en la comunicación (medios alternativos) y la formación política con escuelas populares de formación de cuadros, como la Florestán Fernández en Brasil, Carlos Mariátegui en Argentina y Hugo Chávez en territorio Mapuche (Chile) (Declaración I Asamblea Continental de los Movimientos Sociales Hacia el ALBA "Hugo Chávez", 2013).

A manera de cierre podemos decir que la participación de los movimientos sociales en el ALBA-TCP tiene dos trochas, que bien pudieran converger o complementarse, por un lado está el Consejo de Movimientos Sociales (CMSALBA), creado desde el propio organismo de integración a solicitud de Hugo Chávez, iniciando un proceso inédito en los espacios de integración y desplegando un modelo de apertura y participación democrática hacia la sociedad organizada, con el condicionante de solo participar en los movimientos sociales de los países miembros del ALBA, su objetivo fundamental es crear y sustentar una nueva institucionalidad que busca principalmente la co-gobernación de los movimientos con los gobiernos del ALBA y con la propia organización internacional. En la otra está, la Articulación de movimientos sociales hacia el ALBA, conformada por los movimientos sociales que comparten el proyecto antineoliberal y antiimperialista del ALBA de todos los países latinoamericanos que lo deseen, incluso hay participación norteamericana, y cuyo objetivo es la conformación de un espacio político contra-hegemónico ante un mapa geopolítico latinoamericano que consideran en fase de definición, con oportunidades y amenazas, pero en franca mejoría en relación a la participación y democratización de los pueblos.

#### **4. Reflexiones finales**

- La propuesta ALBA-TCP puede enmarcarse en un modelo del nuevo regionalismo estratégico debido a su multidimensionalidad, fundándose como espacio de integración sobre la cooperación, complementariedad y solidaridad, abarcando diversos aspectos que trascienden el ámbito comercial para adentrarse en lo social, la salud, la educación, la cultura, los medios de comunicación y participación de los movimientos sociales. Además representa un espacio de integración regional que pretende enfrentar la hegemonía norteamericana en la región.

- Otorga reconocimiento y participación institucional a sectores de la sociedad civil por medio del Consejo de Movimientos Sociales, donde se integran los MS de los países miembros de la Alianza, pero también se convierte en territorio para el debate, discusión y participación de los movimientos sociales de los otros países latinoamericanos por medio de un organismo surgido desde abajo como es la Articulación Continental de Movimientos Sociales hacia el ALBA.
- El paradigma ALBA-TCP, aunque representa una nueva forma de relación sur-sur y posee un espacio de inclusión para los movimientos sociales del continente, manifiesta una tensión entre estos y los Estados que conforman la Alianza, pues la cooperación sigue centrada mayoritariamente en los Estados/gobiernos.
- El carácter extractivista y primario exportador de los países que conforman la Alianza, fundamentalmente los más influyentes como Venezuela, Ecuador y Bolivia entra en contradicción con las luchas por la protección del ambiente de los movimientos sociales y los propios principios proclamados por el ALBA.
- Se presenta cada vez más clara la distancia existente entre el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA y la Articulación Continental de Movimientos Sociales Hacia el ALBA, ya que esta última es una plataforma autónoma y constituye una propuesta paralela al Consejo de Movimientos Sociales, en la manera de relacionarse con los gobiernos y en sus intenciones de co-gobernar, mostrando un progresivo debilitamiento del primero ante el accionar del segundo.
- Los avances en la consecución de un proceso de intercambio comercial y de crecimiento productivo, sigue siendo una debilidad entre los países que conforman la Alianza y esta problemática es un inconveniente para el avance del TCP, salvo la parcial excepción del intercambio de energía por servicios entre Cuba y Venezuela, no se visualiza claramente un avance progresivo en este aspecto tan importante para el desarrollo con inclusión social que se plantean sus países miembros, resultaría muy interesante estudiar si los beneficios obtenidos por el intercambio, mucho o poco, generado han representado para los pueblos beneficios equitativos o comparables con los obtenidos por los sectores burocráticos gubernamentales involucrados.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Altmann Borbón, J. (enero-junio de 2011). El ALBA, entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación. Recuperado el 2 de diciembre de 2014, de Revista Pensamiento Propio: [www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08839.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08839.pdf)

Aponte García, M. (2013). El nuevo regionalismo estratégico en el ALBA-TCP: Alternativas a las crisis alimentaria y energética. Recuperado el 10 de octubre de

2014, de NUEVOS ESCENARIOS PARA LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: [biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141117115005/nuevo.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141117115005/nuevo.pdf)

Arellano, F. (octubre de 2009). Nacimiento, Evolución y perspectiva de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Recuperado el 25 de Enero de 2015, de [library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/06815.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/06815.pdf)

Benzi, D. (9-11 de septiembre de 2010). ¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo. Recuperado el enero de 2015, de Ponencia presentada en IV Encuentro Interamericano Economía Política y Derechos Humanos: [www.madres.org/documentos/doc20100924142118.pdf](http://www.madres.org/documentos/doc20100924142118.pdf)

Carta de los Movimientos Sociales de las Américas. (1 de 2 de 2009). Recuperado el 5 de enero de 2015, de Minga/Mutirao, Informativo de los Movimientos Sociales: [http://movimientos.org/es/fsm2009/show\\_text.php3%3Fkey%3D13672](http://movimientos.org/es/fsm2009/show_text.php3%3Fkey%3D13672) -Chávez, H. (2008). Discursos (Vol. VIII). Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

Declaración de Tintorero. (30 de 4 de 2007). Recuperado el 5 de enero de 2015, de Minga/Muritao. Informativo de los Movimientos Sociales: [movimientos.org/es/noalca/show\\_text.php3%3Fkey%3D9831](http://movimientos.org/es/noalca/show_text.php3%3Fkey%3D9831)

Declaración I Asamblea Continental de los Movimientos Sociales Hacia el ALBA "Hugo Chávez". (21 de 5 de 2013). Recuperado el 10 de enero de 2015, de Portal Articulación Continental de Movimientos Sociales Hacia el ALBA: <http://www.albamovimientos.org/2013/05/declaracion-de-la-1-asambleacontinental-de-los-movimientos-sociales-hacia-el-alba-hugo-chavez-frias/>

Espinoza Martínez, E. (2013). ALBA: Teoría y práctica de la integración regional: Una visión desde el Sur. Recuperado el 17 de noviembre de 2014, de NUEVOS ESCENARIOS PARA LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: [biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/.../NuevosEscenarios.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/.../NuevosEscenarios.pdf)

Portal Oficial ALBA-TCP. (s.f.). Recuperado el 5 de noviembre de 2014, de <http://alba-tcp.org/content/estructura-y-funcionamiento-alba-tcp>

Toro, A. (Enero-junio de 2011). El ALBA como instrumento de Soft balancing. Recuperado el 23 de noviembre de 2014, de Revista Pensamiento Propio: [www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08839.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08839.pdf)

Vazquez Puente, U. (2014). Los movimientos sociales globales en América Latina y el Caribe. El caso del consejo de movimientos sociales del ALBA-TCP. Recuperado el 18 de diciembre de 2014, de Hegoa: [publicaciones.hegoa.ehu.es/assets/pdfs/321/Cuadernos\\_Hegoa\\_nº63.pdf](http://publicaciones.hegoa.ehu.es/assets/pdfs/321/Cuadernos_Hegoa_nº63.pdf)



## ¿El Estado ausente? Su presencia en la historia productiva chaqueña

Gerardo Roberto Martínez<sup>1</sup>

### RESUMEN

El objetivo de este artículo con el objetivo de reflexionar sobre el rol del Estado, del gobierno, de las organizaciones sociales, en el proceso de transformación que está viviendo nuestro país, al solo efecto de clarificarnos de algunas cuestiones que no están claras, o no suficientemente debatidas. Para ello se realizó una revisión bibliográfica y se entrevistó a informantes que pudieran aportar en este esclarecimiento.

Es frecuente escuchar hablar sobre la ausencia o presencia del Estado normando la vida de la sociedad, fundamentalmente en el aspecto económico. Se escuchan críticas de sectores liberales hablando del intervencionismo estatal y, en el otro extremo, quienes defienden al Estado defendiendo modelos estatistas. Incluso es frecuente escuchar hablar del "Estado ausente", para referirse a la falta de presencia estatal en determinadas políticas públicas.

Se parte del convencimiento que el Estado está siempre presente, pero con políticas dirigidas a determinados sectores de la sociedad, no necesariamente a los sectores más desprotegidos, lo que hace que estos sientan la ausencia de quien debe proteger sus derechos.

En el presente trabajo se reflexiona sobre la presencia del Estado en el Chaco, particularmente en relación al sector agropecuario y más específicamente en relación a los agricultores familiares. A lo largo de la historia productiva chaqueña, el Estado estuvo siempre presente, favoreciendo a determinados sectores en perjuicio de otros, lo que dio origen a los conflictos por la propiedad y por el uso de los recursos naturales.

La instalación del ferrocarril fue acompañando a la explotación forestal, fundamentalmente del quebracho para la industria taninera. Cuando este entra en crisis, se promueve la producción algodonera, para dar ocupación a hacheros desocupados, ocupar tierras deforestadas y ocupar mano de obra ociosa en otras regiones, a través de la Junta Nacional Contra la Desocupación.

En la historia hemos tenido Estados benefactores, Estados distribuidores y Estados acaparadores; dependiendo siempre de quien era el gobierno que manejaba ese Estado.

Quizás es momento de hacerse una crítica histórica de lo que es y ha sido el Estado para las clases dominantes y para el pueblo, repensando si la solución es dar al Estado todos los poderes, incluyendo los sociales y económicos. Se debe seguir pensando si para las clases dominadas la solución es apoderarse del aparato del Estado y ponerlo a su servicio, o se debe crear poder popular que asegure que el Estado cumpla el rol que debe cumplir. Si se está en un periodo histórico donde el Estado es la estructura de poder predominante, no es por ello que la lucha de los pueblos por una sociedad mejor está subordinada a tener posesión o no del Estado, sino que se debe salir de los

<sup>1</sup> Doctorado en Geografía – UNNE - [yaguaretecoli@yahoo.com](mailto:yaguaretecoli@yahoo.com)

caminos trillados, que ya demostraron su ineficacia, para crear nuevos organismos de poder y administración social.

Una sociedad está en desarrollo en tanto es conducida por un Estado por el camino de la modernidad, camino por el cual no es capaz de avanzar por sí misma. Este desajuste entre el Estado y la sociedad define el campo de empleo de la idea de desarrollo. Y este desarrollo incluye a lo rural, donde la riqueza de cada territorio debe ser tomada en cuenta al momento de pensar cuál es el mejor desarrollo para cada uno de ellos.

Algunos pensadores sostienen que la principal función del Estado es la de reproducir el sistema de dominación imperante y mantener a las clases dominantes en el poder. La opresión no es más que una herramienta para conseguir ese fin.

Esto no significa crear un todopoderoso estado que ahogue las riquezas de las individualidades. Sin embargo, la desigualdad económica reduce esta equidad y la libertad del individuo a una categoría exclusivamente formal, porque los ciudadanos de esa democracia están divididos en una minoría de ricos y una masa de trabajadores relativamente pobres, y porque dicha pobreza despoja a la masa de trabajadores de la posibilidad de disfrutar verdaderamente de las libertades reconocidas por la ley, y de aprovechar efectivamente el derecho a expresar sus ideas en forma pública.

Sí, el objetivo es tomar el poder, pero ¿tomar el poder es tomar al Estado? Este, como herramienta de poder ¿es una estructura adecuada para que se ejerza el poder del pueblo? ¿O debe ser substituido por nuevas formas de gobierno popular? (la Comuna de París, los soviets, las comunas chinas son un ejemplo de que esto puede existir). El pueblo boliviano y los Mam de México y Guatemala proclaman su autonomía y su derecho a gobernarse ellos mismos. Este me parece es el camino y mientras más conscientes estemos de ello y más rápido trabajemos a la construcción de una nueva economía solidaria global y de nuevas formas de gobierno a los diferentes niveles (local, nacional, internacional) que se articulen en forma coherente y articulada (sin dejar de presionar al Estado cuando sea necesario), creo que más pronto se logrará acabar con el saqueo de nuestros países, la explotación de los trabajadores y la destrucción de la naturaleza.

Somos nosotros mismos (campesinos, técnicos, intelectuales, etc.) los que tenemos que generar el cambio y crear a nivel local, nacional e internacional nuestras propias formas de producir, intercambiar, consumir y gobernarnos, en la forma la más informada y consciente posible, de manera a definir un marco teórico y una práctica cotidiana, que impulsen la construcción de una organización y de un movimiento social lo suficientemente potentes como para coordinar y hacer convergir la multitud de iniciativas y experiencias que van en la misma dirección. Comenzar a construir por lo bajo, pero también de manera horizontal y vertical un cambio radical y una plataforma política que salga y sea superadora del sistema de partidos y de la creencia de que es el Estado el que tiene la obligación o el poder de arreglar las cosas.

## INTRODUCCIÓN

Se escribe este artículo con el objetivo de reflexionar sobre el rol del Estado, del gobierno, de las organizaciones sociales, en el proceso de transformación que está viviendo nuestro país. Y es al solo efecto de poder clarificarnos de algunas cuestiones que no están claras, o no suficientemente debatidas. Es frecuente escuchar hablar sobre la ausencia o presencia del Estado normando la vida de la sociedad, fundamentalmente en el aspecto económico. Se escuchan críticas de sectores liberales hablando del intervencionismo estatal y, en el otro extremo, quienes defienden al Estado defendiendo modelos estatistas. Incluso es frecuente escuchar hablar del “Estado ausente”, para referirse a la falta de presencia estatal en determinadas políticas públicas.

Considero que nunca el Estado está ausente. El Estado está siempre presente, pero con políticas dirigidas a determinados sectores de la sociedad, no necesariamente a los sectores más desprotegidos, lo que hace que estos sientan la ausencia de quien debe proteger sus derechos.

En el presente trabajo se reflexiona sobre la presencia del Estado en el Chaco, particularmente en relación al sector agropecuario y más específicamente en relación a los agricultores familiares.

### Antes del territorio nacional

Mucho antes que llegaran los españoles al actual territorio de la provincia del Chaco, la región estaba ocupada por un mosaico de pueblos aborígenes, soberanos en su territorio rico en pastos, con abundante fauna silvestre y diversidad de frutos (Carrasco, M. y Briones, C., 1996:91). En 1526 comenzaron los contactos con la población hispana, primero fue Alejo García, luego Sebastián Gaboto y mas tarde Juan de Ayolas, quienes se aventuraron por el país verde (Carrasco, M. y Briones, C., 1996:91).

Los pueblos originarios del Gran Chaco se mantuvieron por lo general independientes hasta muy avanzado el siglo XIX, la conquista del territorio y el sometimiento de sus gentes fue un proceso que costó décadas.

En el momento en que la Argentina se incorporó a la economía internacional como productor de materias primas, el Territorio Chaqueño estaba poblado aún por aborígenes: wichis, gom, vilelas (Carlino, A., 2009: 2). Para expulsar la población originaria de este territorio, el Estado nacional, bajo la presidencia de Sarmiento, declaró en 1870 una guerra de escandalosa crueldad contra el indio chaqueño; hombres, mujeres y niños del norte argentino empezaron a morir a manos de otros argentinos por el pecado de ser lo que eran: indígenas, y por el pecado de tener lo que tenían: tierras (Vidal, M., s/f).

### Durante el territorio nacional

El Territorio Nacional del Gran Chaco con capital en Villa Occidental<sup>2</sup> fue creado el 31 de enero de 1872. El tratado de límites entre Argentina y Paraguay, firmado el 3 de febrero de 1876 reconoció como paraguayos los

---

<sup>2</sup> Hoy Villa Hayes, en la República del Paraguay.

territorios al norte del Río Verde hasta la Bahía Negra y sometió el territorio entre los ríos Pilcomayo, Paraguay y Verde al arbitraje del presidente Rutherford Hayes de Estados Unidos, quien falló dos años más tarde a favor del Paraguay (Laudo Hayes). Se procedió entonces a la evacuación de Villa Occidental que fue entregada al Paraguay, se instaló la capital del Territorio Nacional del Gran Chaco en la Isla del Cerrito hasta la fundación de Villa Formosa, el 8 de abril de 1879, que pasó a ser la capital hasta la división del territorio en 1884.

Por Ley nacional 1532, del 16 de octubre de 1884, llamada de Organización de los Territorios Nacionales, el Gran Chaco quedó dividido en dos gobernaciones: la de Formosa —también llamada entonces Gobernación del Bermejo— al norte del río Teuco-Bermejo y la del Chaco al sur de ese curso de agua (Provincia..., 2014:4).

Este espacio, denominado “el desierto verde”, no se hallaba integrado a la Argentina productiva como aspiraba la generación del ‘80 que gobernaba: no contaba con núcleos de población organizados, vías de comunicaciones, instituciones, ni actividad económica alguna dado que los distintos intentos por desplazar al aborigen resultaron fallidos, a lo que se sumaba en el ideario político de la época el temor de una ocupación brasilera del área. Por estas razones, el gobierno nacional decidió en 1884, en el marco de la guerra al indio chaqueño, desplegar una fulminante campaña militar dirigida por el General Victorica, la cual se organizó en siete columnas del ejército que accionaron en forma centrípeta para expulsar a los primitivos dueños de estas tierras, arrasando con gran parte de los grupos aborígenes que resistían a la colonización. De ese modo, en forma inmediata se promocionó el poblamiento, la concesión y venta de tierras fiscales y se impulsó el desarrollo de la explotación forestal y la agricultura. Fue el momento en que ingresaron al Chaco contingentes de italianos, españoles, y en menor número, franceses y turcos, además de paraguayos, y de hombres y familias provenientes del propio país (de provincias vecinas ya constituidas como Corrientes, Santiago del Estero y Santa Fe) (Cuadra, D., 2007:4).

Precisa el historiador militar Rómulo Menéndez que el primer período se extiende desde 1875 a 1911 cuando numerosas campañas militares tuvieron lugar en la parte argentina del Gran Chaco, aunque fueron sólo parcialmente exitosas, dado que continuó la resistencia y mucha tierra cayó en manos de inversores que no pusieron a producir la tierra esperando que su valor subiera. No obstante, los regimientos instalaron sus jefaturas sobre el ferrocarril Barranqueras - Metán. Cada uno de los regimientos ubicó sus comandos en las denominadas Grandes Guardias con efectivos variables y patrullas de avanzada. Los fortines que se levantaron entonces -y cuya frontera arrancaba en el noroeste desde Jujuy hasta llegar a la ribera del Paraná, cerca de Esquina en Corrientes- otorgaron una mínima seguridad contra los asaltos de los indígenas y atrajeron a los hacendados y nuevos pobladores blancos, por más que las precarias instalaciones militares se encontraban distantes entre sí y con escaso equipamiento (Figallo, B., 2001:8 y ss.).

El antropólogo Martínez Sarasola afirma que a diferencia de lo ocurrido en la Pampa y en la Patagonia, la población original del Chaco fue absorbida por el frente colonizador en expansión, incorporándola compulsivamente a las nuevas

actividades económicas de la región. La pérdida de la tierra y la proletarianización obligada trajo consigo la ruptura del modo tradicional de vida con el agravante de sufrir en ese mismo espacio un reordenamiento brutal (Figallo, B., 2001:12). Conquistar y someter lo hicieron haciendas y empresas, siendo las mismas a continuación, reconocidos y defendidos con unos títulos sobre la tierra extensibles al dominio sobre comunidades y personas literalmente cautivas en su propio territorio. (Tobas, s/f:2)

Acorde a los intereses de los sectores sociales que se encontraban en el poder, se fueron creando las condiciones necesarias para que el proceso transformador llegara a la región del Chaco Argentino. La Ley N° 817/1876, llamada de inmigración y colonización, o “Ley Avellaneda”, que se aplicaba a nivel nacional, brindó el marco jurídico a la distribución de tierras en concesiones con el objetivo de entregarlas a la colonización. De esta forma se pobló la Zona Este de la provincia del Chaco; a los colonos que fueran a poblar esas tierras se les daba una serie de beneficios tales como viveres, habitación, animales de labor y de cría, semillas, útiles de trabajo, etc., por lo menos durante un año.

Con la ley de “liquidación” de 1891 se completó la tarea de reparto a lo largo del Río Paraná, consolidándose un cordón de grandes propiedades cuyos concesionarios escasamente se abocaron a una verdadera tarea colonizadora (Carlino, A., 2009:2).

Otra de las normas decisivas en la ocupación del Chaco fue la Ley 5.559/1908, “Ley de Fomento de Territorios Nacionales”. Por ella se establecía la construcción del Ferrocarril Barranqueras - Metán que se financiaría con la venta de tierras fiscales. De esta manera, se liberaron 6.400.000 hectáreas en el Chaco. El ferrocarril desempeñó un rol fundamental. Rieles y colonos marcharon juntos abriendo nuevas tierras a la producción (Carlino, A., 2009:6).

Mientras avanzaba la ocupación y colonización del territorio, la vida de los indígenas sufría graves perturbaciones. Estos eran objeto de campañas punitivas por parte del ejército, con apoyo de los colonos. (Provincia del Chaco, s/f:4). En 1917 Hipólito Yrigoyen declaró militarmente terminada la guerra contra el indio chaqueño. La resistencia armada indígena había durado casi medio siglo, fue una de las guerras más largas que recuerde la historia americana: la guerra contra el indio chaqueño (Vidal, M., s/f; Capitanich, J., 2011:50). Pese a ello, la represión contra la población originaria por parte del Estado continuó.

El 19 de julio de 1924 se ejecutaba la masacre contra el pueblo Qom en Napalpí, el pueblo originario estaba inquieto, preocupado, la hambruna lo perseguía, las autoridades los combatían en muchos casos, así ocurre este hecho con excesos de la fuerza policial en connivencia directa con las autoridades políticas en el que fueron masacradas 70 personas. El 9 de septiembre de 1933 fueron fusilados aborígenes de la etnia mocoví, en lo que se conoce como la Masacre del Zapallar<sup>3</sup>, un hecho lamentable y repudiable

<sup>3</sup> Por iniciativa de los diputados Rubén Guillón y Orlando Charole aprobada por Ley 7403, se instituyó el día 09 de septiembre de cada año como Día de Duelo Provincial, en conmemoración del suceso conocido como la Masacre del Zapallar acaecido el 09 de

que no ha sido abordado profundamente, por momentos condenado al silencio o a la distorsión. El violento proceso colonizador en el interior del Chaco, obligó a los pueblos aborígenes a modificar sus modos de vida, hábitos y costumbres; provocando cambios sociales, ecológicos y culturales que modificaron irreversiblemente la historia de los primeros habitantes de esta región, a la vez, que se desarrollaron movimientos de resistencia de características peculiares (Instituyen duelo..., 1:2014).

El 14 de junio de 2012, en un dudoso accidente, moría Mártires López<sup>4</sup>, uno de los dirigentes indígenas más respetados de la provincia del Chaco, un luchador por las reivindicaciones aborígenes y campesinas, miembro de la Corriente Clasista y Combativa de General San Martín. Moría unos días después de firmar con el gobierno provincial un compromiso de asistencia que diera respuestas a esas reivindicaciones.

### La producción algodonera

En el año 1862 fue introducida en nuestro país la primera desmotadora mecánica, a partir de una campaña de fomento organizada por Bartolomé Mitre (Carlino, A., 2009:4).

En la última década del siglo XIX se iniciaron cultivos experimentales de algodón en los territorios nacionales del Chaco y Formosa. Los resultados fueron excelentes y el gobierno asumió la promoción del algodón distribuyendo semillas gratuitamente e instruyendo acerca de su cultivo y cosecha (Carlino, A., 2009:4).

Conforme a los dichos del Cónsul General británico, Mackie, en 1913, "El gobierno argentino está tomando medidas efectivas para promover la producción de algodón. La distribución de semillas, la construcción de caminos y líneas férreas calculadas para atraer población blanca hacia las tierras fiscales y privadas ofrecidas en venta... han tendido a la atracción de capital... El gobierno argentino puede confiar en recibir toda clase de genuina asistencia" (Guy, D., 2000:12).

Para 1920 los productores argentinos enfrentaban similares inconvenientes al de los productores estadounidenses. El cambio de las condiciones del mercado mundial para el algodón operaron durante la administración del presidente Marcelo T. de Alvear (1922-1928). Encabezado por su nuevo responsable, Tomás Le Bretón, el Ministerio de Agricultura se embarcó en una campaña ambiciosa que involucraba nuevas y audaces estrategias. Por primera vez, funcionarios del gobierno se acercaron a las áreas rurales. Se divulgaron cartillas explicativas, se importaron y distribuyeron gratuitamente semillas de algodón, se instalaron desmotadoras en los vagones de los

---

septiembre de 1933. Asimismo, la Resolución 1049/14 que solicita al Ministerio de Educación la incorporación de dicha fecha al calendario escolar (Instituyen duelo..., 1:2014).

4 Mártires López protagonizó reclamos históricos que tuvieron el mérito de efectuarse sin el apoyo de los partidos mayoritarios, que se dirigieron tanto a gobiernos peronistas como a gestiones radicales. Por ello fue perseguido, pero nunca bajó los brazos, nunca traicionó sus ideales. Luchador incansable, fue uno de los activos protagonistas que formó, junto con su organización, el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (CANPO, 2012:1).

ferrocarriles. El Ministerio contrató expertos agrícolas norteamericanos (Ernest L. Tutt<sup>5</sup> y Nathaniel Winters<sup>6</sup>) que estudiaron la producción y comercialización del algodón, no sólo para introducir los métodos más avanzados de cultivo, sino también para favorecer la creación de cooperativas. Estos introdujeron soluciones similares a las dispuestas en EEUU, comenzando los esfuerzos por establecer cooperativas en el Chaco; para 1925 se habían desarrollado cinco nuevas instituciones. Asimismo, Le Bretón intentaba que otros productores agrícolas se interesaran en el algodón como complementario de sus otros cultivos (Schleh, E., 1923: 43; Miranda, G., 1945: 258; Guy, D., 2000:3 y 5; Carlino, A., 2009:6).

Desde el ámbito gubernamental se impulsó la creación de estaciones experimentales, de organismos especiales, contratación de extensionistas, nuevos planes de colonización, organización del mercado de algodón y de la Cámara Algodonera de Buenos Aires, celebración del Primer Congreso Algodonero Argentino, escuelas textiles, nuevas líneas ferroviarias, películas promotoras, participación en exposiciones internacionales, publicación de La gaceta algodонера, surgimiento de nuevas desmotadoras, escuelas para clasificadores de algodón (Carlino, A., 2009:9).

Fue la posible consecuencia de la actividad ministerial que llevó al Banco de la Nación Argentina a destinar nuevos préstamos para el algodón en septiembre de 1924. Se habían generado tres tipos de préstamos: uno para ayudar a los productores durante la cosecha, otro que alcanzaba a quienes mantuvieran el algodón en bruto y el tercero para el algodón que habiendo sido desmotado, permanecía en posesión del dueño de la desmotadora debido a la existencia del anticrético agrícola (Gaceta Algodonera, 1:8, 30 sept. 1924: 12, en Guy, D., 2000:6).

El Ministerio también promovió la colonización territorial por medio de inmigrantes, particularmente alemanes, en el Chaco y Misiones. En Mayo de 1924, Le Bretón intercambió opiniones con Herr Von Kuehlmann, ex Ministro de Relaciones Exteriores y responsable de la delegación de Alemania, en una conferencia sobre emigración e inmigración. Entonces, Le Bretón fue responsabilizado de "haber establecido que el propósito principal de motivar la inmigración alemana a la Argentina era el desarrollo de la producción de algodón en ciertas regiones del país...y asimismo fomentar las industrias textil y tintórea" (Review of the River Plate, May 23, 1924: 1253). Esta política continuó aún mucho después que Le Bretón abandonara el Ministerio. En los años '30s, unos 4.200 colonos, la mayoría de origen alemán-argentino, que vivían en tierras fiscales en La Pampa, fueron trasladados en ferrocarril al Chaco, donde se les vendió tierras dentro de un plan de localización, al tiempo que se les impulsó a plantar algodón (U.S. Department of Commerce, Trade Promotion Series No. 132, 34; en Guy, D., 2000:7 y ss.).

"Al Chaco se trajeron inmigrantes provenientes del centro de Europa, porque si estos se rebelaban o no cumplían con lo que el gobierno argentino quería, se los podía eliminar y nadie iba a reclamar por ellos" (Loizaga, A., 2011).

---

5 Jefe de la división textil del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, fue contratado por dos años por el gobierno argentino con un salario anual de 6.000 dólares (Guy, D., 2000:4).

6 Experto en algodón del Clemson Agricultural College (Guy, D., 2000:4).

En 1926 en la Cámara de Diputados, la Comisión de Industria presentó un proyecto de ley de protección a la industria nacional que incluía un derecho del 12% sobre todos los hilados de algodón y lana. Un informe acerca de varias fábricas cerradas por la crisis de la industria textil acompañó este proyecto. Este proyecto de ley contó también con el apoyo de la Asociación Fomento y Defensa de los intereses del Chaco (Carlino, A., 2009:16).

Durante la crisis del '30, los empresarios del agro, los agroindustriales y los exportadores redoblan su apuesta para exigirle soluciones al Estado, que aumenta su intervencionismo en la economía y en la sociedad. A partir de 1932 y durante gran parte de la década del '30 el gobierno nacional impulsa la creación de las Juntas Reguladoras de la producción: de Carnes, de Granos, del Azúcar, de Vinos, de la Yerba Mate, Nacional del Algodón, que procuran subsidiar al agro y sostener a los productores, pagando precios por encima de los que fija el mercado internacional, para evitar la desinversión y la deserción en el campo (Girbal-Blacha, N., s/f:1). Así se crea en agosto de 1934 la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, la que es puesta en funcionamiento a partir de mayo de 1935; cerrada en 1944, tuvo una de sus filiales en la provincia del Chaco (Girbal-Blacha, N., s/f:2 y ss.).

El traslado esporádico de braceros fue una de las actividades más frecuentes de la Junta. Buscaba especialmente la reubicación de quienes carecen de trabajo hacia el Norte del país, a las zonas que practican la actividad algodonera (Chaco y Santiago del Estero específicamente), donde las exigencias de especialización para la mano de obra prácticamente no existen (Girbal-Blacha, N., s/f:4). Ante un pedido del gobernador del Chaco, la Junta toma a su cargo el traslado de unos 1.000 peones y jornaleros desocupados de la Capital Federal y provincias del litoral (Entre Ríos y Santa Fe), para trabajar en la zona algodonera (Girbal-Blacha, N., s/f:7).

La importancia a nivel nacional del cultivo del algodón movió al Estado a crear en 1935 la Junta Nacional del Algodón (Carlino, A., s/f:6).

### La provincia del Chaco

El Chaco fue declarada provincia mediante Ley 14037, del 8 de agosto de 1951 (Provincia..., 2014:5).

La industria textil hilandera que para 1957/58 estaba formada por 71 establecimientos en todo el país, sólo radicó dos plantas en el Chaco: FANDET (luego UCAL) en Barranqueras y CHACOTEX S.A. en Resistencia, la primera estatal y la otra de capitales locales (Carlino, A., s/f:7). Lamentablemente y pese a ser el Chaco el principal productor de algodón del país, ante la ausencia de una política de regionalización industrial, las empresas textiles prefirieron la proximidad del mercado de consumo y la seguridad en el abastecimiento de otros insumos, en lugar de radicarse en la zona productora de la materia prima principal (Carlino, A., s/f:7).

El Chaco pierde la oportunidad de mejorar su estructura industrial a partir de los años '70, cuando se moderniza la industria textil del país, aprovechando los regímenes de promoción industrial. A través de decisiones políticas del gobierno nacional y frente a una inexplicable ausencia protagónica de la dirigencia chaqueña, se instituyen estímulos preferenciales para Tucumán,

Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan, que atraen radicaciones de hilanderías y tejedurías de algodón (Carlino, A., s/f:9)

Luego del período crítico 1982-83, una nueva coyuntura de buenos precios internacionales levanta nuevamente el ciclo algodonero. En esta oportunidad es necesario consignar también la importancia del notable crecimiento del rendimiento por hectárea como una tendencia que se afirma desde años anteriores, y la mejora significativa de las cualidades hilanderas de la fibra, producto del esfuerzo de investigación del INTA, que posibilitó el ingreso al gran cultivo de variedades de semillas con alta productividad (Carlino, A., s/f:9)

En 1984 se aprobó la Ley 23.107, que establecía para los pequeños productores algodoneros la posibilidad de empadronarse como tales en CASFEC (actualmente ANSeS) para percibir las asignaciones familiares, a la vez que se le hacían los aportes para la jubilación y la obra social. Esta ley estaba muy ligada a la actividad productiva, porque se exigía un mínimo de producción de algodón<sup>7</sup> para el empadronamiento y operaba como un mecanismo de retención en el campo. En un estudio de una colonia agrícola de Quitilipi en Chaco se encontró que entre los productores de 1 a 5 has cultivadas el ingreso por asignaciones familiares representaba el 46% del valor del algodón y era percibido por el 31% de los productores (Merlino, D. et al 1992). Esta ley fue derogada en abril de 1995 (de Dios, R., 1999:6).

Las transformaciones económicas ocurridas en el país en la década del '90, entre las que se destacan la apertura e integración comercial, la eliminación de subsidios abiertos o encubiertos, la modernización y el cambio tecnológico de la agricultura empresarial, produjeron modificaciones en las relaciones sociales de las cadenas de valor de base agraria. Estos cambios afectaron tanto a la pequeña y mediana producción agropecuaria que por una cuestión de escala, costos y precios relativos evidenció serias dificultades para insertarse competitivamente en la economía, como a los trabajadores rurales que enfrentaron una reducción de sus posibilidades de ocupación y un aumento de la precarización de las relaciones laborales, aspectos que se manifestaron en el deterioro de la calidad de vida (Codutti, R., 2003:106).

Pero, amén de los cambios mencionados en el párrafo anterior, que es un análisis de contexto economicista, se debe marcar que en el mismo periodo hubo un cambio profundo en la institucionalidad pública, donde el Estado se retiró, haciendo que el mercado quede libre como los lobos. Los campesinos con sus viejas estructuras organizativas –y las instituciones que los asesoraban- no pudieron o no supieron dar una respuesta oportuna al contexto, las comunidades empezaron a fragmentarse rápidamente, hubo recortes sociales, la política social pasó por una orientación neoconservadora, las identidades sufrieron el impacto de una modernización excluyente, se debilitó la cohesión social y aumentó el grado de complejidad, que hizo al Estado y la sociedad más débil para procesar sus demandas crecientes. De ello se deriva, como acumulación de problemas generados en el sistema, impactos negativos en la calidad de vida (Jara, C., 2005).

---

<sup>7</sup> Los destinatarios eran productores de no más de 10 hectáreas de tierra que cultivaran como mínimo tres hectáreas de algodón.

La modernización tecnológica observada en el cultivo de algodón, actividad que constituía en el pasado reciente la principal fuente de empleo rural, pone de manifiesto la relevancia de este fenómeno. La zafra algodonera ocupaba, a inicios de la década del '90, a 57.000 trabajadores transitorios. La incorporación de la cosecha mecánica, conjuntamente con la caída del área sembrada registrada en el último quinquenio, produjo una reducción de la demanda a no más de 10.000 trabajadores transitorios. Un ejemplo de la incorporación tecnológica es el aumento de las cosechadoras mecánicas que en 1988 eran tan sólo 26 en la provincia del Chaco, agregándose otras 633 vía importación entre los años 1994 y 1996 (Valeiro, A., 1998, en de Dios, R., 1999:3).

Este incremento de la tecnología mecanizada produce exclusión social, ya que no hay políticas de empleo, los más vulnerables son los segmentos menos calificados. Si no hay una ampliación del alcance y la extensión de los sistemas de aprendizaje, los expulsados no tienen oportunidad de ingresar al sistema. En un trabajo sobre las villas de emergencia en Rosario se hacía notar como había crecido la emigración de pobladores de áreas rurales del Chaco. Se comprobó que la creciente mecanización de la cosecha de algodón estaba actuando como expulsora de la población rural (de Dios, R., 1999:4).

Otra característica de aquella crisis fue el surgimiento de un nuevo grupo social rural empobrecido, constituido por los productores familiares que se descapitalizaron y se encontraban endeudados con entidades bancarias y proveedores de insumos y bienes de capital. Este endeudamiento fue impulsado por el propio Estado, quien a través del entonces presidente Menem<sup>8</sup>, prometía que quienes incorporaran tecnología y aumentaran la producción recibirían todo el apoyo del gobierno (Giarraca, N., 2001:133), de manera que esta situación de endeudamiento fue resultado de políticas concretas: convertibilidad y su consecuente disponibilidad monetaria, aumento o disminución de las tasas de interés, etc. Y un Estado que decidió no tener políticas activas para los pequeños y medianos productores; o lo que es igual, un fuerte sesgo en materia de concentración empresarial (Giarraca, N., 2001:147).

De este modo, al segmento de la pequeña producción de subsistencia se sumó el empobrecimiento de la producción familiar capitalizada, principalmente aquella que basaba sus ingresos en el cultivo de algodón. La pequeña producción mantuvo su tamaño original, mientras que el grupo de los nuevos pobres rurales, al ser más sensible a las variaciones de los ingresos prediales, resulta más dinámico en términos del tamaño de las explotaciones. Este grupo constituye un universo de familias provenientes de otros segmentos sociales, con historias culturales y económicas diferentes, por lo que sus necesidades y demandas conforman un amplio espectro que se traduce en una heterogeneidad de carencias.

---

<sup>8</sup> Carlos Saúl Menem ocupó la presidencia de la República Argentina durante dos periodos consecutivos, comprendidos entre el 08-07-89 al 10-12-99.

## Comentarios

Debemos tener presente que el Estado es una construcción social que se ha dado a lo largo de los últimos siglos. Y como tal, sujeto a modificaciones, recreaciones, mejoramientos o empeoramientos, según sea quien lo mire y desde que lugar. Quien detenta la administración, el manejo del Estado, es el gobierno. Es este el que administra a aquel. Algo que debería estar claro y sin embargo, pareciera no estarlo, o deliberadamente se lo olvida, olvidando que en Argentina siempre hubo un Estado presente; en el caso de este trabajo, circunscripto a su influencia en la provincia del Chaco.

Según Lenin (2001:16) “El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden, objetivamente, conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables”. Según esta visión, el Estado siempre es opresor: Si el Estado está en manos de las minorías del privilegio, oprimirá a las mayorías populares; si está en manos de los sectores populares, oprimirá a los sectores del poder concentrado. En este último caso, opresión en el sentido que no pueden acumular más. En Argentina, durante el conflicto por las retenciones agropecuarias, las patronales del cambio se sentían oprimidas por un Estado que pretendía redistribuir la riqueza.

Vemos como a lo largo de la historia productiva chaqueña, el Estado estuvo siempre presente, favoreciendo a determinados sectores en perjuicio de otros. Otros que no lo entendieron, ya que el concepto de estado nación era comprendido por los inmigrantes europeos o descendientes de estos, no así por los primitivos pueblos que habitaban esta región, lo que dio origen a los conflictos por la propiedad y por el uso de los recursos naturales (Bechis, M., 2007:8 y 9). Las campañas militares sobre finales del siglo XIX y principios del XX (y las posteriores masacres perpetradas por las fuerzas de seguridad), que expulsaron a la población originaria para reemplazarla por población blanca, fundamentalmente migrantes europeos.

Pero en tanto los europeos o sus descendientes ocupaban el máximo de tierras autorizado (25, 50 ó 100 ha), los trabajadores golondrinas se fueron afincando ocupando tierras fiscales desocupadas o comprando mejoras en tierras que se encontraban ocupadas, dando origen a la importante población de familias de productores minifundistas que se establecieron en las colonias agrícolas. Estos campesinos pobres se asentaban en las tierras libres dedicándose en general a la agricultura, pero se limitaban a pequeñas parcelas (10 a 25 ha). La explicación de ello parecería ser de tipo cultural: el acostumbramiento a una agricultura casi de subsistencia en sus provincias de origen, pero también a una falta de decisión del Estado para afincar población criolla en el territorio. Los campesinos, en tanto proveedores de insumos agroindustriales, cumplen la función de abaratarlo, posibilitando la valorización del capital agroindustrial y comercial de la rama en condiciones de marginalidad en escala internacional e ineficacia en la industria nacional (Agriculturas..., 173).

La instalación del ferrocarril fue acompañando a la explotación forestal, fundamentalmente del quebracho para la industria taninera. Cuando este entra

en crisis, se promueve la producción algodonera, para dar ocupación a hacheros desocupados, ocupar tierras deforestadas y ocupar mano de obra ociosa en otras regiones, a través de la Junta Nacional Contra la Desocupación.

Autores poco optimistas reconocen que el desarrollo de cadenas y complejos agroindustriales se ha convertido en la forma hegemónica de avance del capitalismo en el agro, pero hacen la observación de que dentro de cada país existen diferentes niveles de integración, y lo que nos interesa sobremanera, señalan que los actores sociales presentes en el agro se relacionan de diferentes maneras con el núcleo empresario central dueño de los complejos agroindustriales. En muchos casos, la pequeña producción o la producción familiar sigue abasteciendo a la etapa industrial de la cadena, mediante diversas formas de contratación o de relacionamiento a través de la recepción de insumos, créditos, asistencia técnica o transferencia de tecnología (Piñeiro, D., 1995). Esta "agricultura de contrato" representa una inserción subordinada en el sistema, pues se asumen relaciones asimétricas con respecto de los otros actores sociales. Desde el punto de vista de algunos agentes de financiamiento internacional como el Banco Mundial, este sistema de incorporación representa una solución, ya que aumenta la productividad y la integración a la economía de mercado del típico productor minifundista. Resultaría un esquema funcional para la lógica del capital agroindustrial (Giarraca, N., 1995). (En de Dios, R., 1999:1).

Durante el gobierno de Alfonsín se pagaba un salario familiar a productores algodoneros de menos de diez hectáreas. Luego estuvieron presentes otros planes sociales, que contribuyeron a paliar en algo la situación difícil que atravesaba un grupo de la sociedad, pero como "política manca", dejaban flancos que no permitía lograr un proceso de desarrollo con inclusión. En el caso del primero de ellos, hubo muchos productores de más de diez hectáreas de tierra que vendían el excedente para poder acceder al cobro del subsidio familiar. "A mi hermano cuando vinieron de tierras para entregarle, le quisieron dar 50 hectáreas. Pero él no quiso aceptar porque iba a perder el CASFEC, entonces pidió que le dieran solo diez hectáreas" (Aguirre, L., 2012).

Fue el Ing. Ingaramo, miembro del equipo de Domingo Cavallo, quien señalara en 1990: "en la Argentina deben desaparecer 200.000 productores agropecuarios por ineficientes". Lo peor de todo es que casi lo logra, peor aún: desde la Ley Raggio promulgada en 1967, durante la presidencia de Onganía, hasta el 2001 se perdieron 250.000 pequeños productores (Sociedad Rural, 2). En el Chaco se pasó de 21.284 explotaciones agropecuarias en 1988 a 16.898 en 2002; esto representó una pérdida de 4.386 establecimientos menos (-20,6%).

Se debe fortalecer un desarrollo científico y tecnológico independiente, con conocimientos y tecnologías adaptadas y adaptables a cada realidad, a cada tipo de productor, a cada sociedad y cultura en particular. Y aunque redundante, se vuelve al rol que debe cumplir el Estado como generador de esa tecnología y esos conocimientos. Puede citarse el caso donde el involucramiento de las instituciones solventadas por el estado argentino se relaciona tan estrechamente con las empresas privadas, que se hace difícil diferenciar unas de otras en sus estrategias. A finales de los '90, se dio el caso

de una dependencia del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria donde casi la totalidad de la estación experimental de Presidencia Roque Sáenz Peña se hallaba trabajando directa o indirectamente ligada a Monsanto (Lecco, D., 2002:38).

## CONCLUSIONES SOBRE EL ROL DEL ESTADO

En tanto los sectores populares no logren controlar los resortes del Estado, no logren hacerse del gobierno del Estado para construir políticas que beneficien a las mayorías, siempre seguirán oprimidas. No se puede negar el rol del Estado. Se puede si discutir cual es la función que debe cumplir. Y en la historia hemos tenido Estados benefactores, Estados distribuidores y Estados acaparadores; dependiendo siempre de quien era el gobierno que manejaba ese Estado.

Esta cuestión del Estado sigue siendo de una importancia particular de punto de vista teórico como práctico. Ya que, de un Estado benefactor en el que se pensaba que era el Estado el obligado a satisfacer las necesidades de los pueblos se pasó, con el neoliberalismo y el Consenso de Washington, a pensar que el Estado debería tener el mínimo de funciones sociales y económicas (aunque seguía conservando sus funciones represivas y de apoyo a la reproducción de las clases dominantes). Y, de ahí, nuevamente, se pasó a pensar que es al Estado al que le corresponde la función social.

Quizás es momento de hacerse una crítica histórica de lo que es y ha sido el Estado para las clases dominantes y para el pueblo, repensando si la solución es dar al Estado todos los poderes, incluyendo los sociales y económicos. Se debe seguir pensando si para las clases dominadas la solución es apoderarse del aparato del Estado y ponerlo a su servicio, o se debe crear poder popular que asegure que el Estado cumpla el rol que debe cumplir. Si se está en un periodo histórico donde el Estado es la estructura de poder predominante, no es por ello que la lucha de los pueblos por una sociedad mejor está subordinada a tener posesión o no del Estado, sino que se debe salir de los caminos trillados, que ya demostraron su ineficacia, para crear nuevos organismos de poder y administración social.

Urgente se necesita crear espacios de capacitación para los pobladores con el objetivo de incorporar capacidades (habilidades y oportunidades) técnicas y políticas para mejorar la calidad de vida. Siendo uno de los desafíos la construcción social de una nueva cosmovisión sobre la base de la producción de alimentos (auto-abastecimiento), generación de empleo autónomo, preservación de la naturaleza, apoyándose en el consumo cada vez menor de energía y materia. Contribuyendo así a una sociedad más justa con mayor cohesión social y con mayor democratización de la gobernabilidad.

Y el Estado debe involucrarse en el desarrollo. El concepto de desarrollo fue elaborado y aplicado para dar cuenta de las transformaciones por mecanismos diferentes a aquellos de los países de la modernización endógena. Se debe entonces reemplazar la noción de alcance general de desarrollo por una categoría socio-histórica bien delimitada: el desarrollo es la modernización voluntarista de una sociedad por un Estado nacional o extranjero.

Una sociedad está en desarrollo en tanto es conducida por un Estado por el camino de la modernidad, camino por el cual no es capaz de avanzar por sí misma. Este desajuste entre el Estado y la sociedad define el campo de empleo de la idea de desarrollo. Y este desarrollo incluye a lo rural, donde la riqueza de cada territorio debe ser tenida en cuenta al momento de pensar cuál es el mejor desarrollo para cada uno de ellos.

En este proceso es fundamental la acción del Estado redistribuyendo el ingreso. Pero es también fundamental que los campesinos, consumidores, en fin, todas las organizaciones sociales y populares, sean informados, se organicen y unifiquen sus esfuerzos en forma solidaria para ir construyendo una economía local, un gobierno del pueblo y una correlación de fuerzas cada vez más fuerte que obliguen al Estado a legislar y tomar medidas conformes a sus objetivos y expectativas, como está pasando en Bolivia y Ecuador, recordando las palabras de Freire referidas a que el rol de los oprimidos no es convertirse en opresores ellos también, sino acabar con la opresión.

En estos procesos de disputa, es importante no confundir al enemigo. Bajo el régimen de Salvador Allende, cuando supuestamente las clases populares estaban en el poder, las clases dominantes también se sentían oprimidas por el Estado. Es por ello que se prepararon militar, organizativa y políticamente para aniquilarlo y retomar firmemente las riendas del Estado y del poder, y en este proceso fueron acompañados también por fuerzas que se decían progresistas. En Argentina recordemos que estas mismas fuerzas, también por confundir al enemigo, apoyaron la Unión Democrática en 1945 o a Videla en 1976.

Esta lección es sumamente importante pues nos muestra:

- el peligro de seguir creyendo en la democracia burguesa;
- el peligro de creer que porque el pueblo llega al gobierno del Estado ya tiene el poder y puede cambiar la sociedad;
- el peligro de que el pueblo no esté lo suficientemente informado, unido y organizado para hacer frente a la violencia y la opresión que el Estado ejercerá sobre ellos cuando las clases dominantes lo decidan. La represión sobre el pueblo hondureño y el proceso de militarización que se da en Centro América por ejemplo.

Algunos pensadores sostienen que la principal función del Estado es la de reproducir el sistema de dominación imperante y mantener a las clases dominantes en el poder. La opresión no es más que una herramienta para conseguir ese fin. Ya que el Estado no solamente está constituido por un aparato opresor (ejército, policía, etc.) sino que también por un aparato institucional gubernamental y no gubernamental y por un aparato de manipulación ideológica (medios de comunicación, escuelas, universidades, iglesias, consumismo, etc.) que son los encargados de mantener al pueblo, sin violencia, en marcos de acción que no pongan en peligro al sistema dominante. En esta forma, cuando el pueblo está fuerte y organizado, el Estado puede hacer concesiones, hablar de democracia, igualdad, disfrazarse de Estado benefactor e incluso permitir que un indio, una mujer o un negro lleguen a la presidencia, siempre y cuando estos últimos sigan complaciendo a las transnacionales y permitan la manipulación ideológica del pueblo. No es

necesario utilizar la violencia. Pero cuando ese pueblo se sale de los límites entonces el Estado está pronto a ejercer la mayor opresión posible como pasó en la Guatemala de Arvenz, en el Chile de Allende y sigue pasando en todos los países, como en Guatemala, donde el gobierno de Colon (supuestamente de izquierda) manda a desalojar y asesina a los campesinos que luchan por sus tierras, contra la minería, etc.

Ahora bien, se puede también pensar en un Estado que cuente con un Ejército popular (el concepto de pueblo en armas), y un aparato institucional que ayude a ser liberador y constructor de una sociedad más democrática. “Frente a los desafíos de la globalización y a las amenazas de los nuevos poderes transnacionales (mafia, narcotráfico, corporaciones neocoloniales, etc.) el Estado Nacional sigue siendo la garantía para que exista una sociedad justa” (Pérez Lindo, 1999:11). El Estado es lo único que tienen aquellos que poco o nada tienen. Los pobres van a curarse a los hospitales del Estado, sus hijos van a aprender a las Escuelas públicas; la esperanza de tener el acceso a una vivienda más confortable esta puesta en los planes de vivienda del Estado.

El mercado no construye escuelas ni hospitales, ni brinda asistencia técnica a los productores minifundistas. Refiriéndose a esto, Germán Abdala sostenía que donde acumularon poder las clases desposeídas en la Argentina fue en el Estado. Y se demuestra en que Argentina es de los pocos países que cuentan con educación universitaria gratuita, con salud pública gratuita, lo que hace que se reciba en nuestro país a miles de estudiantes extranjeros que vienen a formarse en nuestras universidades<sup>9</sup>, que se reciba a miles de enfermos de países vecinos que vienen a curarse en nuestros hospitales.

Esto no significa crear un todopoderoso estado que ahogue las riquezas de las individualidades. “En los países comunistas, la ‘dictadura del proletariado’ (...) convirtió al Estado en un monstruo omnipotente, sin alma, que ahogó las libertades naturales del ser humano y secó las fuentes del arte, sin el cual la vida no es digna de ser vivida” (Senghor, 79). Tampoco debemos olvidar “que las sociedades capitalistas reconocen jurídicamente la igualdad y la libertad de todos los ciudadanos ante la ley y el derecho de todo individuo a expresar libremente sus ideas. Sin embargo, la desigualdad económica reduce esta equidad y la libertad del individuo a una categoría exclusivamente formal, porque los ciudadanos de esa democracia están divididos en una minoría de ricos y una masa de trabajadores relativamente pobres, y porque dicha pobreza despoja a la masa de trabajadores de la posibilidad de disfrutar verdaderamente de las libertades reconocidas por la ley, y de aprovechar efectivamente el derecho a expresar sus ideas en forma pública. En una oportunidad, Anatole France dio una definición famosa: La ley reconoce a los millonarios y a los vagabundos el mismo derecho a dormir debajo de los puentes de París” (Goldmann, L., 59). “Sin alimento, vestido, abrigo y educación, no hay igualdad ante la ley y la ley es el estado de derecho y el estado de los derechos’. Sin equidad social tendremos democracias políticas de ‘baja intensidad’ o de ‘baja calidad’” (González Bombal, I. y Krotsch, P., 12).

---

9 Los números indican que en 2008 arribaron 23.737 estudiantes; la estimación para el año 2012, alcanzaría los 90 mil (<http://www.tomamateyavivate.com.ar/extras/notable-aumento-de-estudiantes-extranjeros-en-universidades-rgentinas-beneficiadas-por-la-crisis/>).

En la conformación de este nuevo “Contrato Social no (se) puede obviar su referencia a un estado social de derecho que garantice los derechos humanos, un nivel de productividad económica que permita superar la pobreza y la exclusión, y una idea de ciudadanía moderna que supere el liberalismo. Ciudadano no es solo aquel individuo que vota y puede valerse a sí mismo sino y sobre todo quien tiene la capacidad de crear y recrear el orden social por medio de la cooperación”. Y “la cooperación no se alcanza sino cuando los ciudadanos son capaces de ‘ternura’, de una vivencia del ‘otro’ como parte indisoluble de un ‘nosotros’. No hay ciudadanía ni cooperación sin una simpatía por el ‘otro’ que haga de él un semejante y no alguien ajeno cuya suerte y destino nada nos compete”. “La comunidad es aquello que se puede compartir, lo que incluye, por que no es posible compartir lo que excluye” (González Bombal, I. y Krotsch, P., 11 y ss.).

“El Contrato Social por advenir debe hacer del siglo XXI el siglo en el que el ideal de la igualdad de oportunidades se concrete finalmente”, en el que “las sociedades descubren una nueva fuente de energía social: la solidaridad orientada por una lógica del don, del desinterés... Frente a este ‘descubrimiento’ se plantean preguntas de difíciles respuestas” (González Bombal, I. y Krotsch, P., 12).

Sí, el objetivo es tomar el poder, pero ¿tomar el poder es tomar al Estado? Este, como herramienta de poder ¿es una estructura adecuada para que se ejerza el poder del pueblo? ¿O debe ser substituido por nuevas formas de gobierno popular? (la Comuna de Paris, los soviets, las comunas chinas son un ejemplo de que esto puede existir). El pueblo boliviano y los Mam de México y Guatemala proclaman su autonomía y su derecho a gobernarse ellos mismos. Este me parece es el camino y mientras más conscientes estemos de ello y más rápido trabajemos a la construcción de una nueva economía solidaria global y de nuevas formas de gobierno a los diferentes niveles (local, nacional, internacional) que se articulen en forma coherente y articulada (sin dejar de presionar al Estado cuando sea necesario), creo que más pronto se logrará acabar con el saqueo de nuestros países, la explotación de los trabajadores y la destrucción de la naturaleza.

Somos nosotros mismos (campesinos, técnicos, intelectuales, etc.) los que tenemos que generar el cambio y crear a nivel local, nacional e internacional nuestras propias formas de producir, intercambiar, consumir y gobernarnos, en la forma la mas informada y consciente posible, de manera a definir un marco teórico y una práctica cotidiana, que impulsen la construcción de una organización y de un movimiento social lo suficientemente potentes como para coordinar y hacer convergir la multitud de iniciativas y experiencias que van en la misma dirección. Comenzar a construir por lo bajo, pero también de manera horizontal y vertical un cambio radical y una plataforma política que salga y sea superadora del sistema de partidos y de la creencia de que es el Estado el que tiene la obligación o el poder de arreglar las cosas.

## BIBLIOGRAFÍA

2014 Instituyen duelo provincial el 9 de septiembre en conmemoración de la masacre del Zapallar. En <http://www.primiciaschaco.com/noticia.php?nota=17468> (22/05/2014)

2014 Provincia del Chaco. En [http://es.wikipedia.org/wiki/Provincia\\_del\\_Chaco](http://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_del_Chaco) (26-02-2014)

Agriculturas Campesinas y Modernización en América Latina. Programa de Agriculturas Campesinas y Modernización. Documento de Trabajo 1991.

BECHIS, Martha 2007 Cacicazgos pampeanos: fronteras adentro, fronteras afuera. Conferencia presentada en el Simposio El Liderazgo Indígena en los Espacios Fronterizos Americanos (siglos XVIII-XIX). Coordinadoras Dra. Lidia Nacuzzi y Dra. Ingrid de Jong. Buenos Aires, 2 y 3 de agosto de 2007. En Revista TEFROS – Vol. 6 N° 1 – Invierno 2008.

CANPO Corriente Agraria Nacional y Popular 2012 Mártires López, un luchador de la causa aborígen y campesina. En <http://artecienciareligion.blogspot.com.ar/2012/06/martires-lopez-un-luchador-de-la-causa.html> (03-06-2014).

CAPITANICH, Jorge Milton 2011 Kirchnerismo: desde las tensiones estructurales hacia la construcción del futuro. Librería de la Paz. 1ª edición. Resistencia. ISBN 978-987-1671-34-2

CARLINO, Alicia M. 2009 Los orígenes de la industria algodonera en el Territorio Nacional del Chaco. Instalación del desmotado y las aceiterías. H-industri@ Revista de historia de la industria argentina y latinoamericana Año 3-Nro. 5, segundo semestre de 2009.

CARLINO, Alicia M. s/f El impacto de la globalización sobre el cultivo del algodón en el Chaco.

CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia 1996 “La tierra que nos quitaron” Reclamos indígenas en Argentina. Asociación de comunidades Aborígenes Lhaka Honhat – IGWIA Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Documento IGWIA N° 18. Buenos Aires.

CODUTTI, Raúl Oscar 2003 Diagnostico Agrario y rural de la Provincia del Chaco. Ministerio de la Producción. Gobierno del Chaco - Fortalecimiento Institucional. Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios. SAGPyA. (En soporte magnético).

CUADRA, Dante Edín 2007 Territorio, Cultura y Toponimia: Tres aspectos presentes en la apropiación de un espacio. GAEA – Sociedad Argentina de Estudios Geográficos. Contribuciones científicas. Congreso Nacional de

Geografía / 68° Semana de Geografía. Posadas, Misiones – República Argentina. Año 2007. Pp. 121 – 131 ISSN 0328-3194. En <https://sites.google.com/site/danteedincuadrageografia/publicaciones> (05-05-2014)

DE DIOS, Rubén 1999 Políticas activas de desarrollo sustentable para la pequeña producción agropecuaria en Argentina. Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas N° 1, vol. I, junio-septiembre de 1999, Santiago del Estero, Argentina

FIGALLO, Beatriz 2001 Militares e indígenas en el espacio fronterizo chaqueño. Un escenario de confrontación argentino-paraguayo durante el siglo XX. (PUCA-CONICET). "Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, September 6-8, 2001"

GIARRACA, Norma y otros 1995 Agroindustrias del noroeste, el papel de los actores sociales. Ed. La Colmena. Buenos Aires.

GIRBAL-BLACHA, Noemí M. La Junta Nacional para Combatir la Desocupación. Tradición y modernización socioeconómica en los años '30. CONICET – UNQ – UNLP. En <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM2185.pdf>

GOLDMANN, Lucien Socialismo y humanismo. En Fromm, Erich y otros.

GONZÁLEZ BOMBAL, Inés y KROTSCH, Pedro 1999 Hacia un Nuevo Contrato Social para el siglo XXI. IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Reflexiones Finales. Buenos Aires.

GRR Grupo de Reflexión Rural 2004 **El monocultivo de soja funciona tal como el modelo de la convertibilidad:** La fiesta de hoy será la tragedia de mañana. Mimeo. Buenos Aires.

GUY, Donna J. 2000 El Rey Algodón. Los Estados Unidos, la Argentina y el desarrollo de la industria algodonera argentina. University of Arizona. Mundo Agrario. Revista de estudios rurales, n° 1, segundo semestre de 2000. Centro de Estudios Histórico Rurales. Universidad Nacional de La Plata. (En <http://mundoagrarioold.fahce.unlp.edu.ar/nro1/guy.htm>)

JARA, Carlos Julio 2005 Comunicación personal.

KESTELBOIM, Mariano y LOUSTAU, Julieta El nuevo escenario mundial para la producción de la cadena de valor algodonera de Argentina. En [http://www.fundacionprotejer.com/documentos/El%20nuevo%20escenario%20mundial\\_octubre%202011.pdf](http://www.fundacionprotejer.com/documentos/El%20nuevo%20escenario%20mundial_octubre%202011.pdf)

LECCO, Diego. Proceso de difusión e impacto del algodón transgénico en el sistema productivo algodónero Argentino. Tesis de grado. Cátedra de Extensión y Sociología Rurales. Facultad de Agronomía U.B.A. Buenos Aires. 2002. En Souza Casadinho, Javier 2004 Impacto de los cultivos transgénicos en la estructura agraria y en la alimentación. Análisis de la situación en Argentina. CETAAR – RAPAL

LENIN, Vladimir Ilich 2001 El Estado y la revolución. Barcelona: DeBarris.

MERLINO, Domingo y MARTÍNEZ, Oscar 1992 Familia, trabajo y producción en una comunidad rural del norte argentino. CIPES, Buenos Aires.

MIRANDA, Guido 1945 Tres ciclos chaqueños. (Crónica histórica regional). Resistencia. Norte Argentina.

PÉREZ LINDO, Augusto 1999 Hacia la reconstrucción del Estado.

PIÑEIRO, Diego Desafíos e incertidumbres para la sociología agraria en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo. En "Globalización, integración regional y consecuencias sociales sobre la agricultura". UNESCO. Montevideo. 1995.

Provincia del Chaco. En [http://es.wikipedia.org/wiki/Provincia\\_del\\_Chaco](http://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_del_Chaco) (26-02-2014)

SCHLEH, Emilio J. 1923 La industria algodónera en la Argentina. Consideraciones sobre su estado actual y desarrollo futuro. Buenos Aires. Ferrari Hnos.

SENGHOR, Léopold El socialismo como humanismo. En Fromm, Erich y otros.

Sociedad Rural: apropiación, discriminación y cogobierno desde las sombras. En <http://www.maraustralis.com/larural030112.html> (27-05-2014)

Tobas. En <http://pueblos-originarios-argentina.wikispaces.com/Tobas> (26-02-2014)

VALEIRO, Alejandro 1998 El nuevo algodón: los cambios estructurales recientes en el sector algodónero argentino. Mimeo. EEA INTA Santiago del Estero.

VIDAL, Mario s/f Exterminio en el Chaco. En [http://www.perfil.com/contenidos/2010/07/23/noticia\\_0046.html](http://www.perfil.com/contenidos/2010/07/23/noticia_0046.html) (25-01-2012)

ENTREVISTAS

AGUIRRE, La Cruz – 2012

LOIZAGA, Daniel Alejandro – 2011

## Gobernanza y políticas sociales. Las dificultades del retiro del Estado en la provisión de agua potable en Santa Fe

Tamara Otazo<sup>1</sup>  
José Ignacio Vigil

### 1. INTRODUCCIÓN

El trabajo propone una intervención crítica en el marco del debate sobre la problemática de la 'gobernanza' como un concepto emergente en el campo de las ciencias políticas fruto de los procesos de transformación del Estado en las últimas décadas, y como un mecanismo para interpretar procesos de ejecución y desarrollo de políticas públicas. Desde este esquema conceptual, se propone describir y analizar las características y –sobre todo- las debilidades de un programa de 'bienestar' o 'social' vinculado a la provisión de servicios de agua y cloacas en un barrio marginal de la ciudad de Santa Fe (Argentina), en el período 2007-2014.

El planteo se enmarca en una especie de giro experimentado desde 2003 en Argentina en las políticas sociales que ha tendido a incluir otras instituciones no encargadas tradicionalmente de la implementación de programas y a desarrollar iniciativas de carácter "socio-productivo locales" (en reemplazo de las políticas meramente "sociales"), que –aparentemente- permitirían potenciar los recursos y actores existentes y desarrollar instancias de mejora de los ingresos de los beneficiarios (Arroyo, 2007; Rebón & Roffler, 2006). Sostendremos sin embargo que dicho proceso de transformación del Estado hacia las dinámicas de gobernanza local en la aplicación de políticas sociales, aun con todas las ventajas y beneficios que ha generado, puede en ocasiones, ser problemático en su aplicación.

En el caso analizado, el programa de provisión de agua implementado dentro de ese marco o esquema conceptual, tuvo una gran cantidad de dificultades y fracasó. La resultante del análisis empírico tiende a remarcar que los problemas de ejecución (y el fracaso) provienen de la mala organización de los actores locales (los sujetos beneficiarios) encargados en última instancia de la ejecución del programa. Por tanto, el planteo que aquí hacemos tiende a poner en cuestionamiento el modo en que se diseñan y articulan las dinámicas de gobernanza y las políticas sociales, pues aunque dichas políticas pregonan un Estado de bienestar, demandan sin embargo un mayor compromiso y capacidad de organización a una serie de actores o redes de actores que, paradójicamente son a los que más debería resguardarse (por su condición socio-económica) en la provisión de un servicio tan esencial como básico como la provisión de agua potable y servicios cloacales.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional del Litoral

Sin ánimo de generar desde un pequeño programa un replanteo teórico general, el análisis invita formular los siguientes interrogantes: ¿en qué medida las transformaciones ocurridas sobre el Estado para dar paso a las ideas de la gobernanza como un mecanismo más reflexivo e interactivo de diseño y aplicación de políticas resulta en un proceso más efectivo? ¿En qué medida la vinculación entre gobernanza y políticas sociales “socio-productivas” ha sido eficiente? ¿Hasta qué punto podría entenderse el programa de provisión de agua potable que implementa el Estado en forma subsidiaria (recuperando en principio un marco de acción welfarista de intervención social) como efectivamente de bienestar? Podría hablarse de una excesiva delegación de responsabilidad por parte del Estado?

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la siguiente sección, segunda, se describe brevemente el emergente conceptual de la gobernanza y su vinculación a las políticas sociales en la Argentina reciente que construyeron el andarivel de las políticas socio-productivas. La sección tercera presenta y justifica el estudio de caso. La cuarta analiza su fracaso. Lo que parece visualizarse —e intentamos mostrar— es una especie de dilución de la responsabilidad del Estado (sobre todo en cuestiones básicas de bienestar). La quinta sección ensaya un replanteo de la situación y esboza una conclusión.

## **2. Estado, gobernanza y políticas sociales: transformaciones conceptuales y situación de los programas sociales en la argentina reciente.**

En los últimos años, en Argentina, convergieron dos cuerpos conceptuales que alimentaron un tipo de política social específica caracterizada por una tendencia a remarcar la necesidad de una mayor participación del destinatario final en la efectividad de la política o programa social. El primero de estos cuerpos conceptuales, en buena medida impulsado desde las ciencias políticas, tuvo como eje las transformaciones del Estado y fue señalando una crítica a la concepción verticalista weberiana del Estado, y su manifestación keynesiana asociada a la “autonomía” y la “soberanía externa” como sujeto con jerarquía sobre cualquier otra manifestación de intereses con intenciones de gobernar la sociedad. Dicha crítica vino a romper con la vieja tradición que sostenía que la localización de las demandas (y necesidades) estaban en la sociedad, y las capacidades (y respuestas) en el Estado, sosteniendo en cambio que se estaba en presencia de un camino que abría lugar a las denominadas instituciones de la “gobernanza” como una emergente respuesta más efectiva a los problemas de la formulación/elaboración y aplicación de las políticas públicas (Mayntz, 1998). Este giro estatal de apertura institucional fue habilitando la aparición de esquemas conceptuales como los policy networks, las formas de autorregulación horizontal, los sistemas de negociación (corporativos y de autorregulación social), o bien —en su definición por la negativa— “ni mercado ni jerarquía” (Powel, 1990), indicando con ello la existencia de una aparente “tercera vía” para intentar solucionar las ya tradicionales acusaciones de las fallas del mercado y del Estado, y focalizaban

en el análisis de un conjunto relativamente estable de relaciones que no eran jerárquicamente organizadas, sino interdependientes, vinculando a una variedad de actores que tenían un interés en común con relación a un objetivo, y que intercambian recursos para conseguir sus metas, reconociendo que la interacción colectiva de esos actores es la mejor manera de lograrlo (Börzel, 1998).

La emergencia de la gobernanza aparecía como una posible superación de los problemas detectados tanto en la planificación o dirección jerárquica como en la implementación de la política, y se focalizó –como dijimos- en dar mayor consideración a los “destinatarios” de las políticas y programas, hasta el momento descuidados, aduciendo que la mayor o menor receptividad de la política por los sujetos involucrados influía en su efectividad. Permitía también, que sean los destinatarios quienes puedan participar en la generación y aplicación de la política pública desde que son quienes pueden tener un grado mayor de conocimiento de los problemas que los aquejan, y pueden por tanto aportar soluciones viables, lo que remplazaba (o complementaba) la visión de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada (Hajer & Wagenaar, 2003; Healey, 2006; Kenis & Schneider, 1991; Kooiman, 1993, 2004; Marks & Hooghe, 2004).

El segundo de los corpus conceptuales estuvo vinculado a describir el proceso de transformación de las formas y el fondo de la política social. Brevemente, las modificaciones ocurridas sobre el paradigma fordo-keynesiano tendientes a dejar atrás su preocupación por el bienestar universal del trabajador fueron marcando una caracterización de la política social, en términos generales, como de mayor preocupación por y hacia las demandas emergentes, coyunturales y cambiantes del mercado. En ese marco, cierta bibliografía sobre transformaciones estatales y políticas sociales en la etapa post-keynesiana ha tendido a describir procesos caracterizados –entre otros- por tres aspectos claves.

Primero, pareció existir una especie de subordinación de la política social a la política económica y una consideración del salario como un costo de producción más que como una fuerza de demanda. En su extremo, se indicaba una mayor preocupación por otorgar servicios que beneficien al empresariado que por las necesidades individuales de la fuerza de trabajo. Por su parte, la relevancia de la política social (pasiva) vinculada a la conformación de un seguro social minimizador de riesgos, la redistribución a través del sistema financiero fiscal, y al aseguramiento del consumo colectivo (a través de financiamiento público de ciertos bienes y servicios), fueron perdiendo fuerza y mutando, generándose incentivos (o amenazas) para que la fuerza de trabajo abandone el sistema de subsidios y ayudas sociales (Jessop, 2002; Peck, 2001).

Segundo, disminuyeron los programas de protección social mínima (cuando se mantuvieron se convirtieron en condicionados<sup>2</sup>) y crecieron las políticas

---

2 Característica que tiene por objetivo transferir dinero en efectivo a hogares pobres con la

sociales activas encargadas de la intermediación entre el momento de exclusión y el de inserción formal en el mercado de trabajo, para lo que fueron esenciales los programas de re-educación y reentrenamiento de la mano de obra para la reubicación laboral cuasi obligatorios, todo ello en el marco de intentos por aumentar la flexibilidad de la fuerza de trabajo. A su vez, se dio un gran impulso (en algunos países) a la denominada economía social y el autoempleo (Laville, 2004).

Finalmente, y no menor, el desanclaje aparente de la política social de su carácter universalista y asociado a un esquema (nacional) de producción (Estado de bienestar) como mencionamos en el punto primero, facilitó la presencia de los organismos multilaterales de crédito en los diseños y en el armado de las políticas y programas sociales, asumiendo la “responsabilidad” de la creación del corpus conceptual y del financiamiento de programas y su posterior monitoreo, así como la difusión de los resultados y las “buenas prácticas”. En ese marco, algunos autores han destacado que las políticas sociales post-welfaristas tenían la característica de ser más dóciles, con estrategias programáticas más flexibles a las problemáticas y demandas laborales temporales del nivel local, muchas de las cuales se aplicaban como resultado de casos previos aparentemente exitosos cuyas buenas prácticas eran ahora replicadas a condiciones específicas del mercado laboral en contextos diferentes (Peck, 2011; Peck & Theodore, 2010).

Ahora bien, en el caso argentino parecen haber convergido estos corpus conceptuales. Durante los 90s, en la primera etapa de ajuste estructural se asistió a un pasaje de las políticas sociales universales a políticas orientadas exclusivamente a resolver situaciones de pobreza en forma focalizada y asistencialista a grupos vulnerables y sectores que venían siendo excluidos del mercado de trabajo a medida que la situación socio-económica se complejizaba (Cardarelli & Rosemberg, 2005; Vinocur & Halperin, 2004). A su vez, se avanzó en el traslado de la eficacia y la responsabilidad de los resultados de la política y la prestación de los servicios a las instancias o niveles subnacionales (provincias y municipios) y a los propios actores institucionales no gubernamentales (Hintze, 2007).

Avanzados los 2000s, y casi en oposición al modelo anterior, se fue llevando a cabo un giro en el significado y sentido de las políticas sociales y en su forma de implementación (ver Danani, 2004; Di Virgilio, Boniolo, & Otero, 2012; Hopp, 2009a, 2009b, 2011; Merlinsky & Rofman, 2004; Rebón & Roffler, 2006; Rebón, Salse, & Roffler, 2004; Repetto, 2009). Por un lado, se indicó por ejemplo, que había un mayor interés -al menos discursivo aunque menos en su manifestación concreta- a enfatizar el fomento a las iniciativas de desarrollo productivo de carácter “local” cuya finalidad sea la inclusión social de aquellas personas, familias o grupos de personas desocupadas o sub-ocupadas en

---

condición de que esos hogares realicen inversiones en capital humano. Por ejemplo, las condiciones relativas a salud y nutrición por lo general implican controles periódicos, seguimiento del crecimiento y vacunaciones para niños, atención perinatal e incluso asistencia charlas que ofrecen información sobre salud.

situación de pobreza estructural o vulnerabilidad social, intentando promover la integración de las políticas sociales con las dinámicas económico-productivas existentes en las localidades y regiones. Como se ha indicado en los documentos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación:

“el desafío de la política social es vincularse con el ámbito socioeconómico, con el objetivo de mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables [...] encarar la articulación entre el desarrollo local y economía social significa potenciar los recursos y actores existentes, en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico productivo.” (Arroyo, 2007, pp. 7-8).

Por otro, se hizo más explícito el modo de articular la implementación de la política social con sus actores destinatarios. Como indicaron algunos analistas, y en línea con las nuevas dinámicas de gobernanza, se tendía a generar un impulso a los mecanismos de coordinación entre el Estado con otras instituciones no gubernamentales, redefiniéndose las dinámicas de participación y control social, conformándose redes con organizaciones de la sociedad civil y fortaleciendo los espacios multiactorales e incluso (en ocasiones) potenciándose la generación de unidades productivas autogestionadas (ej., fábricas recuperadas, cooperativas de trabajo, etc.) que a partir de una concepción del trabajo diferente al empleo mercantil, puedan insertarse en los procesos de producción, comercialización y fortalecimiento de las cadenas de valor locales y regionales.

En ese marco, a partir del 2003 la política social en Argentina comienza con una nueva propuesta que intentaba focalizar en la recuperación de la cultura del trabajo en las poblaciones más vulnerables fortaleciendo a las organizaciones públicas y privadas, impulsando los procesos de desarrollo local. El objetivo era lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permitiera generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias y revertir la vulnerabilidad social a través de la generación de autoempleo y la participación en los espacios comunitarios. A modo de ejemplo, puede citarse el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PNMO) implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que, como indican sus gestores:

“... fue pensado para lograr un desarrollo social económicamente sustentable, con empleo y calidad de vida para la gente que participa en espacios comunitarios. Buscamos desde sus inicios llegar a las poblaciones más vulnerables y también fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, impulsando espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local”. (Arroyo, 2007, p. 192)

Algo similar hizo el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) con políticas activas que intentaban la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada; o bien el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, cuyo objetivo fue la inclusión social a través

del trabajo y la promoción de la organización cooperativa. El fomento a los microemprendimientos era

“... concebido como una estrategia de generación de capital social, en la medida en que contribuirían a la inclusión de jóvenes en espacios de trabajo conjunto con otros actores sociales, aumentando la confianza social sobre los grupos juveniles y optimizando las capacidades del tejido social local.” (Arroyo, 2007, p. 38)

Independientemente de sus resultados, lo que se visualizaba era una focalización de la política social como instrumento de desarrollo local, de focalización en las personas en situación de vulnerabilidad social e informalidad intentando revertir la exclusión histórica de los receptores de políticas sociales y su carácter pasivo en el proceso para hacerlos partícipes del cambio y conductores del desarrollo a partir de impulsar sus propios procesos de asociatividad (participación de las personas en espacios comunitarios, solidarios, de cooperación, etc.), fomentando el capital social y generando “emprendimientos productivos” que transmitan la confianza en sus propias capacidades.

Ahora bien, hasta aquí describimos brevemente un doble proceso de transformaciones; por un lado, en el accionar estatal, orientándose hacia las dinámicas de gobernanza: y por otro, en las políticas sociales, en su marco conceptual y en su aplicación empírica en el contexto argentino vinculado a su orientación hacia la participación activa del destinatario/beneficiario y en el sentido de la política social vinculado a una preocupación por su articulación con las dinámicas económicas locales. Mencionamos a su vez brevemente el recorrido de la política social en Argentina en dos períodos, el de la descentralización, tercerización y la focalización y asistencialismo de la década de los 90s y, luego de la crisis del año 2001, hicimos referencias al giro del Estado en la reestructuración conceptual como estructural (horizontal y vertical) para llevar adelante estas “nuevas” políticas sociales de corte socio-productivistas articulándose con otras instituciones no encargadas tradicionalmente de llevar adelante las políticas sociales. El contexto de transformaciones estatales, el giro de la política social y la emergencia de las dinámicas de gobernanza en los programas sociales de la argentina reciente brevemente descritos en el apartado anterior sirven de marco para problematizar el caso que queremos analizar: ¿En qué medida las dinámicas de gobernanza y las políticas sociales socio-productivas han sido efectivas o beneficiosas para el caso de la provisión de agua potable en Santa Fe?

### **3. El problema de la provisión de agua potable y desagües cloacales en el barrio Santa Rosa de Lima de la ciudad de Santa Fe (Santa Fe)**

Desde hace varios años, el Barrio Santa Rosa de Lima, un asentamiento de 88 hectáreas con más de 15.000 vecinos (cerca de 3500 familias) situado en el distrito Sur Oeste de la ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe (Argentina) (ver figura 1) se fue constituyendo como uno de los barrios más desprovistos

de servicios públicos de la ciudad, con necesidades que van desde alumbrado y mejorado de calles, desagües, cloacas y agua potable. A su vez, es uno de los barrios santafesinos que cuenta con el mayor número de planes transitorios de empleo.

En sus características físicas el barrio es común a los tipos de barrios periféricos y marginales de la ciudad: cuenta con zonas altamente densificadas por la ocupación espontánea de espacios que se convierten en precariamente “urbanizados” por gestión propia de los ocupantes de los lotes que hacen sus propios “trazados” de calles. La infraestructura habitacional general es mala (presencia de basurales a cielo abierto, terrenos bajos inundables por lluvia, etc.) y los servicios son escasos y altamente deficientes, con notoria escases de servicios mínimos (agua potable, luz, recolección de residuos; etc.). A su vez, la discontinuidad de los desagües pluviales (zanjas a cielo abierto y a distinto nivel, inexistencia de alcantarillas, etc.) dificulta el escurrimiento del agua de lluvia hacia los desagües que se almacena en forma estanca en las zanjas. Existe poca o nula red cloacal y los pozos negros, en la mayoría de los casos sin cámara séptica, son frecuentemente desbordados, agravando las dificultades generales de infraestructura y contribuyendo a la contaminación ambiental del lugar. Una gran parte de la población del barrio no posee agua potable a disponibilidad; solo una parte tiene provisión de agua potable por red pública, y en general es con una presión menor a la necesaria. Gran cantidad de familias cuentan solo con una canilla de agua en el exterior de la vivienda. A su vez, la falta de provisión de servicios básicos de saneamiento (ej. falta de agua limpia para el consumo e higiene personal) ha situado a su población en riesgo sanitario, reforzando las condiciones de inequidad y exclusión social, y derivando en una gran cantidad de enfermedades asociadas.

Figura 1: localización y vistas del barrio Santa Rosa de Lima (Santa Fe)



Fuente: elaboración propia

Para la mayoría de los barrios de la ciudad, la provisión de agua potable es responsabilidad de Aguas Santafesinas S. A. (ASSA), una empresa Sociedad Anónima de capital estatal mayoritario encargada desde 2006 de la captación, potabilización, transporte, distribución, y comercialización de agua potable, así como de la disposición de desagües cloacales. Sin embargo, esta empresa no cubre aquellos lugares, como Santa Rosa de Lima, que –en principio- no son rentables para la prestación del servicio, o cuando no están dadas las condiciones infraestructurales para que dicho servicio pueda prestarse.

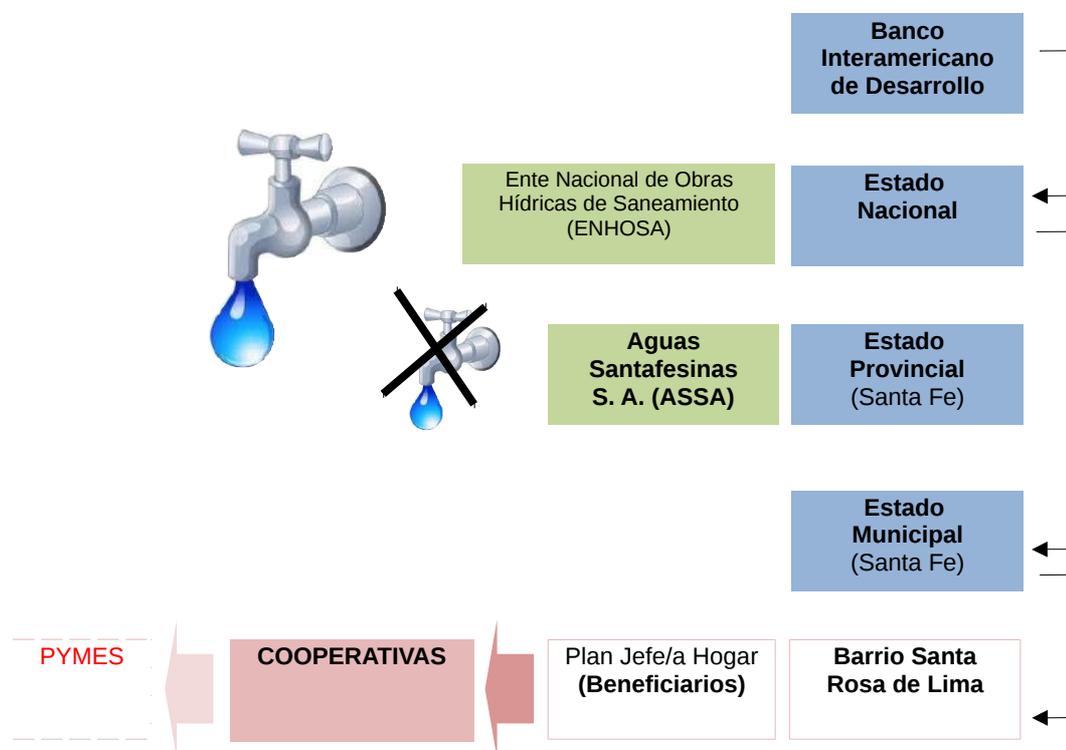
En situaciones así, el Estado (nacional)<sup>3</sup> prevé un mecanismo alternativo subsidiario a través del Programa “Agua + Trabajo”, que brinda financiamiento para la realización de las obras de infraestructura necesarias para la provisión del servicio. En su dinámica, el programa establece una serie de articulaciones de actores a diferentes niveles y con un fuerte esquema de empoderamiento (traslado de competencias) hacia los actores locales (ver Figura 2). Por ejemplo, establece que los beneficiarios del programa, si pretenden ser beneficiados, deben conformar Cooperativas de Trabajadores que serán las responsables de la construcción de las obras de infraestructura. Cada cooperativa deberá estar integrada por dieciséis (16) ciudadanos desocupados o beneficiarios de planes sociales, ocho de las cuales (como mínimo) deben ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar o del denominado Programa de Empleo Comunitario (PEC)<sup>4</sup>. Las cooperativas realizan un contrato de locación de obra con el municipio. Además el Estado Municipal actúa como co-ejecutor de las obras organizando esas cooperativas y certificando las obras. Por su parte, ASSA se encarga de determinar las especificaciones técnicas, la adquisición, acopio y certificación de materiales, la identificación del área de expansión de los servicios, la elaboración del proyecto técnico, y la recepción de las obras finalizadas, que formarán parte del sistema de provisión del servicio (incluyendo la facturación a los beneficiarios cuando se provea el servicio). Nótese que según reglamento, las cooperativas deben procurar construir las obras asumiendo la total y exclusiva responsabilidad, deslindando a ENOHSA. En definitiva, la eficacia del proyecto depende en última instancia de la capacidad de gestión que tenga cada cooperativa. Pueden, si lo requirieran, ser asistidas en los aspectos administrativos, de gestión y representación por Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de segundo grado a las cuales estuviesen adheridas.

---

<sup>3</sup> A través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación.

<sup>4</sup> Las cooperativas deben inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Los beneficiarios no dejan de cobrar el subsidio, sino que se les resta el importe de la paga correspondiente a la formación del costo de obra, pero ingresan en la economía formal; las cooperativas hacen sus aportes, pagan sus impuestos y extienden la factura correspondiente a los trabajos que ejecuten.

Figura 2: actores y dinámica del programa “Agua + Trabajo”



Fuente: elaboración propia

El programa representaba un típico caso de articulación multiniveles de la gobernanza, reconocido por los propios actores. En referencia al programa “Agua + Trabajo”, el intendente de la ciudad de Santa Fe indicaba:

“Todos sabemos lo difícil que es a veces articular proyectos, políticas y planes entre Nación, Provincia, Municipalidad y empresas. Este caso es especial por el impacto que va a tener para un barrio de nuestra ciudad” [...] Debemos celebrar que se sigan dando estos pasos que hasta el momento viene conforme con la aceptación del programa que se maneja a nivel nacional”<sup>5</sup>.

#### 4. El programa y las debilidades de la gobernanza

El programa “Agua + Trabajo” comenzó a ejecutarse en el año 2009 cuando se consiguió el financiamiento por parte de la Nación para la extensión de la red desagües cloacales y acceso al agua potable de tres vecinales del barrio Santa Rosa de Lima (Santa Fe): la vecinal Estrada, la vecinal Santa Rosa de Lima y la vecinal 12 de Octubre. En sintonía con las características que mencionamos acerca de las nuevas políticas sociales en Argentina, el

<sup>5</sup> <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/04/05/metropolitanas/AREA-01.html> (chequeado en junio de 2015)

programa tenía como objetivo no solo extender las redes de servicio de agua potable, sino además reinsertar laboralmente a un buen número de desocupados que eran receptores de planes sociales. En el barrio mencionado, la obra era de fundamental importancia pues ofrecía la posibilidad de que más de 2 mil familias (según información de los implementadores del programa) accedan a un servicio básico y elemental. A su vez, la obra no constituía una intervención puntual y aislada para la provisión de agua solamente, sino que formaba parte de un plan de mejoramiento integral del barrio (Programa de Mejoramiento de Barrios - PROMEBA II<sup>6</sup>) que incluía además del acceso al agua potable, otros proyectos como la ampliación y mejoramiento del sistema de desagües pluviales, la ejecución de obras de cordón cuneta, la regularización dominial de más de 2000 familias, la ampliación de la red de alumbrado público y mejorado de calles, la construcción de un centro socio cultural, cruces peatonales-vehiculares en las calles, la puesta en valor de plazas, etc.

En su inicio, los beneficiarios intervinientes parecían asentir con el proceso pactado. Un grupo de actores beneficiarios del programa armó la cooperativa “Santa Rosa Avanza”, e indicaban:

“el trabajo que estamos haciendo es un tendido de una red de agua porque hay zonas que tienen agua y otras que por primera vez van a tener agua, así que es un logro más para el barrio [...] La mayoría de los muchachos somos del barrio, somos 10 muchachos y dos chicas que estamos en el proyecto, que es muy bueno porque nos da estabilidad laboral. Nosotros laburamos por cuenta nuestra, no tenemos patrón así que los muchachos arriman pala. Estamos todos contentos [...] Trabajar para el barrio es algo bueno y nos da fuerza para seguir, porque los mismos vecinos nos agradecen. La gente está atrás de nosotros, ayudando, dando una mano; así que estamos súper contentos”<sup>7</sup>

Sin embargo, a poco de andar, el programa comenzó a mostrar algunas debilidades. Uno de los frentes problemáticos estaba en la organización interna misma de la cooperativa que -según informantes claves del municipio- era vista como “problemática” y con “falta de experiencia organizativa”. Por tanto -indicaba el informante- se tuvo que capacitar a la gente de la cooperativa para trabajar en el programa “porque no tenían ni idea de agua potable, trabajar con ellos, consolidarlos como cooperativa...”, lo que comenzó a demorar la ejecución.

A su vez, en otro de los frentes problemáticos de la dinámica inicial del programa, el municipio comenzó a ser cuestionado por la compra de los

---

6 El Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA II se sustenta con fondos no reintegrables provenientes del gobierno nacional a través de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1842/OC-AR).

7 Comentario de integrantes de la Cooperativa “Santa Rosa Avanza” sobre los comienzos del emprendimiento relevado en entrevistas y relevado también en un diario local <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/211033/> (se optó por colocar la cita del periódico por ser más completa) (chequeado en junio de 2015).

materiales que realizaba: el prestador futuro del servicio (ASSA) no aprobaba los materiales que adquiriría el municipio, lo que generó una suspensión en el pago de los fondos del programa. Según los informantes:

“[...] el corte del subsidio se hizo porque el Estado municipal no hacía las compras correspondientes de materiales de acuerdo a la exigencia que determinaba el futuro prestador del servicio (ASSA). Es decir, el prestador del servicio no habilitaría la obra con los materiales que se estaban comprando, como había ocurrido ya en otras situaciones (ej. en el conurbano bonaerense) en donde se habían hecho las obras pero finalmente no se aprobaron por el ente correspondiente prestador del servicio (ASSA)”. (Entrevista a Informante clave del barrio Santa Rosa de Lima)

Ante esa situación, notificado por ASSA, el Estado nacional dejó de realizar el aporte financiero del programa al municipio y por tanto éste último dejó de pagar el trabajo que realizaba la cooperativa en terreno. Al no recibir el aporte económico, la cooperativa cuestionaba al municipio, quien se defendía alegando que no recibía el pago por diferencias “políticas partidarias” con el Estado Nacional. A su vez, como los pagos desde el municipio a la cooperativa dependían del grado de avance de la obra, al no avanzar la obra, no había pagos a la cooperativa, y con ello, crecientes amenazas de huelga por parte de los trabajadores de la cooperativa, que se sumaban a los continuos planteos de “desconfianza” hacia el municipio (sospechas de corrupción, desvío de fondos, etc.). En ese contexto los actores del municipio indicaban:

“[...] cuando ENOHSA empezó a demorarse en los pagos nosotros les decíamos a la cooperativa ‘-no te preocupes, este mes no cobras pero el mes siguiente cobras retroactivo’. Pero son lógicas que son difíciles de manejar cuando hay tantas necesidades. Esto por supuesto que generaba tensiones al punto de generar psicosis como si alguien se está quedando con la plata; y la verdad no se desembolsaba el dinero, y cuando se hacía pasaba todo para la cooperativa. Entonces a veces por más que uno explique que los fondos venía de nación; al que conocen las caras son a los que estamos en el barrio todos los días. O sea que por más que le digas a la cooperativa que es una decisión de la presidenta [...] Ellos no ven a la presidenta. Entonces lo que pareciera que quedamos en falta somos nosotros, el municipio”. (Entrevista a informante clave del municipio).

Se generó entonces una gran tensión entre las organizaciones involucradas. Por un lado, entre la municipalidad y la cooperativa, por la intermitencia de los pagos, donde el municipio se defendían de las acusaciones de la cooperativa indicando:

“De los meses que cobraron no todos cobraron igual y es lógico porque el rendimiento de cada uno de los meses no era igual. Entonces por ahí desde la cooperativa se hacían planteos como si quisieran hacer un paro. Y nosotros le decíamos... ‘Muchachos ¿A quién le quieren hacer un paro? ¿A la municipalidad? Si ustedes [cooperativa] no trabajan no cobran’. (Entrevista a

informante clave del municipio)

Por otro, entre el municipio y el Estado nacional, donde la situación a su vez se mezclaba con cuestiones de diferencia en sus orientaciones de política partidaria. El municipio intentaban desligar su responsabilidad hacia el Estado nacional, indicando que no recibía los pagos para continuar con el programa porque ‘había diferencias político-partidarias entre el gobierno del Estado municipal (del Frente Progresista Cívico y Social de Santa Fe, de orientación radical) y el gobierno del Estado nacional (del Frente para la Victoria, de orientación peronista)’.

En ese marco, como primera respuesta, el Estado nacional dejó de aportar el subsidio al municipio y lo entregó directamente a ASSA, quien desde entonces se hacía cargo del pago a la cooperativa. Sin embargo, los trabajadores de la cooperativa –en tensión con el municipio- habían dispersado su atención buscando alternativas de trabajo momentáneo (“changas”) para complementar la falta de pago por parte del municipio, retrasando consecuentemente los avances del programa. Desde la cooperativa indicaban:

“Aquel que no estaba muy comprometido... por ahí agarraba una changa en otro lugar y se empieza a ir. Cuando te querés acordar, de los 16 de la cooperativa, te quedan 5...”. (Entrevista a informante clave de la cooperativa)

Al poco tiempo, se paralizaron completamente las obras, y las responsabilidades fueron en contra de la cooperativa, visualizada como problemática, pues no fue capaz de auto-organizarse para proveer(se) de la infraestructura necesaria para habilitar el servicio de desagües y agua potable que el programa exigía. Otras cooperativas similares de la ciudad de Santa Fe sí funcionaron; por ejemplo, en los barrios Las Lomas, Esmeralda, Nueva Santa Fe, Loyola Sur, Barranquita Sur, Santa Rita y Liceo Norte, las cooperativas pudieron articularse con los demás actores (nación, provincia, ASSA, municipio, cooperativa). Lo que aumentaba comparativamente el traslado de la responsabilidad hacia los ejecutores del programa en el barrio Santa Rosa de Lima. Nótese sin embargo, que en los fundamentos del programa “Agua + Trabajo”, era de esperarse que luego de terminada la obra de infraestructura en el barrio, las cooperativas puedan funcionar como MiPyMEs en otros emprendimientos. Ese era justamente el sentido de la política social socio-productiva. Aunque, como dato, de siete cooperativas creadas solo tres siguieron momentáneamente funcionando como MiPyMEs.

Para el año 2013, las obras seguían frenadas, y las familias que iban a ser beneficiadas seguían sin agua y desagües cloacales. Desde el municipio indicaban que proyectos de ese tipo eran financieramente muy complicados para que los pueda llevar adelante un municipio. En los meses posteriores, hubo intentos de dinamizar nuevos programas para avanzar en la concreción de la infraestructura necesaria para habilitar el servicio de agua potable y desagües. Por ejemplo, en 2013, el Estado nacional inicio el programa

denominado “Más cerca...”<sup>8</sup> que comprende financiamiento municipios y comunas para un plan de obras de cordón cuneta, alumbrado público y ampliación de red de agua potable y cloacas, desarrollado en el mismo sentido que el programa Agua + Trabajo y con las mismas dinámicas de articulación multinivel entre el Estado Nacional y Provincial y ejecutándose en forma descentralizada a través de los municipios priorizando el uso de mano de obra intensiva local. Sin embargo, desde el municipio se indicaba:

“En este programa Nación le da subsidio a los municipios, pero a ‘determinados’ municipios. Hay que tener en cuenta que hoy en día Santa Fe se encuentra en un terreno muy complicado en cuanto a política con Nación. Es como que hubieran recortado el mapa de la provincia y lo hubieran sacado. El programa jamás llegó a Santa Fe.” (Entrevista a informante clave del municipio)

Meses después, a fines de 2013, el municipio solicitó al Estado nacional la firma de un nuevo Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA III<sup>9</sup> para continuar las obras en Santa Rosa de Lima<sup>10</sup>. Para 2015 el proyecto estaba aun en licitación<sup>11</sup>. A su vez, el municipio gestionó un nuevo plan, denominado ABRE, consistente en una estrategia coordinada entre los distintos Ministerios del Estado provincial que conforman el Gabinete Social y la municipalidad de Santa Fe, y que planteaba dos ejes de trabajo centrales: la mejora del hábitat y la calidad de vida en los barrios, y el fortalecimiento de las redes sociales e institucionales barriales para promover la convivencia<sup>11</sup><sup>12</sup>. El plan ABRE -según informaba el municipio- incluía las mejoras en la ampliación y regularización de las redes de distribución del servicio de agua potable en el barrio de Santa Rosa de Lima de la ciudad de Santa Fe. Lo que comenzaba a ocurrir desde entonces era una superposición y cooptación de programas entre nación, provincia y municipio. Pero eso es tema para otro artículo.

### 5. Conclusiones y ¿Replanteos?

Iniciamos este trabajo proponiendo una intervención crítica en el debate sobre la gobernanza y las políticas sociales, con la intención de mostrar algunas debilidades que tenían las dinámicas de gobernanza que emergieran fruto de las transformaciones en el accionar estatal y en el marco conceptual de las políticas sociales, incluyendo su adaptación en Argentina con posterioridad al 2001. Propusimos un estudio de caso breve en la ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe (Argentina), en un barrio marginal del cordón Oeste que tenía debilidades infraestructurales notorias que lo hacían pasible a su vez de la carencia de un servicio básico y elemental: agua potable y servicios

8 El nombre completo es “Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria”, aunque suele utilizarse la versión acotada del nombre.

9 Préstamo BID 2662/OC-AR

10 <http://www.unosantafe.com.ar/santafe/Solicitan-a-la-Nacion-la-firma-del-Promeba-III-para-continuar-obras-en-Santa-Rosa-de-Lima-20131003-0026.html> (chequeado en junio de 2015)

11 <http://www.promeba.gob.ar/fichin.php?idproyecto=978> (chequeado en junio de 2015)

12 <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/209257> (chequeado en junio de 2015)

cloacales. En ese marco, mostramos que existía un programa que intentaba articular una gran variedad de actores de múltiples niveles institucionales que adoptaba las nuevas formas de gobernanza como método para dar respuesta a esa debilidad del barrio, y nos preguntábamos si sería efectiva. Analizado el caso, nos surgen dos reflexiones.

En primer lugar, en el marco de las políticas sociales y las dinámicas de gobernanza, si aceptamos la idea de la posibilidad de existencia de un Estado cuya nota saliente pueda ser la de “posibilitador” de procesos económicos y sociales (enabling state) (Gilbert, 2005) que, más allá de su habilidad reguladora o extractiva, intenta la obtención de resultados y la producción de bienes y servicios públicos no solo con sus propias actividades sino también a través de la articulación con el sector privado (gobernanza), lo que ha fallado aquí ha sido su habilidad para coordinar actividades entre los niveles estatales, complejizado por la incorporación de diferencias políticas partidarias entre los niveles de gobierno. Este es un punto (o dos) que la gobernanza ha discutido poco en las políticas sociales (la gobernanza de múltiples niveles y la injerencia político-partidaria en las coordinaciones), siempre suponiendo la búsqueda y encuentro de puntos de consenso no solo entre actores estatales y no estatales, sino entre actores estatales entre sí. Ahora bien, a la luz del caso analizado, ¿será posible entender el proceso como un planteo que invita simplemente a revisar la ingeniería institucional de los programas basados en estrategias o dinámicas de gobernanza? ¿Es solo un problema de mejora en la implementación del programa? Nos inclinamos más por sugerir que lo que está en juego es la efectividad del Estado en la provisión de servicios y su excesiva retirada como proveedor de bienestar -sobre todo por ser un tema tan básico y sensible como la falta de agua-, no solo Nacional, sino también regional y local. Lo que surge, luego de haber visto múltiples niveles en superposición de programas (Agua + trabajo, PROMEBA II, PROMEBA III, Abre, Más Cerca, etc.), es que el avance hacia un Estado de bienestar poli céntrico, como intentan los programas y como reclama la literatura reciente, es aun una tarea pendiente, que reclama atención urgente.

En segundo lugar, existe una especie de derivación o “traslado de responsabilidad” en relación con los resultados de una política pública desde el actor estatal hacia el actor privado y receptor del programa. La situación analizada mostraba el problema concreto de la falta de agua potable y servicios cloacales de un barrio marginal, que se intentó atender con un aparente giro estatista de bienestar desde la instancia central. Sin embargo, ese aparente giro estatista, empapado de dinámicas de gobernanza y política sociales “modernas”, terminó siendo más bien un traslado de responsabilidad hacia el actor beneficiario de la política, o lo que algunos autores señalan como una transferencia de tareas y responsabilidades (con fondos públicos) hacia cuerpos no-electivos (en este caso, las cooperativas de trabajo formadas con beneficiarios de planes sociales). Mejorar esta debilidad es otra tarea pendiente de las numerosas veces alabada novedad metodológica y conceptual de las políticas socio-productivas.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arroyo, D. (2007). La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra 2006. In Ministerio-de-Desarrollo-Social-de-la-Nación (Ed.). Buenos Aires.

Börzel, T. A. (1998). 'Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks', *Public Administration*, 76, 253-273.

Cardarelli, G., & Rosemberg, M. (2005). Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós.

Danani, C. (ed.) (2004). Política social y economía social: debates fundamentales. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Editorial Altamira.

Di Virgilio, M. M., Boniolo, P., & Otero, M. P. (eds.) (2012). Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza: diseños del norte y alternativas del sur. Buenos Aires: CLACSO.

Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Healey, P. (2006). 'Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space', *European Planning Studies*, 14(3), 299-320.

Hintze, S. (2007). Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible: Espacio Editorial.

Hopp, M. V. (2009a). 'La construcción de nuevos sentidos del trabajo en las políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad', *Revista Margen de Trabajo Social*, 55, Disponible en <http://www.margen.org/suscri/margen55/hopp.pdf>.

Hopp, M. V. (2009b). 'Políticas Sociales de promoción de auto-empleo; ¿una vía de construcción de la economía social?' *Revista Savia*, Universidad de Sonora, 7, 36-43.

Hopp, M. V. (2011). 'Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea', *Katál*, 14(1), 13-22.

Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

Kenis, P., & Schneider, V. (1991). 'Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox', pp. 25-59 in B. Marin & R. Mayntz (eds),

Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus Verlag.

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government, Society Interactions*. London: Sage.

Kooiman, J. (2004). 'Gobernar en gobernanza', *Instituciones y Desarrollo*, 16, 171-194.

Laville, J. L. (2004). *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Marks, G., & Hooghe, L. (2004). 'Contrasting Visions of Multi-Level Governance', pp. 15-30 in I. Bache & M. Flinders (eds), *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Mayntz, R. (1998). 'New challenges to governance theory', *Jean Monet Chair Papers RSC N° 98/50*

Merlinsky, G., & Rofman, A. B. (2004). 'Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?' pp. 161-190 in F. H. Forni (ed), *Caminos solidarios de la economía argentina. Redes innovadoras para la integración*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.

Peck, J. (2001). *The Workfare States*. New York: The Guilford Press.

Peck, J. (2011). 'Global Policy Models, Globalizing Poverty Management: International Convergence or Fast-Policy Integration?' *Geography Compass*, 5(4), 165-181.

Peck, J., & Theodore, N. (2010). 'Recombinant workfare, across the Americas: Transnationalizing "fast" social policy', *Geoforum*, 41(2), 195-208.

Powel, W. W. (1990). 'Neither market nor hierarchy: Network forms of organization' Vol. 12, págs. . ' *Research of Organizational Behavior*, 12, 295-336.

Rebón, M., & Roffler, E. (2006). *Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala.

Rebón, M., Salse, G., & Roffler, E. (2004). *Nueva gestión para una nueva política social*, II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza.

Repetto, F. (2009). 'La implementación de las políticas sociales: Una mirada a su dimensión política', *Medio Ambiente y Urbanización*, 70(1), 15-27.

## **9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales**

Vinocur, P., & Halperin, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / CEPAL.



## Inclusión de las personas con discapacidad motriz a través del Teletrabajo. Análisis de la situación y perspectivas para el Gran Córdoba

Sandra Fabiana Arónica<sup>1</sup>

### RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo presentar y difundir algunos de los resultados logrados en nuestro trabajo de investigación realizado en el marco de un Proyecto bianual avalado por la Secretaría de Ciencia y Técnica (Secyt) de la Universidad Nacional de Córdoba, que abarcó los años 2012 y 2013.

Éste proyecto abordó las temáticas teletrabajo y discapacidad en forma conjunta, y tuvo como objetivo principal realizar un análisis integral de cómo el teletrabajo podía contribuir a ampliar las posibilidades laborales de las personas con discapacidad motriz en el ámbito del Gran Córdoba, Argentina y por ende, su inclusión social.

En la investigación, nos fijamos 5 objetivos específicos:

1. Generar información cuantitativa y cualitativa referida a la formación en TICs y la situación laboral de las personas con discapacidad en el conglomerado urbano de "Gran Córdoba"
2. Estimar la cantidad de teletrabajadores discapacitados potenciales en el conglomerado urbano de Gran Córdoba.
3. Generar información cualitativa a través de la observación y del relato de casos reales de teletrabajo de personas con discapacidad y de empresas que ya hayan implementado esta forma de trabajo.
4. Identificar el uso de las TICs aplicadas al trabajo y detectar cómo son aplicadas las leyes y normativas que fueron propuestas en el país y la Provincia para la inserción laboral de personas con discapacidad.
5. Difundir conceptos, avances y resultados vinculados a esta investigación, y proponer recomendaciones de acuerdo al análisis de los objetivos específicos 1 y 2, a los diferentes actores: personas con discapacidad, capacitadores, contratantes, gobiernos y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Luego de adentrarnos en la temática, relevar información proveniente de distintos ámbitos de Córdoba y evaluar y comparar resultados con otros estudios realizados en España y Latinoamérica, pudimos observar que además de la escasez y baja aplicación de las normas que regulan la inserción laboral de personas con discapacidad, la necesidad de "autocapacitarse" para considerarse "teletrabajadores" y el desconocimiento por parte de las empresas en temas como son la contratación de este tipo de trabajadores o la incorporación de personal con discapacidad en sus planteles, ha contribuido fuertemente a que esta forma de trabajo no prospere como se esperaba en nuestro país y éstas son solo algunas de las dificultades que limitan en

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas (FCE). Universidad Nacional de Córdoba (UNC) - [saronica@eco.unc.edu.ar](mailto:saronica@eco.unc.edu.ar)

forma importante las posibilidades de trabajo de los discapacitados, más allá de las atribuibles a causas exclusivamente biológicas.

Metodológicamente se continuó con el paradigma de diseño no experimental de carácter cuanti-cualitativo planteado por Sonia Boiarov (2009) en el proyecto “Telecapacitados”, en el cual no está implicado asociar los datos macro a un marco cuantitativo y los datos micro a un marco cualitativo como podría advertirse rápidamente, sino que se ha dado prevalencia a un enfoque cuantitativo tanto para la detección como para la recolección de datos en fuentes secundarias de los mismos (Censos nacionales, Organismos regionales) y en la recolección directa de datos (encuestas y entrevistas) que permitan generar información de tipo cuantitativa y cualitativa. Por lo tanto, los cuestionarios utilizados en las entrevistas (de diseño propio) contaron con preguntas y estímulos lo suficientemente abiertos como para permitir el mayor desarrollo posible por parte de los entrevistados de los temas en cuestión.

Conforme a los objetivos planteados en la investigación, se identificaron dos grandes áreas de recolección de información: los datos macro provenientes de organismos de Estadísticas y Censos y de organismos regionales de generación de información tales como CEPAL, BID y UNESCO, y los datos micro a partir de información primaria recolectada ad-hoc por los participantes del equipo a través de distintos instrumentos, principalmente entrevistas a actores relevantes que participan en el fenómeno bajo estudio y encuestas (presenciales y/o en línea). Para éste último grupo en los que se estudiaron casos puntuales, se aplicaron técnicas de muestreo de conveniencia.

Se analizó la legislación argentina referida a éste tema, tanto a nivel nacional, provincial como municipal, así como la vigencia/aplicación de programas especiales y se recurrió a fuentes bibliográficas diversas, entre ellas: investigaciones específicas sobre discapacidad y sobre la situación socio-económica en la Región; informes locales, regionales y mundiales; artículos periodísticos y disponibles en la web; documentos y materiales recopilados por diversas organizaciones y movimientos; información solicitada a través de correo electrónico y difundida por informativos digitales especializados para abrir la participación lo más ampliamente posible.

Los avances en nuestros análisis en las áreas tecnológicas y legislativa / normativa fueron divulgándose en diversos eventos, jornadas y congresos específicos de cada tema.

La información estadística utilizada fue la derivada del cuestionario ampliado que se realizó a una muestra de la población en el marco del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En términos generales, el equipo de investigación tuvo que “hacer camino al andar”, sin embargo se obtuvieron buenos resultados ya que pudimos cumplir satisfactoriamente nuestro objetivo general de realizar un análisis integrador de la situación socio-laboral, legislación, y perfil de las personas con discapacidad en el conglomerado urbano del “Gran Córdoba”; y si bien la capacitación en TICs y el “Teletrabajo” son una alternativa viable para su inclusión laboral, pudimos comprobar que no son los primeros puntos a considerar para su desarrollo. Logramos determinar el estado del arte en la materia en Argentina y para el Gran Córdoba en particular, analizando distintas taxonomías y conceptos del teletrabajo, y cómo el mismo puede ayudar a la inclusión social y a la problemática laboral de las personas con discapacidad en el Gran Córdoba.

## INTRODUCCIÓN

Dada las dificultades que siempre han tenido las personas con discapacidad motriz para insertarse en el mercado laboral, es que a través de nuestra investigación usamos responder a algunas preguntas referidas al “Teletrabajo”: ¿Es una opción para mitigar el desempleo?, ¿Puede contribuir a la inclusión laboral de las personas con discapacidad motriz (PCDM)?, ¿Las PCDM se encuentran capacitadas y dispuestas para teletrabajar?, ¿Las empresas del Gran Córdoba se encuentran en condiciones y desean adoptar esta forma de trabajo empleando a PCDM?, ¿Cuáles son las tendencias mundiales al respecto?

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) han cambiado el escenario que el trabajo tradicional imponía a numerosos potenciales trabajadores con discapacidad, eliminando algunos factores de exclusión tales como las barreras urbanísticas, arquitectónicas, de transporte y la discapacidad en sí misma, que dejan de ser relevantes al momento de una contratación.

En España, el “Proyecto de Investigación sobre Teletrabajo de Personas con Discapacidad en Centros de Comunicación Telefónica” llevado a cabo durante el año 2007 a través de un convenio firmado entre el Real Patronato sobre Discapacidad y la Asociación Española de Expertos en Centros de Contacto con Clientes, logra demostrar las posibilidades técnicas y la rentabilidad económica y social del teletrabajo para las personas con discapacidad (PCD) en dicho país.

En Argentina, existe un antecedente de investigación muy importante, quizás el más significativo en la materia realizado en el país, que hace referencia a la inclusión de las PCD a través del teletrabajo. Se lo puede ver reflejado en el libro “Telecapacitados. Teletrabajo para la inclusión laboral de personas con discapacidad”, proyecto coordinado por Sonia Boiarov publicado en el año 2009 que posteriormente, en el año 2011 publica el libro “Telework Argentina. Teletrabajo para el desarrollo sustentable”, una recopilación de trabajos que tratan específicamente el tema y su estado en la Argentina y América Latina.

A nivel Latinoamericano, también podemos mencionar la publicación “Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en Latinoamérica” de Pilar Samaniego de García, publicado en Madrid en el 2006 y el libro “La vinculación laboral de las Personas Discapacitadas que buscan empleo” de Bárbara Murria y Robert Heron, éste último dirigido especialmente a los responsables de la elaboración de políticas y a los administradores de los servicios de colocación de empleos generales y especializados, tanto de los órganos gubernamentales como de los no lo son, para ayudar a las PCD que buscan empleo a encontrar un puesto de trabajo “teletrabajable”.

Y también encontramos algunas publicaciones aisladas que tratan la problemática de una forma similar a la nuestra; por ejemplo, Cristian Salazar, en su obra “Teletrabajo y la inclusión laboral de personas con discapacidad”, cuenta algunos de los resultados preliminares de su encuesta “El teletrabajo como aporte a la inclusión laboral de las personas con discapacidad y con formación profesional en Chile” y presenta una discusión sobre cómo estos resultados pueden contribuir a la contratación de teletrabajadores con discapacidad en su país; Balbinder y Maciel en “Teletrabajo para la inclusión laboral de personas con discapacidades” intentan contribuir a la definición de políticas públicas que permitan la construcción de una sociedad más justa e inclusiva en la Argentina.

Los trabajos mencionados son antecedentes y a la vez motivadores de nuestra investigación, contienen un excelente abordaje del tema a nivel internacional y

latinoamericano; pero aun no se cuenta con información referida al mercado laboral actual que el teletrabajo ofrece a las PCD Motriz (PCDM), como así tampoco se conoce si las PCDM del Gran Córdoba tienen las competencias necesarias como para insertarse en forma inmediata a dicho mercado laboral.

Hemos se ha observado que los gobiernos, en sus diferentes niveles, también han llevado a cabo algunos estudios, muy acotados en el tiempo o en las problemáticas tratadas, abordando temas como accesibilidad ciudadana, educación y cuestiones demográficas relacionadas con la discapacidad, análisis legislativos puntuales referidos a temas relacionados con la salud o programas laborales destinados a discapacitados con competencias para trabajar en las empresas u organismos del estado. Puntualmente, en la provincia de Córdoba, no se reportan datos organizados sistemáticamente relacionados con el estado tecnológico de las empresas para hacer frente a situaciones de teletrabajo; tampoco existe un marco normativo adecuado al nuevo abanico de situaciones que pueden presentarse ante un mercado laboral cambiante, por nuevas generaciones de jóvenes trabajadores con una cultura tecnológica diferente, mayores tiempos de trabajo demandados, nuevas necesidades de puestos de trabajo que no requieren presencia física de las personas que lo realizan, etc. Surge de allí nuestra iniciativa e intención final de nuestro proyecto de investigación, que es contribuir a la definición de políticas locales y provinciales, y porque no también nacionales, que permitan la construcción de una sociedad mas justa e inclusiva, brindando oportunidades de trabajo para todos.

Luego de adentrarnos en la temática, relevar información proveniente de distintos ámbitos de Córdoba y evaluar y comparar resultados con otros estudios realizados en España y Latinoamérica, pudimos observar que además de la escasez y baja aplicación de las normas que regulan la inserción laboral de personas con discapacidad, la necesidad de “autocapacitarse” para considerarse “teletrabajadores” y el desconocimiento por parte de las empresas en temas como son la contratación de este tipo de trabajadores o la incorporación de personal con discapacidad en sus planteles, ha contribuido fuertemente a que esta forma de trabajo no prospere como se esperaba en nuestro país y éstas son solo algunas de las dificultades que limitan en forma importante las posibilidades de trabajo de los discapacitados, más allá de las atribuibles a causas exclusivamente biológicas.

### **MÉTODO**

Metodológicamente, se continuó con el paradigma de diseño no experimental de carácter cuanti-cualitativo planteado por Sonia Boiarov (2009) en el proyecto “Telecapacitados”, en el cual no está implicado asociar los datos macro a un marco cuantitativo y los datos micro a un marco cualitativo como podría advertirse rápidamente, sino que se ha dado prevalencia a un enfoque cuantitativo tanto para la detección como para la recolección de datos en fuentes secundarias de los mismos (Censos nacionales, Organismos regionales) y en la recolección directa de datos (encuestas y entrevistas) que permitan generar información de tipo cuantitativa y cualitativa. Por lo tanto, los cuestionarios utilizados en las entrevistas (de diseño propio) contaron con preguntas y estímulos lo suficientemente abiertos como para permitir el mayor desarrollo posible por parte de los entrevistados de los temas en cuestión.

Conforme a los objetivos planteados en la investigación, se identificaron dos grandes áreas de recolección de información: los datos macro provenientes de organismos de Estadísticas y Censos y de organismos regionales de generación de información tales

como CEPAL, BID y UNESCO, y los datos micro a partir de información primaria recolectada ad-hoc por los participantes del equipo a través de distintos instrumentos, principalmente entrevistas a actores relevantes que participan en el fenómeno bajo estudio y encuestas (presenciales y/o en línea). Para éste último grupo en los que se estudiaron casos puntuales, se aplicaron técnicas de muestreo de conveniencia.

Se analizó la legislación argentina referida a éste tema, tanto a nivel nacional, provincial como municipal, así como la vigencia/aplicación de programas especiales y se recurrió a fuentes bibliográficas diversas, entre ellas: investigaciones específicas sobre discapacidad y sobre la situación socio-económica en la Región; informes locales, regionales y mundiales; artículos periodísticos y disponibles en la web; documentos y materiales recopilados por diversas organizaciones y movimientos; información solicitada a través de correo electrónico y difundida por informativos digitales especializados para abrir la participación lo más ampliamente posible.

La información estadística utilizada es la derivada del cuestionario ampliado que se realizó a una muestra de la población en el marco del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En cuanto a los recursos utilizados para relevar, procesar y analizar toda la información, se trabajó con herramientas Web 2.0, programas de estadística específicos y herramientas de automatización de oficina.

En varias oportunidades tuvimos que adaptar lo planificado a las circunstancias; tres casos fueron significativos: la muestra de empresas a entrevistar, el acceso a información de capacitación de personas con discapacidad y la disponibilidad de datos censales actualizados para la comparación de estudios.

Para el relevamiento y producción de información se diseñaron, probaron y registraron 3 (tres) formularios:

1. Para recopilar información de las empresas. Se relevaron 55 (cincuenta y cinco) puntos, organizados en 5 (cinco) módulos, que expresan las respuestas (muchas de ellas abiertas) de los responsables del área de recursos humanos de 24 (veinticuatro) empresas de diferentes rubros del Gran Córdoba.

2. Para recopilar información de las personas con discapacidad. Se relevó información correspondiente a 38 (treinta y ocho) puntos, organizados en 5 (cinco) módulos, que expresan las respuestas (muchas de ellas abiertas) de 31 (treinta y una) personas con discapacidad que fueron entrevistadas.

3. Para recopilar información correspondiente a consultoras que trabajan con temas relacionados a los RRHH. Se relevaron 40 (cuarenta) puntos, también organizados en 5 (cinco) módulos, que representan las respuestas (muchas de ellas abiertas) de 5 (cinco) consultoras que trabajan en el ámbito del Gran Córdoba que fueron contactadas y accedieron gentilmente a respondernos.

Los formularios de relevamiento fueron digitalizados, permitiendo que los mismos sean gestionados en línea, para hacerlos más accesibles a través de cualquier herramienta Web 2.0 y posibilitar la carga y el acceso a la información desde cualquier lugar y equipo.

Toda la información relevada fue procesada utilizando “cloud technology” y se encuentra disponible para ser utilizada en futuros proyectos de investigación.

Se organizó, sistematizó y analizó toda la información disponible considerando tres grandes áreas temáticas: la tecnológica, la legislativa /normativa y la estadística. Los avances en nuestros análisis en las áreas tecnológicas y legislativa / normativa fueron divulgándose en diversos eventos, jornadas y congresos específicos de cada tema.

Las mayores dificultades encontradas en el desarrollo del presente proyecto de investigación, se identificaron como aquellas relacionadas con la indiferencia con que algunos empresarios argentinos, especialmente medianos y pequeños, reciben iniciativas de esta índole, lo cual tuvimos que subsanar con la aplicación del muestreo por conveniencia. Algo similar ocurrió a la hora de entrevistar funcionarios públicos. También surgieron demoras y dificultades para concretar las entrevistas con los responsables de las áreas de recursos humanos de nuestra muestra objetivo inicial, lo que nos obligó a replantearla a finales de la ejecución de nuestro cronograma. Finalmente, se logró entrevistar a referentes de 24 empresas, de los cuales se constató que 2 casos pertenecen al Club de Empresas Comprometidas de Córdoba.

### IMPACTO REGIONAL

El proyecto analizó los temas “mercado laboral”, “teletrabajo” y “discapacidad” en forma conjunta, integrando la tecnología utilizada en las organizaciones, los aspectos sociales y culturales del Gran Córdoba, las cuestiones legales y normas laborales que rigen actualmente la región, los tipos de discapacidades y competencias de las personas con discapacidad y los puestos de trabajo que podrían funcionar a través del teletrabajo.

Comprobamos que en Córdoba no se cuenta con datos estadísticos actuales referidos a las personas con discapacidad y a la tecnología que sean “comparables” entre distintos años, o bien para una misma época a nivel internacional.

Si bien el teletrabajo es una temática emergente y que está en gestación en todo el mundo, es una realidad que ha llegado hasta nuestros mercados laborales y forma cada vez más parte de las tendencias laborales de la población local.

Además nos topamos con otras organizaciones que trabajaban regionalmente en el tema discapacidad e inclusión laboral de personas con discapacidad, como por ejemplo el “Club de Empresas Comprometidas”, Organismos Públicos de acción social y otras ONG, sin embargo, fue muy difícil compartir información o instancias de relevamiento de la misma.

El teletrabajo además de la gestión del capital humano puertas adentro de las instituciones, exige un cambio cultural en la organización del trabajo por parte de todos los actores: teletrabajadores, trabajadores presenciales, supervisores y gerentes. Este cambio necesariamente debe estar acompañado de una normativa (un marco legal de nivel internacional) que regule estas cuestiones.

En nuestra investigación pudimos observar que los potenciales empleadores de PCD, en general no presentan una actitud favorable hacia tales contrataciones, sea por ignorancia, prejuicio o la inseguridad jurídica que provoca tomarlos como cuentapropistas, cuando las circunstancias están dadas para ello.

Analizamos conjuntamente la propuesta de ley nacional que data del año 2007 y un proyecto provincial más reciente, presentado en la legislatura de Neuquén, que también propone la promoción y difusión del teletrabajo como instrumento genuino para mantener y generar empleo en cualquiera de sus formas a través de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC, comparándolos con algunos de los ya implementados en otros países, principalmente en aquellos lugares donde el “teletrabajo” ya se encuentra legislado y/o en instancias más avanzadas de tratamiento.

Pudimos comprobar que no es la tecnología en las organizaciones, ni las competencias de las PCD las que rigen éste mercado laboral. Para la inclusión laboral de las PCD a través del teletrabajo es necesario que se derriben barreras más

complejas, como los prejuicios y el desconocimiento que existen para con ambos temas en cuestión: el empleo de las PCD y el teletrabajo.

## **RESULTADOS**

En términos generales, el equipo de investigación se encuentra muy conforme con lo logrado, ya que no se trata de un tema fácil y ya estudiado, por lo que tuvimos que “hacer camino al andar”. Teniendo esto en cuenta, logramos cumplir satisfactoriamente nuestro objetivo general de realizar un análisis integrador de la situación socio-laboral, legislación, y perfil de las personas con discapacidad en el conglomerado urbano del “Gran Córdoba”; y si bien la capacitación en TICs y el “Teletrabajo” son una alternativa viable para su inclusión laboral, pudimos comprobar que no son los primeros puntos a considerar para su desarrollo.

En éste proyecto de investigación se logró determinar el estado del arte en la materia en Argentina y en el Gran Córdoba, analizando distintas taxonomías y conceptos del teletrabajo, y cómo el mismo puede ayudar a la problemática laboral de las personas con discapacidad. Se compararon libros y publicaciones realizadas tanto en Europa como en América Latina. Se realizó el posicionamiento epistemológico del tema, se buscaron definiciones y se conceptualizaron algunos puntos que, por ser un tema aun poco investigado en nuestro ámbito, resultaron ser un gran aporte en ese sentido.

En agosto de 2012 en el anterior “Telework 2012” que se llevó a cabo en San José, Costa Rica, fueron expuestos algunos de los avances habíamos obtenidos hasta ese momento con respecto a los estudios estadísticos y demográficos realizados en nuestra primera etapa de trabajo. (ARONICA, Sandra y GASTÓN, Tomás, 2012). Allí analizamos los aspectos socio-culturales, laborales y regímenes especiales propuestos por el Estado Argentino, que fueron incluidos bajo el título: “El teletrabajo como alternativa de empleo de los discapacitados motrices en Córdoba-Argentina. Situación actual”, ponencia que resultó ganadora. Ante nuestra imposibilidad de estar presentes para exponerla, con la ayuda del Área de Comunicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, realizamos una presentación multimedia interactiva con la intención de que la misma fuera proyectada en dicho evento

También se avanzó con el análisis de las leyes y normativas argentinas relacionadas a la discapacidad y el teletrabajo. En correspondencia con esto, se procedió a generar una ponencia denominada “Consideraciones acerca de una mejor inclusión de las personas con discapacidad en el teletrabajo”, que formó parte del 4to panel en el 5to Congreso de Derecho Laboral y Relaciones de Trabajo llevado a cabo en septiembre de 2013 en Iguazú, Argentina. (Gastón y Aronica, 2013). Aquí se exploraron algunas posibilidades de encuadramientos legales alternativos para el empleo de personas con discapacidad (PCD) a través del teletrabajo, analizando alternativas que, sin violentar la ley, trate de delimitar los contextos, circunstancias, formas particulares de trabajar, de organizarse, de los controles, jornadas, estímulos, tipos y formas de remuneración (entre otras), con vistas a que, la forma jurídica de encuadramiento que las partes adopten de buena fe, coincida con los criterios que la autoridad administrativa del trabajo o los jueces establezcan y/o apliquen en sus sentencias. Para ello, se revisaron los criterios jurisprudenciales, aportes doctrinarios de juslaboralistas que analizaron el teletrabajo en Argentina y otras normativas y programas vigentes en España y países latinoamericanos que nos sirvieron de referencia.

Se estudiaron los aspectos tecnológicos a ser considerados para la implementación del teletrabajo en las empresas cordobesas y las conclusiones logradas en este punto fueron publicadas y difundidas en el Simposio Argentino de Informática y Derecho realizado en el marco de las 43 JAIIO bajo el título: “Teletrabajo y la inclusión laboral de personas con discapacidad motriz. Situación en el Gran Córdoba” en el mes de septiembre de 2013. (Aronica y Gastón, 2013). Aquí se concluyó que si bien las cuestiones referidas a las tecnologías actuales permiten suficientemente el teletrabajo, aun en las instituciones y en la sociedad, el tema no se ha instalado, posiblemente por la falta de un marco normativo que resguarde los intereses de las partes en cuestión.

Es importante considerar que, si bien los artículos mencionados tienen una alta cuota de análisis teórico, en todas las oportunidades se los ha vinculado y comparado con los casos relevados por el equipo de investigación y que estaban a nuestro alcance analizar. Esto opera como una limitación en tanto que no se pueden proyectar interpretaciones generales como oportunamente fueron detalladas, pero también se transforma en una fortaleza ya que al contrastar estos casos con otros estudios realizados en América Latina y/o España es posible observar que los mismos presentan características similares y en algunos casos particularidades con respecto a lo analizado en otras partes del mundo.

El tema teletrabajo e inclusión también fue difundido en un evento organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba, entidad que, (entre sus comisiones integradas por matriculados), cuenta con una destinada a los profesionales con discapacidad. Se nos requirió y aceptamos colaborar con esta entidad profesional, en el diseño de un programa destinado a facilitar la inclusión de tales PCD en el mercado de trabajo conforme lo recomiendan las últimas investigaciones sobre el desarrollo de las TIC's, el Teletrabajo y la ayuda que se puede dar a las personas excluidas por su discapacidad.

A continuación compartiremos algunos de los resultados obtenidos en nuestros relevamientos. Muchas de las preguntas realizadas en las entrevistas a referentes empresarios y/o de áreas de Recursos Humanos de importantes empresas cordobesas, a Consultoras de Córdoba que prestan servicios de consultoría y selección de personal a empresas cordobesas y personas con discapacidad que conforman actualmente la población económicamente activa de Córdoba.

Se entrevistaron de forma telefónica a 31 (treinta y una) Personas con Discapacidad (PCD) pertenecientes a la Base de Datos del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, por lo que en éste caso en particular, algunas respuestas (como el nivel de estudios por ejemplo), podría estar sesgado por la característica de la muestra seleccionada para la entrevista. El relevamiento a PCD arrojó los siguientes resultados:

- el 97% de las personas con discapacidad (PDC) entrevistadas estarían dispuestas a “teletrabajar” y residían con su grupo familiar.
- El 58% de la muestra trabajaba actualmente y el 29% de las PCD entrevistadas recibían subsidio o ayuda económica de algún organismo (nacional 67%, provincial 11% y municipal 11%)
- El 52% de las PCD potenciales teletrabajadores dijo que le era indistinta la modalidad de contratación utilizada y el 32% manifestó optar por la más conveniente para la empresa y el trabajador.
- Todas las PCD entrevistadas (argentinas con edades que iban entre los 19 y 60 años) contaban con conocimientos de otro idioma, (inglés 69%, portugués 13%, francés 6% y 13% otro idioma) y estudios secundarios (38%), universitarios (29%) y terciarios (32%). El 61% de las PCD entrevistadas está en contacto con organismos que

coordinan el empleo para la discapacidad que padecen y el 82% recibieron por parte del mismo capacitación y formación.

- En cuanto a conocimientos TIC, el 23% de las PCD maneja un procesador de texto, el 20% una hoja de cálculo, el 23% un e-mail, y el 21% web y redes sociales. También el 32% manifestó que dichos conocimientos se adquirieron en forma “autodidáctica”, mientras que el resto lo hizo en instituciones educativas.

- El 34% de las PCD entrevistadas dijo estar familiarizados con el uso de PC, el 30% con Netbook y el 36% restante con aparatos móviles.

- El 52 % de las PCD manifestó NO conocer la modalidad de “teletrabajo”

Se entrevistaron en forma personal a 24 (veinticuatro) responsables de las áreas de Recursos Humanos de Empresas pertenecientes al Gran Córdoba de distintos rubros, sólo en 2 (dos) casos pudimos comprobar que también pertenecían al Club de Empresas Comprometidas (con la discapacidad) de Córdoba. El relevamiento a Empresas arrojó los siguientes resultados:

- En el 37% de los casos las empresas buscan cubrir una vacante internamente (con personal que ya trabaja en la empresa), en el 41 % de los casos su área de RRHH lleva a cabo la selección de los postulantes, el 4% recurre a una consultora externa para que realice la selección y el 19% utiliza una combinación de alternativas.

- El 92% de las empresas conoce ésta modalidad de trabajo, pero cuando le preguntamos si se utilizaba como tal, el 38% manifestaron que si, es decir que si teletrabajan, el 50% manifestaron no utilizarlo y el 12% no contestó a la pregunta.

- Sin embargo, cuando consultamos si existen empleados que realizan su trabajo fuera de la empresa utilizando las TIC el 46% respondió que SI, otro 46% respondió que NO y el 8% no contestó. Lo que evidencia cierto “resquemor” a manifestar abiertamente que en la empresa se “teletrabaja”.

- El 50% de los teletrabajadores actuales, utiliza equipos provistos por el empleador (29% son PC, 25% son Notebook, 42% equipos móviles, 4% otros) y en el 78% de los casos no variaban con respecto a los utilizados en la empresa.

- El 42% de las empresas contrataron algunas vez PCD, el 54% No y el 4% restante no contestó. Sin embargo, también manifestaron que las PCD se desempeñarían muy bien (67%) en su empresa, bien (29%) y no contestó (4%). Por lo que es difícil establecer el porcentaje de empresas que “realmente” estarían dispuestas a emplear a PCD que cumplan con las competencias requeridas para los puestos a cubrir.

Se entrevistaron en forma personal y en línea a 5 (cinco) Consultoras de Recursos Humanos de la ciudad de Córdoba. El relevamiento a Consultoras arrojó los siguientes resultados:

- Solo 3 realizaban tareas de selección de personal.

- Ninguna llevó a cabo selecciones para puestos de “teletrabajo”.

- Ninguna prestó servicios a sus clientes relacionados con PCD.

- Todas las consultoras manifestaron conocer la modalidad de teletrabajo, el 60% dijo utilizarlo, el 20% no utilizarlo y el 20% restante utilizarlo en ocasiones especiales.

- Manifestaron que el 40% de sus empresas clientes si usan teletrabajo y algunos de los servicios prestados relacionados con el teletrabajo y/o la discapacidad fueron para actividades relacionadas con: aulas virtuales, ventas telefónicas y capacitación.

- Cuando se les preguntó por la modalidad de contratación que ellas recomendarían a sus clientes para casos de PCD teletrabajadores, el 60% dijo la más conveniente para la empresa y el teletrabajador, 20% dijo contrato con relación de dependencia y el 20% restante el mas conveniente para la empresa.

- Todas estuvieron de acuerdo en que la implementación de incentivos para la contratación de PCD teletrabajadores motivaría a sus clientes a contratarlos.
- Todas estuvieron de acuerdo en sugerirles a sus clientes que contrataran a una PCD para teletrabajar.
- Todas estuvieron “Muy de acuerdo” en que los empresarios no salen a buscar trabajadores con discapacidad y que existe mucho desconocimiento de las capacidades y competencias de éstas personas
- Todas coincidieron en que las empresas tienen ciertos prejuicios a la hora de contratar PCD.
- Todas estuvieron de acuerdo en que “teletrabajar” supone una mejora en las condiciones de trabajo que posibilita aumentar la productividad, que es bueno pero todavía no está instalado en el mercado laboral y que de tener personas teletrabajando traería ahorros a sus empresas clientes.
- Cuando les preguntamos si sus empresas clientes estarían dispuestas a invertir para generar un puesto teletrabajable para que sea ocupado por una PCD, 4 consultoras (80%) dijeron que sí y 1 (20%) dijo que no.

Para el equipo de investigación el presente estudio fue todo un desafío, ya que además de estudiar el tema nos propusimos vivir en carne propia las ventajas y desventajas de ésta modalidad de trabajo.

Comprometerse en un tema como éste, provoca satisfacciones: el reconocimiento permanente por quienes vienen trabajando en el tema desde hace tiempo, el aliento a no abandonar y a profundizar aún más éste tema de estudio hasta llevarlo a los niveles internacionales, y muchas propuestas de trabajo en conjunto. Pero también nos produjo un fuerte sentimiento de decepción, sobre todo el poder comprobar que no son la falta de educación o capacitación en el uso de la tecnología, ni la modalidad de trabajo (en este caso el teletrabajo) lo que limita el empleo de las personas con discapacidad, sino barreras mucho más complejas, como lo son los prejuicios humanos y la precaria normativa que existe al respecto.

Cuando le consultamos a los empresarios acerca de las condiciones que consideraban debían darse para promover el teletrabajo en sus instituciones, muchos no respondieron y otros nos manifestaron lo siguiente:

“primero hay analizar qué puesto podrían ser teletrabajables...”

“contratación de jóvenes que se incorporan al mercado laboral ya capacitados en teletrabajo”.

“Cambiar el paradigma de las horas de trabajo por objetivos... Y que las condiciones de contratación sean iguales a quienes hacen trabajo presencial”.

“Infraestructura tecnológica y definición de procesos adecuados y directrices acotadas”

“capacidad autónoma para trabajar”

“objetivos claros y medibles en el trabajo de cada uno para poder hacer seguimiento... y que no sea tan importante el vínculo directo con clientes internos o externos”

“un marco legal adecuado”

## DISCUSIÓN

Definiciones de lo que significa “teletrabajo” encontramos muchas y muy diversas, al igual que las clasificaciones que se realizan del mismo. Autores como Albert Agustinoy, Thibault, Ortiz Chaparro, Nilles, Gray, Hodson y Gordon, y organizaciones como OIT y European Community Telematics / Telework Forum, así como también legislaciones y libros blancos avanzan en su definición incorporando diferentes términos (o palabras) para hacer referencia a la temática. Por ejemplo: trabajo móvil, teletrabajo, telework, telecommuting o mobile worker son algunos de los términos encontrados. Todos coincidimos en que las TIC han favorecido el desarrollo de esta “modalidad de trabajo” con distintas explicaciones del por qué aun no se difunde como debería, planteando además en muchos casos las medidas o puntos a considerar para su implementación. Todos coincidimos en que su adopción no es simple y debe ser cuidadosamente planificada y llevada a cabo. (Ortiz Chaparro, Jack Nilles, Vittorio Di Martino).

También encontramos diferentes formas de clasificarlo: 1) de acuerdo a la proporción del tiempo, 2) el espacio y 3) el del método o modo en que se trabaja, pero coincidimos con la idea de Albert Agustinoy expresada en su libro “Derecho y nuevas tecnologías” en el cual hace referencia a 3 características comunes en todo Teletrabajo y que lo distinguen como una “modalidad de trabajo”:

- a) Que el trabajo que se realiza fuera del lugar normal de trabajo.
- b) Que el teletrabajo implica el uso de las TIC,
- c) Que el trabajo se organiza de una manera diferente. Esto se deriva de las 2 anteriores y es importante porque ayuda a distinguir las personas que se pueden considerar “teletrabajadores” de otros trabajadores que solo reúnen las 2 primeras características.

*“Hoy en día, la tecnología ha traído profundos cambios en el trabajo de las personas, con organizaciones sin fronteras, espacios de trabajo virtuales, y el potencial, para la conexión inalámbrica con el trabajo en tiempo real. Las empresas más avanzadas y competitivas saben, que el equilibrio de vida personal y laboral de los empleados, incide directamente en la obtención de mejores resultados y destacan aspectos como el estrés, la rotación, el ausentismo, el agotamiento y la insatisfacción con el trabajo, la familia y la vida, como factores, que mal gestionados, les hace ser menos competitivos”...* de Edwards y Rothbard, Kreiner, Parasuraman y Greenhaus, Rice, Frone, y McFarlin todos autores citados en “El libro blanco del teletrabajo en España” (Fundación Masfamilia, 2012).

Algunas de las respuestas que intuitivamente nos dieron los empresarios entrevistados, las menciona Molano (2012) en el “Libro blanco: El ABC del teletrabajo en Colombia”, en el cual se grafica muy bien qué se necesita para implementar el teletrabajo en una empresa, haciendo referencia al marco jurídico, un modelo organizacional adecuado e infraestructura tecnológica que permita la interacción y el trabajo colaborativo, incluso aquí se llegan a dar algunas pautas simples y muy útiles para su implementación en las organizaciones tales como: realizar una autoevaluación, llevar a cabo una planeación, hacer una prueba piloto, evaluar los resultados y finalmente adoptar el modelo.

Existe mucha bibliografía referida a cómo implementar el teletrabajo en forma exitosa, por ejemplo la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia (2010) que presenta modo de autoevaluación una serie de puntos a considerar bajo el título: “¿Está su empresa preparada para el teletrabajo?” y además en sus anexos muestra

ejemplos de: 1) Modelo de análisis de puestos de trabajo teletrabajables, 2) solicitud de participación en el programa de teletrabajo, 3) modelo de renuncia de la participación en el programa de teletrabajo, 4) modelo de comunicación de baja en el programa de teletrabajo, 5) modelo de anexo al contrato, 6) test para la evaluación de los riesgos laborales de puestos, 7) fichas para la evaluación del programa de teletrabajo por parte de los teletrabajadores y 8) Modelo de evaluación de los participantes del programa por los supervisores.

Siguiendo a Marta Alles (2005) para la definición de puestos de trabajos teletrabajables es necesario tener en cuenta el tipo de trabajo, la personalidad requerida para el puesto y los elementos que serán necesarios para realizar la tarea, a la vez que habla de “empresas flexibles” y con un determinado estilo para implementar el teletrabajo sin precisar demasiado sobre el mismo. La autora también detalla en su libro el marco necesario para una experiencia exitosa de teletrabajo pero haciendo foco en los recursos humanos y las relaciones laborales

El crecimiento del teletrabajo en los últimos años en otros países, presagia una evolución favorable, como se advierte en experiencias de la Unión Europea, Canadá, Estados Unidos, y en países de nuestra región como Costa Rica, Brasil, Colombia y Chile. Más allá de su crecimiento, el teletrabajo además de la gestión del capital humano puertas adentro de las instituciones, exige un cambio cultural en la organización del trabajo por parte de todos los actores: teletrabajadores, trabajadores presenciales, supervisores y gerentes. Este cambio necesariamente debe estar acompañado de una normativa (un marco legal de nivel internacional) que regule estas cuestiones.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011) en su punto 6 habla de la gestión del teletrabajo haciendo referencia a la 1) voluntariedad, 2) reversibilidad (derecho a volver al puesto presencial), 3) consideración del perfil del teletrabajador para que reúna con las condiciones necesarias, 4) contrato individual celebrado entre la empresa y el teletrabajador que contenga como mínimo las siguientes condiciones: voluntariedad, reversibilidad, tiempos de trabajo, espacio y condiciones de trabajo adecuadas, medios materiales y equipamiento, protección de datos y uso de internet y condiciones de prevención, seguridad y salud a cumplir por el teletrabajador, 5) capacitaciones necesarias, 6) políticas, normas y acciones a tener en cuenta, 7) responsabilidades de cada una de las partes y 8) guía de pautas de trabajo y consejos útiles para desempeñarse en la modalidad. Aquí también se habla de la formación, la evaluación y desarrollo, la compensación de los gastos por teletrabajo y la libertad sindical de los teletrabajadores, así como las condiciones de salubridad, seguridad, privacidad, confidencialidad de la información y protección de sus activos que la empresa deberá considerar.

En el caso documentado de la empresa Repsol, *“el teletrabajo se concibe como una fórmula de prestación de servicios, a la que se accede de forma voluntaria, que permite a los empleados que puedan desarrollar parcialmente su jornada laboral desde su domicilio. Está basado en la confianza mutua y deriva de una clara apuesta corporativa por incrementar la motivación de los empleados comprometidos, otorgándoles mayor calidad laboral y flexibilidad”*. (El libro blanco del teletrabajo en Repsol. Adaptando el trabajo a la vida, Sanz Mendiola, 2012)

Según Pardo Rueda (2012) los derechos y obligaciones de las partes en el teletrabajo son:

1. Aportes al sistema de Seguridad Social así como al sistema que cubre los Riesgos Laborales.

2. Suministro de equipos informáticos, aunque las pates pueden pautar y el empleador puede compensar los mayores costos que le genera al trabajador, teniendo en cuenta las desventajas de éstos casos en la seguridad de la información corporativa.

3. El empleador no puede trasladar los costos asociados con los servicios públicos, por lo que deberá reconocércelos al empleado.

4. Jornada del teletrabajador. Si bien esta modalidad se basa en la flexibilidad y confianza, se deberán indicar los días y horarios en que el teletrabajador realizará sus tareas que deberá darse en el marco de la jornada máxima legal, evitando así la sobrecarga de trabajo.

5. Las obligaciones por parte del empleador y del empleado que se mencionan son muchas y ajustadas a la ley de trabajo de Colombia, por lo que para éste punto en particular, no haremos referencia.

6. Derecho de los trabajadores. La igualdad de trato es uno de los principios vitales del teletrabajo. La modalidad debe ser utilizada para mejorar las condiciones de trabajo del empleado.

Creemos que todos estos puntos deben considerarse en una normativa que rija a nivel internacional. Si miramos la legislación española tampoco ha hecho frente aun a la falta de regulación específica en relación al teletrabajo. La principal referencia normativa es el Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo, firmado por los agentes sociales en Bruselas el 16 de junio de 2002, y su inclusión en la negociación colectiva nacional. (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, 2010). Los temas desarrollados en este acuerdo marco son: Igualdad en los derechos con el resto de la plantilla, Medidas para la protección de datos, Regulación sobre el equipamiento, Derechos colectivos y de representación de los trabajadores, Organización, gestion del tiempo y carga de trabajo, Salud y seguridad laboral, Respeto a la vida privada y Caracter voluntario y reversible del teletrabajo.

Para promover los cambios en el mercado de trabajo a raíz de la propagación de las TIC, es importante la negociación colectiva y la incorporación del teletrabajo en los convenios colectivos, ya que así se reforzará el cumplimiento de los derechos, mejorando las condiciones de trabajo, salud y seguridad de los teletrabajadores, así como también cuestiones relacionadas con la conciliación entre la vida laboral y familiar. Para promover estos cambios en línea con los convenios (175/94, trabajo a tiempo parcial y 177/96, trabajo a domicilio) y recomendaciones de la OIT (2011), el Estado y las organizaciones empresariales y sindicales deben llevar a cabo una política de sensibilización y transformación cultural, tarea a largo plazo que debe emprenderse a través de distintas instancias.

Muchas de estas cuestiones ya fueron incluídas en las legislaciones de los países latinoamericanos que ya avanzaron en regular este tema como lo son: Perú, Uruguay, Brasil y Colombia. Argentina, cuenta con un proyecto de ley a nivel nacional (aun no sancionado) y con una ley de nivel provincial (Neuquén) que tratan de regular esta modalidad de trabajo.

Si bien la medición del teletrabajo es un proceso emergente, incluso para los países más desarrollados, algunos países han logrado avances importantes tanto en la medición como en la adopción de esta práctica laboral (Holanda, Estados Unidos, Inglaterra y Alemania). En contraste, América Latina aparece como una región que no ha logrado un consenso en la temática y por ende no ha encontrado un camino fácil para la medición del fenómeno. Una muestra de ello es que la Oficina Regional de la

Organización Internacional del Trabajo aún no ha logrado posicionar la temática ni dar lineamientos claros para su medición en la región. Después de haber hecho una primera exploración a las oficinas nacionales de estadística de algunos países de América Latina sobre la medición del teletrabajo, solamente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), a través de su Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), y el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) del Gobierno de Chile a través de su Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), lograron reportar datos pertinentes y confiables sobre la dinámica del teletrabajo en el mercado laboral (Sanchez Galvis, 2012)

El Programa Sociedad de la Información de la CEPAL ha estudiado ampliamente el avance de las tecnologías de información y comunicación, así como también sus características, sus usos e impacto, y los retos futuros que implican éstas para el desarrollo social y económico de individuos, gobiernos y sectores productivos de los países de la región. En esta línea, el uso de las tecnologías de la información y comunicación con fines de trabajo o generación de ingresos, representa una tendencia que merece ser medida, caracterizada y analizada. El teletrabajo, a pesar de ser una temática emergente y que está en gestación, es una realidad que ha llegado hasta los mercados laborales de los países de la región y que forma cada vez más parte de las tendencias laborales de la población. Sin embargo, aún no hay un consenso oficial sobre la definición y la caracterización del teletrabajo y su medición oficial. (Molano, 2012).

En cuanto a la medición del otro aspecto a considerar, las PCD, en el capítulo IV de su libro, Pilar Samaniego De García (2006) habla de la población con discapacidad en Latinoamérica y la información estadística disponible, realizando un análisis bastante detallado de la situación, país por país, con sus tendencias y preguntas utilizadas en cada censo, concluyendo finalmente que: *“realizar comparaciones con los datos de la Región es tan riesgoso como complicado, la disparidad de enfoques, el año en que se recogen los datos y se sistematiza, la cultura y otras variables presentes, limitan la posibilidad de un análisis comparativo concreto”*. Con respecto al manejo de la información estadística, nosotros pudimos comprobar que Argentina y más precisamente el Gran Córdoba no cuenta con datos estadísticos actuales referidos a las personas con discapacidad y a la tecnología que sean “comparables”. Las incongruencias en las mediciones de las que habla Pilar, fueron confirmadas con lo expresado por las autoridades de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba: *“en cada relevamiento censal se cambian la formas de parametrizar las discapacidades”* (según los años y quien lo lleva a cabo), por lo que no fue posible “cotejar” algunos aspectos planificados y otros fueron analizados a costa de perder confiabilidad. El otro aspecto de importancia a considerar es la debilidad de la información estadística en Córdoba y Argentina sobre TIC (sólo existe la que se refiere a la población general), lo que genera problemas para estimar los niveles de acceso, disponibilidad y uso que de estas tecnologías referidas a un grupo de la sociedad, para este caso en particular, que hacen las personas con discapacidad.

Coincidimos plenamente con lo expresado por Pilar Samaniego De García (2006:145): *“Mientras investigadores y académicos especulan acerca de la significación social y cultural del crecimiento de la población con discapacidad, resulta difícil encontrar a nivel mundial, regional y local datos estadísticos reales y actualizados que permitan conocer la situación de las personas con discapacidad. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) habla del 10% de personas con*

*discapacidad en América Latina y el Caribe, Canadian Association for Community Living (CACL) afirma que para Centroamérica la prevalencia es entre 13% y 18% , el Banco Mundial sostiene que en países en desarrollo sería entre 15% y 20% la población que sufre distintos tipos de discapacidades”.*

Si quisiéramos comparar, desde un punto de vista estadístico sobre el Teletrabajo en España también existen pocos datos cuantitativos, ya que los datos oficiales de las condiciones de trabajo españolas, proporcionan muy poca información sobre el tema. A pesar de la escasez de datos rigurosos, algunas fuentes consultadas muestran que a un 57% de los trabajadores españoles les gustaría que su empresa les ofreciera la opción del Teletrabajo. Sin embargo, la realidad es que sólo un 26% de los españoles, realiza algún tipo de trabajo desde casa, mientras en Europa la media es de un 35%. (Fundación Másfamilia, 2012).

Es posible mencionar algunas cifras regionales tomadas de diversas fuentes. Ratificando la idea que el Estado debe crear algunas condiciones y estímulos que favorezcan la contratación de PCD en relaciones de trabajo con la modalidad teletrabajo, es conveniente ver brevemente la cantidad de personas con discapacidad, desocupadas en nuestra Provincia (Córdoba), según se evidencia en una nota periodística, La Voz del interior pag. 10 A, sábado 20 de Julio de 2013, expresa: *“Conseguir trabajo, una odisea para personas con discapacidad... Existen planes promocionales para empresas, pero pocos son los que acceden al empleo formal. En dos años, se generaron en el país sólo dos mil puestos por programas de la Nación. “*

Según estimaciones del Ministerio de Trabajo de la Nación, bajo sus programas se emplearon en todo el país unas dos mil personas en los últimos dos años, una cifra baja en relación con la población específica. No brindaron datos desagregados para Córdoba, pero pudimos observar que, según el Censo 2010, en esta provincia hay 402.512 personas con discapacidad. Datos del INDEC indican que el 81 por ciento tiene entre 15 y 64 años. Según planteó un funcionario de dicho Ministerio, hay falta de conocimiento y miedo por parte de empresarios a este tipo de contratación se asegura que la siniestralidad del trabajador con discapacidad “es ínfima, casi inexistente” porque son personas “muy cuidadosas de sí mismas, que no se exponen a tareas riesgosas”. A la vez, acotó que subsiste “una cultura de discriminación en algunos sectores”.

Las dificultades para que los teletrabajadores con discapacidad obtengan trabajo no solo se experimentan en nuestro país o región. Por ejemplo, en el caso en el Estado Zulia, Venezuela<sup>2</sup>, se evidencia que a pesar de los beneficios derivados de la utilización del teletrabajo por parte de las empresas Zulianas, desde el punto de vista empresarial, se ha argumentado que el teletrabajo supone gastar más en equipamiento, establecer cambios organizativos, crear nuevos mecanismos para evaluar y controlar al trabajador y, en definitiva una reducción del trabajo en equipo. Igualmente se han expuesto argumentos para evidenciar los posibles riesgos del teletrabajo en los empleados, entre estos las sensaciones de aislamiento e inseguridad laboral o, incluso, ver reducidas las posibilidades de ascenso.

En este mismo sentido, el sociólogo Ortiz (1999) en su estudio titulado El Teletrabajo, indica que esta modalidad de empleo supone un elevado coste en los equipos, la imposibilidad de controlar el presentismo de los trabajadores, la mayor dificultad de organizar el trabajo en equipo, además de una fuerte desorientación inicial

---

<sup>2</sup> [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-85972006000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-85972006000200004&script=sci_arttext)

de los trabajadores, desvinculación y desarraigo respecto de las empresas para las que trabajan, lo que provoca que éstas vuelvan a montar sus infraestructuras.

## **CONCLUSIONES**

El avance de la ciencia y la tecnología, ha posibilitado dar un salto cualitativo y cuantitativo en las posibilidades de trabajo que actualmente disponen las personas con discapacidad. Está demostrado que las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), han traído cambios sustanciales en la forma en que desarrollamos nuestras tareas, pero por sí solas, no pueden garantizar posibilidades concretas de empleo. Se está comenzando a tomar conciencia del “teletrabajo” en países como la Argentina, y en Córdoba se sigue ésta tendencia. Nuestro estudio confirma lo que otros señalan: la insuficiencia de adaptaciones estructurales, que abarcan temas tan diversos como la educación, la disponibilidad tecnológica y la legislación, así como también un verdadero cambio cultural en la sociedad en su conjunto, son los puntos más relevantes a los que hemos arribado.

Nuestro proyecto de investigación integró temas que difícilmente se los encuentra analizados en forma conjunta. Las dimensiones “mercado laboral”, “teletrabajo” y “discapacidad” generalmente son abordadas en forma independiente. Por ello fue necesario tratar en forma conjunta la tecnología utilizada en las organizaciones; los aspectos sociales y culturales del Gran Córdoba; las cuestiones legales y normas laborales que rigen actualmente la región; los tipos de discapacidades y competencias de las personas con discapacidad y los puestos de trabajo que podrían funcionar a través del teletrabajo.

El teletrabajo, a pesar de ser una temática emergente y que está en gestación, es una realidad que ha llegado hasta los mercados laborales de los países de la región y que forma cada vez más parte de las tendencias laborales de la población mundial, sin embargo, no es reconocido como tal al interior de las organizaciones. La tecnología aplicada en la gran mayoría de las empresas relevadas permitiría, sin mayores cambios, adaptar el teletrabajo, y por ende, incluir a personas con discapacidad. Sin embargo, detectamos la existencia de ciertas limitaciones culturales para su adopción así como reticencias por parte de los entrevistados a admitir que en sus empresas existen puestos de trabajos que ya se encuentran teletrabajando.

Notamos una gran precariedad en la aplicación de las leyes y normativas referidas al tema discapacidad (y teletrabajo), incluso analizados en forma independiente, tanto a nivel nacional como provincial. Si bien es escasa la normativa protectora de las PCD en procura de mejorar su empleabilidad, más relevante en sus efectos, resulta la falta de voluntad política de hacer cumplir las disposiciones vigentes. Más lamentable aun es la comprobación del escaso cumplimiento de los cupos fijados en normas legales vigentes que deben cumplir las organizaciones públicas. Solo se pudieron detectar incipientes manifestaciones de Responsabilidad Social Empresaria en algunas empresas que actualmente se encuentran desarrollando programas de empleo específicos para PCD, respetando las recomendaciones nacionales e internacionales en la materia.

La inclusión laboral de las PCD a través del teletrabajo no provendrá principalmente del fruto de mejorar las tecnologías que actualmente le sirven de apoyo, ni de ampliar la capacitación específica de las personas a emplear; para que realmente se acelere su concreción antes es necesario que se derriben barreras mucho más complejas, como los prejuicios y el desconocimiento existentes para con ambos temas en

cuestión: el empleo de las PCD y el teletrabajo. Nuestra mirada integradora (y cordobesa) complementa las investigaciones existentes en éstas temáticas, reflejando la situación del mercado laboral actual para el Gran Córdoba.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALBERT AGUSTINOY, Guilayn. (2005). "Derecho y nuevas tecnologías". Editoria UOC. (Disponible en Google Libros)

ALLES, Marta. (2005). "Dirección estratégica de Recursos Humanos. Gestión por competencias". Granica. Argentina.

ARONICA, Sandra y GASTÓN, Tomás. (2012). "El teletrabajo como alternativa de empleo de los discapacitados motrices en córdoba-argentina. Situación actual". Telework 2012. San José. Costa Rica. (Ponencia premiada).

ARONICA, Sandra y GASTÓN, Tomás. (2013). "Teletrabajo y la inclusión laboral de personas con discapacidad motriz. Situación en el Gran Córdoba". 42 JAIIO. Simposio Argentino de Informática y Derecho. Córdoba. Argentina. <http://www.42jaiio.org.ar/proceedings/simposios/Trabajos/SID/01.pdf>

ARRIAGA, E.: El Uso de Datos Censales en el Análisis de Discapacitados. Profesor Programa de Demografía. Universidad Nacional de Córdoba. [http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/SALUD077\\_Arriaga.pdf](http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/SALUD077_Arriaga.pdf)

BOIAROV, Sonia. (2009). "Telecapacitados. Teletrabajo para la inclusión laboral de personas con discapacidad". E-libro.net. Estados Unidos y Argentina. ISBN 978-1-4135-5761-9.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y CIENCIA. (2010). "Guía de recomendaciones y buenas prácticas para el impulso del teletrabajo". Junta de Andalucía. España.

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGÍA EVOLUTIVA Y EDUCACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA. Investigación: Estudio sobre el impacto de las nuevas tecnologías en las personas con discapacidad. <http://acceso3.uv.es/index.php/accesoini.html>

DI MARTINO, Vittorio (2004) El teletrabajo en América Latina y el Caribe, Proyecto nro. 102374, Centro Internacional de Investigación y Desarrollo de Canadá, Ginebra.

ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES (ENAH). Informe técnico. Las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, elaborado sobre la base de los resultados trimestre octubre-diciembre de 2007. 2007. <http://www.ongei.gob.pe/publica/indicadores/>

ENCUESTA NACIONAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. (ENDI). (2003). Complementaria al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001). Gerencia de Estadísticas y Censos del Gobierno de Córdoba conjuntamente con el

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). <http://estadistica.cba.gov.ar/Encuestas/PersonasconDiscapacidad/tabid/440/language/es-AR/Default.aspx>

FUNDACIÓN MÁSFAMILIA. (2012). "El libro blanco del teletrabajo en España. Del trabajo a domicilio a los e-workers. Un recorrido por la flexibilidad espacial, la movilidad y el trabajo en remoto".

FUNDACION ONCE: Experiencias de teletrabajo para personas con discapacidad. Madrid. 2010. <http://convega.com/PortalTele/expdis.htm>

GASTÓN, Tomás y ARONICA, Sandra. (2013). "Consideraciones acerca de una mejor inclusión de las personas con discapacidad en el teletrabajo". 5to Congreso de Derecho Laboral y Relaciones de Trabajo. Iguazú. Argentina.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC). Argentina. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

LA VOZ DEL INTERIOR. NEGOCIOS. Artículo: El teletrabajo como antídoto a la rotación. Un estudio destaca que su implementación sirve para retener talentos. Claves y experiencias de una tendencia que crece. Publicado en Córdoba. Argentina. 23/10/2011 00:02. <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/teletrabajo-como-antidoto-rotacion>

MOLANO VEGA, D. (Ministro de TIC). (2012). "Libro Blanco. El ABC del Teletrabajo en Colombia". Colombia Digital. Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (Ministerio de TIC). Colombia.

OIT (2011). Manual de buenas prácticas en teletrabajo. 1ra Edición Buenos Aires. Oficina Internacional del Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Unión Industrial Argentina.

ORTIZ CHAPARRO, Francisco. (1996). "El Teletrabajo. Una nueva sociedad laboral en la era de la tecnología". McGraw Hill. Madrid. España.

PARDO RUEDA, R. (2012). Guía Jurídica para la implementación del Teletrabajo. Versión 1.0. Ministerio de Trabajo. Colombia. [www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)

PROTIC. "Inventario regional de proyectos TIC's para América Latina y el Caribe". <http://www.protic.org/proyectos.shtml?x=20191149>

PROYECTO DE LEY: Régimen de Promoción y Regulación del Teletrabajo, (Expediente 1172-D-2011). <http://webappl.hcdn.gov.ar/comisiones/permanentes/cceinformatica/proyectos/proyecto.jsp?id=125800>

SAMANIEGO DE GARCÍA, Pilar. (2006). "Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en Latinoamérica. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. ISBN 84-611-1502-3. Gráficas Alvani. Madrid. España.

SÁNCHEZ GALVIS, Martha. (2012). "Un acercamiento a la medición del teletrabajo: Evidencia de algunos países de América Latina". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Colección Documentos de Proyectos. Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/8/45918/W462.pdf>

SANZ MENDIOLA, C. (2012). "El libro blanco del teletrabajo en Repsol. Adaptando el trabajo a la vida". (Directora General de Personas y Organización de Repsol). Empresa Repsol. España.

TELEFÓNICA. (2004). "Trabajar y vivir la red. Teletrabajo". Jornadas sobre teletrabajo celebrada el 05/02/2004 por Telefónica I+D. España.

THIBAUT, J. (1998): "Teletrabajo: ¿retorno al pasado o esperanza de futuro?", en VV.AA: El teletrabajo", Acciones e investigaciones sociales, nº 8. Diciembre.

VÁZQUEZ VIALARD, A.: "Derecho del trabajo y de la seguridad social". Tomo I. 2da. Edición actualizada. Editorial Astrea. Buenos Aires. (1981)



## **La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe, una iniciativa de Economía Social y Solidaria, en el marco del Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad (2008-2014)**

Orlando Sotto<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

El presente trabajo se realiza a partir del análisis situacional de la Economía Social y Solidaria en la ciudad de Santa Fe, focalizando la atención en la articulación e implementación del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe, en el marco del Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad.

Asimismo la presente ponencia se enmarca dentro del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral, aprobado por Resolución del Consejo Superior N° 480/13.

El CEES es una iniciativa en la cual vienen trabajando en forma conjunta 3 niveles del Estado: la Municipalidad de Santa Fe, el Gobierno de la ciudad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral (UNL). A partir del trabajo conjunto entre el estado Provincial, Municipal y la Universidad, el Centro se está convirtiendo en una referencia para los emprendedores locales, a través de acciones de capacitación, asesoramiento en diferentes temáticas, financiamiento y acceso a diferentes canales de comercialización. Con esos servicios, se busca apoyar la conformación de grupos asociativos y cooperativos con la intención de institucionalizar organizaciones de emprendedores; y generar un espacio propicio para el intercambio de experiencias.

Asimismo el Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad constituye un plan global e integrador que condensa los lineamientos básicos de las políticas de la gestión local y define los programas y acciones a llevar adelante en las distintas áreas del Municipio (Estado y Gobierno Local; Planeamiento Urbano-Ambiental; Producción, Empleo y Crecimiento Económico; Educación, Ciencia y Cultura; Inclusión Social) cuya implementación viene teniendo lugar desde el año 2008.

El presente artículo pretende trazar las potencialidades y oportunidades de un centro de referencia, monitoreo y seguimiento de la Economía Social, como generador de iniciativas y experiencias concretas para un modelo de desarrollo sustentable, inclusivo, integral, participativo, sostenible y con equidad social, que incorpore a las prácticas de la Economía Social como parte constituyente del Desarrollo Local.

---

1 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-Universidad Nacional del Litoral - sottoorlando@gmail.com

## 1. OBJETIVOS

- Analizar si algunas de las políticas aplicadas por el Gobierno Local de Santa Fe, el Gobierno de la Provincia y la UNL en el CEES han contribuido al fomento y fortalecimiento del movimiento de la Economía Social y Solidaria en estos 3 años.
- Examinar si las políticas implementadas por las reparticiones del Estado en el CEES pueden ser designadas políticas de Economía Social, en base a su contenido y a los efectos emergentes de su aplicación.

## 2. INTRODUCCIÓN

El tema de estudio del presente trabajo es el análisis situacional de la Economía Social y Solidaria en la ciudad de Santa Fe, focalizando la atención en el diseño e implementación del Centro de Emprendedores de la Economía Social de la ciudad de Santa Fe, una iniciativa en la cual vienen trabajando en forma conjunta 3 niveles del Estado: la Municipalidad de Santa Fe, el Gobierno de la ciudad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral (UNL).



Es de resaltar que el Centro de Emprendedores es una de las iniciativas implementadas desde la Municipalidad de Santa Fe, en el marco del Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad, el cual constituye un plan global e integrador que condensa los lineamientos básicos de las políticas de la gestión local y define los programas y acciones a llevar adelante en las distintas áreas del Municipio de Santa Fe.

### **Importancia del Tema**

La ciudad de Santa Fe y su zona de influencia, tiene índices sociales de pobreza, desempleo e indigencia, elevados con respecto a otros lugares de la

Argentina<sup>2</sup>, que se corresponden con lo que acontece a nivel del país. Esto marca el grado de vulnerabilidad de gran parte de la sociedad local y el escaso nivel de integración de la misma dado las grandes dificultades existentes en la actualidad, tanto de tipo económico (desempleo, exclusión, trabajo informal, cuentrapropismo, etc.) como de tipo social (altos niveles de delincuencia, indigencia, bajos niveles educativos en gran parte de la población, violencia familiar, de género, analfabetismo, exclusión social, inseguridad, etc.).

Desde el enfoque de la Economía Social y Solidaria, en la ciudad de Santa Fe y su zona de influencia, analizando las iniciativas que han sido puestas en marcha por parte del Estado Local, provincial, universitario y del sector privado (de las cuales si bien son muy pocas las que se hallen integradas o trabajando coordinadamente unas con otras, desde los diferentes niveles de Estado enunciados, se vienen implementando políticas en esa dirección), las mismas han aumentado en los últimos años. Por ejemplo la creación de una Dirección de Economía Social en la Municipalidad de Santa Fe que depende directamente del Intendente de la ciudad, de una Sub-Secretaría a nivel provincial (con sede propia en la ciudad de Santa Fe) y no solo la profundización en el trabajo de campo sino también la aprobación y ejecución de un Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria (en adelante ESyS) por parte de la UNL, buscan fomentar, estimular, fortalecer y expandir el movimiento de la ESyS en la ciudad.

El Centro de Emprendedores de la Economía Social (en adelante CEES) se constituye como ámbito de referencia para promover, cooperar y colaborar con agentes, instituciones y organismos públicos y privados en el diseño y ejecución de procesos y estrategias de fortalecimiento de la Economía Social en la ciudad de Santa Fe.

Sus principales objetivos son:

- \* Brindar capacitación y asistencia técnica.
- \* Constituir un espacio de encuentro e intercambio de experiencias entre emprendedores.
- \* Promover la comercialización en el mercado local y regional.
- \* Vincular líneas de financiamiento para emprendedores y proyectos de la Economía Social.
- \* Diseñar mecanismos de evaluación que permitan medir impactos, resultados logrados, obstáculos, apropiación de tecnologías y conocimientos en el marco del proceso productivo.
- \* Propiciar el fortalecimiento de los emprendedores/as como grupo de acción colectiva, fomentando instancias de diálogo y debate que contribuyan a dar representatividad a sus intereses en el ámbito del Centro de Emprendedores.<sup>3</sup>

Es de resaltar entonces que existen y vienen ganando visibilidad en los últimos años, experiencias y prácticas de Economía Social con lo cual este

---

<sup>2</sup> Según Indec para el III trimestre de 2012 el Gran Santa Fe, tenía una tasa de desocupación con el 13.0, y en el 1er. semestre el nivel de pobreza alcanza el 14.8 % la indigencia el 5.2%. INDEC informes 2012

<sup>3</sup> <http://www.unl.edu.ar/emprendedores/?p=6429>

movimiento viene aumentando su visibilidad en la ciudad de Santa Fe, en los últimos tiempos.

Por lo tanto considero que esta iniciativa en particular, el CEES, en conjunto con las políticas que se apliquen tanto en el mismo así como a partir de él, pueden construir las bases del terreno para el compromiso y acuerdo de cohesión de lo social con lo público y lo privado, en un entorno de permanente reciprocidad, tendiente a ejecutar acciones de desarrollo sustentable e integral de largo plazo.

Es de destacar que el CEES se enmarca en el Plan de Desarrollo Local con el que cuenta la ciudad de Santa Fe.

#### Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad

Con respecto al mismo, fue presentado por el Intendente Mario Barletta, en el año 2008.

Este Plan de Desarrollo implica la construcción colectiva de un perfil de ciudad con proyección de futuro y una gestión de gobierno participativa capaz de concretarlo. Bajo estos conceptos se presentó el Plan de Desarrollo de la ciudad.<sup>4</sup> En lo siguiente se enuncia parte del discurso expresado por el Intendente Mario Barletta, con motivo de la presentación del Plan de Desarrollo de la ciudad, en el año 2008:

*“Sabemos que las ciudades que van resolviendo algunos de sus problemas pueden plantearse nuevos desafíos.*

*Sabemos, también, que las ciudades que planifican, que saben hacia donde van, que se adelantan al futuro, son las ciudades que crecen. Aquellas ciudades que, además de atender las urgencias del presente, tienen un horizonte de largo plazo y prioridades para su desarrollo.*

*Por eso es que son las coordenadas del [Plan de Desarrollo](#) que ha sentado las bases para una de las más profundas transformaciones que ha vivido la ciudad en las últimas décadas, las que nos permiten redoblar el paso y formular un nuevo plan pensando en la Santa Fe del 2020.*

*Hemos avanzado mucho y hemos recuperado la confianza en nuestra capacidad para hacer realidad esas metas, pero es mucho lo que nos falta. Es el momento de plantearnos nuevos desafíos.*<sup>5</sup>

### 2.3. Interrogantes de Investigación.

En esta sección el objetivo será dar respuestas a determinados interrogantes, sin procurar generar un modelo cerrado a continuar, sino sólo trazar algunas líneas de acción, que se podrían llevar a cabo de acuerdo al contexto temporal, geográfico, histórico, social e institucional de esta realidad local-regional.

---

<sup>4</sup> [http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/plan\\_desarrollo\\_santa\\_2020/plan\\_desarrollo.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/gobierno/plan_desarrollo_santa_2020/plan_desarrollo.html)

<sup>5</sup> Palabras del Intendente Mario Barletta en su discurso de inauguración de las Sesiones Ordinarias del Honorable Concejo Municipal, el 6 de marzo de 2008.

¿Cuál es la situación y el modelo de Economía Social y Solidaria, en la actualidad, en la ciudad de Santa Fe? y ¿cuáles serían las líneas de trabajo que se podrían seguir para consolidar este movimiento que está creciendo no solo a nivel local, sino mundial?

¿Es posible consolidar la Economía Social y Solidaria sin un Estado local, regional o nacional y de instituciones del conocimiento técnico y científico que acompañe adecuadamente?

### 3. MARCO TEÓRICO

#### a) Descripción de la Evolución del Sistema Capitalista Mundial

El mundo está atravesando actualmente por una crisis civilizatoria inédita, donde se pone en riesgo para las próximas décadas la propia supervivencia del ser humano en el planeta. El agotamiento del modelo fordista-keynesiano (1949/50-1970/75) que permitió al sistema capitalista internacional un largo período de crecimiento durante la segunda posguerra, desató fuertes reacciones desde mediados de los años '70, promovida por los sectores más concentrados de los países centrales, que apuntaron a una 'reconversión' del propio sistema para recuperar la caída en la tasa de ganancia y las posibilidades de una nueva fase expansiva de largo plazo.

En un contexto finito como lo es nuestro planeta, las tendencias históricas del sistema comenzaron a poner en evidencia hacia finales del siglo XX los límites severos que enfrenta este modo de organización social para resolver en su marco los grandes problemas de la humanidad. La necesidad de ampliar en forma permanente los mercados choca con una población mundial mayoritariamente empobrecida, y con la necesidad de los actores más poderosos (las grandes empresas transnacionales) de crecer a costa de 'depredar' los mercados ya existentes.

Para ello, **el neoliberalismo como proyecto político y como política de Estado**, promovió el apoderamiento masivo de sectores económicos (y mercados) que estaban ocupados por otros actores. Primero fueron las empresas públicas. Este proceso sólo prolongó la agonía, ya que una vez superada esa fase, las grandes Empresas Transnacionales siguieron avanzando para tomar mercados y sectores en manos de grandes empresas privadas nacionales de muchos países, en especial en los periféricos. Etapa que está llegando a su agotamiento, y que supone una nueva modalidad que muestra avances de esos grandes conglomerados multinacionales, ahora hacia espacios de mercado que están ocupados por empresas medianas y pequeñas, lo que deja cada vez menos posibilidades de supervivencia a quienes llevan adelante actividades económicas como empresarios pymes y cuentapropistas.

Simultáneamente al avance y control de los mercados por las megas empresas a escala mundial, se observa otro proceso altamente preocupante desde el punto de vista social: **el desempleo**. Con la organización en gran escala a partir de las nuevas tecnologías, esas actividades son ahorradoras y expulsoras de mano de obra en cantidades inmensas. Eso significa que también se reducen drásticamente las posibilidades de ingresos necesarios

para la vida, para millones y millones de personas que van siendo arrojadas al desempleo y a la marginalidad. Esto sucede en las más variadas actividades económicas (industria, energía, sector primario, comercio, servicios, etc.).

En paralelo, y a nivel macro, la tendencia del sistema al crecimiento indefinido de la producción se encuentra con una valla insuperable: los recursos de nuestro planeta comienzan a agotarse (en especial los energéticos, los que proveen de alimentos, y el más esencial: el agua potable); a la vez que la magnitud de los desechos que se arrojan no pueden ser 'procesados' naturalmente y comienzan a generar profundos impactos negativos, el mayor de los cuales tiene que ver con el cambio climático global. A pesar de que ya la situación se hace insostenible e insustentable, todos los gobiernos del mundo siguen apostando al crecimiento indefinido y a profundizar el mismo sistema que nos ha llevado a esta crisis civilizatoria.

### **La economía social como camino alternativo a construir**

Es necesario pensar en forma estratégica en el impulso de un cambio estructural del contexto, de manera de ir conformando un espacio sistémico que genere en forma progresiva una independencia de las lógicas impuestas por la competencia y por las leyes del mercado salvaje.

En este sentido, las tendencias del sistema antes mencionadas, nos muestran que no existen posibilidades de un desarrollo sustentable de emprendimientos individuales o colectivos de la Economía Social y Solidaria en el marco adverso del sistema capitalista (en especial en su actual etapa neoliberal).

Se requiere para ello pensar en el desarrollo de un sector de la economía social y solidaria que esté liberada de la lógica capitalista de la competencia y la máxima ganancia, y de la eficiencia y la eficacia medidas en función de aquéllas; orientando en cambio los recursos y las capacidades disponibles en la prioridad de resolver las necesidades de las personas (la reproducción de sus miembros y comunidades de referencia), y a la vez generando nuevos valores alternativos al egoísmo individual, la competencia desenfrenada y la acumulación de riquezas ilimitada. Esto implica un proceso prolongado de cambio social, donde deben ir cambiando las instituciones, la cultura, las relaciones de poder, y surgiendo nuevos sujetos colectivos comprometidos con esa transformación.

Ese espacio orgánico alternativo debe ser receptor de recursos de la comunidad para su promoción, pero también debe ir generando otros recursos económicos que le den creciente sustento para fortalecerse como sector autónomo del mercado.

Para avanzar en ese camino deberían buscar producir bienes y servicios que cubran sus propias necesidades (producción para el autoconsumo o para el intercambio intra sector); procurar lograr mayores ingresos en su intercambio 'externo' con el sector capitalista y con las pymes (mejorando en este caso su capacidad competitiva sin afectar sus principios y valores); a la vez que desarrollando relaciones comunitarias y sociales que fortalezcan un estilo de vida que se oriente hacia una nueva sociedad.

Un proceso de estas características es imposible que avance a partir del apoyo a emprendimientos aislados (que es una condición necesaria pero no suficiente). Es necesario además hacerlo con una orientación estratégica en función de lo señalado anteriormente, y a la vez impulsar un compromiso de actuación de otras entidades, organizaciones y sectores que aporten en el nivel de las macro relaciones y de las instituciones vinculadas.

Esto implica un punto de partida inicial claro e importante: decisión y apoyo político, además de una fuerte inyección de recursos. En ese marco es clave la participación de la universidad, no sólo en relación a los emprendimientos involucrados, sino también a su vinculación con el sector público y otras organizaciones de la sociedad.

Una de las particularidades de este nuevo sector es el trabajo autónomo y de reproducción, que ha tendido a descansar más en los saberes prácticos, y guiado con otros criterios de eficiencia que no son los del capital. Se trata de la eficiencia social: reproducción de las mejores condiciones posibles, tanto materiales como simbólicas de la vida en sociedad, lo cual es difícilmente cuantificable en los términos empresariales. También la unidad económica se desplaza desde la empresa hacia la Unidad Doméstica, como fuente de unidad y orientación de valores y acciones.

En este desarrollo la competencia individualista es desplazada por la cultura de la solidaridad y la cooperación. En ese marco debe trabajarse para ampliar la promoción del asociativismo. Este puede justificarse por la superioridad de los valores morales que conlleva la solidaridad o por una lectura pragmática: las mayorías necesitan cooperar y asociarse para sobrevivir y, por supuesto, para vivir mejor.

Citando a Coraggio<sup>6</sup>: *“Hoy el problema más acuciante para decenas de millones de latinoamericanos es comer y vestirse, pero también vuelve a ser necesidad insatisfecha refugiarse, transportarse, acceder a la salud, obtener tarifas sociales de servicios indispensables, acceder a la educación secundaria y continua, y recuperar espacios de sociabilidad y contención afectiva. Este conjunto de necesidades, el verdadero objetivo de la economía, reclama la organización solidaria de las unidades domésticas de los trabajadores y trabajadoras para que organicen sistemas de seguridad alimentaria, compren juntos para aumentar su poder en los mercados, intercambien trabajos fuera del mercado monetizado como en las redes de trueque (...) Reclama también que el sistema científico tecnológico, las universidades e institutos terciarios y el sistema educativo público en general, se conecten con las necesidades de aprendizaje de los agentes y organizaciones de este sector de la economía.”*

#### **b) Teorías de la Economía Social y Solidaria.**

Analizando el marco teórico de lo que se entiende por Economía Social y Solidaria, se encuentran distintos conceptos e ideas, donde no todas son coincidentes. Para este trabajo se tomaran algunos de ellos y se bosquejara

---

<sup>6</sup> Coraggio, José Luis (2005). “Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la Economía Social y Solidaria”. Bs.As.

una conceptualización de lo que se entiende para el presente como Economía Social y Solidaria.

Se puede expresar que hay autores con un enfoque donde la Economía Social es entendida que surge por un problema coyuntural, de una crisis profunda (Nosetto, 2013; Arroyo, 2013). Este enfoque llamado de Economía Social considera a la misma, como la economía que surge cuando el sistema de mercado capitalista excluye a un sector de la población y a su vez el Estado tampoco les da respuestas ante dicha situación, entonces aquellos que se encuentran en ese sector comienzan a resolver sus necesidades básicas por mecanismos propios de solidaridad, trueque, autoconsumo, intercambios, etc. Aquí el mercado sería lo natural (Nosetto, 2013).

El caso típico, sería el caso de aquella economía que surge como consecuencia de una crisis económica, por ejemplo la crisis económica-institucional del año 2001 en Argentina, donde la crisis del mercado de trabajo origina una gran expulsión de mano de obra. Se trata de un emergente friccional, donde falla el mercado, sobre todo el mercado de trabajo, pero también el Estado falla y no da respuestas y comienza a surgir todo un sector marginal e informal, que se puede identificar como Economía Social. Para Daniel Arroyo todo lo que no sea economía de mercado forma parte de la economía informal: los excluidos, cuentapropistas, empresas recuperadas, mercado laboral precarizado, emprendedores pequeños, aquellos que trabajan para sobrevivir y mantener a sus familias, por qué al no formar parte de la economía formal y estar excluidos, son parte de la economía informal y por lo tanto Economía Social (Arroyo, 2008).

Otra idea, es la que se refiere a la Economía Social como subsistema que convive con lo público y lo privado en una concepción de Economía Plural. En este enfoque se encuentra Karl Polanyi (Polanyi, 2011) que sostiene que la economía es siempre pública, privada y social y depende del balance histórico cual va a ser el modelo que predomine.

Otra concepción hace referencia a aquella partícipe de otro tipo de economía, diferente a la del mercado y la economía del Estado, como un proyecto diferente al neoliberal, un proyecto nacional de desarrollo distinto, un modelo inclusivo (García Delgado, 2013). Tiene que ver con la posibilidad de que estas unidades económicas se vinculen con un proyecto que junto al Mercado y al Estado puedan constituir un sistema plural donde el trabajo este sobre el capital, donde la reproducción ampliada de la vida sea priorizada a la reproducción del capital. (Coraggio, 2005).

José Luís Coraggio, discrimina dentro de la socio economía diferentes grados de desarrollo de Economía Social. Así la Economía Popular, cuyo objetivo es la reproducción ampliada de la vida, no hay una lógica de maximización de la ganancia o acumulación y dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo, entendido este como el conjunto de capacidades de trabajo que pueden ejercer los miembros de una organización. El trabajo en esta concepción no es un factor de capital, sino es una capacidad humana y constituye así este fondo de trabajo el capital de la Unidad Domestica (UD). Las UD son el conjunto de los individuos vinculados de manera sostenida, solidaria, cotidiana, para la realización de todos sus miembros.

Siguiendo a este autor la Economía Social (ES) luego se sustenta en los valores (solidaridad, cooperación, reciprocidad, intercambio, redistribución), no hay ES sin valores, es constitutivo.

En este enfoque el sistema económico estaría conformado por la economía empresarial capitalista de mercado, la economía pública estatal y la Economía Social. Donde cada una de ellas funcionarían con su particularidad, la economía de mercado con la máxima ganancia, la economía pública acumular poder estatal para la gobernabilidad, y la Economía Social cuya lógica fundamental es la reproducción de la vida, mejorar la calidad de vida.

Por su parte Paul Singer (SINGER, 2000) habla de la economía solidaria como un nuevo modo de producción, el modo solidario de producción y distribución se termina transformando en una síntesis superadora del capitalismo por un lado y la pequeña producción de mercaderías por el otro.

Por su parte Antonio Cruz, considera a la economía solidaria, como *“el conjunto de las iniciativas económicas asociativas en las cuales (a) el trabajo, (b) la propiedad de sus medios de operación (de producción, de consumo, de crédito, etc.), (c) los resultados económicos del emprendimiento, (d) los conocimientos acerca de su funcionamiento y (e) el poder de decisión sobre las cuestiones a él referentes son compartidos por todos aquellos que de él participan directamente, buscándose relaciones de igualdad y solidaridad entre sus partícipes”*.<sup>7</sup>

Por su parte Luis Razeto (RAZETO, 1997), dice: *“La economía de solidaridad rescata una concepción del hombre como persona libre abierta a la comunidad, sujeto de necesidades y aspiraciones de personalización en las dimensiones personal y comunitaria, corporal y espiritual de su naturaleza constituyente, capaz de actuar conforme a valores superiores, que no busca únicamente su utilidad individual sino que también ama a sus semejantes y se abre a sus necesidades, que se preocupa del bien común se proyecta a la trascendencia. Los valores del trabajo y la solidaridad, y ellos mismos pueden ser lo que sostengan la nueva civilización latinoamericana, que bien podría ser una civilización de la solidaridad y el trabajo”* (RAZETO; 1997).<sup>8</sup>

Otra concepción considera a la Economía Social y Solidaria, como el sustrato del trabajo humano. (Nosetto, 2013). Es decir, que lo social es anterior a la existencia del mercado, al Estado, preexiste a lo económico y también a lo político. Este es un enfoque radical, comunitario, de comunidad, donde se afirma que lo primero que existe es el carácter social de la economía. Esta es una visión sustantiva y no formal, la Economía Social, es el modo en que la sociedad se organiza para satisfacer sus necesidades. Toda economía es social, es anterior al sistema de mercado el cual es una forma histórica, nada más. En esta visión, podríamos interpretar que la economía de mercado es un tránsito histórico y que en el momento que el mismo no solucione la satisfacción de necesidades básicas el hombre volverá a lo puramente social.

7 CRUZ, ANTONIO CARLOS MARTINS DA. A Diferença da Igualdade. A dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul. Campinas, SP, Brasil. 2006.

8 RAZETO Luis (1997). Los caminos de la economía de solidaridad. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.

Este enfoque es un tanto histórico y utópico, en tanto naturalizar las etapas y el regreso a un estadio anterior sólo desde la mirada de satisfacciones básicas, sin abordar cuestiones de tipo social, cultural y políticas que determinan el surgimiento o caída de un modelo de acumulación. El mercado como organización social no es malo por sí mismo, sino por los patrones que determinaron mediante el capitalismo, de la transacción en búsqueda de la máxima ganancia. Con este enfoque no es posible un mercado basado en el comercio justo y con valores sociales como rectores de la organización económica.

De acuerdo a estas distintas concepciones, **para el presente trabajo se aborda el concepto y/o la idea que la Economía Social y Solidaria, se refiere a una concepción del mundo y de la vida diferente, fundados en parámetros no valorizados en la lógica capitalista de mercado ya que se sustenta no en la acumulación sino en la redistribución, no en la máxima ganancia sino en la ganancia necesaria para mantener el capital de trabajo, la reproducción de la vida y la unidad doméstica, no en la búsqueda de economía de escala sino en la reproducción interna y externa de la sociedad, y fundamentalmente que se basa en valores de solidaridad, cooperación, asociatividad, reciprocidad, autogestión. En síntesis, en un sistema económico generador de sociedad y no de utilidad.** Sobre este marco teórico se trabaja en el presente artículo, sin intentar terminar el debate.

### c) **Las primeras ideas sobre el Desarrollo Local.**

El Desarrollo Local surge como concepto en Europa a mediados de los años ´70. El proceso histórico que permite contextualizar el surgimiento del Desarrollo Local en Europa es el proceso desencadenado a partir de la Crisis del Estado de Bienestar en Europa occidental. Este es un proceso que se inicia hacia 1973 con lo que se llamó la “crisis del petróleo”.

Europa occidental desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década del ´70 experimentó un rápido proceso de recuperación después de la destrucción casi total que implicó la Segunda Guerra Mundial.<sup>9</sup>

Hacia fines de los años ´60 la relación capital-trabajo-Estado comienza a erosionarse. Los empresarios por un lado presionan al Estado para contener las mejoras sociales de los trabajadores, por otro inician un período inflacionario. Por otra parte, el Estado comienza a experimentar un proceso de crisis fiscal y por consiguiente dificultades para seguir financiando el gasto público. Asimismo, la economía real comienza a perder competitividad frente a otras economías más dinámicas.

La conjunción de estos factores favoreció el cuestionamiento del Estado de Bienestar y permitió el ascenso de gobiernos neoliberales que abandonaron el keynesianismo. En el marco del ascenso del modelo neoliberal, con distintos matices según los países europeos, se produjo la reducción del rol del Estado,

---

<sup>9</sup>Casalis, Schweitzer y Ghio; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social y Solidaria, 2013; Clase 7: “Desarrollo Local y territorio. Una introducción al debate y análisis de casos y experiencias.”; pagina 2.

un avance del Mercado sobre el Estado y el inicio de la desestructuración de la sociedad salarial.

En la vinculación del desarrollo con lo territorial y ante la necesidad de dar respuestas a los desequilibrios espaciales existentes, es donde aparece la Teoría del Desarrollo Endógeno (el Desarrollo Local) como un abordaje explicativo a las transformaciones espaciales. Abordaje que pone el acento en procesos gestados “desde abajo”, es decir, que tienen como protagonistas a las mismas regiones o territorios involucrados.<sup>10</sup>

Desde mediados de los años setenta, y sobre todo en los años ochenta y noventa y ante la crisis mundial, vuelven las políticas neoclásicas de la mano de la oleada neoliberal, donde prácticamente desaparece (de la sociedad, de los gobiernos, de la academia) la idea y el término *Desarrollo*, y se vuelve a imponer la lógica del concepto de crecimiento económico como eje central, una visión totalmente economicista y de pensamiento único (Azpiazu/Nochteff, 1994).

Coincidiendo con el aporte de Quetglas y a los efectos de aportar al presente artículo considero que ***“el desarrollo es un conjunto de competencias sociales y depende de muchos intangibles, no solo de la infraestructura. Por estos intangibles entendemos no solo por el capital personal de las competencias y capacidades de las personas sino por el capital social, basados en la idiosincrasia, los lazos de solidaridad, la cultura, religión, tradiciones que los constituyen y sustentan”*** (Quetglas, 2008).

Comprendo así que la relación entre desarrollo y crecimiento no es lineal y muchas veces es antagónica. Puede haber crecimiento pero a su vez fuerte exclusión y desigualdad. Tampoco es lineal la relación entre desarrollo y actividad económica, no cualquier actividad genera desarrollo, porque una empresa que genere empleo y aporte al crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), sino va acompañado de empleo de calidad, preservación del medio ambiente y apropiación-distribución equitativa de las ganancias aporta solo al crecimiento pero no al desarrollo.

#### **d) El Desarrollo Local en la actualidad en la Argentina (2003-2015).**

Los factores que fundamentan esta etapa son:

- El cambio en el modelo macroeconómico incide sobre los territorios porque genera dinamismo, recuperación económica y mayor trabajo y empleo. Este dinamismo introduce desigualdad espacial porque el mayor dinamismo económico se produce en aquellas localidades cuya producción primaria e industrial está más vinculada al mercado externo.

- Una presencia más activa del Estado (en especial del Estado nacional pero también provincial) coloca al Desarrollo Local /Territorial en la agenda de las políticas públicas. Prácticamente todos los ministerios nacionales, agencias estatales y gobiernos provinciales desarrollaron Planes y programas que con distintas denominaciones incorporaron la dimensión local, territorial o regional en la política pública.

---

10Casalis, Schweitzer y Ghio; op.sit.; pags.3-4

- Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. En la gran mayoría de las localidades de Argentina se implementaron proyectos y fundamentalmente se capacitaron técnicos en Desarrollo Local y Economía Social, en el marco del Plan Manos a la Obra.

Estos factores introducen algunas novedades en el enfoque del Desarrollo Local que lentamente se van incorporando en las políticas públicas:

- Revalorización del territorio como una dimensión a tener en cuenta por los procesos de Desarrollo Local / territorial.

- Ampliación de la escala del desarrollo. Ya no se habla solo de Desarrollo Local (a nivel municipal) sino que se busca vincular las iniciativas locales con estrategias de desarrollo más amplias y con el debate del desarrollo y la inclusión social.

- Reconocimiento de la importancia de lo productivo, del empleo, de lo ambiental y de la integralidad del desarrollo para la construcción de un modelo de desarrollo.

Continuando con lo enunciado hasta el momento y complementando la concepción anterior de Desarrollo **entendiendo al Desarrollo Local , como el proceso que se produce en una localidad o región construida a través del tiempo, sobre la base de un perfil productivo dinamizador, distintivo de su identidad, de su historia, de la cultura, el contexto geográfico, ambiental y socioeconómico y el marco político-institucional, buscando los acuerdos apropiados para poner en marcha iniciativas y programas que fomenten el desarrollo de la ciudad o región de manera inclusiva socialmente.**

Para llevar a cabo el mismo es necesaria la articulación y coordinación de un conjunto complejo de actores y sectores económicos-sociales, con aprendizajes colectivos y de cooperación, donde se amplíen los recursos locales, y exista una colaboración y coordinación pública-privada, no sólo del estado municipal, sino también del Estado regional (provincial) y nacional. De tal modo que se pueda generar un proceso de desarrollo integral, inclusivo, sustentable y con equidad social.

Al decir de Altschuler “desarrollo para que, para quien, que forma de desarrollarse y en qué sentido”.

### **3. Contexto y Descripción del Centro de Emprendedores de la Economía Social, en el marco del Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad 2020.**

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad del Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral inauguraron el Centro de Emprendedores de la Economía Social, el 14 de Mayo de 2013.

En dicha oportunidad encabezaron el acto la ministra de Desarrollo Social, Mónica Bifarello; el intendente de la ciudad, José Corral; y el vicerrector de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Miguel Yrigoyen.

En la oportunidad, la ministra expresó que *“estamos inaugurando el Centro de Emprendedores de la ciudad de Santa Fe que seguramente también va a tener influencia sobre toda la región. Es un proyecto que hace mucho tiempo venimos trabajando desde el Gobierno de la provincia con la Municipalidad de Santa Fe y con la Universidad”*.

El 5 de julio de 2012 se llevó a cabo la firma de un convenio entre el gobierno de la provincia, la Municipalidad de Santa Fe y la UNL para la concreción del Centro. En aquella oportunidad el Ministerio de Desarrollo Social aportó 150.000 pesos para la refacción del espacio físico que dispuso el municipio para llevar adelante la iniciativa.

*“La idea es que los emprendedores de la ciudad y la región, tengan su espacio físico, este espacio va a estar destinado a encuentros, intercambios, capacitaciones”,* precisó Bifarello.<sup>11</sup>

El Centro de Emprendedores de la Economía Social forma parte de una iniciativa conjunta entre el Municipio de la ciudad de Santa Fe, el Gobierno de dicha Provincia y la Universidad Nacional del Litoral. La iniciativa comprende además el otorgamiento de microcréditos a través de un Banco Solidario. En el CEES, los emprendedores acceden a capacitación, asesoramiento, financiamiento y a diferentes canales de comercialización.

Tiene como finalidad principal constituirse en una referencia para los emprendedores locales, a través de acciones de capacitación, asesoramiento en diferentes temáticas, financiamiento y acceso a diferentes canales de comercialización. Con esos servicios, se pretende apoyar la conformación de grupos asociativos y cooperativos con la intención de institucionalizar organizaciones de emprendedores; y generar un espacio propicio para el intercambio de experiencias.

En ese sentido, la asistencia técnica y las capacitaciones están orientadas en primera instancia a cuatro áreas: Formación General (Asociativismo, Planificación, Gestión, Contabilidad, Precios, Comunicación, Costos, Ventas, estrategias de comercialización, Plan de Acción Sustentable); Formaciones específicas en temáticas relacionadas con la producción; Servicios generales (inscripciones y formalización, entre otros); y acompañamiento en el proceso asociativo y de formación de espacios de representatividad colectiva.

Las instituciones participantes firmantes se comprometieron y vienen efectuando distintos aportes económicos y materiales y trabajando en conjunto para diseñar un único plan de trabajo y acción en el territorio de la ciudad de Santa Fe movilizándolo recursos económicos y humanos.

#### **4. Análisis del Centro de Emprendedores de la Economía Social en el contexto del Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad.**

Retomando el concepto de Economía Social elegido para el presente trabajo en el marco teórico, se elegirán un conjunto de actividades y acciones llevadas adelante por el Gobierno de la Ciudad, el Gobierno de la Provincia y la UNL, que bajo al examen conceptual de la Economía Social, pueden fortalecer el movimiento de la Economía Social y a su vez contribuir a construir un modelo de desarrollo con inclusión social.

##### **a) Iniciativas implementadas en el CEES:**

---

<sup>11</sup><http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa>. Fecha de consulta: 30/09/2014

Talleres de Capacitación/Formación: una de las prioridades al comenzar a funcionar el CEES fue atender las demandas específicas de los emprendedores sociales con respecto a capacitaciones en Costos, Comercialización, Planificación Estratégica e Identidad Visual. De esta forma se desarrollaron y desarrollan talleres de Formación General en estas temáticas a cargo de docentes especializados en la temática y que son parte del equipo de Economía Social y Solidaria de la UNL. Cabe destacar que en las capacitaciones efectuadas se incluyen conceptos como Precio Justo, Consumo Responsable, Compras y Ventas Conjuntas, de manera que los emprendedores vayan tomando conocimiento sobre otras formas alternativas de hacer intercambios entre personas.

Al finalizar estos cursos los emprendedores, en forma opcional, pueden presentar lo que se denomina Plan de Acción Sustentable (PLAS), un Plan de Trabajo Integrado en el cual los emprendedores deben plasmar por escrito su emprendimiento y completar diferentes secciones (Costos, objetivos, actividades a desarrollar, estrategia comercial, líneas de productos, entre otros).

Con respecto a esta acción, la misma ha sido muy valorada por los emprendedores por varias razones entre las que se destacan que han sido escuchadas sus inquietudes, que han podido conocer personas con las cuales han empezado a trabajar en forma conjunta, que tienen un espacio al cual dirigirse ante inquietudes que tengan, la valoración de sus experiencias en las capacitaciones realizadas, el reconocimiento de que la faz organizativa y comercial del emprendimiento es tan importante como la operativa. Asimismo, los talleres de trabajo implementados han servido para que los emprendedores empiecen a comprender realmente el funcionamiento y organización global de su iniciativa solidaria, y la importancia de planificar y organizar cada uno de los pasos y procesos del mismo.

Se destaca que esta acción ha sido implementada en base a las necesidades planteadas por los emprendedores y la misma ha sido atendida en forma conjunta e integral por las instituciones participantes del CEES de forma dinámica y flexible, condiciones necesarias para que el movimiento de la Economía Social se fortalezca en la ciudad de Santa Fe, además del trabajo articulado e integrado entre los actores de la sociedad civil y el Estado.

Mesas de Trabajo Específicas: en esta acción lo que se realiza es la profundización de los temas desarrollados en las capacitaciones. Se trabaja con grupos de entre 5 y 8 emprendedores en consultas y dudas puntuales sobre sus emprendimientos, que hayan surgido como consecuencia de las formaciones recibidas. Esto permite trabajar en profundidad con cada emprendimiento, ya que se verifica la aplicabilidad de las herramientas de costos, comercialización y planificación en particular, mediante la revisión de matrices de costos, de estrategias de comercialización solidarias y del Plan de Trabajo aplicado por los emprendedores. Estas mesas son coordinadas por miembros del equipo de Economía Social y Solidaria de la UNL.

En esta actividad lo que ha sido destacado por los emprendedores es la comprensión de la importancia del cálculo correcto de los costos, de tener pensada una estrategia de comercialización solidaria y de la correlación necesaria entre objetivos, actividades y recursos, ya que de esta manera se

tiene una mejor organización y control sobre las tareas que van realizando en su emprendimiento. Además permiten que se compartan y socialicen inconvenientes y problemas comunes de todos los emprendedores y que se empiecen a pensar alternativas de solución en forma conjunta y democrática.

Como aporte al movimiento de la Economía Social y Solidaria de la ciudad esta acción ha permitido que muchos emprendedores cambien su forma de trabajo individual, pretendiendo obtener la máxima ganancia por una lógica de trabajo colectivo, pretendiendo lograr un beneficio económico suficiente para sostener el capital de trabajo y la reproducción de la vida. Asimismo está promoviendo entre los emprendedores los valores de cooperación, solidaridad y autogestión, factores esenciales para la construcción de otro tipo de Economía.

Banco Solidario: Nace de un convenio entre el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno de la Provincia, con la intención de otorgar microcréditos a emprendedores de la Economía Social integrándolos al sistema financiero, que se destinan a equipamientos e insumos. La Municipalidad trabaja con fondos otorgados por el Gobierno Provincial, con una base no reintegrable de 100 mil pesos, realizando la evaluación y selección de los proyectos a financiar. Este órgano tiene a cargo también, el monitoreo de la inversión de los fondos, y el recupero de los préstamos otorgados.

Programa Puente: está orientado a emprendedores productivos sociales, a través del registro, capacitación, seguimiento y asesoramiento continuo; y a quienes además se brinda posibilidades de comercialización en el espacio público, eventos, ferias, etc. Esto está permitiendo que emprendedores sociales se empiecen a mover, activando de esta manera a la economía de la ciudad, permitiendo que se genere demanda que contribuya al Desarrollo, al Desarrollo Local.

La gestión de este tipo de Economía Social trabaja con valores de solidaridad, precio justo, consumo responsable y cuidado del medioambiente. Esta experiencia demuestra que este tipo de iniciativas en los sectores populares tiene una influencia política, económica y social muy importante para la Economía Social y Solidaria, porque otorga la oportunidad concreta a las personas de acceder a un crédito para actividades socio-productivas y trabaja en forma directa sobre la problemática social (falta de acceso a fondos para potenciar el emprendimiento socio-productivo).

Es de destacar que todas estas acciones tienen por finalidad fortalecer las capacidades organizativas, técnicas, comerciales y de acceso a recursos, con el objeto de lograr la integración social de emprendimientos provenientes de sectores vulnerables. En esta consolidación es muy importante la profundización del vínculo y de los trabajos realizados por la Universidad Nacional del Litoral, ya que estos emprendimientos requieren del apoyo y seguimiento que esta puede brindarle, siempre apuntando a la autogestión de los mismos.

Se considera que la expansión y aumento de estas iniciativas productivas en la ciudad de Santa Fe está poniendo en tensión a las estructuras tradicionales de la socio-economía, así como a las entidades ortodoxas de la sociedad civil (asociaciones sin fines de lucro, fundaciones), lo cual vuelve prioritaria la necesidad de reconstruir la identidad, su finalidad, sus formas organizativas y

reconocimiento legal. El CEES se está convirtiendo en una plataforma desde la cual configurar esta identidad, ya que los emprendedores con el tiempo se están apropiando de este espacio, lo sienten como un lugar de encuentro, debate, discusión e identificación de pares, logrando la cimentación de una identidad colectiva entre los emprendedores, primordial para el fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria en la ciudad.

Asimismo el CEES está potenciando la valoración, la capacidad de iniciativa de los emprendedores y de establecer relaciones de confianza con los pares, condimentos necesarios para el trabajo colectivo y participativo.

Hay que destacar que el CEES en el presente artículo se considera dentro de la Economía Social porque es una iniciativa organizada por 3 niveles del Estado y coordinada con actores de la sociedad civil, en este caso los emprendedores sociales, la cual está basada en el esfuerzo propio, ayuda mutua, igualdad de derechos y deberes, principios construidos colectivamente y reafirmados constantemente mediante encuentros periódicos entre todos los actores e instituciones participantes. El espacio no persigue la finalidad del lucro, apuntando a la autogestión y al fomento de un comercio responsable, basado en la difusión de los fines constitutivos, el origen del producto, la dimensión territorial y la generación del excedente para la propia comunidad.

Los emprendimientos participantes del CEES (así como aquellos que participaran) se reflexiona que son potencialmente sustentables ya que gran parte se encuentran en etapa de formalización (monotributo social), si bien presentan debilidades y dificultades en aspectos de calidad y presentación de la producción, estrategias de venta y de difusión para trabajar en otra escala e incorporar nuevas actividades, estas cuestiones se vienen trabajando con las acciones enunciadas anteriormente (talleres de capacitación, mesas de trabajo y el Banco Solidario). Asimismo se está generando grupos de trabajo entre emprendedores más estables y que se vienen sosteniendo desde hace unos meses. Sin embargo, los mismos necesitan fortalecerse en cuanto a organización interna, y profundizar la relación con el territorio.

Actualmente las instituciones participantes en el CEES tienen sus dificultades en cuanto al rol que se les pretende responsabilizar. Falta un acuerdo con respecto a un horizonte claro y de mediano plazo, falta una continuidad en el planeamiento, prevaleciendo muchas veces el cortoplacismo en la ejecución y gestión diaria de las diversas actividades llevadas a cabo. Una dificultad central que posee el CEES es el tema presupuestario que impide totalmente planificar algo bajo este sistema regresivo, altamente dependiente de los gobiernos superiores; dependentismo financiero y paupérrimos circuitos administrativos y fiscales, hacen de la menester autonomía como prerequisite para el desarrollo una realidad muy lejana.

Entre algunos de los inconvenientes que se tiene se incluye mayor predisposición y voluntad del recurso humano que atiende a los emprendedores en el CEES de la remuneración que reciben por ello, el clientelismo político, la desmotivación generalizada y compromiso con el gobierno de turno, ausencia de generación de información útil para toma de decisiones.

Para finalizar dos cuestiones centrales: hay dificultad para establecer los conceptos de "planificación" y de largo plazo en quienes coordinan actualmente

el CEES. Las fortalezas centrales tienen que ver con ofrecer o plantear un horizonte claro, definido, viable, integral, consensuado, conocido y fundamentalmente aceptado política y socialmente. Todas y cada uno de estos adjetivos deben darse y aprehenderse en forma conjunta en la identidad colectiva si deseamos como resultado el fortalecimiento y la consolidación de la Economía Social como movimiento alternativo. Facilita ampliamente la concertación en la toma de decisiones al sentirse todos parte de un mismo proceso, posiciona y otorga al actuar local una identidad indeleble en el ámbito macro, sea nacional o regional; se estimula con estos elementos ventajas y dones en torno al territorio, siendo beneficioso para la atracción de diferentes agentes económicos y sociales consolidando y profundizando el proceso de desarrollo; legitima al gobierno local, si este lo adopta, independientemente del color político y de la coyuntura político-institucional que atraviesa la localidad.

b) **Influencia del Plan del Desarrollo Santa Fe en el CEES**

Apelando al concepto de Desarrollo Local seleccionado para el presente trabajo considero importante destacar el perfil productivo de la ciudad (a grandes rasgos, puesto que la definición del mismo requiere un estudio en mayor profundidad, tanto en contenido como en extensión) ya que es importante tener en cuenta cual es el mismo para contribuir con la adecuación e implementación del Plan de Desarrollo.

En los últimos años, al igual que nivel del país la ciudad de Santa Fe, ha venido creciendo en términos de Producto (según los datos de la Bolsa de Comercio de Santa Fe), y si bien el Gobierno Local tiene mucho por hacer, ha habido un mejoramiento en las condiciones de vida en algunos sectores de la población. Como ejemplos de esto se ha expandido la red cloacal en barrios donde antes no había así como la extensión de la red de agua potable también se desarrolló en lugares donde antes no había.

El municipio en su política de contratación privilegia a las cooperativas de trabajo o a los emprendedores sociales inscriptos en su registro así como aquellos jóvenes en situación de vulnerabilidad social que reciben cursos de capacitación laboral encuentran sus primeras oportunidades profesionales en la Municipalidad, promoviendo los procesos de inclusión social y fortalecimiento de la Economía Social en la ciudad de Santa Fe

El Gobierno Local viene desarrollando también políticas activas en salud (creación y mantenimiento de centros primarios de salud en barrios periféricos) y en educación (creación de jardines maternas, colaboración en el mantenimiento edilicio de muchas escuelas, promoción de la capacitación en los docentes)

El perfil de una localidad está determinado por aquella actividad económica que motoriza el desarrollo económico, generando además empleo e inclusión social (Arroyo, 2013).

Considero que el perfil de la ciudad de Santa Fe es indefinido ya que no está muy claro cuáles son las actividades económicas que están impulsando el desarrollo. Para clarificar esta situación en el Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad el Gobierno tiene establecidos 5 ejes prioritarios, en los cuales considero que el Gobierno Local ha venido trabajando los últimos 5 años para

poder consolidar los mismos ya que ha venido aplicando políticas en todos los ejes. En lo siguiente se enuncian algunas acciones implementadas en esta dirección:

Estado y Gobierno Local: ha tenido lugar un proceso de descentralización (creación de distritos barriales), aplicación de Presupuesto Participativo, difusión y disponibilidad de información pública, implementación de un nuevo sistema de gestión de trámites, entre otros.

Planeamiento Urbano Ambiental: se han construido Corredores Verdes, hay un Programa de Arbolado Público, plantas procesadoras de residuos modelo. Asimismo la ciudad cuenta con un Plan de Contingencias ante inundaciones pluviales y por crecida de ríos y con Convenios urbanísticos

Producción, Empleo y Crecimiento Económico: como se enuncio anteriormente se viene construyendo el Parque Industrial Los Polígonos, el Mercado Norte. También hay un Centro Único de Atención a Empresas, el programa Santa Fe Exporta e Industrias Culturales

Educación, Ciencia y Cultura: con respecto a este eje el Gobierno Local viene trabajando en la Promoción de Derechos Ciudadanos, en la creación de Aula Ciudad (sitio virtual para docentes) y con Jardines Maternales

Inclusión Social: en este eje la Municipalidad viene laborando en la construcción de viviendas para la reubicación de familias, se están implementando el Plan de Regularización Dominial y el Programa Urbano Integral del Oeste, entre otras políticas.

Todas estas acciones implementadas no permiten dilucidar un perfil productivo claro en la ciudad.

La municipalidad a través del Plan de Desarrollo y las políticas aplicadas intenta generar las condiciones para que la actividad económica genere trabajo, elemento central de la Economía Social. Ha tenido resultado parcial en relación a esto, puesto que si bien es necesario la predisposición y voluntad de los funcionarios también es necesario que convoquen a los actores sociales y públicos en el diseño, implementación y control de las políticas efectuadas y que las mismas tengan una concatenación las unas con las otras.

Aquí es interesante destacar que muchos actores sociales vienen pidiendo participación en las políticas del Plan de Desarrollo y cuando les han dado el espacio para participar ha sucedido muchas veces que lo han rechazado, alegando que todo es responsabilidad del Municipio, que para eso están, que no es su responsabilidad, entre otras cuestiones. Entonces considero que hay cierta responsabilidad de algunas de las organizaciones de la sociedad civil en los resultados de las políticas públicas, particularmente las orientadas al sector de la Economía Social, puesto que para que el Desarrollo Local sea una realidad es necesaria la participación de este tipo de entidades a lo largo del todo el proceso, ya que el Desarrollo Local es responsabilidad de todos los agentes de una comunidad, tanto los públicos como los privados.

Para ir culminando con esta sección se considera que el Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad es un proyecto que ha permitido que la ciudad tenga una alineación delimitada y explícita al desarrollo social y económico. Sin embargo el Desarrollo Local es un proceso participativo y es necesario que este Plan permita una mayor participación de actores sociales, privados y públicos para que se pueda convertir en una herramienta que facilite el consenso en la toma

de decisiones. En la medida que el Plan avance en esta línea son mayores las probabilidades de que comiencen a gestar iniciativas en el marco del Desarrollo Territorial.

## 5. PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

Como conclusión se destaca que las experiencias de Economía Social y Solidaria, necesitan por un lado, de un conjunto de aspectos favorables a fin de ser sostenibles en el tiempo, y por otro lado de un consentimiento de los actores sociales implicados en el lugar, con un rol estatal preponderante, a fin de generar un verdadero Desarrollo Local con Economía Social. Por sobre todas las cosas, porque actualmente la vida económica y social se desarrolla en un contexto de economía capitalista de fuerte competencia.

Se pueden mencionar en términos generales, algunas condiciones necesarias, para ir conformando una atmósfera adecuada para la Economía Social:

- Primero, la existencia de un sistema político, basado en una verdadera democracia participativa y no delegativa exclusivamente. En este sentido, la planificación del desarrollo debe contar con la participación de todos los sectores sociales, deben reglamentarse los sistemas de participación y toma de decisiones en un esquema de gobiernos descentralizados.

- Segundo, el accionar del Gobierno Local es clave, se necesitan políticas públicas concretas que favorezcan el desarrollo de la Economía Social. El estado local debe asumir un rol activo en la formulación de proyectos y programas que respondan a un plan estratégico integral sostenible y se considera que el CEES es el ámbito para acortar las distancias entre las realidades sociales y los objetivos que como territorio o ciudad se buscan enmarcar. El rol activo y la convicción de las instituciones participantes del CEES en debe manifestarse en compromisos institucionales mediante la creación de un convenio de participación de los 3 niveles del Estado, que vaya más allá de los gobiernos de turno y el financiamiento a estas expresiones mediante la incorporación permanente en el Presupuesto.

- Tercero, la existencia de un marco legal que contenga a los emprendimientos sociales. La informalidad de estas expresiones está dada centralmente por la inexistencia de marcos regulatorios que los contemple. La ley actual de sociedades comerciales y las normas impositivas están pensadas sobre la base de un sistema capitalista de mercado cuyos sujetos contemplados son las unidades de producción movilizadas por la máxima ganancia.

Las expresiones de ESyS son legítimas en términos sociales pero ilegales en términos jurídicos. Este marco legal debe ser legislado para su aplicación en el ámbito nacional, provincial y local.

Resulta entonces necesaria la promulgación de normas jurídicas específicas (ordenanzas municipales, leyes provinciales y nacionales) a favor de nuevas formas asociativas (ferias, empresas recuperadas, emprendimientos sociales, producción en asentamientos de pueblos originarios, etc.) y leyes impositivas que favorezcan la producción local basada en la ES.

Otra alternativa en esta línea es reglamentar la obligatoriedad de utilización de insumos de producción local, en restaurantes y supermercados (por ej., compra de producción ictiocola de la Escuela) y casas comerciales (exhibición de producción artesanal en góndolas y expositores) a fin de favorecer mayores posibilidades de difusión y comercialización, y la exención de IVA, ganancias, Ingreso brutos, etc. por las compras y ventas de las mismas.

- Cuarto, la educación como instrumento estratégico para el desarrollo de capacidades necesarias para la actividad productiva y la educación en valores básicos. Por otra parte es fundamental el aporte de las Universidades, no solo en términos de aplicar el conocimiento científico a los procesos productivos, sino en la generación de una masa crítica sobre los efectos negativos del sistema capitalista y la necesidad de otras formas de funcionamiento del mercado.

En esta situación el CEES se puede convertir es un espacio de referencia para la educación no solo en la dimensión de los saberes técnicos, sino en un aspecto fundamental como lo es la formación, y fundamentalmente la práctica y coherencia de la Economía Social

La Universidad por su capacidad de articular el conocimiento interdisciplinario y su legitimidad académica y social tiene una responsabilidad primaria en generar estas propuestas. Es por esto que la responsabilidad del Equipo de Economía Social de la UNL es estratégica y de largo plazo, ya que estos procedimientos requieren de tiempo, coordinación, esfuerzo y trabajo colectivo entre las partes involucradas.

Con respecto al Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad 2020 y su relación con el CEES reflexiono que es necesario que se reconsidere el Plan de Desarrollo y se convoque a los distintos agentes representantes de la sociedad para sentarse a analizar lo que se ha ejecutado del mismo, lo que queda por concretar y consensuar cuales son los objetivos más importantes por alcanzar en el mismo en los próximos años, en el marco del CEES. Esto es importante porque es necesario tener en cuenta los intereses de los actores sociales, los problemas estructurales de la ciudad, el comercio, la industria, entre otros. Asimismo la incorporación de los actores de la sociedad civil en el Plan de Desarrollo es fundamental para la concreción y aprovechamiento de sus potencialidades y de las sinergias que se puedan generar entre los actores involucrados.

Hay que tener en cuenta que este Plan de Desarrollo por sí mismo no va a resolver los problemas del Desarrollo Territorial, es solo el primer paso. Para poder trabajar en la senda del Desarrollo Local son necesarios mayores plazos, recursos, predisposiciones, pero el proceso que se vaya generando será sin dudas un proceso de consolidación y fortalecimiento de todas las partes involucradas.

A modo de cierre, y de acuerdo al caso estudiado, se considera que es posible alcanzar el Desarrollo Local en base a expresiones de Economía Social existentes y otras potencialmente viables, configuradas sobre la base del perfil productivo de la zona, que conjuntamente con otras actividades, faciliten el desarrollo con inclusión social.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Arroyo, Daniel; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO; “La Economía Social como estrategia de inclusión”; Buenos Aires; 2008.

Arroyo, Daniel; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social y Solidaria; Clase 10: “La desmunicipalización del Desarrollo Local : perfil productivo, etapas y situación actual en la Argentina”, 2013

Arroyo, Daniel; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social; Clase 22: “La Economía Social como estrategia para el Desarrollo Local”; Buenos Aires; 2013.

Azpiazu, Daniel / Nochteff, Hugo. “Subdesarrollo y hegemonía neoconservadora. ¿Veinte años no es nada?” .En el libro “El Desarrollo Ausente”. Editorial Flacso - Tesis Norma. Bs.As., 1994.

Casalis, A. “Desarrollo local, empleo y cohesión social”. Clase 16, de la Diplomatura en Economía Social y Desarrollo Local. FLACSO, Bs.As., año 2008.

Casalis, Schweitzer y Ghio; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social y Solidaria; Clase 7: “Desarrollo Local y territorio. Una introducción al debate y análisis de casos y experiencias.”, 2013

Casalis, Schweitzer y Ghio; Curso de Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social; Clase 9: “Políticas Públicas: Una mirada desde el desarrollo territorial y local”; 2013

Coraggio, José Luis; “Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la Economía Social y Solidaria”; Buenos Aires; 2005.

Coraggio, José Luis (2005). “Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la Economía Social y Solidaria”. Bs.As..

Coraggio, José Luis (2004). “Economía del Trabajo” en “La otra economía”. Antonio David Cattani (compilador). UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE. Bs.As..

Coraggio, José Luis (2002). “La Economía Social como vía para otro desarrollo social”. URBARED, Red de Políticas Sociales. [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar).

Cardoso, Fernando H.; Faletto, Enzo. “Dependencia y Desarrollo en América Latina”. Siglo Veintiuno Editores, 29ª edición. México, Año 1999.

Córdova, Armando. "Crisis Económica Mundial y Futuro de América Latina". En el libro "Universalismo y Desarrollo". Edit. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, año 1987.

Cruz, Antonio Carlos Martins Da. A Diferença da Igualdade. A dinâmica da economia solidária em quatro cidades do MERCOSUL. Campinas, SP, Brasil. 2006.

Esser, Klaus (Editar) 2001. "Competencia global y libertad de acción nacional". Instituto Alemán de Desarrollo. Ed. Editorial Nueva Sociedad. Caracas – Venezuela,.

Fernandez, VR . "Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?" ANPUR.... Año 2009

Fernández, V.R.; Amin, A.; Vigil, J.I. (comp.). "Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana". Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires, Año 2008.

Ferrer, Aldo. "Hechos y ficciones de la globalización". Editorial Fondo de Cultura Económica. Bs.As., 1997.

García Delgado, Daniel; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social y Solidaria; Clase 2:" Desarrollo y modelo societal. Modelos de acumulación. Crisis global e impacto para Argentina y la Región. Los desafíos para un nuevo modelo."; 2013.

Nosetto, Luciano; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO; Clase 19 "Teorías de la Economía Social y el caso de las Cooperativas de Servicios Públicos"; Buenos Aires; 2013.

Pastore, Rodolfo; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO; Clase 20: "Economía Social. Conceptos y Experiencias"; Buenos Aires; 2013.

Pastore, Rodolfo; Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO; Clase 21: "Modelos y experiencias de la Economía Social comparadas: Argentina, Brasil y Canadá. Análisis de casos y sustentabilidad de la Economía Social; Buenos Aires; 2013.

Quetglas, Fabio; "*¿Qué es el Desarrollo Local? Territorios, política y economía*", Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2008

Razeto Luis; Los caminos de la economía de solidaridad; Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas; 1997

[www.santafeciudad.gov.ar](http://www.santafeciudad.gov.ar)

Villar, Alejandro. "Las políticas municipales de desarrollo económico local". En Políticas Municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el Desarrollo Local. CICCUS, Bs.As., Año 2007.

Villar, Alejandro: "Herramientas y Estrategias del Desarrollo Económico Local. Análisis de casos", 2013.

Villar, Alejandro; "Una década de Desarrollo Local en Argentina. Balance y perspectivas" en Mundo Urbano n°24, Universidad Nacional de Quilmes, 2004. Disponible en <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/48-numero-24>.

## La inclusión social de la agricultura familiar durante el período 2003-2015. Entre la mayor institucionalización y el nuevo objeto del desarrollo rural

Lisandro Fernández<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El concepto de inclusión social alcanzó gran difusión dentro del discurso de las políticas públicas, siendo uno de los términos de mayor aceptación en los inicios del siglo XXI. A partir de contraponerse a la exclusión social, se insertó en la discursividad política con una clara connotación positiva. De este modo, el término inclusión se "naturalizó" por considerarse un "bien en sí mismo", y una cuestión "necesaria" (Meyer *et al*, 2014: 1010).

En el caso de Argentina, la inclusión social se incorporó como meta central e impregnó el discurso de las políticas sociales desde el 2003 a la actualidad (Kessler, 2011; Martínez, 2014).

Sin embargo, la gran difusión que adquirió, está en relación inversa a la densidad teórica que contiene, caracterizada más por la ambigüedad y laxitud con que se la utiliza (Grassi, 2008). Ello posibilita que adquiera diferentes significados en diferentes personas, permitiendo que sea sostenida y promocionada por un amplio espectro ideológico (Atkinson, 2004: 116).

Este alto grado de generalidad, también se visualiza en cómo se la define. Por ejemplo, Lo Vuolo afirma que (1995: 15): "La inclusión social significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones sociales, concierne tanto al acceso a sus beneficios, como a la dependencia del modo de vida individual con respecto a los mismos". Por otro lado, desde el ámbito institucional, el Ministerio de Desarrollo Social la define como "la implementación de políticas públicas encaminadas a la vinculación de todos los miembros de la sociedad para la participación de los beneficios que ésta adquiere" (MDS, 2010: 53).

Conjuntamente, desde 2004 se insertó en la agenda regional del MERCOSUR la categoría de agricultura familiar para designar a un heterogéneo conjunto de actores sociales representados por medieros, campesinos, pequeños productores, etc, quienes son los sectores más vulnerables de la estructura social agraria en Argentina. Para estos actores, se construyen políticas diferenciales en la noción de inclusión social aparece con sus particularidades vinculadas a las del sector.

La presente ponencia se propone realizar un aporte a la discusión acerca de la inclusión social referida a la agricultura familiar, para lo cual se tomará como referente empírico los cambios a nivel político-institucional ocurridos durante el

---

<sup>1</sup> Economista (UNLP). Becario CONICET. Programa de Estudios Regionales y Territoriales, Instituto de Geografía, FFyL, UBA - [lisandrofernandez85@gmail.com](mailto:lisandrofernandez85@gmail.com)

período 2003-2015, y la reformulación de los programas y proyectos destinados a la misma.

La ponencia se organiza de la siguiente forma. Luego de esta introducción, se analizará la noción de inclusión social desde la perspectiva teórica, dando cuenta de sus orígenes y de sus fundamentos principales. En la tercera sección, se presentan las particularidades de la agricultura familiar, el surgimiento de su categoría y las principales problemáticas que la afectan. Luego la cuarta sección, se centrará en analizar la propuesta específica de inclusión social para la agricultura familiar. En la quinta sección, se estudiarán el proceso de inserción institucional y la evolución de los programas y proyectos destinados al sector, con el objetivo de analizar cuáles fueron los principales elementos que vinculan a la noción de inclusión social con la agricultura familiar. La ponencia finaliza con las reflexiones finales.

## 2. En busca de una aproximación teórica

Debido a la ambigüedad teórica del objeto de análisis de esta ponencia, se inicia el recorrido dando cuenta de los factores y fundamentos conceptuales que le dieron origen, y sobre los cuales se basa este enfoque, como paso previo y necesario del estudio referido a la agricultura familiar.

### 2.1 Sus orígenes europeos y el rol de los organismos internacionales

El origen del término inclusión se sitúa en la sociología francesa<sup>2</sup> de la década de 1970, por la emergencia de problemas sociales experimentados en Europa en términos de fragilidad y vulnerabilidad social. Su “innovación” reside en la noción de *inserción*, para denotar un “contrato” en las políticas sociales entre las responsabilidades individuales del beneficiario, y las de la sociedad en su conjunto (Consejo de Europa, 2001).

En ese contexto, la inclusión social se insertó como objetivo central de las políticas públicas europeas a principio del siglo XXI, para hacer alusión al objetivo de contrarrestar los efectos negativos de la caída del Estado de Bienestar y la mayor precariedad de las relaciones laborales, representando un ideario con fuerte impronta positiva (Atkinson, 2004).

Concretamente, en la Cumbre de Lisboa del año 2000 la UE impulsó una serie de “Planes Nacionales de Inclusión Social”, en los cuales instaban a los países miembros a diseñar y aprobar planes nacionales para enfrentar los retos de la “cohesión social” (Subirats *et al*, 2005). Las recomendaciones abarcaban múltiples aspectos vinculados al ingreso, empleo, vivienda y salud, entre otras. Más allá de las dificultades para establecer comparaciones metodológicas, se definieron diez indicadores primarios comunes para la evaluación de los planes de inclusión social (Atkinson, 2004; Oxoby, 2009).

A partir de entonces, organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), las Naciones

---

<sup>2</sup> Ver Consejo de Europa “Promoting the policy debate on social cohesion from comparative perspective. Trends in social cohesion, n° 1”. (2001), Oakley (2004: 101) y Laparra *et al* 2007.

Unidas y la CEPAL, tomaron la idea de inclusión, la incorporaron a su agenda y desde entonces la difundieron en nuestra región (Buvinic, 2004), utilizando como vías sus documentos de investigación<sup>3</sup>, reuniones específicas de concertación y la introducción en la gestión de programas sociales que estos mismos financian (Jarque, 2004).

En la perspectiva impulsada por estos organismos, la inclusión social es entendida en términos de “manejo de riesgos sociales” que afectan al “grupo beneficiario” de sus programas. Esos riesgos hacen alusión a la falta de ingresos o los problemas de salud, pero de esta forma son asimilados a situaciones de emergencia provocadas por causas naturales. Ante estas problemáticas, sus recomendaciones pasan por acciones de inclusión mediante una gestión *multidimensional*, pero poniendo el foco en el propio comportamiento de los receptores del programa para superar tales riesgos sociales (Rambla y Jacovkis, 2011).

Así, de forma continua y progresiva, el discurso de la inclusión social fue ganando terreno hasta el punto de instituir modos de organizar el trabajo dentro de los organismos –ministerios y trabajadores- implicados en las tareas cotidianas de las políticas sociales (Meyer et al, 2014). Un ejemplo de ello es el Programa Familias por la Inclusión Social del MDS que analizan Rambla y Jacovkis (2011). Según los autores, el discurso de los organismos internacionales impregnó la formulación e implementación del programa en relación a la concepción de los riesgos sociales, el grupo beneficiario, las acciones de inclusión y la evaluación y gestión de los programas.

Dado que la “nueva cuestión social” surgida en Europa fue la que dinamizó los conceptos de inclusión/exclusión social en nuestra región (Kessler, 2011), subyace que la “importación” del concepto en cuestión denota la ausencia de una preocupación de raíz latinoamericana. Este aspecto debe ponderarse adecuadamente, ya que estamos analizando una noción que interpela la construcción de políticas sociales en Argentina, una realidad con sus particularidades, que no necesariamente se corresponden con las que motivaron inicialmente este enfoque.

### 2.2 Un enfoque multidimensional

Una de las virtudes esgrimidas para explicar la gran aceptación de la inclusión, es que da la posibilidad de contemplar diversas esferas del bienestar social. El concepto se inscribe en un contexto en ciencias sociales en donde se resalta la contingencia y el carácter relacional del sujeto colectivo, favoreciendo la diversidad de espacios para el accionar político (Amaral y Burity, 2006). Por

---

<sup>3</sup> Esta afirmación se ve apoyada por la aparición de documentos elaborados por dichas instituciones en donde la inclusión social es el tema principal. Ver “Usando el empoderamiento y la inclusión social para el crecimiento a favor de los pobres: una teoría del cambio social” (versión preliminar, 2002) e “Incrementando la inclusión social a través de las garantías sociales” (2008) ambos del BM; “Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina” (2004) del BID y, “Superar la pobreza mediante la inclusión social” (2008) de la CEPAL, entre otros.

eso la inclusión implica la idea de pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos e interlocutores (Calderón, 2007).

Ante las consecuencias sociales del derrumbe del Estado de Bienestar, se plantea superar las visiones economicistas de la pobreza entendida exclusivamente como un problema de bajos ingresos (Laparra *et al*, 2007). Se incorporan entonces otras dimensiones para indagar el bienestar y la desigualdad del ingreso, entre ellas: salud, vivienda, educación, medio ambiente o el reconocimiento de la diversidad (Kessler, 2014).

Una de las bases de estos cambios provienen de las ideas de Amartya Sen, para quien la riqueza –medida en ingresos- no es deseable por sí misma, sino por el *conjunto de capacidades*<sup>4</sup> que otorga a las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para apreciar (2000: 34-35), es decir, busca ampliar las *oportunidades* que disponen las personas. Como apunta Pérez, la noción de capacidades se encuentra entre la subjetividad de las preferencias y la “objetividad” de las necesidades<sup>5</sup> (2013: 92). En su versión extrema, resulta un enfoque pluralista, ya que es dificultoso otorgar un peso mayor a ciertas capacidades por sobre otras (Sen, 2000: 102), lo cual puede generar controversias a la hora de determinar qué esferas del bienestar ponderar. Más allá de eso, la inclusión social sirve entonces para promover capacidades humanas en sus múltiples dimensiones y las intervenciones estatales son interpretadas como *eliminación de las privaciones de capacidades* en diversas dimensiones del orden social.

Si bien no es fácil establecer un consenso general sobre las esferas que conforman las áreas de intervención, el Consejo de Europa distinguió 5 grandes secciones para el fomento de la inclusión están plateadas en términos de: acceso al empleo, a la vivienda, a la protección social, a la salud y a la educación. El eje transversal está en el acceso a oportunidades y elecciones individuales en el largo plazo (Oxoby, 2009).

Al mismo tiempo, el Consejo impulsó la construcción de diez indicadores sobre la inclusión vinculados a: la distribución del ingreso, tasa de desempleo, la capacitación y la salud (Atkinson, 2004). Esta propuesta metodológica de ejes para la evaluación de las políticas de inclusión, ejemplifica el rasgo multidimensional mencionado, que busca contemplar otras variables además del ingreso.

Sin embargo, la existencia de múltiples esferas en las que se canaliza la inclusión genera que una misma persona o grupo social pueda estar incluido desde la perspectiva de una dimensión pero excluido desde otra. En concreto, personas de una misma clase social pueden percibir privaciones en diversas dimensiones y al mismo tiempo, personas de diferentes posiciones de clase, pueden estar atravesadas por privaciones de una misma dimensión.

Esta plasticidad analítica relativiza los determinantes de la desigualdad basada en los ingresos, soslayando principalmente las desigualdades de

<sup>4</sup> Cursivas en el original (:100).

<sup>5</sup> Grassi (2008: 149-150). recuerda que las necesidades consideradas actualmente como básicas -alimentación, vestimenta, salud o educación- son clasificables como objetivas según una autoridad “legítima” con capacidad para clasificar y disponer de recursos.

jerarquía vertical en la estructura social (Vakaloulis, 2000; Silver, 2004). En ese sentido la hipótesis de Grassi (2008: 146) señala que “la noción de *inclusión*<sup>6</sup> parece más acorde con un contexto o red conceptual con la que es afín la idea (...) del fin del trabajo”.

De las observaciones precedentes se derivan interrogantes sobre la connotación positiva de la inclusión social en perspectiva multidimensional que requieren ser problematizados ya que, si por un lado estimula la mayor difusión que adquirió en el discurso político contemporáneo, al mismo tiempo genera un elevado grado de ambigüedad en el debate por la intervención estatal en el campo de lo social.

### 2. 3. La inclusión social en los programas sociales de transferencias de ingresos y capacitación laboral.

En esta sección se analizará el trazo grueso de las políticas sociales en sectores urbanos de la población, una de las aristas que contribuyó a la noción de inclusión social en los últimos doce años. En este sentido, se observa un crecimiento de la cantidad de programas y de la cobertura.

En términos generales, se trata de acciones y programas destinados a mejorar el nivel de ingresos y otros aspectos de la población objetivo, por medio de la transferencia de ingresos condicionada, buscando incidir sobre múltiples dimensiones del bienestar social a través de los requisitos vinculados a: educación, salud, capacitación, o alimentación entre otros.

A escala de América Latina, Cecchini señala en un análisis de los programas de transferencia condicionada, que lo que buscan es proveer *capacidades humanas* en el largo plazo a través de la capacitación laboral, acceso a la salud o la formación educativa, y así “fomentan la inclusión social de la población que busca salir de la pobreza” (Cecchini, 2014: 13-15). El paradigma subyacente es que los niños de los hogares destinatarios, se insertarán de mejor manera en el mercado laboral gracias a sus mayores niveles de educación, salud y nutrición.

Tales programas y planes se engloban bajo el paradigma de la inclusión social, no sólo por la mayor cobertura social, sino también por la búsqueda de contrarrestar la acumulación de privaciones que sufrió la población objetivo en diferentes ámbitos de su vida. Como refiere Grassi (2008): si el ingreso, el trabajo y la educación básica, resultaron estar entre sus carencias, estas explican los esfuerzos para su inclusión.

Según datos del MTEySS, entre 2002 y 2009 se otorgaron 7 millones de nuevos beneficios en total, que significa un aumento del 63% de la cantidad de prestaciones comparado con 1997. Entre las principales acciones que explican este crecimiento se encuentran el Programa de Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD), la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa de Inclusión y Previsión Anticipada, (MTEySS, 2010).

Este aumento de la cantidad de programas y acciones sociales se tradujo en un incremento del 41,3% del gasto público social consolidado como porcentaje del PBI, entre 2002 y 2009. Como resultado derivado, la cobertura por

---

<sup>6</sup> Cursivas en el original.

programas de transferencia condicionada alcanzó al 8,6% de la población total en Argentina durante 2012 (datos de CEPAL/OIT, 2014)

Algunas de las políticas sociales asociadas a la promoción de inclusión social son: Seguro de Capacitación y Empleo (212.600 personas<sup>7</sup>), el Programa Familias para la Inclusión Social (353.994 personas<sup>8</sup>) –ambos provenientes del PJJHD-; el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (142.000 personas<sup>9</sup>); el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (alcanzaba a 1.730.489 familias<sup>10</sup>); el Programa Ingreso Social con Trabajo; el Plan PROGRESAR (870.829 personas<sup>11</sup>); entre otros<sup>12</sup>. Por su parte, la Asignación Universal por Hijo<sup>13</sup> destinado a menores de edad de hogares con jefes o jefas de hogar desocupados o que reciben ingresos inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil, alcanza a aproximadamente 3.3 millones de personas con una inversión de 1.250 millones de pesos (ANSES, 2014).

De este modo, los esfuerzos pasan por desplazar a los peor situados en la distribución de oportunidades hacia la “zona de los incluidos”, como un aparente movimiento de vuelta a un espacio o totalidad social ya constituido (Laparra *et al*, 2007; Grassi, 2008).

### 3. La agricultura familiar

La siguiente sección se centrará en las particularidades de la agricultura familiar, los debates en torno a su definición y las problemáticas que la afectan que permiten pensarla como parte de los sujetos excluidos socialmente.

#### 3. a. Orígenes y definiciones de la categoría

El concepto de agricultura familiar es relativamente novedoso y se encuentra aún en construcción. En 2003 la Coordinadora de Organizaciones de la Producción Familiar del MERCOSUR, solicitó en la cumbre de presidentes la creación de un grupo *ad hoc* para que proponga una agenda de política diferencial para la agricultura familiar (Manzanal y González, 2010). Un año

<sup>7</sup> Datos del Ministerio de Desarrollo Social (2010).

<sup>8</sup> Ídem

<sup>9</sup> Ídem

<sup>10</sup> Ídem

<sup>11</sup> Según sitio web <http://www.anses.gob.ar/noticia/mls-de-jovenes-estudian-con-progresar-351> [23-10-2015]

<sup>12</sup> En la página web oficial de la Casa Rosada se pueden ver bajo el ítem “**Inclusión**” las siguientes medidas y resultados del período: Disminución de la pobreza, Aumento en los topes para el cobro de asignaciones familiares, Aumento de Subsidio de Contención Familiar por Fallecimiento de Jubilados, Promoción del Microcrédito para proyectos productivos, Programas de inclusión mediante la capacitación, el trabajo y el financiamiento productivo, Universalización de la pensión no contributiva para madres de 7 o más hijos, personas con discapacidad y adultos mayores de 70 años, Centros Integradores Comunitarios, Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y Sanción de la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Fuente: <http://www.presidencia.gob.ar/component/content/article/102-obra-de-gobierno/1307-inclusion>. [Visto el 4 de noviembre de 2014].

<sup>13</sup> Recientemente convertida en ley

después se creó la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR.

La denominación de “agricultura familiar” sirve para definir a un grupo de actores sociales muy heterogéneo, compuesto por variadas identificaciones a lo largo de la historia no necesariamente compatibles entre sí: campesinos, minifundistas, pequeños productores, productores agropecuarios pobres, entre otros (Manzanal y Schneider, 2011).

Posteriormente, en Argentina hubo contribuciones que posibilitaron la estabilización y difusión de la categoría<sup>14</sup>, todos contribuyeron a la *visibilización* del sector como parte de la revalorización de su aporte al proceso económico y social del país. Al mismo tiempo que, forman parte del proceso por el que se busca darle un encuadre estatal, a las problemáticas y demandas de los agricultores familiares (Schiavoni, 2010).

En efecto, la AF es considerada una categoría híbrida, en el sentido de que no representa ni la típica figura campesina ni la empresarial-capitalista (Balsa y López Castro, 2011). Para delimitarla, es común tomar *la organización social del trabajo* como variable principal, por estar anclada en vínculos de parentesco más que en relaciones salariales. La misma, hace referencia a los vínculos sociales que establecen los productores entre sí y cómo participan del proceso productivo (García, 2011).

La definición de agricultura familiar entonces, refiere a un heterogéneo conjunto de actores que se caracterizan por la posesión de medios de producción sin ser capitalistas agrarios (en el sentido que en principio no acumulan plusvalor), pero tampoco son asalariados rurales, aunque emplean su mano de obra para producir, formando cierto *continuum* en una escala entre esos dos extremos (Balsa y López Castro, 2011). La definición que se utilice como referencia, no es neutral respecto de la construcción de las políticas públicas, ya que de plantearse una definición dual, las políticas tenderán a ser duales en sus objetivos e instrumentos, mientras que si se contempla la heterogeneidad territorial y productiva de la AF, las políticas deberán diseñarse de forma segmentada y diferencialmente (Soverna *et al*, 2008).

Por este motivo, la Agricultura Familiar constituye una categoría política en dos sentidos: porque sirve para enfocar la acción pública (Lattuada *et al*, 2012) y porque se construye a través de procesos de mediación y negociación entre diferentes actores (Manzanal *et al*, 2014).

Pero por sobre todo, la aparición de la categoría implicó no sólo un cambio de nomenclatura, sino también *la ampliación de la base social* de las políticas de desarrollo rural (Soverna y Bertolo, 2014).

### 3. b. Los factores de exclusión de la agricultura familiar.

---

<sup>14</sup> Schiavoni (2010) señala los estudios y documentos de: i) el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) en 2002, ii) el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 2005 y, iii) del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) en 2006

La agricultura familiar representa a un conjunto heterogéneo y diverso, que fue afectado por procesos de exclusión social durante la década de 1990, pero cuyas características otorgan particularidades a su situación respecto al proceso de exclusión en otros sectores o grupos sociales.

El principal elemento es que los actores englobados en la agricultura familiar son productores agrícolas o ganaderos, que presentan diferentes situaciones y condiciones de inserción en el mercado o de la producción. Esto plantea singularidades del proceso de exclusión, ya que las dimensiones o factores por los que se puede considerar excluido a un AF, son difusas.

A principios de la década de 1990, Murmis (1994) introdujo la perspectiva de “inclusión vs no-inclusión” dentro del sector rural, para referirse al proceso de expansión y dominación de las Cadenas Agroalimentarias en América Latina, que provocaba la “no inclusión” de los campesinos (un sector considerado actualmente parte de la AF) por la capacidad de las unidades integradas de la cadena de producir todo lo que el mercado interno y externo necesitaban sin apelar a ellos.

Por otra parte, otro conjunto de autores asocia el proceso de exclusión de la agricultura familiar al proceso de concentración en la propiedad y uso de la tierra acontecido durante los años 90 (principalmente en la región pampeana), y la consecuente desaparición de las pequeñas explotaciones.

En efecto, Lattuada y Moyano Estrada (2001) hacen foco en el proceso de endeudamiento masivo del sector, producto de los exigentes requerimientos de capital que impuso el nuevo modelo, que derivó justamente en el abandono de las explotaciones.

Por su parte, Craviotti y Grass (2006) analizan el proceso de exclusión de la AF en un estudio de caso aplicando la categoría *desafiliaciones*, que les permite analizar de qué manera la cesión de todo o parte de la propiedad de su predio ante la imposibilidad de sostenerla, afectan el carácter de productor que hace a la identidad de los agricultores familiares. En su estudio, las autoras dan cuenta de una heterogeneidad de situaciones dada por las estrategias que despliegan los AF para la obtención de ingresos extra-prediales (agrarios o no), por lo que la exclusión social no se manifiesta como un proceso homogéneo y sin ambigüedades.

Otro ejemplo, es el estudio de caso de García (2009) sobre los agricultores familiares tabacaleros en Misiones. El autor pone en cuestión la utilización del significativo exclusión ya que los AF que están *incluidos* al mercado aunque en forma *subordinada*, por lo que el proceso de exclusión de los mismos se asocia a la falta de poder de decisión sobre la organización del modelo productivo en el que participan y la exclusión de los beneficios directos del mercado en el cual están insertos.

Es decir, la aplicación de la noción exclusión social para el análisis de los agricultores familiares, presenta una heterogeneidad de condicionantes y posibilidades, así como sus particularidades, debido a la diversidad de situaciones (productivas, comerciales, territoriales) que contienen los actores sociales englobados en la agricultura familiar. Los datos estructurales, dan cuenta de las condiciones de desigualdad en las que desenvuelve su actividad.

Según el estudio de Obschatko (2009) sobre la base de la información del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002<sup>15</sup>, las Explotaciones Agropecuarias Familiares –EAP Familiares- alcanzan el 75,5% del total del país, representan al 67% del total de residentes en las mismas y aportan el 64% del empleo agropecuario a nivel nacional. A pesar de ello, sólo cuentan con el 17,7% de la superficie total de tierras y producen el 27% del valor bruto de producción del sector agropecuario. Es decir, las EAP Familiares representan la mayor cantidad de explotaciones, pero se apropian de la menor porción de riqueza generada.

Si bien esta estructura desigual proviene de raíces históricas, durante la década de 1990 se vio profundizada por el modelo de “agricultura sin agricultores” basado en la desarticulación de la misma, aunque luego de la devaluación de 2002, el crecimiento de la agriculturización a través de la expansión del doble cultivo trigo-soja, exacerbó la dinámica de desaparición y “arrinconamiento” de los agricultores familiares (Teubal *et al*, 2005): proceso sobresaliente de la exclusión como ya fuera mencionado. Si se compara la información intercensal entre 1988 y 2002, la cantidad de EPAs que conforman el estrato de entre 0 y 200has disminuyeron un 26%, o 75.293 en términos absolutos. Lo cual implicó una contracción de 3.538.622,4has pertenecientes al mismo estrato (Teubal *et al*, 2005: 65).

Otros autores destacan que el proceso de agriculturización de la década del '90, que implicó un cambio en los precios relativos en favor de las producciones capital-intensivas, repercutió fuertemente sobre los costos y el poder de compra de sus ingresos, por tratarse de un tipo de producción trabajo-intensiva, que derivó en la necesidad de recurrir a ingresos extra-prediales (agrarios o no) para el sostenimiento de la unidad familiar. Por tal motivo, se ha generalizado la pluriactividad como medio de diversificar las fuentes de ingresos. Esta se puede manifestar en la venta su fuerza de trabajo, cesión de todo o parte de las tierras en arriendo o brindar servicios de cosecha o postcosecha con maquinaria propia para terceros (Azcuy Ameghino, 2012).

Adicionalmente, los análisis sobre el período 2003-2015 destacan que, más allá de los niveles de pobreza que todavía afecta a parte de los AF, sus principales problemáticas siguen ligadas a grandes asimetrías en el acceso a recursos esenciales como tierra y agua, información, tecnología, financiamiento, entre otros, condicionando su dinámica productiva y comercial (FAO, 2012; Lattuada *et al*, 2012). Por su parte, el FONAF (2006) pone el foco en las normativas impositivas, previsionales y bromatológicas, las situaciones oligopólicas de muchas cadenas agrolimentarias, la falta de infraestructura y los problemas de capacitación, como las grandes problemáticas de los AF en torno a la comercialización.

Por último, hay dos temáticas de reciente visibilidad que constituyen dimensiones sociales de la explotación familiar: género y juventud. Al respecto, la FAO (2012) señala que persiste una brecha de género, por la que las mujeres del sector agropecuario enfrentan mayores dificultades para acceder a

---

<sup>15</sup> Censo Nacional Agropecuario, última información disponible. El CNA 2008 carece de confiabilidad estadística

los mercados y recursos productivos. Y por otro parte, a ello se suma el problema para garantizar la transmisión generacional de la EAP ante la falta de sucesores jóvenes con intenciones de continuar el proyecto familiar, así como la voluntad de los mayores de “salvar” a sus descendientes de una vida “dura y sacrificada” (Balsa y López Castro, 2011: 56).

Por estos factores y dinámicas que históricamente y con mayor celeridad desde los ´90, afectan a la agricultura familiar, se sostiene como hipótesis que se puede pensar en el proceso de la AF desde el enfoque de la exclusión/inclusión social, tomando una acepción amplia y relacional, por la cual el bienestar social no se analiza únicamente según la escala de ingresos, sino que contempla múltiples dimensiones.

Cuando se toma a la agricultura familiar como referente de análisis, teniendo en cuenta que se caracteriza por su rol de productores, las dimensiones del bienestar no sólo se vinculan a recursos, capacidades y condiciones para producir (como la tierra), sino también a la manera en que se sitúan en el mercado, o factores que conforman la organización social de la explotación familiar, como la desigualdad de género o las posibilidades de la juventud, entre otros.

#### **4. Las particularidades de la inclusión social de la agricultura familiar**

En el siguiente apartándose discutirán las posibilidades de inclusión de la agricultura familiar y las propuestas enmarcadas en esa línea.

Con los primeros años del siglo XXI, existe un renovado impulso hacia los PDR en el contexto de un cambio de la caracterización de la AF: de ser considerada parte del “problema” de la pobreza rural, se la considera actualmente parte de la “solución” asociada a la seguridad y soberanía alimentaria (Nogueira y Urcola, 2013). Este giro, enmarca las condiciones para la construcción de inclusión social de la agricultura familiar como objetivo de política.

Desde los desarrollos teóricos, la misma ha sido elaborada como parte de la estrategia de Desarrollo Territorial Rural (DTR), planteada como una alternativa superadora de la tradicional intervención pública (y privada) para el desarrollo de áreas rurales, a partir de una fuerte iniciativa de los organismos de financiamiento internacional que lo incorporaron en sus documentos marcos y propuestas de financiamiento que implementaron en Latinoamérica y Argentina en particular.

Si bien el desarrollo rural fue definido genéricamente como el conjunto de acciones y prácticas dirigidas a atender las necesidades de los productores y familias rurales (Manzanal, 2007), recientemente se postula un enfoque territorial que persiga dos objetivos: (i) la *transformación productiva* que permita la vinculación competitiva de los territorios rurales con mercados más dinámicos y (ii) el *desarrollo institucional* para el establecimiento de relaciones de cooperación entre actores económicos y sociales. Pero, el fin último de la propuesta de DTR es contribuir a la cohesión e inclusión social de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como la micro y la pequeña empresa agro-

rural y de los habitantes del sector rural en Argentina (Schejtman y Barsky, 2008: 39).

Según Sislian (2013), el énfasis en la inclusión social se postula en contraposición a la estrategia de intervención basada en compensaciones, a partir del reconocimiento de que la riqueza social territorial se genera como efecto multifuncional de las actividades económicas, públicas y privadas, y la ruptura con dos preconceptos: (a) la dicotomía entre políticas económicas para sujetos viables y políticas sociales de apoyo a la población pobre y, (b) la idea de que el desarrollo económico se mide exclusivamente como crecimiento de la producción y de las rentas privadas.

Sobre esa caracterización, y articulando los dos desarrollo teóricos, Sislian plantea las *Propuestas Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión* definidas como “la formulación e integración de diversos instrumentos y procedimientos para abordar los problemas que afectan a la producción a pequeña escala y la agricultura familiar en particular.” (2013: 83).

Para concretar la misma, el autor enumera una serie de tareas necesarias: (i) implementación de políticas integrales adecuadas a las posibilidades del territorio; (ii) el fortalecimiento del entramado productivo local con agregado de valor; (iii) promoción de la inclusión de los agricultores familiares como sujetos económicos desde una perspectiva de derechos; (iv) optimización de los recursos de política pública disponibles en el territorio; (v) fortalecimiento institucional de las organizaciones de la agricultura familiar y (vi) el fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos municipales y provinciales (Sislian, 2013).

Se puede percibir que la propuesta de inclusión, alude a aspectos y objetivos de la organización del trabajo en las instituciones dedicadas al desarrollo rural, tal como señalan Meyer *et al* (2014), y además se alejan de una concepción exclusivamente sectorial al considerar las múltiples dimensiones que componen la economía rural, en la cual los agricultores familiares se desenvuelven.

## **5. Las políticas dirigidas a la agricultura familiar en clave de inclusión**

Con la disputa por la resolución n° 125 del año 2008, se generó un punto de inflexión en la construcción de políticas públicas referidas a la agricultura familiar, particularmente en lo referido al proceso de institucionalización (Manzanal y González, 2010; Nogueira, 2013).

Dicho conflicto, tuvo como resultado un proceso de cambios político-institucionales como intento de generar “equilibrios” entre los sectores agrarios. Dicho cambio está acompañado por la propuesta de nuevos paradigmas del desarrollo rural cuya propuesta es generar mayores grados de convivencia entre diferentes actores sociales. No obstante, la inserción institucional de la agricultura familiar, implicó no sólo un cambio de nomenclatura, sino también *la ampliación de la base social* de las políticas de desarrollo rural (Soverna y Bertolo, 2014).

Dicha ampliación busca reconocer múltiples dimensiones (productivas, sociales y culturales) del sujeto así como su heterogeneidad económica, social y regional, que se plasma en una ambivalencia entre el reconocimiento de su faceta productiva o del “estilo de vida”, que se reproduce a nivel de su inserción institucional sobre las definiciones, registros censales e incluso los organismos que ejecutan las políticas (Agricultura y Desarrollo Social) (Soverna *et al*, 2008; Arach *et al*, 2011). Si bien no presentan necesariamente un carácter contradictorio, presentan amplias matices sobre el rol de la AF y las propuestas destinadas al sujeto.

A partir de 2008 la estructura institucional sufrió grandes cambios materializados en la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF), luego en 2009 se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, momento en que la Subsecretaría se convirtió en secretaría y dependiendo de ésta, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SubSAF). Ese mismo año, se creó la Comisión de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Unidad Presidencia del SENASA con el fin de identificar la normativa vigente que sea de difícil cumplimiento para la AF, y desarrollar protocolos sanitarios y fitosanitarios, preservando la calidad agroalimentaria (Res. N° 759/2009, modificada por Res n° 186/2014). Recientemente, a partir de la labor del SENAF, se modificó el Código Alimentario Argentino con la incorporación del artículo 154 tris, que reconoce las condiciones en las cuales la AF desarrolla sus actividades al incluir sus establecimientos entendidos como “los espacios de producción, elaboración, fraccionamiento, depósito, conservación y/o expendio de alimentos y procesos de bajo riesgo en forma familiar y/o comunitaria, anexos o no a domicilios particulares con entrada independiente”<sup>16</sup>.

Conjuntamente, en 2007 se crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar. Sus principales objetivos del mismo son: i) la visibilización de la agricultura familiar, debido a la escasez de la información cuanti y cualitativa sobre la misma y, ii) brindar información para la formulación de las políticas públicas diferenciales y las acciones del Estado (Craviotti, 2014; Paz y Jara, 2014). Según datos recientes recolectados por el RENAF, en Argentina se encuentran 108.793 Núcleos de la Agricultura Familiar, con un total 387.191 personas distribuidos en: NOA (31%), NEA (27%), centro (20%), Cuyo (16%) y Patagonia (6%)<sup>17</sup>.

Si bien la inscripción en el ReNAF no es obligatoria para el acceso a las políticas, la reciente Ley n° 18.117 establece en su artículo 6, que se considerarán susceptibles de lo que ella estipula, quienes se encuentren registrados, al mismo tiempo que desde los diferentes organismos que realizan acciones destinadas a la AF cotidianamente se promueve la inscripción.

---

<sup>16</sup> A instancias de la Senaf, se inició el proceso de adecuación del código alimentario nacional para incorporar en dicha normativa a las prácticas productivas y comerciales de los agricultores familiares, manteniendo la inocuidad de los alimentos (ver expediente n° 1-0047-2110-4879-14-6 de Ministerio de Salud, Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos).

<sup>17</sup> Recuperado de: [http://www.renaf.minagri.gob.ar/index.php?nvx\\_ver=120#](http://www.renaf.minagri.gob.ar/index.php?nvx_ver=120#) [visto el 18-10-2015]

La creación del ReNAF se complementó con otras acciones destinadas a incorporar a la AF a la economía formal y acceder a derechos sociales. En 2009 por un convenio conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y la (ex) Subsecretaría de Agricultura Familiar, se crea el Monotributo Social Agropecuario (MSA) sin costo para el productor<sup>18</sup>. A través de éste, los beneficios a los que acceden los productores son: emitir facturas, ser proveedor del estado (una iniciativa contemplada en la Ley), tener acceso a la obra social y aportes jubilatorios, a la vez que no los excluye de programas como la Asignación Universal por Hijo, descripto anteriormente.

Este proceso se inscribe en el papel cada vez más importante del Estado para garantizar la reproducción socio-económica de los AF. Según datos del ReNAF (2014) el 82% de los Núcleos Agricultura Familiar obtiene ingresos extraprediales (exclusivamente o combinado con ingresos prediales), de ese total, el 67% obtiene ingresos por medio de transferencias del Estado (35% en forma exclusiva, y el 32% en forma combinada).

El objetivo de formalizar la actividad de la AF, también contempla la adaptación de los criterios normativos, flexibilizándolos a fin de que estén acordes a la realidad concreta del sector: por ejemplo se encuentra en reconsideración el tope máximo de 48.000 pesos de ingresos por año del MSA porque no se condice la realidad de la agricultura familiar que no es necesariamente pobre, debate que va en el mismo sentido de generar cambios en el código alimentario nacional para contemplar la realidad de la AF.

Como corolario de este proceso, durante el año 2014 se declara el “Año internacional de la Agricultura Familiar”, la exSubSAF adquiere el rango de Secretaría de la Agricultura Familiar, y se sanciona la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena (n° 27.118), aunque hasta el momento no cuenta con presupuesto propio.

Cuadro n° 1: cronología del proceso de institucionalización de la agricultura familiar

<b>Año</b>	<b>Organismos e instrumentos creados</b>	<b>Institución dependiente</b>
2004	Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF)	MERCOSUR
2005	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF)	INTA
2006	Foro Nacional de la Agricultura Familiar	ex SAGPyA
2007	Registro Nacional de la Agricultura Familiar	ex SAGPyA/SAF
2008	Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar	ex SAGPyA
2009	Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la	PEN

<sup>18</sup> Con la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación, se unificó la dependencia de ambos en una sola dirección nacional

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

	Nación (MAGyP)	
2009	Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF)	MAGyP
2009	Subsecretaría de Agricultura Familiar	ex SDRyAF
2009	Comisión de la Agricultura Familiar (SENAF)	SENASA
2009	Monotributo Social Agropecuario	ex SDRyAF y MDS
2012	Foro de Universidades para la Agricultura Familiar	CIPAF-INTA
2013	Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (RENOAF)	ex SDRyAF/SAF
2014	Declaración del Año Internacional de la Agricultura Familiar	FAO-UN
2014	Secretaría de Agricultura Familiar (SAF)	MAGyP
2014	Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena (n° 27.118)	Poder legislativo de la Nación

Fuente: elaboración propia

El cuadro precedente muestra cómo varió la inserción político-institucional de la agricultura familiar, y su mayor desarrollo luego del conflicto de 2008 por la resolución 125. Este proceso permitió una mayor *visibilidad* de la AF como parte del proceso de intento de “un mayor encuadre estatal” a sus demandas.

Este proceso se materializó dentro del Ministerio de Agricultura, como parte de la búsqueda de mayores grados de coordinación en la gestión, en la creación de registros que brinden información pública sobre el sector, y los intentos de formalizar las condiciones en las que la agricultura familiar desarrolla sus actividades productivas.

A su vez, y complementariamente, la inclusión social se convirtió en forma paulatina en un objetivo transversal de los programas y proyectos dirigidos a la AF, especialmente los que fueron implementados o reconvertidos luego de 2003. Soverna y Bertolo (2014) señalan que existe un *cambio de estrategia de los programas* en los últimos años, que se basan en un enfoque del desarrollo con mayores grados de integralidad y *ampliación del espectro de los problemas* de la AF. En particular, Lattuada subraya que el objeto del desarrollo rural de los PDR experimentó un proceso de *continuidad incremental* a través del cual pasó de centrarse en la pobreza rural absoluta, a un *enfoque relacional* de la misma, integrando entre los beneficiarios de sus acciones, a sectores que sin ser pobres rurales, desarrollan actividades que los incluyen y generan alternativas de viabilidad a sus emprendimientos (2014: 28-30)

Durante la década de 1990, se desplegaron en el país una serie de proyectos y programas con distintos objetivos como (i) la promoción del autoconsumo de alimentos, (ii) la mejora de los niveles de ingresos o (iii) la promoción de emprendimientos productivos. Algunos de los principales programas fueron: Minifundio (1987), PROHUERTA (1990), el Programa Social

Agropecuario (1993), Cambio Rural (1993), CAPPICA (1997), Programa para el Desarrollo de Iniciativas Rurales (1998), PRODERNEA (1999) y PRODERNOA (1999).

Las herramientas de intervención compartidas eran la asistencia técnica, la capacitación, la asistencia financiera y la metodología grupal para la implementación de las acciones (Lattuada *et al*, 2012). No obstante, los PDR ejecutados en la Argentina durante la década de 1990 fueron insuficientes para compensar la magnitud de la crisis y la velocidad de concentración de la estructura agraria con la consiguiente expulsión de pequeños y medianos productores (Neiman, 2010). Las evaluaciones concluyen que los PDR constituyeron una sumatoria de ofertas especializadas para mejorar la situación de vulnerabilidad (social y económica) de un conjunto de productores caracterizados como “beneficiarios”, antes que una política integral (Manzanal, 2007; Nogueira, 2013).

Si en los primeros programas de la década de 1990, los pequeños productores pobres constituyeron el núcleo de la población objetivo, en la última década se incluye a grupos de pobladores rurales vulnerables pero que no necesariamente están en condición de pobreza en términos de ingreso, sino que presentan otros condicionantes (culturales, sociales y políticos) para las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida. De aquí que los actuales programas incorporen a la mujer, los jóvenes, los pueblos originarios y los trabajadores transitorios, ya que para estos grupos “la inclusión económica requiere paralelamente transformaciones sociales y culturales a partir de las cuales suele operarse una discriminación negativa velada en las actitudes cotidianas” (Lattuada, 2014; Nogueira y Urcola, 2015: 33).

De modo que, en la formulación de los programas y proyectos se pasa de un concepto de productor familiar restringido por actividad económica y condiciones de pobreza absoluta, a una visión amplia asociado a una situación de pobreza relativa y relacional de las condiciones de vida de la población rural donde se priorizan tanto las situaciones de vulnerabilidad económica como socioculturales (Nogueira y Urcola, 2015).

En resumen, en la formulación de los programas y proyectos dirigidos a la agricultura familiar la inclusión social está asociada a la ampliación de la composición de la población objetivo (incluyendo mujeres, jóvenes y pueblos originarios), la revalorización de su rol económico y productivo, y la consideración de factores ligados al cuidado del medio ambiente.

Entre los principales programas implementados durante 2003-2015 podemos mencionar: el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA, 2007-2013), Programa de Desarrollo de Areas Rurales (PRODEAR, 2009-2015), el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI, 2011), todos ellos con aportes de financiamiento internacional.

Más recientemente se relanzó el Cambio Rural II (2014), y se encuentran en formulación el Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino, el Programa de Inclusión y Desarrollo Rural (PIDER), y el Proyecto de Inclusión Socio-económica en Areas rurales (PISEAR).

En otros estudios (Nogueira y Urcola, 2015) se analizó el proceso de *cambio incremental* en el objeto del desarrollo rural vinculado a los programas del FIDA, aquí se planteará brevemente el caso del relanzamiento del programa Cambio Rural bajo el lema “Innovación e inversión” en julio de 2014, cuya mayor novedad es la incorporación de la agricultura familiar en su población objetivo. A través del mismo se visualiza la ampliación de la base social de las políticas, un enfoque que propone mayores grados de integralidad del desarrollo y la divesificación del espectro de problemas de la agricultura familiar.

El programa se inició en 1993 con el objetivo de mejorar la competitividad e integración en las cadenas de valor de las PyMEs agropecuarias. En la coyuntura del año 2000 sufrió serios recortes presupuestarios que afectaron el alcance de su cobertura: de los 20.000 productores que asistía en 2001 pasó a 10.000 en 2002, aproximadamente 8.600<sup>19</sup> en 2008 y 9.907<sup>20</sup> en 2010 (INTA, 2009 y 2011; Fernández D, 2013). Cuando se decide su relanzamiento, contaba con 600 grupos en todo el país, y su impulso por parte del MAGyP, no sólo contó con mayor financiamiento (450 millones de pesos) sino también con un cambio de estrategia y de la población objetivo.

A partir del reconocimiento de la agricultura familiar como un sujeto presente en el territorio, el Cambio Rural II está destinado a productores de la agricultura familiar capitalizada, productores familiares relacionados con el mercado con posibilidades de capitalizarse (denominados agricultura familiar de transición<sup>21</sup>), PyMEs del sector agropecuario y agroalimentario y grupos de valor agregado en origen<sup>22</sup>. Conjuntamente, en la nueva etapa se busca priorizar la conformación de grupos compuesto por jóvenes, que promuevan la equidad de género o promuevan el acceso y uso del agua en forma integral.

Asimismo se busca la implementación de un diseño de política guiado por una perspectiva “multifocal” que amplíe las dimensiones a contemplar para llevar a cabo los planes de mejora grupal. Por eso, además de los indicadores de productividad y comercialización, el programa releva información sobre aspectos ambientales y familiares.

Durante su primer año desde su relanzamiento, Cambio Rural II alcanzó los 2.405 grupos de los cuales el 10% son de Valor Agregado en Origen, totalizando 22.157 productores de los cuales el 65% pertenecen a la AF en

<sup>19</sup> Este cálculo se realiza sobre la base de la información brindada por INTA en el anuario estadístico 2007/08 de Cambio Rural, sobre un estudio basado en 792 grupos compuestos por 7.000 productores que representaban el 81% de la cantidad total existente al finalizar la campaña.

<sup>20</sup> El dato surge de un informe de avance anual de la EEA Manfredi, donde menciona que el total de grupos activos a junio de 2010 eran 1.152 con un promedio de 8,6 integrantes por grupo.

<sup>21</sup> El productor familiar en transición es definido por el programa como “aquél que cuenta con recursos (tierra y capital) suficientes para la reproducción simple pero no para expandir su unidad productiva. Tiene acceso a los mercados en condiciones desfavorables o limitadas. Presenta algunos rasgos de pobreza y/o falta de acceso a servicios básicos” (Manual operativo: 5).

<sup>22</sup> Se considera como valor agregado en origen a todo emprendimiento que, a partir de materias primas locales, genera un producto con mayor valor como fruto de un proceso de transformación industrial (Manual operativo: 20).

transición, el 25% a la AF capitalizada y el 10% restante a las PyMEs agropecuarias<sup>23</sup>, para todo el territorio nacional.

## 6. Reflexiones finales

A lo largo de la presente ponencia se buscó discutir la noción de inclusión social en la construcción de las políticas públicas durante el período 2003-2015, tomando como referencia empírica la agricultura familiar.

Se señaló que la inclusión social es un término que en los últimos años adquirió una gran difusión en el discurso público, y como parte de los objetivos alrededor de los cuales se construyen las políticas públicas, representando un ideal de carácter positivo, aunque su uso reviste un alto grado de generalización e indefinición. Como se mencionó, la inclusión es que refiere a múltiples actores, entre ellos recientemente a los de la agricultura familiar para los cuales no existen muchos estudios que analicen el vínculo entre estos dos términos.

Del análisis de los debates teóricos y la información sobre el caso de la agricultura familiar, se destaca que la inclusión social se manifiesta a través de un mayor grado de visibilización de la AF, los intentos por formalizar su actividad y, las políticas de transferencia de ingresos que alcanzaron a los AF como parte de la ciudadanía sujeta de derechos, algunos de los ejes que se corresponden con la propuesta de Sislian (2013).

Conjuntamente, la noción de inclusión social se manifestó en el cambio incremental del objeto de desarrollo rural de los programas dedicados a la agricultura familiar, asociado a la mayor diversificación de la población objetivo y de las dimensiones que se proponen abordar.

Se plantea como un primer aporte sobre la discusión a continuar profundizando, que la noción de inclusión social también impregnó la construcción de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares. No obstante, la intervención de las mismas se aproximó menos a los aspectos vinculados al rol productivo del sector, que a reivindicaciones de tipo histórica y la promoción de derechos sociales ciudadanos, lo cual no merece soslayarse, aunque si la inclusión promueve el fortalecimiento de capacidades para la igualdad de oportunidades, la faceta productiva de la agricultura familiar, es una dimensión constitutiva a ponderar.

## 7. Referencias bibliográficas.

Amaral A y Burity J (2006). Apresentação. En Amaral A y Burity J (Ed) *Inclusão social. Identidade e diferença. Perspectivas pós-estruturalistas de análise social* (pp. 9-18), São Paulo, Brasil: Annablume

---

<sup>23</sup> Información brindada por el director nacional de transferencia y extensión del INTA, en el encuentro de "Semana de la agricultura, la ganadería y la pesca", INTA Castelar, 16-10-2015.

Arach, Chifarelli, Muscio, Pino, Preda, Prividera, Ramisch y Villagra (2011). Agricultura familiar. Notas teóricas y metodológicas para una investigación participativa desde una institución de desarrollo rural. En López Castro N y Prividera G (Ed) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana* (pp. 17-32), Buenos Aires, Argentina: CICCUS

Atkinson T (2004). La experiencia de la Unión Europea con la política de inclusión social. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. VIII, pp: 111-142). Washington DC, Estados Unidos de América.

Azcuy Ameghino (2012). De la percepción empírica a la conceptualización: elementos para pensar teóricamente la estructura social de las explotaciones agrarias pampeanas. En *Estudios agrarios y agroindustriales*, cap I

Balsa J y López Castro (2011). La agricultura familiar “moderna”. Caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana. En López Castro N y Prividera G (Ed) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana* (pp. 45-76), Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

Balsa J (2013). Modelos agrarios en disputa y posicionamiento del kirchnerismo. En Balsa J (Comp.), *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo* (pp: 373-393) Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Buvinic M, (2004). Introducción: la inclusión social en América Latina. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. I, pp: 3-35). Washington DC, Estados Unidos de América.

Calderón F (2007). Ciudadanía y desarrollo humano. En Fernando Calderón (Ed) *Ciudadanía y desarrollo humano* (pp. 31-63), Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Castel R (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Paidós.

Cecchini S (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. En Weller y Miranda (Coord.), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*, CEPAL/OIT, 10, 13-22.

Consejo de Europa, (2001). Promoting the policy debate on social cohesion from a comparative perspective. Trends in social cohesion N° 1, Editions du Conseil de l'Europe, Alemania. Recuperado de:

[http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-01\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-01_en.pdf)

Craviotti y Grass (2006). De Desafiliaciones Y Desligamientos: Trayectorias De Productres Familiares Expulsados de La Agricultura Pampeana. *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 181 (Apr. - Jun., 2006), pp. 117-134.

Craviotti, C (2014). La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales, En Craviotti, Clara (comp.), *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias*, Editorial CICCUS, Buenos Aires, 2014, pags. 175-204.

García A y Paula Rosa (2009). Exclusión: dilemas de una noción aplicada a situaciones de desigualdad social. En *Margen*, 54

Gisclard, M.; Allaire, G. y Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 16(31). Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>.

Grassi E (2008). Los olvidos de la política social: de la noción y los objetivos de la política social. En Pavcovi ch y Truccone (Ed), *Estudios sobre la pobreza en Argentina* (pp. 137-163), Villa Maria, Cordoba, Argentina: Eduvim

Jarque, C (2004). Prefacio. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. I, pp: 3-35). Washington DC, Estados Unidos de América.

Kessler G (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica, 1ra edición, Buenos Aires, Argentina

Laparra M, Obradors A, Pérez B, Pérez Yruela M, Renes, V, Sarasa S, Subirats J y Trujillo M (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 5, 15-57.

Lattuada M, Marquez S y Neme J (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Argentina. CICCUS.

Lattuada M, Nogueira M y Urcola M (2013). Del PNEA al PRODEAR: la agricultura familiar en el marco de tres programas de desarrollo en el noreste argentino (1991-2013). VIII Jornadas de estudios agrarios y agroindustriales. CIEA, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Lattuada M (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. En revista *Temas y debates*, 27, pp: 13-47.

Lo Vuolo R, (1995). A modo de presentación: los contenidos de la propuesta de ingreso ciudadano. En Centro interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ed), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (pp. 13-46), Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores.

Manzanal M (2007). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. Workshop internacional, 20 al 23 de noviembre, Porto Alegre, Programa de Post-graduación en Desarrollo Rural (PGDR), Universidad Federal de Río Grande del Sur.

Manzanal M y Gonzalez F (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, n° 255, pp: 13-42.

Manzanal M y Schneider S (2011). Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010), *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 34, 35-71, Buenos Aires, Argentina

Manzanal M, Mariana Arzeno, Fernando González, Mariana Ponce y Federico Villarreal (2014). Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires, Argentina. En *EUTOPIA* 6, Diciembre 2014, p. 11-24 . Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.

Martinez E (2014). El concepto de inclusión. Recuperado de: <http://propuestasviabiles.com.ar/el-concepto-de-inclusion/> [18-02-2014].

Meyer D, Dal'igna M, Klein C y Cunha Silveriera da C (2014). *Políticas públicas: imperativos e promesas de inclusão social. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.*, Rio de Janeiro, v.22, n. 85, p. 1001-1026, out./dez. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n85/v22n85a07.pdf>

Murmis M (1994). Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro Latinoamericano, *Debate Agrario. Análisis y Alternativas*, Centro peruano de Estudios Sociales. (CEPES), 18, 101-133. Perú. Recuperado de: [http://www.cepes.org.pe/debate/debate16/02\\_Articulo.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate16/02_Articulo.pdf)

Nogueira M (2013). Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja. En *Trabajo y sociedad*, n° 21. Recuperado de:

<http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/21%20NOGUEIRA%20agricultura%20familiar.pdf>

Nogueira M y Urcola M (2013). La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011). En *Revista IDeAS*, 2, vol. 7, 96-137. Recuperado de: [http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v07/n02/04-IDeAS-v07\\_n02-Marcos\\_Urcola.pdf](http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v07/n02/04-IDeAS-v07_n02-Marcos_Urcola.pdf)

Nogueira M y Urcola M (2015). La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014). *Revista de estudio sobre despoblación y desarrollo rural*.

Oxoby, (2009). Understanding social inclusion, social cohesion and social capital. Laurier centre for economic research & policy analysis. Economic Research Paper: 2009-09.

Perez A (2013). Articulación entre el enfoque de las capacidades y el procedimentalismo epistémico. *Revista Sociedad & Equidad*, 5, 90-108.

Rambla X y Jacovkis J, (2011). Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina, *Convergencia, Revista en Ciencias Sociales*, 56, 157-179, México.

Ryan S y Bergamin G (2010). *Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina*. Asignatura de Extensión Rural, FCA, UNC. Recuperado de: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPoliticass.pdf>

Sen A (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Editorial Planeta.

Schiavoni, G (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. En (Manzanal y Neiman Ed). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. (pp. 43-60). Buenos Aires, Argentina: Ciccus.

Silver H (2004). Políticas de los países europeos para promover la inclusión social. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. IX, pp: 143-190). Washington DC, Estados Unidos de América.

Sislian F (2013). Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramientas para una nueva política de desarrollo rural, *Perspectivas de Políticas Públicas*, 4, Año 2, 67-98, Universidad Nacional de Lanús

Soverna S, Paz R y Tsakoumakos P (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar*. 1ra edición, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Serie de documentos PROINDER.

Subirats J, Giménez M y Obradors A, (2005). Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos elementos sobre la realidad europea y española. *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (1): 23-35.

Soverna S y Bertoni L (2014). La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad. XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur El encuentro en la diversidad, Fac. de Cs. Agrarias – U.N.R. - Zavalla - Santa Fe 19 al 21 de noviembre del 2014

Vakaloulis M, (2000). Antagonismo social y acción colectiva. Recuperado de: <http://ecaths1.s3.amazonaws.com/globalizacionycrisis/1431280135.Vakaloulis%20-%20Antagonismo%20social%20y%20acci%C3%B3n%20colectiva.pdf>

Villulla JM (2010). La política económica de los ´90 y sus efectos sobre la organización social del trabajo agrícola en la Pampa Húmeda, 1991-2001. Documentos del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, n° 5. Recuperado de: <http://web.econ.uba.ar/WAppFCE01/SendImageJPA01?Function=getFilexPOID&filePOID=2551>

Teubal, Dominguez y Sabatino (2005). Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario. En *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, pp: 37-78. Alianza Editorial



## La innovación en la educación como motor del desarrollo local. El caso de Puerto Tirol, Chaco

Raúl Alberto Silvero<sup>1</sup>

### PRIMERA PARTE

#### 1. INTRODUCCIÓN

Puerto Tirol es la cabecera del departamento Libertad, en la provincia del Chaco, a 5 kilómetros del Gran Resistencia, a 30 kms de la costa del río Paraná, y conectado a la ruta Nacional N° 16 que forma parte del corredor bioceánico y ferroviaria a través de SOFSE.

La presencia de varias instalaciones industriales conformó un pueblo típicamente industrial a comienzos del siglo XX, en donde se observó un progreso económico, el cual tuvo un rebrote a partir de los años 80 cuando la ciudad buscó revitalizar esa actividad.

Desde comienzos del siglo XX, un grupo de ciudadanos de Puerto Tirol, decidió innovar en la dinámica local, impulsando la creación de escuelas, a fin de facilitar el acceso de los niños, -y los adultos también-, al estudio primario y secundario. De esta manera, al introducir la posibilidad de mejorar el nivel educativo de la población, se facilitó uno de los procesos de transformación social que favorecería el desarrollo local de ese lugar. Ellos estuvieron convencidos de que los procesos de desarrollo debían sustentarse en el fomento de la cohesión social a través de la educación, erradicando así el analfabetismo y la exclusión social.

Toda experiencia de desarrollo comunitario, según Orduna Allegrini, G., así como las acciones educativas que lleva parejas, se despliegan en un territorio, en un momento delimitado y con una duración determinada. En lugar de una acción aislada que pretende solucionar un problema concreto, se trata de una cadena de actuaciones que aspiran a elevar la calidad de vida de la comunidad y que forman un proceso continuo de experiencias entrelazadas extendidas sin interrupción en el tiempo. Cualquier experiencia tiene lugar en un intervalo de tiempo con tres momentos: uno que ya pasó, al que se puede acceder por el recuerdo o la memoria, el tiempo en que la comunidad existe, o sea el presente, influido por el pasado y gestador del futuro, y un tiempo por venir, en el que se concibe la comunidad como utopía y cuyo devenir se planifica estratégicamente con el afán de mejorar las condiciones de vida locales.

La población de Puerto Tirol concibió a la educación como parte fundamental del fomento de la capacidad personal, lo cual facilitaba el desarrollo local de una región. Sostenían que las cualidades que los individuos poseen en forma innata se van potenciando, atrofiando o complementando, a medida que ellos van progresando en su educación. Así, a través de esa

<sup>1</sup> Magister - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional del Nordeste - [rsilvero@eco.unne.edu.ar](mailto:rsilvero@eco.unne.edu.ar)

educación, las personas van desarrollando/perfeccionando la búsqueda de caminos alternativos, la toma de riesgos, el aprovechamiento de las oportunidades, el desarrollo de ideas innovadoras, la percepción y la motivación para continuar progresando. De esta manera la comunidad innovó como agente de cambio que promueve la mejora en la calidad de vida de su comunidad.

## **2. OBJETIVOS**

Se pretende mostrar el papel que juega la educación y la introducción de elementos innovadores en ella, para lograr un desarrollo sostenible. Para tal fin se buscó analizar los factores que incidieron en las relaciones observadas entre las iniciativas para la creación de las diferentes escuelas y el desarrollo local en Puerto Tirol.

Si bien el Estado tuvo un rol importante a la hora de alimentar esas relaciones, se buscó determinar, 1) la existencia intrínseca en la población de aptitudes emprendedoras en lo referente al fomento de la educación dado que es uno de los elementos del desarrollo local, y 2) en caso positivo, si esa comunidad concretó la creación de las diferentes escuelas.

## **3. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS APLICADAS**

La metodología aplicada es cuali-cuantitativa y descriptiva.

Al enfoque cuali-cuantitativo se lo complementó con observaciones de campo y entrevistas en profundidad.

El presente estudio se basó en el análisis proveniente de dos tipos de fuentes de información: primarias y secundarias. Las fuentes primarias fueron las entrevistas a los funcionarios públicos, maestros y profesores de Puerto Tirol. Las fuentes secundarias estuvieron conformadas por la información proveniente de los diferentes textos, principalmente teóricos, a los que se tuvo acceso.

## **4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS**

Orduna Allegrini, G., sostiene que las experiencias de desarrollo comunitario, así como las acciones educativas que lleva aparejadas, se despliegan en un territorio, en un momento delimitado y con una duración determinada. No es una acción aislada que pretende solucionar un problema concreto, sino que se trata de una cadena de actuaciones que aspiran a elevar la calidad de vida de la comunidad y que forman un proceso continuo de experiencias entrelazadas extendidas sin interrupción en el tiempo.

Asimismo, Mingorance, P. y otros, conciben a la comunidad, en este caso la comunidad de aprendizaje, como el motor de la sociedad del aprendizaje, en la cual se elaboran proyectos que pretenden que todas las personas puedan participar en la dinámica de la comunidad de aprendizaje, teniendo como eje la escuela como unidad de cambio. Muchas veces las comunidades no están conformes con sus sistema educativo, consecuentemente no pueden hacer mejor inversión que lograr un cambio importante y relevante en las estructuras

educativas, acorde con el momento que están viviendo y con el futuro al que aspiran a llegar.

Dentro de los Fundamentos Teóricos se debe mencionar la Participación como Innovación en la Educación, en donde, según Mingorance, P. la participación es el elemento aglutinador que une a todos en el aprendizaje, que estimula y mejora las oportunidades de desarrollo personal del ciudadano, en donde el aprendizaje depende de las interacciones entre las personas, y aquí intervienen los grupos interactivos los cuales estimulan la cooperación y la colaboración.

En lo referente a la innovación, la misma se origina en un contexto ideológico en el que se perciben necesidades y aspiraciones que definen la direccionalidad del cambio, así como quién debe propiciarlo, realizarlo y a quién debe beneficiar el cambio, con lo cual queda en claro que detrás de toda innovación hay una imagen ideal de sociedad y una implicación con trascendencia pública.

Mingorance, P. también hace referencia a “la escuela como unidad de cambio”, diciendo que la escuela ha sido considerada como unidad de cambio, con sus valores, roles, relaciones, actitudes y tradiciones. Agregando que ninguna innovación puede tener éxito en su sentido educativo si no es partiendo de lo que se conoce, existe y se necesita mejorar, así como del apoyo personal para poder superar los problemas prácticos, instructivos y organizativos. Estos conceptos enfatizan la importancia de la institución en la innovación, pero a lo cual hay que agregar la participación de las entidades públicas.

#### Concepto de comunidad

A los fines de analizar a Puerto Tirol como una comunidad, se recurrió a Orduna Allegrini, G. quien desarrolló conceptos al respecto, señalando que hay algunos rasgos similares en todas las comunidades, los que permiten caracterizar a una comunidad como el conjunto de personas que se relacionan, que viven en un territorio delimitado, organizado para alcanzar un bien común y que comparten unos recursos, unos valores y unos objetivos básicos que les permiten sentirse unidos. Las personas que habitan en una comunidad, se encuentran inscritas en un espacio delimitado, un territorio, donde mantienen múltiples relaciones entre ellos y comparten una identidad cultural, unos variados intereses y valores sociales fundamentales. Estas personas se sienten unidas y se organizan dotándose de servicios y normas para alcanzar el bien común. En otras palabras, la comunidad es el grupo humano que vive en un área geográfica específica en la que sus componentes articulan una pluralidad de relaciones para el acometimiento de determinadas funciones .

### **5. LA INNOVACION EN LA EDUCACION Y EL DESARROLLO LOCAL**

Se puede afirmar que el desarrollo local es, según Orduna Allegrini, un cambio social innovador que implica directamente a todos los recursos comunitarios, pero de una forma especial a los recursos humanos, los responsables de impulsar y materializar el resto de acciones innovadoras. En

atención a esos recursos humanos en la comunidad, el desarrollo lleva consigo siempre una acción educativa encaminada a que las personas protagonistas de la innovación estén informadas, capacitadas y motivadas para emprenderla. Esa transformación educativa supone, entre otras cosas, un aprendizaje de nuevas técnicas y distintos modos de hacer, idear soluciones novedosas, adquirir nuevos conocimientos y ensayar comportamientos diferentes a los habituales, establecer relaciones sociales, diseñar una estrategia de actuación, poner en funcionamiento habilidades sociales, etc.

Como consecuencia de acciones comunitarias para la mejora de las condiciones de vida, el desarrollo local consiste en aprender a detectar problemas comunitarios, diagnosticarlos y estudiarlos, plantear posibles soluciones, actuar en consecuencia, evaluar y volver a comenzar el ciclo; todo ello en un ambiente democrático en el que la comunidad participa desde el consenso. El ejercicio de estas acciones es ya una experiencia educativa, que debe ser observada muy de cerca por un nuevo aprendizaje: detectar una posible solución, generalmente aceptada como buena, para dicha necesidad.

La comprobación de la demanda de educación y las posibilidades de solución, como integrantes de una comunidad, suscita el impulso para soluciones nuevas que pueden mejorar cualitativamente el modo de vida de la población. A ello le siguen nuevas acciones: la materialización de la respuesta elegida, la organización de la comunidad para permitir a sus miembros participar responsablemente en su materialización y la evaluación de lo realizado, incluyendo la mejora de futuras acciones comunitarias. Todo ello requiere enfrentarse a situaciones nuevas, aplicar destrezas, desarrollar habilidades, es decir, aprender. Y cada nueva necesidad impondrá un nuevo proceso de resolución de problemas, que requerirá aprendizajes nuevos, de tal manera que es posible concebir el desarrollo local como un proceso de aprendizaje social que consiste en darse, como comunidad, finalidades, en identificar las maneras de traducirlos en proyectos, teniendo en cuenta la especificidad del contexto, y en organizarse para su realización.

Por otro lado, el desarrollo local, en tanto que proceso de organización comunitarias, requiere que las personas adquieran aptitudes para el trabajo en grupo y para la convivencia, formando personas dialogantes, con visión de progreso y solidarios.

También, como cambio educativo, ha de procurar ser instrumento de integración social, capacitando a las personas para su implicación en la mejora comunitaria. Así, el desarrollo local, como acción comunitaria, demanda la participación responsable y activa de la población, apoyándose en la educación como medio para capacitar a esa población.

A ello hay que agregar que, como cambio educativo, requiere un aprendizaje para la adaptación al nuevo estado generado. Educar para el futuro es educar para la adaptación al cambio. Las personas deben estar preparadas para desarrollar sus vidas y sus posibilidades en un momento cambiante y dinámico porque necesita evolucionar, asumiendo su pasado y proyectándose hacia un futuro incierto. Consecuentemente es necesario ofrecer una educación centrada en el sujeto que aprende, a sus necesidades y a sus aspiraciones, como a las de su comunidad.

Orduna Allegrini afirma que la educación, en el sentido que vimos en los párrafos anteriores, es un medio, un instrumento para alcanzar el desarrollo cal, empleado por el grupo social para:

- Mejorar e incrementar los conocimientos teóricos y prácticos de las distintas disciplinas y ciencias.
- Afirmar la personalidad de los individuos, enriqueciéndolos con la capacidad de afrontar las contingencias de la vida y crear oportunidades de superación.
- Establecer mejores relaciones recíprocas entre sus miembros.
- Promover y afianzar en los individuos la adquisición de intereses que procuren un mayor bienestar individual y colectivo
- Orientar las múltiples actividades de la vida social hacia metas que aseguren una existencia mas próspera y feliz.

De esta manera, la comunidad, empeñada en su proceso educativo, es autora y beneficiaria de la planificación y de la posterior puesta en marcha de los planes educativos, encargándose el educador en estimular la participación social y favorecer la articulación del tejido asociativo, potenciando los valores de cooperación y solidaridad.

En general, educar para el desarrollo, incluyendo en éste al desarrollo local, no es solamente hacer del hombre un individuo mejora, es también situarlo en el contexto de una conciencia colectiva que le conduce a un encuentro extraterritorial y extracultural, tomando a la humanidad como punto de convergencia del proceso de perfeccionamiento individual, abriendo a cada miembro de la comunidad nuevas vías y posibilidades.

El desarrollo, entendido como la elevación del nivel de vida de la población local, depende de la mejora individual de cada uno de los miembros y de cada uno de los grupos que componen la comunidad, a través de la educación.

## **SEGUNDA PARTE**

La estructura de los organismos educativos de Puerto Tirol está conformada por:

### **1. ESCUELAS PRIMARIAS:**

Estas escuelas no tienen materias que les enseñen a ser emprendedores, ya que en términos generales les está prohibido canalizar conocimientos que induzcan a los alumnos hacia el trabajo, es decir, no son escuelas formadoras de trabajadores.

Los programas de estudio se actualizan cada 10 años.

La mayoría de las familias fomentan en sus hijos la responsabilidad hacia el estudio.

Los profesores se reúnen permanentemente con representantes de la comunidad, a iniciativa de la comunidad o de los profesores.

Hay un Consejo Escolar, constituido por padres de los alumnos, docentes, instituciones comunitarias y alumnos cuyo objetivo es fomentar la educación. También hay una Cooperadora formada por los padres de los alumnos.

En términos generales los maestros y profesores tienen distintas procedencias: Corrientes, La Verde, Makallé, Lapachito, Puerto Tirol y Resistencia. Todos tienen títulos habilitantes.

La población escolar crece acorde al incremento de la comunidad y con la radicación de nuevas industrias.

En términos generales la deserción es muy baja .

Las familias muestran constantemente inquietudes acerca de la calidad educativa que reciben los alumnos, a fin de que puedan continuar realizar estudios secundarios, técnicos y universitarios.

La potencialidad que se vislumbra en los alumnos está referida a un mayor aprendizaje de inglés, de matemática y de computación.

Los analfabetos que hay, que son pocos, proceden de otras localidades.

Se cree conveniente introducir cambios, que se traducirían en el perfeccionamiento docente, por ejemplo en lo referidos a pedagogía y resolución de conflictos. Asimismo, deberían existir mayores exigencias para la promoción de alumnos, ya que las actuales son muy permisivas.

Hay una red de capital social importante, ya que todas las instituciones trabajan en red (iglesias, municipio, clubes deportivos, escuelas, hospital y policía).

Escuela Primaria N° 7. Fue fundada en 1.888, por iniciativa de los vecinos. Ellos se congregaron e impusieron el nombre de Puerto Tirol a la localidad, y ahí solicitaron al gobernador, Grl. Dónovan, la creación de la escuela. A consecuencia de ello dicho Grl. redactó la reglamentación de creación de la escuela, la comenzó a funcionar el 1° de abril de 1.891.

Esta escuela desarrolla sus actividades en jornada extendida para los alumnos de 6° y 7° años. Contiene programas nuevos sobre educación sexual, salud y huerta. Recibe aportes nacionales para PIIE (programa de igualdad, integración equitativa y educativa).

Escuela N° 167. Fundada en el año 1920. La comunidad solicitó la creación de la misma, ya que la escuela N°7 ya no tenía espacio para todos los alumnos que se iban inscribiendo.

Recibe aportes nacionales para PIIE (programa de igualdad, integración equitativa y educativa).

Escuela “José Femenías”, de primera categoría. Funciona donde antiguamente estaba la industria tánica Femenías. Posee 1.000 alumnos, por lo cual es la más grande.

Escuela “Manuel Belgrano”, de primera categoría. Fue fundada en el año 1891, y posee actualmente 500 alumnos.

Escuela “Dr. Nasario Moderna”. Es una escuela rural, de 2ª categoría.

Escuela Paraje 519. Es una escuela rural de 3ª categoría.

Escuela Paraje 522. Es una escuela rural de 3ª categoría.

Escuela Coronel Obligado. Es una escuela rural de 3ª categoría.

Escuela EPA N° 4 “Rafael Obligado”. Es una escuela primaria para adultos.

### **2. ESCUELAS SECUNDARIAS.**

Hay 4 escuelas secundarias:

EES N° 17, bachillerato, radicada en Puerto Tirol. Fue fundada por iniciativa gubernamental, y cuenta actualmente con 800 alumnos.

EES N° 39, escuela técnica (industrial), en Puerto Tirol. Fue fundada por iniciativa del Intendente Sr. Sager y de los padres de familias. Sus alumnos ascienden a 600.

EES N° 115, bachillerato, en la zona rural Cruce Viejo. Fue fundada por iniciativa del Intendente Sr. Sager y de los padres de familias. Cuenta con 200 alumnos.

Escuela Blas, bachillerato para adultos.

Todos los programas de estudios se actualizan acorde a la currícula provincial.

Todas las escuelas tienen Consejo Escolar y cooperadoras (salvo el Blas). Efectúan reuniones los grupos de 1º año, los de 2º año, etc. Se efectúan reuniones junto con la iglesia, para trabajar sobre temas relacionados especialmente a suicidios y violencia.

Se cree que se debería enfatizar la enseñanza y el aprendizaje de lengua, matemática, física e historia.

Sólo la Escuela Industrial tiene pasantías con algunas empresas del medio, pero no con todas.

### **3. INSTITUTO Terciario.**

Hace 15 años se fundó el Instituto Terciario Rodolfo Walsh, con orientaciones en Bromatología, Alimentos y Comunicaciones, y otorga el título de Técnicos. Posee de 200 a 250 alumnos.

El título tiene validez nacional, por lo cual los egresados pueden trabajar en cualquier punto del país.

Antes de fundar este Instituto, diferentes representantes de la comunidad y de las escuelas fueron a visitar las diferentes industrias radicadas en Puerto Tirol a fin de recabar información sobre el tipo de profesionales que necesitaban.

Constantemente hay Jornadas de Capacitación Docente. La mayoría de los profesores del Instituto vienen de Resistencia.

Los alumnos y egresados en Comunicaciones trabajan en la radio local y en comunicaciones de las empresas del lugar.

### **TERCERA PARTE**

#### **CONCLUSIONES**

Del análisis pormenorizado de las entrevistas personales realizadas a los funcionarios públicos, profesores y directores de las instituciones educativas de Puerto Tirol, surgen las conclusiones y comentarios que se mencionan en los párrafos siguientes.

La comunidad de Puerto Tirol entendió, desde un principio, que la educación es parte fundamental de la capacidad personal, y la base del desarrollo está basada en la educación, y en el desarrollo local. Allí los pobladores (profesores, consejeros, personal no docente, familiares y todo otro agente educativo), se movilaron en la búsqueda de una educación orientada hacia el éxito académico, al éxito social y al desarrollo personal. Fue un efecto general de hacer del cambio una oportunidad y se destacó la importancia de la asociación, innovación y un enfoque de abajo a arriba. Hubo una innovación que se originó en un contexto en el que se percibieron necesidades y aspiraciones que definieron la direccionalidad del cambio, así como quién debe propiciarlo, realizarlo y para quién, y a quién debe beneficiar el cambio, con lo cual se demostró que detrás de esa innovación hubo una imagen ideal de sociedad y una implicación con trascendencia pública.

Esa población supo que el desarrollo de los pueblos lo tienen que hacer las mismas comunidades, ya que ninguna sociedad se desarrolla porque lleguen de afuera a desarrollarla, sólo se logra cuando sus habitantes deciden hacer procesos de desarrollo, y lo que se necesita es la presencia de facilitadores – en este caso los educadores- de procesos creando capacidades en las comunidades. Ellos sostienen que sin participación comunitaria y sin empoderamiento no hay desarrollo local.

Los habitantes de Puerto Tirol aún afirman que la base de los procesos de desarrollo está soportada en la educación, ella es la componente de desarrollo

productivo y económico, agregando que se han dado avances significativos pero aún falta mucho camino por recorrer, y tienen que seguir trabajando para que el proceso mejore y responda a los cambios que se presentan en la comunidad.

Tomando los conceptos desarrollados por Coraggio, José Luis, se puede afirmar que en Puerto Tirol existe una educación buena, de calidad, formadora, con una adecuada relación de aula, lo cual contribuye al desarrollo. Todo ello dentro de un contexto positivo de la vida de los docentes y los alumnos, lo que le da un sentido al estudiar, o sea el sentido del desarrollo de la comunidad. En esa educación se da un proceso sinérgico, de contención, de desarrollo, de mejoramientos de posibles, de expectativas. Así se ve allí la educación es parte de la solución de los problemas de la comunidad, que el contexto va a incidir sobre la educación, sobre el sentido de la educación, sobre las vocaciones dentro de un contexto determinado.

### **SUGERENCIAS**

Tomando ideas desarrolladas por Mingorance, P., se cree que Puerto Tirol debe continuar disponiendo no sólo de recursos, sino también de planes y estrategias para estimular la riqueza, el crecimiento personal y la cohesión social, a través del desarrollo potencial de todos los ciudadanos y de las asociaciones de todos, en todas las organizaciones, siendo la escuela una parte importante ya que no puede quedar al margen del desarrollo de la comunidad. Debe continuar elaborando y generando proyectos y actividades. Se ve necesario activar el potencial creativo de las personas a través de una estrategia de fomentar planes de aprendizaje desde la escuela infantil, primaria, secundaria, terciaria y universitaria, concretándose en una formación continua que lleve a la mejora de la sociedad, buscando referentes y guías para todas las personas de todas las edades.

Se debe aprovechar todo el potencial de los recursos de la comunidad, incluídos los recursos humanos, fomentando las asociaciones benéficas entre el sector público y el sector privado, ya que de esta manera se podrá:

- . Fomentar la tolerancia y la mentalidad abierta, mediante proyectos para vincular a los ciudadanos de todas las razas y creencias, en los ámbitos local, nacional e internacional.

- . Aumentar la participación en el aprendizaje y para ello diseñar estrategias innovadoras para informar a las personas, y organizar campañas publicitarias para fomentar el aprendizaje.

- . Alimentar una cultura del aprendizaje, y para ello realizar auditorías preactivas sobre las necesidades de aprendizaje de todos los ciudadanos, y ofrecer oportunidades para atenderlas.

- . Transformar la localidad de Puerto Tirol en un centro moderno de aprendizaje mediante el uso eficaz de las nuevas tecnologías del aprendizaje.

- . Estimular a los habitantes de esa localidad para que participen en la vida y la cultura local, y para ello elaborar una base de datos de sus habilidades, conocimientos y dotes para que estén a disposición de los que los necesiten.

. Fomentar que la comunidad y las familias aprendan, y para ello organizar festivales, ferias y otras fiestas que promuevan el hábito de aprender, en un ambiente de disfrute cultural.

. Fomentar experiencias de participantes en redes de escuelas, que son oportunidades de intercambio entre ellas. De esta manera podrán reflexionar y reestructurar la práctica, y, lo mas importante, sostener la renovación de la educación para sus estudiantes y para todos los miembros de la comunidad.

. Implicar a los medios de comunicación locales para que formen parte de este proceso y que estimulen y difundan los logros que se van consiguiendo para crear un entorno humano vibrante, participativo, culturalmente consciente, mediante la oferta, la justificación y la promoción activa de oportunidades para aprender y para mejorar el potencial de todos los habitantes.

### **BIBLIOGRAFÍA**

. Coraggio, J: L: “Desarrollo humano, economía popular y educación”. Edit. Aique, Argentina. 1995.

. Coraggio, J. L. y otros. “Políticas institucionales y actores en educación”. Ed. Novedades Educativas. Argentina, 1997.

. Longworth, N. “El aprendizaje a lo largo de la vida”. Edit. Paidós, Barcelona. 2003.

. Mingorance, P. y Estebaranz, A. “Construyendo la comunidad que aprende: la vinculación efectiva entre la escuela y la comunidad”. Universidad de Sevilla (fuente electrónica). 2001.

. Orduna Allegrini, G. “Desarrollo Local, educación e identidad cultural”. Ed. ESE, Navarra, N° 004. 2003.

. Silvero, R. A. “Los horticultores de Chaco: caracterización socio económica de los departamentos del E y del NE”. Maestría en Desarrollo Económico Local. Universidad Nacional de San Martín. 2013.

### **FORMATO DE LAS ENTREVISTAS**

Nombre y apellido del entrevistado:

Fecha y lugar de la entrevista:

1. Escuelas actuales: públicas / privadas

- . Jardín de Infantes
- . Escuela para Adultos
- . Escuela Primaria
- . Escuela Secundaria
- . Institutos Terciarios
- . Escuelas agrarias

Año de fundación de la escuela/Instituto

2. Hay algún tipo de educación informal (por ej.: grupos religiosos; para tobas; para madres solteras)?

3. De quién fue la iniciativa de fundar la escuela/instituto? ¿Qué impulsó a fundarlas? ¿Alguien tuvo una visión de futuro? ¿Fue iniciativa de la comunidad, a pedido de la población? ¿Fue iniciativa del Gobierno? ¿Fue un proceso endógeno?

4. Programas de estudios ¿cuáles son las materias? ¿Las escuelas/institutos tienen materias de artes y oficios? De agricultura? ¿Cuáles son?

Las escuelas/institutos tienen materias que les enseñan a ser emprendedores (búsqueda de caminos alternativos, toma de riesgos, aprovechamiento de oportunidades, pensar ideas innovadoras, ser perceptivo, tener motivación)? ¿Cuáles son? ¿Son materias formadoras de trabajadores?

5. Se actualizan los programas de estudios? Cuándo fue la última vez?

6. Hay proyectos futuros para las escuelas/institutos? Cuáles son?

7. Rol actual del Estado en las escuelas/institutos: ¿Cómo fomenta la educación? ¿Qué sería lo ideal?

8. Ud. cree que la comunidad/las familias de Puerto Tirol fomenta la educación de alguna manera?

9. Los profesores se reúnen con representantes de la comunidad, con los padres de los alumnos?

Hay una Comisión en la Escuela/Instituto para fomentar la educación (por ej.: de padres)?

10. Maestros y Profesores de las escuelas proceden de Tirol? ¿Qué formación tienen?

11. Población escolar: Evolución de la población escolar desde su fundación

12. Inscripción anual, deserción, egresados. Hay buena asistencia?

13. Cómo describiría la actitud de los alumnos en general: ¿estimulados, apáticos, indiferentes? ¿Son responsables? ¿Qué inquietudes/iniciativas tienen los alumnos (manualidades, cibernética, deportes)? La escuela fomenta esas inquietudes? ¿Qué potencialidades vislumbra en los alumnos?

14. Hay analfabetos? (por ej.: procedentes de otras etnias) ¿Hay programas especiales para esos analfabetos? ¿Las escuelas participan en eso?

15. Qué cambios introduciría Ud. en los programas de estudio de las escuelas/institutos?

16. Fuentes de trabajo en Tirol. ¿La educación está orientada hacia esos trabajos? ¿Las escuelas/institutos orientan hacia los trabajos que hay en Tirol?

17. ¿Hay salida laboral en Tirol para todos los egresados? Permanencia de egresados en Tirol. ¿Hay egresados que quedan como desempleados?

18. Se observa autoempleo / emprendedores privados? Productores de dulces/miel?

19. Las industrias instaladas en Tirol hacen un entrenamiento de su personal? La escuela participa en eso?

20. Hubo/hay alguna red de Capital Social (ej: miembros de la iglesia, Comisión de las Escuelas, padres de familias, para afrontar algunos problemas?)

21. Hay reuniones para discutir el desarrollo de la comunidad de Tirol? Las organiza la Municipalidad, las industrias, etc,?

22. Porqué cree que Tirol es una comunidad próspera? Cuál fue el motor que lo impulsó?

23. ¿Cuáles son las necesidades de Tirol?

24. ¿Cómo ve el futuro de Tirol?

## **Políticas de aliento a la innovación y sus métodos evaluativos: una mirada comparativa entre la Provincia de Santa Fe y la Argentina**

Claudia Herzfeld<sup>1</sup>  
Mariano Montagna<sup>2</sup>

### **1. INTRODUCCIÓN**

En línea con el contexto internacional, desde hace dos décadas a nivel nacional como ya casi una, en la provincia de Santa Fe, se llevan adelante una intensa política de aliento a la innovación con el objeto de orientar la ciencia, la tecnología y la innovación al fortalecimiento de un nuevo modelo productivo que genere mayor inclusión social y mejore la competitividad de la economía en ambos niveles jurisdiccionales.

En el caso del nivel nacional, la misma es coordinada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Mincyt) y ejecutada principalmente por dos organismos: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), principal administrador de los instrumentos de política en formación de RRHH (y jerarquización de la carrera científica) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Agencia) a través de sus cuatro fondos: FONCyT, FONTAR, FONSOFT y FONARSEC, promueve el financiamiento de proyectos tendientes a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales en la Argentina. Las líneas de financiamiento que administran los mismos, cubren una amplia variedad de destinatarios desde científicos dedicados a investigación básica, hasta empresas interesadas en mejorar su competitividad a partir de la innovación tecnológica.

Por su parte, la provincia de Santa Fe cuenta con una Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe (SECTel) y recientemente con la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación (ASaCTel). La SECTel posee dos grandes líneas de financiamiento, con el fin de incidir en dos áreas particulares.

Debido a que indudablemente las innovaciones generan en diferente grado y distintas formas, transformaciones tanto en el universo de bienes y servicios, como en las formas de acceso a los mismos y hasta en la matriz cultural de la sociedad, en el campo de sus necesidades de consumo, generando no solo efectos deseados sino también indeseados (Arrillaga, Grand, Ramirez, 2014), es que se torna indispensable analizar los métodos evaluativos aplicados para el otorgamiento de fondos públicos mediante los distintos instrumentos integrantes de las políticas tendientes a generar innovaciones promovidas por parte de los distintos niveles del Estado y diversas organizaciones.

<sup>1</sup> Conicet – Universidad Nacional del Litoral

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional del Litoral

Es en función a ello, que a través de un análisis cualitativo de fuentes de información documentales (fundamentalmente bases de convocatorias de distintos instrumentos, formularios de presentación de proyectos y grillas evaluativas) este trabajo pretende realizar en forma comparativa, un análisis y caracterización de los métodos de evaluación utilizados en los instrumentos provinciales con instrumentos nacionales con fines similares, pertenecientes a los distintos fondos de la Agencia nacional.

### 1.1. ¿Qué es la innovación?

Antes de dar inicio al análisis particular de los métodos evaluativos, es menester llevar a cabo una serie de conceptualizaciones que permitan abordar mejor las caracterizaciones a realizar. En primer lugar, es fundamental entender a que se hace referencia cuando se habla de innovación. En este sentido, el concepto de innovación, en el modelo capitalista actual, ha tomado una alta consideración ante el hecho de que la innovación es un factor relevante en el desarrollo y progreso de las economías de las distintas naciones.

Históricamente, el término innovación tuvo connotaciones negativas durante siglos. Sin embargo, adquirió un sentido positivo con los trabajos del economista Schumpeter expuestos en su “Teoría del desenvolvimiento económico”, publicado en 1934. En la misma, expone a la innovación como el resultado del espíritu emprendedor de los empresarios que, al llevar adelante nuevas combinaciones de los factores de la producción, generan transformaciones en la economía que son la causa y motivo de su desarrollo. A partir del tratamiento llevado a cabo por Schumpeter, sumado a un contexto mundial caracterizado por una fuerte crisis económica y social, es que comienza a tomar importancia el concepto de innovación, al cual se lo emparenta fundamentalmente como causante del crecimiento económico (Rodríguez Vargas, 2005). En este sentido, la innovación fue comprendida como un proceso que finalmente incidía en el grado de competitividad, contribuyendo así a mayores niveles de eficiencia y desde allí, hacia una expansión del Producto Nacional. Por otra parte, es importante puntualizar que en tal contexto histórico, el desarrollo era entendido como sinónimo de crecimiento económico. De tal relación se desprende la importancia de la promoción de la innovación como un factor que impulse el desarrollo de una determinada región. (Arrillaga, Grand y Ramírez; 2013).

A mediados del siglo XX, algunos economistas e investigadores siguieron profundizando en el hecho de que la introducción de innovaciones provoca transformaciones cualitativas de las economías. En este contexto se enmarca el documento redactado por Vannevar Bush (1945) a pedido del presidente de los EE.UU. Roosevelt a fines de la segunda guerra mundial, En tal documento, expone, entre otras cuestiones, que el progreso científico significa aumentar tanto los puestos de trabajo como el salario de los mismos, mientras se reducen las jornadas laborales, logrando así más tiempo libre para la recreación y el estudio, dejando atrás la embotante monotonía que fue la carga del hombre común en épocas pasadas. Por lo tanto, deja explícita la relación entre mayores innovaciones y crecimiento económico.

Posteriormente, el término vuelve a resurgir con fuerza a partir de los años '80, donde se han ampliado significativamente los estudios sobre la temática e

incorporados en la agenda de una gran diversidad de organismos, tanto públicos como privados (Castro Martínez, Fernández de Lucio; 2013). Esta etapa se caracterizó por un acotamiento del concepto de innovación, por ejemplo, la Unión Europea, en su Libro Verde de la Innovación (1995) señala que *“la innovación consiste en la producción, la asimilación y la gestión con éxito de la novedad en los ámbitos económico y social”*. En la misma línea que la Unión Europea, el Manual de Oslo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala como innovación *“la introducción de un producto (bien o servicio) o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio o a la organización del trabajo”*. A partir de la serie de definiciones presentadas, se pueden identificar algunas cuestiones comunes en todas ellas. En primer lugar, se identifica a la innovación como el resultado de una serie de actividades que requieren más tiempo e implican más riesgo que otras actividades productivas. Un segundo aspecto a considerar, es el carácter novedoso de la innovación. Por último, se identifica el carácter aplicativo del proceso de innovación, en el sentido de que hay innovación cuando hay puesta en práctica y cuando hay un mercado que incorpora el nuevo producto, técnica o modo de organización. Por ende, se hace visible la importancia que adquiere la introducción con “éxito” en el mercado (Castro Martínez, Fernández de Lucio; 2013).

Esta correspondencia entre la innovación y el éxito económico ya era señalada desde un principio por Schumpeter, que exponía a la innovación como la causa de la obtención de ganancia. En definitiva, para esta mirada, el éxito comercial es una cuestión determinante en lo que a innovación se refiere. Frente a esto, se deduce que un nuevo producto, técnica, modo de producción o servicio obtendrá un rédito económico en el mercado sólo si es competitivo. Por lo tanto, la innovación en términos económicos se ha vinculado al concepto de competitividad, con una secuencia lógica causa-efecto (Calderón Vázquez, 2008).

Sin embargo, en el siglo XXI, los estudios de innovación están experimentando una serie de transformaciones desde el punto de vista social, a medida que se han ido ampliando las conceptualizaciones sobre los tipos y los modelos de innovación (Echeverría, Merino; 2011). Tales cambios se ven manifestados en las nuevas posturas adoptadas por diversas organizaciones mundiales. En este aspecto, vale remarcar a la Comisión Europea, que en el año 2003 decretó a la innovación como línea estratégica en el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, con el fin de promover a través de las innovaciones fomentar el empleo y la búsqueda de un “desarrollo sostenible” que incida en las diversas esferas sociales. Con respecto a esta nueva dinámica, Echeverría y Merino (2011) señalan que la innovación se ha vuelto representativa de un marco de acción cada vez más complejo, a través de la inclusión en su definición de procesos extra-económicos como prácticas sociales de carácter voluntario o procesos de cooperación ciudadana que encuentran su origen al margen del mercado, como por ejemplo los bancos de tiempo y guarderías cooperativas.

## 1.2. ¿Qué se entiende por desarrollo?

Visto el breve repaso realizado acerca de la evolución del concepto de innovación, es importante puntualizar acerca del papel jugado por el referencial de desarrollo en cada momento histórico. En este sentido, el referencial de desarrollo, es decir, las diferentes conceptualizaciones construidas a lo largo del tiempo sobre este término, se ha ido ampliando y profundizado a partir de la incorporación de diferentes dimensiones (Arrillaga, Grand y Ramírez; 2013). Y como se verifica en lo presentado previamente, este referencial ha tenido una vinculación directa con la conceptualización de innovación que ha predominado. En definitiva, asimilando la relación existente entre innovación y desarrollo, el concepto de desarrollo que se adopte juega un papel fundamental en la formulación de las políticas públicas. Es decir, si se entiende al desarrollo como sinónimo de crecimiento, las políticas públicas dirigidas a promover la innovación estarán estrictamente vinculadas con la búsqueda de mayores niveles de competitividad, con el fin último de acrecentar el producto nacional. En cambio, si se adopta una conceptualización del término desarrollo que incorpore aspectos tales como la equidad distributiva, la sustentabilidad ambiental, los derechos humanos, tanto los tipos de innovaciones promovidas, como el tipo de políticas públicas adoptadas tendrán otras connotaciones.

## 1.3. Las Políticas públicas de innovación

Por otra parte, las diversas políticas tendientes a generar innovaciones promovidas por los entes estatales, variarán en su composición y finalidad de acuerdo al enfoque que asuman los responsables de dictar las políticas. Siguiendo un enfoque lineal en el proceso de generación de innovaciones, las políticas públicas promotoras de innovaciones se dirigirán hacia el fortalecimiento de la investigación básica. Se entiende, desde esta concepción, que los resultados de los esfuerzos en I+D en el sector público y privado se derramarán hacia el resto de la cadena (Chudnovsky, 1999).

En contraste con el enfoque antes mencionado, la literatura especializada plantea una mirada que asigna una importancia relevante a los numerosos actores e instituciones que participan en el proceso de innovación, y en la importancia de la interacción de aquellos para lograr un desempeño innovativo que rinda frutos en términos de beneficios privados y sociales. Este enfoque, conocido como Sistema Nacional de Innovación (SNI) es el implementado por diversos organismos internacionales a la hora de diagramar y recomendar políticas de promoción de innovaciones. De acuerdo a Freeman (1988), pionero en el enfoque junto a Lundvall, un SNI es una *“red de instituciones en el sector público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías”*. En este sentido juegan un rol crucial la innovación y el aprendizaje, y si bien se continúa posicionando a la empresa en el centro del proceso de generación de innovaciones, es importante resaltar que al considerarse la innovación como un proceso interactivo, es sumamente importante las interacciones entre los distintos actores del sistema.

A diferencia del modelo lineal, a partir del SIN, las políticas públicas hacen tanto o más énfasis en la difusión que en la generación de innovaciones. Desde esta óptica, fundamentalmente se dirigen a apropiar, acumular y localizar los conocimientos generados en los procesos innovadores (Chudnovsky, 1999).

Durante la década del '90 el enfoque del SIN se convirtió en la principal recomendación de política para los países en desarrollo por parte de los organismos internacionales. Sin embargo en el caso de América Latina, su adopción presentó algunos problemas, puesto que en estos países, a diferencia de los del "norte" se observa un mayor grado de desarticulación y falta de interacción entre los diferentes componentes del sistema de innovación, las empresas cuentan con capacidades tecnológicas limitadas y las políticas de innovación carecen de coherencia con el resto de políticas sectoriales (Kuramoto, 2013).

Autores como Cooper (1999) y Gu (1999) señalaron que estos sistemas no son estáticos, por el contrario, están co-evolucionando constantemente con las estructuras productivas, las instituciones y el nivel de desarrollo de los países. Por lo tanto, no puede haber un modelo único de sistemas de innovación, debe responder a las características específicas que prevalecen en los países donde se implementa.

Específicamente, en la Argentina, el actor principal en la generación de procesos de innovación es el Estado Federal. Este dispone de la mayoría de los recursos humanos y financieros que se destinan a actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Sólo el 12% del personal que realiza tareas de producción del conocimiento se encuentran en el sector privado que aporta un tercio del financiamiento (Puig, Comba, Gorrochategui; 2010). Esta marcada dependencia del sector público nacional ha dado lugar a políticas públicas destinadas a fomentar la inversión en I+D en el sector privado. Como bien indican los autores Puig, Comba y Gorrochategui (2010), desde que se enunciara el Plan de Ciencia y Tecnología 1998-2000 y se explicitara la adhesión del Estado al enfoque del Sistema Nacional de Innovación por parte de los distintos gobiernos, se han llevado adelante políticas destinadas a lograr una mayor y mejor articulación entre los sistemas educativo, científico-tecnológico y productivo, buscando reproducir las condiciones de desarrollo de los países centrales.

Por otra parte, a partir de este enfoque han surgido nuevas corrientes que se focalizan en escalas territoriales subnacionales, de esta forma puntualizan la importancia del desarrollo regional y local, haciendo hincapié en la relevancia de las autoridades públicas territoriales (municipales, provinciales y regionales) como entidades intermediadoras, que pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción y la utilización de los recursos de conocimientos, aptitudes y creatividad emprendedora con las que cuenta un territorio, fomentando la creación de redes de empresas locales y vinculándolas con las instituciones de apoyo, así como las universidades e institutos de investigación regionales, estableciendo enlaces eficientes entre unas regiones y otras, a fin de fortalecer el crecimiento de la capacidad innovadora de cualquier país, desde la heterogeneidad de su propia base territorial. Derivándose, de esta manera la necesidad de promocionar políticas públicas enfocadas en una escala territorial, que desplieguen redes locales con capacidad de observar y dar respuesta a las oportunidades externas o desafíos globales, que incentiven la cooperación y la generación de redes entre las empresas e instituciones de apoyo, a los efectos de lograr la incorporación de innovaciones a partir del valor agregado de conocimiento en cada ámbito territorial (Alburquerque, 2008).

Este tipo de políticas enfocadas en un ámbito territorial local o regional facilita, debido al mayor grado de homogeneidad y conocimiento de la zona, la

superación de las dificultades de la implementación del SIN en países en desarrollo, señaladas anteriormente.

#### 1.4. La política de innovación en la provincia de Santa Fe

La Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe (SECTel), tal como declara en su memoria (2010), busca articular y dinamizar las capacidades productivas, de investigación y tecnológicas, del Estado y la sociedad para crear ambientes facilitadores de la innovación, la transformación social y económica de Santa Fe. En este sentido, se tiene como directriz privilegiar tanto a la investigación como a los proyectos innovativos que apunten a un desarrollo sustentable, entendiendo a éste como aquel que es capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras en la satisfacción de las suyas (SECTel, 2010).

Acorde a estos objetivos, dicho organismo lleva adelante en forma sostenida, desde el año 2008 una serie de políticas, implementadas con el fin de alentar tanto la introducción de innovaciones en los procesos de producción de bienes y servicios materializados en el territorio, como al fortalecimiento del sistema de innovación provincial.

La SECTel, desde el año 2008, posee dos programas de financiamiento. El primero de ellos, el Programa I, tiene el objetivo fundamental fortalecer las capacidades de innovación del sistema productivo en la Provincia. Está dirigido a promover un perfil innovador, que permita alcanzar mayores grados de competitividad en el tejido productivo-empresarial, fortaleciendo su vinculación con diversas áreas de conocimiento como Institutos o Universidades. El mismo cuenta con 5 instrumentos destinados a diversas finalidades, como fortalecer la vinculación tecnológica entre el sistema productivo y el sistema de ciencia y tecnología (CyT) (inst.1.1); fortalecer la vinculación tecnológica entre el sistema productivo y el sistema de CyT en el aprovechamiento de las energías alternativas (inst.1.1 EA); apoyar a la formulación de proyectos de Innovación productiva (inst.1.2); apoyar a mipymes para proyectos de desarrollo de negocios basados en I+D (inst.1.3) y la capacitación de recursos humanos en nuevas tecnologías (inst.1.4). Todos ellos destinados a micro, pequeñas y medianas empresas en asociación con las distintas instituciones del sistema científico-tecnológico.

Por otro lado, el Programa II está destinado a fortalecer las capacidades del sistema de investigación y desarrollo de la Provincia, promoviendo principalmente la producción de conocimientos en temas prioritarios de I+D. Cuenta también con 5 instrumentos que consisten en: apoyar proyectos de investigación sobre temas de interés provincial que cuenten con una institución adoptante (ins. 2.1); impulsar la formación de posgrados (inst. 2.2); Premios a tesis de doctorado y maestría (inst. 2.3); Apoyo a las actividades de divulgación científica (inst. 2.4) y distinguen a aquellos municipios o comunas con un perfil innovador (inst. 2.5).<sup>3</sup>

Otro aspecto relevante a señalar, es que la SECTel ha llevado adelante la creación de la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación en el año 2014, que podría considerarse una profundización en la política llevada

<sup>3</sup> <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93773>

adelante hasta el momento, ampliando y complementado los programas ya existentes. Esta profundización se caracteriza además por dos aspectos, por un lado en términos de estrategia pues la Agencia está conformada con una visión integral del sistema de innovación ya que está codireccionada por el sector científico, el sector productivo y el Estado Provincial. Y por otro lado, se han ampliado las líneas de financiamiento con la creación de dos nuevas líneas: Innovación productiva y Equipamiento de alta complejidad tecnológica, que buscan apoyar el desarrollo de soluciones tecnológicas en empresas y apoyar a la investigación científica y a la transferencia de tecnologías al sistema socio-productivo.

## 2. METODOLOGÍA

El presente trabajo se basa en los resultados obtenidos del análisis de distintas fuentes de información documental<sup>4</sup>, a saber: bases de convocatorias de distintos instrumentos, formularios de presentación de proyectos, disposiciones comunes, procedimientos de evaluación y grillas evaluativas.

En primer lugar, en cuanto a los instrumentos analizados, es importante destacar que debido al escaso tiempo de funcionamiento que lleva la ASaCTel, este trabajo se centra en el análisis de los programas de financiamiento I y II, los cuales ya cuentan con cierta trayectoria.

Como se ha comentado, dichos programas articulan 10 instrumentos en total. Puesto la imposibilidad de abarcar el análisis y comparación de todos ellos, en este trabajo se ha seleccionado, en base a la proporción del financiamiento absorbido, un instrumento representativo de cada programa. De esta manera, se analizarán el instrumento 1.1 y el instrumento 2.1, del Programa I y II, respectivamente, puesto que ambos representan la línea de financiamiento que mayor caudal de fondos otorgó durante el período 2008-2013 dentro de cada programa en particular<sup>5</sup>.

Por otro lado, debido a limitaciones en la información disponible, se analizan puntualmente las convocatorias 2014 y 2013 de cada instrumento, respectivamente.

Posteriormente, y con la finalidad de lograr una mejor comparación, se buscaron dentro de los distintos fondos que administra la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dos instrumentos cuyos objetivos y destinatarios sean similares a los del instrumento 1.1 y el instrumento 2.1. En primer lugar, se escoge el instrumento nacional Aportes no reembolsables para proyectos de desarrollo productivo (ANR PDT) (2da convocatoria 2014), perteneciente al FONTAR, y en segundo lugar, se selecciona al instrumento

---

<sup>4</sup> Parte de la documentación se encuentra disponible en la web tanto de la SECTel como de la Agencia. Mientras que el resto de la documentación ha sido gestionada ante la SECTel, que solícitamente ha facilitado la misma.

<sup>5</sup> Por un lado, el instrumento 1.1 absorbió durante el período 2008-2013 más del 60% de los montos otorgados por el Programa I, mientras el instrumento 2.1 canalizó cerca del 80% de los montos otorgados en el período 2008-2013 en el marco del Programa II. Dichos montos representan el 15% y el 59%, respectivamente del total del financiamiento otorgado por la SECTel en dicho período, lo cual demuestra la relevancia que adquieren ambas líneas de financiamiento en el marco de la política de promoción de la Ciencia y Tecnología en la provincia.

Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID)<sup>6</sup>, perteneciente al FONCyT, para ser equiparados con el instrumento 1.1. y el instrumento 2.1, respectivamente.

A continuación se presenta una descripción de cada instrumento, dando cuenta tanto de sus similitudes, como de sus procesos de evaluación.

### 3. MIRADA COMPARATIVA ENTRE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y LA ARGENTINA

#### 3.1. Instrumento 1.1 del Programa I – SECTel

Este instrumento tiene la finalidad de promover la vinculación tecnológica entre el sistema productivo y el sistema de ciencia y tecnología en la Provincia, a partir de:

✓ Fortalecer la dinámica de vinculación estratégica de las empresas de la provincia de Santa Fe y las instituciones del sistema de ciencia, tecnología e innovación local.

✓ Promover la transferencia e innovación tecnológica en el tejido empresarial a partir de proyectos asociativos con el sistema de ciencia, tecnología e innovación de la provincia de Santa Fe.

En sus bases y condiciones, establece como objeto del beneficio el Desarrollo de proyectos de Investigación aplicada, definiéndose a los mismos como aquellos “trabajos destinados a adquirir conocimientos para su aplicación práctica en la producción y/o comercialización; trabajos sistemáticos de profundización de los conocimientos existentes derivados de la investigación y/o la experiencia práctica, dirigidos a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos y al establecimiento de nuevos procesos, sistemas o servicios, incluyendo la fase de construcción de prototipos, plantas piloto o unidades demostrativas, finalizando con la homologación de los mismos”.

Además, es menester señalar que los destinatarios del instrumento en cuestión son tanto los emprendedores (persona física), como las micro, pequeñas y medianas empresas, en colaboración con investigadores y grupos de investigación pertenecientes al sistema de ciencia, tecnología e innovación, radicados en la provincia de Santa Fe (Universidades, CONICET, INTA, INTI, etc.).

#### Proceso evaluativo

Tal como se expone en las Disposiciones Comunes para la convocatoria de proyectos del año 2013 y 2014 (SECTel, 2013), el proceso evaluativo de los instrumentos de ambos programas<sup>7</sup>, se desarrolla en tres etapas, a saber:

**1- Pertinencia de los proyectos en relación a las bases y condiciones de la convocatoria.** Tarea a cargo de una comisión interna de la SECTel denominada Comisión de Pertinencia, cuyo objetivo es detectar las propuestas que no cumplan con los requisitos formales y administrativos de la convocatoria, considerándose a los mismos como no pertinentes.

**2- Consistencia y factibilidad de los proyectos.** Evaluación a cargo de una Comisión Evaluadora Ad-hoc formada por especialistas. En este aspecto,

---

<sup>6</sup> Este instrumento cuenta con una modalidad de presentación de ventanilla abierta, por lo cual no cuenta con convocatorias anuales, como la mayoría de los instrumentos.

<sup>7</sup> A excepción del 2.3

se tienen en cuenta la siguiente serie de criterios que permiten establecer la calidad de los diversos proyectos:

**2.1-Probabilidad de ejecución exitosa:** se evalúa la adecuada dotación de recursos para la realización del proyecto, considerando además las condiciones externas a la que la ejecución exitosa se encuentra supeditado. En particular, se atiende a priorizar: precisión en la definición del cronograma, etapas y tareas; elegibilidad y racionalidad del presupuesto; creatividad y originalidad de la propuesta; adecuado número y calidad de personal afectado al proyecto, e infraestructura; amenazas a las que puede estar sujeto el proyecto.

**2.2-Evaluación económica:** el proyecto debe asegurar una razonabilidad económica en virtud de sus resultados e impactos esperados.

**2.3-Capacidad técnica del grupo de trabajo:** el perfil de los participantes de los proyectos deberá adecuarse a las necesidades de la propuesta.

**3- Establecimiento del orden de mérito.** Por último, entre los proyectos que han sido considerados pertinentes en lo referente a lo administrativo y a la fortaleza interna del proyecto, la Comisión Evaluadora lleva a cabo un orden de mérito, privilegiando aquellas propuestas que contengan un aporte innovativo significativo, y/o impacto social, y/o tengan en cuenta la realidad ambiental y/o impliquen una distribución regional.

Es importante señalar también que la SECTel, a la hora de llevar adelante la evaluación, cree relevante priorizar, y así se lo solicita a la Comisión evaluadora, aquellas propuestas que contengan un aporte innovativo significativo, y/o impacto social, y/o tengan en cuenta la realidad ambiental y/o impliquen una distribución regional.

En particular en el caso de las convocatorias que apuntan al sistema productivo, se otorga máxima prioridad a aquellos proyectos que se traduzcan en productos de gran impacto social, como asimismo aquellos que incluyan productos sustitutivos de productos importados o que eviten la utilización de servicios que hoy deben contratarse en el exterior.

Como resultado final, este proceso decreta un orden de mérito que incluye a todos los proyectos considerados elegibles y a partir del cual se toman las decisiones de otorgamiento de fondos. Sin embargo, las disposiciones comunes para el año 2014, precisan que la decisión final sobre la selección de los proyectos corresponderá al Sr. Secretario de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación, quien además deberá decidir en todos los supuestos en que del dictamen emitido por el Jurado evaluador, no se vislumbra con claridad el o los proyectos que resulten con mayor mérito o bien cuando de dicho criterio se configure un virtual empate.

En el caso particular del instrumento 1.1 del Programa I, la SECTel dispone una serie de criterios, presentes en los formularios de evaluación que recibe cada integrante de la Comisión Evaluadora, que son tomados en consideración al momento de evaluar cada proyecto, con el fin de determinar posteriormente un orden de mérito.

En la convocatoria del año 2014, la evaluación se basó en los siguientes criterios y ponderaciones:

- ✓ Vinculación entre el sistema productivo y el sector de I+D (hasta 20 pts.)
- ✓ Calidad de la innovación (hasta 10 pts.)
- ✓ Adecuación metodológica (hasta 15 pts.)

- ✓ Relevancia para el sector productivo (hasta 10 pts.)
- ✓ Adecuación del presupuesto (hasta 10 pts.)
- ✓ Relevancia social (hasta 15 pts.)
- ✓ Antecedentes del director (hasta 15 pts.)
- ✓ Antecedentes del equipo de investigación (hasta 5 pts)

### **3.2. Instrumento Aportes No Reembolsables Desarrollo Tecnológico (ANR PDT) – FONTAR - Agencia**

Como se señalara anteriormente, el instrumento ANR PDT corresponde a los instrumentos que se encuentran dentro del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), uno de los grandes fondos de financiamiento que posee la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, y a partir del cual se financian proyectos dirigidos al mejoramiento de la productividad del sector privado a través de la innovación tecnológica. El objetivo del instrumento en cuestión, expone la Agencia en documentos oficiales, es “financiar proyectos que tengan como meta mejorar las estructuras productivas y la capacidad innovadora de las empresas de distintas ramas de actividad, mediante “proyectos de innovación y desarrollo tecnológico”, que conduzcan a generar innovaciones a nivel nacional de productos y/o procesos. Para el logro de estos objetivos, es importante articular los impulsos emprendedores de las empresas, con la capacidad y desarrollo de las instituciones científico tecnológicas de todo el país”.

De acuerdo con la base de la convocatoria, dichos aportes no reembolsables pueden financiar proyectos que se orienten a:

- Desarrollo de tecnología a escala piloto y prototipo
- Producción de conocimientos aplicables a una solución tecnológica, cuyo desarrollo alcanza una escala de laboratorio o equivalente.
- Desarrollo de cualidades innovadoras de nuevos procesos y productos a escala piloto o de prototipo.
- Modificación de procesos productivos que impliquen esfuerzos relevantes de ingeniería.

De esta forma se observa que el ANR PDT, al igual que el instrumento 1.1 de la SECTel, por un lado hace hincapié tanto en la generación de mayores lazos de vinculación entre el sector productivo y las áreas de conocimiento, como del desarrollo de conocimientos aplicables y por el otro en parte del universo de los beneficiarios, pues en este último caso deben ser empresas que satisfagan la condición de ser PYME, mientras que en el instrumento 1.1 también pueden ser emprendedores y microempresas.

#### Proceso evaluativo

El proceso de evaluación del instrumento ANR PDT, es llevado adelante por una Comisión ad-hoc y cuenta con varias etapas, las cuales se enumeran a continuación:

1- **Pertinencia de los proyectos en relación a los criterios de Admisibilidad.** Para que un proyecto pueda ser ingresado al sistema de evaluación, debe satisfacer requisitos mínimos, de índole general, que configuran los criterios de Admisibilidad. Una vez superados estos requisitos mínimos, se procede a evaluar la calidad, factibilidad, viabilidad técnica y económica de la solicitud.

**2- Evaluación de la Factibilidad y calidad tecnológica del proyecto.** Esta etapa está a cargo de evaluadores idóneos que debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

*2.1-Encuadramiento de los proyectos en relación con los objetivos del componente.*

*2.2-Probabilidad de ejecución exitosa,* desde el punto de vista de su consistencia interna, de la adecuada dotación de recursos y de las condiciones externas a las que su éxito está supeditado. Por ende, se tendrá en cuenta diversos aspectos como:

- ✓ claridad de la formulación de las respectivas memorias<sup>8</sup>.
- ✓ precisión en la definición de las etapas y tareas.
- ✓ racionalidad del cronograma y de las secuencias entre etapas.
- ✓ elegibilidad y racionalidad del presupuesto.
- ✓ creatividad y originalidad de la propuesta.

**3- Evaluación de la capacidad técnica de la Unidad Ejecutora.** A los efectos de llevar a cabo dicha evaluación, se considerará:

- ✓ Antecedentes de la UE.
- ✓ Composición del personal involucrado en el proyecto.
- ✓ Equipamiento e infraestructura que se afectará a la ejecución del proyecto.

**4- Evaluación de la posición financiera y viabilidad económica del proyecto.** Se tendrán en cuenta los siguientes factores:

- ✓ Verificación de la condición PYME.
- ✓ Verificación de la situación de la empresa ante el Banco Central.
- ✓ Razonabilidad económica de los resultados del proyecto y su impacto en la empresa.
- ✓ Capacidad de la empresa para implementar los resultados del proyecto.

**5- Evaluación de la viabilidad ambiental del proyecto**

- ✓ Impacto ambiental;
- ✓ Controles, acciones y mitigaciones propuestas para reducir el impacto ambiental.

A partir de esta serie de evaluaciones, se seleccionará aquellos proyectos que se consideren pertinentes en relación a los diversos criterios que se han postulados.

### **3.3. Instrumento 2.1 del Programa II – SECTel**

El Programa II de la Secretaría está orientado al fortalecimiento de las capacidades del sistema de investigación y desarrollo en la provincia de Santa Fe. El programa cuenta con 5 líneas de financiamiento específico, dentro de las cuales la mayor relevancia la tiene el instrumento 2.1. Debido a que la cantidad de fondos absorbidos por el instrumento en cuestión durante el período (2008-2013) representan el 80% de los montos otorgados por la SECTel al Programa II.

---

<sup>8</sup> Las memorias consisten en los formularios que se deben presentar como parte de la documentación requerida. Las mismas son: **Memoria A – Identificación del proyecto** (formulario en Excel); **Memoria B – Memoria Técnica del proyecto** (formulario en Word); **Memoria C – Memoria Económica** (formulario en Word); **Memoria D – Información de la empresa** (formulario en Word); **Memoria E – Actividades de Innovación** (formulario Excel).

El objetivo de este instrumento consiste en “Apoyar el desarrollo de proyectos de investigación en instituciones del sistema de ciencia, tecnología e innovación existentes en la provincia de Santa Fe, en temas considerados de interés provincial. Fomentar la relación entre grupos de I+D de entidades públicas e instituciones públicas o privadas interesadas en los posibles resultados de los proyectos”.

#### Proceso evaluativo

El proceso evaluativo efectuado con el fin de seleccionar proyectos dentro del instrumento 2.1 del Programa II consiste, al igual que el resto de los instrumentos de la convocatoria, en las tres etapas descriptas precedentemente para el instrumento 1.1.

Siendo los siguientes, los criterios de evaluación específicos de este instrumento: Calidad Técnica (hasta 25 pts.)

- ✓ Adecuación metodológica (hasta 15 pts.)
- ✓ Adecuación a los temas prioritarios (hasta 15 pts.)
- ✓ Adecuación del presupuesto (hasta 10 pts.)
- ✓ Relevancia de la/s institución/es adoptante/s (hasta 15 pts.)
- ✓ Antecedentes del director (hasta 15 pts.)
- ✓ Antecedentes del equipo de investigación (hasta 5 pts.)

### **3.4. Instrumento Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) - FONCyT**

El instrumento PID, a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) tiene como objeto “favorecer que la investigación científica y tecnológica se oriente hacia aplicaciones que sean de interés de uno ó más *Adoptantes* (empresas o instituciones), promoviendo la generación de tecnología y su transferencia mejorando la interacción con los sectores productivos y sociales”. En este sentido, tiene similitud con el instrumento 2.1 del Programa II, tanto en el propósito que propone como en los posibles beneficiarios del instrumento.

#### Proceso de evaluación

Este fondo tiene la característica particular de instrumentarse mediante ventanilla permanente (no existe fecha límite de presentación), a diferencia del resto de los instrumentos de fomento. Lo cual conlleva que el proceso de evaluación difiera en las etapas que lo componen.

De esta manera, el proceso de evaluación los proyectos presentados en esta ventanilla consta de cuatro etapas: en primer lugar se verifica la procesabilidad del mismo, lo cual consiste en que se hayan cumplimentado los requisitos administrativos de la presentación. Luego se verificará, de aquellos proyectos declarados procesables, el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

Cumplidas estas etapas, se realizan: por un lado, mediante un comité de pares, el análisis de la calidad científica y tecnológica, pertinencia y potencial tecnológico de los resultados y por el otro una evaluación económica y financiera, llevada a cabo por personal del FONCyT.

Finalmente, el mérito de los proyectos surge como resultado de la compatibilización de la evaluación de la calidad científico-tecnológica realizada por los pares; la evaluación económica y financiera y del examen y ponderación de esas evaluaciones que realice la Comisión *ad hoc* destinada a tal fin.

El Análisis de la calidad científica y tecnológica, pertinencia y potencial tecnológico de los resultados, se articula en los siguientes ítems y criterios<sup>9</sup>:

**Para la calidad científica y tecnológica se considera los siguientes criterios:**

- a) Contenido de conocimiento científico y tecnológico del proyecto.
- b) Coherencia entre objetivos, metodología y plan de trabajo.
- c) Capacidad científico tecnológica del grupo responsable del proyecto y posibilidades de consolidación en el marco del proyecto.
- d) Gerenciamiento del proyecto.

**Para la ponderación de la pertinencia y valoración del potencial tecnológico de la propuesta, capacidad del Adoptante y transferencia, se utilizarán los siguientes criterios:**

- a) Consistencia del proceso de transferencia propuesto y de la capacidad del Adoptante para incorporar los desarrollos alcanzados en el proyecto.
- b) Contribución previsible al desarrollo sectorial y al desarrollo económico y social del país.
- c) Contribución a la mejora de las condiciones de trabajo e impacto sobre el empleo.
- d) Contribución a la mejora de la interacción entre los actores relevantes de los sectores científico, tecnológico y productivo

**Para la evaluación de la Salvaguardia ética y ambiental, se utilizarán los siguientes criterios:**

- a) Generación de impactos ambientales desfavorables.
- b) Respeto a las normas de bioéticas vigentes.

**La evaluación económica y financiera del proyecto tomará en cuenta los siguientes factores:**

- a) Análisis de mercado en donde se aplicarán los resultados en el caso de proyectos con resultados competitivos. Se analizarán los siguientes indicadores económicos: tasa interna de retorno probable y valor actual neto.
- b) Análisis de los aportes del Adoptante.
- c) Análisis de los aportes de contraparte de la Institución Beneficiaria.
- d) Impacto de los resultados del proyecto en la actividad de la empresa, provincia o sector social. Posibles beneficios orientados a clientes, consumidores o sectores sociales.

#### **4. COMPARACIÓN DE LOS PROCESOS EVALUATIVOS**

1) Entre el instrumento 1.1 del Programa I (SECTel) y el instrumento ANR PDT (FONTAR)

En primer lugar señalaremos las similitudes entre ambos procesos evaluativos. En este aspecto, una primera cuestión a remarcar es que ambos procesos evaluativos presentan una etapa inicial en la cual se verifica la pertinencia del proyecto en relación a la satisfacción de una serie de requisitos de carácter normativo y administrativo. Además, ambos constan también de una segunda etapa donde se contrasta la consistencia, la factibilidad y la calidad del proyecto a presentar. Criterios tales como los antecedentes del director del proyecto como de su equipo de investigación, la precisión en la definición del cronograma, la consistencia metodológica, la razonabilidad del

---

<sup>9</sup> Información extraída de la guía de presentación de proyectos, disponible en la web de la Agencia

presupuesto o la calidad de la propuesta presentada son aspectos que se identifican en ambos procesos evaluativos. Sin embargo, en dicha etapa se comienzan a marcar las primeras diferencias, que radican principalmente en la profundidad del análisis realizado para la evaluación de los proyectos.

Estas diferencias se hacen explícitas principalmente en los criterios generales y particulares utilizados para evaluar dichos proyectos, tanto en relación al aspecto ambiental y económico, como en lo referido a la vinculación del proyecto con la institución adoptante en cuestión. Respecto a esto, a diferencia del instrumento 1.1, la evaluación del instrumento ANR PDT solicita:

- Con respecto a la viabilidad económica del proyecto: verificar la situación de la empresa ante el Banco Central; considerar el impacto de los resultados del proyecto en la empresa y la capacidad la misma para implementar los resultados obtenidos.
- Con respecto a la viabilidad ambiental: contemplar tanto el impacto ambiental del proyecto como los controles, acciones y mitigaciones para reducir el potencial impacto.

Por otro lado, en lo que respecta a la selección de los proyectos, el proceso de evaluación referido al instrumento 1.1 posee una tercera y última etapa donde se lleva adelante un orden de mérito del conjunto de proyectos, en función de la puntuación otorgada a los mismos por la Comisión evaluadora. A la vez, es importante destacar que, sin perjuicio de dicho orden de mérito, le corresponde al Secretario de la SECTel tomar la decisión final de los proyectos que serán financiados. En cambio, a diferencia del instrumento 1.1, el instrumento nacional ANR PDT no realiza un orden de mérito, pues financia todos aquellos proyectos que obtengan setenta puntos o más durante el proceso de evaluación, lo cual es una diferencia significativa con respecto al primero.

1) Entre el instrumento 2.1 del Programa II (SECTel) y el instrumento PID (FONCyT)

En relación a las similitudes que presentan los procesos de evaluación de estos dos instrumentos, nuevamente se observa una semejanza en relación a la primera etapa del proceso evaluativo. En la misma, ambos procesos analizan la pertinencia y admisibilidad de los proyectos de acuerdo a una serie de requisitos de carácter legal y administrativo. Sin embargo, posteriormente a esta etapa, ambos instrumentos cuentan con procesos de evaluación que difieren, al igual que en la comparación anterior, en el grado de profundidad de los análisis llevados adelante.

En este sentido, la segunda etapa de evaluación del instrumento provincial se caracteriza por evaluar una serie de criterios establecidos, con el fin de jerarquizar los proyectos en relación a una puntuación final. En cambio, el proceso de evaluación del instrumento de carácter nacional lleva adelante una doble evaluación: por un lado el análisis de la calidad científica y tecnológica mediante un comité de pares, mientras que, por otro lado, personal del FONCyT evalúa los proyectos desde el punto de vista económico y financiero.

Con respecto a los criterios utilizados en ambos procesos, la evaluación de ambos instrumentos resulta similar en relación a la calidad científica y tecnológica del proyecto, ya que indagan en aspectos tales como la cuestión metodológica, los contenidos científicos y tecnológicos del proyecto y la calidad del equipo de investigación. Por otra parte, si bien para el instrumento de carácter provincial se toma en cuenta la relevancia de la institución adoptante,

en el instrumento de Nación este tipo de evaluación es más exhaustiva, considerando además, el proceso de transferencia propuesto; la capacidad del adoptante para incorporar los desarrollos alcanzados; la contribución previsible al desarrollo sectorial, económico y social; la contribución a la mejora de las condiciones de trabajo e impacto sobre el empleo; la contribución a la mejora de la interacción entre los actores relevantes de los sectores científico, tecnológico y productivo.

En relación a la cuestión económica de los proyectos, la evaluación del instrumento 2.1 propone la adecuación presupuestaria como criterio de análisis mientras que, por otro lado, la evaluación del instrumento de carácter nacional amplía considerablemente el análisis, incorporando los siguientes análisis: de mercado, en el caso de proyectos con resultados competitivos (a través de VAN y TIR); de los aportes de la institución adoptante; de los aportes de contraparte de la Institución Beneficiaria y el impacto de los resultados del proyecto en la actividad de la empresa, provincia o sector social. Por último, otra diferencia relevante en cuanto a la segunda etapa de evaluación, es la incorporación de criterios referidos al impacto ambiental y al respeto de las normas bioéticas vigentes por parte del proceso de evaluación del instrumento PID.

Finalmente, ambos procesos evaluativos coinciden en la confección, en última instancia, de un orden de mérito que surge de los análisis evaluativos realizados en la etapa previa. Sin embargo, resulta necesario señalar que para el caso del instrumento de origen provincial, dicho orden de mérito se realiza exclusivamente a partir de la puntuación otorgada por la comisión evaluadora a cada proyecto, mientras en el instrumento nacional surge de la ponderación que realice una Comisión *ad hoc* de las evaluaciones de la calidad científico-tecnológica realizada por los pares y la evaluación económica y financiera realizada por el FONCyT.

## 5. CONCLUSIONES

A través de las comparaciones realizadas entre los diferentes procesos de evaluación se puede identificar que, más allá de que presentan una estructura de evaluación similar, la mayor discrepancia se encuentra en el grado de profundidad que caracterizan a los procesos de evaluación de instrumentos nacionales respecto a los de la provincia de Santa Fe. Dichas diferencias se evidencian principalmente en los análisis referidos a los aspectos económicos y ambientales, así como también en los relacionados a la vinculación con la institución adoptante en cada proyecto.

Sin embargo, es importante señalar que estas divergencias podrían resultar esperables al considerar los montos y plazos que financia cada uno de los instrumentos. En este sentido, el instrumento 1.1 otorgó, durante el año 2014, un máximo de \$50.000 a cada proyecto seleccionado, para un plazo de ejecución de 12 meses, mientras que el instrumento ANR PDT otorgó a cada proyecto un máximo de \$1.600.000 para un plazo máximo de 36 meses de ejecución. Similares diferencias se verifican entre el otro par de instrumentos, ya que el 2.1 otorgó durante el 2013, un máximo de \$40.000 a cada proyecto seleccionado, con una duración de 18 meses de ejecución, mientras que el PID otorga como máximo por año \$750.000 (\$2.000.000 en total por proyecto, que pueden tener un plazo mayor al año).

Por otro lado, aparte de la profundidad, en el caso de las convocatorias destinadas a investigaciones aplicadas (instrumento 1.1 y ANR) es importante remarcar las diferencias en el tipo de la evaluación económico-financiera que se realiza en las convocatorias. En este sentido, desde la perspectiva de la teoría económica de evaluación de proyectos, se observa en el instrumento nacional criterios de evaluación de tipo privada, como la rentabilidad del proyecto, mientras que en el instrumento provincial dicho análisis se realiza desde una perspectiva económica (del conjunto de la sociedad) mediante la utilización de criterios como el impacto social del proyecto y la relevancia social del sector donde se va a implementar.

En cuanto a los instrumentos 2.1 y PID, otro aspecto a considerar es que en el instrumento de carácter provincial no se solicita que la institución adoptante realice aportes monetarios al proyecto, mientras que en el instrumento PID, se solicita la cofinanciación del proyecto aportando un monto igual o mayor al otorgado por la Agencia.

Por último, del análisis realizado, podría derivarse cierto grado de complementariedad entre la instrumentalización de las políticas nacionales y provinciales. Esto se verificaría sobretodo en los instrumentos cuyos beneficiarios son empresas (1.1 y ANR PDT), puesto que la provincia, permite que emprendedores, micro y pequeñas empresas que no podrían cumplir el grado de formalidad y los requerimientos administrativos solicitados por las convocatorias nacionales (tres últimos balances, contar con la calificación positiva de riesgo crediticio, etc.) accedan a tales beneficios.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque Llorens, F. (2008). Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente. *Arbor*, 184(732), 687-700.

Arrillaga, H, Grand, M. L., & Ramirez, M. N. (2013). La evaluación de los procesos de innovación desde la perspectiva del desarrollo territorial. *Biblioteca Digital de la Asociación Latino-Iberoamericana de Gestión Tecnológica*, 1(1)

Bush, V. (1999). Ciencia, La Frontera sin fin. Un informe al presidente, julio de 1945. *Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia*, (14), 89-137,

Castro Martínez, E & Fernandez de Lucio, I. (2013). *El significado de innovar*.

Calderón Vázquez, F. J. (2008). Una Perspectiva Social de la Innovación. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.

Chudnovsky, D. (1999). Políticas de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina. *Revista de la CEPAL*.

Contreras, E. (2004). *Evaluación Social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica*. CEPAL.

Cooper, C. (1999). "National Systems of Innovation: The institutional framework for technological learning in developing countries", paper presented

at the Conference “Creating a New Architecture for Learning and Development”, organized by the Asian Development Bank, Tokyo.

Cresson, Bangemann, & Papoutsis. (1996). Libro verde de la innovación. *Comisión Europea*.

Echeverría Ezponda, J., & Merino Malillos, L. (2011). Cambio de paradigma en los estudios de innovación: el giro social de las políticas europeas de innovación. *Arbor*, 187(752), 1031-1043.

Freeman, C. (1995). “The ‘National System of Innovation’ in historical perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, No. 19, pp: 5-24.

Kuramoto, J. (2011). “La articulación productiva: desafío para un país inclusivo – La cooperación suiza y la articulación productiva rural”. Lima: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) and Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

OCDE, E. (2005). Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. *Documento disponible en línea en [http://www.conacyt.gob.sv/Indicadores% 20Sector% 20Academcio/Manual\\_de\\_Oslo% 2005. pdf% 5D](http://www.conacyt.gob.sv/Indicadores%20Sector%20Academico/Manual_de_Oslo%2005.pdf)*.

Puig, L., Gorrochategui, J., & Comba, D. (2015). Políticas públicas y actores vinculados con la gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación en la provincia de Santa Fe. *Avance de investigación. Papeles*, (2), 1-23.

Schumpeter, J. (1978). Teoría del desarrollo económico. *Publicado como Teoría del desenvolvimiento económico, México, DF, FCE, reimpresión*.



## Políticas de innovación para la inclusión: los programas de extensión rural implementados por el INTA en Santa Fe (2003-2014)

Emilia Ormaechea<sup>1</sup>  
Cristhian Seiler<sup>2</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, diversas corrientes teóricas han destacado la importancia que tienen las actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) para promover procesos de desarrollo económico. Así, las actividades conducentes a innovaciones y difusión de nuevos conocimientos son centrales para explicar el éxito de las economías más dinámicas, con mayores niveles de crecimiento y procesos industriales más complejos (Fernández y Comba, 2012).

Ahora bien, para estudiar el desempeño y desenvolvimiento de dichas actividades en Argentina es fundamental focalizar el análisis en las actividades que son promovidas desde el Estado nacional, pues es el principal actor que invierte y ejecuta actividades de investigación y desarrollo (I+D). Esto se constituye en una característica común de los países de América Latina, cuestión que los diferencia del escenario de los países desarrollados, donde los principales esfuerzos en materia de I+D son realizados por actores privados.

En este marco, nuestro trabajo presenta algunas de las conclusiones obtenidas en un proyecto de investigación más amplio que aborda el estudio de las políticas implementadas desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) para tecnificar a los productores de la región centro de la provincia de Santa Fe. Se ha seleccionado al INTA como objeto de estudio por tratarse de una de las principales instituciones estatales que tiene como fin realizar transferencia tecnológica al sector productivo y, además, por ser la segunda institución de mayor importancia del complejo de CTI nacional (luego de CONICET) teniendo en cuenta los presupuestos asignados y ejecutados en los últimos años.

Dentro del INTA, se estudia particularmente la Estancia Experimental Agropecuaria (EEA) Rafaela teniendo en cuenta la importancia de evaluar la coherencia de las políticas que se promueven e implementan bajo el objetivo de tecnificar al sector rural, principal actividad económica del centro santafesino. La selección temporal del análisis abarca los años 2003-2014, y fue determinada por considerarse que a partir de 2003 se inició un período de post-crisis y reactivación de la economía argentina, en el cual el INTA reestructuró sus estrategias de acción y recuperó su autarquía financiera.

Para el análisis, se utilizó una metodología social mixta incorporando herramientas de análisis cualitativas (tales como análisis de documentos oficiales y entrevistas con informantes clave del INTA) y cuantitativas (análisis

<sup>1</sup> Centro de Investigación FCJS- Universidad Nacional del Litoral - [emiliaormaechea@gmail.com](mailto:emiliaormaechea@gmail.com)

<sup>2</sup> Centro de Investigación FCJS- Universidad Nacional del Litoral - [cristhianseiler@gmail.com](mailto:cristhianseiler@gmail.com)

presupuestarios y comparación de recursos asignados a los distintos programas). El estudio de las características de los programas se realiza teniendo en cuenta las categorías clásicas utilizadas desde los estudios de CTI de acuerdo con la modalidad de implementación de los mismos; esto es, si se tratan de instrumentos verticales u horizontales (Yoguel, Lugones y Sztulwark, 2007), y si están orientados a la oferta, a la demanda, o a las actividades de vínculo entre oferta y demanda de tecnología (Sagasti y Araoz, 1979).

En términos generales, las actividades del INTA en el sector rural se estructura en dos grupos de programas: los de Extensión, que trabajan directamente con los productores rurales que presentan dificultades para el desarrollo de sus actividades, para capacitarlos con conocimientos básicos de producción; y los de Vinculación Tecnológica, que trabajan con instituciones regionales y empresas, en gran medida consolidadas, para el desarrollo de tecnologías más complejas. Considerando esta diferenciación, la presente ponencia se focaliza en realizar una descripción de las actividades de Extensión, las cuales reciben la mayor parte del presupuesto asignado al instituto y son definidas como las actividades centrales desde la perspectiva institucional, ya que permite a los productores más vulnerables incorporar herramientas y conocimientos básicos para el desarrollo de sus actividades productivas.

En lo que sigue, el trabajo se organiza en tres secciones. La primera consta de una descripción de las características de los programas de Extensión implementados en la EEA Rafaela así como de la población objetivo de los mismos; mientras que en la segunda sección se analiza el modo en que se financian dichos programas. Finalmente, se cierra el trabajo con una reflexión acerca de los objetivos de las actividades de Extensión y los impactos/resultados y lógicas que se crean en torno a éstas.

### **2. El INTA y la política de Extensión**

En función de las tecnologías no apropiables, el INTA trabaja en la producción, adaptación y aplicación de conocimientos y tecnologías que se difunden al sector rural a través de los programas de Extensión y Desarrollo Rural. Es decir, mediante las actividades de Extensión se transfieren los conocimientos generados en los campos experimentales del instituto, o aquellas tecnologías que originalmente fueron fabricadas en términos de innovaciones para el mercado, y luego fueron adaptadas para la realidad de los productores menos desarrollados.

Es importante tener en cuenta que durante los años '90, en un contexto de creciente desarticulación del INTA producto de las orientaciones políticas neoliberales que predominaban entonces y desestimaban los intentos de generación endógena de tecnología, los esfuerzos del instituto se concentraron en fortalecer las prácticas extensionistas, considerando que las actividades de transferencia de tecnología hacia los actores más productivos las realizaban las grandes empresas que importaban tecnología desde el exterior y concentraron la comercialización de la misma en paquetes tecnológicos completos.

En un escenario donde se relegaba cada vez más la actuación del Estado, el resultado del proceso fue una creciente desventaja entre los productores

respecto a la incorporación de los avances tecnológicos internacionales, así como la consecuente desigualdad en términos competitivos entre quienes producían incorporando dichas tecnologías y quienes no. En este contexto, el INTA diseñó diversas estrategias de acción orientadas a las distintas realidades de los productores que quedaron marginados de la nueva configuración rural. Este período fue, sin embargo, muy crítico para el instituto ya que prácticamente no contaba con recursos para gastos operativos<sup>3</sup> y hubo intentos por privatizar incluso las actividades de Extensión.

En el año 2002, el INTA recuperó su autarquía financiera y se incrementaron notablemente los recursos disponibles. Ello permitió reorganizar las actividades que se venían desarrollando de modo crítico, incorporar personal y formalizar la situación laboral de muchos trabajadores. En este contexto, los programas que se organizaron en materia de Extensión fueron dos: PROFEDER, que rearticuló las estrategias de intervención que se pusieron en marcha desde el INTA durante los '90, y los Proyectos Regionales (PR), que se organizaban a nivel provincial y eran coordinados por cada una de las EEA. De este modo, la actividad de Extensión hacia el sector rural abarca programas nacionales y regionales, los que, asimismo, se complementan en sus estrategias. A continuación, se analizan los PR que se diseñaron e implementaron en la provincia de Santa Fe, y los programas de PROFEDER con alcance en la provincia.

### Proyectos Regionales

Por un lado, los PR en la provincia de Santa Fe se implementaron entre los años 2005 y 2012, organizados en función de las cadenas productivas. Teniendo en cuenta que contemplaban un período de tres años, se pusieron en práctica dos Planes Tecnológicos Regionales, uno durante el período 2005-2008, y otro durante el período 2009-2011. La estructura del Plan Tecnológico Regional parte de reconocer la importancia de las regiones como espacios funcionales para atender las demandas de los diferentes territorios, lo que permite recuperar la diversidad en el diseño de estrategias de intervención (INTA – PTR 2009). Asimismo, se concibe el proceso de transferencia de tecnología no de modo aislado, sino mediante la interacción con las dimensiones sociales y económicas para atender de modo integral los problemas a resolver.

En el diseño de los PR, se estableció que debían contener aproximadamente un 80% de actividades de Extensión y un 20% de actividades de investigación. Las actividades de investigación no debían desvincularse de los programas de Extensión regional, y por ello se las situaba en el ámbito provincial; esto es, debían responder a las necesidades específicas de la región. El resto de la actividad de investigación del INTA debía estar contenida en los programas nacionales, siempre y cuando se tratase de problemáticas comunes al territorio nacional. De acuerdo con la información facilitada por el Coordinador del área Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, si bien esta fue la propuesta al momento del diseño de los PR, en la práctica la proporción varió; “algunos años se

---

<sup>3</sup> Según el Coordinador del área Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, “el 92% del presupuesto del INTA se destinaba al pago de salarios, por lo que prácticamente no contaban con recursos para acción”.

destinaba 70%-30%, otros 90%-10%, y otros 60%-40%, dependía de cómo se manejaba”.

A continuación, se señalan los programas estratégicos definidos por el Centro Regional Santa Fe teniendo en cuenta tanto el que se ha implementado bajo la coordinación de la EEA Rafaela, como los demás que también tenían alcance en la región bajo estudio, para poder caracterizar luego los mecanismos de transferencia utilizados a los fines de tecnificar a los productores rurales de la provincia. Cada uno de estos proyectos contemplaba las acciones a llevarse a cabo en la EEA Reconquista, la EEA Rafaela y la EEA Oliveros, y en sus respectivas agencias.

- PR Lechero. Acciones para el desarrollo territorial de la Provincia de Santa Fe

El Proyecto Lechero era coordinado por la EEA Rafaela, por tratarse de una experimental con alta especialización en lechería. Tenía responsabilidades de ámbito nacional (generación de conocimientos y tecnologías destinadas a aumentar la competitividad del sector lechero en su conjunto) y regional (generación, adaptación, ajuste y difusión de tecnologías que mejoren la viabilidad económica de los sistemas de la región) (INTA – PTR, 2009). La actividad láctea es significativamente importante, tanto a nivel de eslabón primario como del industrial (Terán, 2008); y la región geográfica sobre la cual actúa la EEA Rafaela es estratégica: los siete departamentos reúnen el 80% de la producción provincial. Por su parte, el departamento Castellanos es el de mayor producción (30,8%); concentra la mayor cantidad de pymes lácteas de la provincia, recepciona diariamente el 57% de la materia prima disponible y en él se localizan las empresas lácteas más importantes del país (Terán, 2008).

Con relación a los productores tamberos, el PR diferencia tres estratos en función de los niveles de producción diarios: por un lado, los tambos chicos, que producen 1.000 litros; por otro lado, los medianos, cuya producción ronda los 2.100 litros; y finalmente los grandes, cuya producción asciende a los 3.800 litros diarios. Si se tiene en cuenta el tamaño de las unidades tamberas, en la cuenca central predominan los tambos chicos: éstos representan el 49,4% de las unidades mientras que los medianos y grandes representan el 39,3% y 11% respectivamente. Si, en cambio, se tiene en cuenta la producción de leche, los tambos medianos son los que participan en mayor medida aportando el 47,4% del total de la producción; los tambos chicos producen el 28% del total y los grandes 24,6% (INTA Rafaela, 2006; citado en Terán, 2008 p.7). Al respecto, se señala que si bien la productividad de los tambos se ha incrementado en forma sostenida, se ha reducido la cantidad de explotaciones en los últimos años. Así, pueden distinguirse los productores de mayor eficiencia, con capacidad para realizar grandes inversiones de capital; y los de menor eficiencia, con menor aprovechamiento de economías de escala (Gutman, Guiguet, y Rebolini, 2003; citado en Castignani et. at., 2012 p.2). Este último grupo ha sido el que mayores problemas económicos enfrentó en los últimos años, y es donde se produjo la mayor desaparición de tambos.

En tal sentido, las estrategias del PR están destinadas a tecnificar a los productores que presentan mayores problemas para incorporar nuevas prácticas de producción y poder continuar con la actividad, a través del trabajo en conjunto con distintos actores de la sociedad: instituciones educativas,

organizaciones y voluntarios. Las herramientas de transferencia de tecnología implican capacitaciones a través de cursos (para productores, tamberos, docentes de escuelas agrotécnicas, etc.), la realización de trabajos de investigación sobre las problemáticas regionales y la posterior comunicación de la información generada a través de ensayos, jornadas y visitas a los campos y unidades demostrativas, y campañas de difusión masivas.

### - PR Producción sustentable de carne bovina en la Provincia de Santa Fe

En términos de ganado vacuno, Santa Fe es la segunda provincia productora de carne del país, luego de Buenos Aires; y en los últimos años consolidó su posición a nivel nacional con plantas con mayor capacidad de faena. La importancia de la carne vacuna en Argentina se puede explicar por tres aspectos clave: por el elevado consumo interno, por ser uno de los principales complejos exportadores, y por su elevada participación en la producción agropecuaria (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2011).

El PR de producción de carne bovina era coordinado por la EEA Reconquista. En el mismo, se detallaban algunas cuestiones problemáticas para gran parte de los productores: por un lado, “se enfrentaban a las consecuencias de haber sobrecargado el territorio sin realizar la adaptación tecnológica cuali/cuantitativa que le permitiera sostenerlo en el tiempo”<sup>4</sup>. Por otro lado, se evidenciaba una baja productividad de los rodeos y deficiencias en aspectos organizativos entre los productores. El objetivo principal de este PR era contribuir a la mejora de la competitividad de la cadena de carne, mediante la adopción de tecnologías productivas y organizacionales. Se identifica como población objetivo, en primer lugar, a los productores ganaderos, y en segundo lugar, a otros actores de la cadena de carne, técnicos de la actividad privada e instituciones educativas y científicas.

### PR Aportes al manejo sustentable de los sistemas agrícolas de la provincia de Santa Fe

El PR agrícola era coordinado por la EEA Oliveros, y su objetivo principal era propiciar el uso eficiente de los recursos disponibles a fin de promover el desarrollo agrícola sustentable en la provincia. La actividad agrícola está presente en todo el territorio, y se ha evidenciado en los últimos años un proceso de expansión de los cultivos de soja, abarcando áreas consideradas frágiles para este tipo de producción. De acuerdo con los datos publicados en la página web oficial del INTA, existe un gran número de profesionales, las empresas son de escalas muy variadas, cuentan con un buen nivel técnico-empresarial y disponen de maquinaria adecuada.

No obstante, no todas las realidades en el sector rural son similares, y al tiempo que se señala la existencia de buenos niveles técnico-empresariales, se evidencia también la realidad de numerosos productores que no están capacitados para operar eficientemente con la tecnología disponible y no siempre tienen acceso a la misma (por ejemplo, no todos están capacitados para operar maquinarias modernas o tienen dificultades para acceder a las mismas). Asimismo, se evidencia cierta inestabilidad en los rendimientos

<sup>4</sup> Fuente: sitio web oficial del INTA. Disponible en: <http://inta.gob.ar/proyectos/sanfe-610051>

(especialmente en aquellas áreas frágiles), el deterioro de los recursos naturales, la falta de evaluación del estado nutricional de los cultivos, del suelo y de su relación con la calidad de los granos cosechados, entre otras cuestiones.

Al respecto, la actividad de Extensión del INTA se orientó principalmente a los productores agrícolas, asesores técnicos, empresas de servicios y operarios rurales; y en forma indirecta a las organizaciones de productores, instituciones educativas y empresas de comercialización. Como en los casos anteriores, se promueve la capacitación de los actores rurales para mejorar las prácticas productivas mediante la tecnificación e incorporación de conocimientos.

PR Desarrollo y competitividad de las producciones vegetales intensivas en la provincia de Santa Fe

En este PR se considera como “producción vegetal intensiva” a las producciones de hortalizas, frutas, flores y aromáticas que desempeñan un importante papel a nivel provincial. Históricamente, Santa Fe ha exportado hortalizas hacia otras provincias (principalmente al sur); y, actualmente, existen más de 1.000 productores frutihortícolas que cultivan unas 28.740 hectáreas, entre ellas, 96% destinadas a hortalizas y 4% a la producción de frutas (INTA – PTR, 2009).

Si bien en la región centro de la provincia de Santa Fe no se destinan grandes superficies de tierras a la producción de frutas y hortalizas (no llega al 1% de la superficie total), se destaca la importancia del cinturón hortícola de la ciudad de Santa Fe y de la producción de frutillas en la ciudad de Coronda. Otras producciones importantes son las especies cítricas (naranja, mandarina y pomelo) y de carozo (duraznos y ciruelo). Se observa que a lo largo de los años, se van reduciendo la cantidad de productores y las hectáreas trabajadas; y existen escasas agroindustrias que adicionen valor a la producción primaria. El diagnóstico del INTA señala problemas relacionados con el rendimiento y la calidad de la producción, importantes pérdidas poscosechas, escasa eficiencia organizacional y baja cohesión entre los miembros de las cadenas.

Con este PR, el objetivo que se estableció fue “contribuir a la mejora productiva y económica sectorial, promoviendo el ordenamiento y la integración de sus miembros”<sup>5</sup>. Las actividades de transferencia de tecnología comprendían principalmente la capacitación de los actores involucrados, de modo de generar técnicas para contribuir a mejorar la cantidad, calidad y competitividad del sistema productivo, promoviendo las interacciones entre los actores y la búsqueda de soluciones en conjunto.

PR Desarrollo integral de la apicultura en la provincia de Santa Fe

La actividad apícola de la provincia de Santa Fe representa un 10% del total de la actividad a nivel nacional, teniendo en cuenta la cantidad de apicultores, de colmenas y de producción. Se concibe a esta actividad como estratégica no

---

<sup>5</sup> Fuente: sitio web oficial del INTA. Disponible en: <http://inta.gob.ar/proyectos/sanfe-610041>

sólo en términos económicos, sino por la importancia de la misma para el desarrollo de las comunidades del interior.

La región centro de Santa Fe, según datos del año 2008, cuenta con 2.245 productores que trabajan 254.848 colmenas (Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe, 2008). Teniendo en cuenta la estimación de colmenas provincial, esta región concentra el 60% productores y el 58% del total de colmenas. Sin embargo, se advierte que los números que se manejan respecto a este sector son estimativos, dado la gran cantidad de productores que se mantienen en la informalidad, lo que dificulta la sistematización de los datos (Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe, 2008).

Con relación a la cadena productiva de la miel, puede ser considerada “poco compleja” (Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe, 2008 p.8), ya que el producto no sufre transformaciones importantes y son pocos los agentes que intervienen en el proceso. Principalmente pueden distinguirse productores individuales-asociados que realizan tareas de acopiado, fraccionamiento y exportación. Actualmente, se evidencia la tendencia creciente a que un productor asociado realice todas las etapas de la cadena hasta la exportación.

En los últimos años, el sector apícola ha tenido un crecimiento notable en la región analizada; en términos del crecimiento del número de colmenas y del surgimiento de nuevas organizaciones cooperativas y asociativas (INTA – PTR, 2009). De acuerdo con lo conversado con el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, el notable impulso que tuvo esta actividad en la región se debe al éxito del programa Cambio Rural (PROFEDER), evaluado principalmente en términos sociales: “la apicultura en Santa Fe efectivamente se ha desarrollado a partir de Cambio Rural, no en términos económicos, sino principalmente organizativos”.

Más allá de estos notables avances, en el PR se reconoce una serie de dificultades que persisten, entre ellas, rendimientos que no son óptimos, imposibilidad para realizar inversiones estratégicas para el sector, falta de alternativas productivas de alto valor agregado y situaciones en las que los productores agropecuarios impiden el asentamiento de colmenas en sus establecimientos. A través de este proyecto, el INTA propone contribuir al desarrollo sustentable de la apicultura mediante la transferencia de tecnología disponible, la promoción de la organización de los actores de la cadena de valor apícola; y generando acciones de comunicación para concientizar sobre la importancia del cuidado de la biodiversidad y sustentabilidad de los sistemas agropecuarios. Como población objetivo, se identifican productores, profesionales y operarios. En tal sentido, se presenta como un desafío el poder trabajar con los productores que no estén agrupados en ninguna de las instituciones o programas, lo que representa el 87% de los potenciales beneficiarios directos.

### PROFEDER

Por otro lado, se encuentran los programas agrupados en PROFEDER, creados con el fin de contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, el desarrollo de todos los actores del sistema y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional, en un ámbito

de equidad social y sustentabilidad (Gargicevich et. al., 2010). Este programa nacional articula cuatro estrategias de intervención que comenzaron a implementarse durante los '90, cada una de las cuales está orientada a productores con distintas necesidades y posibilidades. Entre ellas se distinguen: la Unidad de Planes y Proyectos para Productores Minifundistas (Minifundio), creada en 1987; el Programa Nacional de Autoproducción de Alimentos (ProHuerta), creado en 1990; el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural), creado en 1993; y el Programa para Productores Familiares (Profam), creado en 1997. Además de articular estos programas ya existentes, PROFEDER incorporó otros dos programas: Proyectos Integrados y Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local. Cabe destacarse que PROFEDER aborda estrategias de desarrollo principalmente a través del trabajo grupal y el asociativismo. Desde la perspectiva del INTA, el trabajo en grupo se constituye como un soporte para la toma de decisiones empresariales porque "sostiene al individuo; le ofrece un ámbito de reflexión sobre las ventajas y desventajas de las alternativas, y lo acompaña en la ejecución y mantenimiento de la decisión" (Gargicevich y Arroquy, 2012 p.3).

### Cambio Rural

Cambio Rural es un programa que se puso en marcha en el año 1993. Creado originalmente como un medio para superar la crisis de los '90, rápidamente se lo visualizó como una estrategia de consolidación y proyección de las PyMES a futuro, con el fin de mejorar la competitividad territorial de las mismas e integrarlas a las cadenas de valor (Gargicevich y Arroquy, 2012). Al momento de su diseño, se consideró prioritario que las PyMES agropecuarias logren insertarse competitivamente en el mercado frente a la existencia de otras empresas con mayor capacidad de innovación. Por ello, Cambio Rural se orientó a lograr una mayor rentabilidad en las PyMES mejorando los procesos de planificación, gestión y ejecución de las acciones.

Desde la perspectiva del INTA, Cambio Rural no es un sistema de subsidios, sino que se ha constituido en un instrumento de los productores y de las instituciones para reordenar sus estructuras organizativas y de funcionamiento, de acuerdo con las exigencias del modelo de apertura y competitividad económica prevaleciente hacia los '90 (Scala, 2000).

El trabajo grupal y participativo es la estrategia principal (Gargicevich y Arroquy, 2012). En la práctica, se trabaja con grupos de pequeños y medianos empresarios agropecuarios, conformados entre 8 y 12 personas, que cuentan con un asesor técnico privado constantemente apoyado por profesionales del INTA; tanto los asesores como los productores participan de capacitaciones formales, no formales e instancias de actualización diseñadas por el instituto. Los grupos, a través del asesor, acceden a información relevante sobre gestión de la empresa, tecnologías disponibles para producir, organización, articulaciones necesarias para el desarrollo de capacidades de comercialización, oportunidades de negocios, integración a las cadenas agroalimentarias y financiamiento para el fortalecimiento de las PyMES (Gargicevich y Arroquy, 2012). A partir de eso, producen diagnósticos de sus

situaciones y definen un listado de problemas considerando aspectos humanos, tecnológicos, económicos, financieros, comerciales y de organización (Martínez, Actis y Alsina, 1997). Las propuestas son generadas, evaluadas y aprobadas por los Centros Regionales (Auditoría General de la Nación, 2010).

Organizativamente, Cambio Rural es coordinado por el MAGyP y el INTA: es financiado por el primero mientras que el segundo se encarga de la ejecución, promoción y seguimiento del mismo (Gargicevich et. al., 2010). En términos de financiamiento, una vez que los grupos son aprobados reciben un aporte económico de \$1.800 por un período máximo de tres años, destinados a los honorarios del promotor asesor; y un monto de \$200 destinado a gastos operativos. Con relación al aporte que se destina para el pago de honorarios, en el programa se prevé que los \$1800 sean “una parte de lo que el profesional cobra (...) y que el resto de los honorarios y gastos el asesor lo arregle con los productores”<sup>6</sup>. Transcurrido el plazo de tres años, el grupo puede solicitar que se prorrogue dicho aporte, pero sólo por término de un año más. Una vez finalizado el apoyo económico del Programa, el grupo puede seguir vinculado al sistema de Extensión como grupo activo sin aportes por el tiempo que considere necesario.

También se brinda asesoramiento para la elaboración de planes técnicos, económicos y financieros, de modo de facilitar las posibilidades de acceso al financiamiento. En tal sentido, es importante señalar que Cambio Rural no cuenta con una fuente de crédito propia para destinar a los productores, pero actúa como facilitador en la relación entre los grupos de productores y los organismos de crédito. En términos del Coordinador del área Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, “Cambio Rural ofrece la metodología de trabajo, que debe ser grupal. Luego, el área a trabajar es indistinto, puede ser leche, carne, cerdo, turismo, lo que fuera”.

En el caso de la EEA Rafaela, el programa Cambio Rural tuvo un impacto positivo en la actividad apícola de la región; gracias a este programa, en términos organizacionales, “la actividad apícola efectivamente se desarrolló”. El caso paradigmático ha sido la creación de COSAR Cooperativa Limitada donde, en 1999, 11 grupos apícolas pertenecientes al programa se reunieron y lograron el desarrollo exitoso de la actividad. La iniciativa involucró el trabajo conjunto entre productores, profesionales e instituciones, y consistió básicamente en la re-organización y elaboración de un sistema de control en todo el proceso de producción y comercialización, bajo estrictos protocolos de calidad. Sin embargo, también se han presentado ciertas limitaciones en la implementación del programa. De acuerdo con los datos obtenidos en la entrevista realizada al Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, los principales obstáculos, teniendo en cuenta el diseño original del programa, han sido presupuestarios. En tal sentido, el dinero que se destinaba desde el MAGyP para pagar las tareas del asesor sólo alcanzaba para cubrir el 53% de los grupos existentes a nivel nacional<sup>7</sup>. Los problemas que conlleva esta situación, principalmente, son dos: por un lado, no es posible cubrir

<sup>6</sup> Palabras del Coordinador del área Desarrollo Rural de la EEA Rafaela.

<sup>7</sup> En un momento, existían 1.500 grupos en el país, y el MAGyP otorgaba fondos para manejar sólo 800. Datos facilitados por el Coordinador del área Desarrollo Rural de la EEA Rafaela.

económicamente la cantidad de grupos existentes, y por otro lado, no ha sido posible actualizar las cifras del programa a lo largo de la década de análisis; ello teniendo en cuenta la inflación creciente entre los años 2003 y 2012. De este modo, llegando al año 2012, se decidió suspender la incorporación de nuevos grupos al programa, inicialmente por un período de seis meses, pero se advierte que en la actualidad, luego de dos años, aún no se ha modificado la situación. Según el informante entrevistado, la situación los afecta directamente, porque no pueden mantener un número estable de grupos ni en crecimiento; y, de hecho, la cantidad de grupos va decreciendo, porque van desapareciendo.

### PROHUERTA

ProHuerta es un programa que fue formulado por el INTA a principios de la década del '90 e implementado conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), organismo que lo financia. Como se señaló anteriormente, en el año 2003 se incorporó al PROFEDER; y, en ese mismo año también se incorporó al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” (Ley Nº 25.724/03). En sus orígenes, se determinó como población objetivo del programa aquellas familias urbanas y rurales que se sitúan por debajo de la línea de pobreza y enfrentan problemas para acceder a una alimentación saludable, especialmente, aquellas que cuentan con menores de 14 años, mujeres embarazadas, personas desnutridas, discapacitadas, y adultos mayores de 60. Involucra también a los niños en edad escolar que asisten a establecimientos en áreas socialmente críticas, priorizando aquellas que cuentan con comedores escolares.

El INTA actúa como una institución que capacita a la sociedad civil y coordina sus esfuerzos para generar alternativas viables que permitan una mejor calidad de vida. Dado que entre los objetivos del mismo se hace explícita la idea de “mejorar las condiciones alimentarias de la población rural y urbana en situación de pobreza”<sup>8</sup>, el principal mecanismo de acción implica la educación básica para la alimentación segura, a partir de la autoproducción de alimentos saludables en pequeña escala, en huertas familiares, escolares, comunitarias e institucionales (INTA, 2011). En tal sentido, Pro-Huerta requiere de la participación activa de sus destinatarios, quienes acceden al mismo en forma voluntaria y a través de mecanismos sencillos, valorando la capacitación y asistencia técnica recibida. En el proceso de capacitación y de trabajo es fundamental el rol que desempeñan tanto los técnicos del INTA como el voluntariado y las organizaciones de la sociedad civil. La capacitación que los técnicos del INTA les brindan a estos promotores, concebidos como agentes multiplicadores, es muy importante, porque es a través de ellos que luego se capacitará a los sujetos que son objetivo del programa. Los contenidos de la capacitación incluyen técnicas de autoproducción con modelos ambientalmente sustentables, educación alimentaria y ambiental, y aprovechamiento y conservación de lo producido (INTA, 2011). Asimismo, la asistencia del INTA también implica la facilitación de los insumos necesarios para que los beneficiados puedan comenzar a producir sus propias huertas (semillas).

---

<sup>8</sup> Fuente: sitio *web* oficial del INTA: [www.inta.gob.ar](http://www.inta.gob.ar)

En términos de transferencia de tecnología, “este programa propicia el empoderamiento y la gestión asociada en redes en espacios locales, y se constituye en una herramienta versátil y sinérgica para la construcción de una política social de carácter integral” (INTA, 2011 pp. 4-5). La importancia de los resultados obtenidos, de acuerdo con el INTA, no se estima en términos competitivos, sino sociales. Es una herramienta que ha permitido diversificar la dieta de muchos hogares regionales. Además, según el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, ha logrado “revalorizar el accionar de personas que gracias al programa tienen actividades a las cuales dedicarse y, a veces, logran producir un excedente que les permite obtener algún ingreso”.

En general, los informantes del INTA están muy conformes con el desarrollo de este programa, aunque reconocen que es muy difícil controlar el seguimiento del mismo. Las unidades de implementación del programa se miden por entrega de semillas, pero no es sólo la población objetivo del programa la que participa. De acuerdo con el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, si bien anteriormente el programa era más estricto con relación a la situación económica de quienes participaban en el programa (en parte, porque habían necesidades muy inmediatas que atender), actualmente se acercan a las agencias del INTA habitantes con realidades económicas muy variadas, incluso profesionales que se alejan de las características definidas como población prioritaria. Ello porque la difusión del programa y los resultados exitosos en términos de capacitación para la realización de huertas ha llevado a que numerosos habitantes se interesen en la posibilidad de producir su propio alimento, factor que no está determinado únicamente por una situación económica crítica. En palabras del entrevistado “los números no dan cuenta únicamente de la población con NBI, sino que reflejan también otras cuestiones, como los vínculos de la sociedad con el INTA, la calidad de las semillas, etc. No es fácil determinarlo”.

Proyectos: PROFAM, Proyectos Integrados y Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local

Dentro de la categoría “Proyectos PROFEDER” se agrupan el programa PROFAM, Proyectos Integrados y Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local. De acuerdo con el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, a diferencia de Cambio Rural y ProHuerta, los “Proyectos” son financiados por el INTA. Asimismo, se señala que no se financia recursos humanos, sino que los recursos destinados son para gastos operativos.

Por un lado, ProFam se inició en el año 2003<sup>9</sup> con el fin de ayudar a los productores familiares que cuentan con menores recursos que las PyMES agroalimentarias, y que trabajan en forma directa en sus establecimientos agropecuarios con la colaboración de su familia. Dado que su escala es muy reducida, se enfrentan a problemas vinculados con infraestructura, organización, acceso a créditos y comercialización.

La finalidad de ProFam es que estos productores puedan iniciar un proceso de cambio en su organización que les permita superar, a través de la mejora en

---

<sup>9</sup> Si bien fue aprobado en 1997, se implementó recién con PROFEDER (Di Filippo y Mathey, 2008)

sus ingresos, la situación de estancamiento en la que se encuentran y puedan mejorar su nivel de vida. La metodología de trabajo consiste en impulsar la formación de grupos entre 25 y 60 productores para que puedan constituir espacios de intercambio de sus problemáticas comunes. Así, se intentan superar las dificultades a través de distintos proyectos participativos que se elaboran conjuntamente con el INTA y otras instituciones. Como se señaló, los emprendimientos son financiados con presupuesto del INTA, pero también se contemplan otros aportes de instituciones y diversos programas del MAGyP.

Además del financiamiento, el INTA brinda capacitación y asistencia permanente mediante visitas individuales, trabajos grupales y métodos de difusión masivos con el fin de que los productores incorporen tecnologías disponibles y adquieran las herramientas necesarias que les permitan iniciar procesos de organización para mejorar sus capacidades productivas, de gestión y comercialización (Manzanal y Nardi, 2008).

Por otro lado, los Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local tienen como población objetivo a las instituciones y organizaciones del sector rural, y el fin del programa es fortalecer redes del sector que integren a instituciones públicas y privadas en el proceso de desarrollo rural local<sup>10</sup>. De acuerdo a lo comentado por el Coordinador del área de Desarrollo Rural, producto de uno de los proyectos de la EEA Rafaela, en 2009 se consiguió la creación de una oficina institucional en Santa Rosa de Calchines. Para la construcción de la agencia del INTA Rafaela, la comuna de Santa Rosa cedió un terreno, y el INTA central solicitó un crédito al BID. De acuerdo con los actores involucrados, esta posibilidad permite que los actores del INTA asesoren y realicen los seguimientos necesarios en aquellos campos donde los productores requieran de ingenieros o técnicos de la institución<sup>55</sup>.

Por último, Proyectos Integrados está orientado hacia productores y organizaciones de diferentes escalas y tipos de producción, así como de diferentes lugares en la estructura de integración vertical; y tiene por fin crear espacios de intercambio de experiencias entre distintos actores del medio rural (productores, instituciones, empresas). Asimismo, se brinda asistencia técnica para incorporar tecnologías apropiadas e implementar alternativas productivas, y capacitación para mejorar la competitividad y poder integrarse a las cadenas de valor (Gargicevich et. al., 2010).

A partir de los programas analizados, por un lado, al considerar las estrategias generales articuladas en los PR se observa que se trata de instrumentos de acción horizontales y orientados al vínculo entre oferta y demanda de tecnología. En primer lugar, los distintos PR trabajan sobre las principales actividades económicas de la provincia, promoviendo la investigación y transferencia de tecnología para desarrollarlas. Sin embargo, no se observa una delimitación precisa de aquellos actores definidos como destinatarios de estas actividades de Extensión; la población objetivo se define como aquellos productores que presentan dificultades para el desarrollo de sus actividades productivas-económicas. En tal sentido, no habría criterios de

---

<sup>10</sup> Una de las opciones que se proponen en tal sentido es el fortalecimiento de la temática del turismo rural como movilizadora del desarrollo (Gargicevich et. al., 2010 p.3)

exclusión dentro del potencial universo de beneficiarios, y por ello son horizontales.

Por otro lado, los PR pueden ser considerados como instrumentos orientados a vincular la oferta y demanda de tecnología, puesto que el objetivo es promover el vínculo entre los conocimientos disponibles en la EEA Rafaela con las necesidades de los productores rurales regionales. Se trata de una estrategia promovida por el Estado para que los actores menos desarrollados logren incorporar mejores prácticas de producción para superar las dificultades que enfrentan.

Por su parte, el PROFEDER es también un instrumento de acción orientado al vínculo entre oferta y demanda de tecnología, ya que el objetivo es transferir el conocimiento disponible para atender las necesidades reales de los productores menos desarrollados del sector rural santafesino (que, de otro modo, tal vez no tengan acceso a la tecnología del mercado). Y, del mismo modo que en los PR, se trata de una estrategia de intervención horizontal, ya que si bien se delimita un público destinatario por cada programa, no existen cualidades excluyentes para la participación dentro del potencial universo de actores.

En suma, es posible concluir que los programas de Extensión del INTA estructuran la transferencia de tecnología hacia una parte del sector rural principalmente a partir de las siguientes estrategias:

- a) Capacitación y asistencia técnica, para la incorporación de prácticas productivas que permitan mejorar la eficiencia de los productores rurales; y
- b) Adaptación de tecnología disponible en el mercado a la realidad de los productores familiares y las pymes.

En estos casos, la tecnología que se transfiere no se caracteriza por ser compleja sino que, más bien, se trata de conocimientos básicos que les permite a los actores menos desarrollados del sector rural mejorar sus prácticas de producción. La población objetivo de los programas de Extensión son actores que presentan dificultades para desarrollar sus actividades, lo que es evidente al analizar los objetivos de los programas de PROFEDER detallados en la Carpeta Institucional del programa<sup>11</sup>:

- ProHuerta: “proponemos mejorar las condiciones alimentarias de la población rural y urbana en situación de pobreza” (p.4)
- ProFam: “apoyamos a productores familiares que cuentan con una menor dotación de recursos que las Pymes (...) [y que] se enfrentan a problemas vinculados con la infraestructura, la organización, el acceso al crédito y la comercialización” (p.6)
- Cambio Rural: se trabaja con pymes que “buscan soluciones integrales a sus problemas” (p.7) (referidos a cómo mejorar la eficiencia, la gestión empresarial, consolidar formas de organización, entre otros).

En general, de acuerdo con lo conversado con el técnico de la AER de Santa Fe, estos actores son agricultores familiares que no tienen acceso a la tecnología disponible mediante los recursos convencionales (mercado) y que

---

<sup>11</sup> Disponible en: <http://inta.gov.ar/documentos/profeder-carpeta-institucional>

representan, en términos unitarios, la mayor cantidad de productores de la región:

“en el caso de ProHuerta, estamos hablando de producción para subsistencia; en ProFam de productores familiares que cultivan para el consumo y para la venta; y, si bien en Cambio Rural hablamos de productores capitalizados y con una formalidad mayor, también presentan ciertas limitaciones y por eso reciben un aporte del Estado, para poder pagar a los técnicos”<sup>12</sup>

Programas de Extensión implementados en la EEA Rafaela, población objetivo y características				
Características de transferencia		de	Población objetivo	Características de transferencia
PR	Lechero Agrícola Ganadero P.V.I. Apícola		Productores que presentan dificultades para producir. Organizaciones, comunas, municipios, técnicos y operarios.	Generación, adaptación, ajuste y difusión de tecnologías, para mejorar la calidad y competitividad del sistema. Capacitación. Trabajo conjunto con voluntarios e instituciones.
PROFEDER	Cambio Rural		PyMES agropecuarias con recursos limitados.	Asistencia y capacitación para la organización, producción y gestión empresarial, en grupos. Adaptación de tecnologías disponibles para la realidad de los medianos productores.
	ProHuerta		Población urbana y rural en situación de pobreza y con NBI. Instituciones que trabajen con población objetivo (escuelas, comedores, etc.). Población interesada en producir huertas.	Participan técnicos del INTA y voluntarios de la sociedad civil. Capacitan a los destinatarios del programa, quienes tienen un rol voluntario y activo. Facilitación de los insumos necesarios para la producción (semillas).
	ProFam		Agricultores familiares con menores recursos que las PyMES.	Metodología de trabajo grupal para el intercambio de obstáculos que son comunes. Capacitación y asistencia mediante visitas individuales y métodos de difusión masivos.
	Proyectos Integrados		Múltiples actores sociales y sectoriales.	Asistencia técnica para la incorporación de tecnología apropiada. Capacitación.
	Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local		Población local, distintos tipos de actores e instituciones del territorio.	Se fomenta la participación y cooperación entre los sectores públicos y privados a través de distintos proyectos.

### 3. Financiamiento de los programas

#### 3.1 Análisis de la fuente de financiamiento del INTA

El estudio de los recursos con los cuales se financian las actividades que se implementan desde el INTA es importante dado que permite dar cuenta cuáles son las actividades que se priorizan dentro del organismo y cuál es la

<sup>12</sup> Palabras del técnico de la AER Santa Fe.

“capacidad de fuego” (Fernández et. al., 2006) que éste posee para poder actuar en función de sus objetivos.

A lo largo de la historia del INTA, la capacidad fiscal del organismo ha ido variando; incluso es posible establecer cierta relación entre las políticas presupuestarias de financiamiento del INTA y el contexto político-ideológico general del país. Al momento de su creación se estableció como principio innovador su condición de ente autárquico, y se le asignó un presupuesto institucional que se obtenía a partir de un impuesto del 1,5% de aplicación sobre los productos y subproductos de la agricultura y ganadería de exportación<sup>13</sup>. En términos favorables para el desarrollo del instituto, esta política de financiamiento se modificó inicialmente en el año 1973, cuando se estableció un aumento en el mismo impuesto hasta alcanzar el 1,75%, y luego otro hasta alcanzar el 2% hacia el año 1974.

Las políticas de impulsos al desarrollo del complejo de CTI argentino, entre ellas del INTA, se modificaron notablemente durante la década del '70. A partir del Golpe de Estado de 1976 y el viraje ideológico hacia los postulados neoliberales, el presupuesto del INTA se vio profundamente perjudicado. En 1980, por decisión del entonces Ministro de Agricultura Jorge Aguado, el financiamiento directo del organismo fue eliminado por primera vez, y éste pasó a depender de los fondos disponibles en el Tesoro Nacional (La Nación, 1999). En el año 1984, la Ley N° 23.058 volvió a establecer la plena autarquía institucional y financiera, al señalar que el INTA “se regirá exclusivamente por su ley orgánica y sus decretos reglamentarios, sin sujeción a las normas que limiten su autarquía y las facultades que tiene asignadas”. Asimismo, la norma restableció la contribución del 1,5%, también con aplicación sobre las exportaciones. Sin embargo, durante los '90, la situación volvió a modificarse bajo el gobierno de C. Menem. En un primer momento, la política de financiamiento de la institución a través del impuesto del 1,5% sobre las exportaciones fue concebida como una traba para el desarrollo del sector productivo, dado que constituía un “sobrecosto que desalentaba la exportación”<sup>14</sup>. De este modo, según lo detallado en el decreto N° 2049/92 (fundado en carácter de necesidad y urgencia) era necesario eliminar la alícuota que dejaba sin posibilidad de exportación a numerosos productores por tratarse de un impuesto que “absorbía gran parte de sus ganancias”. Se propuso entonces modificar los medios de financiamiento de la institución, decretando la sustitución del aporte obtenido de las exportaciones por “la asignación del 1% del valor de las importaciones sujetas al pago de la Tasa de Estadística”. Asimismo, en el año 1993, esta disposición fue nuevamente modificada, y por sugerencia del entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo, se eliminó la asignación de recursos directos hacia el INTA, pasando éste a depender de la Secretaría de Agricultura.

Finalmente, en el año 2002 se restableció la autarquía del INTA, en un contexto de constantes demandas por parte de los trabajadores del instituto y el apoyo de las principales entidades del agro argentino: Confederaciones

<sup>13</sup> Datos obtenidos del Decreto-Ley N° 21.680 de creación del INTA. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/77763/norma.htm>

<sup>14</sup> Datos obtenidos del decreto 2049/92, disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/10579/norma.htm>

Rurales Argentinas, Coninagro, Sociedad Rural Argentina y Federación Agraria<sup>15</sup>. El 15 de agosto de 2002, se sancionó la Ley N° 25.641 que, al igual que la ley N° 23.058 de 1984, establecía que el organismo se regirá por sus propias leyes y reglamentos sin sujeción a las normas que limiten su autonomía; señalando también que el monto de asignación de recursos a la institución será del 0,5% deducido de las importaciones. Si bien en un primer momento esta reivindicación no beneficiaba a la institución en términos de mayores asignaciones, sí le otorgaba autonomía para decidir sobre sus propios recursos. Por su parte, el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela señaló que uno de los puntos más importantes de la recuperación de la autarquía del INTA fue que permitió regularizar la situación de muchos trabajadores, además de que nuevamente el organismo contaba con recursos para poder funcionar.

Durante el período bajo estudio, se observa que el presupuesto nacional del INTA se ha incrementado notablemente en términos nominales, pero no se ha aumentado el porcentaje destinado al financiamiento de la institución en comparación con el asignado por ley en el año 2002 (esto es, continuó siendo del 0,5%). Un aspecto importante a destacar del presupuesto nacional del INTA es que la mayor parte de los recursos del instituto se destina a “gastos en personal”. Hacia el año 2012, dicha cifra se correspondía con el 66% del total y, en promedio durante el período de estudio, el porcentaje es del 64%.

De acuerdo con lo conversado con el Coordinador del área de Desarrollo Rural, los recursos con los que actualmente dispone la institución para llevar a cabo sus actividades se encuentran en una situación que es “mejor que en algunas oportunidades (por ejemplo, durante la década del ‘90) y peor que en otras” (el año 2005 ha sido señalado como un año donde se aumentaron notablemente los recursos); no obstante, se va manifestando una tendencia de aumento en los costos del funcionamiento de la institución sin un correspondiente aumento del presupuesto. Esto es, si bien hay recursos para actuar, no se ajustan año tras año en la misma medida en que aumentan los gastos del organismo. Se trata de una situación que, de no reverse, podría obstaculizar el desarrollo de las actividades del INTA.

### 3.2 Análisis de los recursos de la EEA Rafaela

Antes del año 2003, las distintas EEA recibían un porcentaje directo del presupuesto nacional del instituto para la ejecución de sus actividades, de modo que cada experimental contaba con un monto relativamente fijo para operar; luego, con la reestructuración del instituto, dicha situación se modificó. Así, el financiamiento de las EEA pasó a determinarse por distintas vías: por un lado, los recursos humanos para investigación y apoyo técnico-administrativo se financian directamente con el presupuesto nacional; y, por otro lado, las EEA reciben recursos variables en función de los PR que presenten, los programas nacionales que se ejecutan a nivel provincial, y los Convenios de Vinculación Tecnológica (CVT) que celebren con actores del derecho privado.

---

<sup>15</sup> Datos publicados en distintos diarios de alcance nacional y regional (El Litoral, 2002; La Nación, 2002; El sitio agrícola, 2002).

En tal sentido, existen recursos que son asignados por el presupuesto nacional del INTA y recursos que son extra-presupuestarios, como los que provienen de los CVT y de otros organismos estatales. En el caso del Centro Regional Santa Fe, aproximadamente el 77% de los recursos con los que se financian las actividades de las EEA son endógenos (provienen de la ley que determina el modo de financiamiento del INTA) y un 23% provienen de otros organismos nacionales y de los CVT<sup>16</sup>. El total de estos recursos está destinado a promover, mejorar y continuar con las actividades de transferencia de tecnología y de investigación.

Con relación a los recursos humanos, las actividades de los empleados permanentes de las EEA son financiadas con el presupuesto nacional; en los casos en que sea necesario contratar a trabajadores en forma temporal, se los incluye en los proyectos que los requieran. Se señala que, de acuerdo con la información obtenida de las entrevistas, en el Centro Regional Santa Fe trabajan aproximadamente 400 personas, de las cuales un 50% son profesionales y otro 50% realiza tareas de apoyo técnico y administrativo. Asimismo, alrededor del 70% del total de empleados se ubica en las tres EEA de la provincia, y el 30% restante en las distintas AER. En la EEA Rafaela trabaja aproximadamente el 44% del total de empleados del Centro Regional Santa Fe; sobre ese total, 107 profesionales trabajan en actividades de investigación y transferencia. Es importante destacar este punto porque las horas-hombre que se financian a través del presupuesto son para el desarrollo de actividades de investigación, que luego podrán transferirse al sector rural tanto mediante actividades de Extensión como de VT.

Como se señaló, además de estos ingresos, el INTA financia sus actividades con recursos extra-presupuestarios que provienen de otros organismos estatales y de los CVT que se celebran con actores privados. En el caso de estos últimos, una parte de las actividades se financian a través del presupuesto nacional (recursos humanos) y la parte restante puede financiarse de distintos modos de acuerdo al tipo de CVT que se celebre.

### 3.3 Análisis del financiamiento de las actividades de Extensión

Los PR y PROFEDER reúnen dos grandes grupos de actividades: Investigación y Extensión. En términos generales, el INTA financia las líneas de investigación que permiten generar conocimientos para luego transferirlos, así como también aporta la capacidad técnica de programación, dirección, ejecución y seguimiento de los programas, a través de los técnicos y profesionales de las distintas EEA y las AER. En ambos programas, se combinan el financiamiento directo de los recursos humanos a través del presupuesto nacional del instituto, con recursos que se asignan a las EEA en función de los programas que presentan.

En el caso de los PR, éstos se financiaban en función de los proyectos que se presentaban de acuerdo con las cinco cadenas productivas: apicultura, lechería, agricultura, carne bovina y producciones vegetales intensivas. Los resultados obtenidos producto de estas investigaciones se transferían luego

---

<sup>16</sup> Tendencia que se manifiesta durante el período de estudio (2003-2012). Los datos fueron facilitados por el Director de Vinculación Tecnológica del Centro Regional Santa Fe.

mediante las actividades de Extensión. De acuerdo con el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, los proyectos presentados siempre contemplaban una cantidad de recursos mayores de los que efectivamente se recibían. A su criterio, esto último se trata de una cuestión que merece un tratamiento más profundo, para poder adecuar efectivamente la disponibilidad de recursos con los objetivos planteados. De este modo, los PR se financiaban esencialmente con recursos endógenos provenientes del presupuesto nacional del instituto: los recursos humanos quedaban comprendidos directamente en “gastos en personal”, y en función de los proyectos presentados, la EEA recibía recursos de la Dirección Nacional del INTA.

Por su parte, el modo en que se financian los programas de PROFEDER varía en los distintos casos; y se estima que aproximadamente “el 80% de los recursos son de origen extra-presupuestario al INTA” (Gargicevich et. al., 2010 p.8). Se observa que existen dos formas de financiamiento de los programas: a través del MDS y MAGyP, para los casos de ProHuerta y Cambio Rural; y a través de recursos propios del INTA, en los casos de los “Proyectos”.

Como se señaló anteriormente, el INTA financia las actividades de PROFEDER orientadas a la investigación en función de los proyectos que sean presentados y aprobados; pero, si bien PROFEDER es un programa diseñado a nivel nacional, los proyectos de investigación no pueden separarse de las actividades de Extensión local. Estos recursos son distribuidos por las coordinaciones nacionales según los proyectos presentados por investigadores.

Continuando con el análisis, ProHuerta y Cambio Rural se financian con recursos exógenos al INTA que provienen del MDS y MAGyP, respectivamente. Dichos fondos son administrados por la Fundación ArgenINTA, en calidad de “fundación que tiene por objetivo –entre otros- el de promover acciones en apoyo a las actividades del INTA” (Auditoría General de la Nación, 2010 p.99). Ésta se encarga de distribuirlos a los centros regionales para que ejecuten los créditos en la medida en que vayan cumpliendo las metas propuestas. Dichas metas, por cada programa, son:

- Cambio Rural: Asistencia técnica directa a medianos y pequeños productores.
- ProHuerta: Asistencia técnica para la conformación de huertas escolar, comunitaria y familiar.

En el caso de Cambio Rural, las capacidades técnicas aportadas por el INTA son financiadas con el propio presupuesto institucional en aquellos casos en que el personal sea de planta de la institución. Por su parte, el MAGyP financia principalmente los gastos del asesor privado que trabaja con los grupos de productores. Como se explicó anteriormente, el programa otorgaba un total del \$2.000 por grupo para gastos operativos y de asesoramiento. Se observa que no es posible dar cuenta de la cantidad de recursos que se destinaron a este programa atendiendo sólo a las metas establecidas; ello sucede porque los recursos se asignan por grupos y las metas están establecidas a nivel individual (productor asistido). De acuerdo a la información suministrada por el Director de Vinculación Tecnológica del Centro Regional Santa Fe, durante el año 2012 la EEA Rafaela recibió \$165.494 para el programa Cambio Rural; y se estima que, en promedio, el INTA participa en un 10% del total de la

inversión prevista por cada productor asistido, mientras que el MAGyP lo hace en un 90%.

En el caso de ProHuerta, los fondos suministrados por el MDS se destinan a actividades tales como provisión de semillas y cultivos locales, y fortalecimiento del voluntariado (gastos operativos de los promotores). Del mismo modo que en el programa Cambio Rural, el INTA financia el personal técnico y los profesionales que forman parte del organismo. De acuerdo con datos internos del INTA, la EEA Rafaela recibió \$139.119 del MDS durante el año 2012 para la ejecución del programa.

Con relación al suministro de semillas, según la cantidad de huertas y el período de cultivos (otoño-invierno, primavera-verano), ArgenINTA realiza dos licitaciones nacionales anuales. Por lo general, la Federación de Cooperativas de San Juan (FECOAGRO Limitada) suele ganar el llamado contractual, y es quien provee las semillas al INTA para su posterior distribución a todo el país. El mecanismo de distribución implica enviarlas a los Centros Regionales, quienes se encargan de la posterior distribución a las huertas determinadas. Una cuestión a destacar es que las metas establecidas en estos dos programas y en ProFam son por “productores asistidos”, pero no existe una “medición por producto”. Ello podría manifestarse como una debilidad ya que no permite evaluar los resultados obtenidos más allá de la asistencia primaria al productor. Del mismo modo, tampoco hay un seguimiento continuo del proceso que se inicia con la asistencia del INTA. Ello es notorio en el caso de ProHuerta donde, en función de la información obtenida, tampoco se controla que quienes accedan a las semillas formen parte de la población objetivo del programa.

De acuerdo con lo analizado, entonces, se destaca la importancia de los dos programas financiados por los Ministerios (ProHuerta y Cambio Rural) en relación con los otros; ello teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Coordinador del área de Desarrollo Rural de la EEA Rafaela, son los principales programas de Extensión del instituto porque reúnen mayor cantidad de población objetivo y mayor cantidad de recursos implementados. En tal sentido, la mayor parte de los recursos que financian PROFEDER son exógenos al INTA, y provienen principalmente de otras instituciones nacionales: del MDS y del MAGyP.

### **CONCLUSIONES**

A partir del análisis realizado, es posible dar cuenta que el grueso de los recursos del INTA poseen una clara orientación a tecnificar a los productores rurales en actividades de baja complejidad tecnológica a través de los programas de Extensión rural. Esas actividades suelen consistir en cursos y jornadas de capacitación donde se transfieren tecnologías no apropiables, o donde el INTA adapta las tecnologías de los mercados a la realidad de una gran cantidad de productores que de otro modo no podrían acceder a ella.

Al respecto, interesa destacar dos cuestiones:

i. Por un lado, existe un grupo numeroso de productores que trabajan en vinculación al INTA a través de las estrategias articuladas en los PR y PROFEDER, lo que les permite principalmente aumentar la eficiencia de

producción trabajando con los recursos materiales que ya poseen<sup>17</sup>. En estas instancias participan también voluntarios, docentes, estudiantes e instituciones de la región donde el objetivo es consolidar una red de intercambio de conocimientos que potencie el trabajo que se realiza cotidianamente.

ii. Por otro lado, el INTA destina una menor cantidad de recursos para articularse con (pocos) actores económicamente consolidados, en la evaluación y desarrollo de tecnologías más complejas. Aquí, los esfuerzos estatales invertidos son mucho menores que en el primer caso, pero los resultados son tecnológicamente más complejos y “tienen un impacto mayor”<sup>18</sup>. Tienen acceso a estos insumos aquellos productores más desarrollados con capacidad económica para adquirirlos.

Considerando esa situación, es posible advertir que los principales esfuerzos de transferencia de tecnología de la EEA Rafaela estuvieron orientados a trabajar con los actores que presentan mayores obstáculos para el desarrollo de sus actividades productivas, a los fines de promover una mínima capacitación que les permita acceder al umbral de conocimientos necesarios para “aprovechar oportunidades y convertir información en conocimiento” (Lugones, 2009 p.7).

Sin embargo, los instrumentos y el esfuerzo que el INTA realiza para fortalecer la ruralidad y el mejoramiento de las condiciones productivas poseen un sesgo que pretende resolver las brechas productivas a través de soluciones y tecnologías de tipo organizativo antes que productivo, a pesar de que no es un aspecto que el INTA desconozca. Al respecto, en la región centro de la provincia de Santa Fe, aproximadamente el 72% de los productores se desempeñan en el ámbito de la Agricultura Familiar y suelen caracterizarse por presentar ciertas dificultades para poder desarrollar sus actividades de producción. Este grupo de productores, junto con el conjunto de los destinatarios de los programas de Extensión, se constituyen en la población objetivo estratégica del INTA. Por lo general, lo que se transfiere a partir de los programas analizados son técnicas para innovar en términos organizativos y no en tecnología avanzada, estrategias que sí son implementadas con otro tipo de actores rurales (a través de los CVT).

Por ello, para futuros trabajos nuestro propósito es transitar una agenda de investigación que indague las formas de construcción de las herramientas e instrumentos que se implementan en el fortalecimiento y mejoramiento de las condiciones de producción y sociabilidad en el sector rural, que coloca a las estructuras estatales en general, y las del INTA en particular, como un escenario de análisis.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Auditoría General de la Nación (2010): “Estudio especial referido a la verificación de los procesos de generación de información financiera relativos a la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio 2010. Servicio

---

<sup>17</sup> Y, en algunos casos, el INTA puede articular a los productores con instituciones de financiamiento para los proyectos.

<sup>18</sup> Palabras del Coordinador de Vinculación Tecnológica del Centro Regional Santa Fe.

Administrativo Financiero N° 606: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria”; disponible en: [http://agn.gov.ar/files/informes/2013\\_116info.pdf](http://agn.gov.ar/files/informes/2013_116info.pdf)

Di Filippo, M. y Mathey, D. (2008): “Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial: documento de trabajo N° 2”; Ediciones INTA; Buenos Aires.

Fernández, V. R. y Comba, D. (2012): “Estado e innovación en la periferia: ¿por qué y cómo (re)pensar el rol del Estado y las políticas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina?; en *Desenvolvimento em questão*; Editora Unijuí; año 10, N°19 – Enero-abril.

Fernández, V. R.; Güemes, M.; Magnin, J. y Vigil, J. (2006): *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*; Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

Gargicevich, A.; Merchante Navarro, G.; Walter, P.; Arroquy, G.; Fabiani, A.; Carrapizo, V.; Espina, H.; Arregui, J. (2010): “Las estrategias del PROFEDER para el desarrollo del sector rural”; AADER; INTA.

Gargicevich. y Arroquy, G. (2012): “Evolución y Potencialidades del programa Cambio Rural”. AADER. Concordia.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2011): Informe sobre la evolución de la ganadería bovina; Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/122572/606834/file/Ganader%C3%ADa.pdf>,

INTA – PTR (2009): “Plan Tecnológico Regional Santa Fe 2009-2011”. Disponible en la web institucional.

INTA (2011): Plan Operativo Anual – Informe “20 años Pro-Huerta”; Buenos Aires. Disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/plan-operativo-anual-pro-huerta-2011/>

Lugones, G. (2009): “Sistema Nacional de Innovación y desarrollo económico en Argentina”. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Sistema%20Nacional%20de%20Innovacion/Lugones.pdf>

Manzanal, M. y Nardi, M. (2008): “Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995”, en Schejtman, A. y Barsky, O. (comps): *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*; Siglo XXI, Buenos Aires.

Martínez, Actis y Alsina (1997): “Programa cambio rural. Aportes para la planificación de acciones de investigación, adaptación y transferencia de tecnología”. INTA. Unidad de Coordinación de Programa Cambio Rural.

Ministerio de la Producción - Provincia de Santa Fe. (2008): "Cadena Apícola Santafesina. Una nueva visión para la producción y el desarrollo". Disponible en:

<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/66066/320676/file/descargar.pdf>. Última consulta: mayo 2014.

Sagasti, F. y Araoz, A (1979): "Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en los países con menor desarrollo"; en Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico N° 27. OEA.

Scala, M. R. (2000): "Análisis de opinión sobre la implementación de un programa de intervención para el sector rural de la zona central de la provincia de Santa Fe"; Publicaciones sobre Cambio Rural, INTA Rafaela.

Terán, J. (2008): "Caracterización de la cadena agroalimentaria de la leche en la provincia de Santa Fe"; Documento de Trabajo, Informe Anual, INTA EEA Rafaela. Agosto. Disponible en la web institucional.

y Tecnología para Desarrollo, ONU-CEPAL, Santiago de Chile.

Yoguel, G.; Lugones, M; y Sztulwark, S. (2007): "La política científica y tecnológica Argentina en las últimas décadas: algunas consideraciones desde la perspectiva del desarrollo de procesos de aprendizaje", en Manual de Políticas Públicas de Ciencia



## Políticas públicas, capital social y desarrollo local. El caso del grupo Arenas y Aromas del paralelo '39

Irene García Casal<sup>1</sup>  
María Isabel Haag<sup>2</sup>  
Viviana Leonardi<sup>3</sup>

### Introducción

Hoy día, al hablar de desarrollo viene a la mente y se establece en las agendas de los distintos actores sociales, el modelo de desarrollo local, la descentralización y la participación. Si bien no hay una única visión acerca de lo qué se entiende por desarrollo local, al pensar en las fuentes que alimentan este proceso, hay acuerdo generalizado en considerar al capital social junto al capital natural, físico y humano,

El capital social es uno de esos factores intangibles que ha sido integrado al debate y discurso sobre el desarrollo, en términos de un activo de cooperación, reciprocidad y confianza, normas, valores y redes de relaciones sociales existentes entre distintos grupos. Numerosas investigaciones discuten acerca de la creación del capital social. Algunos autores lo conciben como un producto exclusivo y espontáneo de la sociedad civil, que refleja una pauta cultural y centran su atención en ciertas características y dinámicas en ese contexto. Otro grupo de investigadores lo sitúan en un ámbito institucional más amplio, [partiendo de la premisa de que la existencia de capital social es en parte el resultado del contexto político, legal e institucional, e intentan comprender los vínculos entre instituciones gubernamentales, formación de capital social y desarrollo.](#)

Enrolados en este segundo grupo, el objetivo central de este trabajo es analizar si las políticas públicas pueden influir en la formación y/o ampliación del capital social de una comunidad, colaborando así a dinamizar el desarrollo local, a través de distintas actividades emprendedoras.

Presentado un breve marco teórico de referencia, para el análisis empírico se considera el caso del grupo de turismo rural "Arenas y Aromas del paralelo 39" perteneciente a la Estación Experimental Agropecuaria INTA Hilario Ascasubi. En el marco del Programa de Cambio Rural (M.A.G.y P.) y con el apoyo del INTA, se conforma el mencionado grupo, a partir de concebir al turismo rural como una estrategia para el desarrollo de los territorios. Esta

<sup>1</sup> Licenciada. Departamento de Economía. Universidad Nacional del Sur. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (UNS-CONICET) - [igcasal@criba.edu.ar](mailto:igcasal@criba.edu.ar)

<sup>2</sup> Magister. Departamento de Geografía y Turismo. Universidad Nacional del Sur - [misabel@criba.edu.ar](mailto:misabel@criba.edu.ar)

<sup>3</sup> Magister. Departamento de Economía. Universidad Nacional del Sur. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (UNS-CONICET) - [vleoard@criba.edu.ar](mailto:vleoard@criba.edu.ar)

propuesta asociativa ha permitido generar una oferta turístico- recreativa en el ámbito rural del partido de Villarino, ofreciendo al turista excursionista una opción distinta en turismo rural. El desarrollo de este estudio de caso se basa en el análisis de información secundaria, la observación y entrevistas a la coordinadora del grupo.

La hipótesis de esta investigación plantea que el accionar de instituciones públicas y la promoción de políticas pueden contribuir a incrementar el capital social existente en un territorio, con un impacto positivo sobre el desarrollo local.

## **1. MARCO TEÓRICO**

### **1.1. Capital social y desarrollo local**

El término desarrollo local es entendido y utilizado de distintas maneras. A veces, el desarrollo local se piensa exclusivamente como el desarrollo de un ámbito territorial inferior, por ejemplo un municipio. Otras, se lo utiliza para resaltar el tipo de desarrollo endógeno que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. Hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, que se basa esencialmente en un enfoque vertical en la toma de decisiones

Para Mota y Sandoval (2006) el enfoque del desarrollo local toma como unidad de actuación principal al territorio o ámbito de una determinada comunidad; se basa en la movilización y participación de los actores territoriales públicos y privados como protagonistas de las iniciativas y estrategias de desarrollo local; se refiere a territorios y actores reales, no sólo a tendencias generales que ayudan poco al diseño de políticas de actuación en los diferentes ámbitos territoriales; y supone el abandono de las actitudes pasivas, ya que se basa en la convicción del esfuerzo y decisión propios para establecer y concertar localmente la estrategia de desarrollo.

Cotorruelo Menta, R.(2001) señala que “para impulsar un proceso de desarrollo genuino, resulta necesario que el territorio logre diferenciarse positivamente y llegue a poseer un cierto estilo propio”. De esta manera, es importante que se genere una identidad territorial entendida como la identificación de todos los actores de la comunidad local con su territorio, sus organizaciones, sus productos y servicios. Es decir, la identidad territorial constituye una propiedad variable que distingue al territorio de su entorno y es el resultado de la interacción de referentes múltiples: diferencia lo propio de lo ajeno, implica un sentido de pertenencia y requiere un reconocimiento colectivo. Así, la puesta en valor de la identidad territorial pueden constituirse en aspecto clave de las estrategias de desarrollo local.

Estas apreciaciones dan cuenta de la importancia que tiene la formación de capital social en el proceso de desarrollo de una comunidad. Pero, ¿ qué es el

capital social?. Dado que el concepto ha sido introducido desde diferentes disciplinas (Sociología, Ciencias Políticas, Historia Económica, Economía, etc.) no existe una única definición<sup>4</sup> que genere consenso en la pluralidad de los investigadores. Analíticamente, se pueden distinguir dos líneas de pensamiento:

a) Quienes entienden al capital social como el conjunto de recursos del que dispone un individuo que participa en redes sociales a fin de obtener beneficios que mejoren su situación económica y social. Al decir de Coleman, hay recursos socio-estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esta estructura, tomando así una perspectiva colectiva

b) Aquellos que lo identifican con valores y actitudes comunitarias reflejadas en la existencia de cultura cívica. Un referente de esta posición es Robert Putnam quien establece que este capital está conformado fundamentalmente por el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad.

Al decir de Durston y Miranda (2001), estas perspectivas no siempre son coincidentes, dado que la primera enfatiza una opción individual y el análisis se centra en la teoría de la movilidad social, en tanto que la otra focaliza su atención en el esfuerzo mancomunado de grupos y comunidades por el logro de objetivos colectivos. Sin embargo, hay acuerdo generalizado en que las dos dimensiones son componentes fundamentales del capital social, por lo cual los trabajos empíricos deben incluir a ambas.

Michelini (2012) señala que más allá de esas dos visiones tradicionales, una tercera surge relevante en los debates cuando se relaciona al capital social con el desarrollo local, y esta es la necesidad de considerarlo dentro de la dinámica del entorno en el que se crea y evoluciona, es decir dependiente de las acciones de los actores, los fines que persiguen y el contexto específico en el que actúan. Así al analizar los procesos de desarrollo suelen considerarse tres tipos de capital social, jugando cada uno un rol específico. Se trata del:

**a) Capital social de unión:** que describe los vínculos entre personas que comparten ciertas características comunes y una mayor motivación para cooperar o prestar ayuda en caso de necesidad.

---

<sup>4</sup> La primera definición de lo que hoy se denomina capital social se puede atribuir a Hanifan en 1916, cuando lo describe como “esas sustancias intangibles que cuentan para la mayoría de la gente en la vida diaria, denominadas buena voluntad, compañerismo, simpatía y relaciones sociales entre los individuos y las familias que integran una unidad social” (Woolcock, 2000). Luego de esta definición y por varias décadas el concepto desapareció de la literatura. Recién hacia fines de los setenta el término vuelve al campo científico. Desde esta fecha han sido numerosos los enunciados que se han realizado desde distintos ámbitos de la ciencia. Pero es a partir de los trabajos de James Coleman (1988), en Sociología de la Educación y de Robert Putnam (1994), en Ciencias Políticas cuando la expresión “capital social” cobra una mayor importancia (Portela Maseda y Neira Gómez, 2004).

Diversos autores coinciden en que la principal función de este tipo de capital es que los grupos adquieren un sentido de identidad, establecen propósitos e intereses comunes que reducen el riesgo y la incertidumbre.

Sin embargo, cuando se instauran niveles de exclusión basados en límites netos entre miembros y no miembros de la comunidad, pueden generarse dinámicas negativas desde el punto de vista del desarrollo. Por un lado, se atenta contra el objetivo de mayor cohesión socio-territorial, y por otro, se limita el acceso de los individuos a los recursos presentes en el propio grupo de interacción, condicionando las posibilidades de mejora de sus condiciones de vida.

**b) Capital social de puente:** que considera el grado en que los miembros de una comunidad se relacionan con individuos o grupos situados fuera de la misma. Para ejemplificar el papel de esta forma de capital social, Moyano Estrada (2005) expresa que un excesivo nivel de enraizamiento de los miembros de la comunidad local puede afectar negativamente su capacidad de afrontar proyectos de cooperación más ambiciosos con actores extracomunidad.

**c) Capital social de enlace:** esta noción es utilizada para representar las redes verticales de interacción con individuos cuya característica consiste en su capacidad de acceder a recursos de poder. También, se la utiliza para describir la densidad y la calidad de las relaciones entre el sector público y el privado y, por tanto, su potencial como recurso para el desarrollo.

## 1.2. Políticas públicas y capital social

Para Stolle, citado por Michelini (2012), la discusión acerca del rol del Estado y de las instituciones formales en la creación de capital social en determinado territorio se centra en dos cuestiones básicas: de qué modo las políticas públicas influyen en dicha formación y si esa intervención gubernamental es beneficiosa o perjudicial. Reproduciendo palabras de Evans, también citado en Michelini, ...” sistemas políticos legitimados pueden, a través de sanciones y recompensas, producir confianza, cooperación, compromiso y participación y, por lo tanto, buen rendimiento institucional o, por el contrario, fomentar el individualismo y las relaciones de carácter clientelar”.

Michelini resume los aportes realizados por distintos autores con respecto al modo en el que el contexto institucional puede favorecer la construcción de capital social, destacando:

1) Provisión de un entorno legal, de reglas claras favoreciendo un desempeño adecuado de las relaciones de mercado.

2) Gobiernos con un comportamiento transparente, confiable, que controle el cumplimiento de las leyes y las normas, protegiendo a las minorías y apoyando la participación activa de los ciudadanos.

3) Creación de entornos que permitan a los ciudadanos participar en todos los estados del proceso de toma de decisiones, enriqueciendo así la vida comunitaria.

4) Propiciar una adecuada distribución de ingresos, ya que, al decir de Stolle, elevados niveles de seguridad material y personal conllevan altos niveles de confianza, redundando en una mayor participación y confianza en el gobierno.

5) Poner en marcha determinados proyectos de desarrollo a través de los cuales provee a la comunidad de bienes colectivos tangibles e intangibles que crean las condiciones para que la sociedad civil pueda organizarse.

## 2. ESTUDIO DE CASO

En el marco del Programa de Cambio Rural II y con el apoyo del INTA de Hilario Ascasubi se considera el caso del grupo de turismo rural “Arenas y Aromas del paralelo 39”.

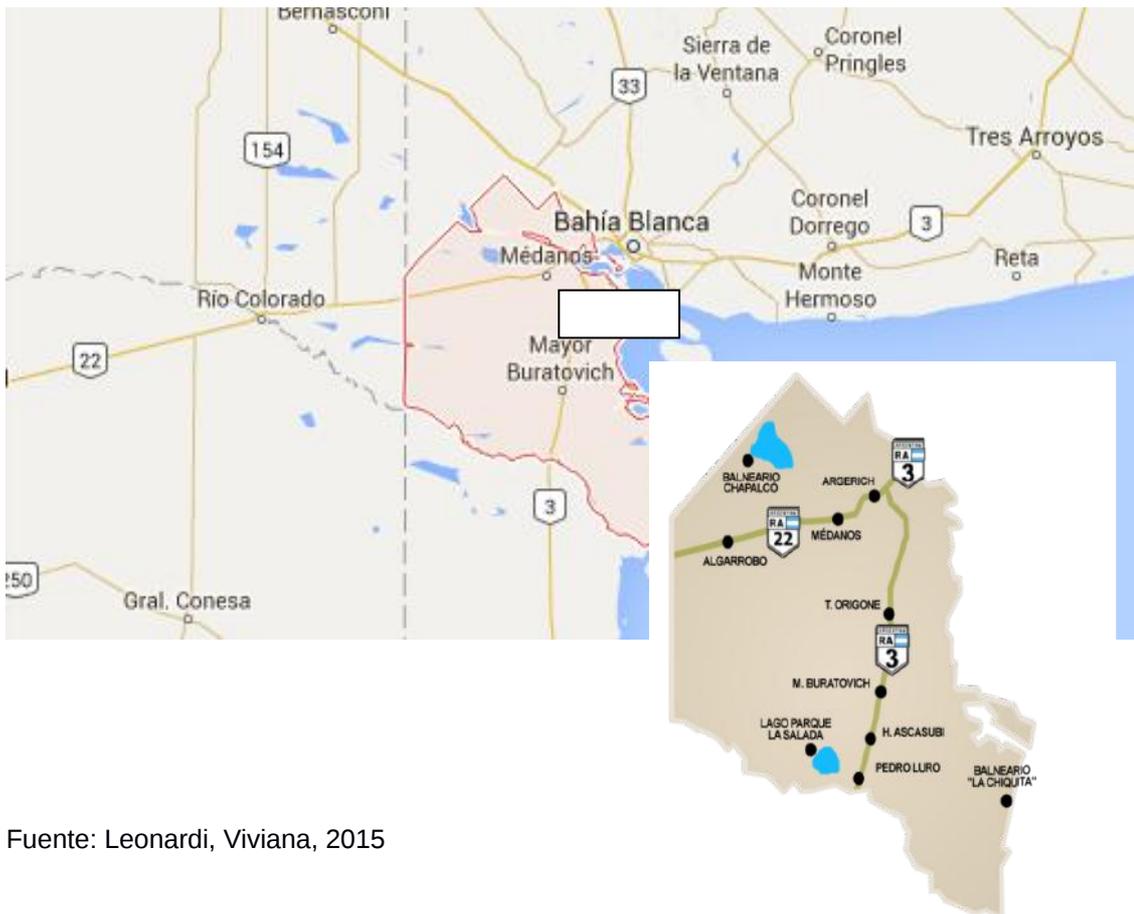
### 2.1 El área de estudio

El partido de Villarino se ubica en el sur de la provincia de Buenos Aires y es el ámbito geográfico concreto donde se localiza la experiencia asociativa de “Arenas y Aromas del paralelo '39”. Dicho partido limita al norte con los partidos de Puán, Tornquist y Bahía Blanca; al sur con el río Colorado, que lo separa del partido de Patagones, el más austral de la provincia de Buenos Aires; al oeste con la provincia de La Pampa, y al este con el mar Argentino.

Esta zona es atravesada por dos rutas de tránsito, una hacia la Patagonia (RN 3) y otra hacia la Región Pampeana (RN 22) (Figura N°1). Estas se encuentran jalonadas por núcleos urbanos medianos y pequeños entre los que se destacan Argerich, Médanos, Laguna Chapalcó, Algarrobo, sobre la ruta 22 y Teniente Origone, Mayor Buratovich, Pedro Luro, Hilario Ascasubi, Laguna La Salada, entre otros, sobre la ruta 3.

Estos ejes de circulación y la existencia de pequeñas localidades crean un ámbito propicio para el surgimiento de nuevos emprendimientos, dado por el acceso rápido a los centros de consumo, por la constitución de un mercado de paso y por seguir manteniendo condiciones rurales en el paisaje y modo de vida (Bustos Cara, R. y Haag, I.; 2011).

### Figura N° 1: Partido de Villarino



Fuente: Leonardi, Viviana, 2015

En este partido, se articulan dos sistemas agroproductivos, uno extensivo de producción de cereales de invierno, específicamente el trigo asociado a ganadería bovina y, por otro lado, un área de producción bajo riego donde se localiza una gran cantidad de productores que, en general, presentan una pequeña y mediana escala, siendo el estrato que incluye a la mayor cantidad de ellos, de 10 a 100 has en producción. La mayoría de estos productores basan su actividad en el cultivo de la cebolla, del cual obtiene la mayor parte de sus ingresos (Iurman, Daniel, 2006). Parte de este área del partido de Villarino (Villarino sur) se encuentra bajo la órbita de la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (CORFO)<sup>5</sup>. Esta área bajo riego, está sometida a una dinámica demográfica con un fuerte componente migratorio. Asimismo, sobre esta base se inscriben una diversidad de otras producciones y actividades que profundizan la complejidad del sistema (Haag y Bustos Cara, 2011).

<sup>5</sup> La zona bajo riego administrada por CORFO Río Colorado está situada entre 39° 55' de Latitud Sur y los meridianos 62° 05' y 63° 55' de Longitud Oeste, dentro de los Partidos de Villarino y Patagones de la provincia de Buenos Aires.

## 2.2. El grupo Arenas y Aromas del paralelo 39

En el marco del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeDeR)<sup>6</sup> y del Programa de Cambio Rural II (M.A.G.y P.) se inserta el grupo de turismo rural “Arenas y Aromas del Paralelo ´39”<sup>7</sup>. Dichos programas conforman el marco institucional y el instrumento principal para trabajar en turismo rural en el partido de Villarino. La Estación Experimental Agropecuaria INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) de Hilario Ascasubi, es el ámbito territorial en el que se desarrolla esta experiencia asociativa. Esta institución posee capacidad de acción territorial efectiva es decir, con agentes localizados y con estructura territorializada (Bustos Cara, R. y Haag, I.; 2011)

Este grupo localizado en proximidades de Médanos, ciudad cabecera del distrito, en la zona de secano correspondiente a Villarino norte (Figura N° 1), obtiene el alta dentro del Programa Cambio Rural II en junio del 2011 por un período de tres años. Luego el mismo se refuncionaliza (algunos miembros se retiran y se incorporan otros nuevos, la dinámica de estos grupos es muy importante en cuanto al movimiento de ingresos y egresos de miembros) y obtiene un nuevo alta a fines del año 2014.

Según puede leerse en la página de Internet de dicho grupo, el mismo se forma bajo el lema de “promover y generar una unión entre distintas propuestas que se ofrecían en el partido de Villarino, unificarlas y tratar de acercar a personas de distintos puntos del país las bondades de nuestra tierra”(Arenas y Aromas, 2015).

Mediante reuniones grupales entre los integrantes, invitados y un gran esfuerzo por parte de todos y cada uno de ellos, se logró desarrollar un paquete integrador para que el turista pueda conocer el entorno rural y vivir experiencias singulares en lo que a turismo rural se refiere.

El grupo se reúne generalmente una vez por mes, aunque a veces en función de las actividades son dos y hasta tres reuniones mensuales. Las reuniones son una de las actividades más importantes en el funcionamiento del grupo, porque es el ámbito de encuentro y de programación de actividades y acciones, es el momento del intercambio de experiencias y de compartir problemas. La reunión mensual es un requisito que impone el programa y entre todos se acuerda el lugar y fecha de reunión.

---

<sup>6</sup> El ProFeDeR es el programa marco que incluye varios programas como Cambio Rural, Pro Huerta, Profam, Minifundio, etc.

<sup>7</sup> Se destaca que el grupo de Arenas y Aromas del paralelo ´39 no es el único desarrollado bajo este programa. En la zona de riego, es decir en Villarino sur, se ubica el grupo “Aguas Turísticas de Villarino”, formado por emprendedores que tienen preferentemente una orientación hacia los servicios turísticos.

El asesor del grupo tiene en este caso el papel de agente de desarrollo, mediando, acompañando o estrictamente asesorando en algunos aspectos la dinámica colectiva incipiente (Bustos Cara, R. y Haag, I.; 2011).

El Cuadro 1 presenta a los integrantes que actualmente integran el grupo

**Cuadro 1: Emprendimientos que integran el grupo de Arenas y Aromas del paralelo 39**

Nombre del emprendimiento	Localización	Actividad principal	Año de inicio de la actividad
<b>Aromáticas Patagónicas</b>	La Mascota	Cultivo de aromáticas orgánicas	2006
<b>Boutique de Campo Rancho Viejo</b>	Argerich	Talabartería, soguería, Tejidos artesanales y orfebrería.	2001
<b>Artesanías Itatí</b>	Argerich	Elaboración de bombones artesanales, cajas decoradas, saquitos de te artesanales de menta, almohadillas para los ojos de lavanda	2010
<b>Creaciones CTTI</b>	Médanos	Pañuelos de gasa pintados a mano, caminos de mesa en telar, tejidos a crochet, juguetes en tela y tapices	2009
<b>La Colmena de Lautaro</b>	Argerich	Producción artesanal de miel y derivados de la colmena	2010
<b>Paso Obligado</b>	Argerich	Venta de productos regionales	2011
<b>La Casona de Rudy</b>	Argerich	Restaurante rural	2013
<b>Paseo Ferroturístico "caminos de hierro"</b>	Médanos	Emprendimiento familiar de paseos con zorritas a motor, zorra bomba y triciclos de vías. Exhibición de artefactos ferroviarios (farolas, fotos etc.).	2010
<b>Asociación italiana de Médanos</b>	Médanos	Danzas, aprendizaje del idioma, servicio de catering para eventos, visitas guiadas en el teatro.	1910
<b>Asociación Israelita de Médanos</b>	Médanos	Visitas guiadas Gastronomía típica.	1915
<b>Vivero forestal Municipal Argerich</b>	Argerich	Sitio histórico. Producción y venta de especies forestales y plantines. Ensayos de frutales y olivos. Vía crucis. Visitas guiadas	1930
<b>Termas de Médanos</b>	Médanos	Complejo termal y Spa	2010

Fuente: Haag, María Isabel, 2015

Observando el cuadro N° 1 puede verse que, la mayor parte de los establecimientos giran en torno a servicios turísticos como el "Complejo Termas

Los Médanos”, “Rancho Viejo”, La Casona de Rudy. Estos ofrecen actividades de recreación, alojamiento; gastronomía, productos de campo, soguería y artesanías de calidad. Un menor número de emprendimientos tienen orientación productiva. Todos estos establecimientos han incorporado actividades de turismo rural (visitas guiadas educativas, degustaciones, participan de ferias y eventos).

Respecto a las actividades conjuntas que desarrolla el grupo, se destaca el evento “Noches de música y misterio”, a partir del cual logran un reconocimiento social local y regional, además de permitirles diversificar los ingresos de los emprendimientos que participan.

Además, actualmente están generando otras actividades para poner en valor la estación ferroviaria de Argerich, organizar ferias de productos regionales y capacitaciones en articulación con la Dirección de Turismo Municipal.

También es relevante destacar que la Asociación Israelita de Médanos integra el grupo y a través de su participación en diferentes actividades está contribuyendo a la puesta en valor y difusión del patrimonio cultural local integrado por la sinagoga y el cementerio judío. Esto ha permitido propiciar el turismo cultural como modalidad de turismo rural.

### **RESULTADOS Y REFLEXIONES FINALES**

El estudio de caso corrobora la hipótesis de que, en la zona norte del partido de Villarino, se pudo comprobar que el accionar de instituciones públicas y la promoción de políticas han contribuido a incrementar el capital social, impactando positivamente en el desarrollo del territorio.

Específicamente, en este grupo se destaca la existencia de capital social “de unión” y capital social de “enlace”. La existencia de capital social de unión queda plasmada en el entramado de relaciones efectivas en el grupo, ya que se observa una importante predisposición a cooperar, a desarrollar actividades en forma conjunta y a prestar ayuda en caso de necesidad. Como señalan diversos autores la principal función de este tipo de lazos consiste por un lado, en dotar a los grupos de un sentido de identidad y de propósitos e intereses comunes y, por otro, facilitar la construcción de mecanismos para la reducción del riesgo e la incertidumbre.

La existencia de vínculos sociales identificados como capital social “de enlace”, queda plasmada en la articulación entre el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, el INTA de Hilario Ascasubi y los productores locales.

La creación del grupo de turismo rural “Arenas y Aromas del paralelo 39”, ha generado impactos positivos en el territorio entre las que pueden destacarse: dinamización de actividades productivas, creación de nuevos emprendimientos vinculados al turismo y nuevas modalidades de turismo rural; incremento y

diversificación de ingresos; promoción del estilo de vida de los habitantes del lugar; puesta en valor de su patrimonio cultural; entre otros. Así, puede decirse que se está produciendo un proceso de desarrollo genuino, ya que el territorio está logrando una identidad propia.

En el presente trabajo no se analizó la existencia de capital social de "puente", Una futura investigación tiene planificado incorporar dicho estudio como así también profundizar aspectos anteriormente descriptos. Para ello, se realizará un estudio de campo, encuestando a los diferentes emprendedores que forman parte del grupo y a actores locales que no se encuentran en él.

### **Bibliografía**

**Bustos Cara, Roberto y Haag, Ma. Isabel (2011):** Turismo rural e das zonas rurais redes cobertas no âmbito da geografia da acção territorial. Sudoeste da Provincia de Buenos Aires. En V Simpósio Internacional e VI Simpósio Nacional de Geografia Agrária, Belem, Brasil.

**Cotorruelo Menta, Romeo (2001):** Aspectos estratégicos del desarrollo local. En Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.

**Durston, John y Miranda Francisca (2001):** Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes, volumen II, CEPAL, Santiago de Chile.

**Elizalde Hevia, A (2003):** Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES), Serie Gestión Pública 29, Santiago de Chile.

**Galimberti, C. (2013):** Paisaje del agua. Una mirada hacia el frente costero del Área Metropolitana de Rosario, Revista Iberoamericana de Urbanismo, RUBB, nº9. En [http://www.riurb.com/n9/09\\_05\\_Galimberti.pdf](http://www.riurb.com/n9/09_05_Galimberti.pdf)

**Gallichio, Enrique (2004):** El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?. Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana nro. 89, Montevideo.

**García Casal, Irene y Leonardi, Viviana (2010):** Los factores intangibles como fuente de desarrollo local. Algunas reflexiones sobre el rol de las políticas públicas. Publicado en el libro " Territorios en tiempos de crisis ", Editorial Biblos, Plan Fénix, Comisión de Economías Regionales, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

**Haag, Ma. Isabel, Bustos Cara, Roberto (2011):** “Neoruralidad, turismo rural y multifuncionalidad de los espacios rurales”. En V Simposio Internacional y XI Jornadas Nacionales de Investigación -Acción en Turismo (CONDET). Mar del Plata, UNMD, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Argentina.

**Iurman, Daniel (2006):** Caracterización productiva preliminar y bases principales para el desarrollo de los sistemas de producción agropecuarios del Valle Bonaerense del Río Colorado (VBRC); INTA Hilario Ascasubi, Argentina.

**Michelini, Juan José (2012):** Políticas públicas, capital social y obstáculos al desarrollo. El caso del regadío en el Alto Valle del Colorado (Argentina). Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona, Vol. XVI, núm. 417.

**Mota Díaz, Laura y Sandoval Forero, Eduardo (2006):** El rol del capital social en los procesos de desarrollo local. Límites y alcance en grupos indígenas Economía, Sociedad y Territorio, vol. V, núm. 20, enero-abril, El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca, México.

**Moyano Estrada, E. (2005):** Capital social y desarrollo en zonas rurales. IESA Working Paper Series nº 0513. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, CSIC., España.

**Portela Maseda, Marta y Neira Gómez, Isabel (2004),** “Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo”, Grupo Chorlavi, Universidad de Compostela, España.



## Procesos innovativos, interacciones y conflictos en la región del estuario de Bahía Blanca - Monte Hermoso

Andrea Barbero<sup>1</sup>  
Claudia Cattaneo<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

La pesca artesanal desempeña un papel fundamental en la seguridad alimentaria como actividad proveedora de alimentos ricos en micronutrientes esenciales y como medio de vida e ingresos, especialmente en poblaciones vulnerables y marginadas. En este sentido constituye una actividad relevante para las economías locales al generar empleo con distribución del ingreso y contribuir a un mejor aprovechamiento de las especies capturadas.

En general se desarrolla en zonas costeras, reconocidas como ambientes frágiles e interdependientes (Casco Montoya, 2004), escenarios tanto de una amplia gama de procesos biológicos de alimentación, refugio y reproducción de peces, mamíferos y otras especies, como de múltiples usos humanos (Blaber et al, 2000). Por eso, las actividades pesqueras en esas áreas son por definición complejas, con fuertes problemáticas y constituyen entornos socio ecológicos dinámicos, con interacciones entre distintas escalas de operación (pequeña – gran escala, artesanal – industrial) y entre distintos grupos de interés (Pérez y Ruarte, 2013).

A su vez, la pesca en pequeña escala ha recibido poca atención en la agenda de políticas públicas tanto nacional como internacional y las mejoras tecnológicas y el poco cuidado de las condiciones medioambientales, llevaron a una sobreexplotación del recurso común y pusieron, según estimaciones de FAO, en valores críticos a los principales grupos de peces comerciales.

Los recursos comunes que implican decisiones y acciones colectivas han sido desde siempre un tema de interés para los economistas. La literatura muestra que su gestión y uso se realiza a partir de entornos institucionales que incluyen la interacción humana dentro de mercados, empresas, familias, organizaciones comunitarias, legislaturas y agencias gubernamentales, con individuos que tienen estructuras motivacionales complejas y que establecen transacciones privadas con fines de lucro, acuerdos gubernamentales y comunitarios, que operan en múltiples escalas y que en su accionar pueden generar tanto resultados productivos e innovadores como otros que resultan destructivos y perversos, (Ostrom E. et al, 2009).

Cuando el cambio tecnológico y las transformaciones territoriales impactan negativamente sobre la actividad de los grupos más débiles o comprometen la sustentabilidad del medio ambiente, puede ser necesario poner en práctica

---

<sup>1</sup> Docente investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, IIESS, UNS-CONICET, abarbero@uns.edu.ar

<sup>2</sup> Docente investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, cattaneo@uns.edu.ar

modalidades estratégicas de gobernanza incluyentes, que articulen lo productivo y lo social en una perspectiva de economía social y solidaria (Fontan, Klein y Lévesque, 2003). Desde la perspectiva territorial, esto se traduce en una visión estratégica pluralista donde tienen que impulsarse y combinarse tanto las iniciativas del capital privado y de las instancias públicas, las que emergen a partir de la sociedad civil, y que promuevan los puentes necesarios para establecer lazos entre ellas. Así planteado, el desafío es elaborar una visión multifacética en la cual lo local permita recrear lo global, imbricando las diversas escalas del desarrollo, y en la cual el desarrollo no se haga a expensas de la colectividad, sino que en su beneficio (Klein, J.L. (2005).

Este trabajo reflexiona sobre estas problemáticas vinculadas a la gestión de los recursos comunes a partir de un estudio de caso. El análisis se centra en la región del Estuario de Bahía Blanca y Monte Hermoso- Pehuen Co que involucra actores públicos y privados en situaciones heterogéneas, ubicados en localidades que difieren en tamaño, estructura económica y problemáticas ambientales. Dentro de esta región pueden distinguirse dos zonas que muestran acuerdos institucionales y formas de gestión con diferentes consecuencias sobre la pesca artesanal: el estuario de Bahía Blanca y la zona costera de Monte Hermoso y Pehuen Co. Se pretende estudiar los procesos de interacción y gobernanza en las distintas subregiones a partir de información secundaria y una serie de entrevistas con actores locales e informantes calificados.

El estuario de Bahía Blanca es uno de los más grandes del país, posee una reserva natural, y un humedal de gran valor ambiental y especies protegidas. Está inserto en la denominada zona pampeana argentina, en el límite donde la misma deja de ser húmeda para pasar a transformarse en semiárida. Representa un nodo estratégico para el desarrollo económico porque alberga el mayor puerto de aguas profundas del país y es ámbito de desarrollo de variadas actividades económicas que incluyen un polo petroquímico.

El sector pesquero artesanal en el estuario involucra alrededor de 130 familias dedicadas a la extracción, comercialización y procesamiento de peces. La actividad está en crisis fundamentalmente por la escasez de pesca.

La zona de Monte Hermoso- Pehuen Co es fundamentalmente turística. La pesca artesanal es una de las actividades económicas más importantes durante el invierno y se desarrolla dentro del área costera denominada "El Rincón". Según algunas estimaciones existen más de 100 embarcaciones en el área de influencia del balneario y alrededor de 200 familias vinculadas a las actividades pesqueras.

### **La problemática de los recursos comunes y los procesos de desarrollo local**

Cómo manejar y disponer colectivamente de los recursos comunes escasos ha sido un tema recurrente en la literatura. Tradicionalmente los economistas han considerado que la propiedad común de los recursos resulta en general en la explotación excesiva. La llamada "tragedia de los comunes" postula que frente a esa circunstancia, los recursos comunes deben ser gestionados a través de la regulación de la actividad privada o de medidas gubernamentales,

por ejemplo mediante impuestos o limitaciones en el uso.

Sin embargo, Elinor Ostrom estudió casos reales en los que las comunidades pudieron regular con éxito el uso de recursos comunes a través de la cooperación. Su preocupación está centrada en saber cómo se habían llegado a establecer los límites en la utilización y cuáles eran las modalidades de enforcement utilizadas. Desde su perspectiva, la generación de confianza entre los individuos y el desarrollo de reglas institucionales adecuadas tienen una importancia central. Las personas tienen una estructura motivacional más compleja y mayor capacidad de resolver los dilemas sociales de lo que se creía en el marco de la teoría de la elección racional. La investigación empírica la llevó a argumentar que al contrario de lo que se sostenía, un objetivo central de las políticas públicas debería ser el de facilitar el desarrollo de instituciones que saquen a relucir lo mejor de las personas. Debemos preguntarnos de qué forma las diversas instituciones ayudan o impiden la innovación, el aprendizaje, la adaptación, la generación de confianza, los niveles de cooperación de los participantes y el logro de resultados efectivos, equitativos y sustentables a múltiples escalas. Para explicar el mundo de interacciones y resultados que ocurren en múltiples niveles, es necesario capturar suficiente información sobre las principales estructuras e incentivos subyacentes para predecir resultados de forma útil y efectiva (Ostrom, 2013).

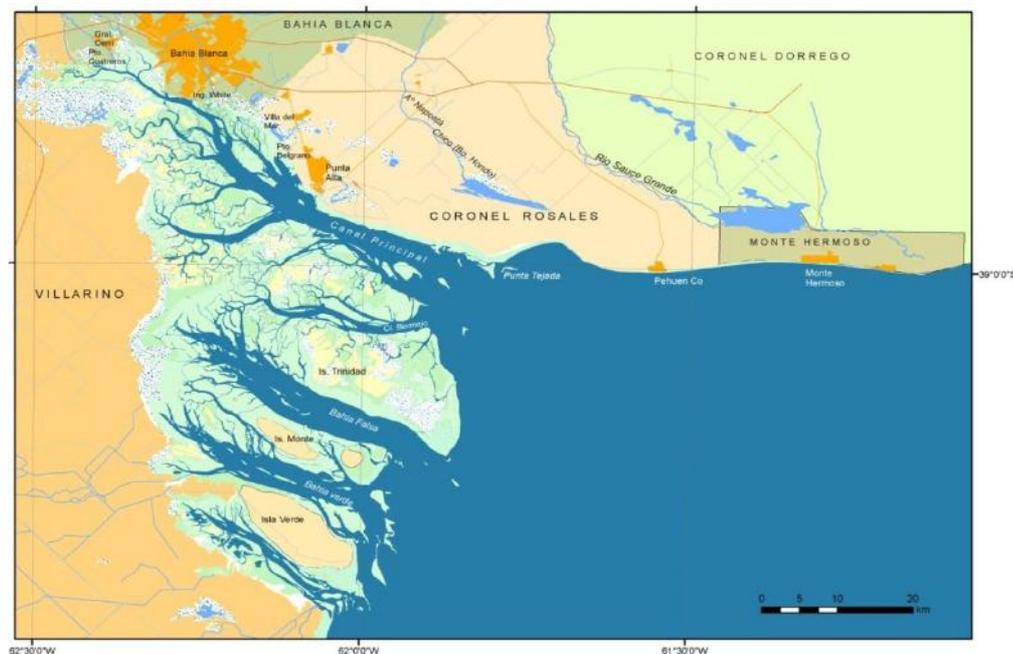
A su vez, al analizar los procesos de desarrollo local es importante considerar los aumentos de competitividad económica pero teniendo en cuenta los niveles de bienestar social y la calidad de vida de todos sus habitantes. Esto refuerza la conveniencia de utilizar para el análisis una visión integral que incluya la dimensión ambiental además de la económica y la social, teniendo en cuenta sus efectos sobre los desequilibrios existentes. En este sentido, las propuestas teóricas contemplan la influencia de tres tipos de condicionantes cuya presencia o ausencia constituyen la clave de las desigualdades: el uso o aprovechamiento racional de los recursos existentes, el esfuerzo innovador tanto empresarial como socio-institucional y la capacidad de cooperación entre empresas, organismos e instituciones para trabajar mancomunadamente y dar respuesta a los problemas del territorio (Caravaca y otros, 2009). El desarrollo local se sustenta en comportamientos solidarios, no meramente individualistas, que son los propios de los territorios que aprenden, que dinamizan procesos de innovación social. En este orden, es importante incentivar no sólo la innovación empresarial, sino también la innovación social, la movilización y concertación entre agentes, cooperación entre instituciones con competencia en el territorio y las formas de participación activa de la sociedad civil en la formulación de políticas que mejoren su calidad de vida y aseguren su futuro. Los roles de los actores sociales, y sus prácticas innovadoras, las nuevas formas de territorialidad, las relaciones entre las empresas, los actores sociales y las instancias políticas locales; las identidades locales y sus lazos con el desarrollo económico y social así como las modalidades de gobernanza territorial son cuestiones a analizar en este sentido. Las innovaciones sociales apuntan a mejorar las condiciones de vida, especialmente en lo que concierne al consumo, al empleo del tiempo, al medio familiar, a la inserción al mercado de trabajo, a la vivienda, a los ingresos, a la salud y a la seguridad de las personas. Esas innovaciones se sitúan, generalmente, en la confluencia de las

políticas públicas y de los movimientos sociales : servicios colectivos, prácticas de resistencia, luchas populares, nuevas formas de producir y consumir, etc (Klein y Fontan, 2004).

Sobre la base de las consideraciones anteriores se intenta a continuación formular un marco interpretativo de los procesos que afectan a la pesca artesanal en la región objeto de estudio. Los dos casos muestran tensiones y conflictos sociales. En el caso del estuario, el espacio concentra las funciones más productivas y eficientes, donde priman actividades relacionadas con altas tecnologías y fuertes ingresos, en desmedro de la pesca artesanal donde prevalecen el trabajo descalificado y los bajos ingresos. En Monte Hermoso y Pehuen Co parece posible construir una coalición social a partir del papel de los actores sociales que se asocian para generar un espacio de cogestión o administración compartida que permita valorizar la actividad.

### La región del Estuario de Bahía Blanca y Monte Hermoso. Algunos rasgos distintivos

La región del Estuario de Bahía Blanca y Monte Hermoso se encuentra ubicada al Sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Las localidades linderas son Bahía Blanca, Daniel Cerri, Ingeniero White, Punta alta, Villa del Mar, Pehuen Co y Monte Hermoso que muestran actividades económicas y problemáticas ambientales diferentes. A los efectos de analizar los procesos de innovación y gobernanza y sus efectos sobre los pescadores artesanales, se centrará el interés en dos sub-zonas diferentes: el estuario propiamente dicho y las costas de Monte Hermoso.



Fuente: London et al (2013) "Stakeholder vision on problems and drivers related to environmental challenges in Argentina Case Study" Community-based Management of Environmental challenges in Latin America, COMET LA

Con relación al estuario, cabe destacar que es uno de los más grandes del país, alberga una reserva natural en el marco de una profunda ría que se extiende de este a oeste, unos 90 Km hasta llegar al mar abierto con un humedal de gran valor ambiental y especies protegidas. Montesarchio y Lizasoain (1981) estimaron que su superficie total asciende a 2300 km<sup>2</sup> con 410 km<sup>2</sup> de islas. En el mismo ámbito se desarrollan actividades económicas diversas que incluyen desde el mayor puerto de aguas profundas del país y un polo petroquímico de envergadura hasta la de pequeños pescadores artesanales en una estrategia de supervivencia.

Su localización en el límite de la pampa húmeda lo convierte en un nodo estratégico para el desarrollo económico porque permite el transporte de mercancías hacia el exterior. La ciudad próxima más importante es Bahía Blanca, con aproximadamente 300.000 habitantes, y que se constituye en un centro de servicios económicos, sociales y culturales significativo. Cercana se encuentra la localidad de Punta Alta, a 40 Km hacia el este, con una población aproximada de 70.000. El resto de las localidades linderas son Daniel Cerri (13.946 habitantes), Ingeniero White (11.115 habitantes), y Villa del Mar (353 habitantes).

El puerto es autónomo desde 1993, y está dirigido por un organismo de gestión participativa denominado Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB). Dentro del mismo hay distintas terminales comerciales: Ingeniero White que dispone de varios muelles, y alberga la dependencias administrativas y de control del sistema portuario, Galván con dos muelles de operación principales e instalaciones de posta de inflamables y Rosales cercano a Punta Alta y con bajas condiciones de operatividad. En sus cercanías opera una boya de carga/descarga de hidrocarburos. Lindero con la localidad de Punta Alta, se encuentra radicado un puerto militar: la Base Naval de Puerto Belgrano de la Armada Argentina. Los sitios de mayor profundidad, que llegan hasta 50 pies, se encuentran en Puerto de Ingeniero White, y es allí donde se encuentran radicadas las principales inversiones de infraestructura y de actividad económica. Las potencialidades en el funcionamiento del sistema portuario son muy amplias, tanto por sus actuales condiciones operativas y de infraestructura, como por sus posibilidades de expansión y de espacio para mejorar y ampliar instalaciones, en el puerto mismo o en las vías de acceso y comunicación. Las principales actividades económicas actuales del puerto se refieren a la exportación e importación de productos petroquímicos y petróleo; y a la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales. Recientemente se ha incorporado un muelle multipropósito que permite la carga de contenedores. De todos modos, las actividades de manipulación de cargas generales y de pesca son aún escasas. La utilización del puerto para carga y descarga de productos petroquímicos y petróleo es realizada por las empresas petroleras y petroquímicas que operan en el Polo Petroquímico de Bahía Blanca, con inversiones significativas e importantes volúmenes de producción. Cómo la región de Bahía Blanca no es productora de petróleo, ni tampoco de gas; esta actividad está vinculada por sus insumos a los yacimientos patagónicos y neuquinos por vías de transporte y gasoductos. Sus producciones están dirigidas al mercado nacional argentino y al mercado internacional. Desde hace aproximadamente una década y media, opera

también una planta de gran volumen de producción de urea. Las actividades portuarias de productos agropecuarios y agroindustriales tienen relación directa con la producción de la región de la pampa húmeda y semiárida argentina. Vinculados a estas actividades funcionan en las instalaciones portuarias: una fábrica molturadora de oleaginosos, una fábrica productora de malta, instalaciones de depósito de granos, de aceites vegetales y de pellets e instalaciones de elevación para carga

La actividad pesquera en el estuario (extracción, procesamiento y comercialización) es fundamentalmente artesanal e involucra unas 130 familias. El 83% de la flota está radicada en Ingeniero White, repartiéndose el resto en los demás puertos (Suquele y Colautti, 2005). Según estos autores, existen dos tipos de flotas pesqueras: embarcaciones chicas con motor fuera de borda y menos de 6 metros de eslora con potencia de 20 HP y lanchas con 11 metros de eslora, potencia de 100-120 HP. Las primeras pueden llevar hasta dos tripulantes y tienen una capacidad de carga de hasta 20 cajones de pescado, mientras que las segundas pueden albergar hasta 5 personas y son capaces de cargar hasta 180 cajones, lo que les da la posibilidad de operar fuera de la zona del Estuario. La actividad de pesca de estas pesquerías difiere según el área y época del año. En términos generales habitan alrededor de 30 especies de peces, dentro de los cuales los más capturados son sólo 5: pescadilla, corvina, gatuso, lenguado y pejerrey. Otros componentes de los recursos pesqueros, aunque no muy numerosos, lo constituyen los langostinos, los camarones y los peiso petrunkevitchi, una especie de escaso valor comercial pero con gran importancia ecológica.

Según datos del CREEBBA (2014) "la actividad pesquera genera alrededor de 150 empleos relacionados con la captura de peces, tanto por actividades de pesca artesanal como de buques factoría. De acuerdo a información de Prefectura Naval Argentina, SENASA y publicaciones periodísticas de medios locales, se estima una flota de 31 embarcaciones, con un buque factoría destinado a la pesca de altura y las 30 restantes representaban canoas y/o lanchas amarillas. De acuerdo a datos del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca del año 2012, se registraron 14 buques factoría en el puerto local aunque cabe consignar que solo uno de estos se tomó como producción local, aplicando el criterio de considerar solo aquellos que declaran tener asentamiento en el puerto local. Con base en datos del MINAGRI (Ministerio de Agricultura), y considerando las últimas dos décadas, la actividad pesquera local presentó una fuerte reducción en términos de producción. De más de 55 mil toneladas en el año 1993 pasó a las casi 4,5 mil toneladas en el 2010. Al año 2012, esos registros no alcanzaban las 2 mil toneladas. La caída se explica por la menor actividad de buques factoría en el puerto local. Cabe tener en cuenta que un porcentaje menor del total informado, del orden del 10%, corresponde a pesca artesanal"<sup>3</sup>.

Los actores consultados atribuyen las causas de la disminución en la pesca a razones diversas como el incremento de las actividades de extracción por la presencia de agentes extra-locales y en particular en cercanías de los lugares

---

3 CREEBBA, Producto Bruto del Partido de Bahía Blanca, Año 2014. Informe diciembre 2014. [www.creebba.org.ar](http://www.creebba.org.ar)

de desove, ciclos naturales en los casos del langostino y camarón que llevan a años de escasez y de bonanza (en la ría ha habido períodos de hasta 8 años de falta de crustáceos), problemas ambientales debidos a los continuos dragados y la contaminación por el vertido de desechos de las plantas industriales y cloacales de la ciudad que impactan negativamente en la actividad y consecuentemente en los ingresos de las familias que se dedican a las mismas (Noceti, 2013), (London, y Rojas, et. al., 2013). Esta situación, conjuntamente con la baja productividad de los pescadores artesanales (muy pocos tienen perfil empresarial), no les da posibilidades de generar opciones de trabajo alternativas o de reconvertirse.

La zona de Monte Hermoso y Pehuen Co tiene actividad fundamentalmente turística, estacional, basada en el turismo de playa. Monte Hermoso alberga 6.351 habitantes (INDEC, 2010), y es uno de los principales centros turísticos de la región, recibiendo gente de la ciudad de [Bahía Blanca](#), seguido por provincia de Buenos Aires y [La Pampa](#). Cuenta con 32 [km](#) de extensión de playas y como ventaja pueden destacarse la temperatura del mar en sus costas, que superior a la de cualquier otra playa bonaerense y que por su ubicación geográfica (de este a oeste) es la única en el país donde el sol nace y se pone en el mar lo que le permite al visitante permanecer durante más tiempo sin conos de sombras. En esta zona se desarrolla pesquería artesanal cuyos orígenes se remontan a los primeros pescadores y tuvo un fuerte impulso durante la década de los ´40 con la pesca del tiburón (Lascano, 1989). La pesca artesanal es una de las actividades económicas más importantes durante el invierno y se desarrolla dentro del área costera de “El Rincón”. Según algunas estimaciones existen más de 100 embarcaciones en el área de influencia del balneario, aunque sin actividad importante a lo largo del año. Las embarcaciones utilizadas son del tipo “trucker” con esloras entre 3 y 9 metros y motores fuera de borda con una potencia entre 40 y 90 HP. La localidad no cuenta con infraestructura portuaria, por lo que los pescadores deben entrar al mar desde la playa utilizando vehículos adaptados para transitar por la arena llevando las embarcaciones a remolque, lo que constituye una limitación al esfuerzo pesquero. Los pescadores de la zona son refractarios al uso de redes de arrastre, utilizando redes de enmalle y espinel y líneas de mano. Las especies más capturadas son pescadilla, gatuzo y corvina (Pérez y Ruarte, 2013). Unos 14 km al oeste se encuentra Pehuen Co (674 habitantes) que posee un parque [paleontológico](#) con huellas [fosilizadas](#) de animales prehistóricos. El área protegida forma la [Reserva Natural Pehuen-Có – Monte Hermoso](#) y ha sido propuesta a la [UNESCO](#) para ser declarada patrimonio cultural y natural de la humanidad.

### Marco Jurídico

Una de las grandes limitaciones para llevar a cabo una apropiada administración de la actividad pesquera está relacionada con las instituciones formales del sector. El marco jurídico refiere al conjunto de reglas que autorizan, permiten, prohíben o restringen las acciones de los individuos en una sociedad. Comprende diferentes cuerpos normativos tales como constituciones, tratados, leyes, decretos, códigos y otras reglamentaciones de

carácter internacional, nacional, provincial o local que juegan un papel importante en la generación de incentivos y formas de gobernanza para la gestión de los recursos naturales como una estructura que posibilita las interacciones entre actores y garantiza los derechos respecto a la tenencia de la tierra, a los pueblos locales y a la protección del medio ambiente (Correa et al, 2014)

La tenencia de tierras linderas al Estuario de Bahía Blanca es de propiedad privada, aunque los recursos naturales están bajo custodia del Estado de acuerdo con las Constituciones Nacional de 1853 y Provincial de 1994. Los habitantes, según las leyes 11.723 de 1993 y 25.675 de 2002, tienen derecho a “ser consultados y opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente”; por lo que no participan directamente en la toma de decisiones. Sin embargo, se organizan en asociaciones como las de pescadores artesanales, para tratar de influir y participar en procesos que tienen que ver con el manejo de los recursos naturales. Tampoco existen mecanismos de participación de la población en los procesos de monitoreo y sanción para su protección. Aunque los pescadores artesanales suelen informar sobre la presencia de barcos ilegales, sólo los Guardacostas de la Prefectura Naval Argentina tienen atribuciones para ejercer el control policial sobre el tráfico de barcos. Además, colaboran como auxiliares de policía para controlar la pesca y las contingencias ambientales. Correa et al. (2014)

### **El sector pesquero artesanal y las posibilidades de gobernanza**

El concepto de gobernanza aplicado al sector pesquero se puede definir como el conjunto de reglas, prácticas e instituciones que interactúan a todos los niveles para proporcionar equidad y sostenibilidad en la asignación y gestión de los recursos y espacios del mar (Mann Borgese, Bailet, 2001), o como un sistema de gobierno con reglas formales e informales, antiguas y recientes estructuras de poder (ONGs ambientalistas, empresas de explotación de recursos marinos, trabajadores del sector, entre otras) para lograr eficiencia y equidad en la gestión de los recursos, y proveer mecanismos de resolución de conflictos en cuanto al acceso al recurso en un ámbito donde los actores son interdependientes (Friedheim, 1999).

A su vez, la gobernanza puede ser caracterizada como un juego que busca un equilibrio entre los distintos actores y grupos sociales y los sectores público y privado (Kooiman, 1999) pudiendo visualizarse tres componentes básicos: el Estado, la Sociedad Civil (o comunidad) y el Mercado (Apostle, 1998). El equilibrio entre los tres actores implica que no predomine ninguno de ellos. El compromiso social, la participación pública, la transparencia, la integración aparecen como elementos determinantes que implican el logro de una amplia participación y mayores posibilidades en la toma de decisiones de por parte de diversos agentes sociales, usuarios, etc. vinculados al sector

En el plano ambiental Sarukhan (2012) entiende la gobernanza incluyendo reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el medio ambiente y en este sentido la

gestión ya no es monopolio exclusivo del gobierno sino también responsabilidad de otros actores.

La puesta en marcha de una nueva forma de gobernanza implica reconocer que las políticas públicas son resultado de la interacción entre agentes públicos y privados, internos y externos a un sistema y que el Estado no debe ser considerado el único actor importante en las instancias de decisión. Estos procesos son particularmente difíciles en el sector y la región objeto de estudio ya que la pesca se caracteriza por ser un sector con numerosos y variados actores públicos y privados, tanto directos (pescadores, asociaciones de armadores, gremiales, empresas acopiadoras, transformadoras y comercializadoras, administradores de la política pesquera) como indirectos (consumidores, grupos ecologistas, científicos, medios de comunicación, etc.); y que se diferencian tanto en términos de escalas como en el uso de tecnologías.

En la zona del estuario participan en mayor o menor medida en la gestión y uso del recurso los representantes de los gobiernos locales (Municipio de Bahía Blanca y de Coronel Rosales), el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, Comité Técnico Ejecutivo (CTE), la Prefectura Naval Argentina, la Cámara Propietarios y Armadores de Pesca de la Ría de Bahía Blanca y Bahía Unión, la Asociación de Pescadores Artesanales de la Ría de Bahía Blanca, y la Cámara Unión Pesquera, Artesanal y Comercial de Ingeniero White, Puerto Rosales y Bahía Unión, la Asociación Industrial Química de Bahía Blanca (AIQBB), el Club Náutico de Bahía Blanca, el Club de Pesca de General Cerri; la Reserva Natural "Bahía Blanca, Bahía Falsa, Bahía Verde; la Fundación para la Recuperación y Asistencia de Animales Marinos (FRAAM), y el Consejo del Deporte Náutico Regional (CODENAR).

En el caso de Monte Hermoso, los actores claves son los Representantes del gobierno local (Municipio de Monte Hermoso), la Asociación de pescadores artesanales de Monte Hermoso y Pehuen Co, la Prefectura Naval Argentina, el Consejo del Deporte Nautico Regional (CODENAR), la Cámara de comercio e industria de Monte Hermoso y el Yate club Monte Hermoso.

Por otro lado, es claro que el sector pesquero artesanal debe competir con un número creciente de usos, por los recursos, las zonas pesqueras y las artes de pesca, lo que genera conflictos en las zonas no sólo de captura sino también de faena lo que aumenta la vulnerabilidad de los operadores a pequeña escala y amenaza su bienestar, ingresos y seguridad alimentaria, además de los problemas ambientales que pueden degradar los hábitats costeros

Se observa que en el caso del estuario, además de los múltiples agentes participantes y la competencia por el uso de los recursos antes mencionada, los pescadores están nucleados en tres cámaras, lo que dificulta sensiblemente las posibilidades de realizar acuerdos estables. Actores heterogéneos, mayor competitividad por el uso, demandas sociales crecientes, reconocimiento de la necesidad de lograr un desarrollo sustentable, que reduzca los desequilibrios y favorezca la inclusión refuerza la necesidad y la complejidad de diseñar e instrumentar formas alternativas de hacer política a partir de nuevos paradigmas de intervención política más participativos.

Y en este sentido, si bien la pesca artesanal ha sido desde siempre una actividad desarrollada dentro del estuario, fundamentalmente el emplazamiento

del puerto y de las empresas del polo petroquímico, la han ido desplazando. Por otro lado, Bahía Blanca y la región se han constituido como localidades a espaldas del puerto, donde este resulta simplemente un área de servicios y no un lugar de reunión y paseo por parte de los habitantes. Esta circunstancia, entre otras llevó a que la pesca artesanal fuese ignorada durante años; hasta que sobre fines del 2009 comenzaron a sucederse una serie de enfrentamientos entre las cámaras de pescadores, los gobiernos provinciales y municipales y el puerto. Recién allí, y a partir de la violencia con qué se fueron dando estos acontecimientos comenzaron a tomar estado público.

A partir de allí se han instrumentado políticas desarrolladas por el CGPBB y las autoridades locales y provinciales para compensar las mermas en la pesca, o para lograr que los pescadores artesanales se dediquen a actividades alternativas. Los instrumentos utilizados han ido desde la entrega de subsidios a cambio de permisos de pesca, hasta la entrega de lanchas con motores mayores para impulsarlos a mar abierto fuera del estuario. Aún así, inclusive habiendo entregado el permiso correspondiente, los pescadores sin alternativa cierta continúan pescando en condiciones cada vez de mayor vulnerabilidad. Por otro lado, la instrumentación de entrega de ayudas económicas en concepto de compensación y reconversión fue motivo de nuevos conflictos.

De hecho, a fines de diciembre de 2009 los trabajadores del sector, en asamblea decidieron aceptar un subsidio de 800.000 pesos a distribuir entre unos 200 pescadores artesanales. Sin embargo, en enero de 2010; un grupo de 20 pescadores artesanales del puerto de Bahía Blanca denunciaron que la cámara que los agrupa no les había otorgado el subsidio que les correspondía por un monto de 4.080 pesos. Según algunos de los damnificados, esto ocurrió porque [no habían participado de los piquetes](#) realizados por la contaminación de la ría y por tener "diferencias de criterios" con la dirigencia de la Cámara. Además, denunciaron que muchas personas que recibieron subsidios no eran trabajadores de la pesca. Unas 40 familias se declararon damnificadas. Hubo denuncias contra el Presidente de la Cámara de Pescadores Artesanales por irregularidades en el otorgamiento de los subsidios.

Frente a esta situación a mediados de 2012, el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca decidió otorgar un nuevo subsidio a aquellos pescadores que habían desarrollado la actividad en forma ininterrumpida desde enero de 2010 dada la difícil situación coyuntural que atraviesa la pesca artesanal y de pequeña escala local. Asimismo suscribió un convenio de colaboración y asistencia para el ordenamiento y reconversión de la capacidad productiva y comercial del sector pesquero de la ría de Bahía Blanca. Adhirieron a la iniciativa la Cámara Propietarios y Armadores de Pesca de la Ría de Bahía Blanca y Bahía Unión, la Asociación de Pescadores Artesanales de la Ría de Bahía Blanca, y la Cámara Unión Pesquera, Artesanal y Comercial de Ingeniero White, Puerto Rosales y Bahía Unión. Los objetivos serían la realización de un relevamiento de las características de la comunidad pesquera activa, incluyendo las etapas de industrialización y las técnicas de la flota artesanal y no artesanal que opera sobre los recursos a partir de una encuesta. A su vez se solicitará a las autoridades competentes de orden nacional y provincial que elaboren estudios para estimar la biomasa de las especies, su desarrollo y evolución estacional en la ría local.

Por último, se resolvió ampliar la Comisión de Pesca (que viene desarrollando un relevamiento a pedido del CGPBB), con la incorporación de un representante titular y un suplente de las 3 asociaciones pesqueras, en un nuevo equipo de trabajo. (Prensa CGPBB). Esta situación abre la posibilidad de generar un ámbito más participativo donde acordar las políticas a instrumentar. Pero el hecho de que instituciones públicas y privadas, junto a las empresas locales, puedan cooperar en proyectos comunes de carácter innovador es una instancia compleja, que requiere la creación de un clima de confianza, de cierta “cultura solidaria”, que en términos generales es difícil de alcanzar, y el rol de las personas y organizaciones que trabajan para conseguir la concertación resulta de especial importancia (Esparcia, Noguera y Buciega, 2001). La falta de redes locales de cooperación puede constituir un obstáculo para las prácticas innovadoras que mejoran la competitividad y permiten instancias de desarrollo con inclusión social. Algo similar sucede si no hay un involucramiento de los poderes locales en la generación de proyectos comunes ya que esto dificulta la gestión concertada del territorio, la aparición de proyectos de innovación social.

Una innovación social es un cambio logrado por los actores sociales para responder a una aspiración, satisfacer una necesidad, dar una solución o aprovechar una oportunidad con el fin de modificar las relaciones sociales, transformar un marco de acción o dar lugar a nuevas orientaciones culturales. Combinando las innovaciones, ellas pueden llegar a tener, a largo plazo, una fuerza que sobrepasa el marco del proyecto inicial (empresas, asociaciones, etc) y representa una apuesta que cuestiona los grandes equilibrios sociales existentes. Se convierten, entonces, en una fuente de transformaciones sociales y pueden contribuir al surgimiento de nuevos modelos de desarrollo. (Klein y Fontan 2004). Los actores públicos, privados y de la sociedad civil tienen cada uno un rol dentro de las experiencias de naturaleza asociativa. Un ejemplo de espacio de gestión compartida lo constituye la creación de la Terminal Pesquera Ecológica en Monte Hermoso.

Este proyecto asociativo con importante impacto para la pesca artesanal comenzó a gestarse también en el año 2009. Consistía en la construcción de una planta para el procesamiento y conservación del pescado con el propósito de agregar valor y generar un producto de calidad. La iniciativa surge desde la cámara de pescadores, una institución con más de 15 años de antigüedad. La planta fue construida en tierras fiscales y es de propiedad municipal, y su administración será tripartita: representantes del municipio, del sector pesquero y un técnico encargado del gerenciamiento. La modalidad de funcionamiento quedó plasmada en un contrato que firmaron el Municipio de Monte Hermoso y la Cámara de Pescadores Artesanales Monte Hermoso-Pehuen C6 en los últimos días del año pasado. La Municipalidad cedió en comodato las instalaciones y se crea una cooperativa de pescadores para viabilizar la comercialización del producto.

El dato distintivo e innovador del proyecto, además de su carácter asociativo y modalidad de organización, es que se espera que la planta sea sustentable no solo econ6micamente sino tambi6n en el plano ambiental, ya que estar6 dotada de un biodigestor para tratar los residuos l6quidos y s6lidos produciendo el biog6s necesario para su funcionamiento y fertilizantes org6nicos aptos para

ser utilizados en la agricultura. Se estima una producción de 80 a 150 metros cúbicos de biogas por día, dependiendo de la temperatura ambiente y con un poder calorífico de 5.000 calorías por metro cúbico, lo que puede ser utilizado como energía calorífica directa, para la producción de electricidad o con ambos fines.

La sala de tratamiento de gases de la planta industrial posee un gasómetro desde el cual se alimentarán los artefactos de calefacción y agua caliente. A su vez se instalará, dentro de la misma sala, un generador de energía eléctrica trifásica impulsado por un motor de cuatro tiempos alimentado desde el mismo dispositivo.

Las instalaciones que alcanzan una superficie cubierta de 534 metros cuadrados permitirán el procesamiento del pescado en tres cámaras de frío; salas de lavado del producto, de fileteado, de empaque, además del área de manejo y distribución de gas.

La producción diaria promedio estimada para procesar es de 200 cajones de pescado y a partir de que la misma resulta insuficiente para que sus desechos sean utilizados para la producción de harinas de pescado, es que se decidió incorporar la posibilidad de tratar los residuos sólidos y líquidos para la generación de energía y fabricación de abonos orgánicos. Esta característica la convierte en una planta industrial ambientalmente y económicamente sustentable por eliminar emisiones gaseosas, líquidas y sólidas con un aprovechamiento energético.

Está prevista la construcción de una cámara de fresco con capacidad para 600 cajones de pescado y una máquina industrial de fabricación de hielo en escamas, lo que permitirá, en un principio, que los pescadores puedan retener su producción por más tiempo y negociar precios más convenientes, por la posibilidad de vender pescado procesado (descamado, eviscerado y fileteado o trozado), cuyo valor es muy superior al entero. El empleo directo vinculado a la planta es de entre 30 y 45 empleados.

La primera etapa de la planta comenzaría a funcionar durante este año y permitiría el acopio del pescado. Sin embargo, por problemas vinculados a un hecho criminal ocurrido en la localidad de Monte Hermoso que movilizó a toda la sociedad local y desencadenó movimientos y revueltas la cámara de pescadores decidió postergar el inicio de las actividades, aunque se seguían con las obras tendientes a la finalización de la planta.

A su vez desde el municipio se estaban llevando a cabo cursos específicos de capacitación desde el centro de formación profesional. El primero, un curso de fileteo había contado con la asistencia de 21 personas.

Estas medidas fueron complementadas con la entrega de subsidios destinados a distintos objetivos. En octubre de 2014 la Cámara de Pescadores Artesanales recibió 7 mil pesos destinados a la refacción y acondicionamiento de su sede por parte de las autoridades del gobierno local. Posteriormente, el municipio les otorgó una ayuda económica destinada a la compra de elementos de seguridad para dotar a aquellas embarcaciones que realizaron la inspección de cascos y armamentos a cargo de Prefectura Naval Argentina, sobre fines del año pasado y que fueran observadas. Según palabras del presidente de la Cámara "La intención de la Cámara es colaborar, a través de este subsidio, en la compra de elementos necesarios de todos los que se presentaron a la

inspección y desean ponerse en regla para seguir trabajando no solo en la renovación de los permisos de este año sino también en conseguir aquellos que nos corresponden y hoy no tenemos". La idea es que todos los pescadores puedan cumplir las reglamentaciones.

## REFLEXIONES FINALES

El cambio tecnológico y las transformaciones ocurridas en las últimas décadas han contribuido a mejorar las condiciones de vida y la cohesión social del territorio? Qué pasa si se encuentran involucrados recursos de propiedad común? La respuesta es afirmativa en la medida en que se logre la puesta en valor de los recursos de una manera racional y sostenible que permita superar el mero crecimiento económico para generar procesos de desarrollo territorial. En este sentido, es necesario trascender las políticas asistenciales y avanzar en la promoción de iniciativas conjuntas, de nuevas formas de gobernanza.

Tal como se expuso, la adecuada gestión de los recursos comunitarios, requiere de políticas públicas que faciliten el desarrollo de instituciones que promuevan la innovación, el aprendizaje, y posibiliten crecientes niveles de cooperación y el logro de resultados efectivos. Y para ello es necesario un clima de confianza mutua que propicie el asociativismo y permita llevar a cabo proyectos colectivos. En estos términos, la gestión y construcción conjunta de la planta de acopio y procesamiento de pescado se presenta como resultado de la movilización y concertación de agentes, de cooperación entre instituciones con competencia en el territorio, que muestran participación activa de la sociedad en la instrumentación de un proyecto que claramente tiende a mejorar la calidad de vida e inclusión social de los pescadores artesanales. El esfuerzo innovador por parte tanto de los pescadores como del municipio, el comportamiento solidario, genera las bases para un proceso de desarrollo local.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APOSTLE, R. et al.(1998). Community, State, and Market on the North Atlantic Rim. Challenges to Modernity in the Fisheries. Toronto: University of Toronto Press,

Blaber SJM et al (2000) Effects of fishing on the structure and functioning of estuarine and nearshore ecosystems. ICES J Mar Sci 57.

Caravaca, I y otros (2009), Innovación y desarrollo local en una ciudad media de Andalucía. El caso de Antequera (Málaga), Documentos de Trabajo GEDEUR N°3

Casco Montoya, R. (2004). "La zona costera de México: definición" En Rivera Arriaga, E. et al, Eds. El manejo Costero en México. Universidad Autónoma de Campeche. Sermanat, Cety's Universidad, Universidad de Quintana.

Correa et al. (2014) Policy Appraisal Actores locales y modelos de gobernanza sostenible, COmmunity-based Management of EnviromenTAl challenges in Latin America, COMET LA.

FONTAN, Jean-Marc, KLEIN, Jean-Luis et LÉVESQUE, Benoît (dir.) (2003) Reconversión económica et développement territorial. Québec, Presses de l'Université du Québec (Coll. Géographie contemporaine, 340 p. (ISBN 2-7605-1244-4)

FRIEDHEIM, R. L. (1999) Ocean governance at the millennium: where we have been – where we should go. *Ocean and Coastal Management*, Vol. 42, N° 9,

González Poblete, E et al (2013), Propuesta de Política Pública de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal. Informe Final. Proyecto: Estudio para la Determinación de una Propuesta de Política Pública de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal, Subsecretaría de Pesca de Chile.

Klein, JL (2005) Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal *Revista eure* (Vol. XXXI, N° 94), pp. 25-39, Santiago de Chile.

Klein, JL y Fontan, JM (2004) Innovación social y gobernabilidad plural en la reconversión metropolitana de Montreal ¿ Excepción o modelo ? *Les Cahiers du CRISES Collection Études théoriques ET0407*.

KOOIMAN, J. (1999) Social-political governance: overview, reflections and design. *PublicManagement*, 1999, Vol, 1 n° 1, p. 67-92.

Lascano, O (1989), Cien años de pesca costera en Argentina. Informe FAO.

London Silvia, et al. (2012). "Stakeholder Vision on social-Ecological- System Situation in Argentina Case Study". *Community-based Management of Environmental challenges in Latin America COMET LA, Seventh Framework Programme*.

London Silvia, et al. (2013). D4.2: "Stakeholder Vision on problems and drivers related to environmental challenges in Argentina Case Study". *Community-based Management of Environmental challenges in Latin America COMET LA, Seventh Framework Programme*.

Montesarchio, L.A.; lizasoain W.O (1981). Dinámica sedimentaria de la denominada ría de Bahía Blanca,. IADO. Bahía Blanca.

Noceti, B. (2013), Tejedores de redes, pescadores y anécdotas que se desvanecen. Miradas antropológicas en torno a saberes y modo de vida de pescadores artesanales del sudoeste bonaerense. *Anales VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*.

Ostrom, E, (2013) Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo | ISSN 2250-8120 | pp. 5-72 Año II, N.o 1 | Mayo de 2013*.

Ostrom, E, et al (2009) A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems *Science* 24 July 2009: Vol. 325 no. 5939

Perez, M y Ruarte, C. (2013) "Caracterización de la Pesquería Artesanal de la localidad de Monte Hermoso", *Revista de Investigaciones en desarrollo pesquero*, N°22, 59-77

Routaboul, M. (2011); Análisis del sistema litoral de Bahía Blanca (Argentina) en base a los principios de la Planificación y gestión integrada de áreas litorales. La participación ambiental como herramienta clave para una buena gestión. *Maestría en Conservación y Gestión del Medio Natural, Universidad Internacional de Andalucía*

Suarez de Vivero, J.L., Rodríguez Mateos, J.C. y Florido del Corral, D. (2008). La gobernanza en la pesca: de lo ecológico a lo ético, de lo local a lo global. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XII. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Suquele, P., Colautti, D. (2005); La pesca artesanal y comercial en los puertos de la zona de la Ría de Bahía Blanca, Buenos Aires. Subsecretaría de Actividades Pesqueras, Ministerio de Asuntos Agrarios.

**Eje temático 2**

# **Políticas públicas y asimetrías socio-territoriales**



JORNADAS  
DE INVESTIGADORES  
EN ECONOMÍAS  
REGIONALES

---



## Cooperativas cañeras de la Provincia de Tucumán y su fortalecimiento a partir del PROICSA, una política pública para el sector

Silvia Bovari<sup>1</sup>  
Fernando S. Fontanet<sup>2</sup>

### Introducción

Iniciamos este trabajo partiendo de la concepción de que para lograr verdadera inclusión social y un país integrado a partir de sus economías regionales, debe mediar un actor central que equilibre las fuerzas y las relaciones de poder, las cuales indefectiblemente existirán en donde haya relaciones sociales o, en este caso en particular, relaciones comerciales dentro de una misma cadena de valor. Nos referimos puntualmente a la necesidad de contar con un Estado comprometido y activo que medie las acciones entre productores, Ingenios, acopiadores, comercializadores y consumidores, garantizando la igualdad de condiciones y oportunidades, sobre todo cuando la posición dominante de industriales y acopiadores (los poseedores de tecnología y capital) imponen las condiciones sobre los pequeños productores cañeros, (con tenencias precarias de sus tierras y con maquinaria obsoleta).

Entendemos a las políticas públicas como esa herramienta indispensable que medie entre el Estado y la Sociedad. Siguiendo a Ozlack y O'Donnell (1984), estos las definen como "el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social."

Por lo tanto, este concepto será clave para poder problematizar una política pública en particular, destinada al fortalecimiento de un sector productivo específico, pero que está atravesado por diferentes variables y múltiples actores que obligan a una revisión constante de sus miramientos fundacionales y sus objetivos centrales. La coyuntura que atraviesa la realidad de los productores cañeros de Tucumán es por tanto cambiante en cuanto a las definiciones políticas, como estanca en tanto no han podido superar esquemas arcaicos de sumisión a los grandes Ingenios.

Nos referimos puntualmente al **PROICSA**, "Programa para incrementar la Competitividad del Sector Azucarero en NOA", el cual nace en el año 2012 a partir de una iniciativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, y es ejecutado a través de la Unidad de Cambio Rural (UCAR).

A grandes rasgos los objetivos centrales del PROICSA para el incremento de la producción azucarera tiene que ver con establecer estrategias de transformación y diversificación productiva, a través de 5 (cinco) componentes de acción, de los cuales 4 (cuatro) están destinados a Ingenios y grandes

<sup>1</sup> PROICSA - UCAR - [sbovari@hotmail.com](mailto:sbovari@hotmail.com)

<sup>2</sup> PROICSA - UCAR - [fontafer@yahoo.com.ar](mailto:fontafer@yahoo.com.ar)

productores y sólo uno de ellos destinado a los productores cañeros de menor escala (menos de 50 hectáreas).

La estrategia para llegar a los pequeños productores es a través de sus formas asociativas, ya que la mayoría de ellos forma parte de alguna Cooperativa Agraria o de Trabajo, y a su vez, algunas de ellas experimentando los primeros pasos hacia armados institucionales de mayor escala como pueden ser las Federaciones.

En esta línea es indispensable tener en cuenta lo que representa para una provincia como Tucumán, la organización social para garantizar fuentes de trabajo. A lo largo del trabajo se profundizará en este aspecto también.

El programa, por lo tanto, propone facilitar a los productores, a través de estas cooperativas, el acceso a recursos para su capitalización y, por otro lado, capacitaciones técnicas (estén o no cooperativizados) necesarios para el desarrollo de sus capacidades, y permitirles el óptimo desenvolvimiento en el territorio con una inserción exitosa y sostenible en las cadenas productivas locales y nacionales.

Expondremos a su vez, cómo esta política pública en particular, la cual nace con objetivos claros para generar cambios estructurales, encuentra en el trabajo territorial mancomunado con otros actores, una realidad coyuntural que obliga a profundizar la mirada estratégica con los actores menos favorecidos en la distribución de las utilidades de la actividad.

La mirada estratégica en la ejecución del programa resulta central a la hora de problematizar la realidad de los productores cañeros, y las posibilidades concretas de cambiar, algo, de su realidad. El fortalecimiento de los vínculos asociativos en la construcción de un actor sólido a la hora de disputar los espacios, es fundamental para la transformación de sujetos pasivos a sujetos activos, reclamando al Estado los recursos necesarios, como contrapartida a la hora de pensar las políticas públicas, es decir, en el entendimiento de que la relación entre el Estado y la comunidad debe ser dialéctica.

El enfoque metodológico del trabajo es cualitativo a partir de una investigación participante, en el cual se entrevistó y acompañó a 23 cooperativas cañeras de la provincia, en las cuales participan aproximadamente 1730 productores, a través de diferentes instancias de ejecución del programa: armado de planes de acción, capacitaciones técnicas, fortalecimiento institucional, etc.

### **Descripción del PROICSA**

Como mencionamos en la introducción del trabajo, el “Programa para Incrementar la Competitividad del Sector Azucarero del NOA (PROICSA)” nace en diciembre de 2012 como una iniciativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, ejecutado a través de la Unidad de Cambio Rural (UCAR), con el objetivo de promover la competitividad del sector azucarero a través de estrategias de transformación y diversificación productiva.

El Programa está dirigido a todos los actores que componen el complejo sucro-alcoholero del NOA: tanto la industria como los pequeños productores cañeros y sus organizaciones.

Los recursos que dispone provienen del Estado Nacional, a través de un préstamo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

El financiamiento está destinado a: 1) la construcción de nuevas destilerías y/o ampliación de las existentes para la producción de bio-etanol y el tratamiento de efluente y otros residuos, 2) ampliación y mejoramiento de la capacidad de molienda y/o fabricación de azúcar; 3) Instalación de nuevos sistemas de riego presurizado para aumentar la productividad de las plantaciones, 4) fortalecimiento de la estructura productiva y comercial de los pequeños productores de caña de azúcar y sus organizaciones.

Para tal fin, implementa una estrategia de acción integral a través de cinco (5) componentes, cuatro (4) de los cuales están destinados a Ingenios y grandes productores y el quinto de ellos a productores cañeros de menos de 50 hectáreas. La estrategia de estos cinco componentes por lo tanto, está orientada a:

1. Impulsar la transformación de la matriz energética del país.
2. Promover la ejecución de proyectos.
3. Fortalecer la estructura productiva y comercial.

En cuanto al Componente V, el cual nos compete para el presente trabajo, tiene como objetivo central **“fortalecer la capacidad de gestión, la competitividad y la organización de los pequeños productores cañeros”**. A través de su ejecución se buscan los siguientes objetivos específicos:

- Mejorar los rendimientos de la caña de azúcar (t/ha)
- Fortalecer las capacidades de los productores y sus familias
- Promover el asociativismo y fortalecer las cooperativas y asociación de productores para los fines comerciales y productivos
- Mejorar sus posibilidades de gestión y comercialización de sus productos

El programa propone facilitar a los productores, a través de las cooperativas, el acceso a recursos y apoyo técnico necesario para el desarrollo de sus capacidades, y permitirles el óptimo desenvolvimiento en el territorio con una inserción exitosa y sostenible en las cadenas productivas locales y nacionales.

El trabajo del PROICSA se organiza a partir de tres ejes fundamentales:

- Fortalecimiento Socio-organizativo:

“La formación de recursos humanos y fortalecimiento organizacional se constituyen en aspectos fundamentales para los procesos de desarrollo socio-territorial rural. Por eso, este eje se orienta al trabajo sobre los aspectos socio-organizativos que consolidan y mejoran la gestión integral de las cooperativas y asociaciones de productores y la formación de sus dirigentes y asociados.”

- Desarrollo de servicios agropecuarios

“Acciones que apuntan a dinamizar y diversificar la oferta de servicios que las organizaciones brindan a sus asociados (frentes de cosecha, tareas de cultivo, comercialización de la caña, fletes, etc.) y a la comunidad territorial de referencia. Se podrán proponer alternativas de mejoramiento, ya sea a través

del asesoramiento técnico y/o capacitación como de la adquisición de los bienes e insumos necesarios para la consecución de los mismos.”

- Proyectos especiales para la agregación de valor

“Se pretende facilitar la consecución de proyectos productivos que las cooperativas ya estén llevando a cabo o tengan previsto iniciar para beneficio de la organización.”

Por lo tanto, podemos resumir las acciones que el programa desarrolla gradualmente desde sus comienzos, a partir de cinco líneas de acción previstas, a saber:

1.- Asistencia técnica, transferencia de tecnología y extensión: Gestión del cultivo. Producción y distribución de caña semilla y otros insumos.

2.- Difusión y capacitación: Dirigida a productores para la mejora integral de sus procesos de cultivo, cosecha, administración y comercialización. Por otro lado, acciones dirigidas a los jóvenes pertenecientes a familias de productores.

3.- Apoyo legal y asesoramiento comercial: Asesoramiento legal para la regulación de la tenencia de la tierra y constitución formal de asociaciones. Asesoramiento en información de mercado y búsqueda de oportunidades de negocio. Apoyo para la certificación de “buenas prácticas agrícolas”.

4.- Fortalecimiento de la gestión de las organizaciones de productores: Apoyo en la gestión, administración y comercialización para dirigentes y gerentes de cooperativas. Diseño de planes de difusión y comunicación para facilitar el acceso a los asociados. Armado de convenios con entidades educativas, escuelas agro técnicas y establecimientos de educación media, técnica y tecnológica.

5.- Infraestructura interpredial y comunitaria y financiamiento de maquinaria y equipos: Las estrategias son a través de proyectos comunitario. Se financian equipos y maquinarias para cooperativas y asociaciones de productores. También infraestructura interpredial (caminos de acceso, sistemas de drenaje, protección de cuencas, sistema de riego, construcción de depósitos, etc.).

Es importante tener en cuenta la definición que el propio programa hace de su actividad:

*“Si bien el PROICSA es un programa que apunta a la mejora productiva, se plantea una estrategia de intervención acentuada en la interacción con el productor, siendo este un actor social alcanzado por circunstancias más allá de las productivas.”* (PROICSA, 2014:8).

Es decir, a través de este trabajo podremos dar cuenta de cómo un programa que se crea para el fortalecimiento de un sector productivo específico, contemplando dentro de sus beneficiarios a todos los actores de la cadena, pero que incluía de manera marginal a los pequeños productores agrupados en cooperativas sólo por ser generadores de materia prima, produce un importante viraje en la ejecución de la política pública, al punto de resignificar la importancia que estos productores tienen, tanto en lo pertinente a

la producción cañera como también en su reproducción social, frente a las desigualdades que el propio mercado genera.

Entendiendo a los productores como sujetos activos que están siendo vulnerados en sus derechos, y que de no romper la lógica imperante en las relaciones desiguales entre los diferentes actores, se verá comprometida seriamente su continuidad en la actividad y en el territorio.

### **Contextualización del sector azucarero y de la provincia de Tucumán**

La provincia de Tucumán está situada en la región geográfica del Noroeste Argentino, formando también parte de la Región del Norte Grande Argentino. Limita al norte con la provincia de Salta, al este y sur con Santiago del Estero y al oeste y sur con Catamarca.

Es la provincia más pequeña, y a su vez de las que mayor diversidad climática presenta: Al este con llanuras que forman parte de la región chaqueña, llamadas pampas de Tucumán. Al oeste con tres cadenas montañosas, al norte con las Cumbres Calchaquíes pertenecientes a la Cordillera Oriental, con un bioma propio del chaco serrano; al sur se encuentra la Cadena del Aconquija, el cordón más septentrional perteneciente a las Sierras Pampeanas, con bioma de yungas. La unión entre estos dos cordones se produce en el Valle de Tafí, donde abundan los prados y los céspedes montañosos. En el extremo noroeste de Tucumán, se encuentra una tercera cadena montañosa, las Sierras de El Cajón o Quilmes, que delimitan los Valles Calchaquíes, con bioma de monte y pre-puna. Al noreste, las Sierras Subandinas representadas por las Sierras de Burruyacú, con bioma de yungas.

Esta particularidad en su diversidad climática y geográfica, hacen que las tierras sean propicias para diferentes cultivos, ya que los deshielos de las montañas hidratan la tierra lo necesario, y las cadenas montañosas evitan los fuertes vientos. Estas razones son las que permitieron que la provincia lleve por sobrenombre “El jardín de la República”.

La población actual de Tucumán, según el último Censo de 2010, alcanza los 1.448.200 habitantes, de los cuales aproximadamente el 20% habita en zonas rurales. En cuanto a la población vinculada a la actividad cañera, estudios de relevamientos propios del programa, encontraron que aproximadamente 20.000 personas de la población total se dedican a estas labores, con una leve proporción mayor en hombres (10.265) que de mujeres (9216).

La Provincia tiene una fuerte tradición en el cultivo de la caña, siendo actualmente el primer productor con el 65% de la producción nacional. Abarcando tanto la producción primaria como las diversas etapas del procesamiento hasta el producto final. De la misma manera que la producción del limón, la palta, el tabaco, y en menor escala la frutilla, el arándano, y los cultivos intensivos de soja, maíz, trigo, porotos y tomates.

En relación directa a la magnitud de la producción es que a su vez es la provincia en donde mayor cantidad de Ingenios hay en actividad. Se trata de 15 Ingenios privados, cuando en provincias como Jujuy y Salta, encontramos 3 y 2 respectivamente. Lo cual presenta características propias que evitan la concentración monopólica, pero que dificultan el control estatal de las

comercializaciones, al no existir al momento un instrumento protocolizado que defienda la actividad del pequeño productor. Es decir, al momento de negociar entre privados (ingenio- productor) son los primeros quienes establecen las condiciones, los tiempos de procesamiento y hasta la calidad final del producto que ingresa, determinando por ende el rinde y el cobro de lo producido.

Aproximadamente 5000 productores primarios se dedican a esta actividad, la mayoría de los cuales residen en zonas rurales o en poblaciones de menos de 1000 habitantes (Giancola *et al.* 2012). Una de las características específicas de este sector tiene que ver con la falta de tecnología para incorporar a la producción, lo cual redundaría en bajos rendimientos en relación al promedio del sector primario cañero. Si tomamos en cuenta el ingreso monetario neto por hectárea, “dados que estos estratos tienen menor poder de negociación con los Ingenios en las condiciones de venta de la materia prima (porcentaje de azúcar recibido de acuerdo al régimen de maquila), la brecha económica llega a valores entre 50 y 54%” (Morandi *et al.*, 2012).

Existe a su vez un profundo arraigo cultural hacia el cultivo de la caña de azúcar. El cual tiene un impacto desde diferentes perspectivas. Por un lado, son productores que heredaron el oficio de sus padres y abuelos, y no conocen o no pueden adoptar, otra forma de llevarlo adelante que no sea desde las labores manuales. Salvo cuando empiezan a participar de espacios asociativos y las relaciones comerciales con los Ingenios les demuestran que si no tecnifican la producción, el rinde de cada hectárea será cada vez menor. En esta perspectiva hay quienes avanzan hacia nuevos procesos, y hay quienes resisten con la producción que puedan lograr y se entregan a lo que el “mercado” tenga para ofrecer. Es decir, relaciones asimétricas entre quien decide el rinde de la caña (dueños de los medios de producción) y quienes sólo tienen por opción aceptarlo (pequeños productores).

Otro de los factores que arrastra el arraigo cultural tiene que ver con la herencia de las tierras, tanto como capitalización patrimonial como de continuidades familiares en el trabajo. La situación de tenencia de las tierras es, en una inmensa mayoría, muy precaria. Sus abuelos y padres tuvieron esos campos y los trabajaron, pero no existe documentación legal que respalde esa tenencia, y los coloca en una situación de extremo riesgo en cuanto a la permanencia y en cuanto a la posibilidad de utilizar ese capital para invertir en la producción. Por otro lado, al registrarse actualmente un importante desequilibrio en cuanto al rendimiento por hectárea, teniendo en cuenta los factores económicos coyunturales, resultan una actividad poco tentadora para aquellos que quieren emprender un negocio familiar de la caña de azúcar, de la misma manera que los hijos de los productores, deciden no ocuparse de esas tierras emigrando a las ciudades en busca de nuevos objetivos, tanto en materia de estudio como de diferentes oficios. Lo que hace que hoy por hoy, la franja etaria de los pequeños productores cañeros sea de edad relativamente avanzada. Vale para la ejemplificación un dato extraído de los manuales de diagnósticos del PROICSA (2014), en donde encuentran que el ingreso por actividad cañera en forma exclusiva, alcanza al 93,4% de los productores, mientras que el 63,2% sostiene su economía recibiendo jubilaciones o pensiones en forma complementaria, lo cual da cuenta de esta población

envejecida<sup>3</sup> que no logra generar el recambio generacional para sostener la actividad.

Sobre estos factores el PROICSA trabajó en el territorio de manera coordinada con los mismos productores y con otros actores institucionales como veremos más adelante.

### **Productores azucareros/ productores cañeros**

Nos parece importante para este apartado, realizar una breve pero no menor conceptualización en tanto una diferenciación que surgió de las conversaciones y múltiples entrevistas con los pequeños productores de la provincia.

El PROICSA, como ya comentamos, tiene en sus objetivos principales, promover la competitividad de la industria azucarera del noroeste argentino, a través de estrategias de acción integral y transformación productiva. Pero entendemos que sólo puede llegar a esos objetivos si lo hace de manera participativa con los diferentes actores locales y territoriales, que a fin de cuentas son quienes conocen las problemáticas y las verdaderas necesidades.

Para ello los diferentes equipos técnicos han trabajado en forma pormenorizada con cada uno de los grupos asociativos que integran los productores, en la elaboración de “planes de acción” para llegar al financiamiento necesario para el recambio tecnológico o la incorporación del instrumental necesario (Cosechadoras, tractores, rastras, etc.)

Lo primero que surgió de estas entrevistas tiene que ver con un punto que ha sido mencionado en el apartado anterior y no debe perderse de vista, en cuanto al arraigo de los pequeños productores con la actividad. Tiene que ver con la identificación y distinción que ellos mismos realizan en tanto que se sienten “productores cañeros”, y no “productores azucareros”. Estos últimos como aquellos actores finales de la cadena, que no sólo procesan la caña de manera industrial quedándose con todos los subproductos, sino que son quienes tienen poder de decisión en los mercados y en los espacios de decisión estratégica de la actividad.

Nos parece importante la distinción realizada por los productores en tanto logran identificarse dentro de un mismo colectivo, en la búsqueda de construcción de un actor social que pueda discutir la hegemonía de sus contrapartes en la cadena productiva. Sólo de esa forma podrán lograr ser una voz potente que pueda ser escuchada y torcer las voluntades necesarias para sortear las dificultades que, hoy por hoy, presenta la actividad.

Ser productor cañero, es compartir un mismo oficio milenario. Apostando a una actividad que conocen por oficio y tradición, pero que necesitan de un acompañamiento para lograr la rentabilidad necesaria. Tanto en tecnología aplicada a la materia prima (mejores semillas para la siembra), a las herramientas (maquinaria manual y mecánica) y a los componentes de fortalecimiento institucional de sus espacios de pertenencia.

---

<sup>3</sup> La población de pequeños productores cañeros de más de 65 años representa el 16,1% del total, el cual duplica 8% de la proporción de la población de la provincia (CENSO 2010)

## Cooperativas Cañeras de Tucumán

Los pequeños productores cañeros ven vulnerada su actividad en dos puntos esenciales, por un lado como ya vimos lo que respecta a la capacidad tecnológica, y por otro lo que hace a la comercialización. En donde las desventajas a la hora de negociar con los industriales son determinantes. Por su condición de pequeño productor no pueden percibir el precio y el rendimiento acorde al producto que entregan al Ingenio. De hecho, muchas veces desconocen cuál es el rinde de la producción porque es este último quien lo determina. Por otro lado dependen muchas veces de estas estructuras, ya que carecen de posibilidades de acopio de la producción.

Para poder superar esta dificultad, históricamente se han organizado en cooperativas para poder, a través de la escala, negociar otras condiciones y además lograr otros beneficios, como ser el acceso al financiamiento, el acceso a los recursos de diferentes programas, conseguir mejores precios en insumos, servicios y semillas, asistencia legal para regularizar tenencia de tierra, etc.

Es por eso que cuando hablamos de Cooperativas Cañeras en Tucumán, el porcentaje mayor de ellas está orientado a este tipo de actividad. Sobre un universo de 23 cooperativas con las que se trabajó, 22 son de servicios y comercialización, y sólo una es una cooperativa de trabajo (aún cuando a los efectos desarrolle las mismas estrategias que las otras). La diferencia de la cooperativa de trabajo por sobre las de servicios y comercialización, radica en que esta posee tierras en común que son explotadas por sus miembros, mientras que en las otras cada socios trabaja su parcela.

Aproximadamente 1700 productores cañeros están asociados a algún tipo de cooperativa, lo que representa el 35% de esa categoría de productores de la provincia (PROICSA, 2012).

Si bien en los últimos años el formato institucional de cooperativa fue resignificado y nacieron desde principio de milenio unas 15 cooperativas, la provincia de Tucumán tiene una extensa historia de trabajo, con aciertos y errores, bajó esta figura jurídica. Una profunda crisis azucarera en la década del '60 durante el gobierno de Onganía, derivó en la conformación de grupos federados de cooperativas. Tiempo después algunas de ellas, que concentraron a la mayoría de los productores cañeros, llevaron adelante la experiencia de "La Liga" (11 cooperativas que se organizan en 1986). La resonancia de estas experiencias organizativas fue tan grande que inclusive lograron administrar, tiempo después, un Ingenio propio (Ingenio Nuñorco). Malos manejos de gestión y cuestiones económicos sociales hicieron trunca dicha experiencia, dejando una muy mala imagen a los productores. En palabras de algunos de sus protagonistas, no se lograron realizar las inversiones necesarias para el crecimiento, y dejaron relegado el beneficio del productor.

Encontramos actualmente que 8 cooperativas tienen más de 15 años de experiencia y nuclean un importante número de productores, sobre el total entrevistado superan los 800 socios. Estas cooperativas poseen instalaciones, maquinarias, vehículos y herramientas. En algunos casos incluso, presentan diversidad productiva, lo cual permite el sostenimiento institucional frente a las crisis del sector.

Estas cooperativas de mayor antigüedad, y a la vez de mayor cantidad de socios, comercializan aproximadamente 264.00 toneladas anuales.<sup>4</sup>

Por otro lado, las cooperativas de formación más reciente, al contar con menor cantidad de socios y nacen bajo otra concepción de cooperativismo más vinculado a la Economía Social y Solidaria, presentan estructuras de mayor control democrático y participación institucional. Según el relevamiento realizado, unos 490 socios forman parte de esta experiencia.

En menor grado también presentan cierta estructura en instalaciones y maquinarias. Pero sus proyectos no están tan diversificados y dependen de la comercialización de la caña para el sostenimiento de la actividad institucional, y por ende, de cada uno de sus productores. Aunque algunas de ellas ya presentan ciertos grados incipientes de diversificación, como por ejemplo producción avícola, porcina, frigoríficos, otros cultivos, etc.

En cuanto a la cantidad de caña que comercializan, es significativamente menor a la del otro grupo de cooperativas, no logran superar las 47.000 toneladas anuales.<sup>5</sup>

Existe un tercer grupo de cooperativas de mucha menor escala que presentan debilidades en cuanto a la situación institucional (presentación de balances, libros sociales, etc.) y en cuanto a la situación patrimonial. Aún así, el número de socios que las integran no deja de ser importante (aproximadamente 400). Estas cooperativas necesitan de mayor acompañamiento, tanto del PROICSA, como de la Subsecretaría de Agricultura Familiar con quienes tienen importantes vínculos.

Establecer el número de asociados por cooperativa no es una tarea sencilla en el relevamiento, ya que muchas de ellas tienen una importante rotación según la zafra. Incorporando o desvinculando socios según la actividad. Así como también muchos socios pertenecen a varias cooperativas distintas aprovechando las ventajas de una u otra según el momento y el precio ofrecido en la comercialización.

Dos factores son determinantes para la totalidad de los grupos analizados: la posibilidad de transporte (fletes) de los campos a los Ingenios, lo cual condena a los grupos a no elegir el Ingenio que mejor precio ofrece sino el más cercano, y por otro lado, el precio del azúcar surge en un *mix* de tres variedades, que tienen que ver con los precios de exportación y del mercado interno. Por ejemplo, en la zafra 2013, los precios percibidos estuvieron formados por: 1) azúcar moreno (\$1.24 por kilo, para el 5% de la producción entregada por el productor), 2) azúcar exportación (\$1.40 por kilo, 21.16% de la producción) y 3) azúcar mercado interno de alrededor de \$3 por kilo (73,84% de la producción). El problema emergente es que los costos de la producción y el costo de vida no tienen relación con dichos precios, y por otro lado, esta diversidad es aprovechada por los Ingenios para regular el precio a conveniencia de estos, en perjuicio de los productores.

En esta línea podemos mencionar como estrategias de intervención, la decisión de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de lanzar el Programa "Azúcar para todos", el cual permitió a las cooperativas comercializar un volumen de 336 mil toneladas en el año 2012. Lo cual resulta significativo, ya

---

<sup>4</sup> Referencia año 2013

<sup>5</sup> Referencia año 2013

que por el sistema de maquila con el cual se relacionan con los Ingenios, la forma de pago para recuperar la inversión anual de la cosecha, es vendiendo el producto procesado (azúcar) en diferentes ferias.

### **Emergentes de la intervención del programa:**

Apuntando a mejorar la capacidad de gestión del sector, incrementar la productividad, y alcanzar una mayor integración de las mismas a las cadenas de valor, se estableció una estrategia de intervención que plantea trabajar de manera gradual, y organizado en etapas sucesivas.

En la primer etapa de tres meses de duración, prevista entre abril y junio de 2013, se trabajó en el diagnóstico conjunto de la situación actual de cada cooperativa para el posterior desarrollo de un plan de acción que apunte al mejoramiento integral de sus procesos productivos, comerciales y de gestión, y que deberá ser sostenible en lo económico, productivo, social y ambiental.

Esta etapa inicial se desarrolló a través de reuniones de trabajo en las sedes de las cooperativas, o en lugares de encuentro de los asociados. Esta modalidad se adoptó para propiciar la máxima participación de asociados y los técnicos y profesionales con los que trabajan o les brindan servicios.

Se inicio el contacto con 25 cooperativas cañeras identificadas en el territorio, con el objetivo de, por un lado hacer la presentación general del Programa, y por otro lado, presentar a las cooperativas la estrategia de trabajo de la EEAOC para la instalación de lotes semilleros, la propuesta de fortalecimiento institucional y la asistencia técnica y capacitación brindada por el INTA.

Estas primeras intervenciones se realizaron a partir de una compleja articulación interinstitucional, ya que debían estar representadas todas las organizaciones involucradas a través de los técnicos designados para esa cooperativa o ese territorio. De cada reunión participaban, un mínimo de 8 técnicos.

Estas jornadas, fueron de mucho intercambio. Las cooperativas planteaban su delicada situación institucional, social y productiva. Y veía con mucha desconfianza la presentación de una política pública para el sector azucarero en general y para los pequeños productores en particular.

A causa de políticas públicas anteriores, o la falta de ellas, los pequeños productores estaban atravesando situaciones muy complejas, lo que en muchos casos había generado conflictividades muy fuertes hacia el interior de las cooperativas y en algunos casos la negación para la organización.

Por otro lado, hay que considerar que los pequeños productores están más acostumbrados a realizar acciones intra-prediales y de producción que de asociación y organización sectorial.

Por lo que primero hubo que generar confianza, para luego poder plantear las distintas etapas de la estrategia prevista.

A partir de allí se comenzó a trabajar en la construcción colectiva del estado de situación de las cooperativas en los aspectos productivo, financiero, económico, social, institucional, y organizativo, susceptibles de ser optimizados a través del trabajo conjunto con el PROICSA.

Se realizaron sucesivas reuniones acordadas con las organizaciones a partir del mes de mayo de 2013. De acuerdo a las características propias de cada cooperativa se utilizaron distintas metodologías de trabajo. Se elaboraron estrategias particulares “a medida”, reuniones con todos los asociados, talleres, entrevistas o reuniones complementarias con administrativos, técnicos, productores, etc.

Se desarrolló un conjunto de acciones, donde la prioridad buscada fue alcanzar los objetivos de trabajo establecidos con y para la cooperativa.

Primero fue la búsqueda de información que permita hacer diagnóstico o conocer la situación actual de cada cooperativa. La reunión podría tomar la forma grupo focal, o entrevista grupal o mesa de trabajo, de la que participaron integrantes de la cooperativa que representan a distintos actores dentro de la misma, a saber: técnicos, administrativos o empleados, dirigentes, asociados. Los puntos temáticos a indagar con ellos fueron los que permitieron analizar las relaciones hacia dentro y hacia afuera de la cooperativa, la participación de jóvenes y mujeres, la modalidad de tomas de decisiones, las acciones que llevaban adelante, los aspectos productivos y comerciales, entre otros.

Se desarrolló un proceso de trabajo participativo y gradual pensado “a medida” para cada cooperativa.

Una vez realizadas estas reuniones, la información recabada fue analizada por el equipo técnico y luego se convocó a una nueva reunión con las cooperativas en las que se realizó una devolución de lo tratado en la reunión anterior y se propuso una herramienta metodológica como el FODA y otras equivalente (juego de roles) para llegar a un diagnóstico de la cooperativa en su coyuntura actual y las posibles líneas por las que se podría avanzar en un plan de trabajo. El equipo técnico luego trabajó en el estudio de posibles alternativas de intervención.

El objetivo era realizar en forma conjunta un análisis de la situación de la cooperativa, que ponga el eje y el acento en la cooperativa como unidad de análisis, para conocer cuáles son los obstáculos más allá del precio del producto a comercializar.

En una siguiente reunión de trabajo colectivo el PROICSA presentó a la cooperativa distintas alternativas para la elaboración conjunta de un PLAN de ACCION. Para esta jornada se utilizaron metodologías para propiciar la participación de la mayoría de los socios.

A partir de allí se definieron las propuestas más viables (alineadas con los objetivos del PROICSA), y se acordó con las cooperativas la formulación de los PLANES de ACCION a ejecutar en una etapa posterior, previa aprobación de un comité de evaluación.

Para ello se procuró:

- Analizar los problemas y obstáculos que tienen a través de técnicas de diagnóstico participativo (elaboración de un árbol de problemas, FODA, etc.).
- Analizar y evaluar del uso de las instalaciones y equipos comunes para el servicio de los asociados

- Conocer los volúmenes de producción y comercialización que maneja la cooperativa, sus arreglos internos, los servicios que presta y los excedentes que obtiene.
  - Conocer las propuestas existentes para la mejora de su gestión.
  - Realizar proyecciones, análisis de alternativas de inversión, etc.
  - Elaborar un plan de trabajo en el que se estipulen presupuesto y cronograma

Para esta estrategia, desde el PROICSA se constituyó un equipo técnico interdisciplinario (constituido por profesionales de las áreas productiva, económica y financiera, administrativa y social) que acompañaron a las cooperativas participantes en la elaboración de su PLAN DE ACCION. Los equipos siguieron un protocolo de trabajo, pautas metodológicas comunes, y un conjunto de herramientas técnicas, previamente estandarizadas desde el programa.

Este equipo coordinó el proceso por el cual cada cooperativa cañera, partiendo de sus necesidades propias, desarrolló un plan de acción para el mejoramiento de su situación actual. Es importante remarcar, que sólo se tiene en cuenta los aspectos a los que el PROICSA contempla dar respuesta, en función de sus objetivos y alcances. Debiendo articularse con otras instituciones u otras instancias gubernamentales algunas demandas y necesidades surgidas en el seno de las reuniones con las cooperativas, como cuestiones de diversificación productiva, salud, educación, etc.

El equipo del PROICSA relevó toda la información de la cooperativa pertinente para esta etapa de trabajo; y, sin esperar a finalizar dicha etapa, fue canalizando situaciones y problemas de rápida resolución que puedan estar afectando el funcionamiento de las mismas. Situaciones tales como: regularización institucional, necesidades de los jóvenes relacionados con las cooperativas, pequeñas obras, etc.

Las cooperativas debían reunir los siguientes requisitos:

- Ser una cooperativa de productores cañeros cualquiera sea su tamaño
- Tener un mínimo de dos años de funcionamiento como organización, (o fecha de fundación hasta el año 2011)
  - Tener al menos el 80 % de los socios inscriptos y participando de las actividades de extensión del PROICSA a través del INTA y la EEAOC.
  - Tener la matrícula INAES activa, los balances presentados y auditados por este organismo, y las autoridades designadas por asamblea (se acompañó a las cooperativas interesadas en participar del Programa con el cumplimiento de estas formalidades, antes de iniciar las acciones vinculadas con el financiamiento de los proyectos.)
  - Aceptar trabajar con un equipo de profesionales para la definición de un Plan para el mejoramiento de la gestión de la producción de la cooperativa, que se elaborará conjuntamente con la cooperativa.

Aspectos claves que se identificarán en esta primera etapa:

- Necesidades de regularización institucional para iniciar las acciones inmediatamente

- Deficiencias de gestión, administración y comercialización de la cooperativa
  - Necesidades para la mejor difusión y comunicación de las cooperativas hacia sus asociados
  - Jóvenes relacionados o involucrados en las cooperativas
  - Necesidades de obras menores, infraestructura inter-predial, etc.

El objetivo del Plan de trabajo para el mejoramiento de la gestión de la producción de la cooperativa apuntó al desarrollo sostenible (económico, ambiental y social) de la cooperativa.

Este incluye, actividades de fortalecimiento institucional, mejora de los servicios que brinda a sus asociados, actividades de asistencia técnica, capacitación, compra de maquinarias y construcción de obra civil, actividades de fortalecimiento institucional, desarrollo productivo y generación de excedentes. El plan se propone facilitar los recursos y el apoyo técnico necesarios para el desarrollo de capacidades que les permitan un óptimo desenvolvimiento en el territorio y una inserción exitosa y sostenible en las cadenas productivas locales, nacionales e internacionales.

### **Prácticas aprendidas (o buenas prácticas)**

Habiendo analizado algunas de las intervenciones desde el programa a partir de las vinculaciones institucionales entre diferentes actores, quisiéramos mencionar muy especialmente lo que significa para el éxito del programa, tanto lo hecho actualmente en los 3 años de gestión del componente V, como lo proyectado en el marco de la continuidad del programa, el haber trabajado a la par de las Cooperativas en el territorio, y no desde un escritorio en un ámbito ministerial. La cercanía a los actores y el relato en primera persona de las problemáticas y necesidades, no podrían problematizarse si no fuera por la predisposición a una “escucha activa” por parte de los técnicos del PROICSA y del resto de las instituciones. Es decir, si la ejecución del programa se hubiera circunscripto a lo proyectado en los lineamientos básicos, seguramente el aprovechamiento de los recursos no hubiera sido el óptimo, y muchas de las necesidades de los pequeños productores no podrían haber sido atendidas.

Por ejemplo en cuanto al aprovechamiento de las maquinarias invertidas. Un mal diagnóstico resultaría negativo ya que la cooperativa, si bien podría capitalizarse, a lo mejor esas máquinas no eran las que necesitaban para el tipo de producción, o bien por ser escasas, o bien por ser de mayor envergadura.

De la misma manera, la capitalización de la cooperativa con una nueva máquina, sin tener en cuenta los procesos previos institucionales de organización del trabajo, coordinación del mantenimiento, control del desgaste y de los insumos, reglamentos internos para el uso, podría impactar negativamente en cualquier grupo. Y lo que a priori está pensado como positivo, en las prácticas no lo representa.

Por lo tanto, consideramos que si bien el acompañamiento financiero y de fortalecimiento de las cooperativas en cuanto a la tecnificación y modernización

es necesario, puede ser muy contraproducente si llega en un momento inadecuado o con cierta debilidad institucional.

Al respecto resultó positiva y necesaria la complementariedad con otros actores vinculados al PROICSA, como la UCT ( Unidad de Coordinación Territorial), la Estación Experimental Agropecuaria Obispo Colombres (EEAOC) y el INTA, quienes también trabajan en el territorio con otras capacidades técnicas. Al igual que con la Subsecretaría de Agricultura Familiar. En esta línea también es clave el trabajo articulado con las Universidades Nacionales, tanto la de Tucumán para el trabajo técnico y específico de manejo de la maquinaria y “frente de cosecha”, como lo hecho con la Universidad Nacional de Quilmes en cuanto a la formación a los socios de las cooperativas para el fortalecimiento institucional y capacitaciones en cooperativismo.

Dentro de esta última articulación, no puede dejar de mencionarse que los esquemas de capacitaciones no sólo fueron orientados a los cooperativistas, sino también a los técnicos del programa, en un formato de “formación de formadores”, pensando en las capacidades instaladas que deben quedar en el territorio una vez que el programa se retire de la intervención. Esto es pensar en una política con proyección futura que busca el empoderamiento de los grupos y los técnicos, más allá de los objetivos específicos con el cual fue pensada la intervención.

Otro punto a considerar como prácticas aprendidas o emergentes, tiene que ver con comprender que a partir de la unión de los productores pueden lograrse grandes cosas. Si bien la idea de trabajar sobre esquemas cooperativos estuvo planteada desde los objetivos centrales, por ser facilitador en la llegada a los pequeños productores, surge de la misma intervención la necesidad de recuperar la historia trunca e impulsar, desde los mismos técnicos y socios de las cooperativas en una idea de gestión compartida, la necesidad de impulsar esquemas asociativos de segundo grado. Es así como actualmente se están dando los primeros pasos en miras a concretar una Federación y otro tipo de organizaciones, que logren unir a los grupos cooperativos, aún en sus diferencias, para lograr el salto cuanti y cualitativo que se necesita para que el trabajo del cañero sea reconocido y dignificado como corresponde.

### **Conclusiones**

A partir de un análisis cualitativo de la experiencia de los últimos 3 años de gestión del PROICSA, este trabajo se propuso un ejercicio de reflexión en cuanto a cómo se piensan las políticas públicas del Estado en miras al fortalecimiento de un sector específico. O una cadena productiva en particular, y los emergentes que surgen a la hora de intervenir. Entendiendo que si no se hacen de manera participativa con los mismos actores que conocen sus necesidades y demandas, puede cometerse errores técnicos que, pese a las buenas intenciones, impacten negativamente en los grupos y atenten con la continuidad de la producción. Entendiendo que tras el trabajo de una cooperativa y su relación con los Mercados y con los ingenios, hay familias que deben su reproducción social al éxito de esta actividad, y que es tal el estado de vulnerabilidad en la que se encuentran que una mala decisión puede generar impactos negativos de carácter inimaginable.

Concluimos también que para que estas acciones logren sus objetivos, es necesaria la participación y decisión de muchos actores que trabajen en conjunto, pero por sobre todas las cosas, la participación activa de un Estado presente que asuma el compromiso de velar por los sujetos menos favorecidos en la relación asimétrica que encierra a los productores cañeros y los productores azucareros.

En esta línea se promulgó en marzo de 2013 la Ley N° 8573 de interés público y provincial, la cual crea el “Instituto de Promoción del Azúcar y Alcohol de Tucumán”, con el objetivo de arbitrar las medidas para garantizar el mercado interno nacional de azúcar, estimular la producción de alcohol elaborado de la caña, promover el desarrollo del bioetanol, contribuir al desarrollo de la actividad en general, etc. Es decir, garantizar toda la producción del sector, incluyendo dentro del último punto una política de protección a los pequeños productores para garantizar la ecuanimidad en las cadenas productivas. Dejamos a consideración de lo que pase a futuro si dichas iniciativas encuentran respaldo en la realidad de los pequeños productores cañeros.

Las instancias participativas y de gestión asociada de los recursos (entre cooperativas y entre técnicos y actores sociales) favorecen la intervención y la identificación de las problemáticas “haciendo” desde el territorio, y a partir del trabajo articulado y proyectado a futuro.

### **Bibliografía**

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, O. (comp.), Teoría de la burocracia estatal, Buenos Aires, Paidós.

Caracterización de las cooperativas de productores de caña de azúcar de Tucumán.- 1ra. Edición.- CABA. Eudeba; PROICSA, 2014

Características socioeconómicas de los pequeños productores de caña de azúcar de Tucumán.- 1ra. Edición.- CABA. Eudeba; PROICSA, 2014

Características sociodemográficas de los pequeños productores de caña de azúcar de Tucumán.- 1ra. Edición.- CABA. Eudeba; PROICSA, 2014

Golsberg, C y Pilatti, O (2009) “Desarrollo tecnológico junto a los pequeños cañeros tucumanos. Estado Nacional, proceso y desafíos” Ponencia presentada en VI Jornadas interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. INTA- CIPAF

Ramos, A *et al* (2014) “Sistematización de Experiencias de Intervención territorial en el sector de la Agricultura Familiar” Estudios Estratégicos, UCAR

Giancola, Silvana *et al* (2012) “Factores que afectan la adopción de tecnologías en el cultivo de la caña de azúcar en la Provincia de Tucumán: un enfoque cualitativo”. Ediciones INTA

Morandi, J. (2012) “Análisis productivo y económico del cultivo de la caña de azúcar, en competitividad y calidad de los cultivos industriales”. Ediciones INTA

Fuentes Web

<http://www.proicsa.gov.ar/>

<http://www.ucar.gob.ar/>



## ¿Cuál es la importancia regional de la asignación de fondos adicionales entre las universidades argentinas?

Mariela Cuttica<sup>1</sup>  
Celeste Escudero<sup>2</sup>

Palabras clave: Programas de Financiamiento, Indicadores de Desempeño, Asignación Regional, Educación Superior.

### Resumen

A partir de las reformas implementadas en el sector universitario en los años 90 en Argentina los recursos estatales entre las universidades nacionales son distribuidos bajo una modalidad combinada entre un presupuesto histórico, cuyo destino es el financiamiento de las actividades en general y los mecanismos de asignación por fondos adicionales para objetivos específicos, tales como objetivos de desarrollo y mejoramiento académico de las instituciones.

El objetivo central de este trabajo es indagar sobre ¿cuál ha sido la importancia regional dada por las universidades a la participación en los fondos adicionales para objetivos específicos?. Para dar respuesta a ello, seleccionamos y construimos para cada universidad un conjunto de indicadores del desempeño académico y económico. Tomamos como año de análisis el 2008 y la distribución geográfica de las universidades atendiendo a su ubicación en su respectivo Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES).

Si bien los resultados arribados en este trabajo resultan de un análisis de corte transversal, para el año 2008, algunas regiones parecen evidenciar mejores indicadores de desarrollo que otras, tales como CPRES 1- región bonaerense y CPRES-3 región centro-oeste. Mientras que desde una perspectiva netamente geográfica, es posible advertir que las regiones más alejadas de los principales centros urbanos del país, evidencian un empeoramiento en los valores promedios de los indicadores de desempeño académico y las asignaciones adicionales al presupuesto histórico. Dejando de lado, en una primera interpretación, la asociación entre Universidades tradicionales o de creación intermedia como las instituciones que presentan un mejor performance.

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba - [maricutt@eco.uncor.edu](mailto:maricutt@eco.uncor.edu)

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales-Universidad Nacional de San Luis – CONICET - [celeste.escudero@gmail.com](mailto:celeste.escudero@gmail.com)

## Introducción

La relación universidad, Estado y sociedad tanto en los países industrializados o en vías de, experimentó a partir de los años '80 diversos y profundos cambios. Siguiendo a Brunner (1994) estas nuevas acciones estaban dirigidas a recomponer las relaciones entre la educación superior, la sociedad y el gobierno, cuyos ejes estaban centrados en la evaluación y el financiamiento, dejando de lado el control administrativo del Estado, propiciando la diversificación de las fuentes de financiamiento de las universidades y donde el Estado continúe financiando las instituciones pero estableciendo pautas, criterios y metas pre-establecidos.

Como respuesta a la crisis de los sistemas, los gobiernos implementaron un conjunto de estrategias de reformas buscando impulsar la competitividad y diferenciación de las instituciones, tomando como eje el financiamiento público ligado a compromisos de calidad y eficiencia. De esta manera el Estado asume un rol de orientación de los sistemas universitarios en vez de intervención directa, promoviendo una preocupación más específica por el contexto productivo, la calidad y la eficiencia, a partir de una mayor responsabilización (accountability) en el uso de los recursos públicos (Cox, 1993; Brunner, 1994; Neave, 1994; Trow, 1998).

A partir de este contexto, las reformas implementadas en el sector universitario en Argentina a partir de la década del '90 los recursos estatales entre las universidades nacionales son distribuidos bajo una modalidad combinada entre un presupuesto histórico, cuyo destino es el financiamiento de las actividades en general y los mecanismos de asignación por fondos adicionales para objetivos específicos, tales como objetivos de desarrollo y mejoramiento académico de las instituciones.

La implementación de estos últimos instrumentos de política pública por un lado, han promovido entre las instituciones involucradas la eficiencia en el uso de los recursos, y por otra parte, su distribución ha considerado el desempeño de las instituciones frente a indicadores de eficiencia y equidad, tales como la relación egresados/inscriptos, la relación auxiliares/ profesores y la cantidad de materias aprobadas por alumnos (Decibe, 1999).

El objetivo central de este trabajo es indagar sobre ¿cuál ha sido la importancia regional dada por las universidades a la participación en los fondos adicionales para objetivos específicos?. Para dar respuesta a ello, seleccionamos y construimos para cada universidad un conjunto de indicadores relacionados con la antigüedad de la institución, cantidad de egresados, cargos docentes, personal no docente, docentes con título de doctor, docentes que perciben incentivo a la investigación y el monto total recibido en concepto de los diversos programas especiales. Tomamos como año de análisis el 2008 y la distribución geográfica de las universidades atendiendo a su ubicación en su respectivo Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES).

La estructura del trabajo cuenta con tres apartados. En el primero de ellos está descrito el criterio metodológico y la construcción de los indicadores empleados. Posteriormente en el segundo apartado se presenta el análisis

cuantitativo de la información recabada. Y por último, en el tercer apartado están esbozadas las consideraciones finales.

## I. DISEÑO METODOLÓGICO

Este trabajo de carácter exploratorio tiene una estructura de análisis cuantitativo. La fuente de información utilizada corresponde al anuario publicado por la Secretaría de Políticas Universitarias del año 2008. La elección de dicho periodo de estudio obedece a dos razones: por un lado, consideramos que el mecanismo de asignación de recursos por programas era una práctica afianzada de financiamiento, ya que había comenzado en los años ´90; y por otro lado, los programas implementados revestían una gran diversidad respecto de los múltiples objetivos perseguidos y un gran alcance de los mismos entre las Universidades Nacionales (UN en adelante). A continuación es detallado la construcción de las categorías de análisis.

### La Construcción de los Indicadores

En el año 2008 el sistema de educación superior argentino contaba con 38 universidades nacionales clasificadas en siete regiones geográficas según su respectivo CPRES. Para llevar a cabo la exploración se consideran diversos indicadores de desempeño académico y económico de las instituciones, como así también uno que refleje su dimensión histórica.

Entre los indicadores de desempeño académico que elaborados para cada universidad se encuentran: 1) la relación cantidad de alumnos respecto a los docentes de dedicación exclusiva equivalente<sup>3</sup> (Alumnos/DEE); 2) el número de egresados respecto al número de alumnos (Egresados/Alumnos); 3) el número de no docentes en relación a la cantidad de docentes de dedicación exclusiva equivalente (NoDoc/DEE); 4) la cantidad de docentes investigadores que perciben el incentivo en proporción a la cantidad de docentes de dedicación exclusiva equivalente (DocInc/DEE); y 5) la cantidad de docentes con título de doctorado como razón de la cantidad de docentes, dato obtenido solamente para el año 2009, (Do/Doc).

Mientras que los indicadores de desempeño económico incluyen el total de financiamiento adicional según universidad recibido en concepto del "Programa de Incentivos a Docentes Investigadores y de montos asignados por Programas Especiales". Para el año 2008 se venían implementando 17 programas especiales que atendían diversos objetivos, de manera que ha sido posible clasificar 13 programas en 4 grupos con finalidades comunes y restaron 4 programas sin agrupar por exhibir cada cual un propósito determinado diferente. Su detalle de clasificación se muestra en el Cuadro 1 a continuación. Así el primer agrupamiento (A) concentra los programas que persiguen el objetivo de "mejoramiento de la enseñanza", para la fecha eran tres los programas vigentes. En el segundo grupo de 6 programas (B), se encuentran los "proyectos de apoyo" donde la finalidad se encuentra abocada a la

<sup>3</sup> La cantidad de Docentes de Dedicación Exclusiva Equivalente resulta de aplicar la siguiente fórmula: DEE= (Cantidad de Docentes Exclusivos+0.5\*Cantidad de Docentes Semi-Exclusivos+0.25 Cantidad de Docentes Simples).

formación de recursos humanos, a la consolidación de actividades de investigación, transferencia y vinculación y a la articulación interinstitucional. El tercero (C) agrupa a dos programas de "vinculación con la sociedad" que tienen una finalidad extensionista. Otros dos programas pueden ser clasificados en un cuarto grupo (D) por sus fines de "promoción y cooperación", por un lado promueven la comunicación de toda la oferta académica y por otro, auspician procesos de integración con distintas organizaciones internacionales de universidades, particularmente en el ámbito del MERCOSUR. Finalmente los 4 programas restantes (E) tienen múltiples objetivos diferentes entre sí. El programa Seguridad de las UN, asigna fondos para emergencia de los edificios universitarios. El programa Fonid afecta recursos para docentes de nivel medio de instituciones oficiales dependientes de las UN. El programa Proun apoya el desarrollo de universidades nuevas. Y los contratos programas tienen por objetivo fortalecer la capacidad institucional de manera integral.

Cuadro 1: Clasificación de los Programas Especiales, Año 2008

Objetivo	Programas Especiales
A-Mejoramiento de la Enseñanza	1-Promei 2-Promagro 3-Promfyg
B-De Apoyo	4-Técnicos Informáticos 5-Inter-U 6-Artifec 7-Prosoc 8-Autoevaluacion de Arquitectura 9-RRHH Académcos
C-Vinculación con la sociedad	10-Fundar 11-Voluntariado Universitario
D-Promoción y cooperación	12-Promoción de la Universidad 13-Cooperación Internacional
E-Otros	14-Seguridad de las UN 15-Fonid 16-Proun 17-Contratos Programas

Fuente: elaboración propia en base a Anuario SPU.

Respecto del indicador de tradición para reflejar la dimensión histórica fueron definimos tres tipos de universidad de acuerdo a su antigüedad: la *Tradicional* (T) cuya fecha de creación es hasta el año 1959; la *Intermedia* (I) cuya fecha de creación es entre los años 1960 y 1987; y la *Nueva* (N) cuya fecha de creación es desde 1987 en adelante. Resultando una agrupación de las 38 instituciones universitarias en un 24% (9 universidades) tradicionales, en un 47% (18 universidades) intermedias y en un 29 % (11 universidades) nuevas, cuadro 2.

Para analizar la importancia regional de la distribución de la asignación presupuestaria por fondos adicionales fue definida la ubicación de la UNC en su respectivo Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). El sistema de Educación Superior de Argentina está organizado en siete regiones, y cada una está coordinada por un Consejo Regional que articula entre las instituciones de educación superior universitarias y las no universitarias con las autoridades nacionales. Las siete regiones según su CPRES son: 1-Bonaerense, 2-Metropolitana, 3-Centro Oeste, 4-Centro Este, 5-Noreste, 6-Noroeste y 7-Sur.

Cuadro 2: Tipo de universidad según su fecha de creación  
Año 2008

Tipo de Universidad	Cantidad	Proporción
T	9	24%
I	18	47%
N	11	29%
Total	38	100%

Fuente: elaboración propia en base a Anuario SPU.

Una dificultad metodológica presenta la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) que clasifica en más de una región si se tiene en cuenta la localización de las diferentes sedes en el territorio nacional. Su principal inconveniente radica en que no se cuenta con información desagregada, excepto el número de egresados. Atendiendo a los valores de ese indicador la UTN concentra más del 40% de sus egresados en el CPRES Metropolitano, por dicha razón en este trabajo hemos asignado esa área geográfica a esta institución universitaria<sup>4</sup>. De esta manera las UN que agrupa cada región pueden observarse a partir del Cuadro 3.

Cuadro 3: UN correspondientes a las regiones CPRES, Año 2008

CPRES						
1-Bon	2-Met	3-Coes	4-Ces	5-Nea	6-Noa	7-Sur
(I) Centro PBA	(T) UBA	(N) Chilecito	(I) Entre Ríos	(N) Formosa	(I) Catamarca	(I) Comahue
(T) La Plata	(N) Gral. San Martín	(T) UNC	(T) Litoral	(I) Misiones	(I) Jujuy	(I) La Pampa
(I) Luján	(N) Gral. Sarmiento	(T) Cuyo	(I) Rosario	(T) Nordeste	(I) Salta	(N) Patagonia Austral
(I) Mar del Plata	(N) La Matanza	(I) La Rioja			(I) Santiago del Estero	(I) Patagonia S J Bosco
(T) Sur	(N) Lanús	(I) Río Cuarto			(T) Tucumán	
(N) Noroeste	(I) Lomas de Zamora	(I) San Juan				

<sup>4</sup> La información fue suministrada por el Departamento de Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias, Anuario Estadístico 2012.

PBA						
	(N) Quilmes	(I) San Luis				
	(N) Tres de Febrero	(N) Villa María				
	(T) UTN					

Fuente: elaboración propia en base página web SPU,  
<http://portales.educacion.gov.ar/spu/cpres>.

## II. LOS RESULTADOS

En base a los valores promedios de los indicadores diseñados de las UN agrupadas en cada región, intentamos caracterizar cada una de ellas atendiendo las diferencias y similitudes más relevantes que surgen de la lectura de los valores mencionados; los indicadores se exponen en los Cuadros 4 y 5.

✓ **CPRES 1-Región Bonaerense:** está constituida por seis UN agrupa seis universidades nacionales: Centro de la PBA, La Plata, Luján, Mar del Plata, Sur y Noroeste de la PBA, de las cuales dos son tradicionales, tres intermedias y una nueva, lo que representa un 22%, 17% y 9% en el total de las UN respectivamente. Respecto de los **indicadores de desempeño académico**, ésta región tiene un muy buen performance: se destaca del resto por la formación de los docentes en las carreras de doctorados, y el ratio Docente incentivo/DEE alcanza un valor medio; Alumno/DEE, y No docente/DEE tienen valores bajos; mientras que Egresado/ Alumno lo posiciona en 5° lugar entre las regiones. La **asignación adicional de fondos** esta región presenta un característica particular, se destaca por el monto promedio recibido por el programa de incentivos a docentes investigadores y por programas de Vinculación con la sociedad (C) y los agrupados en otros programas (E). Es la segunda región en importancia por recibir financiamiento por programas de Apoyo (B) y por los de Promoción y Cooperación (D). Mientras que el financiamiento por programas (A) referidos al Mejoramiento de la enseñanza es relativamente más bajo.

Cuadro 4: Valores promedios por región CPRES de los indicadores de desempeño, Año 2008

REGIO N	ALUM/ DEE	EGRE S/ ALUM	NODO C/ DEE	DOCIN C/ DEE	DO/ DOC
1-Bon	19,05	0,042	0,62	0,36	10,6
2-Met	37,67	0,048	1,13	0,23	5,6
3-Coes	17,15	0,058	0,64	0,39	9,3
4-Ces	19,46	0,060	0,64	0,35	7,0
5-Nea	28,28	0,046	0,79	0,28	3,1
6-Noa	22,13	0,028	0,81	0,48	6,2
7-Sur	14,80	0,030	0,59	0,31	5,8

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios SPU.

✓ **CPRES 2- Región Metropolitana:** agrupa nueve UN, de las cuales seis son nuevas, convirtiéndose en la región que más universidades nacionales de reciente creación agrupa, esto es el 55% del total. En cuanto a sus **indicadores de desempeño académico** la valoración comparativa la posicionan desfavorablemente: los promedios de Alumno/DEE y de No docentes/DEE son los más altos, y los indicadores Doctorados/Docentes y Docente incentivo/DEE son los más bajos de las zonas conjuntamente evaluadas. Sólo el indicador Egresado/Alumno alcanza un valor medio. Respecto **a la asignación adicional** no parece estar asociado a su performance: el financiamiento recibido en promedio en programas de Mejoramiento de la enseñanza (A), de Vinculación con la sociedad (C) y por programas de Apoyo (B) se encuentran entre los tres más altos por región. Esto no es posible advertir de los montos promedios en concepto de otros programas (E); los montos de Promoción y Cooperación (D) y por el programa de incentivos a docentes investigadores, ya que están dentro de valores relativamente bajos.

✓ **CPRES 3- Región Centro-Oeste:** concentra ocho UN, de las cuales dos son tradicionales, cuatro intermedias y dos nuevas. Si bien es una región numerosa como la anterior, su performance a juzgar por los **indicadores de desempeño académico** resulta mejor: ocupa el segundo lugar en los indicadores promedios más altos de Egresado/Alumno, Doctorados/Docentes y Docente incentivo/DEE y posee uno de los más bajos indicadores promedio de Alumno/DEE y de No docentes/DEE. En cuanto a la **asignación de fondos adicionales**, el monto percibido por programas de Apoyo (B) es el más alto de todas las zonas; el financiamiento recibido en promedio en programas de Mejoramiento de la enseñanza (A), en concepto de otros programas (E); por los de Promoción y Cooperación (D) y por el programa de incentivos a docentes investigadores están dentro de valores medios. Mientras que la menor cuantía está referida al programa de Vinculación con la sociedad (C).

✓ **CPRES 4- Región Centro-Este:** reúne tres UN, dos de ellas intermedias y una nueva. Respecto de su **performance académica** posee indicadores que claramente la favorecen: el promedio de Egresado/Alumno es el más alto, Doctorados/Docentes y Docente incentivo/DEE alcanza importantes valores ubicándola en una situación media; al igual que lo acontecido con Alumno/DEE, No docentes/DEE. Dentro del **financiamiento adicional** es el grupo que más monto recibió en promedio por los programas de Mejoramiento de la enseñanza (A) y de Promoción y Cooperación (D). Es el segundo grupo más favorecido por el programa de incentivos a docentes investigadores, y se destaca esta importancia teniendo en cuenta que son solo tres universidades nacionales las que conforma esta región. Los montos promedios en concepto de los programas de Vinculación con la sociedad (C) y de otros programas (E) son relativamente menores y el financiamiento recibido por programas de Apoyo (B) se encuentran en el más bajo de las regiones.

Cuadro 5: Valores Promedios de los Programas Especiales y del Programa Incentivo a docentes investigadores\*, por región, Año 2008

REGI ON	PROG INCENTIVO	PROG S A	PROGS B	PROGS C	PROG S D	PROG S E
1-Bon	3.203.917	666.89 9	725.585	913.264	267.07 6	3.666.2 78
2-Met	1.784.553	950.68 3	619.793	836.808	182.00 4	1.310.5 06
3- Coes	2.639.210	926.97 8	1.188.0 28	243.085	185.36 9	1.748.8 61
4-Ces	2.664.340	1.438. 597	187.059	367.900	401.99 4	515.58 0
5-Nea	897.308	422.36 0	540.622	418.123	225.99 1	265.01 0
6-Noa	1.820.195	704.87 8	364.795	564.772	112.10 9	390.47 7
7-Sur	988.602	310.42 3	323.205	317.041	65.933	2.553.5 45

\* Los valores están expresados en pesos del año 2008-Fuente: elaboración propia en base a Anuarios SPU.

✓ **CPRES 5- Región Noreste:** igual de numerosa que la anterior pero su composición es diferente, una es tradicional, una es intermedia y una es nueva. Los valores promedios de sus indicadores de **desempeño académico** no le otorgan crédito para valorarla como de buen performance: posee el segundo indicador promedio más alto de Alumno/DEE de las siete regiones y los indicadores de Docente incentivo/DEE y Doctorados/Docentes son muy bajos, mientras que las proporciones No docentes/DEE y Egresado/Alumno obtienen valores medios. Una situación similar ocurre en torno a la **asignación adicional**, los montos promedios en concepto de otros programas (E) y por el programa de incentivos a docentes investigadores son los más bajos por región, como así el monto por Mejoramiento de la enseñanza (A) se encuentra entre los más bajos. Los fondos recibidos en promedio en programas de Promoción y Cooperación (D), por programas de Apoyo (B) y de Vinculación con la sociedad (C) está dentro de valores medios por región.

✓ **CPRES 6- Región Noroeste** reúne cinco UN, de las cuales una es tradicional y cuatro son intermedias, un porcentaje (22%) similar de concentración que la región centro oeste. Su **performance académico** es de difícil caracterización, ostenta el indicador promedio más alto de Docente incentivo/DEE, las proporciones Alumno/DEE Doctorados/Docentes obtienen valores medios; mientras que posee el segundo indicador promedio más alto de No docentes/DEE de las regiones y el indicador promedio de Egresado/Alumno es el más bajo. Considerando el **financiamiento por programas**, la posicionan en un punto medio-bajo: el monto recibido en promedio por el programa de Vinculación con la sociedad (C) está dentro de un valor medio como así también los programas de Mejoramiento de la enseñanza (A) y el de incentivos a docentes investigadores. Mientras que el financiamiento

en programas de Apoyo (B), en Promoción y Cooperación (D) y en concepto de otros programas (E), se encuentran entre los más bajos por región.

✓ **CPRES 7- Región Sur:** finalmente esta región incorpora a cuatro UN, de las cuales tres son intermedias y una nueva. Sus **indicadores de desempeño** no permiten clarificar su performance. Los indicadores Docente incentivo/DEE y Doctorados/Docentes alcanzan bajos valores; al igual que el indicador promedio de Egresado/Alumno, indicando un mal performance, mientras que al poseer el indicador de Alumno/DEE promedio más bajo como así el de No docentes/DEE de todas las regiones la posicionarían en mejor situación. Respecto del **financiamiento adicional**, a excepción de ocupar el segundo lugar como receptora de fondos en concepto de los programas (E) donde se destacan los contratos programas, es la región que más desfavorecida por esta metodología de asignación: los promedios de los programas de Mejoramiento de la enseñanza (A) y por los de Promoción y Cooperación (D), los programas de Vinculación con la sociedad (C) y de los programas de Apoyo (B) se encuentran entre los más bajos por región.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado en este trabajo incipiente y exploratorio permite advertir cierta caracterización respecto de la asignación presupuestaria por programas especiales y los indicadores de desempeño académico y económico atendiendo a la pertenencia real de las UN a sus respectivos Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES).

Una clara asociación surge entre los indicadores de desempeño académico que permiten posicionar a la región con un "buen performance académico" con los valores asignados vía "programa de incentivos a docentes investigadores", como sucede con las regiones CPRES 1- región bonaerense y CPRES-3 región centro-oeste. Mientras que las regiones caracterizadas como de "bajo performance académico" coinciden en evidenciar mayores ingresos adicionales vía los programas de Vinculación con la sociedad (C) y los programas de Apoyo (B), tales como los CPRES-2 región metropolitana y CPRES-5 región noreste.

Es de conocimiento que los fondos destinados a la investigación científica así como la formación de los docentes, entre otras categorías, promueven el desarrollo de las economías. Si bien los resultados arribados en este trabajo resultan de un análisis de corte transversal, algunas regiones parecen evidenciar mejores indicadores de desarrollo que otras, tales como CPRES 1- región bonaerense y CPRES-3 región centro-oeste.

El origen de las instituciones de educación superior en Argentina responde a diversos criterios, hay quienes lo explican desde una visión más estructural atendiendo al surgimiento de reformas más amplias del sector (Krotsch, 2009), mientras que otros autores buscan la asociación de la creación de las instituciones bajo un desplazamiento jurisdiccional, primero un surgimiento regional, luego provincial y en los últimos años municipal por parte de las universidades (Doberti, 2009).

Lo cierto es que desde una perspectiva netamente geográfica, este trabajo permite advertir que las regiones más alejadas de los principales centros urbanos del país, evidencian un empeoramiento en los valores promedios de los indicadores de desempeño académico y las asignaciones adicionales al presupuesto histórico. Dejando de lado a prima facie la asociación entre UN tradicionales o de creación intermedia como las que presentan un mejor performance.

Sin embargo, sería importante indagar más en profundidad la actuación de las instituciones al interior de cada región, cómo ha sido el patrón de desarrollo de las regiones en el tiempo, qué otras categorías podrían utilizarse para analizarlas, las posibles explicaciones de las concentraciones de ingresos, objetivos que pretenden ser alcanzados en trabajos futuros.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Abeledo, C. & Obeide, S. (2003): "La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual". En Pugliese, Juan Carlos (compilador): *Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología – SPU, Buenos Aires.

Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en America Latina. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp.11-42). Barcelona: Editorial Gedisa.

Cox, C. (1993). Políticas de Educación Superior: Categorías para su análisis. En Courard, H. (. (1993). *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago: FLACSO.

Decibe, S. B. (1999): "La Transformación de la Educación Superior". En Sanchez Martinez (compilador): *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates y Desafíos*. Ministerio de Cultura y Educación, SPU, Buenos Aires.

Delfino, J. & Gertel, H. (1996): *Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público*. Ministerio de Cultura y Educación, SPU, Buenos Aires.

Doberti, J. (2009). *¿44, 2600 o 45000 Universidades? La Creación de Universidades Nacionales y sus Consecuencias en la Planificación, la Gestión y el Financiamiento Educativos*. Ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano La Universidad como Objeto de Investigación, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), noviembre de 2009.

Gertel, Héctor (1987): "Aspectos Distributivos en el Análisis del Subsidio a la Educación Universitaria en la Argentina". En Revista *Crítica&Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales*, número 14/15, enero/agosto, Buenos Aires, pp. 1-11.

Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas* (2da ed.). Bernal, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Neave, G. (1994). La Reforma de la Educación Superior Francesa, o la Fábula del Buey y el Sapo. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 137-157). Barcelona: Editorial Gedisa

Regiones CPRES: Consultada 02/10/2014:  
<http://portales.educacion.gov.ar/spu/objetivos/>

Salmi, J. & Hauptman, A. M. (2006): "Mecanismos de asignación de recursos en la educación superior: tipología y evaluación". En *La educación mundial superior en el 2006. La financiación en las universidades*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Secretaría de Políticas Universitarias (2008). Anuario de Estadísticas Universitarias.

Trow, M. (1998). Confianza, mercado y rendición de cuentas en la educación superior. *Pensamiento Universitario*, 6 (7), 12-27.



## El desarrollo socioeconómico de Santa Fe, disparidades regionales y políticas públicas<sup>1</sup>

Alicia Castagna<sup>2</sup>  
Paula Báscolo  
M. Florencia Secreto  
Verónica Véntola

### INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico y social de Santa Fe se ha conformado por la influencia de múltiples factores externos e internos que junto a la ubicación estratégica de la provincia, situada en una de las áreas económicas más importantes de la República Argentina, le han asignado un rol fundamental en su integración social, económica, cultural y política. En su territorio viven más de 3 millones de habitantes (8% de la población total del país), la economía provincial representa alrededor del 8% de la actividad económica nacional y se caracteriza por tener un sector agropecuario dinámico, que significa cerca del 16% del nivel nacional, lo que muestra claramente su perfil productivo. Asimismo, Santa Fe es la segunda provincia exportadora del país, con un promedio de crecimiento superior a la media nacional, siendo los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario los que impulsan esta dinámica.

Por otro lado, se radican en su territorio importantes complejos económicos, como el agroindustrial (oleaginosos, lácteo, cárnico), madera y muebles, maquinaria agrícola, textil e indumentaria, cueros, automotriz, químico y petroquímico, siderúrgico y, más recientemente, la industria del software. Los encadenamientos productivos que de ellos se derivan se caracterizan, en su mayoría, por tener sus principales eslabones concentrados económica y físicamente.

Si bien presenta características rurales importantes, más del 90% de su población está urbanizada. En general, se trata de una provincia con buenas condiciones de vida, salud y medio ambiente, especialmente en las localidades cercanas a los centros urbanos más grandes. Sin embargo, presenta marcadas heterogeneidades geográficas y funcionales en su territorio ya que las realidades locales son muy diferentes entre sí, por sus recursos, por los perfiles productivos y por las situaciones heredadas o construidas en períodos anteriores. Estas asimetrías limitan el desarrollo productivo y la mejora de la calidad de vida de la población generando regiones rezagadas en estos aspectos.

<sup>1</sup> Trabajo que se realiza en el marco del "Proyecto desarrollo económico y desequilibrios territoriales en la provincia de Santa Fe". IECO155-UNR

<sup>2</sup> Docentes – Investigadoras del Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario - [acastagna@fibertel.com.ar](mailto:acastagna@fibertel.com.ar); [paulabascolo@yahoo.com.ar](mailto:paulabascolo@yahoo.com.ar); [mfsecreto@fcecon.unr.edu.ar](mailto:mfsecreto@fcecon.unr.edu.ar); [vventola@fcecon.unr.edu.ar](mailto:vventola@fcecon.unr.edu.ar)

Siendo Santa Fe una provincia pampeana existen en su territorio diferencias en cuanto a su estructura económica y conviven, además, diferentes actores de acuerdo a la dinámica resultante en cada subregión o departamento.

En este sentido, el presente trabajo tiene dos objetivos principales: por un lado identificar las heterogeneidades interdepartamentales que presenta la provincia de Santa Fe desde aspectos tales como la concentración espacial, la dinámica productiva y las características de la calidad de vida de su población y, por otro lado, identificar y analizar las políticas públicas implementadas en el territorio tendientes a equilibrar las disparidades encontradas.

Las diferencias territoriales se analizan desde dos ejes: el sistema urbano regional y la estructura económica. Así, el primer eje, tiene que ver con la evolución demográfica más reciente de los departamentos que integran la provincia y la estructura de los asentamientos poblacionales; el segundo estudia la dinámica productiva y los procesos económicos que han tendido a modificar o profundizar las diferenciales territoriales. La relación entre ambos ejes es muy compleja y permite ver los cambios en un territorio, su desarrollo y sus posibilidades futuras, a la vez que impactan en las condiciones de vida de la población.

Además de describir las desigualdades existentes en el territorio es necesario preguntarse cómo solucionarlas ya que en caso contrario pueden transformarse en problemas estructurales que se refuerzan y condicionan las posibilidades de desarrollo endógeno.

Estas visiones se articulan desde las regiones en que se divide la provincia y desde sus departamentos para los cuales se cuentan con más estadísticas. Como fuente de datos se utilizaron el Censo Nacional Económico 2004 y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, 2001 y 2010. Se ha obtenido además información de diferentes organismos nacionales y provinciales, así como de otras investigaciones realizadas en el Instituto de Investigaciones Económicas. Para realizar el abordaje de las políticas públicas se consultaron fuentes provinciales referidas a los diferentes planes estratégicos que se llevan adelante en los diferentes sectores productivos tanto como en áreas sociales y de empleo.

## **2. Disparidades y políticas públicas. Marco conceptual.**

Con diversos enfoques los estudios sobre las economías regionales y locales han adquirido cada vez más importancia, describiendo trayectorias territoriales diferenciadas.

El análisis de las desigualdades, elemento de suma importancia en el nivel de bienestar, asumió variadas ópticas en su explicación y observación de las diferencias regionales entre diferentes comunidades que habitan el territorio de alguna entidad político-administrativa. Sin embargo, no todas las diferencias entre regiones son un problema. Las que realmente importan son las relacionadas con el nivel de vida, de desarrollo o de bienestar de las comunidades que constituyen un territorio. Lógicamente esto involucra la conocida discusión acerca de qué es el desarrollo y en este caso, el desarrollo regional (Cuervo Morales y Morales Gutierrez, 2009).

Podría pensarse a las desigualdades como el resultado de las relaciones económicas entre comunidades en un período dado. Por otro lado, hay quienes consideran (Cuervo González, 2003; Bassols, 2002) que las desigualdades constituyen un serio obstáculo para el desarrollo futuro del bienestar de la sociedad.

En este sentido, para Bassols los distintos ritmos de crecimiento regional traen aparejado la aparición e intensificación de procesos negativos para el futuro de la región (Cuervo Morales y Morales Gutiérrez, 2009).

Entre las causas directas de las desigualdades regionales, la concentración urbana, es considerada como generadora de disparidades. Es así que, el tamaño, la estructura y las interrelaciones entre los agentes económicos de la ciudad, son factores que producen beneficios económicos, tanto sociales como individuales (Cuervo González, 2003). Suelen utilizarse en numerosas ocasiones la población y el espacio como indicadores, alrededor de los cuales giran las evaluaciones de equilibrios o desequilibrios territoriales. Luego, como expresa Márquez Domínguez (1997), las razones de esta desigualdad podrían resumirse en la calificación de los recursos humanos, el grado de desarrollo de las infraestructuras económicas y sociales, las posibilidades que ofrece el medio natural, la acumulación histórica de capitales, la capacidad tecnológica y el dinamismo de las organizaciones sociales.

La concentración demográfica, las migraciones internas y el surgimiento de ciudades secundarias como polos de atracción para vivir no son sino el reflejo de los cambios económicos y sociales, que llevan a la población a migrar a ciudades más dinámicas y con mayores potencialidades. La estructura productiva expulsa población desde el campo a localidades cercanas. En otros casos, los desarrollos inmobiliarios periféricos responden a las necesidades de la población de ingresos medios de obtener menores costos y posibilidades de financiamiento. También se observa en las grandes ciudades el aumento de la ciudad informal, los asentamientos irregulares, que muestran una tendencia a extenderse hacia zonas periurbanas.

Por otro lado, siguiendo a Cuervo Morales (2009) otro conjunto de explicaciones consistiría en que las desigualdades están determinadas por el producto obtenido de la actividad económica realizada en cada territorio. Se puede hablar así de un sistema urbano, que involucra un conjunto de ciudades y localidades, que es importante para la dinámica económica en la medida que genera, articula y potencia actividades económicas. Se configura lentamente como consecuencia de las decisiones de las unidades económicas privadas y las actuaciones de las administraciones públicas. Es un factor estructural de relativa permanencia cuya alteración exige medidas de más largo plazo (Espínola, 1997).

Lo cierto es que el territorio local incide en las alternativas y oportunidades de sus habitantes, debido a "la particularidad de los contextos sociales cotidianos, los entornos productivos laborales y el acceso (mayor o menor) a servicios de infraestructura (agua potable, electricidad, teléfono, conectividad, etc.), a coberturas básicas (salud, educación, jubilación, etc.) y a políticas y

fondos públicos que estimulan o incentivan su desarrollo” (Steimberg y otros, 2011:3).

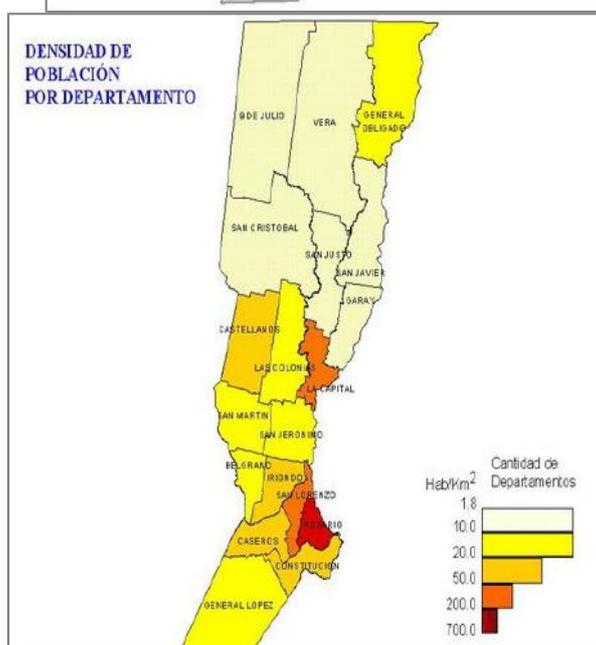
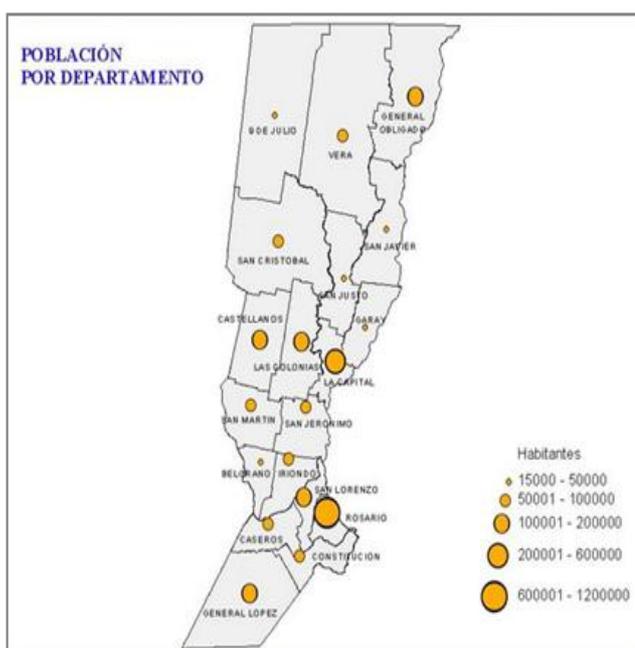
El carácter complejo, dinámico y multidimensional de las necesidades requiere de la integralidad en las intervenciones públicas en el territorio. Es precisamente en el territorio donde confluyen problemas y miradas diferentes. El conocer las diferencias lleva a la necesidad de plantear estrategias y políticas adecuadas para lograr disminuir las diferencias y lograr un mayor desarrollo. Muchos son los escenarios posibles y diversos los medios para alcanzar este objetivo. Es necesario tomar en cuenta las diversidades regionales y potenciar los recursos locales para lograr revertir las consecuencias del modelo de acumulación que se ha establecido durante varios períodos.

### **3. Procesos de urbanización y dinámica territorial.**

La provincia de Santa Fe experimentó en el siglo pasado un fuerte proceso de crecimiento demográfico y un gran aumento de la cantidad de población en áreas urbanas que fueron determinantes para las condiciones de vida y la configuración actual de sus ciudades. En la actualidad, la transición urbana de la provincia está casi consolidada y la población urbana crece a un ritmo mucho menor. Dos elementos que han influido en la evolución demográfica fueron, por un lado, una disminución de la tasa de fecundidad y, por otro, un incremento en la esperanza de vida. La evolución de ambos indicadores explica el porqué de un menor crecimiento demográfico y el envejecimiento de la población en las últimas décadas, que llega a representar en la actualidad el 12% de la población santafesina (Castagna y otros, 2014).

El análisis de la población en el territorio provincial muestra una distribución desigual. El 70% de los santafesinos vive en apenas el 7% de las localidades que integran la provincia y se concentran en dos departamentos, La Capital y Rosario, que suman casi el 60% de la población de la provincia. En el mapa N° 1 puede apreciarse la densidad de población y la cantidad de habitantes por departamento que muestra la disparidad con la que se distribuye la población en el territorio.

Mapa N° 1



Fuente: CNPyV 2010. INDEC- IPEC.

Si se evalúa el crecimiento poblacional de los últimos veinte años, se observa que el mismo no se desarrolló de la misma manera en todo el territorio provincial. Siete departamentos tuvieron un fuerte crecimiento entre 1991 y 2001, alcanzando un incremento de más de un dígito, pero su crecimiento fue menor en la primera década del siglo XXI. Entre 2001 y 2010 sólo el departamento San Lorenzo y Las Colonias crecieron poco más del 10% (Cuadro N°1).

Es importante señalar que los departamentos del centro de la provincia (Castellanos, Las Colonias y La Capital) y los del Sur, principalmente San

Lorenzo y Rosario, son los de mayor población y continúan ese proceso de concentración si bien a ritmos diferentes.

Se destaca el menor ritmo de crecimiento en prácticamente en todos los departamentos respecto a la variación 1991-2001 y que alrededor del 53 % de la población habita en los dos mayores.

**Cuadro N° 1**

**Variación Poblacional 1991-2001**

Departamento	Población				
	1991	2001	Variación % 1991-2001	2010	Variación % 2001-2010
<b>Argentina</b>	32.615.528	36.260.130	<b>11,17</b>	40.117.096	<b>10,64</b>
<b>Total Provincia Santa Fe</b>	2.798.422	3.000.701	7,23	3.194.537	6,46
Belgrano	38.818	41.449	6,78	44.788	8,06
Caseros	76.690	79.047	3,07	82.066	3,82
Castellanos	141.994	162.165	<b>14,21</b>	178.092	9,82
Constitución	79.419	82.642	4,06	86.750	4,97
Garay	16.253	19.913	<b>22,52</b>	20.890	4,91
General López	172.054	182.565	6,11	191.218	4,74
General Obligado	145.265	166.436	<b>14,57</b>	176.410	5,99
Iriondo	62.838	65.486	4,21	66.675	1,82
La Capital	441.982	489.505	<b>10,75</b>	525.093	7,27
Las Colonias	86.046	95.202	<b>10,64</b>	104.946	<b>10,24</b>
Nueve de Julio	27.285	28.273	3,62	29.832	5,51
Rosario	1.079.359	1.121.558	3,91	1.193.703	6,43
San Cristóbal	63.353	64.935	2,50	68.878	6,07
San Javier	26.369	29.912	<b>13,44</b>	30.959	3,50
San Jerónimo	69.739	77.253	<b>10,77</b>	80.840	4,64
San Justo	36.887	40.379	9,47	40.904	1,30
San Lorenzo	129.875	141.980	9,32	157.157	<b>10,69</b>
San Martín	57.118	60.698	6,27	63.842	5,18
Vera	47.078	51.303	8,97	51.494	0,37
<b>PROVINCIA/PAÍS</b>	<b>8,58</b>	<b>8,28</b>	<b>-3,55</b>	<b>7,96</b>	<b>-3,78</b>

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de los datos del CNPyV 1991, 2001, y 2010. INDEC- IPEC.

Si se analiza el crecimiento poblacional interno de cada departamento, distribuyendo la población a través de rangos y clasificando las localidades en función de los mismos, se observa en el Cuadro N° 2 que las ciudades también crecieron a un ritmo diferente. Localidades que en el censo del 2001 eran pequeñas, en el 2010 mostraron un crecimiento poblacional bastante mayor a la media de la provincia debido en buena medida a las migraciones internas. Se destacan, además, los aumentos en los porcentajes de población de ciudades entre 10.000 y 40.000 habitantes.

Cuadro N°2

## Localidades de Santa Fe por rango de habitantes.

Rangos de Población	1991 Nro de localidades	2010 Nro de localidades	Variación porcentual	Porcentaje de Población 1991	Porcentaje de Población 2010
Menos de 2000 hab.	208	204	-1,92	6,51	5,45
Entre 2001 y 5000	85	72	-15,29	9,8	7,18
Entre 5001 y 10000	34	39	14,71	8,79	7,96
Entre 10001 y 20000	20	26	30,00	10,92	11,79
Entre 20001 y 30000	5	9	80,00	4,55	6,96
Entre 30001 y 40000	1	2	100,00	1,1	2,27
Entre 40001 y 50000	3	3	0,00	4,55	4,26
Entre 50001 y 60000	1	0	-100,00	1,97	0
Entre 60001 y 70000	3	1	-66,67	6,85	2,07
Entre 70001 y 80000	0	2		0	4,69
Entre 80001 y 90000	0	1		0	2,53
Entre 90001 y 100000	0	1		0	2,91
Más de 100000 habitantes	2	2		44,96	41,93
Total	362	362		100,00	100,00

**Fuente:** Elaboración propia según datos del CNPyV. 1991-2010. Indec.

Asimismo, las grandes áreas metropolitanas se están extendiendo y reestructurando. En este sentido, en Rosario y Santa Fe, se observa que el núcleo de las mismas ha ido lentificando su crecimiento con relación a las ciudades que lo rodean y, a la vez, éstas han ido variando su papel dentro del aglomerado. Podría decirse que en determinados territorios de la provincia de Santa Fe se están llevando a cabo procesos tendientes a la reconfiguración y resignificación social, económica y política en virtud de la población nueva que se ha asentado en ellos. Las localidades que han crecido a menor ritmo son las ciudades más populosas y con un marcado perfil productivo, en tanto que las que más han crecido son aquellas localidades que históricamente funcionaban como lugares recreativos o de descanso de quienes vivían en la ciudad núcleo, y en los últimos años han recibido habitantes que se han transformado en residentes permanentes.

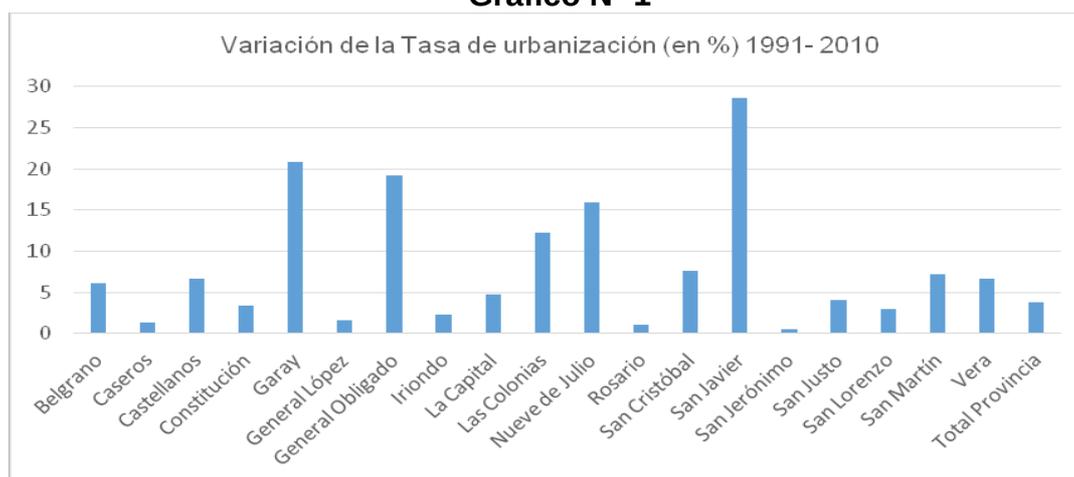
Un dato significativo que presenta el Aglomerado Gran Rosario, es que mientras en 1980, de las once localidades que conformaban el aglomerado sólo seis eran ciudades que superaban los 10 mil habitantes, en el año 2010 diez son ciudades de más de 10 mil personas, manteniendo sólo una localidad la condición de comuna. En el área metropolitana de Santa Fe se están produciendo movimientos de población y de actividades económicas que no responden a los procesos de concentración y centralización de la era industrial y de la urbanización (Castagna y otros, 2014b).

El territorio provincial se encuentra fuertemente urbanizado ya que aproximadamente el 91% de su población es urbana y se encuentra concentrada sobre áreas industriales, comerciales y de servicios. El proceso de urbanización ha seguido la misma dinámica que el crecimiento poblacional observándose diferencias en la velocidad de dicho proceso entre las subregiones, entre los departamentos y entre las localidades. La población rural ha disminuido entre los censos en cantidad de población y en su peso

sobre el total de población, siendo de 292.292 en el 2010. La relación entre población rural dispersa y la población en localidades muy pequeñas también varía entre los censos siendo la primera cada vez menor.

Si bien la tasa de urbanización se incrementa a lo largo del período en los 19 departamentos, la heterogeneidad que se presenta a escala regional se da también en el interior de cada grupo.

**Gráfico N° 1**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de CNPyV 1991, 2001 y 2010. INDEC – IPEC.

Como se ha mostrado anteriormente, el territorio santafesino es mayoritariamente rural y se encuentra a la vez fuertemente urbanizado. Estas características que en principio parecen contradictorias se articulan generando una conjunción territorial entre el campo y la ciudad, donde lo urbano se incorpora a lo rural e incluye los modos a través de los cuales se manifiesta la actividad de los habitantes de Santa Fe.

En los departamentos del norte, donde se encuentran la mayor cantidad de localidades rurales, la dinámica demográfica ha demostrado en el período intercensal analizado, una disminución en la proporción de población rural en aproximadamente un punto porcentual.

#### 4. Perfil productivo y empleo en los departamentos de la provincia.

El análisis de la estructura y localización del sector primario y manufacturero evidencia al interior de la provincia fuertes disparidades productivas por departamento. Cabe mencionar que la localización de las actividades portuarias de fuerte vinculación internacional han sido determinantes en la configuración productiva actual del territorio santafesino. La accesibilidad fluvial y las infraestructuras de movilidad y de servicios asociadas han promovido importantes oportunidades y desequilibrios que, a lo largo del tiempo, se han acentuado como consecuencia de la localización de nuevas actividades económicas. Particularmente en los departamentos del sur provincial se localizan más del 60% de los locales industriales, comerciales y de servicios de

la provincia así como de los puestos de trabajo en todos los sectores productivos.

La economía santafesina se estructura fundamentalmente alrededor de cinco encadenamientos productivos: granos, carne, leche, siderurgia y petroquímica y en su territorio se localizan plantas productoras de los eslabones que los integran. En este sentido, para comprender la configuración y dinámica actual del territorio provincial es importante tener presente que el crecimiento económico de Santa Fe ha estado liderado por el complejo agroalimentario localizado fundamentalmente en el sur de la provincia. El mismo está conformado por un conjunto heterogéneo de firmas que definen distintos encadenamientos a partir de los recursos naturales, los cuales muestran múltiples interconexiones con diversas actividades del sector servicios. Las industrias que concentra aprovechan las ventajas de aglomeración y nuclean una importante red de servicios cuyo principal eje es la ciudad de Rosario.

Se destaca la cadena aceitera, localizada básicamente en los departamentos San Lorenzo, Rosario y que integra actividades vinculadas al complejo agroexportador de granos, aceites y subproductos más importante del país y uno de los más competitivos a nivel mundial (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2010). El segundo lugar de importancia lo tiene la cadena láctea, localizada especialmente en los departamentos Castellanos, Las Colonias, Rosario y San Jerónimo. Finalmente, la cadena de la carne está presente en mayor medida en Rosario, Iriondo, San Martín, La Capital, General López y General Obligado.

Con respecto a la cadena aceitera, cabe destacar que las excelentes condiciones del suelo y los cambios en el patrón tecnoproductivo ocurridos en el sector agropecuario, ubican a la región como la de mejores rendimientos en la producción de soja, principal cultivo de la región. En efecto, los rendimientos de estos cultivos oleaginosos son superiores a los registrados a nivel nacional, especialmente el de Soja y Girasol. El principal destino de las semillas de soja es precisamente la industrialización para la obtención de aceite.

Continuando con un análisis de las explotaciones agropecuarias (Cuadro N° 3), el mismo muestra una configuración muy marcada en Santa Fe, destinándose en el norte provincial fundamentalmente a la ganadería mientras que en el centro y sur las explotaciones son mayoritariamente agrícolas. En los departamentos General López, Castellanos, Caseros, San Martín e Iriondo se concentra poco más del 50% de la superficie destinada a cultivos de Maíz, Girasol y Soja de la Provincia y en Castellanos, General López, San Martín, San Jerónimo y Las Colonias el 56% de la superficie provincial está destinada al cultivo de trigo.

### **Cuadro N° 3**

**Porcentaje de superficie dedicada a Ganadería y Agricultura, participación de superficie sembrada por tipo de cultivo, cantidad y participación de tambos por departamentos sobre el total provincial. Junio de 2014**

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

DEPARTAMENTO	% Superficie Dedicada		% Superficie sembrada con Cultivos		Cant. De Tambos	% de Tambos
	Ganadería	Agricultura	Primavera-verano (1)	Invierno (2)		
Belgrano	7,8%	89,3%	6,3%	4,7%	13	0,5%
Caseros	7,5%	89,1%	10,0%	4,6%	15	0,6%
Castellanos	44,5%	53,5%	9,9%	16,7%	832	34,7%
Constitución	16,6%	80,1%	5,9%	4,3%	2	0,1%
Garay	87,4%	10,5%	0,1%	0,0%	-	
General López	16,4%	73,0%	16,9%	10,9%	64	2,7%
General Obligado	82,2%	15,6%	3,2%	2,8%	26	1,1%
Iriondo	16,9%	78,9%	7,8%	6,0%	96	4,0%
La capital	61,4%	35,3%	0,7%	1,0%	31	1,3%
Las colonias	50,6%	44,5%	6,0%	9,8%	593	24,7%
Nueve de julio	74,5%	21,9%	3,8%	5,2%	10	0,4%
Rosario	9,8%	87,2%	3,1%	4,3%	9	0,4%
San Cristóbal	74,1%	23,6%	3,2%	4,3%	399	16,6%
San Javier	96,0%	3,6%	0,6%	0,8%	3	0,1%
San Jerónimo	32,4%	63,3%	5,0%	6,9%	83	3,5%
San Justo	63,2%	34,2%	2,8%	2,9%	43	1,8%
San Lorenzo	8,2%	88,4%	3,7%	3,1%	15	0,6%
San Martín	17,6%	80,2%	9,8%	10,4%	155	6,5%
Vera	92,0%	7,5%	1,2%	1,3%	12	0,5%
Total provincia	54,3%	42,5%	100%	100%	2.401	100,0%

(1) incluye los cultivos de cereales (maíz, arroz, mijo y sorgo) y oleaginosas (girasol y soja). Datos al 30 de junio de 2014.

(2) Cultivos de Invierno incluye cereales y hortalizas. Datos al 30 de Junio de 2014.

Fuente: Elaboración propia en base INDEC / IPEC - CNPyV 2010,

Cabe mencionar que si bien las explotaciones agropecuarias del norte son eminentemente ganaderas, este tipo de explotaciones está presente en toda la provincia. La principal diferencia se debe a las condiciones naturales existentes en cada departamento. Así, en los departamentos del norte, especialmente Nueve de Julio, Vera, General Obligado y Garay, predomina la cría de ganado vacuno<sup>3</sup>.

Por otro lado, en los departamentos del centro provincial, se encuentra una de las principales cuencas lecheras del país, destacándose la cría de razas ganaderas productoras de leche. Particularmente en los departamentos Castellanos, Las Colonias, San Cristóbal y San Martín se localizan el poco más del 80% de los tambos existentes en la provincia al mes de Junio de 2014, representando alrededor del 82% del total de la producción de leche cruda de tambo de la provincia. Cabe destacar que Santa Fe es la Provincia con mayor capacidad instalada para el procesamiento de leche, concentrando el 27% de

<sup>3</sup> La raza ganadera que mejor se adapta a las condiciones climáticas del norte provincial es el cebú, una variedad de ganado de gran tamaño resistente a los climas cálidos y con lluvias insuficientes.

las industrias lácteas a nivel nacional, con una producción del 18,4% de la leche elaborada y el 23,2% de los productos lácteos del país.

Por último, en el sur provincial la ganadería está además orientada a la cría de animales de excelente calidad destinados a la producción de carne y como consecuencia de ello, se han instalado en este sector numerosos frigoríficos.

En los departamentos del centro y sur de la provincia es donde es mayor el peso industrial empresarial, destacándose los departamentos Belgrano, Las Colonias, Iriondo, Caseros, Castellanos, San Martín y San Lorenzo donde más del 14% de las empresas son manufactureras. En el otro extremo, Garay, San Javier, La Capital, Vera y Nueve de Julio son los que presentan menor peso empresarial en actividades industriales (menos del 10%), elevándose los porcentajes de empresas comerciales, que perfilan actividades con escaso contenido tecnológico y están vinculadas estructuralmente al mercado de consumo.

Por su parte, el análisis de indicadores censales de desempeño de las empresas industriales permite observar que las firmas manufactureras de mayor tamaño relativo se localizan en los departamentos Constitución, San Lorenzo y General Obligado frente a Nueve de Julio, Vera y Garay donde se destacan los locales con menor personal ocupado. En cuanto a la productividad media, tanto por empleado como por local, sobresalen las empresas de los departamentos San Lorenzo y Constitución con valores que más que triplican la media provincial, estando en el extremo opuesto las de los departamentos Garay, Nueve de Julio y Vera, todas estas últimas del norte provincial.

Cabe remarcar que son los departamentos del sur santafesino los que muestran la mayor concentración de locales industriales y puestos de trabajo ocupados, con relación a los otros departamentos de la provincia.

#### Cuadro N°4.

##### Tamaño relativo y Productividad Media, Año 2004

Departamento	Tamaño relativo	Productividad Media	
	Ocupados/ Locales	VA /Ocupados (en miles de \$)	VA/Locales (en miles de \$)
Belgrano	10	72	717
Caseros	8	47	395
Castellanos	12	43	518
Constitución	17	102	1776
Garay	4	20	83
General López	9	47	412
General Obligado	16	34	542
Iriondo	8	57	429
La capital	8	45	352
Las colonias	10	39	374
Nueve de julio	3	37	128
Rosario	11	56	592
San Cristóbal	6	46	264
San Javier	6	37	220

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

San Jerónimo	8	47	386
San Justo	8	33	249
San Lorenzo	17	232	3972
San Martín	8	39	327
Vera	4	41	170
Total provincia	10	66	687

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional Económico 2004/05 - INDEC/IPEC

Si se analiza el coeficiente de localización (CL)<sup>4</sup> de las ramas industriales en la provincia se destacan especialmente la *Elaboración de Alimentos y bebidas* y el sector metalmeccánico. Por otro lado, si este CL se aplica a las ramas industriales por departamento su distribución es bastante heterogénea, observando que la elaboración de alimentos y bebidas es importante en casi todos los departamentos mientras que Rosario, San Lorenzo y Castellanos tienen varias ramas con peso similar.

Vera, Nueve de Julio y Gral. Obligado, presentan un CL superior a 1 en las ramas *Elaboración de Alimentos y bebidas* y *Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos*.

Por su parte, los departamentos del centro provincial cuentan un CL mayor a 1 en las ramas *Elaboración de Alimentos y bebidas*, *Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo* (La Capital y Las Colonias), *Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.* (San Martín), *Fabricación de muebles y colchones; industrias manufactureras n.c.p.* (Castellanos, Las Colonias y San Justo) y *Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos* (La Capital, Las Colonias, San Cristóbal, San Justo y San Martín).

Por último, los departamentos del sur santafesino presentan CL con valores muy superiores a la unidad en *Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.* (Belgrano y Caseros), *Fabricación de metales comunes* (Constitución), *Fabricación de muebles y colchones; industrias manufactureras n.c.p.* (Iriondo), *Reciclamiento* (San Lorenzo) y *Reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos* (Constitución).

En lo que respecta a las condiciones de empleo, si bien en toda la provincia se observa que la dinámica del empleo está ligada a la actividad productiva de los departamentos, cada uno de ellos presenta los problemas propios de cada eslabón de las cadenas que se asientan en ellos. Una variable determinante de la capacidad productiva de una economía es cómo incide la población en el mercado de trabajo. Cuando se evalúa la condición de actividad de los habitantes de un territorio y se establece cuantas personas están insertas en el mercado laboral y cuantas no tienen trabajo ni lo buscan, se configura en cierto modo la mano de obra que será la que generará la productividad y la competitividad de ese espacio físico.

Las características socio laborales de la población dependen de muchos factores tales como los aspectos demográficos, la edad, la formación y el capital humano, el ingreso familiar, entre otros. Realizado un análisis de los principales indicadores laborales surge que no existe homogeneidad en los mismos. Se observan algunos puntos de diferencia entre ellos que muestran la

<sup>4</sup> El coeficiente de localización expresa el grado de concentración de la actividad en la región con relación a un territorio de referencia. Un coeficiente con valor mayor a 1 implica una concentración más que proporcional en la región analizada

disparidad existente entre los departamentos. Asimismo, las tasas afectan en diferente medida a los grupos etáreos.<sup>5</sup>

Un dato a tener en cuenta es que los departamentos Garay, 9 de Julio y San Javier poseen tasas bajas de desocupación, por debajo de la media provincial. Se podría aseverar que la actividad laboral en estas regiones es buena; sin embargo, estos departamentos son los que presentan tasas bajas de empleo, menores porcentajes de capital humano capacitado y mayores porcentajes de jóvenes que no estudian ni trabajan, tal vez por la falta de oportunidades laborales o porque provienen de hogares pobres. Asimismo, es en estos mismos departamentos en los que se observaron los mayores porcentajes de necesidades básicas insatisfechas.

En el cuadro N° 5 se presentan las diferencias departamentales de los principales indicadores laborales y las características de los ocupados y de los inactivos en función del nivel educativo alcanzado.

**Cuadro N° 5**  
**Tasas básicas y nivel educativo alcanzado por condición de actividad.**  
**Provincia de Santa Fe. Año 2010.**

Departamento	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de desocupación	Ocupados con estudios secundarios completos	Ocupados con Estudios universitarios Completos	Desocupados con estudios secundarios completos	Inactivos 15 a 24 años que no estudian
Belgrano	65,1	62,86	3,44	28,52	12,42	29,83	33,56
Caseros	63,83	61,13	4,23	33,43	14,78	39,67	29,45
Castellanos	68,9	66,05	4,13	28,59	12,97	37,39	28,98
Constitución	60,27	55,8	7,42	33,34	14,46	36,66	31,91
<b>Garay</b>	59,39	57,15	3,78	19,51	10,06	24,33	41,29
General López	66,34	63,66	4,03	28,64	13,65	29,74	30,69
General Obligado	58,51	54,54	6,79	27,44	13,52	28,95	38,21
Iriondo	63,8	61,05	4,31	30,3	13,63	30,48	32,54
La Capital	65,3	60,42	7,47	37,35	17,91	42,47	27,66
Las Colonias	63,36	61	3,74	28,81	13,55	35,41	26,01
<b>9 de Julio</b>	61,24	58,84	3,92	20,88	11,45	20,46	41,22
Rosario	67,23	62,93	6,39	37,14	17,83	39,24	30,44
San Cristóbal	63,98	61,65	3,63	23,98	11,64	25,78	36,59
<b>San Javier</b>	56,28	53,13	5,59	24,14	12,68	27,08	42,7
San Jerónimo	60,64	57,98	4,39	28,56	12,97	30,69	34,76
San Justo	59,28	56,75	4,27	26,46	14,09	27,28	33,29
San Lorenzo	63,46	59,2	6,71	32,64	12,48	33,53	36,24
San Martín	65,12	63,22	2,93	26,04	12,99	27,99	32,74
Vera	52,85	48,93	7,4	24,75	12,84	26	41,87
<b>Total Santa Fe</b>	<b>65,02</b>	<b>61,18</b>	<b>5,9</b>	<b>33,43</b>	<b>15,79</b>	<b>36,84</b>	<b>31,59</b>
<b>Total Argentina</b>	<b>65,57</b>	<b>61,69</b>	<b>5,92</b>	<b>32,91</b>	<b>15,02</b>	<b>37,34</b>	<b>29,72</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 - INDEC/IPEC

<sup>5</sup> Para el estudio de las condiciones de actividad de la población santafesina se ha recurrido al Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, ya que se ha tomado como unidad de análisis a los departamentos.

Con respecto a los que se encuentran dentro de la población económicamente activa y poseen un empleo, se analizó que porcentaje de ellos habían finalizado los estudios secundarios y los universitarios. En Santa Fe el 33% de los ocupados ha finalizado el secundario y el 16% tiene un título de educación superior o universitario. Ambos porcentajes se encuentran por encima de los promedios nacionales. Las disparidades subsisten en este análisis también. En 16 departamentos los ocupados con secundario terminado se encuentran por debajo de ese 33%. En San Javier, 9 de Julio, Garay, San Cristóbal y Vera no superan el 25%. Por encima del promedio provincial están los departamentos Rosario, La Capital y Caseros que son los que mayores ofertas educativas tienen. Se observa entonces que, de los ocupados, un porcentaje cercano al 55% tiene trabajo pero no ha finalizado el secundario. Esto puede traducirse en empleos de baja calidad, en condiciones de informalidad y precariedad laboral y en puestos de trabajo no calificados, lo que lleva en muchos casos a obtener bajos ingresos.

Dentro de la población económicamente activa se encuentran también los desocupados. En la provincia el promedio de las personas que buscan activamente un empleo ronda el 6%. La desocupación afecta en mayor medida a los jóvenes en todo el territorio. Si bien hay disparidades en las tasas, es en los departamentos con mayores necesidades donde el desempleo es más bajo y es más alto en los departamentos con mayor población, mayor oferta educativa y mejores condiciones de vida. Con respecto al capital humano que busca empleo puede decirse que un porcentaje alto tiene sus estudios secundarios completos, sobre todo en los departamentos Caseros, La Capital y Rosario, donde casi un porcentaje cercano al 40% no encuentra una ocupación a pesar de haber finalizado dichos estudios.

Por otro lado se indagó dentro de la población económicamente inactiva, las actividades que realizan los jóvenes de entre 15 y 24 años, analizando si estudian o no. Este fenómeno presenta asimetrías departamentales muy marcadas. Se observa que en los departamentos caracterizados anteriormente como problemáticos, cerca del 40% de los jóvenes forma parte de los ni-ni, como se los conoce a aquellos jóvenes que no trabajan ni estudian. Por el contrario Rosario, La Capital, Las Colonias, Caseros y Castellanos son aquellos que tienen porcentajes menores al 30 % de jóvenes en esa condición.

En los departamentos del norte provincial surge además como problemática la falta de capacitación laboral en los jóvenes. La formación y entrenamiento requeridos en los empleos de la región demandan una mayor disponibilidad de escuelas técnicas y un acceso más fluido al sistema educativo superior (Plan Estratégico Provincial Santa Fe, 2010).

### **5. Impactos sociales. Diferencias en las condiciones de vida de la población santafesina.**

El desarrollo asimétrico de las regiones se manifiesta en sus condiciones de vida que se pueden medir a través de diversos indicadores. Si se toman los hogares que poseen necesidades básicas insatisfechas se observa,

comparando los tres últimos censos, una importante mejora en todos los espacios territoriales y una situación favorable respecto al país.<sup>6</sup> Sin embargo, si bien el indicador de hogares con NBI para el total de la provincia ha disminuido en la última década un 46%, no todos los departamentos verifican un decrecimiento de la misma magnitud. La desagregación del territorio en espacios más pequeños y heterogéneos entre sí evidencia la existencia de una fuerte desigualdad. Los departamentos Vera, General Obligado, 9 de julio y San Javier presentan altos porcentajes de hogares y población con NBI, con valores muy superiores a la media provincial y nacional, mientras que en el resto de los departamentos la condición de hogares y población con NBI está por debajo del 10%. En el cuadro N° 7 se presentan los porcentajes de hogares con NBI y la población con NBI de los departamentos de la provincia de Santa Fe para apreciar las diferencias territoriales.

**Cuadro N° 7**  
**Porcentaje de Hogares y de Población con Necesidades Básicas**  
**Insatisfechas, Provincia de Santa Fe y departamentos de la misma. Años**  
**1991 – 2010.**

Ubicación	Año 1991		Año 2001		Año 2010	
	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población
Belgrano	10,1	10,8	9	9,8	4,5	6,3
Caseros	9,5	9,4	8,4	8,7	3,5	5,5
Castellanos	10,7	20,4	9,1	11,7	5,1	7,81
Constitución	12,1	10,1	11,3	13	5,8	8,5
Garay	31	39,8	25,9	33,7	14,7	21
General López	11,2	12,5	9,9	10,7	4,7	7
General Obligado	26,4	32,4	21,3	26,4	11,8	17,3
Iriondo	10,7	12	9,5	10,6	4,3	6,2
La Capital	13,2	17,6	10,4	13,9	5,8	8,9
Las Colonias	7,6	9,6	6,3	7,6	3,5	5,3
9 de Julio	29,4	35,5	25,8	31,1	15	20,3
Rosario	13,8	17	11,8	14,7	6,5	9,2
San Cristóbal	14,3	17,8	13,5	16	6,9	10,15
San Javier	28,1	34,8	23,8	30,2	11,8	17,4
San Jerónimo	12,8	15,8	11,7	14,3	6,4	9,7
San Justo	14,6	17,3	13,6	16,2	13,1	9,9
San Lorenzo	14,62	17,5	11,7	13,3	6,3	9,1
San Martín	9,3	10,1	7,8	7,9	4	5,7
Vera	30,7	36,8	26,7	32,1	14,7	19,9
<b>Total Santa Fe</b>	<b>14</b>	<b>17,6</b>	<b>11,9</b>	<b>14,8</b>	<b>6,4</b>	<b>9,4</b>
<b>Total Argentina</b>	<b>16,5</b>	<b>19,9</b>	<b>14,3</b>	<b>17,7</b>	<b>9,1</b>	<b>12,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CNPyV 1991, 2001 y 2010.

<sup>6</sup>El INDEC en "La pobreza en la Argentina" (Serie Estudios, INDEC N° 1, Buenos Aires, 1984) indica que las NBI se definen en base a indicadores de privación de las mismas por parte de la población, de la siguiente manera: Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto. Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo). Condiciones sanitarias: Hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete. Asistencia escolar: Hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela. Capacidad de subsistencia: Hogares que tuvieran 4 o más personas por miembro ocupados y además, cuyo jefe tuviera baja educación. Los indicadores reflejan a la población que, están privados de satisfacer por lo menos una, de estas necesidades.

Los departamentos del centro y sur de la provincia son los que poseen menores porcentajes de hogares con NBI debido en muchos casos al dinamismo económico y a las oportunidades que han tenido para mejorar en los últimos años. En contraposición, los del centro-norte concentran bolsones de pobreza y presentan dificultades para mejorar la calidad de vida de la población.

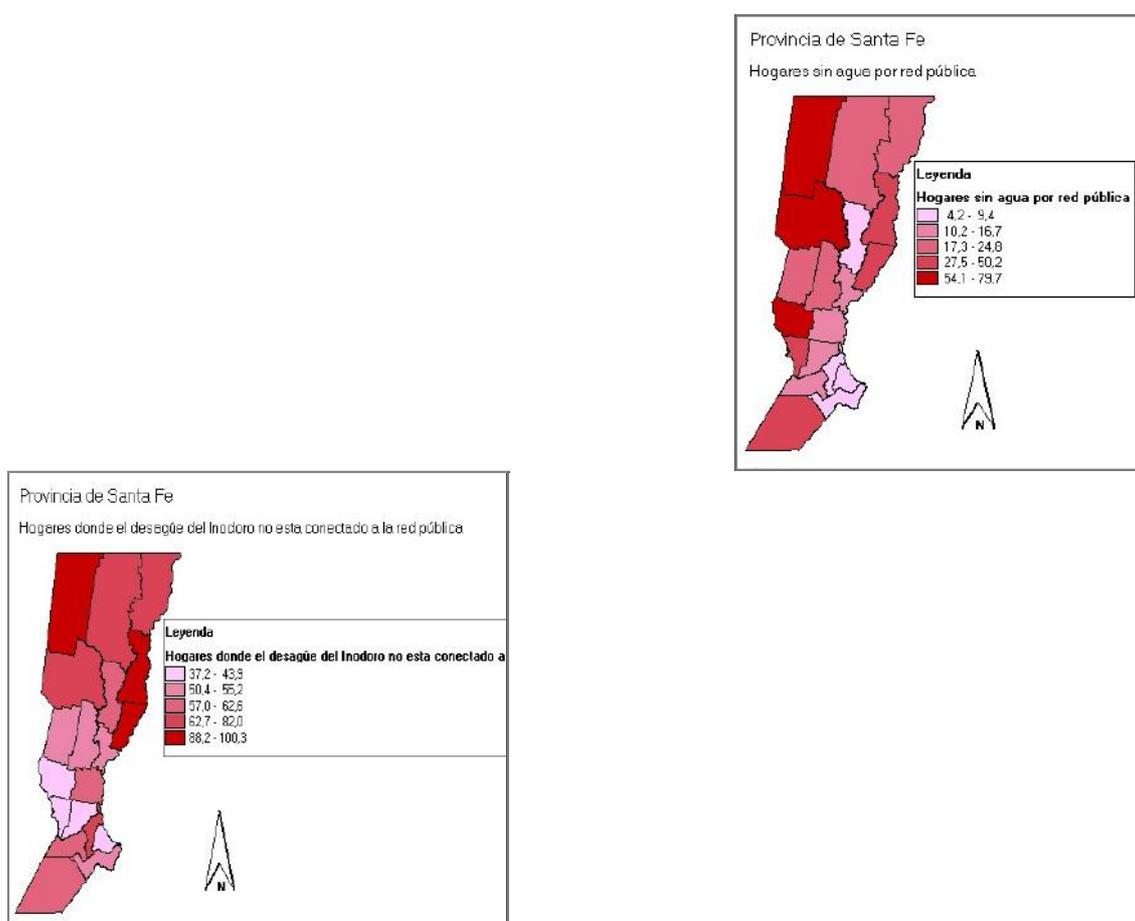
Si se analiza la relación entre cantidad de población y NBI por departamentos, resulta que aquellos departamentos con menor habitantes (Garay, San Javier, Nueve de Julio, Vera) alcanzan los porcentajes de hogares con NBI más elevados. Para el año 2010, en los departamentos Garay y San Javier los hogares que poseen al menos un NBI presentan una situación muy crítica, ya que al menos en el 62% de los mismos hay hacinamiento, un porcentaje cercano al 31% no tiene baño y más del 30% tiene una vivienda considerada inconveniente. En un segundo grupo menos crítico que el anterior se ubican los departamentos Caseros, General Obligado y La Capital que poseen porcentajes menores que los anteriores: cerca del 55% presenta condiciones de hacinamiento, el 26% de los hogares no tiene baño y cerca del 25% son viviendas inconvenientes. Hay casos puntuales para remarcar. El departamento 9 de julio tiene el porcentaje más alto de hogares con NBI que no tienen baño (45%). En Vera el 39% de los hogares con NBI no tienen baño y el 30% es una vivienda de tipo inconveniente. El departamento Rosario presenta en los hogares con NBI el mayor porcentaje de viviendas de tipo inconveniente (42,7%) y el mayor porcentaje de niños entre 6 y 12 años que no asisten a la escuela (8%).

Analizando otros datos sobre las características de las viviendas encontramos que las asimetrías siguen siendo importantes. Considerando la calidad de las conexiones a servicios básicos se clasifica a las viviendas, de acuerdo a la metodología utilizada por el último censo, en viviendas con calidad satisfactoria, con calidad básica y con calidad insuficiente.<sup>7</sup> Al igual que sucedió con el indicador de NBI, se observan fuertes disparidades en los departamentos (mapa N° 2). En este indicador también existen diferencias marcadas que recaen en mayor medida en los departamentos que poseen mayores porcentajes de necesidades básicas insatisfechas. El departamento 9 de Julio es el que se encuentra en peor situación. En el año 2010 el 72% de las viviendas contaban con conexiones a servicios básicos insuficientes. Le siguen en orden de precariedad los departamentos Garay, San Javier y Vera, con porcentajes cercanos al 55%.

### Mapa N° 2

---

<sup>7</sup> Calidad de las conexiones a servicios básicos: Calidad satisfactoria: viviendas que disponen agua a red pública y desagüe cloacal. Calidad Básica: viviendas que disponen agua a red pública y el desagüe a pozo con cámara séptica. Calidad insuficiente: engloba a las viviendas que no cumplan ninguna de las dos condiciones anteriores.



Fuente: CNPyV 2010. INDEC- IPEC.

Estas características que presentan un gran número de viviendas en lo que respecta a la falta de acceso al agua potable y al sistema cloacal, se suman a las demás privaciones que tienen los individuos y genera que la población que se localiza en esos departamentos se sienta marginada o excluida del entramado social contribuyendo a prolongar la desigualdad social. Es necesaria la aplicación de políticas sociales activas que interfieran en los mecanismos de reproducción de la pobreza y de los riesgos sociales. Se deben implementar políticas destinadas a restablecer la igualdad en los sectores más desfavorecidos, a generar espacios que disminuyan las serias dificultades de inserción social que poseen los individuos y que estén orientadas a la integración y al desarrollo social que permita disminuir la vulnerabilidad en la que se encuentran.

## 6. Políticas públicas

Reconocer la heterogeneidad territorial constituye un punto de partida para alcanzar una redistribución más equitativa de los recursos locales e implementar medidas en pos de un crecimiento económico integrado. Es necesario estudiar los perfiles socioeconómicos de cada subregión, departamento o localidades de la provincia, para conocer sus ventajas y

potencialidades. Debe pensarse, además, que la provincia no es un territorio aislado sino que está condicionado por el contexto nacional e internacional.

Como se vio en los puntos anteriores en la provincia de Santa Fe existe una concentración demográfica importante que en muchos casos complejiza las demandas, sobre todo aquellas referidas a vivienda, conectividad, conexión a servicios básicos, movilidad entre otros. Esta situación genera el desafío de pensar políticas integradoras a nivel municipal, provincial y nacional, desde diversas miradas. Es necesario abordar la problemática desde lo social, urbanístico, económico y laboral.

En los últimos años se han implementado medidas tendientes a abordar la complejidad creciente de la problemática social en los grandes núcleos urbanos de la provincia proponiendo estrategias integrales con el fin de recuperar los vínculos sociales en barrios de grandes ciudades y de sus áreas metropolitanas. Uno de los planes que se implementa es el Plan Abre, cuyos objetivos fundamentales son mejorar la calidad de vida de los barrios mediante la generación de obras de infraestructura vinculadas a la mejora del hábitat y al acceso a los servicios públicos. También apunta al fortalecimiento de las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana. Es un proyecto que presenta como novedoso el tomar el territorio no solo como una unidad de focalización sino como marco de intervención.

Con respecto a la vivienda en el territorio provincial se observaron disparidades en los departamentos en lo que respecta a acceso a servicios públicos. Cuando se aborda la problemática del hábitat, generalmente se la limita al acceso a la vivienda digna y si bien es uno de sus componentes medulares, supone contemplar otros factores de carácter multidimensionales y multicausales. En Santa Fe, las políticas para el mejoramiento integral del hábitat se orientan al desarrollo social sustentable y se definen en el marco de una estrategia común y asociada a las políticas de inclusión, a partir de una planificación articulada de todas las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida y hacer efectivo el derecho a la ciudad. Otro de los programas que se implementan es Santa Fe Hábitat que aborda las problemáticas urbanísticas, ambientales, socioeconómicas, culturales, organizativas, jurídicas y constructivas, en forma integral.

Si se tienen en cuenta los hogares que poseen algún tipo de Necesidades Básicas Insatisfechas se ha observado una disminución intercensal de las mismas en todo el territorio provincial. En la última década se han aplicado una serie de políticas públicas destinadas a la disminución de las mismas. La reducción en la cantidad de niños en edad escolar que no asisten a la escuela está relacionada directamente con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, así como la disminución del hacinamiento y de la población que habita en viviendas inadecuadas puede responder, en alguna medida, a los programas federales de vivienda, tanto en lo que hace a la construcción de nuevas unidades como en referencia a la refacción, ampliación y mejoramiento de las existentes. Con respecto a la mejora en el nivel educativo de los jefes de hogar, el programa Fines ha permitido reducir la proporción de adultos con bajo nivel educativo.

Desde el aspecto laboral, las políticas aplicadas en el mercado de trabajo intentan cooperar en el diagnóstico y la determinación de las necesidades de recursos humanos y competencias profesionales del mercado laboral, tanto en las características técnicas y profesionales requeridas por los demandantes de empleo como en las condiciones particulares de sectores y distritos territoriales. En los departamentos se aplican también, además de políticas provinciales y municipales, las que provienen del MTEySS de la Nación como el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Para paliar el fenómeno de la desocupación se implementan medidas con el objetivo de generar puestos de trabajo, fomentar acciones de capacitación y formación profesional, potenciar la inserción laboral de los jóvenes y estimular la inserción laboral de las personas con discapacidad. En muchos departamentos se realizan talleres y capacitaciones que promueven la formación en distintas temáticas a fin de fomentar la inserción laboral y de articular en la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo.

Anteriormente se ha mostrado el crecimiento del número de jóvenes que no estudian ni trabajan. El abordaje de las problemáticas complejas de los jóvenes en situación de vulnerabilidad requiere de alto grado de focalización para lograr cambios cualitativos y cuantitativos significativos. Esta población llamada “nini” es considerada una población de riesgo y las políticas públicas intentan de algún modo devolverle al joven la inclusión no solo educativa sino también social. Esta problemática debe abordarse teniendo en cuenta las transformaciones que ha experimentado la sociedad y el mercado de trabajo en los últimos tiempos, la transición demográfica y las variaciones en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes.

Existen en la actualidad en Santa Fe una variada gama de políticas destinadas a paliar este fenómeno. En los municipios y en la provincia se aplican medidas para reinsertar a los jóvenes en el sistema educativo y conseguir su posterior ingreso al mercado laboral. En la ciudad de Rosario, por ejemplo, se lleva adelante el Proyecto Nueva Oportunidad. Este proyecto es un dispositivo institucional que contiene una solución distinta a un problema ya abordado previamente por el Municipio, pero que por la magnitud y complejidad intrínseca de la vulnerabilidad de la población de jóvenes que no trabaja, ni estudia que además está atravesado por las adicciones, el conflicto con la ley penal y un contexto familiar y comunitario altamente precario, necesita de un abordaje focalizado e integrado para su contención. Concentra gran parte de sus acciones en los procesos de identificación y selección de los destinatarios para maximizar el impacto en términos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable.

Dentro de las políticas propuestas para favorecer el crecimiento económico en la última década se modificó la estructura institucional de los ministerios dando paso a una estructura matricial por sistemas productivos fomentando la producción desde el análisis de cadenas de valor.

La constitución del Consejo Económico Provincial y los Consejos Económicos Específicos por cada sistema productivo permitió la integración de todos los actores de cada una de las cadenas, el intercambio, la promoción de las actividades de las mismas y la formulación de Planes Estratégicos vinculados con la Producción.

Por otro lado el gobierno impulsó políticas de fortalecimiento al sector Pymes cogestionando con organismos internacionales y brindándoles asistencia técnica y crediticia facilitando la incorporación de tecnología, la inserción en mercados internos y externos y difusión de información relevante (Reyna y Rigat-Pflaum, 2009).

Es notable remarcar que en los departamentos del centro de la provincia, con actividad económica dinámica en algunas de sus localidades son altos los porcentajes de desocupados que han terminado sus estudios secundarios. Si bien en la región se encuentran escuelas de enseñanza técnica, institutos terciarios y universidades (concentrados principalmente en Rafaela) se torna necesario adecuar las propuestas educativas de la zona a los perfiles laborales requeridos, situación que debe ser tenida en cuenta en cada Departamento o subregión.

### 7. Reflexiones finales

Las transformaciones demográficas implican cambios cuantitativos y cualitativos en las formas en que se organizan y moldean las sociedades. La población juega un papel importante en las iniciativas de transformación productiva a la vez que es un instrumento para el diseño de políticas y estrategias socioeconómicas y de mejor asignación de recursos. Si bien la relación entre comportamiento demográfico y los aspectos socioeconómicos es muy compleja permite entender los cambios en un territorio, su desarrollo y sus posibilidades futuras.

La jerarquía de los centros urbanos en el territorio provincial y los núcleos departamentales o regionales juegan un papel fundamental a la hora de analizar su dinámica, sus interrelaciones y sus posibilidades de desarrollo. La estructura poblacional de la provincia de Santa Fe presenta disparidades en las diferentes regiones, a la vez que enfrenta retos de gran magnitud y complejidad en torno a la vulnerabilidad social.

Los procesos de urbanización y metropolización actúan como agentes transformadores del territorio y en muchas ocasiones profundizan las problemáticas existentes en las ciudades. Asimismo, el dinamismo económico que acompaña a estos territorios demanda la aplicación de políticas que favorezcan la conectividad de las regiones, mejoren el transporte urbano y refuercen la infraestructura vial existente.

Según el rango de habitantes las ciudades crecieron a un ritmo diferente en la misma región ya que hay localidades que crecieron mientras que las ciudades más grandes han mantenido su ritmo y disminuido su participación en el total. Esto responde a fenómenos relacionados con el tipo de actividad agrícola y la expansión de las áreas metropolitanas hacia zonas rururbanas.

Si bien es una provincia con una alta integración social que propicia buenas condiciones de vida, salud y medio ambiente, esto se da especialmente en localidades cercanas a los centros urbanos más importantes. Existen diferencias con otras localidades, en especial de los departamentos del norte de la provincia, donde no se ha logrado completar aún los servicios necesarios para un desarrollo más integral.

Luego de analizar algunos indicadores demográficos, económicos y sociales, se puede hacer una primera diferenciación entre los departamentos del norte, centrales y del sur provincial. Los departamentos del norte de la provincia tienen, en general, un menor crecimiento poblacional y una menor tasa de urbanización. Se caracterizan por ser las zonas más atrasadas en cuanto a analfabetismo, porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas, menor cobertura de salud y habitando en viviendas de menor calidad y servicios públicos insuficientes. En lo que respecta a los aspectos productivos, presenta un sector primario dedicado fundamentalmente a la ganadería, bajo peso empresarial y un reducido sector industrial, con pocos ocupados y baja productividad media.

Por otro lado, siendo la mayoría de los departamentos de la zona Central y Sur provincial los que tienen mayores tasas de urbanización y concentran el mayor porcentaje de población, presentan indicadores sociales con mejores valores. Estas subregiones tienen excelentes condiciones de suelo, por lo que obtienen los mejores rendimientos en el sector agropecuario del país, tanto en la producción de soja, girasol y maíz. Se localizan la mayor proporción de empresas manufactureras con mayor tamaño relativo y productividad media.

Las disparidades departamentales se explican, en parte, por las ventajas económicas y la disponibilidad de recursos en determinadas localizaciones (como ser en la Región Sur de la provincia) que atraen a su vez nuevas inversiones, generando procesos concentradores acumulativos que requieren de decisiones políticas adecuadas que disminuyan las diferencias sociales y mejoren las condiciones de vida de sus habitantes. Las políticas económicas son importantes para lograr un nivel de crecimiento pero también se debe tener en cuenta el tipo de crecimiento, la composición de los sectores dinámicos de la economía así como de la prioridad otorgada a la creación de empleo.

Abordando las políticas públicas implementadas, se observa que se aplicaron medidas tendientes a disminuir las asimetrías del territorio. De este modo, se regionalizó la provincia (cinco regiones) como estrategia para integrar territorios antes desconectados y fragmentados y potenciar sus particularidades, acercando el Estado a los ciudadanos y a los diversos actores locales. Asimismo se aplican planes estratégicos en las diferentes cadenas productivas que se desarrollan en la región. Estas medidas contribuyen a que las economías regionales puedan elaborar un plan de gestión que les permita salir de una coyuntura caracterizada por déficit de producción, dificultades para realizar inversiones, capacidad industrial ociosa entre otras.

Dado que las concentraciones productivas se corresponden con los mayores núcleos poblacionales, es necesario atender a la mayor conectividad entre las subregiones de la provincia fundamentalmente donde existen falencias en infraestructura territoriales para dinamizar el desarrollo productivo. Pero además se debe atender a las producciones regionales fundamentales para las poblaciones locales estimulando la generación de empleo rural y la instalación de familias en los núcleos productivos menores.

## Referencias bibliográficas

CASTAGNA, A, BÁSCOLO, P., SECRETO, M.F., Y VÉNTOLA, V. (2014a): “Desequilibrios territoriales en la provincia de Santa Fe. Evolución e impactos de los procesos económicos de los últimos años”

CASTAGNA A., VÉNTOLA V., GUTIÉRREZ S. Y ROMERO LIDIA A. (2014b): Desarrollo urbano en la provincia de Santa Fe. Evolución demográfica y disparidades territoriales. Jornadas de Investigación de la SCyT, FCEyE. UNR.

CUERVO GONZALEZ, LUIS MAURICIO (2003): Evolución de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones políticas y perspectivas de investigación, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Serie Gestión Pública N° 41.

BASSOLS BATALLA, A (2002): “¿Son inevitables los desequilibrios regionales en México?” en Delgadillo Macías, Javier y Alfonso Iracheta Cenecorta (coord.) *Actualidad de la investigación regional en el México Central*, México: CRIM-UNAM-El Colegio Mexiquense – El Colegio de Tlaxcala-Plaza y Valdés Editores.

CASTAGNA, A., PELLEGRINI, J.L., Y WOELFLIN, M.L. (2010) El nuevo sistema agroexportador en el sur de Santa Fe .1ª ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

ESPINOLA SALAZAR, JOSE RAMÓN (1997) *Economía regional y sistema urbano de España en 1996*. [Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; n° 22, 1997, ISSN: 2255-5471 [www.ucm.es/BUCM/cee/050501.htm](http://www.ucm.es/BUCM/cee/050501.htm)

CUERVO MORALES, M. Y MORALES GUTIÉRREZ, F. (2009): *Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica*. En *Análisis Económico*, N° 55, vol XXIV.

MARQUEZ DOMINGUEZ, J (1997): “Equilibrios y desequilibrios territoriales en el perfil de las disparidades territoriales”, ponencia I Congreso de Ciencia regional de Andalucía, Jerez, España.

PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL SANTA FE.

REYNA, M. J. Y RIGAT-PFLAUM M. (2009): Santa Fe: una nueva gestión en la política. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

STEIMBERG, C.; CETRÁNGOLO, O. Y GATTO, F. (2011): “Desigualdades territoriales en Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo”, UPEA-CEPAL, Documento de Proyecto, Buenos Aires.



## El Sistema Bancario de la Región Centro durante el período 2007 – 2012, en el marco de un contexto financiero nacional de elevada concentración geográfica y desigualdad distributiva

Soledad Retamar<sup>1</sup>  
Pablo David<sup>2</sup>

### 1. Resumen.

En el presente exponemos algunas de las conclusiones arribadas en el desarrollo del Proyecto de Investigación PID Novel 4045, aprobado por Resolución de Consejo Superior N° 374/12 de la U.N.E.R., titulado "Evolución de los depósitos y créditos bancarios en la Región Centro. Análisis comparativo con el resto del país: por localidades, sector económico y su relación con el Producto Bruto Geográfico y población. Período 2007-2011" respecto del cual solicitamos formalmente ampliar el período de investigación hasta el año 2012.

La Región Centro, cuyo sistema bancario es objeto de nuestro interés, está conformada por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba.

En el trabajo citado analizamos datos relativos a la banca de la Región Centro y el país publicados por el Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A.) y su relación con otros referidos al nivel de actividad económica y la población informados por el I.N.D.E.C. y los respectivos organismos encargados de la producción de estadísticas a nivel provincial; construyendo indicadores relevantes, analizando su evolución, valores promedio para el período y desvíos estándar (o varianza y rango intercuartil, cuando resulta necesario).

En el mismo estudiamos el desempeño bancario de la Región Centro en el marco de un contexto nacional que da cuenta de notorias desigualdades distributivas, reportando niveles muy diferentes de profundidad financiera y de bancarización por divisiones políticas del territorio.

Esta particularidad de nuestro sistema financiero, entendemos debería ser considerada y abordada desde la política financiera y crediticia del B.C.R.A.; teniendo en cuenta que el crédito es visto por vasta doctrina económica como palanca del desarrollo; en tanto y en cuanto posibilita el crecimiento del nivel de actividad económica incrementando la tasa de rentabilidad del empresario, así como ampliando las posibilidades de inversión y de consumo.

La Región Centro que da albergue a poco más del 19% de la población del país<sup>3</sup> y contribuye a generar el 17,24% de su PBI, explica el 13% del total de préstamos generados por su sistema bancario y el 12% de los depósitos, en un contexto nacional de elevada concentración geográfica de la actividad financiera, donde Capital Federal es la gran protagonista, ya que esta sola

1 Lic. - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) - [sretamar@fceco.uner.edu.ar](mailto:sretamar@fceco.uner.edu.ar)

2 Becario - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) - [pdavid@fceco.uner.edu.ar](mailto:pdavid@fceco.uner.edu.ar)

ciudad justifica por sí sola el 56% del origen de todos los préstamos y el 54% de todos los depósitos generados en territorio nacional.

El comportamiento del Estado, en sus distintos estamentos, como sujeto de crédito y depositante de fondos concurre más bien a acentuar, antes que a contrarrestar este fenómeno; si bien es dable destacar que lejos estamos de observar una situación de crowding-out y su participación es modesta tanto más como tomador de fondos, que como generador de depósitos.

Así, nos merece un análisis crítico la normativa emitida desde el año 2012 por el B.C.R.A. implementando la Línea de Crédito para la inversión productiva.

Esta política apreciamos que es una excelente medida para orientar el crédito a favor del sector productivo, pero que debería complementarse con una reorientación también desde el punto de vista geográfico para que se produzca un efecto derrame más intensivo y más allá de Capital Federal; máxime teniendo en cuenta, que si bien actualmente se aplica una política de encajes diferenciales, la misma solo considera algunas pocas localidades específicas.

Cabe destacarse además, que en las provincias de la Región Centro se reproduce el mismo fenómeno observado a nivel nacional de concentración geográfica del volumen de operaciones, en este caso en determinadas localidades.

Otra problemática que caracteriza al entorno nacional en el cual se inserta el sistema bancario de la Región Centro, es la elevada desigualdad que constatamos en el acceso de la población a los servicios financieros según el área geográfica. Así el ratio “Préstamos Bancarios al Sector Privado No Financiero/Cantidad de Habitantes” es en Capital Federal un 812% superior al obtenido en la Región Centro; mientras que por su parte esta región muestra un indicador mayor al resto del país, en un 65,61%.

Finalmente, la Banca de la Región Centro, que explica a nivel país el 26,78% de crédito bancario otorgado a la producción primaria, el 18,82% de los préstamos a las actividades de comercio, el 13,07% del financiamiento a la construcción, el 12,19% concedido a las personas físicas en relación de dependencia, el 11,41% a la industria manufacturera, el 9,59% al sector servicios y el 8,95% a las actividades de electricidad, gas y agua, se destaca por mostrar elevados indicadores relativos de productividad en el período analizado, si bien aplica una política de liquidez más exigente que Capital Federal.

**Palabras clave:** Región Centro, Préstamos, Depósitos, Bancarización, Profundidad Financiera.

---

<sup>3</sup> En este acápite, destinado al “Resumen”, cuando brindamos información vinculada a datos de población, los mismos se refieren al año 2010 (último censo oficial disponible); mientras que cuando se relacionen con datos de PBI o PBG, se vinculan con el promedio anual para el lapso definido por los años 2007 a 2011; y cuando se asocien con operaciones bancarias los mismos se corresponden con los promedios de saldos trimestrales del período 2007- 2012.

## 2. Introducción.

En la presente ponencia pretendemos compartir con la comunidad algunas de las conclusiones arribadas en el desarrollo del Proyecto de Investigación PID Novel 4045, aprobado por Resolución de Consejo Superior N° 374/12 de la U.N.E.R., titulado *“Evolución de los depósitos y créditos bancarios en la Región Centro. Análisis comparativo con el resto del país: por localidades, sector económico y su relación con el Producto Bruto Geográfico y población. Período 2007-2011”* respecto del cual propusimos expresamente ampliar el período de investigación hasta el año 2012.

Las mismas versan sobre aspectos distributivos relativos al acceso por parte de los agentes económicos del país a los beneficios del despliegue de la actividad de intermediación financiera, sin aspirar a entrar en discusiones, si bien interesantes, sobre las que no existe doctrina pacífica tales como si esta actividad debe ser considerada o no un “servicio público”; pero en el marco del entendimiento de vasta literatura económica que vincula tanto al crédito como palanca del desarrollo, como a los servicios financieros en general con una mejora en el nivel de vida, que en forma sucinta queda reflejada en la siguiente expresión de Valpy FitzGerald, de la Universidad de Oxford: *“El desarrollo financiero supone la fundación y la expansión de instituciones, instrumentos y mercados que apoyen el proceso de inversión y crecimiento”*<sup>4</sup>.

## 3. La Región Centro.

La creación de la Región Centro en la República Argentina surge por la iniciativa y la voluntad política de las provincias que la integran, en base al respaldo normativo del artículo n° 124 de nuestra Constitución Nacional, el cual posibilita a los gobiernos provinciales la creación de regiones para el desarrollo económico y social y a establecer en consecuencia los órganos pertinentes con facultades que resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La región objeto de nuestro estudio, conformada por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba, queda plasmada sobre la base de tres acuerdos suscritos por los respectivos gobiernos provinciales a saber:

- Tratado de Integración Regional (1998)
- Acta de integración de Entre Ríos (1999)
- Protocolo de Córdoba (2004).

Según datos del último censo publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que data del año 2010, la misma contiene aproximadamente poco más del 19% de la población del país.

---

4 Valpy FitzGerald, en su artículo publicado en el año 2007: “Desarrollo financiero y sistema económico: una visión crítica” disponible en la siguiente página web: [http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/PPIOS7\\_Valpy%20FitzGerald.pdf](http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/PPIOS7_Valpy%20FitzGerald.pdf) (fecha de consulta 06/08/2014).

El producto bruto geográfico (PGB) de la región (que resulta de la suma de los respectivos productos brutos geográficos de las provincias que la integran) representa, en promedio durante los años 2007 a 2011<sup>5</sup>, el 17,24% del Producto Bruto Interno nacional<sup>6</sup>; Pasando de los \$151.023 millones en el año 2007 a alcanzar los \$345.313 millones en el año 2011.

#### 4. Participación relativa de la Región Centro en la generación de Préstamos Totales del país.

Si comparamos los saldos consolidados por área geográfica de los préstamos bancarios al cierre del primer trimestre del año 2007 con los respectivos contabilizados en el último trimestre del 2012, constatamos que la participación de la Región Centro en la generación de los montos totales otorgados en el país por estas operaciones bancarias activas, como de las provincias que la conforman, se mantiene relativamente estable, si bien observamos un modesto crecimiento de su protagonismo.

Cuadro I. PRÉSTAMOS TOTALES.

	Córdoba		Santa Fe		Entre Ríos		Región centro		Capital Federal		Resto del país		Total país	
	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*
Saldo al 2007-I	4.376.241	4,68%	6.028.977	6,45%	1.229.607	1,31%	11.634.824	12,44%	56.106.220	60,00%	25.772.766	27,56%	93.513.811	100,00%
Saldo al 2012-IV	23.925.118	5,79%	27.484.546	6,65%	5.753.408	1,39%	57.163.071	13,84%	216.938.062	52,51%	139.017.614	33,65%	413.118.747	100,00%
Variación del período	19.548.877	1,11%	21.455.569	0,21%	4.523.801	0,08%	45.528.247	1,40%	160.831.841	-7,49%	113.244.848	6,09%	319.604.936	0,00%
Promedio		5,36%		6,57%		1,42%		13,35%		56,05%		30,60%		100,00%

Notas aclaratorias al cuadro I:

(\*\*) Saldo al cierre del trimestre en miles de pesos.

(\*) Participación relativa sobre el total del país.

Contrastando las participaciones promedio de la Región Centro, Capital Federal y el Resto del país en la producción del total de préstamos bancarios en territorio nacional para el período 2007-2012, apreciamos una marcada concentración geográfica de la gestación de estas operaciones, donde Capital Federal (CABA) resulta ser la gran protagonista, ya que contribuye por si sola a explicar el 56,05% de todo el crédito bancario en el país.

Considerando que definimos como "Resto del País" a las veinte provincias restantes, las cuales en su conjunto aportan el 30,60% de los préstamos otorgados, la participación relativa de la Región Centro de un 13,35%- dato que refiere a solo tres provincias- da cuenta de cierto desarrollo intermedio, es

5 No contamos con información sobre el PBG de todas las provincias de la Región Centro para el año 2012, por ello no computamos los datos de este último año en el cálculo del promedio.

6 Ratio que surge de comparar el PBG regional con el PBI nacional.

decir notablemente inferior al de CABA pero por encima del denotado en el Resto del país.

Teniendo en cuenta también, valores promedio de participación relativa en la creación de préstamos, durante el período reseñado para cada provincia que integra la Región Centro, respecto de los totales regionales, observamos que se destaca la provincia de Santa Fe aportando el 49,21% de los montos otorgados, le sigue en importancia la provincia de Córdoba con un 40,17% y finalmente Entre Ríos que concurre a explicar el 10,62% del total de préstamos concedidos en la Región a lo largo del período analizado.

### 5. Participación relativa de la Región Centro en la generación de Depósitos Totales del país.

Las participaciones en el total de depósitos generados en el sistema bancario de Argentina, tanto de la Región Centro (como de cada provincia que la integra), así como de CABA, y del resto del país se mantienen prácticamente sin alteraciones en el período. Si se comparan los respectivos porcentajes de participación al cierre del primer trimestre del año 2007 con los computados al finalizar el año 2012, ninguna de estas divisiones geográficas verifica según sea el caso, una caída o un ascenso, que supere los 200 puntos básicos.

CUADRO II. DEPÓSITOS TOTALES

	CORDOBA		ENTRE RIOS		SANTA FE		REGION CENTRO		CAPITAL FEDERAL		RESTO DEL PAIS		TOTAL PAIS	
	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*	Monto**	%*
Saldo 1° Trimestre/2007	10.013.718	5,54%	2.515.097	1,39%	10.437.689	5,77%	22.966.504	12,70%	94.936.832	52,50%	62.939.332	34,80%	180.842.668	100%
Saldo 4° Trimestre/2012	29.812.097	4,84%	8.011.233	1,30%	28.444.890	4,62%	66.268.220	10,76%	332.558.586	53,97%	217.315.278	35,27%	616.142.084	100%
Variación en el Periodo	19.798.379	-0,70%	5.496.136	-0,09%	18.007.201	-1,16%	43.301.715	-1,94%	237.621.755	1,48%	154.375.946	0,47%	435.299.416	0,00%
Promedio		5,19%		1,34%		5,14%		11,67%		54,36%		33,97%		100%

(\*\*) Saldo al cierre del trimestre en miles de pesos.

(\*) Participación relativa sobre el total del país.

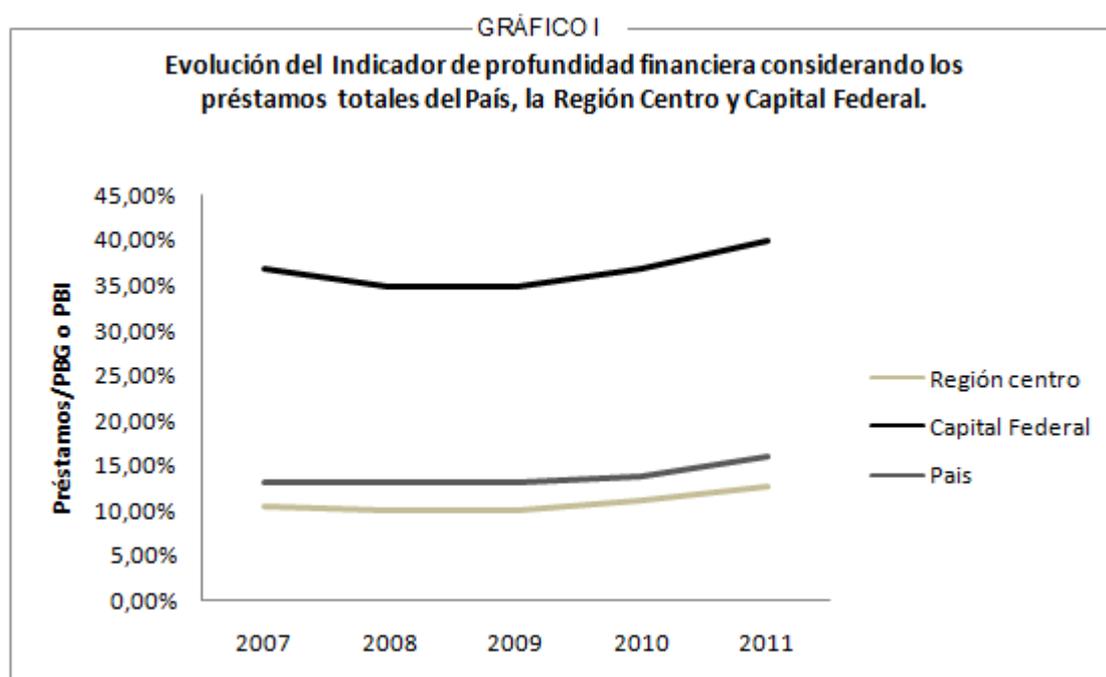
Como podemos observar, el Sistema Bancario del País se caracteriza durante todo el período por una concentración geográfica muy alta en la generación de los depósitos, donde Capital Federal contribuye en promedio con un 54,36% a explicar el origen de este tipo de operaciones. La Región Centro, conformada por las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, aporta por su parte un 11,67%, concretándose el restante 33,97% en las otras provincias del país.

La aportación que realiza la Región Centro al Total de Depósitos del País, que como vimos en promedio es del 11,67% durante los años 2007 a 2012, se origina principalmente en las provincias de Córdoba y Santa Fe, que justifican respectivamente, según la misma metodología de análisis, un 45% y 44% del

total de los Depósitos captados en la Región, resultando el aporte de Entre Ríos de tan solo un 11%.

### 6. Profundidad Financiera de la Región Centro, en términos comparados con Capital Federal y el Total del país

Considerando que puede evaluarse el grado de desarrollo de un sistema bancario por el indicador “Préstamos/PBI” a nivel nacional, o “Préstamos/PBG” en el orden regional o provincial, ratio comúnmente interpretado como una medida razonable para observar la correspondiente “profundidad financiera”, apreciamos que la Región Centro muestra un indicador que en el año 2007 alcanza un valor del 10,51%, registra su resultado mínimo en el año 2008 (10%) y de allí en más, comienza a ascender hasta lograr la anotación de 12,71% en el año 2011.



Estos valores quedan por debajo de los correspondientes al país durante todo el período, el cual tiene asociado un grado de profundidad financiera del 13,04% en el año 2007 que crece ininterrumpidamente hasta alcanzar un 16,07% en el año 2011.

Destacamos no obstante, que esta estimación a nivel país se halla condicionada por lo que acontece en Capital Federal, que recordemos contribuye a generar más del 50% del total de préstamos concedidos en Argentina en cada año bajo estudio, cuyo indicador de profundidad financiera siempre es muy superior al de cualquier provincia, como al de la Región Centro en particular, reportando razones notablemente más altas, dentro del rango definido por un 34,75% y un 39,91%.

Este indicador, además, resulta de utilidad para reflexionar sobre la potencialidad de desarrollo que deducimos para nuestro sistema bancario en general cuando contrastamos estos resultados con los valores que arroja el

ratio no solo en países desarrollados, sino también con la evidencia observada en países vecinos. Así, para el año 2011 éste resulta ser de un 227,2% en EE.UU., de un 145,8% en Francia, de un 162,2% en Alemania, pero también son muy superiores a nuestros reportes las respuestas de este indicador en países cercanos como Brasil (95,2%) y Chile (109,2%)<sup>7</sup>.

Demás está decir, que la brecha indicadora del crecimiento potencial del sistema para las divisiones políticas del territorio del país es notoriamente desigual; máxime en lo que refiere a comparar la situación de CABA con las provincias.

Dentro de la Región Centro, el cálculo del ponderador seleccionado para medir la profundidad financiera en las provincias que la integran, si lo observamos solo en sus valores promedio para el periodo 2007 a 2011, resulta en principio favorable a la postura de aquellos economistas que adhieren a la opinión respecto de la cual debería verificarse cierta correlación positiva entre crecimiento económico y desarrollo financiero.

Es decir, que si consideramos el promedio del indicador de profundidad financiera para cada una de las tres provincias de nuestra región correspondiente a los respectivos ratios anuales referidos al período 2007-2011, y procedemos a consignar los mismos de mayor a menor, resulta en consecuencia para cada una de ellas, el mismo lugar en el ranking que obtendría si el criterio de ordenamiento fuera el del tamaño de las respectivas economías provinciales, a saber:

- Santa Fe: 11,08%
- Córdoba: 10,94%
- Entre Ríos: 9,95%

No obstante esta aparente correlación entre crecimiento económico y profundidad financiera no se confirma cuando realizamos el análisis en forma un poco más dinámica; dado que la provincia que registra menor crecimiento de su PBG en el período, es decir, Córdoba, es la que mayor incremento de su profundidad financiera demuestra en el mismo; no obstante no está contemplándose en este estudio el rezago temporal del efecto palanca del financiamiento sobre la economía, por exceder los objetivos propuestos inicialmente.

### **7. Bancarización de la Región Centro, en términos comparados con Capital Federal y el Resto del País**

La bancarización describe el nivel de acceso y utilización de los servicios prestados por las entidades financieras con el que se benefician los habitantes de un país, o de una región u otra delimitación geográfica.

Se suelen utilizar muchos indicadores para procurar evaluarla, tales como número de sucursales bancarias por cantidad de habitantes; número de cajeros por cantidad de habitantes; cantidad de personal bancario por cantidad

---

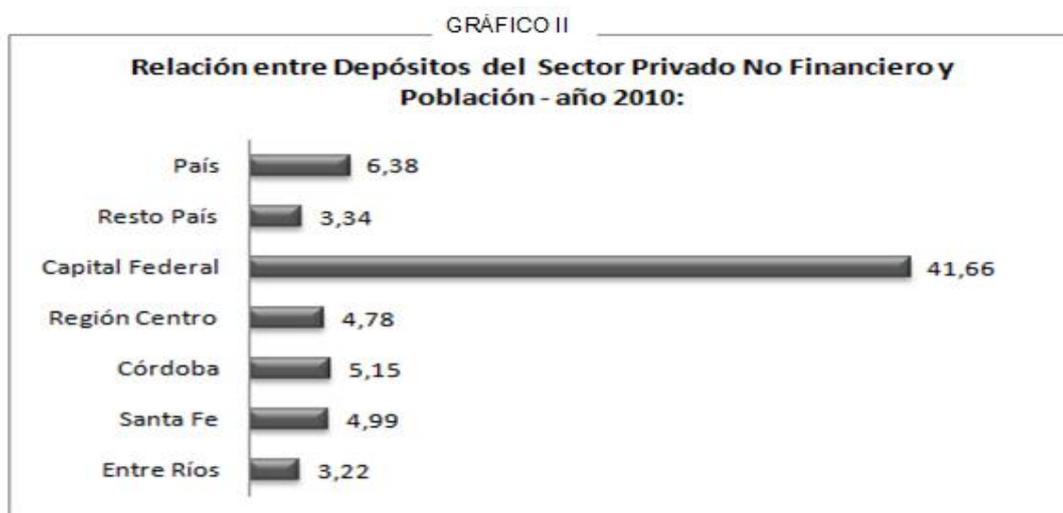
<sup>7</sup> Según estadísticas publicadas por el Banco Mundial en su pág. web <http://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.DOMS.GD.ZS> (fecha de consulta: 27/09/2015).

de habitantes, cantidad de tarjetas de débito por cantidad de habitantes; entre otros.

En el caso puntual de este trabajo recurriremos a dos ratios referidos al año 2010, dada la disponibilidad de los datos de población considerando el último censo realizado en el país por el INDEC, a saber:

- Depósitos del Sector Privado No Financiero / Cantidad de Habitantes;
- Préstamos concedidos al Sector Privado No Financiero /Cantidad de Habitantes.

Si los indicadores de profundidad financiera convocan nuestra atención porque son notoriamente elevados en CABA en comparación a lo que acontece no solo en la Región Centro, sino en todo el país, denotando un mayor desarrollo relativo de la ciudad capital en lo que respecta a su sistema financiero; no menos podemos decir cuando la contrastación la realizamos en términos de bancarización; donde la distancia entre los valores observados para Capital Federal y el resto de las divisiones políticas del territorio se acrecienta sensiblemente, motivándonos a reflexionar respecto de la importancia de los aspectos distributivos.



Así, si medimos el nivel de bancarización por el ratio “Depósitos del Sector Privado No Financiero/población” para el año 2010, resulta que el resultado de Capital Federal es un 772% superior al que corresponde a la Región Centro, que a su vez, muestra un nivel que es un 43 % mayor al que se aprecia en todo el resto del país.



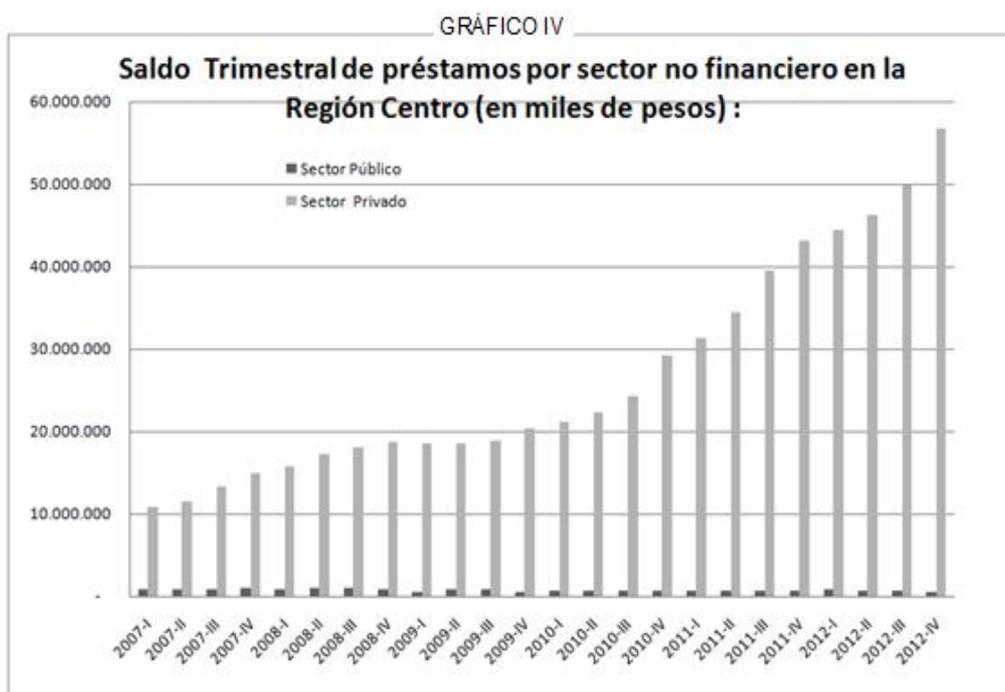
Análogamente, si procedemos a observar el cociente “Préstamos al Sector Privado No Financiero/población” para el mismo año, el resultado de esta razón es un 812% superior en Capital Federal en comparación con el obtenido para la Región Centro; pero por su parte nuestra región registra un nivel que está por encima del correspondiente al del resto del país en un 65,61%.

#### **8. Análisis de las participaciones de los sectores no financieros privado y público en el otorgamiento de préstamos de la Región Centro**

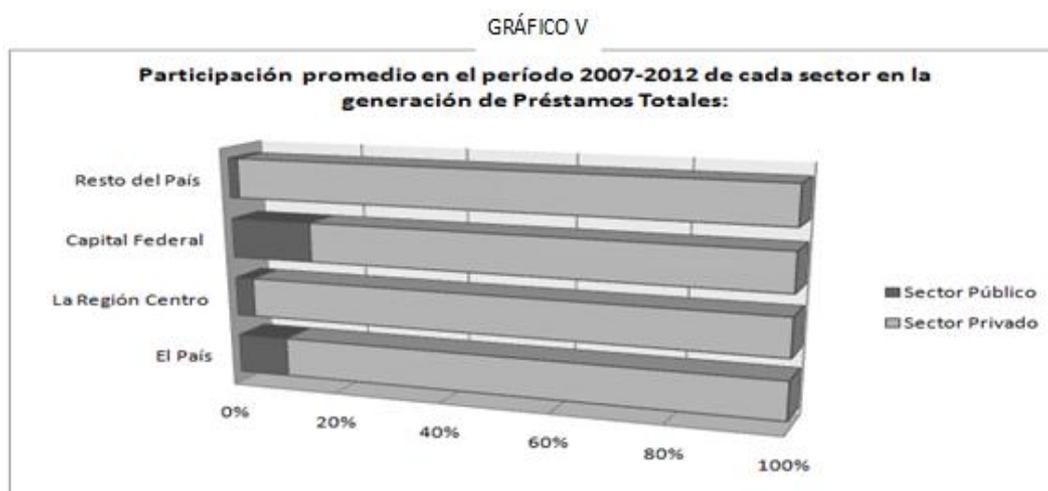
Más del 90% de los préstamos otorgados por las entidades financieras de la Región Centro tiene por destino el financiamiento del sector privado no financiero a lo largo de todo el período comprendido entre los años 2007 y 2012.

La participación del Sector Privado no Financiero como destinatario del otorgamiento del total de préstamos de la Región Centro es ya muy elevada al cierre del primer trimestre del año 2007 (92,62%), no obstante lo cual, experimenta un notable crecimiento durante el período que estamos analizando, llegando a alcanzar a finales del año 2012 un nivel cercano prácticamente al 100% (99,14%, para ser exactos).

Este incremento en la participación del sector privado como demandante de los préstamos concedidos en la Región Centro se explica por un crecimiento del saldo expresado en miles de pesos de los préstamos otorgados a ese sector que pasa de sumar \$10.775.963, en el primer trimestre del año 2007, a alcanzar a los \$56.674.090, al cierre del año 2012, incrementándose por lo tanto en un 425,93%; mientras que por el lado del saldo, también contabilizado en miles de pesos, de los préstamos otorgados al sector público no financiero se parte de un monto inicial de \$858.861 que termina cayendo hasta los \$487.453 al culminar el año 2012, es decir se contrae en un 43,24% en el período.



Si comparamos lo que ocurre en la Región Centro, con lo que sucede en Capital Federal y el resto del país, podemos concluir que el sector público no financiero ha captado en todo el sistema bancario nacional una mínima proporción de los recursos vía préstamos, realizando los mayores volúmenes de operaciones bancarias activas en CABA, donde la participación de este sector en la obtención de créditos alcanza un promedio del 15,14% sobre el total para el período 2007-2012.

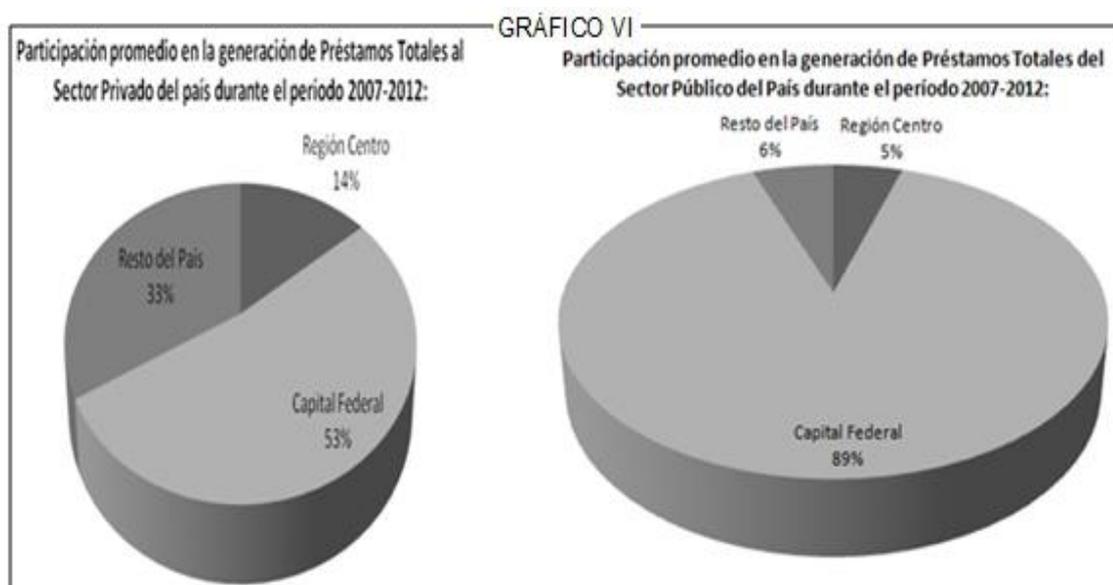


En la Región Centro los préstamos concedidos al sector público no financiero representan en promedio durante el período analizado apenas el 3,46% del total regional de préstamos bancarios (una participación muy inferior al 15,14% observado en Capital Federal); pero unos puntos por encima del comportamiento promedio del sector público en el Resto del País, que en el

período apenas contribuye a explicar el 1,74% de los montos otorgados en este último ámbito geográfico.

Desde esta perspectiva, entonces, puede inferirse que el comportamiento del sector gubernamental, en sus distintos estamentos, en calidad de prestatario del sistema bancario argentino, contribuye durante el período a acrecentar la concentración geográfica de la aplicación de recursos financieros del sistema en Capital Federal.

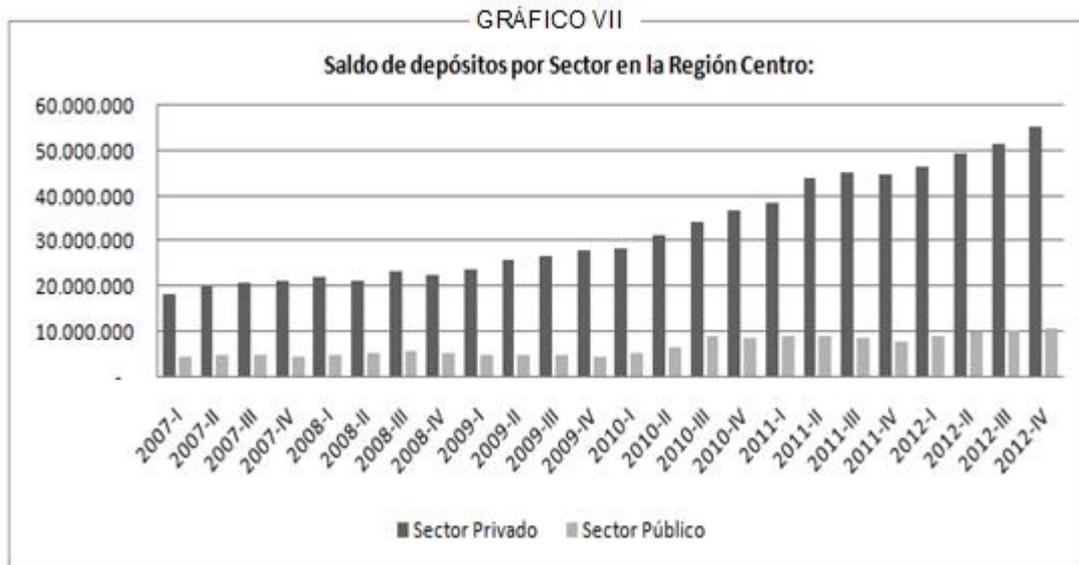
Así, considerando valores promedio para el período 2007-2012, mientras la Región Centro explica el 13% del total de Préstamos del País, su contribución nacional aumenta al 14%, si se consideran solo los préstamos otorgados al sector privado no financiero y disminuye al módico aporte del 5% del total nacional de préstamos al Estado.



## 9. Análisis de las participaciones de los sectores no financieros privado y público en la captación de depósitos de la Región Centro

Si bien en promedio, durante el período analizado, la participación del sector privado en el total de depósitos de la Región Centro es del 82%, siendo a su vez la del sector público del 18%; comprobamos que la primera se incrementa respecto de la segunda a lo largo del lapso temporal en estudio.

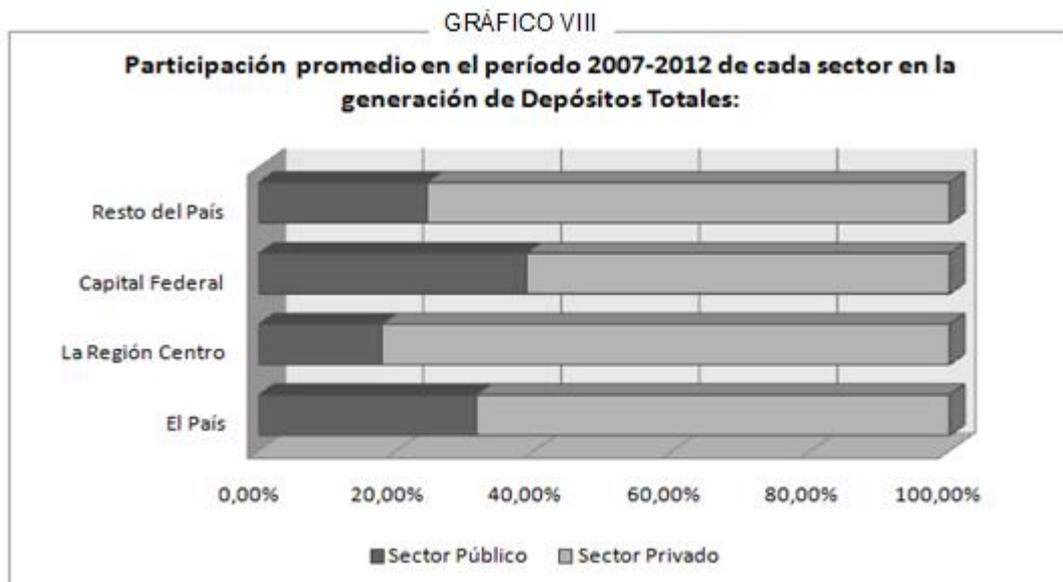
Observando los montos en miles de pesos al cierre del cuarto trimestre de 2012, se aprecia que los depósitos totales de la Región Centro se incrementan en un 188,54% respecto de los saldos del primer trimestre del año 2007, ascendiendo por lo tanto a la suma de \$66.268.220, crecimiento que explicamos principalmente por el aumento del 201,58% de las cuantías colocadas por el sector privado no financiero, que llegan a reportar finalmente la suma de \$ 55.393.445 y el acompañamiento en menor medida de los montos del sector público que solo crecen el 136,37% alcanzando el saldo de \$10.870.372.



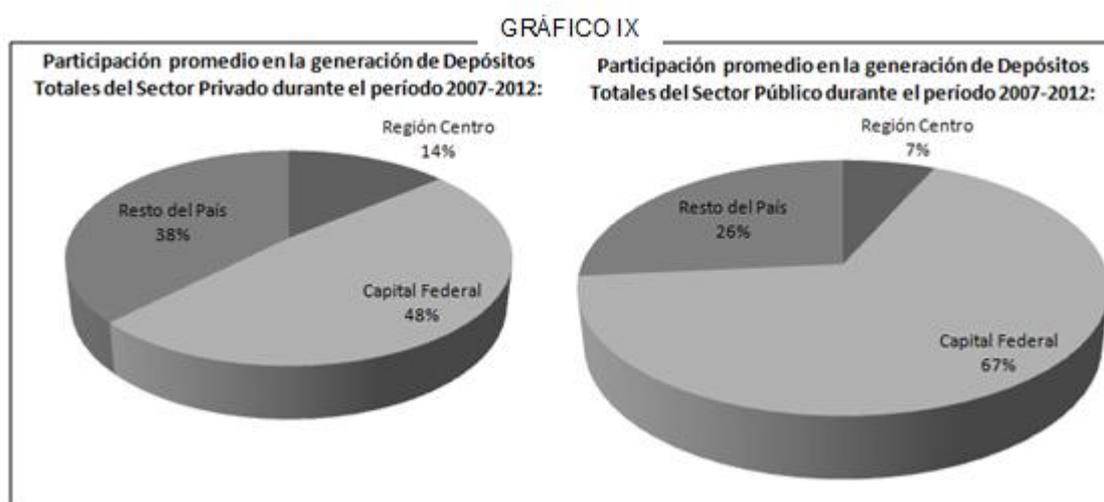
En términos comparados, nuestra región se destaca por contar con una significativa participación del Sector Privado No Financiero en la generación de los Depósitos Totales, siendo superior a la de Capital Federal, a la del resto del país y a la del país en su conjunto.

Así mientras el sector privado no financiero realiza durante el período observado, en promedio, el 82,21% de las colocaciones totales registradas en la Región Centro, en el país su aporte cae ya que solo explica en promedio el origen del 68,54% del total de depósitos captados, y baja aún más en Capital Federal, donde solo da cuenta del 61,28%.

El resto del país (excluida Capital Federal) muestra en el período un aporte promedio del sector privado a la generación de depósitos que es del 75,63%, superior por lo tanto al observado en todo el país y al de Capital Federal, pero inferior al de la Región Centro.



Observando el comportamiento del sector público no financiero en la generación promedio de depósitos durante el período que va desde el año 2007 al año 2012, tal como se lo hizo respecto de su rol de tomador de préstamos, se arriban a similares conclusiones, referidos a que el mismo contribuye a intensificar la concentración geográfica en Capital Federal de la actividad bancaria.



Así, comparando la información suministrada por los gráficos precedentes observamos que mientras la Región Centro explica, en promedio durante el período analizado, el 12% del origen del total de depósitos del país, su contribución nacional aumenta al 14%, si se tienen en cuenta solo los depósitos del sector privado no financiero y disminuye al modesto aporte del 7% en la concesión de préstamos al sector público no financiero en la república.

Lo contrario acontece con Capital Federal, que mientras da origen al 54% del total de depósitos del país, justifica el 48% de los del sector privado no financiero, y el 67% de los depósitos del sector público no financiero, considerando también valores promedio para el período bajo estudio.

### 10. Concentración geográfica de las operaciones en las provincias de la Región Centro.

Entendemos apropiado brindar información sintetizada, pero que a la vez de cuente de lo acontecido en todo el período con razonable justicia, con el fin de ilustrar respecto del desempeño de las principales localidades de las provincias en lo que respecta a su contribución a la generación de los volúmenes más significativos de operaciones de préstamos y depósitos.

Recurrimos para ello a los valores promedio de los siguientes ratios de participación, calculados en base a los saldos de cierre trimestrales, dado que los mismos tienen asociados bajos desvíos estándares y no muestran diferencias relevantes con la mediana correspondiente:

- Préstamos de la Localidad /Préstamos de la Provincia.

- Depósitos de la Localidad /Depósitos de la Provincia.

En la provincia de Santa Fe la localidad de Rosario justifica por sí sola el 39,16% del total de préstamos, como el 35,85% del total de depósitos provinciales; mientras que por su parte la localidad de Santa Fe, lo hace en un 13,92% y en un 29,52%, respectivamente.

En la provincia de Córdoba, una sola localidad, que lleva su mismo nombre origina el 57,45% de los préstamos totales y el 60,72% de los depósitos a nivel provincial.

En Entre Ríos la localidad de Paraná, explica el 36,24% de los préstamos provinciales y el 46,05% de los depósitos entrerrianos, mientras que la localidad de Concordia lo hace en un 11,23% y en un 11,96%, respectivamente.

Es decir en las provincias de la Región Centro se reproduce el mismo fenómeno observado a nivel nacional de concentración geográfica del volumen de operaciones, en estos casos en determinadas localidades.

El modesto comportamiento del Sector Público No Financiero en las mismas, también contribuye a acentuar este fenómeno de concentración geográfica, ya que realiza el mayor volumen de operaciones en los departamentos a los que pertenecen estas localidades. Se caracteriza, no obstante, por un comportamiento muy disperso en el tiempo (registrando períodos de volúmenes prácticamente nulos y otros con montos operados relativamente superiores) – contrastando con un desempeño relativamente más estable del sector privado. Así, a modo de ejemplo mencionamos que la mediana de la participación del sistema bancario del departamento de Paraná en la generación del total de préstamos al sector gubernamental de Entre Ríos es del 80,52%, pero el rango intercuartíl es del 59,37%.

### **11. Destinos de los Préstamos de la Región Centro por actividad económica.**

Consideramos en este acápite la clasificación de actividades económicas que utiliza el B.C.R.A. con fines estadísticos, para los destinos del crédito bancario<sup>8</sup>.

En base a ella, se analizan los resultados del indicador “Préstamos por sector de actividad económica /Préstamos Totales” para la Región Centro, teniendo en cuenta los saldos contabilizados para estas operaciones al cierre de los 24 trimestres que quedan comprendidos en el período estudiado.

Dado que se constatan bajos desvíos estándares, puede concluirse que los porcentajes de participación promedio de cada destino en los préstamos totales resultan representativos de lo acontecido a lo largo de todo el período 2007-2012.

Por lo tanto, en este apartado cuando mencionamos ratios de participación, aunque no lo indiquemos expresamente, estamos haciendo referencia a los valores promedio de los indicadores correspondientes.

<sup>8</sup> La fuente de los datos en base a los cuales se obtienen los resultados para los indicadores analizados en esta sección es el Boletín Estadístico “Préstamos por Actividades” que elabora el B.C.R.A., publicado en la pág. web oficial de la institución (<http://www.bcra.gov.ar>).

En base a este análisis resulta que el principal destino de los préstamos concedidos en la Región Centro es explicado por el financiamiento otorgado a las Personas Físicas en relación de dependencia, que dan cuenta del 29,74% de los montos otorgados, le sigue en importancia la Producción Primaria, con una participación del 24,19%; y luego los Servicios (18,12%), seguidos por la Industria Manufacturera (14,03%); el Comercio (9,53%), la Construcción (2,21%) y Actividades vinculadas a la Electricidad, el Gas y el Agua (0,94%).

Además, la Región Centro contribuye a realizar un aporte más o menos significativo, según el destino que se trate, al financiamiento bancario nacional de estas actividades.

Es decir, que teniendo en cuenta valores promedio para el período, el financiamiento bancario que la Región Centro concede a la producción primaria representa el 26,78% del total que el sistema bancario argentino otorga a la misma.

Le sigue en importancia los préstamos a las actividades de Comercio, pues la Región Centro concurre en promedio durante el período analizado con el 18,82% del financiamiento a esta actividad en el país; continuando con análogo análisis le siguen en importancia, la construcción (13,07%); las Personas Físicas en Relación de Dependencia (12,19%), la industria manufacturera (11,41%), quedando en los últimos lugares la contribución de la Región Centro a financiar actividades de Servicios en el país (9,59%) y de Electricidad, Gas y Agua (8,95%).

### 11. Productividad y liquidez de la Banca en la Región Centro.

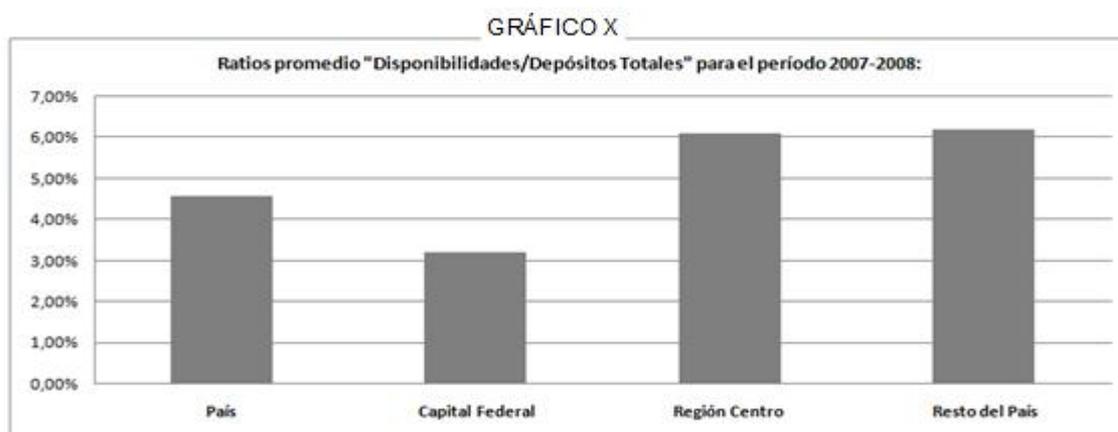
Si bien la Región Centro no logra ocupar el primer puesto por la evolución de sus préstamos ni de sus depósitos, en el período 2007-2012, si lo hace en términos de productividad.

Así comparando la tasa de crecimiento del output (que para el caso, debe interpretarse que se trata de la correspondiente a los préstamos) respecto de la tasa de incremento del input (es decir, de los depósitos) durante el período; la primera lo hace en un 107,55% por encima de la segunda en la Región Centro; dando cuenta de una mejor performance en términos de mejora la productividad del sistema que Capital Federal y el Resto del País.

CRUADRO III

Período 2007-2012	Capital Federal	Región Centro	Resto del País
Crecimiento Préstamos	286,66%	391,31%	<b>439,40%</b>
Crecimiento Depósitos	<b>250,29%</b>	188,54%	240,71%
Mejora Productividad	14,53%	<b>107,55%</b>	82,54%

Llama la atención, sin embargo, que tanto la Región Centro como el Resto del país logran exhibir en el período mejoras en su productividad superiores al desempeño de Capital Federal, pero aplicando políticas de liquidez más exigentes, como puede apreciarse en el siguiente gráfico.



## 12. Conclusiones

La banca de la Región Centro forma parte del sistema financiero nacional respecto del cual reproduce hacia el interior de las provincias que la conforman ciertas características del mismo que denotan una marcada concentración geográfica de la actividad bancaria, y en consecuencia desigual acceso por parte de la población a las prestaciones y servicios financieros.

En el caso del país, se destaca Capital Federal que explica por sí sola más del 50% de los préstamos y de los depósitos que se generan en todo el territorio argentino; y a nivel de las provincias de la Región Centro, una o dos localidades importantes, según sea el caso, logran este cometido.

Considerando que según la reforma a la Carta Orgánica del B.C.R.A. aprobada por la ley 26.739 del año 2012, esta entidad debe velar por los objetivos de "*promover la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social*" la reducción de estas desigualdades en materia de distribución territorial del acceso a los servicios financieros por parte de las familias y las empresas de nuestro país debería ser un objetivo prioritario porque con ello se contribuiría a un desarrollo más equitativo de todas las regiones que lo conforman.

Esta particularidad de notorias asimetrías en nuestro sistema financiero, entonces, entendemos que debería ser considerada y abordada con mayor énfasis desde la política financiera y crediticia del B.C.R.A., partiendo de la comprensión de que "Equidad Social" requiere de "igualdad de oportunidades" para todos los argentinos y del consenso de que los servicios financieros, en especial el crédito, operan en un sin número de circunstancias como "la llave" que abre puertas a diversas oportunidades (ya sea que se trate de la posibilidad de encarar un proyecto de inversión, de acceder a formación de recursos humanos de calidad, de incorporar nueva tecnología, de ampliar las posibilidades y variedad de consumo, etc.).

Así, por ejemplo un instrumento de política que puede utilizar la autoridad para reorientar el crédito es recurrir al establecimiento de encajes diferenciales, disminuyéndolos y por lo tanto ampliando la capacidad prestable de la banca para determinados destinos que se pretenden favorecer. Según surge del

análisis de la normativa vigente<sup>9</sup> se establecen reducciones a las exigencias de efectivo mínimo de los bancos que otorguen préstamos a PyMEs, beneficio que aumenta gradualmente en función de una mayor proporción de los recursos crediticios afectados a este destino.

Ello lo valoramos como una medida sumamente positiva, pero concluimos que debería complementarse con una política de encajes diferencias por zona geográfica más marcada y de sintonía fina que el modesto avance que observamos en este aspecto actualmente (solo se establece un encaje diferencial para una de las seis categorías de entidades por área geográfica en que divide a las mismas el ente rector del mercado).

También, nos merece un análisis crítico la normativa emitida por el B.C.R.A. implementando la Línea de Crédito para la inversión productiva desde mediados de julio de 2012, la cual se ha venido no solo renovando hasta nuestros días, sino que profundizándose en sus exigencias en pos de beneficiar al sector productivo de PyMEs principalmente (disminuyendo las tasas activas máximas e incrementando el porcentaje de los depósitos a aplicar a este segmento).

Esta política apreciamos que es una excelente medida para orientar el crédito a favor del sector productivo, pero que debería complementarse con una reorientación también desde el punto de vista geográfico para que se produzca un efecto derrame más intensivo y más allá de Capital Federal.

También, en consonancia con las recientes disposiciones del B.C.R.A. donde regula las tasas de interés pasivas para pequeños inversores fijándoles un mínimo y las tasas de interés activas de ciertas operaciones a las que se les establece un nivel máximo<sup>10</sup> hemos pensado que se podrían establecer, en el primer tipo de tasas, niveles diferenciales con el fin de orientar la asignación del ahorro a ciertas localidades, por lo menos en una etapa inicial que contribuya a ampliar la capacidad prestable bancaria de las mismas.

Todas estas medidas propuestas parten de sostener que nuestro sistema financiero da cuenta de un enorme potencial de desarrollo (tal como se mencionó antes la distancia entre los indicadores de profundidad financiera de Argentina y los de países desarrollados, o incluso de países vecinos como Chile o Brasil es importante y avala esta expectativa); y es a partir de esta consideración que buscamos promover desde el modesto aporte de este trabajo un desarrollo financiero que resulte más equitativo para todas las regiones de nuestro país.

De este modo, si se elevan las tasas de interés pasivas, ello redundará en un incremento de los depósitos (tal como efectivamente se demostró recientemente luego de las regulaciones mencionadas) que en términos

---

9 B.C.R.A., "Texto Ordenado de las normas sobre Efectivo Mínimo" al 02/07/2015 y la Comunicación A 5355/2012 disponibles en la pág. web de la institución en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Textord/t-efemin.pdf> y en <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/A5355.pdf> (fecha de consulta: 06/10/2015)

10 Según puede consultarse en el siguiente enlace web de la institución: <http://www.bcra.gov.ar/Estadisticas/esttas010000.asp> (fecha de consulta 06/10/2015).

gráficos significa que se “amplia el tamaño de la torta<sup>11</sup>” de los recursos financieros disponibles para financiar la inversión productiva y el consumo.

Pero la importancia de las medidas redistributivas a nivel geográfico radica en que posibilitan que esa “torta” se distribuya en proporciones más equitativas.

Además, se denota un énfasis bien positivo del ente regulador en promover el acceso de las PyMEs al financiamiento, pero al no ir acompañado de suficientes estímulos redistributivos desde el punto de vista geográfico estos esfuerzos tienen gran parte su impacto focalizado en CABA, quien los recepta en más de un 50%; máxime si se tiene en cuenta que las más pequeñas y medianas empresas acuden en general a los bancos de la zona a la que pertenecen; lo cual por otra parte resulta conveniente en términos de que ello contribuye a disminuir los efectos de la asimetría informativa entre las partes, asimetría que calificada bibliografía interpreta como un factor que incrementa el costo financiero del endeudamiento.

Un dato alentador resulta de hacer el esfuerzo por actualizar los ratios de participación promedio de las divisiones políticas analizadas sobre los saldos trimestrales de préstamos y depósitos totales a nivel país del año 2014, pues se observa que si bien no se altera la conclusión de que Capital Federal es la gran y principal protagonista del sistema ya que continúa explicando el origen de más del 50% de los préstamos y depósitos; se constata cierta tendencia mínima a incrementarse la participación relativa de la Región Centro y del resto del país en los préstamos, como de esta última área geográfica sobre el total de depósitos generados a nivel nacional.

CUADRO IV

Participaciones Promedio en el Total de Depósitos del País				Participaciones Promedio en el Total de Préstamos del País			
División Política	Año 2014	Período 2007-2012	Variación	División Política	Año 2014	Período 2007-2012	Variación
Capital Federal	52,49%	54,36%	-1,87%	Capital Federal	50,05%	56,00%	-5,95%
Región Centro	11,33%	11,67%	-0,34%	Región Centro	14,45%	13,00%	1,45%
Resto del País	36,18%	33,97%	2,21%	Resto del País	35,50%	31,00%	4,50%

Otra cuestión también positiva a señalar es el Plan Nacional de Bancarización Inclusiva 2015-2019 del B.C.R.A. y en especial dentro del mismo el cambio en los criterios de la entidad para autorizar la instalación de nuevas sucursales con miras a profundizar el estímulo en las zonas que denotan menor infraestructura financiera instalada; así como el reciente Programa de Competitividad de Economías Regionales (PROCER).

### 13. Bibliografía:

- DUTTO, Martí y otros, (2010). Tendencias del Sistema Financiero Argentino. Universidad Católica de Santa Fe.

11 Gráfico frecuentemente utilizado para mostrar porcentajes de participación sobre un total.

- FRIGERIO, Rogeli; CALDARELLI, Alejandro (directores) y SOSA, V., GIUSSI, G., SOTUYO M., GIACOMINI, M. (economistas) (2010) Distribución provincial de los depósitos y préstamos del sistema financiero. Datos al IV trimestres de 2009 y I trimestre de 2010, informe especial publicado por Economía & Regiones en abril.
- Bebczuk, Ricardo; “Acceso al financiamiento de las pymes en la Argentina: estado de situación y propuestas de política”; Sección de Estudios del Desarrollo; CEPAL; Sgo de Chile, 2010.
- LEONARDI, Agustina y otros; (2009) El Sistema Bancario en Argentina. Fundación Libertad, Instituto de Estudios Económicos.
- DE NIGRIS, Alberto (2008) La bancarización en Argentina. Unidad de Estudios del Desarrollo División Desarrollo Económico. CEPAL. Santiago De Chile.
- ELOSEGUI, Pedro (2008). La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina. B.C.R.A., Investigaciones Económicas, Bs.As..
- Valpy FitzGerald, (2007): “Desarrollo financiero y sistema económico: una visión crítica” disponible en la siguiente página web: [http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/PPIOS7\\_Valpy%20FitzGerald.pdf](http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/PPIOS7_Valpy%20FitzGerald.pdf) (fecha de consulta 06/08/2014).
- Bebczuk, Ricardo (2000) – “Información asimétrica en mercados financieros” – Cambridge University press.
- VAL, Horacio R. y FUENTES Matías N. (1999) Perfil Monetario y Financiero del Partido de General San Martín 1977-1998 Serie de Estudios Técnicos N°. 1 de la Escuela de Economía y Negocios, Junio de 1999.

#### 14. Fuentes de datos.

- B.C.R.A., Boletines Estadísticos y otros documentos disponibles en la pág. web del organismo <http://www.bcra.gov.ar>.
- I.N.D.E.C., Índice de precios mayoristas nivel gral., año base 2005; Censo Poblacional 2010; Serie de PBI a precios de mercado, disponibles en la pág. web oficial <http://www.indec.gov.ar>
- Dirección General de Estadísticas y Censos Provincia de Entre Ríos: Datos de PBG, consultados en la pag. web <http://www.entrerios.gov.ar/dec>.
- Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) Provincia de Santa Fe: Datos de PBG disponibles en la pag. web del organismo: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111304>
- Dirección General de Estadísticas y Censos Córdoba: Datos de PBG en su pág. web: <http://estadistica.cba.gov.ar/>
- Banco Mundial en su pág. web <http://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.DOMS.GD.ZS> (fecha de consulta: 27/09/2015).
- Banco de Datos de Estadísticas Económicas y Fiscales de la Ciudad de Buenos Aires. disponible en su pág. web. : [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/banco\\_datos/?menu\\_id=34690](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/?menu_id=34690)



## ¿Es posible el desarrollo económico y el social en el mismo nivel territorial? El caso de la región de la maquinaria agrícola argentina.

José Ignacio Vigil<sup>1</sup>  
Melina Sacchi<sup>2</sup>

### 1. Introducción

El trabajo propone una exploración a nivel regional entre dinámicas económicas y dinámicas sociales en el marco de la discusión de conceptos de desarrollo regional. Se parte del hecho de que ha existido una gran cantidad de literatura vinculada al *desarrollo económico regional* que ha tendido justificadamente a resaltar los beneficios de la proximidad, el localismo y la aglomeración de actores económicos e institucionales, por sobre la focalización en las redes, la distancia y las grandes escalas. El argumento central ha sido que la cercanía y el enraizamiento local empresarial sumado a una adecuada infraestructura institucional son un potencial de competitividad y crecimiento, pero sobre todo, **de desarrollo**, desde que se ha sostenido que la proximidad favorece la confianza y la reflexividad de las relaciones, reduce los *costos de transacción* y de comunicación, facilita el *derrame de conocimientos* y tecnología, y permite y facilita la generación de una *oferta de servicios* especializados e instituciones a la comunidad de profesionales y de negocios. Este ha sido un argumento fuerte en muchas vertientes de la geografía económica y la economía regional, tanto en las versiones neoclásicas, la de la nueva geografía económica, las provenientes del *management*, las institucionalistas, las regionalistas evolucionistas e incluso algunas vertientes latinoamericanas más heterodoxas (ver Vigil, 2013b, 2015); planteo usado como dijimos, como esquema de *desarrollo regional y local*, como un dispositivo con capacidad de *mejorar o elevar el bienestar de la población de una localidad o una región*.

En el caso argentino, este planteo vio luz desde temprano en los 90s (e incluso antes) con los enfoques descentralizadores que fueron adjudicando a las instancias inferiores del Estado una gran cantidad de funciones "nuevas" como centros potenciadores de la *innovación* y el *aprendizaje* (ver Vigil & Ockstat, 2015) y luego bien entrados los 2000s en una serie de políticas de empoderamiento y potenciación de las *aglomeraciones empresariales* (ver Naclerio & Trucco, 2015). Un caso ejemplificativo de este planteo ha sido la región argentina vinculada a la producción de Maquinaria Agrícola (**MA**) del Sur Oeste de la provincia de Santa Fe, Este de la provincia de Córdoba y Noroeste de Buenos Aires, en el corazón de la pampa húmeda argentina (ver Figura 1), región que "emergió" en el mapa político económico argentino con gran fuerza con posterioridad a la crisis económico-político-financiera del 2001, y como un

1 Universidad Nacional del Litoral

2 Idem

claro exponente de políticas (“exitosas”) de desarrollo o regeneración económica regional, con numerosas referencias académicas y políticas hacia los resultados positivos del performance regional (aumento de producción, ventas, exportaciones, innovaciones, alianzas cooperativas inter-firmas, etc.).

Entendemos que en ese planteo, las políticas *regionalistas* tendrían el objetivo de intentar dinamizar el espacio regional o local, articulándose –en donde puedan– con las herramientas de política *sectorial*, y con las herramientas y políticas *macro económicas* del ámbito nacional, en el marco a su vez de las posibilidades de articulación supranacionales que un Estado pueda y sea (o haya sido) capaz de desarrollar. Así, para el caso argentino, luego del 2001, en una especie de nueva propuesta de desarrollo macroeconómico argentino que tendía a priorizar la (re)industrialización, el apoyo a la PYME y las economías regionales, el sector metalmeccánico / MA ocupó una atención *estratégica* (ONCTIP, 2006) y resultó objeto (como veremos luego) de una serie de *políticas* regionalistas específicas tendientes a su potenciación. Por tanto, y siguiendo el esquema conceptual del *mainstream* del desarrollo regional, dichas políticas de regeneración económica deberían haber servido para lograr una reactivación o dinamización del espacio regional, mejorando los indicadores del desarrollo regional. Sin embargo poco se ha trabajado en la observación de esta articulación económica y social regional; justamente donde queremos focalizar nuestro trabajo.

Hasta aquí el planteo sugiere la necesidad de revisar las dinámicas sociales en aquellos espacios “regionales” que han sido objeto de políticas de regeneración económica, en este caso, vinculado a la producción de MA en Argentina con posterioridad al 2001. Surgen así, dos situaciones problemáticas: primero, ¿donde debemos mirar las dinámicas sociales? O bien, ¿dónde está la producción de MA en Argentina sobre la que intentaremos trabajar? Para ello proponemos una descripción de algunas dinámicas institucionales y políticas que, sugerimos, dieron paso a la construcción de un *espacio económico regional* caracterizado por la producción de MA en Argentina, y que nos permitirá, en el grupo de localidades resultantes, describir las *dinámicas socio-económico demográficas*. Segundo, ¿cómo miramos las dinámicas sociales? Asumimos la dificultad de establecer relaciones de causalidad directa entre políticas económicas regionales y resultados sociales territoriales, por lo que proponemos un estudio exploratorio *correlacional* diacrónico sobre algunos indicadores básicos de lo que dimos en llamar la *dinámica socio-económico demográfica regional de la producción de MA argentina*. Entre esos indicadores, se propone describir y analizar la estructura y dinámica poblacional, de empleo, de las condiciones habitacionales, del sistema educativo y del sistema de salud. Se propone construir las variables y presentarlas en forma *evolutiva y comparadamente* (entre localidades de la MA y otras localidades, y medias provinciales), trabajando con *datos cuantitativos censales* (CNPhyV 1991, 2001 y 2010, CNE).

El planteo y sus resultados contribuiría a la discusión sobre si es posible que exista simultaneidad entre las *dinámicas económicas de competitividad* y las de

*cohesión social*, y con ello, al debate del desarrollo económico local que pregona la posibilidad de conjugar –dicho sintéticamente– el *potencial económico local/regional* con un aumento del bienestar de la población local. Pero más importante aún, el trabajo pretende ser un disparador para indagar sobre la espacialidad de las políticas: ¿cómo deben articularse los límites jurídico-políticos (sobre los que normalmente se aplican políticas) y las dinámicas económicas y las sociales? ¿Es posible esa articulación? ¿Qué consecuencias emergen para el diseño de políticas en el caso de la MA?

El trabajo se estructura de la siguiente manera: la siguiente sección, **segunda**, caracteriza la conformación de la región de producción de MA en argentina post 2001. La **tercera** describe brevemente las variables que constituyen la dinámica socio-demográfica de la región. La **cuarta** describe y analiza los resultados. La **quinta** ensaya algunas proposiciones sobre los resultados obtenidos; unas breves conclusiones cierran el trabajo.

## **2. Políticas económicas, instituciones y articulaciones múltiples: una aproximación a la composición espacial de la producción de MA argentina**

Como mencionamos, el análisis que proponemos intenta una exploración del proceso de desarrollo regional ocurrido en la última década y media en la región de la MA argentina, con una mirada crítica a los elementos conceptuales del *regionalismo*. En ese sentido, como respuesta al interrogante *dónde está la región*, el trabajo propone como *preámbulo* una reconstrucción de las dinámicas políticas e institucionales que construyeron el *espacio regional económico de la producción de MA en la última década y media*, intentando describir las redes de conexiones que han atravesado el territorio y la manera en que dichas conexiones fueron caracterizando a la región. Esta descripción no solo nos aproxima a una comprensión de la región de la MA morfológicamente compuesta por sus redes institucionales y políticas (antes que por las simple localización de empresas y/o a divisiones territoriales jurídico-políticas), sino que también nos caracteriza el tipo de política aplicada y el contenido conceptual de dicha *política regionalista*.

Un punto de partida de la construcción regional (entre otros posibles) y su asentamiento está en el comportamiento que tuvo inicialmente la *dinámica institucional de apoyo al sector* de la producción de MA. Brevemente: iniciando los 90s el gobierno de la provincia de Santa Fe (Argentina) creó unas *dependencias de apoyo técnico* a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en algunas localidades de Santa Fe, que fueron denominadas como Direcciones de Asesoramiento y servicio Tecnológico (DAT)<sup>3</sup>. La idea de contar con instituciones de apoyo técnico a las PYMES había sido propuesta ya para el caso de la MA temprano en los 80s como sugerencia de un informe solicitado por el gobierno de Santa Fe a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO)(ver Gasparetto, 1980) indicándose en el informe que dichas instituciones de apoyo facilitarían: una mejora en la etapa de diseño de las empresas, adopción de normas de calidad y acceso a información

---

3 Ver [www.dat.gov.ar](http://www.dat.gov.ar)

relevante del sector (ferias, eventos, vinculación universitaria, I+D, transferencia, etc.).

Una de esas *dependencias de apoyo técnico* a las Pequeñas y Medianas Empresas (DAT) se estableció en 1992 en la localidad de Las Parejas (Santa Fe) (ver Figura 1), donde ya había además de una inicial localización de firmas vinculadas a la MA<sup>4</sup>, y adquiriendo al poco tiempo de constituida dicha oficina, una gran capacidad para el manejo de fondos de programas para el sector: por ejemplo, recibió fondos del gobierno central para desplegar programas de apoyo a las PYMES del sector para estimular sus desarrollos tecnológicos; recibió fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para promover una mejora en los procesos de producción en las PYMES de MA; y gestionó fondos del gobierno central para ayudar a un grupo de empresas locales a conformar lo que se denominó como MAQUINAGROS<sup>5</sup>-una asociación de PYMES con intenciones de mejorar la inserción externa. Consolidada, hacia fines de los 90s la oficina de la DAT pasó de ser una dependencia gubernamental a convertirse en una oficina público-privada, conformando lo que se conoció como *Fundación CIDETER*<sup>6</sup> que, con apoyo de seis de las empresas locales más grandes, indirecta aunque autónomamente, continuaba la labor de la DAT<sup>7</sup>.

Iniciados los 2000s la red de localidades vinculadas a la MA se hizo más explícita y se amplió el espacio regional: por ejemplo, en 2002 el denominado Consejo Federal de Inversiones (CFI), una institución federal para promocionar el desarrollo regional<sup>8</sup>, financió una investigación sobre la MA. El resultado (ver Castellarín, Moro, & Bianchi, 2003) indicaba que existía una zona (algo difusa) en el sur de la provincia de Santa Fe con empresas PYMES especializadas en la producción de MA, y denominó a esa zona como “*Cluster Industrial Las Parejas*”. Indicaba también que otras localidades como Armstrong, Las Rosas, Tortugas, Marcos Juárez, Arequito, Bustinza, Fuentes, Firmat, San José de la Esquina, Cruz Alta, Arteaga, entre otras (ver Figura 1), estaban vinculadas a Las Parejas por la *activa participación que sus respectivos centros industriales* estaban teniendo entre sí a través de un foro interactivo denominado MODEMAQ (Movimiento para la Defensa de la Maquinaria Agrícola) que había emergido para expresar las demandas y objetivos *políticos* del sector (ver MODEMAQ, 2004).

A su vez, luego de la crisis político-económica de Argentina en 2001 se inició un nuevo modelo de desarrollo macroeconómico que entre sus políticas intentó revertir la situación del sector metalmecánica / MA que arrastraba no pocos problemas en su balanza comercial (Albornoz, 2010; Albornoz, Anlló, & Bisang, 2010; Zilli, 2002), en su dificultad para lograr articulación de políticas y programas sectorial-regional (Vigil & Magri, 2015), y en su imposibilidad para

4 Ver reseña de los inicios de la industria de MA argentina en (Bil, 2009; Lengyel & Bottino, 2011).

5 Ver [www.maquinagros.com.ar](http://www.maquinagros.com.ar)

6 Resolución N° 019 IGPJ, Santa Fe (07/01/2000).

7 CIDETER se convirtió *Unidad de Vinculación Tecnológica* (ver Ley 23.877/1990) para dar soporte a empresas en proyectos tecnológicos.

8 ver [www.cfired.org.ar](http://www.cfired.org.ar)

revertir el proceso de concentración y creciente transnacionalización del capital vinculado al sector (Donoso, 2007; Hybel, 2006)(Romero Wimer, 2010), entre otros problemas. En ese contexto, a las dinámicas y articulaciones institucionales iniciales que iban delimitando espacio territorial alrededor de la zona sur oeste de la provincia de Santa Fe se le sumaron una serie de políticas y dinámicas macro económicas que fueron produciendo un *reposicionamiento de la región de la MA* ahora en el centro del “escenario económico nacional”, y generando una reconfiguración de su morfología espacial.

Por ejemplo, en **primer lugar**, se abrió aun más el espacio regional a una gran variedad de actores con interés en la producción de MA, que se hizo notorio desde que se impulsó (a través del Ministerio de Economía de la Nación) el FORO Nacional de Competitividad de la MA. Su objetivo era desarrollar *estrategias de acción conjunta* incluyendo aspectos como: i) la ampliación de la participación de la producción nacional en la demanda interna; ii) la mejora de las capacidades tecnológicas de las firmas; iii) el aumento de la incorporación de valor agregado a los productos; iv) el fortalecimiento de la vinculación de las firmas con las instituciones tecnológicas; y v) la mejora de la inserción externa (Foro.Nacional de Competitividad de la Maquinaria Agrícola, 2004, p. 8). El FORO actuó como la primera articulación formal de instituciones de diferentes niveles: gobierno nacional, gobiernos provinciales de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, municipios, organismos descentralizados, cámaras empresariales, sindicatos, y una gran cantidad de empresas). Desde entonces, ya no había un espacio reducido a un grupo de firmas e instituciones locales, sino que se convertía en un espacio de preocupación y ocupación nacional.

En **segundo lugar**, en línea con los objetivos del FORO, el Estado nacional, a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva actuó fomentando las áreas de I&D vinculadas al sector metalmecánica / MA financiando proyectos de investigación a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), y generando líneas de crédito y subsidios a empresas individuales o aglomeradas de la MA a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). De este último surgió el programa “Promoción de *clusters* industriales y redes productivas” que dio paso al denominado *Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola*<sup>9</sup>, aplicado en las localidades de Las Parejas, Armstrong, Las Rosas y Marcos Juárez, (C.E.C.M.A., 2006), aunque incluía otras localidades cercanas dentro de un radio de 150km, y que dio paso también a la creación de una institución local (continuada de la DAT y de CIDETER) denominada CECMA (Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola) encargada de llevar adelante los objetivos y monitorear los resultados del programa. Lo interesante de CECMA es que volvió a incluir más instituciones y localidades vinculadas a la MA, al generar una *Mesa de Articulación* que dio participación a gobiernos provinciales (Santa Fe, Córdoba) a municipios (Armstrong, Las Parejas, Marcos Juárez, Las Rosas) y sus cámaras empresariales/industriales, asociaciones empresariales nacionales

---

9 Proyecto NA 002/06 (Res. ANPCyT 27/12/2006): una formalización de la idea ya expresada en el informe financiado por el CFI.

del sector (ej. CAFMA, ADIMRA), institutos autárquicos y autónomos de investigación y desarrollo (ej. INTI, INTA), universidades (ej. UNR, UNL), y empresas locales, conformando una gran “red institucional y productiva”(C.E.C.M.A., 2006, pp. 39-40)<sup>10</sup>. Más recientemente con eje en la localidad de Las Parejas se financió desde el Estado nacional y con apoyo del BID otro aglomerado industrial denominado “Desarrollo del centro de transferencia de resultados, desarrollo e innovación del aglomerado metalmeccánico santafecino” (AProMeCAS)<sup>11</sup>.

En **tercer lugar**, también después del 2001, el Estado provincial de Santa Fe aportó a la consolidación de un espacio económico alrededor de la producción de MA cuando adoptó la idea de *Cadena de Valor de la Maquinaria Agrícola y componentes relacionados* (Gobierno de Santa Fe, 2008, p.9) para definir y ordenar sus herramientas de política industrial en su ámbito de influencia. Aunque con diferencias políticas con el gobierno nacional, el Estado provincial coincidía con los objetivos del FORO de MA, y sugería: i) reconsiderar, junto con el gobierno nacional las políticas macroeconómicas para el sector (tipo de cambio, medidas proteccionistas, aumentar las herramientas impositivas para los productos importados, etc.); ii) reducir su presión impositiva; iii) mejorar la competitividad tecnológica internacional de sus empresas (fuerza de trabajo, escala de producción, prácticas asociativas, estándares de calidad, etc.); iv) desarrollar soporte institucional local para las empresas; v) desarrollar herramientas financieras adecuadas para productores y compradores de MA. Así, aunque no había elementos exactos sobre las implicancias espaciales de la adopción del concepto de cadena de valor, el Estado provincial logró abrir aun más la dinámica de la producción de MA incorporando nuevos actores organizacionales a un polo decisonal provincial (ej. gobierno Santa Fe, INTI, INTA, Fundación Cideter, Universidades nacionales, DAT, IRAM y Centros Industriales, Cancillería, Sepyme, INTA).

En **cuarto lugar** el Estado Nacional contribuyó nuevamente a dinamizar el espacio regional de la MA. En el marco de los objetivos del FORO, con posterioridad al 2002 trabajó en la promoción de la *oferta exportable* de producción doméstica de MA. Por ejemplo, a través del Ministerio de Industrias financió un Consorcio de Exportación (Con-Sur) con eje en Las Parejas, cuyo objetivo fue preparar “ejemplificativamente” a un grupo de firmas para externalizar su producción. Se financió también un proyecto denominado PROASO, de 11 empresas de Armstrong y Las Parejas con el objetivo de desarrollar una cosechadora axial con un 85% de componentes nacionales (aunque no tuvo resultados concretos visibles). En la misma línea se financió con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores una *feria inversa* de exportaciones denominada AGRO SHOWROOM<sup>12</sup>, con epicentro en Las Parejas, Armstrong y Marcos Juárez, tendiente a dar a conocer las

10 Nótese que la mayoría de los programas sobre aglomeraciones productivas eran financiados con apoyo de instituciones de financiamiento supranacional (BID, PNUD, BM, etc.). Para una mirada crítica de estos programas y su ingreso en América Latina y Argentina ver (Vigil & Fernández, 2012)(Fernández, Amin, & Vigil, 2008).

11 Proyecto BID 2923/OC-AR (PAC II).

12 Proyecto PNUD ARG/05/024.

potencialidades de la MA Argentina (CIDETER, 2009), luego reeditada bajo la denominación de “Muestra Nacional de la PYME agroindustrial”<sup>13</sup>. A su vez, a través del Ministerio de Agricultura- generó reportes sobre el *estado de situación* de la *oferta local y demanda* global de MA, indicando los posibles nichos de exportación para la producción doméstica<sup>14</sup>. Otro organismo del Estado nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) gestionó el Programa de Promoción Sectorial (PPS) para incrementar y diversificar las exportaciones Argentinas. Para el caso de la MA, se detallaron los perfiles de mercados potenciales (ej. Rusia, Sudáfrica, Australia, Brasil, etc.) con información sobre la logística de la exportación (secuencias, documentos necesarios, distribuidores, organismos útiles, etc.), y se prestó asistencia técnica para avanzar en la penetración de dichos mercados (ver Fundación ExporAR, 2008). A su vez, además de “fomentar” la oferta exportable, el Estado nacional avanzó en la generación de mercados concretos para la MA: gestionó a través del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), acuerdos bilaterales de exportación con el gobierno Venezolano (Solanas, Campisi, & Risso, 2009). Como dato, para 2006, y con un incremento del 81% de las exportaciones en MA Argentina, Venezuela representaba hasta casi el 60% del destino de todas las exportaciones (Bragachini, 2008, 2014), lo que marcaba la importancia del acuerdo<sup>15</sup>.

En **quinto lugar**, en línea con el planteo del Estado nacional, el Estado provincial de Buenos Aires adoptó un Programa de financiamiento para Distritos Productivos y conformó para 2005/6 un “*distrito industrial de MA*” en las localidades de Chivilcoy, Carlos Casares y 9 de Julio compuesto por 18 empresas (8 terminales y 10 de agropartes)<sup>16</sup> (ver CIECTI, 2013; Moltoni & Gorenstein, 2010). La propuesta estaba destinada a mejorar la competitividad de las PYMES, aunque las actividades concretas del Estado sobre los distritos han sido escasas y difusas. En la misma línea se financió a un *grupo asociativo* denominado GAPMA (Grupo Asociativo de Productores de Maquinaria Agrícola), en la misma zona del norte de Buenos Aires<sup>17</sup>(Piñero, Herrera, & Di Meglio, 2011), con la intención de promocionar la oferta exportable de las Pymes.

**Finalmente** además de las dinámicas institucionales, los programas políticos y la localización de empresas, existió un despliegue de prácticas discursivas que contribuyeron a caracterizar la región como objeto de la política del gobierno central (Vigil, 2013a). A modo de resumen, dos discursos

---

13 Ver [www.lasparejas.gov.ar](http://www.lasparejas.gov.ar)

14 Ver Proyecto PRECOP II [www.cosechaypostcosecha.org](http://www.cosechaypostcosecha.org) y Programa Nacional de Agregado de Valor (INTA).

15 Para un resumen de las políticas sectoriales para MA ver Goldstein & Lavarello (2011). Ver también el informe (Sabel, Hybel, Lengyel, & Lattanzi, 2006) sobre MA argentina y la necesidad de fortalecer el INTI e INTA.

16 [http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/distritos/\\_form\\_distritos\\_detalle.php?id=3814893983](http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/distritos/_form_distritos_detalle.php?id=3814893983) (23/06/2015).

17 Con las siguientes localidades: Colón, 9 de Julio, Chivilcoy, Tandil, Olavarría, Carlos Casares, Lincoln, Carmen de Areco, y San Nicolás.

presidenciales colocaron la región (y al sector) como el “motor industrial” de una nueva economía regional emergente en el período postcrisis 2001: en el 2007 el presidente N. Kirchner visitó la región y en su discurso indicaba que en el nuevo modelo postcrisis:

*“Las Parejas es el corazón vivo de la Argentina que renace y se inserta interna y externamente y muestra el mundo la calidad que puede ser”<sup>18</sup>.*

En el mismo sentido, Cristina Fernández de Kirchner, recordaba en 2011:

*“Las Parejas era un municipio emblemático [...] me acuerdo que [Néstor Kirchner] volvió muy impresionado de Las Parejas y siempre se acordaba de eso porque era una ciudad que estaba por sobre la media nacional, con más del 30% de desocupación. Y después, cuando volvió como presidente [2007], me acuerdo que yo lo acompañé a un acto industrial que hicimos, y [Las Parejas] estaba en 0% de desocupación y los industriales nos decían que les faltaba gente. Ustedes saben que Las Parejas tiene una fuerte industria metalmeccánica y yo digo ‘eso se llama transformar un país’<sup>19</sup>.*

Por el tipo de políticas desplegadas, sus destinatarios, los actores institucionales participantes y la localización de las empresas vinculadas a la producción de maquinaria agrícola, podríamos arriesgar un “mapeo” del sector que sintetizamos en la Figura 1.

En esa *macro región* conformada poco a poco por las dinámicas institucionales y políticas que describimos se fue destacando mayormente la presencia de empresas productoras de: por un lado: **i) sembradoras**, pulverizadoras y **ii) empresas productoras de implementos agrícolas** (agropartes); y por otro: **iii) cosechadoras** y **iv) tractores**, dos subgrupos más complejos, mucho menor en cantidad de empresas y con amplio dominio relativo de empresas extranjeras<sup>20</sup> (Donoso, 2007; Hybel, 2006). Según estimaciones de analistas la producción doméstica del sector de MA llegó a representar un VBP de USD 844.600 millones (el 21% de los bienes de capital), subsector a su vez que contiene unas 3.800 firmas, con una estimación de USD 4.2000 millones anuales de producción; ambos participando del subsector Metalmeccánica, que contiene unos 23.000 establecimientos, un VBP anual en USD cercano a los 22 millones, implicando una participación del 13% en el PBI (datos para 2008) (Albornoz et al., 2010, p. 14). En términos de tamaño de las

18 Disponible en [http://www.presidencia.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18857&catid=28:discursos-ant](http://www.presidencia.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=18857&catid=28:discursos-ant) (chequeado Enero 2013).

19 Discurso de CFK (08 de Febrero de 2011) disponible en <http://www.caserosada.gov.ar/la-casa-rosada/palacio/4071> (chequeado Enero 2013).

20 Por ejemplo, en el caso de las cosechadoras, hasta 1995 había 18 productores argentinos que satisfacían cerca del 95% de la demanda interna, y para 2006 había sólo tres firmas nacionales que representaban cerca del 18% de la oferta nacional (el 82% restante correspondía a empresas multinacionales). Para el caso de tractores, existen solo 4 empresas nacionales que representan el 15% de la producción, mientras que el 85% restante corresponde a empresas extranjeras: para 2005 John Deere lideraba el mercado argentino con 37% del total de ventas, AGCO/Allis representaba el 22%, Case New Holland el 22%, y Claas el 1%.

empresas del sector y la región, los análisis son variados. Una aproximación indicaría que podrían existir tres grupos: i) con una veintena de empresas cuyos niveles de empleo superan los 100 ocupados promedio y representando alrededor del 40 % de la facturación total; ii) unas 80 empresas de entre 25 y 100 empleados cuya facturación conjunta representaría un 25% del mercado; iii) un centenar de empresas de menos de 25 empleados que representan aproximadamente el 35 % de la facturación restante (Albornoz et al., 2010, p. 14).

Figura 1: ubicación de las principales localidades productoras de Maquinaria Agrícola en Argentina y núcleo estratégico de concentración de firmas e instituciones (círculo)



Fuente: Elaboración propia (varias fuentes)

El proceso de producción de MA comprende generalmente dos etapas: por un lado, el corte, estampado y plegado de materias primas siderúrgicas, y por otro, el ensamblado de piezas y componentes. La región de MA se caracteriza por albergar ambas etapas. Allí se ubican las empresas *terminales* más grandes (producción y/o ensamble de bienes finales: sembradoras, pulverizadoras y otras maquinarias para aplicar defensivos y fertilizantes), y las

proveedoras de agropartes más significativas. Se localizan también una gran cantidad de talleres, tornerías y empresas vinculadas al proceso de fundición. Sin embargo, la provisión de componentes estándar, conjuntos y subconjuntos está repartida espacialmente y un porcentaje importante (ej. siderurgia) está localizado fuera de la región de MA con una provisión altamente concentrada. La cadena de producción se completa con el proceso de comercialización, compra (productores agropecuarios, contratistas y/o propietarios) y post venta (reposición). A su vez, los productores agropecuarios abastecen alrededor de 31 cadenas de valor agroalimentarias, que representan aproximadamente el 15% del PIB argentino, implican el 48% de las exportaciones totales, y cerca del 11% de los puestos de trabajos nacionales (Anlló, Bisang, & Salvatierra, 2010). Entre las tres cadenas agroalimentarias principales se encuentran Soja (26%), Carne Bovina (14%) y Leche (12%), que concentran la mitad de lo generado por todas las cadenas juntas cuantificadas.

### 3. Variables e indicadores para describir la dinámica “social” de la región de la maquinaria agrícola Argentina

Ahora bien, en ese marco de aproximación a la espacialidad de la dinámica económica de la región de la producción de MA en Argentina, describiendo las principales localidades que quedan incluidas en dicha región, y con el caudal de políticas económicas mayormente tendiente a fomentar los procesos aglomerativos entre empresas e instituciones, y con herramientas y programas vinculados a potenciar los procesos de desarrollo regional y local, nos preguntamos cuál ha sido el desempeño de las variables socio-económicas de las localidades vinculadas a estos procesos de desarrollo económico.

Hemos mencionado que es posible encontrar fácilmente muchos análisis “económicos” del performance regional de la producción de MA en Argentina en los últimos años (ver por ejemplo Albornoz, 2010; Barletta, 2013; BID, 2013; García, 2008; Goldstein & Lavarello, 2011; Langard, 2011, 2014; Lengyel & Bottino, 2011; Regolini, Granato, & Simón, 2014; Sabel et al., 2006; SSePyMEyDR, 2005). Nótese que el hecho de que, como mencionamos, el sector de MA haya aparecido ciertamente como prioritario para el gobierno nacional en el período pos convertibilidad, dio paso a una gran cantidad de discusiones, generación de información, sistematización de datos, etc., no solo de organismos oficiales sino también de algunos grupos académicos e importantes *think tanks*, entre ellos la CEPAL y sus consultores, que han estado participando activamente en la discusión sobre las potencialidades del sector y la región<sup>21</sup>. **Sin embargo, es más difícil de encontrar análisis que focalicen la mirada en las dinámicas sociales del proceso que justifican la idea del “desarrollo” “regional”<sup>22</sup>.**

21 Particularmente, CEPAL participó como consultor del gobierno argentino en el desarrollo durante 2008-2009 de las bases de un plan estratégico para el fortalecimiento y desarrollo de la industria de maquinaria agrícola 2008-2015 (ver <http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/4/11464/AcuerdoCEPAL-CAFMA.pdf>) para lo que elaboró una serie talleres y de documentos de discusión (Albornoz et al., 2010; Stumpo & Rivas, 2013, p. 18).

22 Entendemos que este es un tema controversial: cómo medir el desarrollo.

Para avanzar en esos objetivos, el trabajo propone un recorrido exploratorio por algunas variables que creemos son determinantes de la dinámica “social” de la región. Entre ellas, proponemos describir y analizar la **estructura y dinámica poblacional** (variación población y saldos migratorios); la **estructura y dinámica de empleo** (tasa de actividad, tasa de empleo, ocupación por sector público/privado, tasa de desocupación, etc.); la **estructura y dinámica de las condiciones habitacionales** (calidad de los materiales de la vivienda); la **estructura y dinámica del sistema educativo** (cobertura y el nivel de educación de la población; instituciones educativas locales y los vínculos con las instituciones educativas *extra-locales* regionales, nacionales), la **estructura y dinámica del sistema de salud** (ej: saneamiento básico), y la **dinámica del nivel de vida** (NBI).

Estos elementos permitirían obtener un panorama general del performance socio- económico y demográfico de la región de la producción de MA, y eventualmente establecer comparación y correlaciones con otras regiones y con los indicadores de los niveles departamentales, provinciales y nacionales en las variables propuestas. Se propone trabajar con datos cuantitativos censales (CNPHyV, CNE) con información por localidad, por departamento y por provincia, así como con documentación proporcionada por las unidades político-administrativas que conforman la región. Se propone construir las variables y presentarlas en forma *evolutiva y comparadamente* (entre localidades).

El diagnóstico debería indicarnos si existe algún patrón diferencial de indicadores sociales en estas localidades que recibieron políticas regionalistas específicas de regeneración económica, y en ese sentido, analizar si es posible que exista una correlación entre el crecimiento económico de la producción de MA (y el caudal de políticas, programas, instituciones movilizadas y recursos económicos utilizados) y una mejora en las condiciones de bienestar de la población.

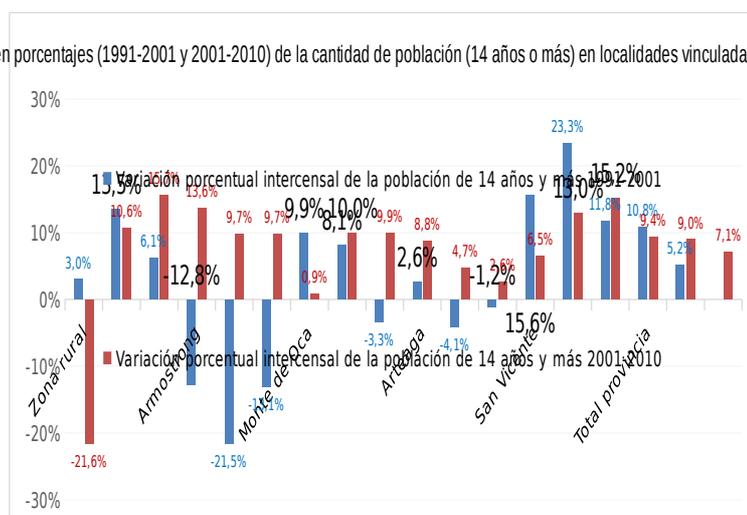
#### **4. Resultados de investigación de las variables socio-demográficas seleccionadas**

En principio, y como adelanto, el análisis fue mostrando que las localidades vinculadas a la producción de MA que fueron conformando la región de producción de MA -entendida ésta como una cierta conformación espacial en la que existen patrones y preocupaciones más o menos comunes, que ha sido objeto de una serie de políticas “regionalistas”, y que tiene un nivel importante de desarrollo institucional local de apoyo a las PYMES (y que este conjunto de elementos la diferencia de otro tipo de conformaciones espaciales)-, **no tuvieron un comportamiento socio-económico demográfico distintivo destacado**, como quizá hubiera podido esperarse dado el cúmulo de políticas económicas regionalistas de incentivo. Veamos las variables (ver tabla 1).

#### 4.1 Estructura y dinámica poblacional de la región de la producción de MA

Los indicadores seleccionados muestran que creció la cantidad de población<sup>23</sup> de la mayoría de las localidades seleccionadas de las tres provincias (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires) vinculadas a la producción de MA. En algunos casos ese crecimiento fue notable en su variación intercensal: ver Gráfico 1 para las localidades vinculadas a la PMA de Santa Fe; y Marcos Juárez (la localidad con mayor cantidad de empresas de MA) y Las Varillas de la provincia de Córdoba. Incluso, el crecimiento fue mayor que en algunas localidades tomadas como referencia y fue mayor que las respectivas medias provinciales. A su vez, el saldo migratorio “intraprovincial” de las localidades de la región de MA fue variado. Pocas localidades de la MA de Santa Fe (ej. Las Parejas, Armstrong, Tortugas, Bouquet, Arteaga) tuvieron saldo positivo entre 2005 y 2010 (captaron más personas de otros municipios de la provincia de Santa Fe que las que expulsaron a otros municipios de la misma provincia)<sup>24</sup>; algo similar ocurrió en las localidades de Buenos Aires; mientras que en las de Córdoba, solo Marcos Juárez tuvo saldo migratorio intraprovincial positivo. Como análisis simplificador, puede decirse que para esta variable, el análisis *comparado* y *diacrónico* más o menos convergen.

Gráfico 1: variación intercensal en porcentajes (1991-2001 y 2001-2010) de la cantidad de población (14 años o más) en localidades vinculadas a la producción de MA (Santa Fe)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPhyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

#### 4.2 Estructura y dinámica de la población económicamente activa y su condición de la región de la producción de MA

Como primer dato general observable del comportamiento de la PEA en relación con las tasas de actividad, empleo y desocupación de las localidades seleccionadas

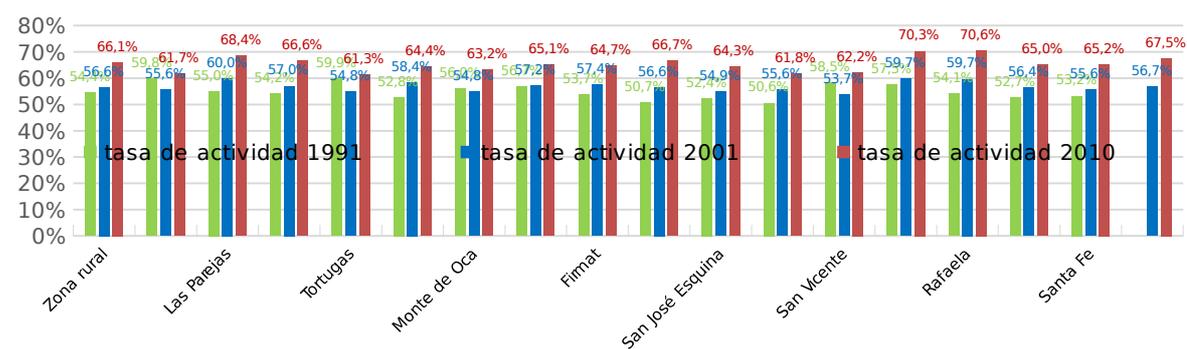
<sup>23</sup> Se tomo como un primer dato relevante la cantidad de población (14 años o más) y su variación intercensal (1991-2001-2010) en las localidades vinculadas a la producción de MA.

<sup>24</sup> La información se obtuvo de analizar el cuestionario ampliado aplicado en el CNPhyV 2010 (Población de 5 años y más que reside habitualmente en esta provincia, en viviendas particulares, que hace 5 años también residía en esta provincia, por municipio de residencia habitual en 2010, según municipio de residencia en 2005) publicado por el INDEC.

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

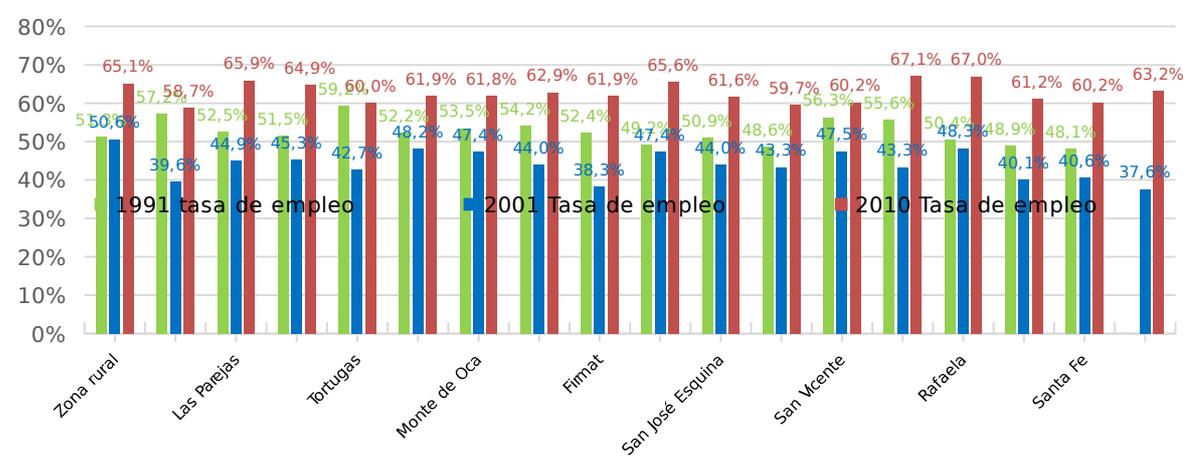
vinculadas a la PMA en su análisis diacrónico muestra que tuvieron mejoría en sus indicadores. Esto es, en el argumento que venimos sosteniendo (cuestionando si hubo alguna relación de correlación entre las políticas regionalistas y las dinámicas sociales en las localidades vinculadas a la producción de MA), el período 2001-2010 mostró resultados alentadores (aumentó la tasa de actividad, aumentó la tasa de empleo y disminuyó la desocupación) en la región de la producción de MA (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires), en relación con los años censales anteriores (a modo de ejemplo, para Santa Fe ver Gráfico 2, 3 y 4).

Gráfico 2: Tasa de actividad (1991, 2001 y 2010) en localidades vinculadas a la producción de MA (Santa Fe)



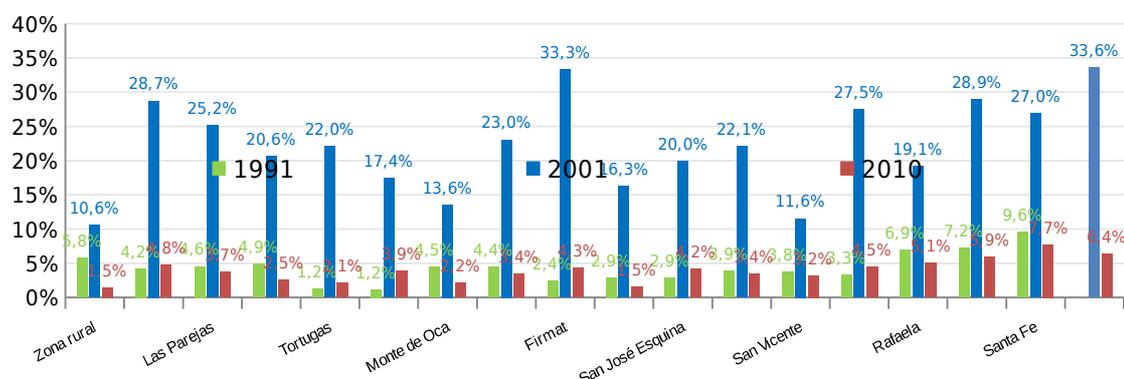
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPhyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

Gráfico 3: Tasa de empleo (1991, 2001 y 2010) en localidades vinculadas a la producción de MA (Santa Fe)



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPhyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

Gráfico 4: Tasa de desocupación (1991, 2001 y 2010) en localidades vinculadas a la producción de MA (Santa Fe)

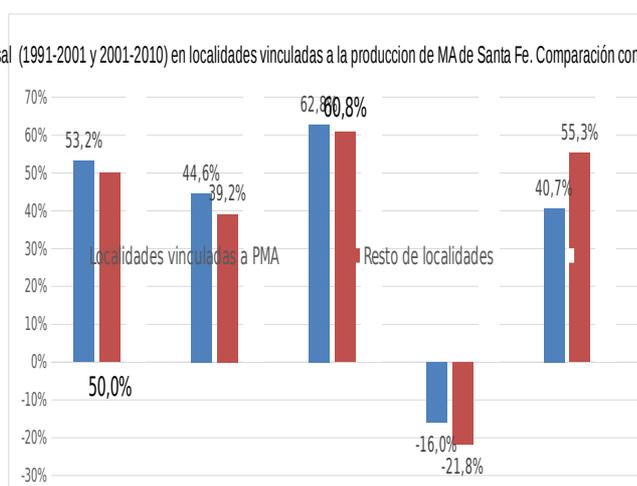


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPHyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

Sin embargo, el análisis alentador se atenúa para nuestro argumento cuando se analizan las localidades comparadamente con la media provincial y con el resto de localidades no vinculadas a la producción de MA en cada una de las provincias analizadas. En casi todos los casos, la tasa de actividad, de empleo, y desocupación de las localidades de la MA tuvieron comportamientos muy similares a los de sus respectivas medias provinciales. Incluso las localidades de la MA tuvieron resultados menos alentadores que las no vinculadas a la producción de MA. Por ejemplo, en la tasa de empleo, para Santa Fe (ver gráfico 5), donde la recuperación de la tasa de empleo 2001-2010 fue casi 15% mayor en las localidades no vinculadas a la producción de MA. Córdoba tuvo un comportamiento similar en la tasa de empleo (ver Gráfico 6).

La tasa de desocupación es el único indicador de la PEA que va en la dirección de mostrar un comportamiento diferenciado de las localidades de la MA. Por ejemplo, para Santa Fe, hacia 2010 las localidades de la MA se comportaron mejor que la media provincial, y fue mejor la tasa de variación intercensal 2001-2010 (Gráfico 7). Similar situación puede verse para Córdoba (Gráfico 8). En Buenos Aires la situación no es tan clara. Mientras que la tasa de desocupación de las localidades de la MA era menor en 2010, la variación intercensal muestra que hubo mayor mejoría en el periodo 2001-2010 en las localidades no vinculadas a la MA.

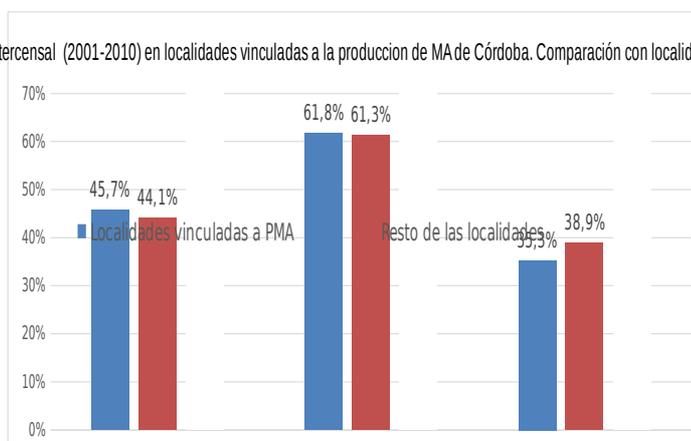
Gráfico 5: Tasa de empleo y variación intercensal (1991-2001 y 2001-2010) en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe. Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA



## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

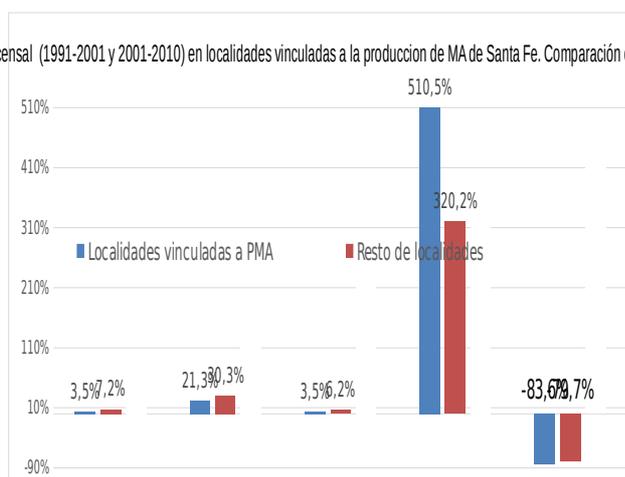
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPHyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

Gráfico 6: Tasa de empleo y variación intercensal (2001-2010) en localidades vinculadas a la producción de MA de Córdoba. Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA



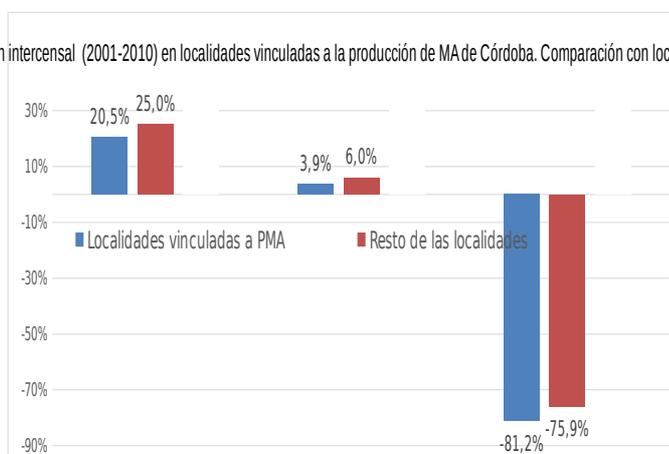
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPHyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

Gráfico 7: Tasa de desocupación y variación intercensal (1991-2001 y 2001-2010) en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe. Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPHyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

Gráfico 8: Tasa de desocupación y variación intercensal (2001-2010) en localidades vinculadas a la producción de MA de Córdoba. Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA

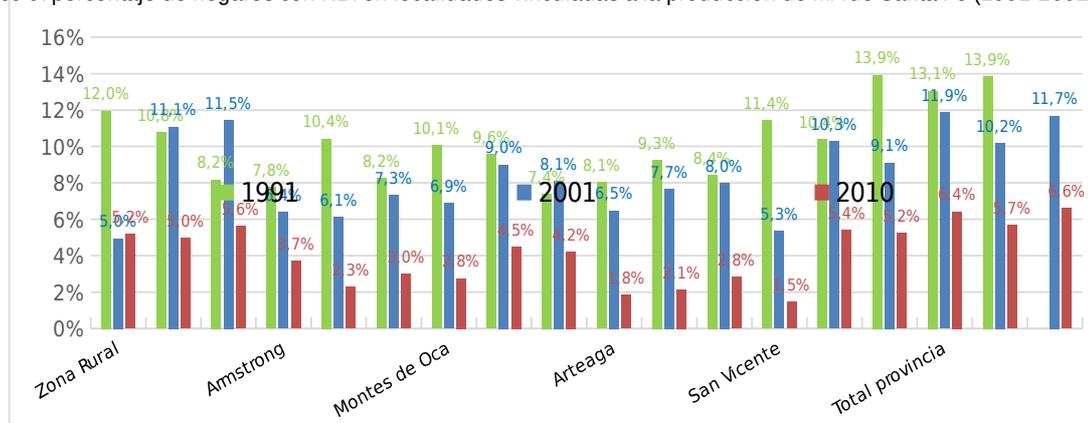


**Fuente:** elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. CNPHyV 1991, 2001 y 2010 (años 2001 y 2010 procesados con Redatam+SP).

### 4.3 Dinámica del nivel de vida de la región de la producción de MA (NBI)

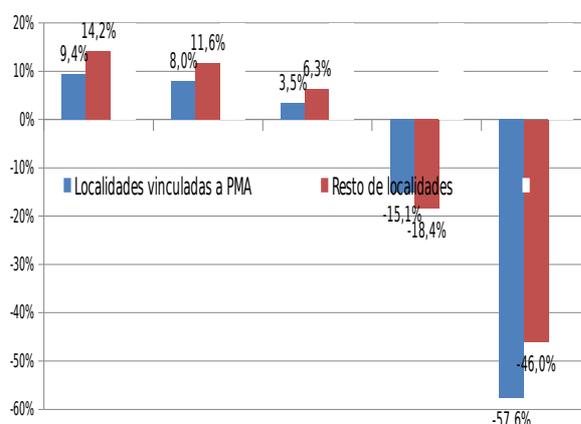
El indicador de hogares con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) mide el nivel de vida de la población teniendo en cuenta algunos indicadores de privación. Los hogares con NBI son los que presentan algunos de los siguientes indicadores de privación: hacinamiento, hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente, condiciones sanitarias, hogares con al menos un niño en edad escolar que no asista a la escuela y capacidad de subsistencia. Al igual que la tasa de desocupación (en la dinámica de la PEA), los datos vinculados a hogares con NBI indican una cierta mejoría destacada de las localidades vinculadas a la producción de MA tanto en su descripción diacrónica como comparada. Por ejemplo, las localidades vinculadas a la producción de MA de **Santa Fe** tuvieron una secuencia de mejoría en sus mediciones intercensales 1991, 2001, 2010. Incluso las mediciones de 2010 muestran porcentajes de hogares con NBI más bajos que la media provincial (Gráfico 9). Incluso las localidades de la MA tienen mejores indicadores de hogares con NBI que el resto de las localidades (Gráfico 10). En la provincia de **Córdoba**, los datos muestran que para 2010 todas las localidades seleccionadas vinculadas a la producción de MA tuvieron en 2010 una disminución del porcentual de hogares con NBI con respecto a 2001, y en todos los casos ese porcentaje fue para 2010 menor que la media provincial. Casi todas las localidades tuvieron una variación intercensal del porcentaje de hogares con NBI mayor a la media provincial. En **Buenos Aires** las localidades seleccionadas vinculadas a la producción de MA tuvieron una secuencia de mejoría en sus mediciones intercensales 1991, 2001, 2010. Incluso las mediciones de 2010 muestran porcentajes de hogares con NBI más bajos que la media provincial (Gráfico 11) (comparadamente, las localidades de la MA han tenido una variación intercensal similar al resto de las localidades en el porcentaje hogares con NBI).

Gráfico 9: porcentaje de hogares con NBI en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe (1991-2001-2010)



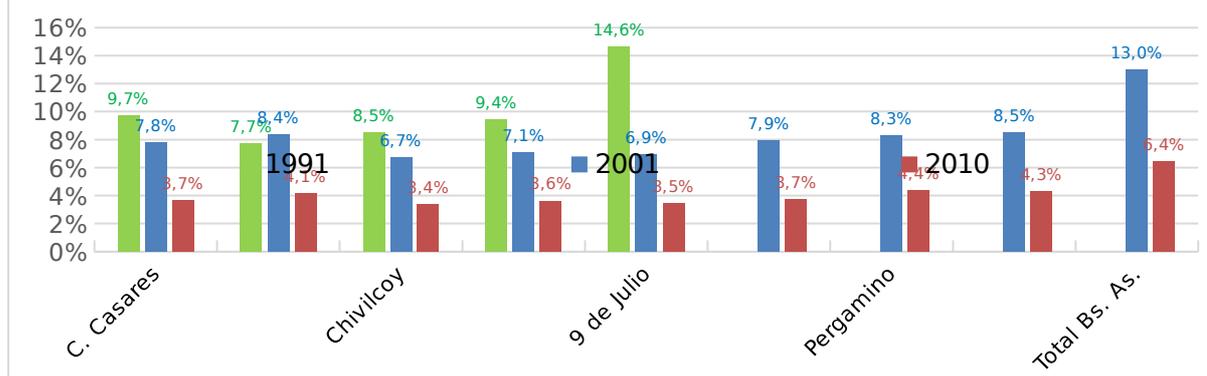
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

Gráfico 10: Porcentaje de hogares con NBI y variación intercensal en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe (1991-2001 y 2001-2010). Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

Gráfico 11: porcentaje de hogares con NBI en localidades vinculadas a la MA de Bs As (1991, 2001 y 2010)



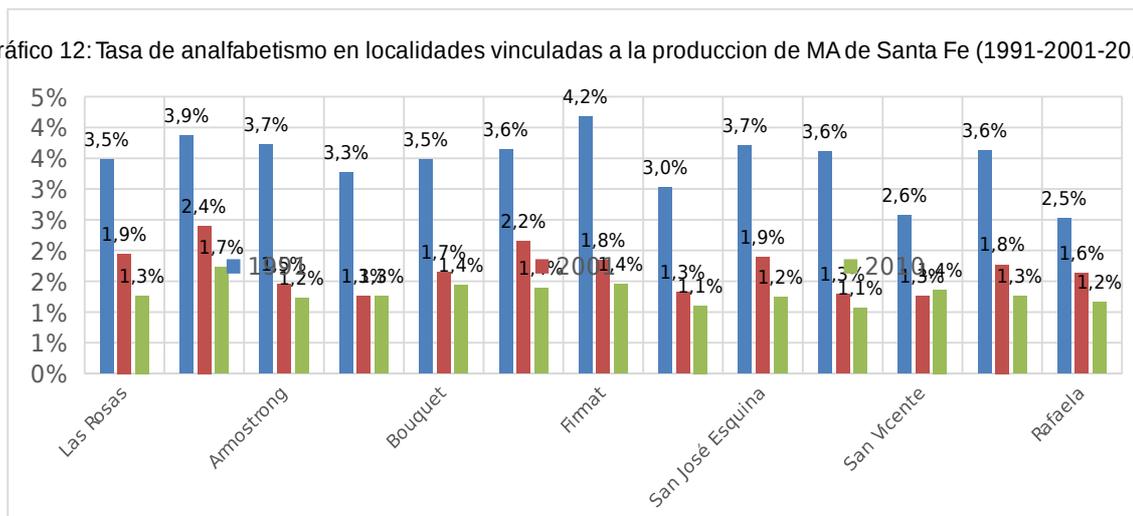
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

#### 4.4 Estructura y dinámica de indicadores de educación de la región de la producción de MA

En lo que refiere a la situación de la región vinculada a los indicadores de educación, hemos seleccionado como descriptores del performance a la tasa de analfabetismo y el porcentaje de población según máximo nivel de instrucción. La descripción de los datos de estas variables indican que en términos diacrónicos, las localidades vinculadas a la producción de MA tuvieron mejoras sucesivas en los indicadores de la tasa de analfabetismo en las tres provincias (ej. para santa Fe, Gráfico 12). Ahora bien, en el análisis comparado, el comportamiento de la variable en las localidades de la MA no tuvieron una performance destacada respecto de las respectivas medias provinciales (fue bastante similar) y respecto de las localidades no vinculadas a la producción de MA en cada provincia, los datos fueron apenas inferiores. Una diferencia mayor tuvieron las variaciones intercensales: durante 2001-2010 las localidades no vinculadas a la producción de MA en Santa Fe tuvieron una mejoría de casi

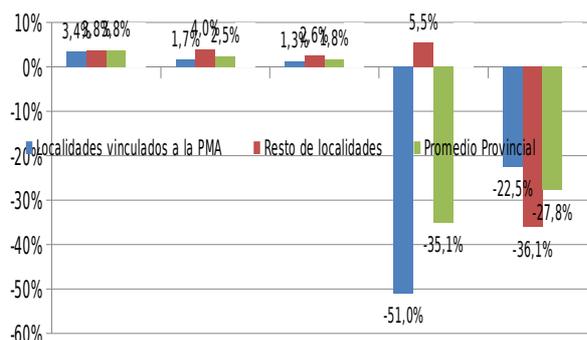
15% respecto de las localidades de la MA (Gráfico 13) (en Córdoba y Buenos Aires la variación intercensal 2001-2010 entre ambos grupos fue más o menos similar). Por su parte, también en Santa Fe, el porcentaje de población según máximo nivel de instrucción muestra una mejor del nivel de instrucción general, e incluso los valores en estas localidades se mantuvieron por encima de los valores del resto de las localidades no vinculadas a la producción de MA, aunque siempre por debajo de los valores del promedio provincial (Gráfico 14) (algo similar ocurrió para Córdoba y Buenos Aires).

Gráfico 12: Tasa de analfabetismo en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe (1991-2001-2010)



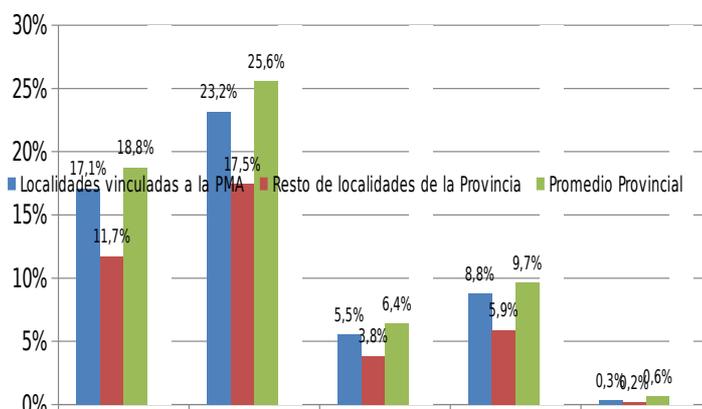
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

Gráfico 13: tasa de analfabetismo y variación intercensal en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe (1991-2001 y 2001-2010). Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

Gráfico 14: Nivel de instrucción en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe (2001-2010). Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA

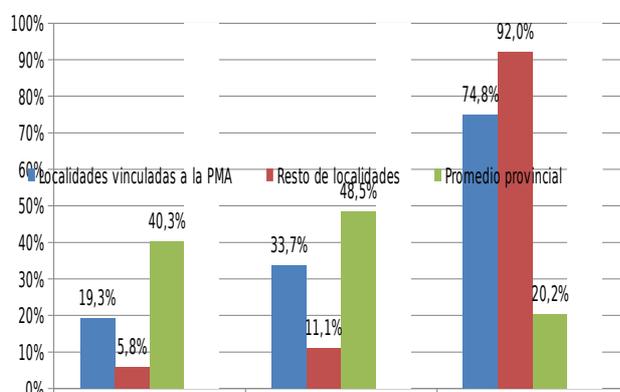


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

#### 4.5 Estructura y dinámica de indicadores de salud de la región de la producción de MA

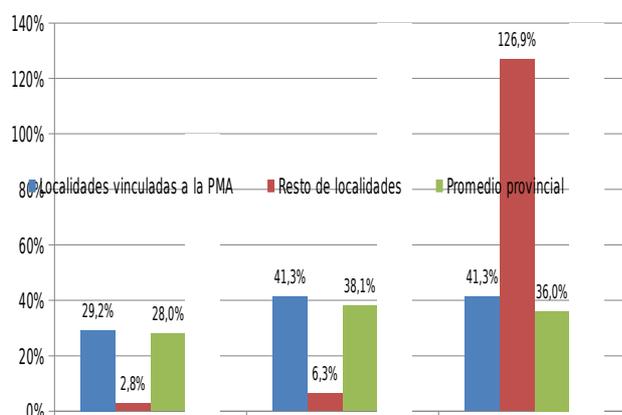
La dinámica de salud la describimos con relación al comportamiento del porcentaje de viviendas que cuentan con desagües cloacales y agua potable proveniente de red pública sobre la cantidad de viviendas de cada localidad, dado que estas características disminuyen el riesgo de morbilidad-mortalidad de la población. Los datos muestran que en términos diacrónicos, las localidades vinculadas a la producción de MA tuvieron mejoras sucesivas en los indicadores de saneamiento básico en las tres provincias. En términos comparados, los valores del saneamiento básico de las localidades de la MA, tanto para 2001 como para 2010, se mantuvieron por debajo de la media provincial (excepto las localidad de la MA de Córdoba que para 2010 logra superar escasamente la media provincial) (para santa Fe: Gráfico 15; para Córdoba: Gráfico 16).

Gráfico 15: Saneamiento básico (y variación intercensal) en localidades vinculadas a la producción de MA de Santa Fe (2001-2010). Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

Gráfico 16: Saneamiento básico (y variación intercensal) en localidades vinculadas a la producción de MA de Córdoba (2001-2010). Comparación con localidades no vinculadas a la producción de MA



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC e IPEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010 (2001 y 2010 procesado con Redatam+SP).

## 5. Reflexiones sobre los resultados “sociales” de las políticas económicas regionalistas de la MA

El trabajo es un avance exploratorio de algunos resultados cuantitativos de algunos indicadores seleccionados para describir el comportamiento de variables socio-demográficos en una región vinculada a la producción de Maquinaria agrícola en Argentina. El planteo inicial era que la dinámica económica generada alrededor de esta región debía tener algún correlato en la dimensión social. Hasta aquí se avanzó en la descripción y caracterización de la dinámica económica de la región de producción de maquinaria agrícola en Argentina y su ubicación en el escenario geográfico argentino. Se avanzó a su vez en la obtención de información relevante y en la sistematización de datos sobre las variables seleccionadas vinculados al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (varios años). En particular, se describieron algunas primeras aproximaciones sobre el resultado de la tasa de actividad, la tasa de empleo, la tasa de desocupación, el porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), algunos indicadores de salud y algunos indicadores de educación; en todos los casos analizados en sus variaciones intercensales y en comparación entre localidades y en ocasiones con sus respectivos departamentos, partidos y provincias.

Como dato preliminar significativo, en general se puede detectar una mejoría en el período 2001-2010 en relación con los valores del período 1991-2001 en la mayoría de los indicadores que hemos seleccionado para analizar el comportamiento de las condiciones socio-demográficas de la región de la MA. En ese sentido el análisis diacrónico es más o menos claro de la evolución positiva de los indicadores. Sin embargo, cuando los datos de las localidades vinculadas a la producción de MA se analizan comparadamente con el comportamiento de los datos de la media provincial y con los datos del comportamiento del resto de localidades no vinculadas a la producción de MA,

el análisis es menos claro. Esto es, no hay una especificidad notoria en los resultados sociales de las localidades que recibieron un bombardeo de políticas económicas regionalistas, como describimos al inicio del trabajo. Debe indicarse que el trabajo está aun en etapa exploratoria (resta aún terminar de analizar la estructura y dinámica del sistema de salud y la estructura y dinámica del sistema educativo, estructura y dinámica habitacional, así como avanzar en la descripción y análisis con cierta información cualitativa). Es necesario continuar con la descripción de las variables e indicadores seleccionados al inicio del trabajo para verificar la evolución de los indicadores y establecer posibles relaciones de correlación entre las localidades integrantes de la región de la producción de la maquinaria agrícola y aquellas que no forman parte de dicha región y por ende no han sido parte del “impulso” de políticas y programas regionalistas.

## 6. Referencias bibliográficas

Albornoz, I. (2010). La inserción internacional de la industria argentina de Maquinaria Agrícola: posicionamiento económico y estratégico en el marco de las Cadenas Globales de Valor, y perspectivas futuras. Los Polvorines (Bs. As.): Universidad Nacional de General Sarmiento.

Albornoz, I., Anlló, G., & Bisang, R. (2010). La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad, *Colección Documentos de proyectos*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anlló, G., Bisang, R., & Salvatierra, G. (eds.) (2010). *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Barletta, F. (2013). 'La industria de maquinaria agrícola en la Argentina: conducta innovativa y desempeño exportador.' *Redes*, 19(37), 43-76.

BID. (2013). El distrito productivo de la maquinaria agrícola en Las Parejas: un estudio desde las perspectiva del Desarrollo Económico Local: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bil, D. (2009). La industria argentina de maquinaria agrícola (1870-1975): evolución y problemas de su desarrollo, *Documentos de Jóvenes Investigadores N16*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

Bragachini, M. (2008). Crecimiento sostenido de la Maquinaria Agrícola Argentina. Mercado interno y exportaciones: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA Manfredi.

Bragachini, M. (2014). Exportaciones de Maquinaria Agrícola (MA) a nivel global y de Argentina Mercado Interno de Argentina. Análisis y Tendencias al 2020. Córdoba: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. INTA Manfredi.

C.E.C.M.A. (2006). Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro de Argentina que integran el conglomerado productivo - PI-TEC Proyecto N° NA 002/06. Las Parejas.

Castellarín, J. L., Moro, J. I., & Bianchi, P. A. (2003). Producción regional exportable. Potenciación e internacionalización del cluster de Las Parejas. Las Parejas Consejo Federal de Inversiones (CFI).

CIDETER, F. (2009). Reporte de actividades: Agro Show Room 2009 de la Maquinaria Agrícola Argentina. Exportación de maquinaria y tecnología, de la mano de la siembra directa. Las Parejas (Santa Fe): CIDETER.

CIECTI. (2013). La producción en red en argentina y sus fundamentos institucionales (Documento de Trabajo N° 3). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

Donoso, J. (2007). Situación del sector de maquinaria agrícola en América Latina. <http://www.cafma.org.ar/images/assets/propyme-maquinaria%20agrícola.pdf>: STRAT Consulting & Propyme.

Fernández, V. R., Amin, A., & Vigil, J. I. (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Foro.Nacional.de.Competitividad.de.la.Maquinaria.Agrícola. (2004). Plan de Acción 2005-2007: Foros Nacionales de Competitividad Industrial.

Fundación.ExporAR. (2008). Plan de Promoción Sectorial. Maquinaria Agrícola. In Ministerio.de.Relaciones.Exteriores.Comercio.Internacional.y.Culto. (Argentina) (Ed.). Buenos Aires: Fundación ExportAR & United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

García, G. M. C. (2008). 'La industria argentina de maquinaria agrícola: ¿de la reestructuración a la internacionalización?' *Revista de la CEPAL*, 96, 221-237.

Gasparetto, E. (1980). Diagnóstico de la industria de la maquinaria agrícola en la Provincia de Santa Fe. Santa Fe: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) & Dirección General de Asesoramiento Técnico (DAT) Santa Fe.

Gobierno.de.Santa.Fe. (2008). Cadena de valor de la maquinaria agrícola y sus partes. Una nueva visión para la producción y el desarrollo. Santa Fe: Ministerio de la Producción, Gobierno de la Provincia de Santa Fe <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/382>.

Goldstein, E., & Lavarello, P. J. (2011). 'Entre las fallas de mercado y las políticas sectoriales: en búsqueda de una política industrial para el sector de maquinaria agrícola en Argentina', *Política Industrial*, 15, 26-36.

Hybel, D. (2006). Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004. Desafíos de un sector estratégico para la recuperación de las capacidades metalmeccánicas - Documentos de Trabajo N°3. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Langard, F. (2011). 'La industria de maquinaria agrícola en Argentina frente a la estructura sectorial del mercado internacional ', *Geograficando*, 7(7), 167-185.

Langard, F. (2014). Consolidación de cadenas globales de valor y desarrollo de clusters locales: el caso de la maquinaria agrícola en Argentina. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de la Plata.

Lengyel, M. F., & Bottino, G. (2011). 'La producción en red en Argentina y sus fundamentos institucionales', *Desarrollo Económico*, 51(202/203), 369-407

MODEMAQ. (2004). Proyecto Asociativo. Medidas de Estímulo a la Producción Nacional de Maquinaria Agrícola. Las Parejas y Armstrong: MODEMAQ.

Moltoni, L., & Gorenstein, S. (2010). Territorios de la industria de maquinaria agrícola argentina: conocimiento, aprendizaje y redes locales de cooperación, *XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio*. Mendoza, Argentina.

Naclerio, A., & Trucco, P. (2015). 'Construir el Desarrollo con Políticas Públicas: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 24(15), 33-65.

ONCTIP. (2006). Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en argentina. Buenos Aires: Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Piñero, F. J., Herrera, G., & Di Meglio, F. (2011). 'Los consorcios de exportación como estrategia de inserción internacional. Caso de Estudio: Grupo Asociativo de Productores de Maquinaria Agrícola (GAPMA), Provincia de Buenos Aires, Argentina', *INTERAÇÕES*, 12(1), 9-18.

Regolini, M., Granato, M. F., & Simón, L. (2014). El sector de la maquinaria agrícola de la provincia de Córdoba en el siglo XXI, *XIII seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Salvador, Brasil.

Romero Wimer, F. G. (2010). 'Los fierros vienen marchando ¿de dónde vienen? Maquinaria agrícola y capital extranjero en el agro pampeano, 1976-2008', *Documentos de Trabajo del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios*, 5, 95-117.

Sabel, C. F., Hybel, D., Lengyel, M. F., & Lattanzi, R. (2006). Estudio para la reorganización productiva en empresas argentinas manufactureras. Sector Maquinaria Agrícola. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología (SECyT) - Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Solanas, C., Campisi, S., & Risso, E. (2009). El Instituto Nacional de Tecnología Industrial y su participación en la ejecución del acuerdo de cooperación para el desarrollo tecnológico de Venezuela. Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas: Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

SSePyMEyDR. (2005). Maquinaria Agrícola. Estudios Sectoriales. Buenos Aires: Ministerio-de-Economía-y-Producción-Argentina & Proargentina.

Stumpo, G., & Rivas, D. (eds.) (2013). *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vigil, J. I. (2013a). 'Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino.' *Desarrollo Regional em Debate*, 3(1), 52-78.

Vigil, J. I. (2013b). 'Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina', *Revista de Extensión +E*, 3(1).

Vigil, J. I. (2015). 'El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional', *Revista de Estudios Regionales*, 103(en prensa).

Vigil, J. I., & Fernández, V. R. (2012). 'Gobernanza y Regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas', *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53(Junio), 21-60.

Vigil, J. I., & Magri, A. (2015). 'El problema regional: desarticulaciones regionales y sectoriales en el desarrollo argentino', *Revista Problemas del Desarrollo*, 46(182), 91-117.

Vigil, J. I., & Ockstat, W. H. (2015). Estado, Gobernanza y políticas de desarrollo regional en Argentina. Una mirada crítica de experiencias recientes, *VI° Coloquio Internacional del IIFAP "Estado, política pública y acción colectiva: Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia*. Universidad Nacional de Córdoba.

Zilli, J. (2002). Informe Sintético del Sector en la Provincia. Santa Fe: Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Tabla 1: variables y resultados de la *dinámica socio-económico demográfica regional de la producción de MA Argentina*

Variables	indicadores		Región de la producción de maquinaria agrícola		
			LVPMA Santa Fe	LVPMA Córdoba	LVPMA Buenos Aires
Estructura y dinámica poblacional	cantidad de población (14 años o +) variación porcentual intercensal  1991-2001//2001-2010	Análisis diacrónico	Mejora Mejora saldo migratorio solo algunas	Mejora Saldo migratorio negativo	Mejora Mejora saldo migratorio solo algunas
		Análisis comparativo	Mejor que media provincial	Mejor que media provincial	Menor que media provincial
Estructura y dinámica de la PEA y su condición	tasa de actividad 1991, 2001 y 2010	Análisis diacrónico	Mejora	Mejora (falta 1991)	Mejora (falta 1991)
		Análisis comparativo	Similar al comportamiento de la media provincial y de otras localidades de referencia (todos mejoran)	Similar al comportamiento de la media provincial y de otras localidades de referencia (todos mejoran) (falta 1991)	Similar al comportamiento de la media provincial y de otras localidades de referencia (todos mejoran) (falta 1991)
		Resto localidades	2001-2010 mejora casi igual que las LVPMA	2001-2010 mejora casi igual que las LVPMA	2001-2010 mejora casi igual que las LVPMA
	% variación tasa de actividad 1991-2001//2001-2010				
	tasa de empleo 1991, 2001, 2010	Análisis diacrónico	Mejora considerablemente en 2010	Mejora considerablemente en 2010 (falta 1991)	
		Análisis comparativo	Similar al comportamiento de la media provincial y de otras localidades de referencia (todos mejoran)	Similar al comportamiento de la media provincial y de otras localidades de referencia (todos mejoran) (falta 1991)	(falta 1991)
		Resto localidades	2001-2010 mejora casi igual que las LVPMA	2001-2010 mejora casi igual que las LVPMA	2001-2010 mejora casi igual que las LVPMA
	% variación tasa de empleo 1991-2001//2001-2010	Análisis diacrónico	Mejora considerablemente de 2001-2010	Mejora considerablemente de 2001-2010 (falta 1991)	Mejora considerablemente de 2001-2010
		Análisis comparativo	La mayoría mejora aunque apenas por debajo de la media provincial	mejoran aunque apenas por debajo de la media provincial (salvo M Juarez)	mejoran aunque igual a la media provincial
		Resto localidades	2001-2010 resto mejora más que las LVPMA (15 puntos % más)	2001-2010 resto mejora más que las LVPMA (casi 4 puntos % más)	2001-2010 resto mejora más que las LVPMA (casi 4 puntos % más)
tasa de desocupación (1991, 2001 y 2010) con variación intercensal	Análisis diacrónico	Descendió abruptamente en 2010 relación con 2001 en todas las localidades aunque solo algunas lograron valores menor a 1991	(falta 1991) Descendió abruptamente en relación con 2001 en todas las localidades	(falta 1991) Descendió abruptamente en relación con 2001 en todas las localidades	

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

		Análisis comparativo	Descendió sensiblemente más que la media provincial	Descendió sensiblemente más que la media provincial	Descendió sensiblemente más que la media provincial
		Resto localidades	2001-2010 LVPMA descendieron mas la tasa que el resto de las localidades (4 puntos % más)	2001-2010 LVPMA descendieron mas la tasa del resto de las localidades (5 puntos % más)	2001-2010 LVPMA descendieron <b>menos</b> la tasa que el resto de las localidades (3 puntos % menos)
<b>Dinámica del nivel de vida</b>	<b>Tasa de hogares con NBI</b>	Análisis diacrónico	Descendió sucesivamente en 91, 2001, 2010	Descendió considerablemente en 2001-2010	Descendió sucesivamente en 91, 2001, 2010
		Análisis comparativo	Descendió a valores iguales o menores que la media provincial	Descendió a valores iguales o menores que la media provincial	Descendió a valores iguales o menores que la media provincial
		Resto localidades	2001-2010 LVPMA desciende más que el resto de localidades (9 puntos % más)	2001-2010 LVPMA desciende más que el resto de localidades (5 puntos % más)	2001-2010 descendió a valores iguales que el resto de localidades
	<b>% variación NBI 1991-2001//2001-2010</b>		Descendió abruptamente en 2010 relación con 2001 en todas las localidades	Descendió abruptamente en 2010 relación con 2001 en todas las localidades	Descendió abruptamente en 2010 relación con 2001 en todas las localidades
<b>Estructura y dinámica educación</b>	<b>Tasa de analfabetismo</b>	Análisis diacrónico	Descendió sucesivamente en entre 1991, 2001, 2010 en casi todas las localidades	Descendió sucesivamente en entre 1991, 2001, 2010 en casi todas las localidades	Descendió sucesivamente en entre 1991, 2001, 2010 en casi todas las localidades
		Análisis comparativo	Descendió a valores iguales que la media provincial	Descendió a valores iguales que la media provincial	Descendió a valores iguales que la media provincial
		Resto localidades			
	<b>% de población según Máximo nivel de instrucción alcanzado</b>	Análisis diacrónico	Aumento sucesivamente en promedio entre 2001 y 2010	Aumento sucesivamente en promedio entre 2001 y 2010	Aumento sucesivamente en promedio entre 2001 y 2010
		Análisis comparativo	Los valores se mantuvieron siempre por debajo de los valores del promedio provincial	Los valores se mantuvieron siempre por debajo de los valores del promedio provincial	Los valores se mantuvieron siempre por debajo de los valores del promedio provincial
		Resto localidades	La mejora fue mayor que el nivel del resto de las localidades no vinculadas a la MA	La mejora fue mayor que el nivel del resto de las localidades no vinculadas a la MA	La mejora fue mayor que el nivel del resto de las localidades no vinculadas a la MA
<b>Estructura y dinámica de Salud</b>	<b>Tasa de saneamiento básico</b>	Análisis diacrónico	Mejoras sucesivas	mejoras sucesivas	mejoras sucesivas
		Análisis comparativo	Se mantuvieron por debajo de la media provincial	se mantuvieron por debajo de la media provincial en 2001 y supero la media en 2010	Por encima de la media provincial en 2001 y 2010
		Resto localidades	Tuvo una variación intercensal menor que el resto de las localidades de la MA pero se mantiene con valores absolutos mayores	Tuvo una variación intercensal menor que el resto de las localidades de la MA pero se mantiene con valores absolutos mayores	Tuvo una variación intercensal menor que el resto de las localidades de la MA pero se mantiene con valores absolutos mayores

LSPMA: localidades seleccionadas vinculadas a la producción de Maquinaria agrícola

Fuente: Elaboración propia



## Estado provincial, gobernanza y desarrollo regional. Algunas consideraciones sobre los diez años de experiencia de las Agencias de Desarrollo Económico Regional en la Provincia de Santa Fe

Waldemar Hernán Ockstat<sup>1</sup>

### Introducción

Luego de las reformas estructurales ocurridas tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos, los Estados provinciales, quedaron posicionados como actores importantes para fomentar y sostener instancias de articulación y colaboración público-privada. En este marco, las Agencias para el Desarrollo Económico Regional – ADERs, representan una de las formas más difundidas de gobernanza en la actualidad.

Las ADERs, surgen en la provincia de Santa Fe, y en el resto de Argentina, a fines de los años 90 a partir de la Ley Nacional N°: 25.300, con el propósito de promover procesos de desarrollo regional. En 2005, la provincia de Santa Fe suscribe un convenio (N°: 2395 / 05) con la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa de la Nación, organismo de aplicación de la ley 25.300. En dicho convenio, el Estado provincial asumía el compromiso de “*impulsar la creación y consolidación de las Agencias de Desarrollo Productivo de carácter local/regional*” (Clausula Tercera). Actualmente, el Plan Estratégico Provincial “*Santa Fe Visión 2030*”, contempla en uno de sus ejes de trabajo un proyecto de Fortalecimiento de las Asociaciones Territoriales Público-Privadas.

Recomendadas como arquitectura institucional deseable para la gestión de estos procesos en el marco de una combinación de actores, una pregunta que se impone en el análisis de las experiencias concretas de gobernanza, es cómo se llega a un acuerdo de cooperación entre estos. No pocas veces, la articulación y la cooperación, se enuncian como una atmósfera de entendimiento y reciprocidad que surge casi espontáneamente en un marco de horizontalidad y que una vez lograda puede conservarse. La experiencia demuestra sin embargo, que lejos de esta realidad casi idílica, la gobernanza surge solamente en algunas regiones (Moncayo Jiménez, 2006). Por otro lado, en la mayoría de los casos, requiere de un trabajo de construcción de condiciones y sostenimiento de las mismas. Por lo tanto, toma relevancia el estudio de las configuraciones relacionales (Börzel, 1997) y de las trayectorias con que cada actor se implica en éstas (Fligstein, 2001)

Ligado a este punto, que coloca el acento en la gobernanza como un esquema a construir, el Estado se constituye en un actor central. Claramente no se trata de uno más entre los involucrados, sino que por el contrario sigue preservando un papel fundamental que no fue ocupado por otros actores (Weiss, 1998) y que lo habilita para coordinar y redirigir este tipo de procesos basados en la colaboración.

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política (UNR). Especialista en Desarrollo Local y Competitividad Territorial (UNGS). Maestrando en Administración Pública (UNL) - [waldemar.ockstat@gmail.com](mailto:waldemar.ockstat@gmail.com)

Siguiendo esta línea de argumentación, el trabajo se concentra en describir la implicación del Estado provincial santafesino en las Agencias para el Desarrollo Económico Regional – ADERs- de Santa Fe, a partir de identificar los recursos movilizados por los distintos programas y acciones estatales vinculadas a este tipo de institucionalidad.

Para cumplir este objetivo, se identificaron las reparticiones públicas provinciales que se vinculan con las ADERs y se rastrearon para el período 2005-2013, las distintas normas que transfirieron recursos financieros a las mismas en el marco de programas específicos o bien de aportes no reintegrables para fortalecimiento operativo.

Es preciso resaltar que esta perspectiva que se propone, permite identificar las prioridades que se plantea el Estado, a partir de cuantificar los recursos que está dispuesto a gastar con cada una de sus intervenciones. Por otra parte, habilita un análisis sobre el peso o la incidencia de determinados gastos públicos con relación al gasto público total. De allí que se considere válido para una descripción de la implicación del Estado provincial en las ADERs.

Con esta información, fue posible realizar un análisis comparativo por año, entre la partida presupuestaria asignada a la repartición provincial concreta y el monto anual destinado dentro de ésta a las acciones vinculadas con las ADERs. Se logra así dimensionar la evolución que siguió el impacto de estas actividades en el gasto público de la provincia. Además permite rastrear, si la implicación del Estado provincial fue uniforme en todas las ADERs o por el contrario fue variando en cada uno de los casos.

Los resultados de estas tres dimensiones abordadas en el análisis, permiten por un lado dar cuenta de la trayectoria del Estado provincial y al mismo tiempo identificar los efectos de la misma sobre las ADERs. Sobre todo en cuanto a la capacidad de estas acciones estatales para organizar y orientar este tipo de procesos sociales.

El artículo se estructura en cuatro secciones: la primera de ellas presenta una serie de aportes teóricos que han colaborado en instalar el concepto de gobernanza en relación a los procesos de desarrollo, la segunda avanza en la perspectiva conceptual que toma el trabajo, sobre todo resaltando el lugar del Estado dentro de estas dinámicas. La tercera sección explora los programas y las acciones del Estado provincial santafesino vinculados a las ADERs. La cuarta, estudia el impacto que estas iniciativas representaron en el gasto público provincial orientado a la promoción del desarrollo.

Al final, se incluyen algunas conclusiones en clave de aportes que colaboren en la comprensión de estos procesos y que al mismo tiempo permiten trazar una agenda de investigación futura sobre los esquemas de gobernanza regional.

### **Desarrollo y gobernanza: un maridaje en boga dentro de las políticas públicas**

La gobernanza es una categoría teórica que se integra en la reflexión por el desarrollo a partir que entre los objetivos de este último, se incluye una nueva forma para la toma de decisiones que supere el tradicional control jerárquico (Mayntz, 2000).

Probablemente, uno de los hitos que contribuyeron a instalar con mayor fuerza la noción de gobernanza en la teorización del desarrollo, sean las recomendaciones para la reforma del Estado que el Banco Mundial dirige a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo desde finales de la década de 1980. Bajo la denominación de “*Good Governance*”, este organismo apelaba a dejar de lado el estilo intervencionista y vertical del gobierno y pasar a coparticipar la gestión del poder junto a una constelación de actores y decisores sociales.

Durante los mismos años, también desde el PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – con la publicación del “*Informe sobre Desarrollo Humano*”, se comenzó a insistir en la idea del desarrollo a partir de destacar la conectividad y la interactividad entre los actores.

Desde que se consagra esta alianza conceptual, la gobernanza se invoca constantemente como una de las condiciones que favorecen y estimulan el desarrollo. Sin embargo se trata de un término bastante difuso e impreciso. Tal como ocurre con muchos conceptos de moda, se transformó en una palabra omnipresente que puede significar cualquier cosa o nada a la vez.

Con el propósito de aclararlo, se pueden identificar distintas bases epistemológicas en las tendencias que han introducido el concepto de gobernanza como recomendación para los procesos de desarrollo. En principio podrían señalarse tres perspectivas o narrativas (Bevir y Rohdes, 2001): la narrativa neoliberal, la narrativa de las redes o institucionalista y la narrativa relacional o interpretativa.

#### *La narrativa neoliberal de la gobernanza*

La primera de estas concepciones, incluye la gobernanza como una de las recomendaciones para alcanzar el “Estado mínimo”. Entendiendo por tal, aquel Estado eficiente, que reduce considerablemente el gasto público, dejando un amplio margen de acción a la iniciativa privada.

La base epistemológica de esta narrativa remite a la teoría de la elección racional. La conceptualización del Estado que propone se centra en controlar la tendencia a la expansión ilimitada de las burocracias (Buchanan et. al., 1984). Para ello, postula la necesidad de una reforma de las instituciones públicas existentes incorporando la lógica del mercado.

Este planteo, frente a la crisis del modelo estatal intervencionista, cobró una fuerte notoriedad que orientó los procesos de reformas estructurales plasmados en las privatizaciones de servicios públicos y en las transferencias de competencias a los niveles subnacionales.

Con este objetivo de “achicar” el Estado a fin de ganar eficiencia, la gobernanza se introduce como la alternativa a la pérdida del protagonismo estatal en el nuevo contexto. El Estado reducido a la figura de “acompañante” (Graña, 2005) debería dejar paso a la acción organizada de los ciudadanos.

La gobernanza, entendida como una “gobernanza de mercado” (Zurbruggen, 2014), equivale por lo tanto, a la auto-organización de los espacios locales, para que, por medio de un proceso de colaboración, cada uno movilice sus recursos ganando competitividad y permitiendo el desarrollo. Todo ello como una opción de gestión en detrimento del Estado nacional que se busca

reemplazar por una alternativa de orientación privatista (Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013).

Esta idea de la gobernanza unida a un carácter endógeno o localista, fue introducida con mucha fuerza a través de los programas de desarrollo de distintos organismos de crédito internacional. Se trata de la perspectiva que estuvo presente en el origen de un buen número de iniciativas que tuvieron lugar en la Argentina durante la década del 90. Quizás uno de los rasgos centrales para destacar en esta narrativa, es el carácter instrumental que se atribuye a la gobernanza aplicable a cualquier situación concreta. (Graña, 2005)

Por último, no menos central es la horizontalidad en la que implícitamente se coloca dentro de esta perspectiva a todos los actores sociales. Entre las críticas que se dirigen a este enfoque (Brandão, 2008), se destaca el completo abandono del conflicto y por ende las contradicciones fruto de las asimetrías de poder de la sociedad capitalista.

### *La narrativa institucionalista o de las redes de la gobernanza*

El rasgo que distingue a esta segunda perspectiva, que proviene fundamentalmente de círculos académicos de la ciencia política emparentados con el neoinstitucionalismo (Klijn, 2005), es su conceptualización de la gobernanza en términos de redes.

Las redes representan una forma organizativa que aparece como consecuencia de los procesos políticos y económicos del contexto globalizado, y al mismo tiempo son una posibilidad de funcionamiento entre la jerarquía estatal y el enfoque privatista propio de la narrativa neoliberal. En la base de esta visión, se puede percibir la idea de una sociedad civil cada vez más autónoma en relación al Estado y por lo tanto preocupada en ampliar la participación en los procesos de decisión pública más allá de los mecanismos de la democracia representativa. Algunos estudios la denominan visión civilista (Ferrão, 2013) o gobernanza diversificadora (Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013) para resaltar este aspecto.

En este enfoque, si bien el Estado es un agente legítimo y necesario en la dirección de la sociedad, sus acciones, ideas y recursos son insuficientes en el mundo globalizado. En las condiciones contemporáneas, ya no habría lugar para que opere el gobierno visionario y capaz de subordinar a los actores económicos, civiles y políticos (Aguilar Villanueva, 2007), en su lugar se exigen formas sinérgicas de deliberación e interacción propias de las redes sociales. A diferencia del enfoque anterior, esta perspectiva no propone la gobernanza como una alternativa al Estado. Antes bien se trata de dar cuenta de una reconfiguración del mismo, donde se presenta como un Estado más cooperativo (Mayntz, 2000)

Otro rasgo distintivo, es que dentro de esta segunda perspectiva, se sostiene que no hay un modelo único de gobernanza. Las estructuras de actores que esta supone, difieren según cada realidad específica. A diferencia de los anteriores paradigmas no se presenta como un modelo estándar replicable (Prats, 2005)

Normalmente este enfoque presenta las redes de actores de forma plana y horizontal, donde el mecanismo de coordinación que las caracteriza es la confianza entre los integrantes de las mismas (Prats, 2005). Esto no implica en términos prácticos que todos los actores tengan la misma cuota de poder, pero sí que no existe un actor con el poder suficiente para determinar las acciones de los demás (Klijn, 2005) Esta representación de las redes a su vez se asocia al concepto de capital social, justamente para denominar a esa confianza que facilita que los actores involucrados trabajen juntos con un propósito común. En este sentido, un requerimiento repetido para el funcionamiento eficaz de estas redes, es el logro de un alto capital social (Natera Peral, 2005)

Como en el caso de la narrativa anterior, también respecto de esta segunda posibilidad de enfocar la gobernanza, es posible reconocer algunos interrogantes. Uno de estos, se refiere al lugar asignado al Estado, que habitualmente aparece en un plano de horizontalidad con el resto de los actores sociales. En segundo lugar, esta horizontalidad entre los actores sociales que subyace en este enfoque, rasgo que comparte en cierta medida con la perspectiva neoliberal, es criticada a la luz de las desigualdades sociales y las contradicciones que surgen a partir de ellas. En todo caso, este supuesto nivel de acuerdo para permitir el funcionamiento de las redes, es una posibilidad que depende en gran medida de las características particulares de algunos casos. Son las especificidades y trayectorias históricas, fundamentadas en una tendencia socio-cultural de colaboración mutua característica de algunas regiones, las que terminan explicando que sea posible la gobernanza. Con lo cual se estaría ante regiones en las cuales esta modalidad no puede darse, en tanto no hay posibilidad de replicar las condiciones (Moncayo Jiménez, 2006) que motivaron su surgimiento. Por este camino, se cae en una visión historicista o empirista extrema (Brandão, 2008), apegada al estudio individual de casos concretos sin posibilidades de generalización. En definitiva se trata de un análisis que muchas veces absolutiza las especificidades y termina en la lógica de un coleccionista de buenas prácticas.

### *La narrativa relacional de la gobernanza*

Este tercer enfoque, también denominado como narrativa interpretativa de la gobernanza (Bevir y Rhodes, 2001), parte de cuestionar el carácter cerrado y predeterminado que caracteriza a los dos anteriores. En lugar de ello, la gobernanza se entiende como el resultado de la disputa política de los distintos actores, introduciendo el poder como una dimensión clave para pensar las relaciones que le dan origen (Masey, 2004)

Uno de los puntos centrales en este sentido, es problematizar la noción de redes de cooperación a la luz de las desigualdades sociales. La inquietud de saber hasta dónde dichas redes no replican y refuerzan las relaciones de poder que contiene la sociedad, es el puntapié inicial de este tercer enfoque sobre la gobernanza. Tomar en cuenta las asimetrías sociales que se pueden reconocer entre los distintos actores, implica integrar a la idea de gobernanza los enfrentamientos entre distintos intereses y las relaciones de desigualdad (Brandão, 2008)

En el marco de esta perspectiva, la gobernanza se construye políticamente, se conforma a partir de relaciones de poder y por lo tanto adquiere un carácter dinámico. Buena parte de los estudios que transitan esta vertiente explicativa, subrayan las divergencias sociales específicas de cada región como un punto que no puede desconocerse (Graña, 2005) y avanzan en reconocer fases de estancamiento en las experiencias concretas justamente por pasar por alto este aspecto. En la mayoría de los estudios sobre la gobernanza, el poder es una categoría ausente (Bassols, 2011). Los fines de promover la articulación entre diferentes actores, se toman como “algo dado” y hay una concentración en las características del esquema institucional de gobernanza que se quiere lograr. Pasar por el alto “el qué” (Pirez, 2011) para el cual se pretende conseguir la mejor cooperación posible, en general vuelve irrelevantes las contradicciones y los conflictos. Por otra parte, se llama la atención respecto al tinte progresista que se asocia comúnmente a nociones tales como redes de cooperación, acuerdos para el desarrollo y a la misma idea de gobernanza, neutralizando las relaciones de poder y las contradicciones que son propias de la sociedad capitalista. De este modo “*el atractivo por la red*” (Davis, 2011) tiende a diluir el conflicto y desviar la atención sobre el tema de las jerarquías existentes orientándolo excesivamente a conseguir el consenso.

En consonancia, quienes se refieren a esta narrativa con el adjetivo de “interpretativa”, subrayan que la gobernanza es dependiente de los diferentes significados (Bevir y Rohdes, 2001) que los actores involucrados sostienen respecto a un proceso específico y de las alternativas que tengan para poder instalarlas. De hecho la gobernanza, se construye con sujetos portadores de intereses, valores, imaginarios y subjetividades concretas que van a aflorar a lo largo del proceso (Bassols, 2011)

En tanto construcción política, conformada a partir de relaciones de poder, la gobernanza adquiere un carácter dinámico. A su vez, implica dejar de lado la posibilidad de un punto de llegada y aceptar el carácter abierto, contingente, disputable, transitorio y expuesto a otras alternativas (Jessop, 1998) Se trata de incorporar la posibilidad de construirla y reconstruirla. Al respecto Neil Fligstein (2001), aplicando la teoría de los campos, habla de la producción, reproducción y transformación de las estructuras sociales de cooperación entre actores.

La gobernanza como un entramado abierto, que se construye a partir de la disputa política de los distintos actores, lleva a detenerse en las capacidades para promover, sostener y orientar estos procesos. No es menor entonces la implicación del Estado al interior de los mismos, justamente porque es el actor dotado de los atributos legítimos para regularlos y orientarlos. La gobernanza debe ser definida y avalada por el Estado para poder existir (Ferrão, 2013)

Como visión crítica de los procesos de articulación y cooperación, vale la pena resaltar que no se trata de desconocer la importancia de la gobernanza como herramienta para potenciar los procesos de desarrollo local. Se trata de incluir otros aspectos que van más allá de comprobar la existencia de una determinada “densidad institucional” que garantice el funcionamiento de la gobernanza, tal como se proponía en la perspectiva anterior, y además superar el fetichismo en torno a la capacidad de la gobernanza regional (Vigil y Fernández, 2011) para garantizar el ingreso al escenario global, exclusivamente en base al desarrollo de las capacidades locales.

## Estado y gobernanza: un enlace en construcción

Los supuestos críticos en torno a la noción de gobernanza que introduce el tercer enfoque, instalan la preocupación por las condiciones necesarias para que estas experiencias se organicen y funcionen como verdaderos espacios de expresión de los distintos intereses sociales (Swyngedouw, 2014). Entre estas condiciones, se destaca la implicación que asuma el Estado promoviendo, sosteniendo y creando un ordenamiento para el desenvolvimiento de la gobernanza.

Desde esta perspectiva, el lugar del Estado no es solamente el de un simple creador de entornos favorables (Vigil y Fernández, 2011), sino que más bien a partir de cómo se articule con los demás actores, se reorganice internamente y se redefina funcionalmente, dependerán la sostenibilidad y la viabilidad de las estrategias de desarrollo (Fernández y García Puente, 2012). Lejos del enfoque que postula un Estado disminuido frente a las fuerzas transnacionales y auxiliar o complementario del despegue de las capacidades endógenas, se requiere de una rearticulación del Estado con la sociedad civil. Pensar la implicación o capilaridad estatal (Oszlak, 2012) para tratar de explicar cómo se genera la colaboración entre actores que convergen en los esquemas de gobernanza, supone reconocer que el Estado es un actor clave, llamado a encausar estos procesos (Aguilar Villanueva, 2007).

Peter Evans (1996) señala al respecto, que justamente la implicación del Estado puede facilitar o destruir redes sociales. Esto considerando que el Estado es el actor que en principio posee la representatividad política, es decir que es la institución que cuenta con la legitimidad democrática. Además es el único agente con el monopolio de la coacción y por lo tanto con instrumentos legales para regular la sociedad, por ejemplo extrayendo recursos de los privados y reorientándolos a través de su política fiscal. De hecho las dinámicas de gobernanza permanecen insertas y funcionan dentro de matrices estatales preexistentes (Brenner, 2003) que no han desaparecido, ni han sido reemplazadas por otro actor. Para tener éxito, exigen entre sus condiciones una relación con formas de gobierno que definan objetivos y con instituciones políticas sólidas que estimulen la cooperación entre los actores sociales (Cardoso Cançado, Tavares y Dallabrida, 2013).

Así mismo, cuanto más débiles son las instituciones estatales, mayores son las posibilidades de que las experiencias de gobernanza se transformen en ámbitos de decisión en manos de intereses organizados (Ferrão, 2013). De allí la necesidad de problematizar la presencia del Estado como uno de los puntos clave para poder entender los procesos de cooperación destinados a promover el desarrollo.

Cabe destacar que aunque este estudio se concentre en el Estado provincial eso no desconoce la importancia de otros niveles del Estado sobre todo el nacional en los procesos de desarrollo. El planteo propuesto para nada se asemeja a un modelo que postule la gobernanza del desarrollo como una responsabilidad exclusiva de los niveles regionales. Por el contrario, se entiende que los procesos de desarrollo reciben el impacto de fuerzas que actúan en distintas escalas (Dallabrida, 2010) no sólo la escala provincial sobre la que se detiene este trabajo. Conviene así no olvidar que son experiencias

expuestas a la influencia de todas las representaciones escalares posibles: global, nacional, provincial y local.

Analizar el lugar del Estado motorizando las dinámicas de gobernanza, implica tomar en cuenta los atributos de estatidad (Fernández y Vigil, 2010) que se traducen en capacidades del Estado para entramarse en redes de cooperación. Estas suponen capacidades internas y capacidades infraestructurales (Fernández y Vigil, 2010). Las primeras, orientadas a producir decisiones no vulnerables exógenamente, se asientan en la estructura material y los recursos humanos, financieros y tecnologías de gestión para formular e implementar políticas públicas. Las segundas hacen a la aptitud del Estado para penetrar y organizar la sociedad. Mediante esta interacción, el Estado como actor político instaure relaciones, vínculos y canales con otros actores. Se logra así, el enraizamiento (Evans, 1996) de las estructuras estatales, permitiendo la cooperación público-privada pero en el marco de un ordenamiento que el propio Estado es capaz de establecer.

Tomando en cuenta estos dos grupos de capacidades para pensar la intervención del Estado, se puede ver cómo a la par de la necesidad de una burocracia coherente y sólida, se puede pensar en lógicas o sentidos (Jessop, 2004) a partir de las cuales caracterizar la implicación estatal en los esquemas de interacción múltiple.

Estos sentidos estarían indicando la capacidad de enraizamiento del Estado (Evans, 2007). Es decir, la aptitud del Estado para penetrar y organizar los procesos de gobernanza, proporcionando la base necesaria para lograr la complementariedad de los esfuerzos público-privados (Evans, 1996) y encaminarlos detrás de acciones específicas.

Avanzando en los intentos concretos por conceptualizar el lugar del Estado dentro de las dinámicas de gobernanza, se podrían reconocer tres lógicas que permitan agrupar las múltiples recomendaciones que pueden rastrearse en la producción académica, al momento de pensar la implicación estatal en los esquemas de gobernanza. Una denominación posible para estas tres lógicas o sentidos de implicación estatal, distingue una implicación del Estado como facilitador, una implicación del Estado como socio-aliado y una implicación del Estado como orientador.

La implicación que debería lograr el Estado en el papel de facilitador o promotor de las dinámicas de gobernanza, se refiere a la capacidad de éste para motivar o inducir a los distintos actores sociales a cooperar. El Estado se posiciona como un organizador del diálogo (Jessop, 1998), estableciendo directamente o contribuyendo a establecer formatos organizacionales, que busquen la participación de la mayoría de los actores sociales (Ostrom, 1996).

El segundo tipo de implicación que el Estado debería lograr corresponde a la figura de socio-aliado y hace referencia a la contribución para el sostenimiento y la viabilidad de los procesos de gobernanza. Se trata de acciones de acompañamiento que realiza el Estado y se materializan no sólo en apoyos materiales, sino también simbólicos (Jessop, 1998) Dentro de estos últimos reviste particular importancia el reconocimiento legal que el Estado haga de este tipo de procesos (Ostrom, 1996)

La tercera lógica, pone al Estado por una parte en el papel de regular estas dinámicas, reordenándolas, limitándolas y disciplinándolas, y por otra parte en

la posición de equilibrar los intereses que entran en juego en las mismas. Se espera que el Estado sea capaz de establecer límites y de velar por su cumplimiento (Ostrom, 1996) El Estado juega el rol de un participante que proporciona reglas básicas, forma expectativas, equilibra diferencias y es un tribunal para las controversias (Jessop, 1998)

### **Las Agencias para el Desarrollo Económico Regional: un caso de gobernanza en la provincia de Santa Fe**

La provincia de Santa Fe, junto al resto de las provincias argentinas, a inicios de la década del '90 experimentó el cambio de situación que provocó la modificación del patrón de centralidad estatal, con la transferencia a su órbita de competencias y funciones que anteriormente asumía el Estado nacional.

Desde la segunda mitad de la década del '90 la provincia comienza a impulsar iniciativas con el fin de constituir esquemas colaborativos con actores de la sociedad civil. De este modo, la noción de gobernanza, unida a la categoría de descentralización al nivel local de gobierno, se popularizó entre las recomendaciones para la política provincial de promoción del desarrollo.

En el año 1996, con la creación de la Dirección Provincial de Desarrollo Regional y Local en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio – MAGIC, la provincia de Santa Fe, se pone en funcionamiento el Programa Municipios Productivos.

Dicho programa, inspirado en los conceptos del desarrollo endógeno, buscaba dotar a cada localidad de la provincia con un área para trabajar los temas productivos desde los municipios y las comunas<sup>2</sup>

El acento de las Secretarías de la Producción de los Municipios y Comunas santafesinas, se colocaba en alcanzar un rol de articulador local, con un fuerte conocimiento del entramado institucional con el cuál debía operar y la capacidad para crear acuerdos y alianzas de trabajo conjunto en ese escenario. Para 1999, este programa exhibía como principal resultado el haber pasado de tres Secretarías de la Producción activas en las localidades de la provincia en 1995, a cuarenta y ocho Secretarías de la Producción en los Municipios y dieciséis en las Comunas. Esto nos permite dimensionar el fuerte impacto que tuvo la implementación de Municipios Productivos en la provincia de Santa Fe.

Con este panorama, se lanzaba una segunda etapa con la creación de Asociaciones para el Desarrollo Regional – ADRs. Concebidas como organizaciones de articulación institucional y complementación territorial, se presentaban como un esfuerzo que asociara Municipios y Comunas de la provincia para trabajar conjuntamente el desarrollo. La generalización de este tipo de entidades continuó en la provincia durante los años posteriores. En la actualidad representan un entramado de 19 entidades que integran 213 de los 363 distritos de la provincia.

---

<sup>2</sup> La Provincia de Santa Fe cuenta con 51 Municipios y 312 Comunas, agrupadas en 19 departamentos y 5 regiones. Según el Art. 106 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe: "Las poblaciones que tengan más de diez mil (10.000) habitantes se organizan como municipios por Ley que la Legislatura dicte en cada caso y las que no reúnan tal condición como comunas."

En el año 2001, a partir de la entrada en vigencia de Ley Nacional 25.300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, se conforma en la provincia la primera Agencia para el Desarrollo Regional en Rosario. Esta primera Agencia para el Desarrollo, contaba además con un importante estímulo local expresado en el Plan Estratégico Rosario – PER, presentado oficialmente a fines de 1998.

En el espíritu de esta ley nacional, las ADERs, se entendían como entidades con conformación público–privada, involucrando al conjunto de los actores regionales en el diseño y la implementación de políticas de desarrollo productivo.

Al año siguiente, junto a la experiencia de Rosario, a partir del Decreto provincial N°: 2694/02, se aprueban los términos del Convenio de Cooperación N°: 1616/02, firmado entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe – MAGIC -, la Municipalidad de Rafaela y el Centro Comercial e Industrial de Rafaela, con el fin de que esta última entidad, asuma el rol de Agencia de Desarrollo Productivo.

Con dos experiencias en marcha, 2005 es el año clave en las acciones del Estado provincial orientadas a promover las ADERs. En el mes de marzo, el Ministerio de la Producción de la Provincia (antes MAGIC) suscribe un Convenio (C. N°: 2395/05) con la Secretaria de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación, donde se establece entre sus objetivos la *“necesidad de apoyar la creación y el fortalecimiento de instituciones público privadas en el ámbito regional y local, destinadas a impulsar el desarrollo local”* (Clausula Primera), para lo cual el gobierno provincial se compromete a *“impulsar la creación y consolidación de las Agencias de Desarrollo Productivo de carácter local/regional”* (Clausula Tercera) y *“proponer a la Subsecretaría que se otorgue el carácter de Agencia de Desarrollo Productivo a las instituciones locales que se encuentren trabajando activamente en el tema”* (Clausula Quinta).

Es en cumplimiento de estos compromisos que la provincia inicia una política de acompañamiento y promoción para la creación de Agencias de Desarrollo Regional, presentándolas como una instancia más de cooperación, orientada a integrar en esta institucionalidad a los actores representativos del sector empresario.

En un primer momento, la política del Ministerio de la Producción, se enfocó en el fomento de cinco ADERs en el territorio provincial: Rosario y Rafaela (que ya estaban en marcha), Santa Fe (que no había concretado el proceso iniciado en 2002), Reconquista-Avellaneda y Venado Tuerto (que se debían crear)

En tres de estos casos (Rosario, Reconquista y Santa Fe), el gobierno santafesino concentró su intervención a partir de un programa de cooperación internacional con Italia. El Programa de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista, permitió financiar las actividades que dieron origen a ADEPRO en Reconquista durante 2005 y a ADER Santa Fe en 2006. Esta última, luego de la experiencia fracasada por conformar la Agencia para el Desarrollo del Litoral.

En los otros dos casos, el Ministerio de la Producción, acompañó iniciativas de entidades ya existentes. Para el caso de Rafaela, manteniendo el acuerdo que establecía el Convenio de 2002 donde se reconocía el rol de Agencia al

Centro Comercial e Industrial. En el caso de Venado Tuerto, acompañando una iniciativa del Centro Regional para el Desarrollo, *orientado a la constitución de la Agencia de Desarrollo Santa Fe Sur*.

Paralelamente, otras experiencias iniciaron su recorrido dentro del territorio provincial. Durante el 2006, el caso de ADER San Justo, a partir de un programa BID-FOMIN ejecutado en la localidad de San Justo, y el caso de ADER San Jerónimo, desde una iniciativa público-privada de carácter departamental. En un esquema similar a este último, durante 2007 se conforma la ADER Centro Sur Santafesino, agrupando los distritos de Cañada de Gómez, Casilda y Carcarañá.

La última de las experiencias en surgir, corresponde a la Agencia para el Desarrollo de Esperanza y su Región, que se concreta a fines de 2012 y agrupa actores de las dos ciudades del Departamento Las Colonias: Esperanza y San Carlos Centro.

Actualmente en la provincia existen nueve Agencias para el Desarrollo:

- Agencia para el Desarrollo Región Rosario – ADERR
- Agencia para el Desarrollo Productivo Reconquista – ADEPRO
- Agencia para el Desarrollo Región Santa Fe – ADER Santa Fe
- Agencia para el Desarrollo Regional del Departamento San Jerónimo – ADER San Jerónimo
- Agencia de Desarrollo Santa Fe Sur – ADER Santa Fe Sur.
- Agencia para el Desarrollo Región San Justo – ADER San Justo
- Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela – ACDICAR
- Agencia para el Desarrollo del Centro Sur Santafesino
- Agencia para el Desarrollo de Esperanza y su Región - ACADER.<sup>3</sup>

Desde el 2012, la Provincia de Santa Fe cuenta con el Plan Estratégico Provincial “*Santa Fe Visión 2030*” como principal instrumento para orientar y articular la gestión del Estado. Allí se contempla, en el eje de trabajo “*Redes para el Desarrollo Territorial*”, dentro de la línea estratégica 3: “*Economía del Desarrollo*”, un proyecto de “*Fortalecimiento de las Asociaciones Territoriales Público-Privadas*” (Proyecto N°:102) que está directamente ligado a las ADERs.

En efecto, dentro de este proyecto se señala que las Agencias para el Desarrollo Regional “*constituyen una importante red institucional en el territorio, proyectándose a mediano plazo como organizaciones que responden a un enfoque de desarrollo económico territorial orientado al mejor aprovechamiento del potencial de recursos de cada región*” (Santa Fe Visión 2030, 2012, p. 255) Define además a las Agencias para el Desarrollo Regional como organizaciones que “*actúan en la intermediación entre la oferta y demanda de servicios de apoyo al sector productivo, concentrando, sistematizando y difundiendo programas y herramientas*”. (Santa Fe Visión 2030, 2012, p. 255) También, señala la necesidad de “*fortalecer el accionar de estas instituciones que actúan en el territorio (...)*” a partir de “*(...) poner a disposición de todos los actores los instrumentos de apoyo disponibles, generar información referida a actores, cadenas de valor y dinámicas productivas de cada región; y*

<sup>3</sup> ACADER es la Agencia de más reciente conformación. No será tenida en cuenta a los fines de este artículo ya que hasta el momento de producción del mismo, no registró acciones.

*monitorear y evaluar el impacto territorial de las acciones realizadas por las Agencias” (Santa Fe Visión 2030, 2012, p. 255).*

Este recorrido, permite dimensionar el lugar que el Estado provincial asigna actualmente a las ADERs entre sus objetivos de gobierno. Al respecto es posible sostener, que se trata de entidades claves para el modelo de intervención pública que se propone el Estado santafesino en materia de desarrollo productivo.

### **Los programas y acciones del Estado santafesino vinculadas a las ADERs**

Tal como se indicó en el apartado anterior, desde el 2005 el Estado santafesino asumió el compromiso de crear y consolidar este tipo de institucionalidad en relación a sus políticas de promoción del desarrollo. En cumplimiento de estos compromisos, impulsó e implementó diferentes programas y acciones que tendieron a promover y consolidar la figura institucional de las Agencias para el Desarrollo Económico Regional en la Provincia.

La implementación de estas acciones se ha efectuado desde el Ministerio de la Producción provincial, y más concretamente desde la Dirección General de Desarrollo Regional y Local, que entre sus funciones contempla la promoción del desarrollo a través de instituciones público-privadas. Desde esta repartición, es posible hacer un recuento de los diferentes programas y acciones emprendidas, indicando algunas de sus características centrales, con un seguimiento de las resoluciones ministeriales del período.

El primero de los programas con que el Estado provincial encaró la promoción de las ADERs, fue el **Programa de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista**. Fue una iniciativa de cooperación internacional, que contó con financiamiento externo, y tuvo una duración de tres años, desde 2005 a 2008. Fundamentalmente impulsó acciones tendientes a fortalecer la capacidad operativa de las tres experiencias con que la provincia contaba en ese momento y contribuyó a generar instrumentos alternativos para los servicios de financiamiento a Micropymes disponibles en las ADERs.

El segundo programa orientado a las ADERs fue el **Programa de Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe**. Con un año de duración (2007 / 2008) se financió con fondos del Consejo Federal de Inversiones – CFI - y el objetivo del mismo fue *“construir una Red Provincial de Agencias de Desarrollo Regional (ADERs), que permita el fortalecimiento de las distintas experiencias de Agencias de Desarrollo de la provincia de Santa Fe, propiciando la generación de un sistema regional de servicios de desarrollo empresarial”*. Las acciones en este caso se orientaron a reforzar la presencia de las ADERs en sus territorios y contribuir a la capacitación de sus equipos técnicos. Como producto de la acción en red que proponía este programa, las ADERs junto al gobierno provincial, formularon el Programa de Apoyo a Redes Territoriales de Agencias de Desarrollo Económico Regional en el ámbito del Mercosur. Este buscaba reforzar las relaciones institucionales y comerciales con regiones del Mercosur

a partir de la figura de las ADERs. Dicho programa sin embargo, no fue implementado.

Promediado el 2008, el gobierno provincial impulsó un **relevamiento del Sector Productivo para conformar un Observatorio de Cadenas de Valor**. En relación a las ADERs, esto supuso la articulación de mecanismos a fin de que las Agencias colaboren en la organización de las cadenas de valor que pretendía asistir el Ministerio de la Producción. Este relevamiento se enmarcó en el enfoque de cadenas de valor que el Estado provincial decidió usar para diseñar la política pública productiva y que incluso se tradujo en una reestructuración orgánico-funcional del Ministerio de la Producción. En esta misma línea, al año siguiente, el gobierno puso en funcionamiento el **Programa Observatorio Pyme Regional Santa Fe**, donde las ADERs participaron en la conformación de los equipos de recolección de datos.

Durante 2009, instrumentó a partir de fondos provinciales el **Programa de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial**, con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales locales. Junto a este programa de capacitación, puso en vigencia un programa de servicios (capacitación y consultoría técnica) a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas que denominó **PAE - Programa de Apoyo a Empresas**. Además, este mismo año, se integró a dos ADERs (ADERR y ADER Santa Fe) en la administración de una línea de financiamiento específica conformada a partir de fondos provinciales que se denominó **Fondo de créditos a Frutihorticultores, Floricultores y Viveristas**.

En 2010, a estas acciones se les sumó el **Programa de Fortalecimiento e inserción territorial de las ADERs**. Por medio de esta iniciativa se buscaba, con financiamiento provincial, contribuir al fortalecimiento de las ADERs. Para esto se cubría hasta un 75 % de los proyectos que las ADERs presentasen al Ministerio de la Producción, con el objetivo de posicionarlas en sus territorios.

Por último, durante el 2012, no existieron programas que específicamente integraran a las ADERs. En su lugar se transfirieron fondos en algunos casos bajo el concepto de aportes no reintegrables para el funcionamiento operativo.

### **El impacto de los programas y acciones vinculadas a las ADERs en los recursos de la provincia**

Atendiendo a los fondos movilizados por los programas y las acciones que el Estado provincial orientó a las ADERs, la distribución de los mismos se recoge en la tabla 2, que presenta además la Resolución Ministerial por medio de la cual se asignaron recursos cuando se trata de un financiamiento del propio presupuesto provincial.

Es preciso tomar en cuenta que los dos primeros programas mencionados, se financiaron con fondos provenientes de la cooperación internacional. Por esta razón son consignados en la tabla como fondos exógenos.

**Tabla 2: Fondos por cada programa/acción provincial**

PROGRAMA / ACCION	RESOLUCIÓN	APORTE
Prog. de Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico Regional de Rosario, Santa Fe y Reconquista.	Fondos exógenos	\$ 3.000.000.-
Prog. De Conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe	Fondos exógenos	\$ 97.850.-
PAE	314/09	\$ 160.000.-
	577/09	\$ 11.150.-
	073/10	\$ 210.000.-
	694/10	\$ 1.200.-
	057/10	\$ 20.990.-
	105/11	\$ 180.000.-
	161/11	\$ 150.000.-
Prog. de Formación de Agentes de Desarrollo Territorial	230/09	\$ 53.400.-
Prog. de Fortalecimiento institucional e inserción en el territorio	526/10	\$ 240.000.-
Fondo de créditos a Frutihorticultores, Floricultores y Viveristas	105/09	\$ 3.000.000.-
	411/09	\$ 2.000.000.-
	083/11	\$ 15.000.-
	084/11	\$ 15.000.-
Relevamiento de cadenas de valor	667/08	\$ 215.100.-
Prog. Observatorio Pyme Regional Santa Fe	295/09	\$ 12.800.-
	572/09	\$ 90.000.-
Aportes no reintegrables para fortalecimiento operativo	505/08	\$ 5.000.-
	571/08	\$ 52.200.-
	665/08	\$ 24.000.-
	543/09	\$ 180.000.-
	239/10	\$ 11.552.-
	375/10	\$ 100.000.-
	498/10	\$ 80.000.-
	997/12	\$ 30.000.-
1362/13	\$ 60.000.-	

*Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)*

Estos datos, permiten ver qué tipo de acciones fueron las que recibieron mayor financiamiento. Para facilitar este análisis se sugiere reconocer dos grupos:

- Acciones que constituyan servicios al sector productivo, donde las ADERs son usadas como instituciones de intermediación para implementarlos. En este primer grupo podrían incluirse el Programa PAE y el Fondo de crédito frutihortícola.

- Acciones orientadas a crear y sostener este tipo de instituciones de gobernanza. Este grupo incluiría el resto de los programas señalados.

Conforme a esta división, la mayoría de los fondos fueron orientados en servicios a empresas (\$ 5.763.340.-). Sin embargo casi todo corresponde a una única acción: la conformación de un fondo de crédito para un sector productivo determinado. El segundo grupo, con menos fondos (\$ 4.251.902.-), integra un número mayor de acciones que van desde la generación de información productiva, acciones de inserción y vinculación con el territorio, capacitación técnica y aportes para cubrir gastos de funcionamiento operativo. Si bien los

fondos son menos, es mayor el número de acciones orientadas a las ADERs que el Estado provincial financió con ellos.

También es posible revisar estos datos anualmente comparando su incidencia en el presupuesto de gastos del Ministerio de la Producción. Esto daría una idea de la representatividad de estas acciones en el marco de esta repartición pública y cuál fue la evolución que siguió la implicación del Estado provincial. En la tabla 3 se muestra el monto total de los programas y acciones vinculadas a las ADERs por año y se calcula el porcentaje que refleja la incidencia de los mismos en la masa recursos disponibles en la órbita del Ministerio de la Producción:

**Tabla 3: Incidencia en los recursos provinciales presupuestados**

Año	Monto destinado para acciones con las ADERs	Recursos presupuestados del Ministerio de la Producción	Incidencia
2006	\$ 3.000.000.- (*)	\$ 53.947.996.-	5,56 %
2007	\$ 97.850.- (*)	\$ 70.140.418.-	0,13 %
2008	\$ 296.300.-	\$ 129.426.433.-	0,22 %
2009	\$ 5.507.350.-	\$ 83.900.500.-	4,25 %
2010	\$ 663.742.-	\$ 88.561.000.-	0,74 %
2011	\$ 360.000.-	\$ 95.477.400.-	0,37 %
2012	\$ 30.000.-	\$ 138.242.000.-	0,02 %
2013	\$ 60.000.-	\$ 168.650.000.-	0,03 %

(\*) Corresponden a fuentes de financiamiento externo al presupuesto provincial

Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

Antes de cualquier análisis sobre los datos de la última tabla, conviene recordar que los montos usados en los dos primeros años del período considerado, corresponden a fuentes de financiamiento externo. De modo que, cuando se hace referencia a ellos no se estaría mostrando su incidencia en el presupuesto provincial, sino simplemente estableciendo un parámetro de comparación. Al respecto se puede señalar, que el Estado provincial aun usando fuentes de financiamiento exógenas, nunca superó el equivalente a un 10% de los recursos que gastó en la cartera de Producción. A partir de 2008, cuando el Estado provincial comenzó a destinar recursos propios a las actividades vinculadas con las ADERs, éstas se siguen caracterizando por ser intervenciones de muy poca representatividad. Sólo en 2009, cuando se constituyó el fondo de créditos para el sector frutihortícola, el porcentaje de incidencia superó el 1% sobre los recursos del Ministerio de la Producción.

Esta tendencia puede verificarse también, comparando la incidencia de este grupo de acciones y programas, en relación a partidas concretas dentro del gasto público presupuestado para el Ministerio de la Producción. Por la afinidad con los objetivos de las ADERs, se eligieron dos categorías programáticas en relación a las cuales calcular el porcentaje de incidencia: Fortalecimiento del Desarrollo Territorial y Promoción del Desarrollo Industrial. La tabla 4 expone esta comparación:

**Tabla 4: Incidencia de los recursos orientados a las ADERs en categorías programáticas afines**

Año	Monto destinado para acciones con ADERs	Partida Fortalecimiento del Desarrollo Territorial	Incidencia	Partida Promoción del Desarrollo Industrial	Incidencia
2008	\$296.300.-	\$ 5.427.832.-	5,45 %	\$ 5.936.225.-	4,99 %
2009	\$ 5.507.350.-	\$ 2.491.000.-		\$ 3.285.800.-	
2010	\$ 663.742.-	\$ 2.335.000.-	28,42 %	\$ 2.470.000.-	26,87 %
2011	\$ 360.000.-	\$ 2.535.000.-	14,2 %	\$ 2.815.000.-	12,78 %
2012	\$ 30.000.-	\$ 4.892.000.-	0,61 %	\$ 7.069.000.-	0,42 %
2013	\$ 60.000.-	\$ 4.759.000.-	1,26 %	\$ 7.446.000.-	0,8 %

*Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto de la provincia de Santa Fe para los años considerados (2013)*

Tomando como referencia estas dos categorías programáticas, el porcentaje de incidencia de las acciones vinculadas con las ADERs, sigue siendo menos de la mitad. Solo en el año 2009, el aporte que se realizó con fines de asistencia crediticia, logró superar los montos previstos en las dos partidas tomadas como referencia para la comparación.

Considerando el presupuesto analítico de gastos de la provincia para cada uno de los años del período, es posible reconocer los propósitos generales para los cuales el Ministerio de la Producción cuenta con crédito autorizado. De este modo, dentro de la categoría programática Fortalecimiento del Desarrollo Industrial, aparecen por ejemplo partidas destinadas a “Aportes a Parques Industriales”. Entre los objetivos considerados prioritarios para la Agencia de Desarrollo Región Rosario al momento de su conformación, la creación y promoción de parques industriales era uno de ellos. Sin embargo, no son fondos que el Estado provincial ejecute por medio de las ADERs. De acuerdo a la última tabla, exceden en alto porcentaje el monto que se pone en juego para acciones con las Agencias de Desarrollo. Para 2010 por ejemplo, son \$ 663.742.- en acciones con ADERs, contra \$ 1.625.000.- autorizados para esta partida.

Una situación similar ocurre respecto de la categoría programática Fortalecimiento para el Desarrollo Territorial, donde cuenta con una partida que autoriza gastos bajo la denominación “Asistencia a emprendimientos productivos y sociales”, que excede el gasto vinculado con las ADERs. También para 2010, se trata de \$ 663.742.- contra \$ 1.000.000.- autorizado.

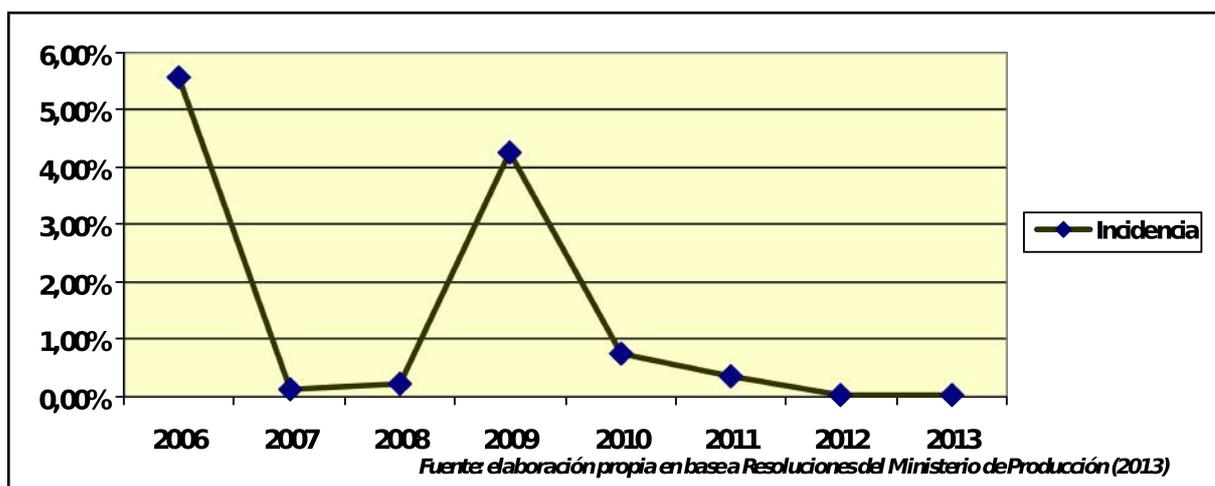
Las dos últimas tablas, corroboran muy claramente que hay otros caminos que utiliza el Estado provincial para sus políticas de desarrollo productivo, donde moviliza mayor cantidad de recursos que a través de las ADERs.

Otra lectura interesante de estos datos se refiere a la evolución que siguió la incidencia de este tipo de acciones y programas vinculados a las ADERs.

Tomando como referencia el impacto que tuvieron sobre los recursos presupuestados para el Ministerio de la Producción, se podría señalar un comportamiento inconstante y con una tendencia a la baja en los últimos años. Es decir que el gasto público provincial en las ADERs no mantuvo continuidad, sino que fue experimentando variaciones en la mayor parte del período, dentro de una marcada tendencia a ser poco representativo como ya se expuso.

La implicación del Estado provincial en las ADERs, desde esta perspectiva, quedaría reflejada en el gráfico 1:

**Gráfico 1: Evolución del gasto público provincial orientado a las ADERs**



Con la ayuda del gráfico1, es más fácil reconocer esta variación en la trayectoria que ha seguido la implicación del Estado provincial en las ADERs, a la que se viene haciendo referencia.

Resumiendo hasta aquí, si bien el Estado provincial destina fondos de su presupuesto a financiar acciones y programas vinculados a las ADERs, su implicación en estas instituciones de gobernanza no aparece como representativa en función del gasto público que moviliza para potenciar los procesos productivos regionales. Por otra parte, además de no ser representativa, tampoco sigue una trayectoria constante.

El punto que resta analizar es cómo se han distribuido estos recursos entre las ADERs. Esto daría una idea de cuánto se implica el Estado provincial en cada una de estas dinámicas de gobernanza presentes en la provincia. Atendiendo al destino que establecen las resoluciones tomadas como fuente de información, es posible realizar la reconstrucción que se presenta en la tabla 5:

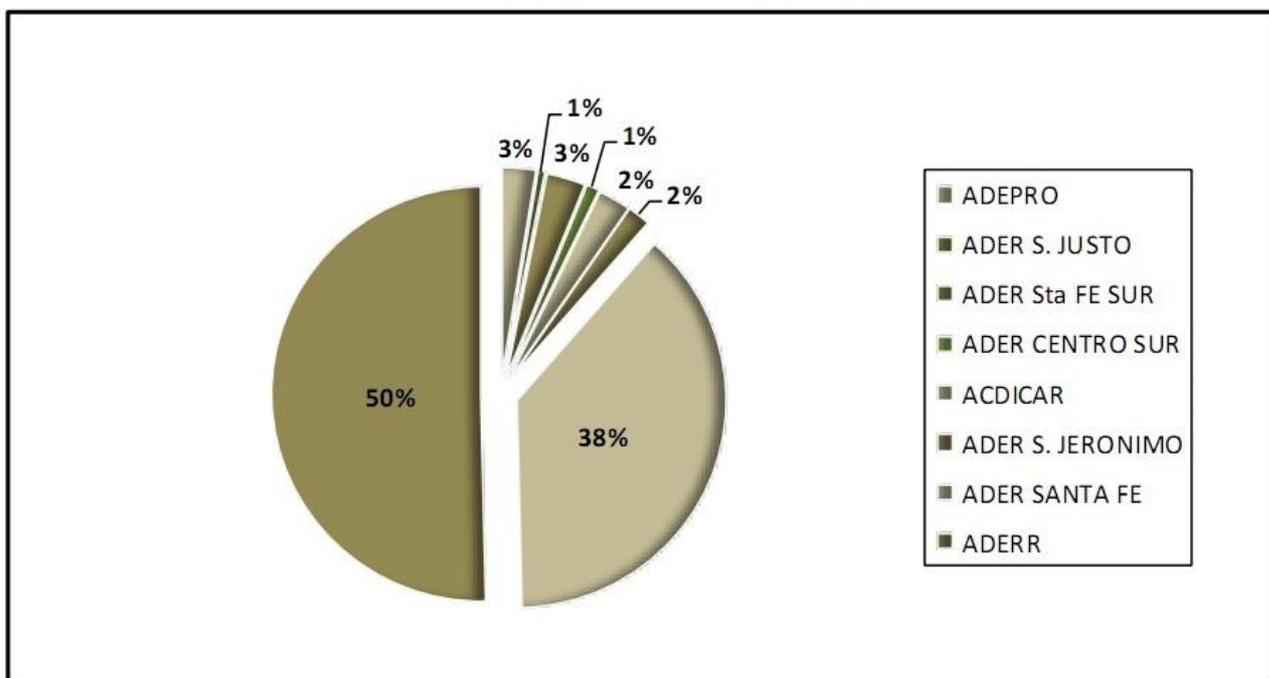
**Tabla 5: Financiamiento provincial por ADERs**

AGENCIAS	FONDOS
Agencia para el Desarrollo Región Rosario - ADERR	\$ 3.483.677.-
Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su Región – ADER Santa Fe	\$ 2.641.955.-
Agencia para el Desarrollo Regional Departamento San Jerónimo – ADER S. Jerónimo	\$ 123.175.-
Agencia para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Rafaela – ACDICAR	\$ 170.975.-
Agencia para el Desarrollo del Centro Sur Santafesino – ADER Centro Sur	\$ 74.077.-
Agencia para el Desarrollo de Santa Fe Sur – ADER Santa Fe Sur	\$ 207.633.-
Agencia para el Desarrollo Región San Justo – ADER San Justo	\$ 36.675.-
Agencia para el Desarrollo Productivo Reconquista – ADEPRO	\$ 179.275.-

Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)

La distribución de recursos que refleja esta tabla, podría expresarse en el gráfico 2:

**Gráfico 2 – Distribución de recursos por ADER**



*Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones del Ministerio de la Producción de Santa Fe (2013)*

Claramente, se puede observar cómo la distribución de estos fondos propios del Estado provincial, contemplados en las veinticinco resoluciones del Ministerio de la Producción que se vienen estudiando, en un 50 % financiaron acciones que se orientaron a la Agencia para el Desarrollo Región Rosario - ADERR, en casi un 40 % a la ADER Santa Fe y aproximadamente el 10 % restante entre las otras seis ADERs.

Esta tendencia permanece aun tomando en cuenta el peso de las resoluciones que conformaron el fondo de crédito frutihortícola en ADERR y ADER Santa Fe. Las dos resoluciones orientadas a este fin (105/09 y 461/09) representan aproximadamente el 72% de los fondos que usó el Ministerio de la Producción para financiar acciones vinculadas con las ADERs en el período de tiempo que se está estudiando. Sin embargo, si se hace la prueba de no considerarlas, estas dos Agencias siguen concentrando la mayoría de los fondos por el resto de los conceptos: fortalecimiento institucional, aportes para el funcionamiento operativo, servicios a empresas descentralizados por medio del PAE y aportes para la generación de información sobre cadenas de valor y observatorio Pyme.

Esta concentración de fondos disponibles, remite al peso de las asimetrías de poder presentes en el territorio al momento de abordar el análisis de este tipo de experiencias. Si bien el objetivo de este artículo es revisar la intervención del Estado provincial, sin adentrarse en la configuración de fuerzas de los actores sociales involucrados, no se puede dejar de señalar que este

rasgo estaría poniendo en evidencia cómo juegan las diferentes dotaciones de poder en relación a estas experiencias de gobernanza. Enfocándose puntualmente en la instrumentación del fondo de créditos frutihortícola (herramienta que insumió el mayor porcentaje de recursos públicos), el mismo se instrumentó casi exclusivamente en las dos experiencias donde se localizan los actores más gravitantes de esta cadena de valor productivo. Santa Fe y Rosario, son las áreas donde se ubican los tres mercados concentradores de la provincia. Como lo expresa el propio plan operativo de la cadena de valor frutihortícola del Ministerio de la Producción: *“En la provincia de Santa Fe existen 3 fuertes mercados distribuidores de frutas y hortalizas: el Mercado de Productores de Rosario, el Mercado Concentrador de Fisherton (Rosario) y el Mercado Concentrador de Santa Fe. Las dos regiones (Rosario y Santa Fe), han sido tradicionalmente productoras y distribuidoras de frutas y hortalizas, no sólo en el área directa de influencia (un radio de 150 km), sino más extendida hacia el sur y norte de nuestro país. Ello ha promovido el desarrollo de empresas productoras y de fuertes actividades comerciales”* (Plan Operativo Cadena Frutihortícola, 2009, pág. 26)

De acuerdo a estos datos, es posible sostener que el Estado provincial no se ha implicado con la misma intensidad en todas las ADERs. Lejos de seguir un parámetro de uniformidad, en algunas ha tenido más presencia que en otras. Esta directriz es muy clara sobre todo en los programas y acciones orientados a descentralizar servicios a empresas.

### Conclusión

El recorrido propuesto para describir la implicación del Estado provincial en las ADERs santafesinas desde 2005, permite reconocer una trayectoria caracterizada por tres rasgos relevantes: **la baja representatividad de los recursos puestos en juego, la falta de continuidad en la presencia estatal y la poca uniformidad en el vínculo establecido con las Agencias.**

Esto muestra por un lado, que entre los fines del Estado provincial, la dinamización de las redes de gobernanza como estrategia para la promoción del desarrollo, resulta un fin accesorio. Aun cuando el propio Estado reconozca en sus expresiones oficiales y en sus instrumentos de planificación, la centralidad de las Agencias de Desarrollo.

Sin lugar a dudas el Estado provincial cuenta con fondos para el desarrollo productivo que no se vehiculizan por medio de las ADERs. El repaso de los programas y las acciones vinculadas a éstas, demuestra que no siempre aparecen contribuyendo al diseño y ejecución de políticas públicas en forma coordinada con el Estado. Antes bien tomarían un carácter más bien auxiliar y circunstancial. Tomando en consideración estas tendencias, se podría afirmar que el Estado santafesino se implicó mayormente tratando de fortalecer esta red de instituciones antes que integrándolas en la implementación de políticas públicas orientadas a los sectores productivos.

El segundo rasgo sobre el que se puede llamar la atención, refiere a la poca continuidad en la implicación del Estado. Lejos de tratarse de una trayectoria constante, se reconocen vaivenes en los recursos puestos en juego a lo largo

del período y claramente se pone en evidencia una involución respecto de los mismos en los últimos tres años.

En relación a esto, es notorio el impulso inicial que el Estado provincial realizó en relación a las ADERs. Si bien el mismo se hizo fundamentalmente con fondos provenientes de la cooperación internacional, una vez agotados, el Estado no continuó estimulando estos espacios con fondos propios, pero tampoco orientando hacia ellos financiamiento externo. Analizando este dato desde los aportes teóricos que orientaron el trabajo, es posible reconocer en el Estado un promotor para que estas dinámicas de gobernanza se constituyan y despeguen, pero no un aliado que tienda a sostenerlas y apuntalarlas para que tengan continuidad y se consoliden.

El tercer rasgo que arroja el análisis realizado, hace a la falta de uniformidad que tuvo el Estado al implicarse en las distintas ADERs, y a su correspondiente contracara: la concentración de recursos en dos experiencias concretas.

Caracterizada la trayectoria general con que se implicó el Estado provincial, resulta interesante aportar algunas reflexiones en torno a las consecuencias que la misma ha tenido sobre estas experiencias de gobernanza que se han considerado en el estudio. Siguiendo el planteo teórico inicial, la implicación del Estado no es un rasgo inocuo sobre los esquemas de gobernanza. Por el contrario, re-teorizar el Estado es una clave para explicar la efectividad de estas estrategias al momento de motorizar un proceso de desarrollo regional.

Uno de los rasgos que vale la pena destacar, luego de dimensionar qué supone hablar de gobernanza desde el Estado provincial en Santa Fe, es que esta implicación tan poco representativa e inconstante, deja los **esquemas concretos a merced de las capacidades de organización que puedan registrarse a nivel local**. En aquellas regiones donde se puede identificar una tradición asociada a la cooperación, con grados considerables de capital social o Estados locales fuertes, es de esperar que los esquemas de gobernanza prosperen. En las regiones donde no se dan estas condiciones específicas, se lograrían esquemas débiles y con pocas posibilidades de mantenerse en el tiempo. En definitiva, es justamente sobre las variables de la escala local, donde los actores en manos de los cuales quedan los procesos de gobernanza, tienen posibilidades de influir. En el mejor de los casos, la oportunidad de potenciarlos, va a descansar en las alternativas de estos actores para conformar alianzas particulares con la escala nacional o global. Desentrañar las afinidades que explican esta concertación, es uno de los temas que conforman la agenda de investigación sobre la gobernanza del desarrollo.

De igual modo, en aquellos lugares donde consigan sostenerse estos procesos, **muy probablemente se encuentren más cercanos a reproducir esquemas hegemónicos existentes**. Tal como ya se indicó, en estos casos aumenta la posibilidad de encontrar experiencias cooptadas por algunos actores locales con mayor capacidad de organización o mayores dotaciones de recursos (Ferrão, 2013). Sin lugar a dudas, en torno a esto se abre otro de los temas fundamentales para una agenda de investigación sobre la gobernanza como estrategia para los procesos de desarrollo. Avanzar en comprender estas redes políticas, supone reconocer actores más gravitantes que otros y con la capacidad suficiente de orientarlas y dirigir las.

En síntesis, la información que arroja el estudio, evidencia puntos concretos que representan desafíos que el Estado provincial encuentra respecto al lugar que debe ocupar entorno de estas instituciones de gobernanza del desarrollo. Probablemente la continuidad en la implicación del Estado y la presencia con un rol de coordinador, sean dos de las demandas que se muestran como más importantes si se pretende optar por la gobernanza como alternativa para mejorar la política de desarrollo regional.

### **Bibliografía**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2007) – “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas.

BASSOLS, Mario (2011) – “Gobernanza una mirada desde el poder”. En: Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) – “Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas” Ed. Anthropos – UAM. Págs. 07 – 35.

BEVIR, Mark y ROHDES, Rod (2001) – “A decentered Theory of Governance: rational choice, institutionalism and interpretation”. Institute of Governamental Studies, Working Paper, UC Berkeley.

BÖRZEL, Tanja (1997) -“¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea”, Centro Robert Schuman (EUI), RSC No. 97/19.

BRANDÃO, Carlos (2008) – “A impossibilidade de uma teoria geral e abstrata do desenvolvimento”, Ed. Unicamp, Campinas.

BRENNER, Neil (2003) - “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”, REV. *EURE*, 29 (86), 5-35.

BUCHANAN, James, MC. CORMICK, Robert y TOLLISON, Robert (1984) – “El análisis económico de lo político. Lecturas sobre la Teoría de la Elección Pública”, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

CARDOSO CANÇADO, Airton, TAVARES, Bruno y DALLABRIDA, Valdir (2013) – “Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas”. “G&DR”, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V. 9, N. 3, págs. 313-353, set-dez/2013, *São Paulo*.

DALLABRIDA, Valdir (2010) – “La escala en los procesos de gestión del desarrollo: revisión teórica, análisis de experiencias y aportes a la investigación”, en Fernández V.R. y Brandão, C. (Comp.) – “Escalas y políticas del desarrollo regional”, Ed. Miño y Dávila, Bs. As.

DAVIS, Jonathan (2011) – “Repensando las redes”. En: Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) – “Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas” Ed. Anthropos – UAM. Pág. 37 – 65.

EVANS, Peter (1996) – “State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development”, GAIA Research Series, Global, Area, and International Archive, UC Berkeley.

EVANS, Peter (2007) – “Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal”, Colección En Clave de Sur, 1era. Ed, ILSA, Bogotá.

FERNÁNDEZ, Víctor R. y GARCÍA PUENTE, Jimena (2012)- “Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano”, *Perfiles Latinoamericanos* 40, Jul-Dic.

FERNÁNDEZ, Víctor R. y VIGIL, José I. (2010) - “El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina”, *DAAPGE*, año 10, N° 15, 2010, pp. 43-90. UNL, Santa Fe, Argentina.

FERRÃO, João (2013) – “Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos” En: Ferreira, A. et. al – “Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais”. Ed. Consequencia. Río de Janeiro.

FLIGSTEIN, Neil (2001) – “Habilidade social e a teoria dos campos”, *Rev. Adm. Empres.* Vol.47 no.2 São Paulo.

GRAÑA, François (2005) – “Los claros y oscuros de la gobernanza y el fin del Estado social”, en: *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”*. Papeles de la oficina técnica N° 16. Montevideo: CINTERFOR, OIT

JESSOP, Bob (1998) – “The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, Volume 50, Issue 155.

JESSOP, Bob (2004) – “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Rev. EURE (VOL. XXIX, N°: 89)* Santiago de Chile, págs. 25 – 41.

JESSOP, Bob (2006) – “¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza”, en *Rev. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6(7), Santa Fe.

KLIJN, Erik H. (2005) – “Las redes de políticas públicas: Una visión de conjunto”. En: Cerrillo Martínez, A. (Coord.) - “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”, 1ra. Ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

KOOIMAN, Jan (2003) - “Gobernar en gobernanza”, *Instituciones y Desarrollo*, 16, 171-194.

MASEY, Doreen (2004) – “Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 57.

MAYNTZ, Renate (2000) - “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, *Instituciones y Desarrollo*, 7 (noviembre).

MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. (2006) – “Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo”, *Cuadernos del CENDES*, Vol. 3, n°: 61, Caracas.

OSTROM, Elinor (1996) – “Crossing the great divide: Coproduccion, Synergy and Development”, *World Development*, Vol. 24, Issue 6, págs. 1073 - 1087.

OSZLAK, Oscar (2012) – “La capilaridad social del rol del Estado”, *Rev. VOCES*, Año 3, Número 17, Agosto de 2012.

PIREZ, Pedro (2011) – “Gobernabilidad Metropolitana o la orientación de los procesos urbanos en la Metrópoli de Buenos Aires”. En: Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) – “Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas” Ed. Anthropos – UAM. Págs. 97 – 140.

PRATS, Joan (2005) - "De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo", INAP, Madrid.

PLAN ESTRATEGICO PROVINCIAL – "SANTA FE VISIÓN 2030" (2012) - Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

PLAN OPERATIVO CADENA DE VALOR FRUTIHORTÍCOLA (2009) – Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe.

SWYNGEDOUW, Erik (2014) - "Interrogando la posdemocratización: reclamando espacios políticos igualitarios". Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 14(22), 7-43.

VIGIL, José y FERNÁNDEZ, Víctor R. (2011) – "Gobernanza y dinámicas productivas regionales. Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina", Ed. UNL, Santa Fe.

WEISS, Linda (2003) – "Los Estados en la economía global. Restaurando las instituciones nacionales", Universidad de Sydney, Australia.

ZURBRIGGEN, Cristina (2014) – "De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina", Revista "Estado y Políticas Públicas" N°: 2. Año 2014, págs. 47-64.

## Estudio de las finanzas públicas neuquinas. Nuevo escenario a partir de la explotación de Vaca Muerta

Leticia Gerez<sup>1</sup>  
Daniela González<sup>2</sup>  
Norma Noya<sup>3</sup>

### Resumen

El presente trabajo constituye una de las líneas de investigación del proyecto de la Universidad Nacional del Comahue "Producción energética en las provincias de Río Negro y Neuquén. Una mirada económica y social". En él se estudian las características y consecuencias de la explotación de hidrocarburos y otras fuentes de energía, en las provincias de Río Negro y Neuquén, desde los puntos de vista social y económico, haciendo hincapié en el rol del Estado.

Esta línea de investigación que abordamos en el presente trabajo, está inmersa en la temática de las Finanzas Públicas, ya que analiza la situación fiscal de las Provincias de la Región patagónica para concentrarse en el estudio del caso neuquino. La pretensión de la ponencia es establecer relaciones entre dicha materia (las Finanzas Públicas) y la explotación hidrocarburífera, que -a priori- se considera matriz dominante en el crecimiento de la Provincia a partir de la década de 1990.

Se complementa el estudio con una síntesis de las finanzas municipales de las ciudades petroleras, a saber: Cutral Có, Plaza Huincul, Rincón de los Sauces y Añelo para compararlos con Neuquén-Capital, que tiene aproximadamente el 50% de la población de la Provincia.

Se hace hincapié en la localidad de Añelo, ubicada a 102 kilómetros de la capital provincial, de origen rural, que hoy se ha convertido en la capital de la explotación no convencional<sup>4</sup> de hidrocarburos. Su realidad se modificó categóricamente debido a la potencialidad de la formación hidrocarburífera de Vaca Muerta, dentro de la Cuenca neuquina, provocando un explosivo y típico crecimiento demográfico derivado del bum petrolero ya que es el centro urbano más cercano a la formación. Los problemas que afronta Añelo son muchos y se derivan de una serie de circunstancias como la falta de infraestructura,

<sup>1</sup> Cra - Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue - [mlgerez@yahoo.com.ar](mailto:mlgerez@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> Cra - Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue - [silviadanielagonzalez@yahoo.com.ar](mailto:silviadanielagonzalez@yahoo.com.ar)

<sup>3</sup> Mgter - Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue - [noyanorma@yahoo.com.ar](mailto:noyanorma@yahoo.com.ar)

<sup>4</sup> Se aclara que lo "no convencional" son los reservorios, no el petróleo ni el gas que en ellos se encuentran (Etcheverry y Toledo. 2012:44)

insuficiencia de servicios públicos básicos, problemas en el tránsito, falta de conectividad ágil con el resto de la Provincia, el aumento de precios acordes al estándar de vida petrolero, la escasez de combustibles, la contaminación de varios tipos y muchos conflictos sociales; entre ellos el que mantiene la empresa Yacimiento Petrolíferos Fiscales (YPF), el Gobierno provincial y la comunidad mapuche Campo Maripe.

### **Metodología**

Sobre la base de la Información y proyecciones de los Censos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos se realiza en la ponencia un breve análisis demográfico, en cuanto al crecimiento de la población de la región patagónica y de los municipios petroleros de Neuquén.

Se sistematizan y analizan datos del Producto Bruto Geográfico (PBG) y del mercado laboral provenientes de fuentes secundarias preferentemente originados en el Organismo público de estadística de nivel provincial.

Específicamente en la temática de las Finanzas Públicas se releva la información presupuestaria; recopilando y analizando las Ejecuciones presupuestarias de las Provincias Patagónicas en el período 2008-2013 y las cuentas públicas de las localidades mencionadas. Se intenta hacer un plan de codificación de las cifras presupuestarias con indicadores per cápita.

Las fuentes para el caso, son:

- la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias dependientes del Ministerio de Economía de la Nación,
- la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DPE y C), y
- la Subsecretaría de Ingresos públicos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Provincia del Neuquén.

Se complementa el estudio con entrevistas en profundidad realizadas durante el año 2014 con funcionarios políticos y de planta del Municipio de Añelo, a los fines de ilustrar la ponencia con el sentir de la población de la localidad.

### **NEUQUÉN: Una estructura productiva desequilibrada**

Definimos a la estructura productiva neuquina como desequilibrada, utilizando una caracterización que dejara en la historia económica la obra de Marcelo Diamand<sup>5</sup> (1929-2007). El autor utilizaba el término para precisar las particularidades de la economía argentina, donde existía un sector dinámico con elevada productividad (Campo) y otros retrasados con escasa posibilidad de competencia (Industria).

En Neuquén los emprendimientos hidroeléctricos (Complejo Chocón-Cerros Colorados) de los años '70, el descubrimiento de yacimientos de hidrocarburos en 1918 y la posterior instalación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) signaron el perfil de Provincia energética.

En la década del '70 la Provincia se convierte en un polo de atracción de población nacional e internacional por la oferta de trabajo en diferentes ramas de la economía.

---

<sup>5</sup> Ingeniero, empresario y Economista argentino perteneciente a la Escuela estructuralista.

El rol del Estado Provincial como activador de los mercados internos locales, a través de la obra pública y del subsidio a los sectores más desprotegidos ha sido decisivo; siendo, en parte, la recaudación de las regalías energéticas la que permitiera la ampliación de sus servicios, y de esta forma acompañar el espectacular incremento poblacional.

En los últimos 40 años la Provincia del Neuquén tuvo un significativo crecimiento de su economía, que se puede observar en el Cuadro 1. En las décadas de 1960 a 1980 el aumento de la generación de riqueza fue muy superior a la media nacional, ya que las cifras de crecimiento anual promedio superaban el 10%.

Pero, en las siguientes décadas, fue disminuyendo hasta llegar al último período donde la tasa anual no llega a la unidad (0,96%).

Cuadro 1

<b>Período</b>	<b>Crecimiento Promedio Anual Producto Bruto Geográfico (PBG)</b>
1960 a 1970	10,20%
1970 a 1980	11,40%
1980 a 1992	6,40%
1993 a 2013	0,96%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

El PBG es un indicador imperfecto, ya que no tiene en cuenta toda forma de trabajo no sujeto a transacción monetaria, como por ejemplo el trabajo realizado dentro del hogar; tampoco resta los costos ambientales que pueden provocar algunas actividades productivas (Torres López, J. 2005). Pero su ventaja radica en que es un indicador calculado con bases científicas por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén desde hace muchos años y permite visualizar sobre alguna base medible el crecimiento neuquino.

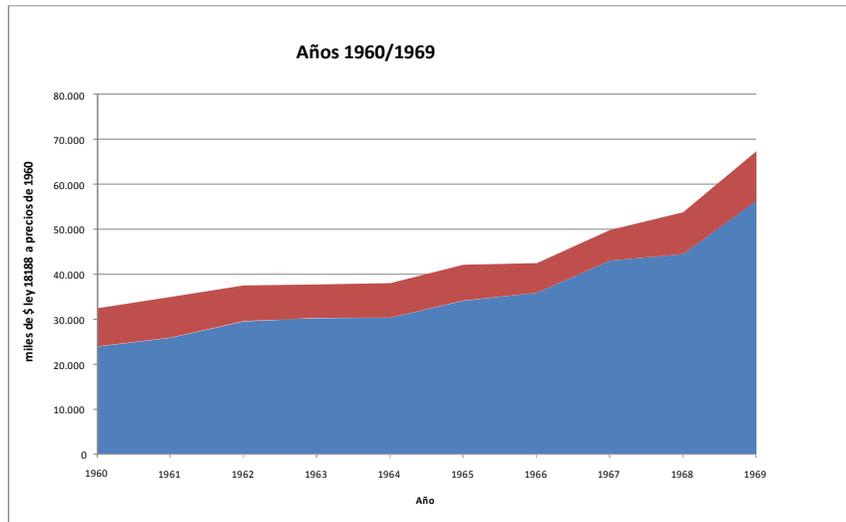
Desagregando la contribución que cada uno de sectores económicos hace al PBG, se observa que en la década de 1990, el aporte del sector minería superaba el 50% llegando en algunos años a cifras cercanas al 70%. A partir del año 2003 la participación del sector fue disminuyendo gradualmente, llegando al 36% en el año 2013 (último año con información del PBG).

Pero no siempre el sector predominante fue el de la Minería, ya que otras actividades (construcción, Estado, etc.) en otras épocas, fueron el motor del fenomenal crecimiento.

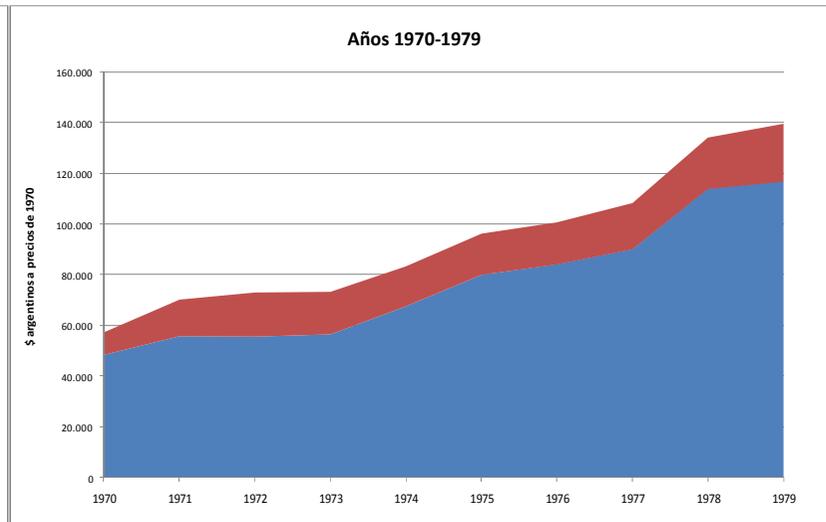
En los siguientes cuatro gráficos se observa los valores del PGB en términos constantes en cuatro períodos donde la DPE y C cambió la metodología para su cálculo. Está desagregada en los mismos, la contribución que en los diferentes períodos hizo el sector minería; la otra área agrupa a los demás sectores. Como surge en ellos, es en la década del '90 cuando el sector minería se convierte en protagonista, aunque en los últimos tiempos va perdiendo lentamente dinamicidad.

**Producto Bruto Geográfico a valores constantes en moneda de cada período. Sector minería y otras actividades.**

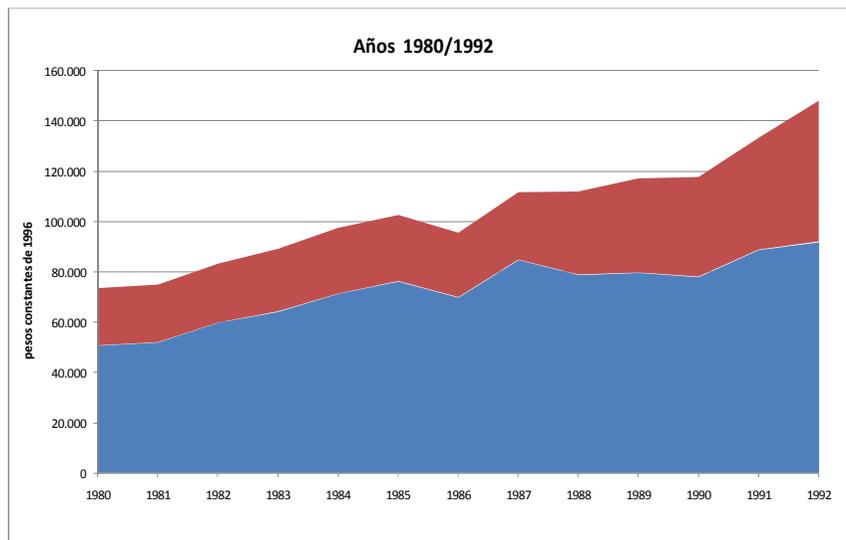
**Gráfico 1**



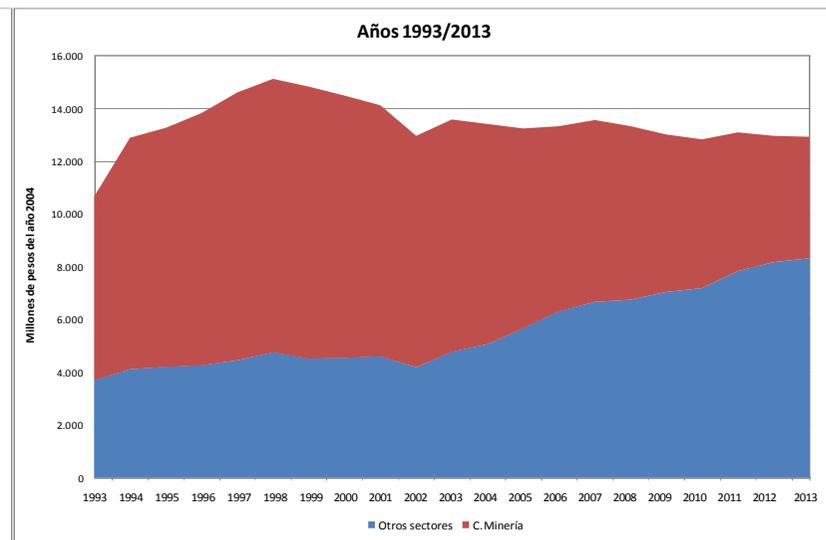
**Gráfico 2**



**Gráfico 3**



**Gráfico 4**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

## NEUQUEN: Una economía cambiante y vulnerable

El escenario hidrocarburífero en la Provincia está teniendo un cambio rotundo, ya que en el año 2012 se aprobó la Ley nº 26.741 de recuperación del 51% de las acciones de YPF a manos del Estado, y la empresa se propuso revertir la declinación de la producción de gas y petróleo de la última década en el país.

Neuquén, con la formación Vaca Muerta en su territorio, aparece como la promesa de solucionar el desequilibrio de las cuentas energéticas externas debido a la importación de gas, y el logro de la tan ansiada meta del autoabastecimiento energético.

Como se visualizó la Provincia a partir de la década de 1990 se convirtió en una Provincia “petrodependiente”<sup>6</sup> que implica depender en gran medida de una variable exógena fundamental, de imposible manejo para la Argentina, como lo es el precio del petróleo. Al ser el mercado petrolero, un mercado oligopólico es comprensible que el precio varíe en función de los intereses de los productores; así los saltos históricos más importantes en el mercado se pueden explicar por acontecimientos mundiales conocidos universalmente. Si analizamos el precio del petróleo en el largo plazo, descubrimos que en prácticamente durante 70 años (1890-1960) se mantuvo en valores que no superaban los U\$S40 el barril<sup>7</sup>, y los saltos se producen vinculados a sucesos históricos mundiales como el bum petrolero en Pensylvania (década 1860), la guerra del Yom Kipur (década de 1970), la invasión de Iraq y la “primavera” árabe de los últimos tiempos que hizo elevar el precio a valores por encima de U\$S 100.-/barril hasta el año 2014.

La producción neuquina tanto de petróleo como de gas a partir del año 2008 tuvo una franca caída como se visualiza en los gráficos 5 y 6. Dicha circunstancia, entre otras, fue la que motorizó a la gestión de Cristina Kirchner a elevar al Congreso el proyecto de Ley de nacionalización de la mayoría accionario de la empresa YPF (Ley de Soberanía energética).

El Informe Mosconi (2012: 114) demuestra cómo el grupo Repsol (empresa propietaria de la mayoría accionaria de YPF hasta su nacionalización) utilizó a YPF para sus fines:

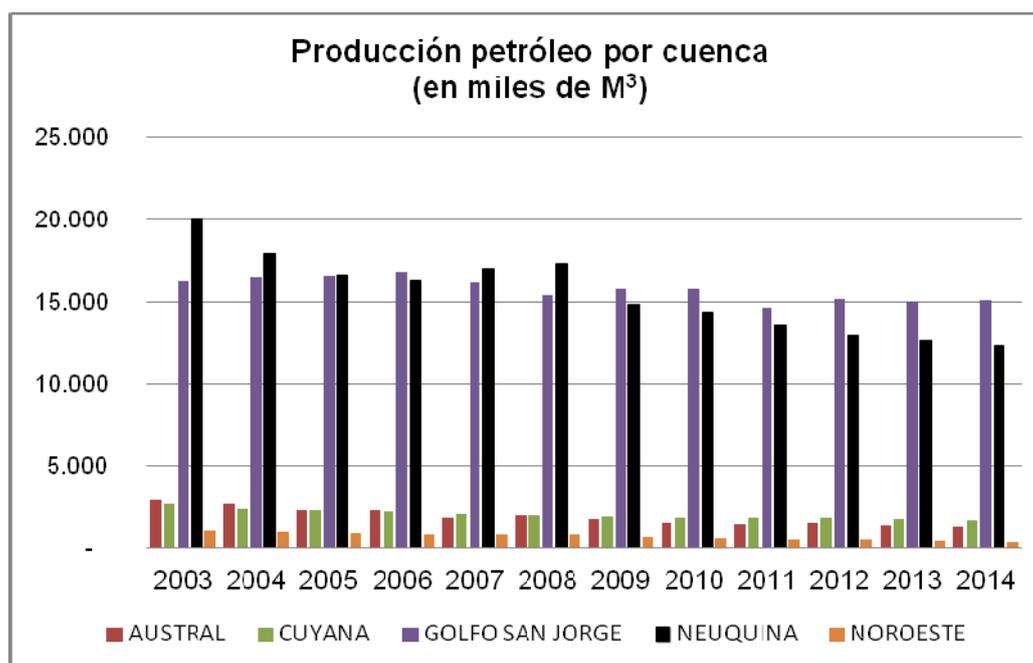
“...utilizó a YPF para apalancar y financiar su estrategia de expansión a escala mundial, depredando los recursos hidrocarburíferos argentinos con una visión corto-placista que priorizó el giro de dividendos a su casa matriz por sobre las actividades de exploración y explotación propias de las mejores prácticas del negocio petrolero”

La desinversión fue la estrategia de Repsol y ante el descubrimiento de Vaca Muerta la empresa cuantificó el potencial de la formación para luego poder ofrecer a un mejor precio el yacimiento.

<sup>6</sup> Palazuelos, E. y Fernandez, R. (2012) son más específicos y hablan de “petro-Estado”.

<sup>7</sup> British petroleum (www.BP.com), valores constantes al 2014.

Gráfico 5



Fuente: elaboración propio sobre datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

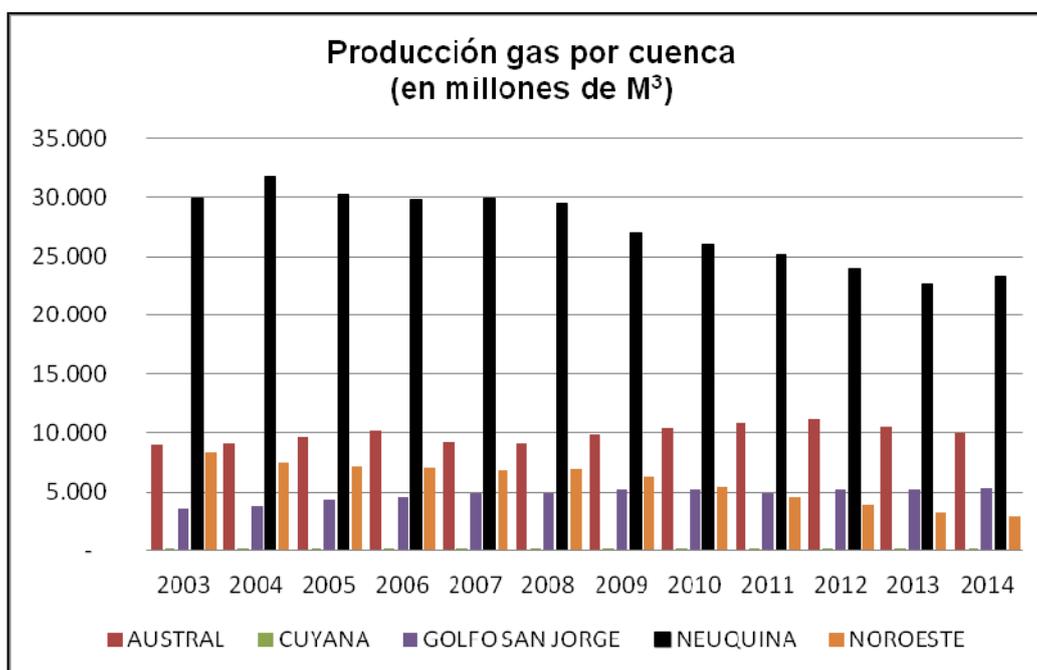
Como se observa en el Gráfico 5, Neuquén comparte el liderazgo en la producción petrolera con la Cuenca del Golfo de San Jorge (Chubut), que en los últimos tiempos superó a la producción neuquina en franco retroceso a partir del 2008.

En cambio la Cuenca neuquina es predominante en la producción de gas, aunque se visualiza también una disminución de la producción a partir del año 2008 (Gráfico 6).

La importancia que en la producción de gas tiene la cuenca neuquina hace a la misma preponderante, si se analiza la matriz energética de nuestro país (Gráfico 7) que fue virando<sup>8</sup> hasta depender en un 50% del gas.

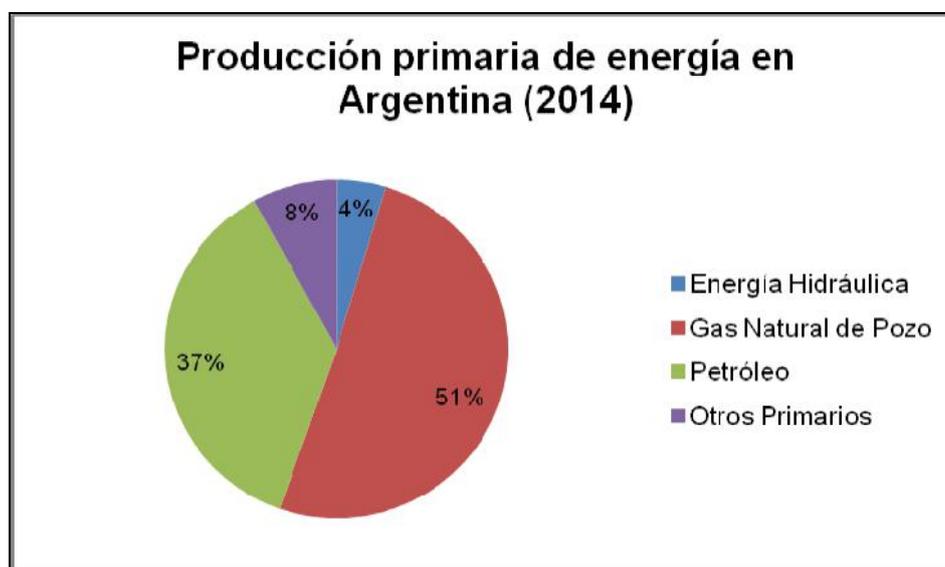
<sup>8</sup> En 1970 la matriz energética dependía en un 71% de petróleo y 18% de gas (Fuente: SEN)

Gráfico 6



Fuente: elaboración propio sobre datos de la Secretaría de Energía de la Nación (SEN).

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Energía de la Nación (SEN)

La contracara de la política implementada por Repsol fue la Ley 26.741 de Soberanía hidrocarburífera que en su primer artículo establece:

“Declárase de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad

de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones”.

YPF asumió, a partir de la sanción de la Ley 26741, el liderazgo en la generación de la energía en el país fijándose como gran desafío la explotación masiva de recursos no convencionales<sup>9</sup>, donde Vaca muerta tiene una situación ventajosa.

La formación Vaca Muerta se encuentra en la Cuenca Neuquina, al sudoeste del país, tiene una superficie de 30.000 km<sup>2</sup> de los cuales YPF posee la concesión de más de 12.000 km<sup>2</sup>. Según un informe del año 2013 de la Administración de Información sobre Energía de los Estados Unidos (EIA, 2013), Vaca Muerta tiene un enorme potencial para la obtención de gas (308 billones de pies cúbicos, TCF) y cuenta con importantísimos recursos de petróleo que alcanzan los 16,2 miles de millones de barriles, lo que significa multiplicar por diez las actuales reservas de la Argentina.

YPF tiene un plan estratégico que plantea al año 2017 aumentar la producción de petróleo y gas en un 40%, para ello deben realizarse importantes inversiones fundamentalmente en la Provincia del Neuquén. La Provincia vio cambiar su realidad a partir del accionar de YPF en asociación con Chevron, especialmente en el corredor Neuquén-Centenario-San Patricio del Chañar-Añelo. La instalación de la base de operaciones no convencionales en Loma Campana fue transformando en forma vertiginosa a todo el corredor, pero en especial a una pequeña localidad rural del interior de Neuquén como Añelo, centro urbano más cercano a Loma Campana.

El entusiasmo es evidente en los trabajadores de la empresa, en entrevista a un trabajador de YPF entrado en años y extrabajador de Repsol expresaba: “Es increíble, es como estar en Disneylandia. Equipos nuevos, nuevos profesionales, todo lo que pedimos nos lo dan...Al revés de lo que pasaba con la gente de Repsol...”<sup>10</sup>

Pero no todo es color de rosa, los habitantes de la localidad de Añelo demuestran más temores que expectativas. En las entrevistas realizadas a fines del 2014 surgieron los siguientes comentarios:

“A nosotros, los que somos de acá, nos tienen como títeres, nos manejan para allá o para acá. La única ventaja que vemos con Vaca Muerta es que quizás nos podemos ir del pueblo, esa es la única esperanza”<sup>11</sup>.

“Añelo vive como un pueblo petrolero: casino, prostíbulos, iglesias evangélica (católica hay una capillita), almacenes nuevos, hoteles hechos y proyectos. Añelo desaparece como pueblo, están previendo una proyección de 25000 habitantes entre 5 o 6 años. Añelo se convirtió en un campamento petrolero, los autos, camiones y equipos en la mitad de la calle, un desastre!!! Pero habría que razonablemente aprovechar la coyuntura. Los alquileres en el lugar son desquiciados, hay gente que alquila y se va a vivir en una tapera.

---

<sup>9</sup> Se aclara que lo “no convencional” son los reservorios, no el petróleo ni el gas que en ellos se encuentran. El petróleo y el gas son los mismos que en los reservorios convencionales (Etcheverry y Toledo, 2012: 44).

<sup>10</sup> Entrevista trabajador de YPF año 2014

<sup>11</sup> Entrevista a Funcionario municipal 2014

Hay loteos en zona agrícola –incluidos nosotros- no hay otra alternativa. Al haber tantos hombres sueltos las chicas del pueblo están estropeadas”<sup>12</sup>

Otras variables interesantes de analizar son las que surgen del mercado de trabajo. Hasta la década del '90 el flagelo de la desocupación no fue un problema en Neuquén, la tasa de desocupación (desocupados/población económicamente activa) no superó nunca el dígito. Según el Censo poblacional del año 1991 la tasa de desocupación en Neuquén ascendía a 6,8%, mientras que en el año 2001 trepó a la alarmante tasa del 24,5% (Datos INDEC). A partir del año 2003 comienza a caer la tasa de desocupación en el país y obviamente también en Neuquén, llegando al año 2010 (último Censo) a una tasa del 6,3%<sup>13</sup>.

Lo que ocurrió en el mercado laboral tiene su correlato en el crecimiento de la población provincial que se detalla en el Cuadro 2. La variación intercensal desde 1960, fue notablemente superior a la media nacional. Pero el crecimiento disminuyó notoriamente con los datos del último Censo; lo que reafirma la hipótesis que Neuquén dejó de demandar trabajo y por ende hubo menos personas interesadas en radicarse en la Provincia. Se supondría que de continuar el bum Vaca Muerta la tendencia de las dos últimas décadas se revierta.

**Cuadro 2**  
**Tasa de crecimiento de la población**

Tasa de crecimiento intercensal	Neuquén	Nación
1960/70	41%	17%
1970/80	58%	20%
1980/91	60%	17%
1991/2001	22%	10%
2001/2010	16%	11%

Fuente: elaboración propia en base a datos Censales de INDEC

### NEUQUEN: Un Estado local con peso

Los Estados en sus diferentes niveles asumen para el estudio un rol fundamental; siguiendo a Oslak (1982) para su conceptualización, se los considera como garantes de un sistema de dominación y por ende están íntimamente ligados al proceso de construcción social de un territorio, ya sea este provincial, nacional o municipal. Obviamente las políticas públicas que surgen de los Estados provinciales y municipales, no tienen la misma

<sup>12</sup> Entrevista a empresario forestal 2014

<sup>13</sup> PROMEDIO DE TRIMESTRES de la Encuesta permanente de hogares en NEUQUEN- PLOTTIER en los últimos tiempos (DPE y C) se refleja en estos datos:

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (2 trimestres)
Desocupación (%)	6,53	7,10	7,50	5,95	7,00	5,18	7,28	7,68	6,18

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DPE y C de Neuquén.

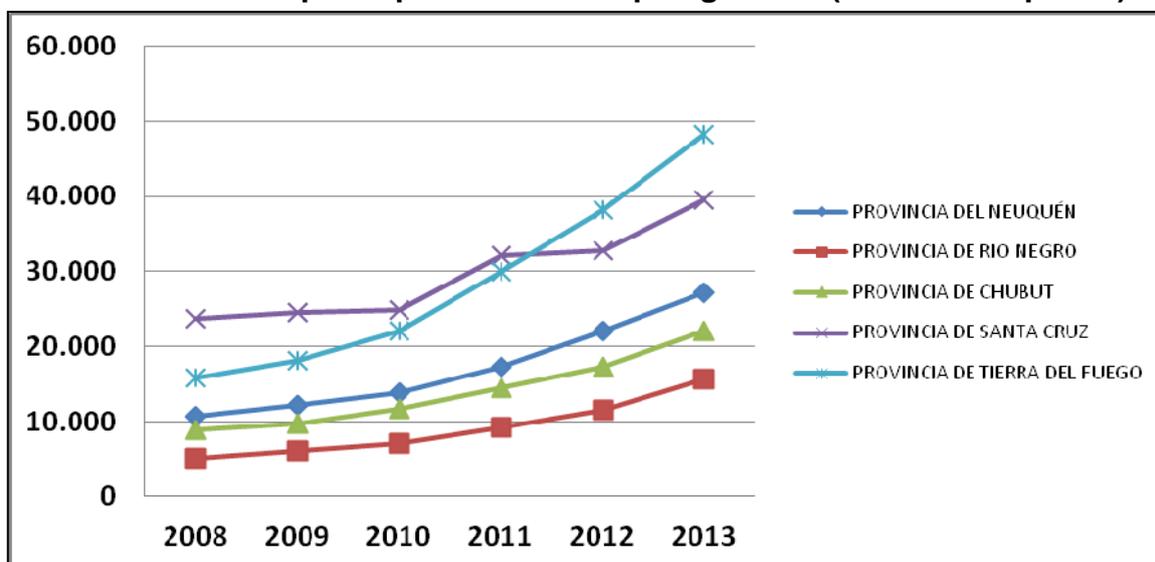
posibilidad objetiva de producir consecuencias en la sociedad, como las políticas nacionales. Es más, en general, las políticas provinciales responden a los lineamientos de la política nacional, y por ende su papel está limitado en cuanto a sus posibilidades de planificación y regulación de un desarrollo independiente de la estrategia nacional. Ello no quiere decir que haya gestiones provinciales y municipales enfrentadas con la orientación del Gobierno del nivel superior y que ello, de alguna forma, se vea plasmado en el accionar político.

Para realizar un análisis del gasto de las Provincias Patagónicas es necesario homogeneizarlo para hacerlo comparable; es por ello que utilizamos la variable Gasto Público per cápita (Gasto público total/cantidad de habitantes en la Provincia).

Si bien el nivel de gasto per cápita es un indicador que permite anticipar las necesidades fiscales, no necesariamente habla de las fortalezas y debilidades de una provincia; los niveles elevados o bajos de gasto per cápita no llevan a conclusiones certeras si no se analiza también su eficiente asignación.

Las provincias patagónicas difieren tanto en población como en características económicas y sociales. Es esperable que estas diferencias se transformen en distintos niveles de gasto público per cápita y en las tasas de variación de los gastos. En el periodo analizado (2008-2013) vemos como todas las provincias tienen un comportamiento creciente del gasto público per cápita, siendo Tierra del Fuego la de mayor nivel. Río Negro es la provincia que mayor crecimiento promedio anual tuvo con un 25,33% y Santa Cruz, si bien posee grandes niveles de gasto público per cápita, es la que menor crecimiento anual promedio (10,76%) registró.

**Grafico 8**  
**Gasto Público per cápita Provincias patagónicas (en miles de pesos)**



Fuente: elaboración en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

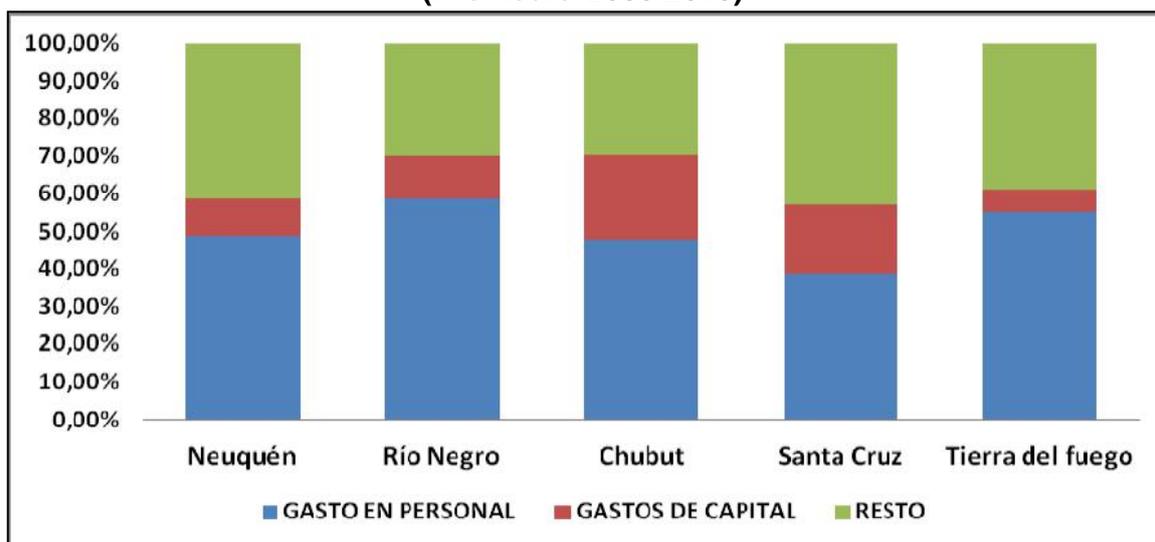
Esta circunstancia se viene repitiendo a lo largo de los años ya que Neuquén, junto con Santa Cruz y Tierra del Fuego son y fueron las provincias de mayor gasto Público per cápita argentinas, coincidiendo con las

conclusiones del trabajo de Porto y otros<sup>14</sup> (2003).

A lo largo del periodo analizado los distintos componentes del gasto no han evolucionado en forma proporcional. Los gastos corrientes crecieron en forma similar al gasto total, excepto para la provincia de Santa Cruz que presenta un descenso de su gasto total en el año 2012, lo que se explica por la disminución de sus gastos de Capital que muestran un decrecimiento promedio anual del 17%.

Dentro de los gastos corrientes, los gastos en personal per cápita y las transferencias corrientes per cápita tienen una evolución marcadamente creciente siendo siempre Tierra del Fuego la de mayor nivel. El gasto en personal es el principal componente del gasto público provincial promediando una participación del 50%, esto último muestra la dependencia de los sistemas económicos provinciales de las arcas públicas, específicamente en lo concerniente al empleo ligado al sector público. Santa Cruz es la excepción a lo anterior mostrando una participación del 38% en el total del gasto mencionado dada la relevancia de sus Transferencias Corrientes y las Prestaciones de la Seguridad Social.

**Grafico 9**  
**Clasificación Gasto Público de las Provincias patagónicas por objeto**  
**(Promedio 2008-2013)**

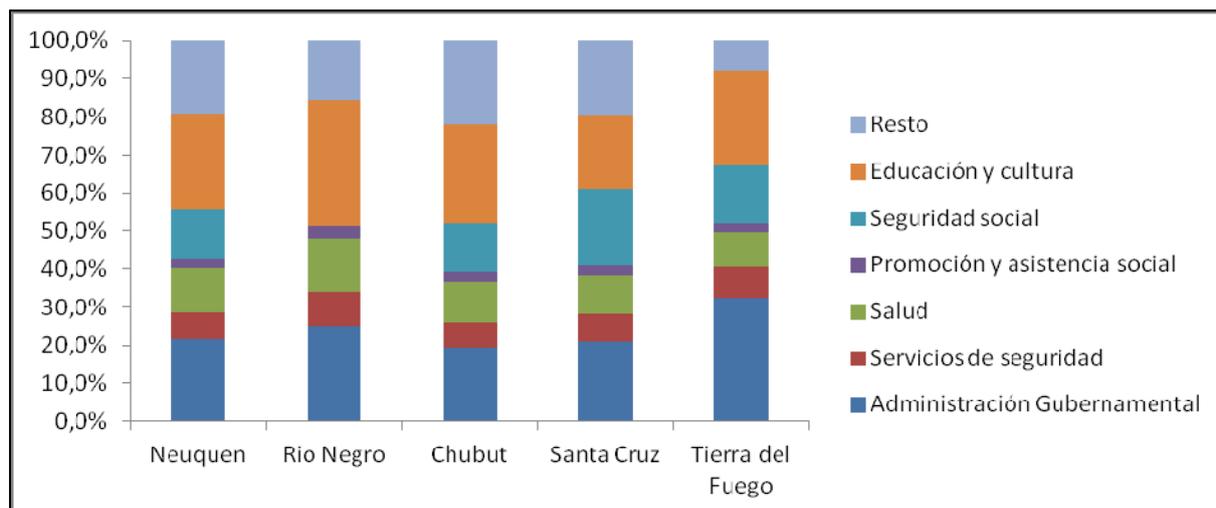


Fuente: elaboración en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Analizando la composición del gasto por finalidad observamos las prioridades de las distintas provincias.

<sup>14</sup> "Comportamiento del gasto público provincial. Período: 1959-2001"

**Grafico 10**  
**Clasificación Gasto Público de las Provincias patagónicas por finalidad**  
**(Promedio 2008-2013)**



Fuente: elaboración en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En cuanto a la finalidad Administración Gubernamental la provincia que mayores erogaciones asigna en proporción a sus gastos totales es Tierra del Fuego, el resto de las provincias tienen un comportamiento similar. Todas presentan una tasa de crecimiento promedio anual que oscila entre el 20%, menos Santa Cruz que solo experimenta un crecimiento promedio anual del 7%, en el periodo considerado (2008/2013).

En cuanto a la finalidad salud, que implica lo concerniente a asegurar el óptimo estado sanitario de los habitantes y la promoción de la salud de los mismos; la provincia de Río Negro es la que mayor proporción destina, todas las provincias atienden esta finalidad mostrando en todos los casos tasas promedio anual de crecimiento que rondan el 25%, salvo Santa Cruz que presenta una tasa del 10%.

Las provincias han destinado, en promedio el 25% de sus ingresos al área de educación pública; se debe tener en cuenta que las ejecuciones provinciales para Educación consisten fundamentalmente en el pago de salarios. Ese 25% pareciera indicar que la educación, es uno de los objetivos políticos principales a la hora de la definición de partidas del gasto de las provincias patagónicas. Entendemos que esto es de gran importancia ya que la educación es considerada un bien preferente y es generadora de externalidades positivas múltiples, siendo por ello esencial que el Estado garantice su provisión.

### **NEUQUEN: Sus Municipios petroleros**

En el territorio neuquino, el hallazgo oficial de petróleo se produce en 1918, aunque ya en 1912 y 1913 había aflorado naturalmente. A partir de este descubrimiento, el Estado Nacional efectúa la reserva en una zona conformada por un octógono de 5 kilómetros de radio, tomando como centro el pozo número uno de la localidad de Plaza Huincul a 100 kilómetros de Neuquén capital. En torno a dos pozos de agua existentes y debido a las limitaciones

habitacionales, se estableció a pocos kilómetros de Plaza Huincul un nuevo pueblo que inicialmente fue conocido como Barrio Peligroso y luego oficialmente fue llamado Cutral Có. Los albergues eran precarios, carentes de los servicios elementales, en un medio caracterizado por la aridez, los grandes médanos, fuertes vientos, la escasez de agua superficial, el peligro de aluviones de barro y las temperaturas extremas (Palacios. 2005).

La vida comunitaria de Plaza Huincul y Cutral Có giró en torno a la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) hasta su privatización. Como ya se mencionara la instauración en la década del '90 de un nuevo modelo económico puso un drástico fin al Estado de Bienestar presente en la comarca petrolera (Noya y Gerez, 2015).

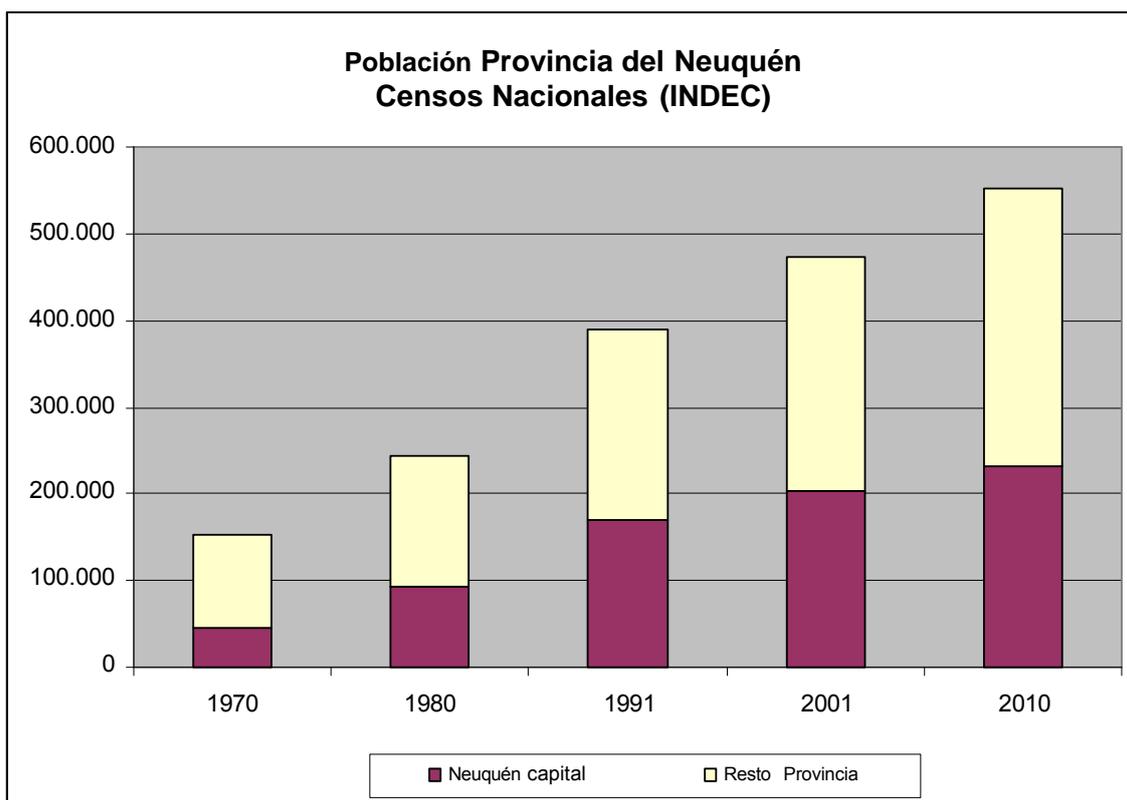
En el extremo noreste de la Provincia se encuentra la localidad de Rincón de los Sauces, que estuvo directamente vinculada a la explotación hidrocarburífera en los '90. Está ubicada a unos 250 kilómetros de Neuquén Capital sobre la margen sur del tramo superior del Río Colorado. Este asentamiento, que recién aparece en los Censos poblacionales a partir de la década de 1970, se organizó en torno a la explotación del petróleo y gas de la Cuenca Neuquina (Vives. 2001: 115). El ritmo de explotación, la ha llevado en los '90 a ser llamada "Capital Neuquina del petróleo", en detrimento de la Comarca Petrolera.

Acompañando la actividad petrolera, la población de Rincón de los Sauces (Departamento Pehuenches) se fue duplicando y triplicando década tras década, superando la media provincial.

En la actualidad el epicentro de la actividad petrolera, como ya se mencionara es Añelo que a diferencia de los anteriores continúa siendo un municipio de segunda categoría sin Carta Orgánica, rigiéndose por la Ley provincial orgánica de municipalidades.

Por otro lado, Neuquén Capital concentra más del 40% del total de la población de la Provincia como surge del Gráfico 11, pero además, y en función de su estilo de crecimiento, se fue convirtiendo en un centro de abastecimiento y servicios de toda la Patagonia argentina; su aspecto es el de una metrópoli con sedes de empresas petroleras, supermercados mayoristas y minoristas, shoppings, hoteles, casino, restaurantes y todo tipo de servicios. El bum inmobiliario con terrenos e inmuebles a precios elevadísimos completan el cuadro.

Grafico 11



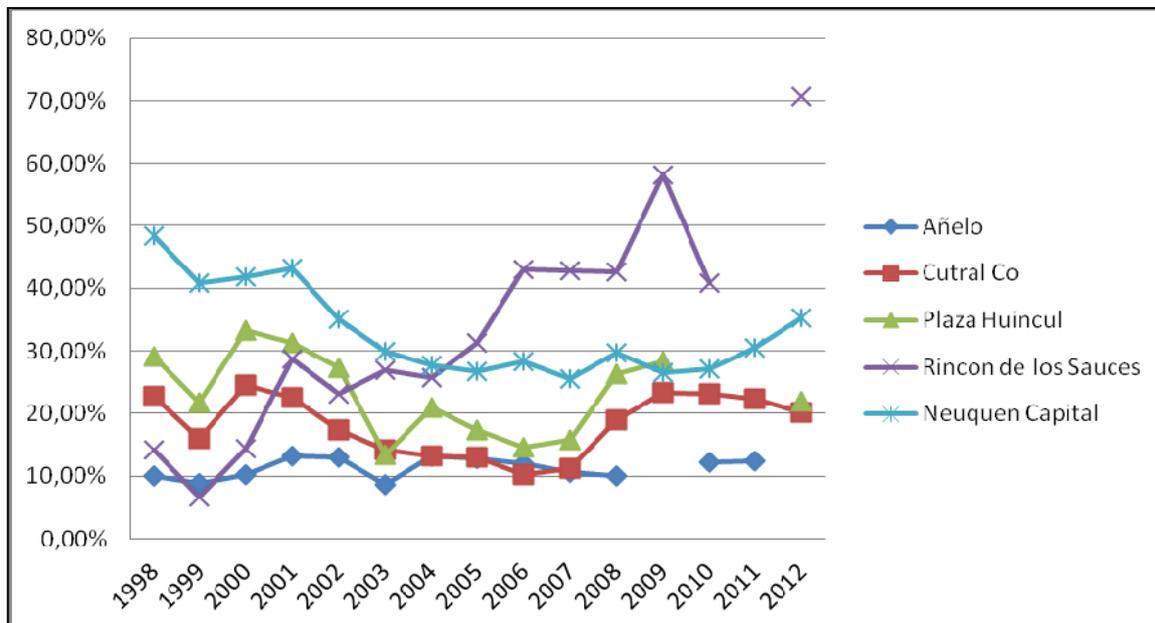
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censos Nacionales de Población (INDEC).

Hasta el año 2004 Neuquén capital era el municipio que mayor porcentaje de recursos propios mostraba, a partir de esa fecha Rincón de los Sauces lo supera. Esta última localidad fue mostrando a lo largo del periodo su independencia en cuanto a los recursos derivados de su poder de negociación con las empresas radicadas en su ejido (Gráfico 12).

Con respecto a la generalidad de las localidades, excepto Neuquén Capital, los recursos propios han ido aumentando a lo largo del periodo considerado, sin embargo su participación relativa dentro del total de recursos ha ido decreciendo.

Se debe tener en cuenta que no hay verdadera autonomía municipal si no se reconoce al municipio la capacidad de generar recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones. Por otra parte hay que mencionar que si bien existe una marcada pérdida de participación de los recursos propios municipales frente a los provenientes de la Coparticipación Provincial y Nacional; ello puede estar relacionado con una decisión política fundamentada en la preferencia de depender de transferencias automáticas y no del incremento de tributos municipales, políticamente "costosos"; pero también puede existir incapacidad operativa de los municipios para autofinanciarse debiendo necesariamente depender de transferencias provinciales y nacionales.

**Gráfico 12**  
**Recursos Propios / Recursos Totales Municipios**  
**neuquinos (en %)**



Nota: no se cuenta con datos de Añelo para los años 1998 y 2009. No se cuenta con datos de Cutral Co del año 2012.

No se cuenta con datos de Plaza Huincul de los años 2010 y 2011.

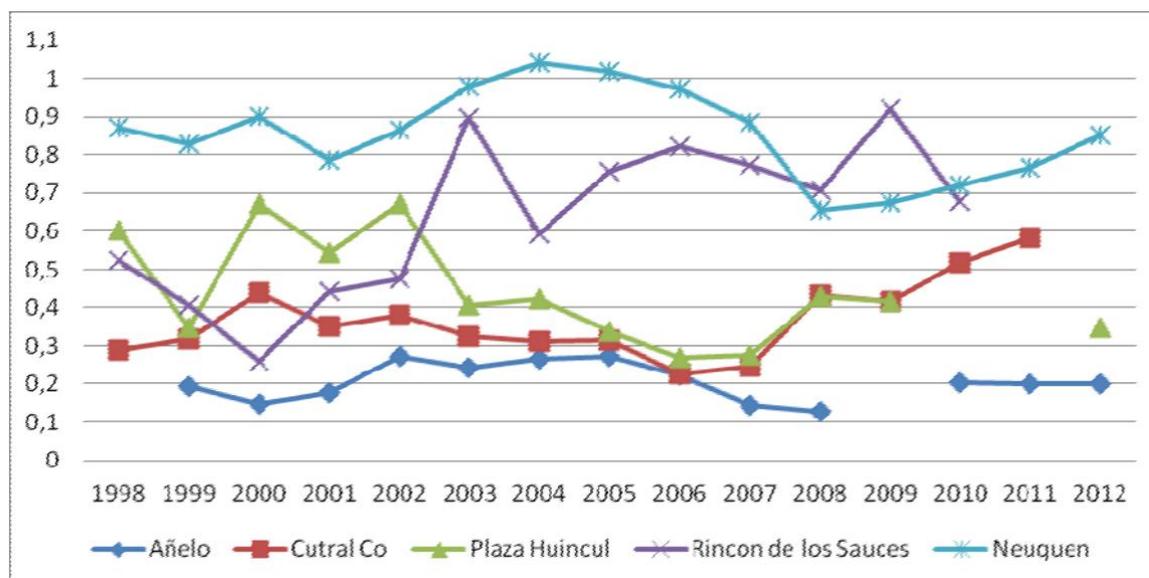
No se cuenta con datos de Rincon de los Sauces de los años 2011 y 2012.

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos – Neuquén

Por último se analiza que ocurrió con el índice de autosuficiencia Municipal que surge de la división entre Recursos Propios y Gastos en Personal. Todos los municipios muestran a lo largo del periodo analizado un índice menor a uno, lo que significa que sus ingresos propios no alcanzan para cubrir sus gastos en personal, esta situación se profundiza con el correr de los años. El municipio de peor desempeño es Añelo.

La capital de la provincia en los años 2004 y 2005 muestra autosuficiencia para cubrir sus gastos en personal, pero a partir del año 2006 fue perdiendo esa autonomía. Como es de imaginarse esta insuficiencia municipal reduce notablemente el margen de toma de decisiones de la gestión financiera municipal.

**Gráfico 13**  
**Autosuficiencia Municipios neuquinos**

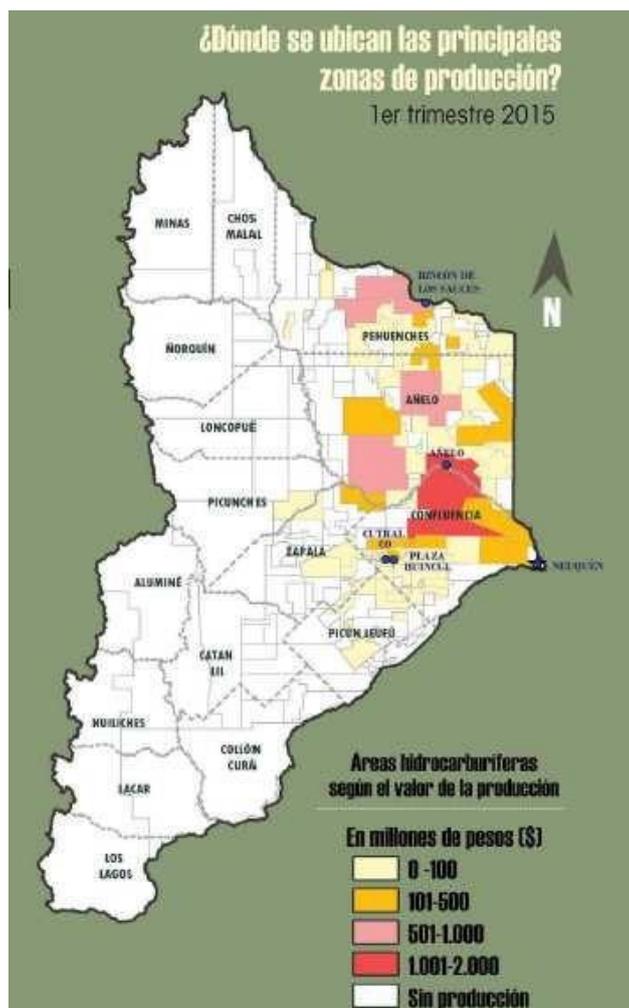


Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos – Neuquén

En la Provincia de Neuquén para el logro de la equidad en la distribución de la recaudación tributaria se utiliza, como en todo el país, el régimen de Coparticipación Provincial. Para que este sistema no arrastre imperfecciones, una de las cuestiones a tener en cuenta es la correspondencia fiscal entre las funciones de los estados locales que generan gasto y la financiación de los mismos a través del sistema tributario. Otra es el respeto al sentimiento de solidaridad entre los diferentes niveles, ya que todos integran un territorio común. La inclinación de la balanza hacia la correspondencia fiscal o hacia la solidaridad surge del análisis legal de los diferentes regímenes y de la realidad en la aplicación de las normas (Noya y Gerez, 2015).

El Régimen vigente está establecido por la Ley Provincial N° 2.148 aprobada en 1995, con coeficientes de distribución secundaria entre los diferentes Municipios, calculados a dicho momento; la rémora ha provocado que algunos municipios resulten perdedores y otros ganadores producto del congelamiento de la situación al año 1995. Obviamente los Municipios perdedores reclaman insistentemente una actualización de los coeficientes.

NEUQUEN: nuevo escenario a partir de la explotación de Vaca Muerta

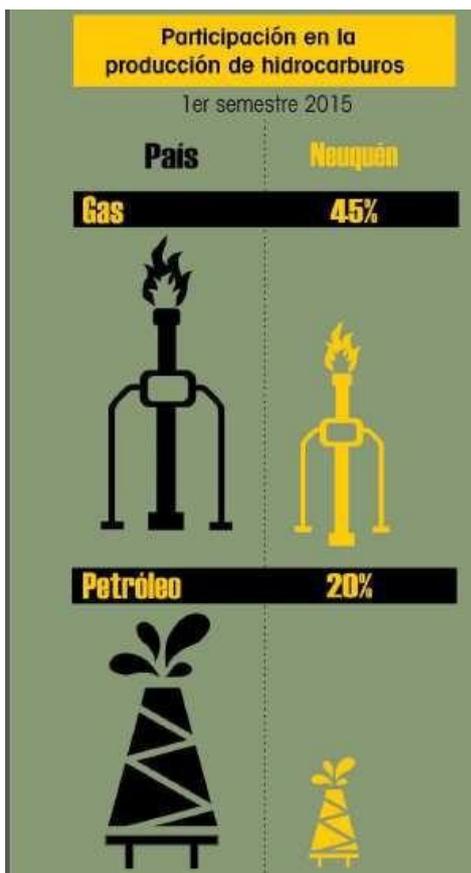


Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos

En función de las potencialidades del subsuelo neuquino, concentrado en el sector noreste de la Provincia, y el plan estratégico de YPF, se podría concluir que se espera una incesante actividad en la industria del petróleo que redundaría en un incremento en la ocupación, una mejora en las arcas provinciales y municipales por el cobro de regalías, impuesto a los ingresos brutos y sellos además de un aumento en la actividad económica. El efecto multiplicador está limitado por las características de enclave<sup>15</sup> de la actividad, aunque el hecho que la empresa sea mayoritariamente estatal hace que la tipicidad se vea atenuada.

Pero a nivel internacional el precio del petróleo está en la actualidad en niveles muy bajos (U\$S 47,11/barril Brent al 27.10.2015) lo que provoca un

<sup>15</sup> Cademartori (2008), perteneciente a la Escuela estructuralista, realiza un aggiornamento del término enclave. Las principales características son: el control de la producción del bien objeto del enclave es externo y los "agentes económicos locales no la controlan"; generándose economías duales en las cuales coexisten paralelamente en el centro del enclave un sector avanzado y un sector tradicional. En algunos casos, la supervivencia de los modos de producción tradicionales está amenazada por el centro del enclave; en otros no existe vinculación entre ambos. Al participar las provincias petroleras en el Directorio de la YPF mayoritariamente nacionalizada, se atenúan esas consecuencias.



retiro de las empresas debido a que hay pozos que dejan de tener rentabilidad. Ello ocurre porque y a pesar que el precio interno en la Argentina está regulado<sup>16</sup> y es superior al precio internacional, las empresas son transnacionales y sus decisiones no se circunscriben a lo que ocurre en el país sino que su accionar depende de estrategias globales.

Neuquén produjo en el primer semestre del corriente año el 45% de la Argentina y el 20% del petróleo; contribuyendo a la recuperación del país en la producción.

Las características de la explotación hidrocarburífera es muy compleja por las consecuencias que tiene en el territorio. Como ejemplo, se puede mencionar:

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. *Neuquén te va a contar.*

➤ Las desigualdades y conflictos sociales que genera o estimula la explotación petrolera, entre comunidades rurales y urbanas; estables y flotantes.

➤ El problema del desarraigo de los trabajadores característico de las actividades extractivas.

➤ La complicación -en muchos casos grave- que tiene inmersa una modalidad laboral netamente masculina. Los casos de trata, prostitución y violencia de género son lamentablemente numerosos en localidades donde predomina el trabajo de los hombres.

➤ Las desigualdades de ingresos personales en la diversificación productiva, pues el empleo petrolero tiende a desplazar al agrícola, turístico y de otras producciones locales. cadena productiva y en la incorporación de tecnología, de manera de agregar valor a nivel local.

➤ La producción hidrocarburífera -a pesar de los mayores cuidados que cada día tiene- puede provocar episodios que dañen el medio ambiente; por ello la prevención en el cuidado medioambiental y fundamentalmente en el agua para consumo o recreación, es uno de los objetivos si se aspira a un desarrollo sustentable.

➤ Los flujos de las finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos que produce la actividad extractiva hacia los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal); como del uso de los mismos es uno de los objetivos si se aspira a un desarrollo sustentable.

<sup>16</sup> Por Resolución del Ministerio de Economía 1077/14 se fija el precio interno en Argentina en valores de u\$s77 del crudo "Medanito", pues el valor de extracción del campo neuquino fue establecido como referencia.

➤ La inexistencia o pérdida de alternativas turísticas-recreativas–educativas para el uso, la recuperación y la conservación del patrimonio del territorio afectado por la explotación hidrocarburíferas y sus zonas de influencia.

La incertidumbre provocada por el factor político que implicaría un riesgo a la discontinuidad en la gestión de YPF, se suma a la complejidad del tema en estudio, quedando muchos interrogantes abiertos para su investigación futura.

La estructura productiva de Neuquén, su desequilibrio en favor de la explotación hidrocarburífera la hace vulnerable a factores externos. La planificación de los Estados provincial y municipales que dependen de dicha explotación, es muy difícil prácticamente imposible debido al gran número de imponderables y situaciones de imposible previsión.

La situación neuquina es intrínsecamente endeble y su población estable está acostumbrada a ello; un movimiento pendular de épocas de vacas gordas y vacas flacas con un acomodamiento del partido político provincial que gobierna la provincia desde hace 50 años complementa el panorama.

### **Bibliografía**

Cademartori, J.J. (2008) "El impacto de la inversión extranjera (1990-2000) sobre desarrollo durable de la Región minera de Antofagasta (Chile)". Actualización Tesis doctoral. Presses universitaires de Louvain. [www.i6doc.com](http://www.i6doc.com)

Dirección Provincial de Estadística y Censos. (2015) Neuquén te va a contar.

Etcheverry y Toledo (2012) Yeil. Las nuevas reservas. El desarrollo de Vaca Muerta en Neuquén. Méndez Industria Gráfica.

Noya, N. y Gerez, L. (2015) "Finanzas Municipales y su dependencia Provincial. Caso de la Ley de Coparticipación de la Provincia de Neuquén", presentado en VI Congreso AEDA "El futuro del desarrollo argentino". Mayo de 2015, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

OSZLAK, O. (1982) "La formación del Estado Argentino" en Revista Desarrollo Económico nº 84. Buenos Aires.

Página web British petroleum  
[https://www.quandl.com/data/BP/CRUDE\\_OIL\\_PRICES-Crude-Oil-Prices- from-1861](https://www.quandl.com/data/BP/CRUDE_OIL_PRICES-Crude-Oil-Prices- from-1861)

Palacios, María Susana. (2005) "El proceso de construcción de la ciudadanía. El caso del municipio de Cutral Có, Neuquén", en Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina, Ed. La Colmena, Bs. As.

Palazuelos, E. y Fernandez, R. (2012) "Kazajstán: rentismo petrolero en evolución" en UNISCI Discussion Papers, nº 28. Universidad Complutense de Madrid. España.

Porto, A. y otros. (2003) "Comportamiento del gasto público provincial. Período: 1959-2001" Proyecto Disparidades regionales y federalismo fiscal: una propuesta para la reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina. Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata ([www.depeco.econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar))

Presidencia de la Nación Argentina e YPF. (2012) Informe Mosconi

Torres Lopez, J. (2005) Economía Política. Editorial Civitas. Málaga. España

Vives, G. (2001) en "Petróleo y Desarrollo Local", Colantuono, M. (Coordinadora) y otros, Universidad Nacional del Comahue.



## Federalismo versus federalismo fiscal

Héctor D. Flores  
Martín Gil.<sup>1</sup>  
Estela R. Iparraguirre.<sup>2</sup>

### RESUMEN

El Federalismo como concepto innato a nuestro devenir histórico y nuestra conformación como Nación, es un concepto que se ha desdibujado por el comportamiento y las distintas soluciones que se le han ido dando al mismo a través del tiempo.

Esta realidad se vive a nivel nacional y también al interior de las distintas provincias, que hoy encuentran como una realidad insoslayable que el Federalismo Fiscal, una de las manifestaciones del federalismo, refleja una realidad muy distinta a la concepción política del mismo.

La Nación centraliza recursos y descentraliza gastos, avanzando sobre la autonomía de las provincias, con soluciones como Otras Transferencias, haciendo que conceptos y avances, que fueron incorporados en la reforma constitucional de 1994 en varios artículos, quedaran en letra muerta sin ser puestos en marcha.

Nuestro caso en estudio, la Provincia de San Luis, ha mostrado a lo largo del tiempo un modelo de gestión centralizada, basado fundamentalmente en las leyes de coordinación financiera de la Provincia.

Esta política muestra hoy a los cuatro principales municipios con una situación financiera, en su estructura de recursos, que los hace altamente vulnerables en su autonomía política, institucional y administrativa. Se reduce al municipio a un prestador de servicios básicos y/o coordinador de políticas que bajan del nivel superior, anulando su capacidad de actuar como un artífice de su propio desarrollo.

Lo manifestado puede observarse en algunas cifras como que los recursos propios para los municipios de Villa Mercedes son el 33,57% del total de recursos, el Municipio de San Luis cuenta con 19,32% de recursos propios, la localidad de Merlo con el 51,73% y Justo Daract el 8,81%.

La hipótesis de este trabajo es que políticas de este tipo desaprovechan las potencialidades de lo local, las fuerzas intrínsecas y propias de cada

<sup>1</sup> Integrantes del Proyecto de Investigación N° 50.412 "Desarrollo Territorial. Determinantes y Efectos. La Provincia de San Luis". Universidad Nacional de San Luis - Secretaría de Ciencia y Técnica.

Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Avda. 25 de Mayo 384 -5730- Villa Mercedes, San Luis. Tel-Fax (02657) 434545 [hectordflores@yahoo.com.ar](mailto:hectordflores@yahoo.com.ar); [m.gil1979@hotmail.com.ar](mailto:m.gil1979@hotmail.com.ar)

<sup>2</sup> Integrante del Proyecto de Investigación N° 5.608 "Régimen Político y Cultura Política" Universidad Nacional de San Luis - Secretaría de Ciencia y Técnica.

Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Avda. 25 de Mayo 384 -5730- Villa Mercedes, San Luis. Tel-Fax (02657) 434545 [ieiparra@gmail.com](mailto:ieiparra@gmail.com)

comunidad en la búsqueda de su desarrollo sustentable y que recoja las ventajas comparativas de cada una de ellas.

## DESARROLLO

### 1. La autonomía y su evolución en Argentina

El municipio es “una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, no simplemente administrativo y con finalidades de bien común en la sociedad local”. Así lo define Antonio M. Hernández, dejando en claro la esencia política del gobierno local. Además, deben destacarse los rasgos territoriales y la capacidad económica necesaria para permitir al gobierno local poder organizarse en forma independiente a efectos de ejercer adecuadamente sus funciones.

Es el nivel gubernamental más cercano a la población, por lo tanto, está más en contacto con sus problemas, sus intereses y necesidades actuales, ya que, como lo expresa Fernando Tauber (1999: pág.19) “los municipios son la cara del Estado que toca la gente”.

Esta cercanía entre el gobierno local y el ciudadano y sus demandas incrementa las responsabilidades del funcionario político, ya que, una vez finalizado su mandato continúa siendo vecino del municipio. Suele ocurrir que, a menor tamaño del municipio es mayor el peso de estas responsabilidades, que se desdibujan en las estructuras burocráticas de los niveles provinciales y nacionales, de mayor complejidad y dimensión.

Lo local, asimismo, es el espacio donde se hacen realidad las iniciativas de los diversos actores de la sociedad organizada.

El proceso de descentralización en nuestro país, contrario a la tradición centralizadora nacida en la época colonial llevó a una redistribución de recursos, competencias y decisiones, fundada en la poca eficiencia de la instancia nacional en la prestación de los servicios públicos. En principio trasladar dichas funciones y competencias a la instancia local implicaría un menor costo en las prestaciones, menos corrupción - por la cercanía de los funcionarios a las demandas ciudadanas- mayor transparencia, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos. La descentralización administrativa, en general, prevaleció por sobre la descentralización política y fiscal, lo que afectó en gran medida la autonomía municipal, tan necesaria para el cumplimiento de los roles resultantes de esta delegación de funciones y asignación de competencias.

La lectura del artículo 5° de la Constitución Nacional Argentina de 1853 demuestra que ya en esa época se reconocía al régimen municipal, a tal punto que las provincias, para poder gozar de autonomía -tener el goce y ejercicio de sus instituciones, según rezaba dicho artículo- debían “asegurar su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria”<sup>3</sup>. Esta idea fue aprobada en ese momento casi sin discusiones y posteriormente ratificada y ampliada en la Constitución de 1994.

Además del orden natural y del modo electivo democrático el establecimiento de un régimen municipal significa generar un gobierno local, al

---

<sup>3</sup> Constitución de la Nación Argentina

que se le reconoce la capacidad de imponer tributos, el poder de policía y el poder de imperio.

En el año 1979 cuando se realizó la IX<sup>o</sup> Conferencia Nacional de Abogados en San Francisco, Córdoba, se delinearon las razones que fundamentan la existencia de autonomía.

La Comisión de Régimen Municipal adujo las siguientes razones como fundamento de la autonomía:

“1) Por el origen natural de la institución municipal, basada en las relaciones de vecindad, que el Estado sólo debe reconocer.

2) El municipio, institución política primaria de la democracia representativa, que tiene como cualidad la autonomía, debe ser calificada para ser distinguida de la de tipo provincial. Esta calificación es la de autonomía provincial.

3) El “régimen municipal” es el “gobierno municipal” base institucional con sustratum político.

4) El origen constitucional del municipio en el propio artículo 5<sup>o</sup> de la Constitución Nacional.

5) El origen electivo de las autoridades locales.

6) La competencia legislativa del municipio.

7) La redacción del art. 33 del Código Civil, que lo caracteriza como persona jurídica estatal y lo distingue de las personas jurídicas autárquicas.

8) La distinción conceptual existente entre gobierno local y una persona autárquica por razón de origen, competencia y fines.

9) Por la autosuficiencia financiera”.

También la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido reflejo de distintas etapas en referencia a este tema. Según Hernández<sup>4</sup> inicialmente la Corte priorizaba la “autonomía municipal” en base a las tradiciones hispano-coloniales y la tradición albertiana. Luego se observa un período que duró hasta 1989 en el cual prima el concepto de las administraciones locales como delegaciones autárquicas de los poderes provinciales, con fines y límites administrativos. Es a partir de esta época, a raíz del fallo Rivademar contra la Municipalidad de Rosario, la Suprema Corte comienza a resaltar en sus fallos y pronunciamientos la importancia histórica, política y social de los gobiernos locales, los cuales no deberían ser considerados entes autárquicos delegados. Sin hacerlo en forma expresa, se reconoce la autonomía municipal.

A la vuelta de la democracia se inicia un proceso de reforma en los órdenes provinciales y municipales. Estas modificaciones se adelantaron a la reforma de la Constitución Nacional, es decir se realizó el camino opuesto, pues ésta se efectuó con posterioridad al proceso constituyente de muchas provincias, que se caracterizó por tener un gran sesgo al municipalismo y al refuerzo de la autonomía municipal.

---

<sup>4</sup> El análisis de la evolución de la autonomía local en nuestro país se realizará en base a los dichos de Antonio María Hernández en *Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable*, publicado en La Ley 2001- C,993.

La solución aparece con el artículo 123° de la C.N. de 1994, ya que el régimen municipal instaurado debe ser necesariamente autónomo, debiendo las provincias delimitar el alcance y contenido de la autonomía de sus gobiernos locales. Dicho artículo establece que:

“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

### 2. La coparticipación provincial: historia y presente.

Para comprender la importancia de lo que se está analizando en términos de desarrollo y autonomía provincial, se presentará una síntesis del presupuesto de la provincia de San Luis que muestra el monto de fondos asignados al conjunto de municipios provinciales.

Resulta interesante comparar esta cifra con el total provincial como un indicador de la centralización de la política fiscal.

Por otra parte se analizará históricamente, desde el año 1975 con la sanción de la Ley Provincial N° 3682/75 y hasta la actualidad con la Ley Provincial N° XII-0351-2004 (5537) cómo evolucionó este régimen de relaciones interjurisdiccionales.

Mediante la Ley N° 3682/75 se deroga el inciso 2) del artículo 75° y el artículo 85° de la Ley N° 2159, modificando el inciso 1) del artículo 75°. Se establece así un nuevo régimen de coparticipación de los recursos provinciales con el conjunto de los municipios.

Entre sus aspectos más destacados está lo establecido en carácter de distribución primaria, donde se fijan como recursos del conjunto de municipios:

- 16% del impuesto inmobiliario provincial.
- 50% del impuesto provincial a los automotores y acoplados.
- 8% de la totalidad de los fondos correspondientes a la coparticipación federal que recibe la provincia.

A los efectos de la distribución secundaria se fijan como parámetros:

- 85 % directamente proporcional a la cantidad de habitantes por cada municipio.
- 10% inversamente proporcional a la cantidad de habitantes por cada municipio.
- 5% por partes iguales.

En el año 1988 se sanciona la Ley N° 4802/88, donde se otorga a los municipios con carácter extraordinario los siguientes recursos:

- Hasta el 90 % del monto no coparticipable según el sistema de las Leyes 2.159 y 3.682 en las recaudaciones del impuesto a los automotores, acoplados y motocicletas.
- Hasta el 90 % de las recaudaciones de Tasas por expedición de Guías y Certificados de Ganado y Frutos del País.

Para acceder a estos recursos extraordinarios los municipios debían adherir expresamente al convenio respectivo, en el cual se fijan como pautas de distribución, parámetros distintos a los de la Ley 3682/75, a saber:

- 50% en relación directa a la cantidad de habitantes.
- 25% en relación inversa a la cantidad de habitantes.
- 25% en partes iguales.

Estos parámetros muestran que se imponen indicadores con efecto más redistributivos, procurando beneficiar a los municipios más pequeños: la relación inversa a la población y en partes iguales. Otro aspecto interesante de este régimen es que los municipios debían transformarse en agente de cobro de estos tributos como una obligación que asumían en el convenio respectivo. Esto era una especie de reconocimiento de la importancia que pueden asumir los gobiernos locales como agentes de recaudación si generan las condicionalidades para hacerlo.

Lamentablemente, esta experiencia que dio buenos resultados en términos de recaudación no sirvió para convencer a las autoridades provinciales sobre las bondades de principios como la responsabilidad fiscal, la concurrencia y sobre todo la autonomía municipal.

Con modificaciones menores de por medio como lo fue la Ley 5022/95, se llega a la actual Ley de Coparticipación Municipal N° XII-0351-2004 (5537), la que a nuestro entender, marca un retroceso en la necesaria descentralización de la gestión pública municipal.

En lo que refiere a la masa coparticipable se define en el artículo 2° lo siguiente:

- a) El producido de la recaudación del impuesto inmobiliario, ingresos brutos directos y de convenio multilateral, impuesto a los automotores acoplados y motocicletas y del impuesto a los sellos.
- b) El 50% del total de lo efectivamente recibido en el marco del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Ley N° 23.548.

Al final de ambos ítems aparece la frase “que no tengan afectación específica por ley”. Este dicho pareciera no tener sentido cuando se hace una enunciación taxativa de los impuestos involucrados, como es éste el caso, pero no deja de ser un reaseguro para la provincia en caso de necesitar afectar algún ingreso.

En el artículo tercero se plantea la distribución primaria, esto es, el reparto entre la provincia y el conjunto de municipios. Aquí es donde se evidencia fuertemente el sesgo centralizador al establecer que el 80% de los recursos van en forma automática a la provincia y solo el 20 % al conjunto de municipios. Este porcentaje no es automático sino que se fija como tal el 16%, el otro 4 % pasa a conformar el “Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo (F.O.M.S. y D.)” y el “Fondo de Aportes del Tesoro Provincial”, con una asignación de 3,5% y 0,5% respectivamente.

Resulta sumamente agravante desde la mirada de la autonomía cuando se plantea en este artículo que los montos del fondo se acumularán hasta un tope de treinta millones (\$30.000.000) y el excedente pasa automáticamente a

formar parte de los recursos de la provincia. Como consecuencia, esto implica la no asignación de los fondos para proyectos en los municipios,

Bajo un esquema que controla la provincia con poder de veto incluido, genera el paso de recursos que pertenecen a los municipios a la órbita provincial.

La distribución entre el conjunto de municipios utiliza prorratores tradicionales y dos nuevos que podríamos considerar que aportan al carácter redistributivo de los fondos. De cualquier manera el 80% es en proporción directa a la población, lo cual favorece a las escasas localidades con tamaños de población importante, dada la concentración poblacional de la provincia.

Los otros tres indicadores: a) 2,5% en proporción a la lejanía de la ciudad capital, b) 2,5% en proporción al indicador N.B.I. de cada Departamento, excluidas las dos principales ciudades como la capital y Villa Mercedes y c) 15% en partes iguales. Estos índices son de carácter distributivo, frente a la distribución del 80%, de carácter devolutivo.

El régimen provincial, como el sistema nacional tiene una cláusula de garantía para los municipios que se estableció en treinta y dos millones de pesos (\$ 32.000.000) anuales para la distribución primaria.

Un capítulo aparte merece el análisis del Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo, instrumento donde queda plasmada la concepción de un modelo de desarrollo centralizado con un dominio financiero total sobre los municipios lo que invalida cualquier intento de autonomía y anula toda instancia de desarrollo local. Este fondo es para atender programas de saneamiento financiero y proyectos de inversión en los municipios, estableciendo dos modalidades de ayuda:

- a) 70% para asistencia financiera directa reintegrable
- b) 30% para garantía complementaria de préstamos

De esto se deduce que los fondos que son de los municipios, la provincia se los presta a los propios municipios, los cuales deben devolver capital más intereses y cumplir con exigencias de gestión. El establecimiento de un mecanismo que fija un tope para el Fondo los excedentes del mismo van a engrosar los fondos provinciales. Para que no queden dudas de quién tiene el control financiero en la administración del fondo se fija que estará a cargo del Poder Ejecutivo Provincial.

Este régimen debe ser estudiado y entendido en un marco mayor al que corresponde a un Régimen de Coparticipación, por cuanto en su articulado se fijan obligaciones a los municipios para acceder a sus propios fondos que constituyen elementos de disciplinamiento financiero y control férreo sobre el destino de los gastos municipales, más aun al obligarlos a renunciar a planteos judiciales contra el Estado Provincial.

Los resultados en términos cuantitativos de un régimen como el descrito se presentan a continuación, donde se visualizan los montos que perciben los distintos departamentos de la provincia, con una alta concentración en Pueyrredón y Pedernera que juntos de llevan el 67,8% de los recursos, dejando a los otros siete (7) departamentos con el 32,2%.

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

AÑO 2013 COPARTICIPACION BRUTA POR DEPARTAMENTO		
DEPTO: JUAN MARTIN DE PUEYRREDON	\$ 214.139.696,55	41,6 5%
DEPTO: GENERAL PEDERNERA	\$ 134.466.150,57	26,1 5%
DEPTO: JUNIN	\$ 37.460.395,66	7,29 %
DEPTO: CHACABUCO	\$ 32.463.618,59	6,31 %
DEPTO: GOBERNADOR DUPUY	\$ 28.450.280,18	5,53 %
DEPTO: AYACUCHO	\$ 25.510.664,88	4,96 %
DEPTO: CORONEL PRINGLES	\$ 19.986.258,75	3,89 %
DEPTO: LIBERTADOR GRAL S. MARTIN	\$ 13.771.577,26	2,68 %
DEPTO: BELGRANO	\$ 7.925.324,53	1,54 %
SUBTOTALES	\$ 514.173.966,97	100, 00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ejecución presupuestaria de la Prov. de San Luis. Año 2013.

### 3. La coparticipación como política de estado y sus consecuencias.

A pesar de que, por el grado de centralización son bajos los niveles de recursos coparticipados a los gobiernos locales, los ingresos por ese concepto representan un elevado porcentaje de los ingresos municipales. Éste es el caso en Villa Mercedes, donde esos ingresos fueron el 53,9% de los recursos presupuestados para el año 2009. Igual relación se mantiene para el municipio de la ciudad Capital de San Luis. En el resto de las ciudades la situación es más precaria y de dependencia. A los escasos recursos coparticipados que reciben se agregan la carencia de desarrollo local que genere fuentes de ingresos propios.

Esta realidad de centralización en la gestión de los recursos públicos y su correlato en la política de gastos con consecuencias en las posibilidades de crecimiento de las localidades, ha ampliado la brecha de desarrollo entre las regiones o departamentos provinciales, por ignorar las diferentes realidades y potencialidades de las mismas. Los territorios históricamente menos desarrollados, han sido históricamente los más perjudicados. Estas asimetrías hacia el interior provincial pueden observarse a través de los siguientes indicadores:

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

DEPARTAMENTOS	Total de Préstamos y Dep. a nivel Prov.(con residentes en el país). Saldos en miles de pesos. Año 2013*				Cant. de Establ. Hotel., camping y Gastron. . Año 2007*	Población Total de la Provincia. Censo 2010*	Hogares con NBI. San Luis. Año 2010***
	Tit. Sector Pub. no Financ.		Tit. Sector Priv. no Financ.				
	Préstamos	Depósitos	Préstamos	Depósitos			
Ayacucho	42	2.389	19.917	26.789	43	19.08	809
Chacabuco	1	6.860	45.780	50.106	62	20.74	578
Gral. Pedernera	50	92.328	5427.43	3548.11	54	125.8	2.330
Dupuy	3	2.919	16.680	24.627	33	11.77	445
Junín	0	4.240	74.782	106.50	377	28.93	613
Capital	66	8.475.392	1.208.208	2.028.240	252	204.0	4.004
Otros Departamentos**	2	2.460	38.218	45.380	92	21.84	1201
Totales	164	8.586.588	1.831.020	2.829.761	913	432.3	9.980

\* Fuente: Anuario Estadístico San Luis 2007. DPEyC.

\*\*Belgrano, Cnel. Pringles, Gral. San Martín

\*\*\*DINREP en base a los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2010

S DEPARTAMENTO	Total de Préstamos y Dep. a nivel Prov.(con residentes en el país). Saldos en miles de pesos. Año 2013*. VALORES RELATIVOS.				Cant. de Establ. Hotel., camping y Gastron. . Año 2007*	Población Total de la Provincia. Censo 2010*	Hogares con NBI. San Luis. Año 2010***
	Tit. Sector Pub. no Financ.		Tit. Sector Priv. no Financ.				
	Préstamos	Depósitos	Préstamos	Depósitos			
Ayacucho	25,61%	0,03%	1,09%	0,95%	4,71%	4,42%	8,11%
Chacabuco	1%	0,08%	2,50%	1,77%	6,79%	4,80%	5,79%
Gral. Pedernera	30%	1,08%	23,34%	19,37%	5,91%	29,12%	23,35%
Dupuy	2%	0,03%	0,91%	0,87%	3,61%	2,72%	4,46%
Junin	0%	0,05%	4,08%	3,76%	41,29%	6,69%	6,14%
Capital	40%	98,71%	65,99%	71,68%	27,60%	47,19%	40,12%
Otros Departamentos**	1%	0,03%	2,09%	1,60%	10,08%	5,05%	12,03%
Totales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

\* Fuente: Anuario Estadístico San Luis 2007. DPEyC.

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

\*\*Belgrano, Cnel. Pringles, Gral. San Martín

\*\*\*DINREP en base a los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2010

DEPARTAMENTO	Población de 10 años o más por condición de alfabetismo* Año 2010. VALORES ABSOLUTOS						
	Alfabetos			Analfabetos			Total Población
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	
Ayacucho	7589	7499	15.088	288	191	479	15.567
Chacabuco	8425	8428	16.853	219	188	407	17.260
Gral. Pedernera	4930	5172	10.102	965	778	1.743	102.764
Dupuy	4639	4310	8.949	322	222	544	9.493
Junin	1168	1224	23.932	192	137	329	24.261
Capital	7919	8480	16.400	1.344	1102	2.446	166.447
Otros Departamentos**	9194	8350	17.544	344	220	564	18.108
<b>Totales</b>	<b>170030</b>	<b>177358</b>	<b>347.388</b>	<b>3.674</b>	<b>2.838</b>	<b>6.512</b>	<b>353.900</b>

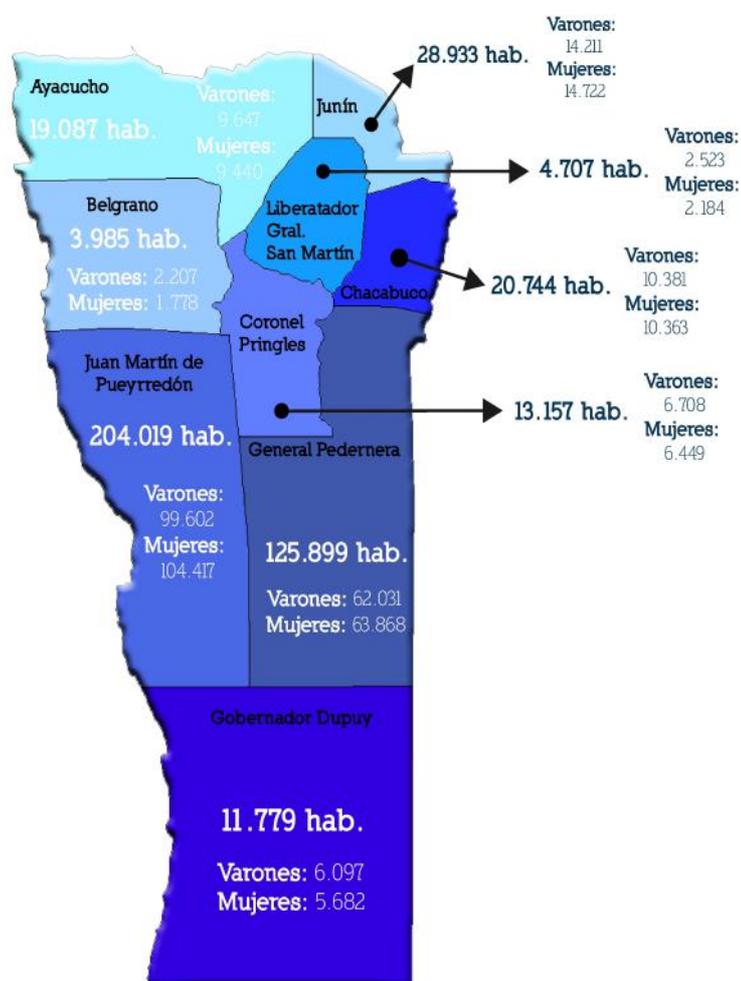
\* Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

\*\*Belgrano, Cnel. Pringles, Gral. San Martín

DEPARTAMENTO	Población de 10 años o más por condición de alfabetismo* Año 2010. VALORES RELATIVOS SOBRE POBLACION TOTAL						
	Alfabetos			Analfabetos			Total Población
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	
Ayacucho	48,75%	48,17%	96,92%	1,85%	1,23%	3,08%	100,00%
Chacabuco	48,81%	48,83%	97,64%	1,27%	1,09%	2,36%	100,00%
Gral. Pedernera	47,97%	50,33%	98,30%	0,94%	0,76%	1,70%	100,00%
Dupuy	48,87%	45,40%	94,27%	3,39%	2,34%	5,73%	100,00%
Junin	48,16%	50,48%	98,64%	0,79%	0,56%	1,36%	100,00%
Capital	47,58%	50,95%	98,53%	0,81%	0,66%	1,47%	100,00%
Otros Departamentos**	50,77%	46,11%	96,89%	1,90%	1,21%	3,11%	100,00%
<b>Totales</b>	<b>48,04%</b>	<b>50,12%</b>	<b>98,16%</b>	<b>1,04%</b>	<b>0,80%</b>	<b>1,84%</b>	<b>100,00%</b>

\* Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

\*\*Belgrano, Cnel. Pringles, Gral. San Martín



Fuente Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

El análisis de los datos de los distintos departamentos de la Provincia permite observar indicadores claramente favorables en el Departamento Pedernera -cuya capital es la Ciudad de Villa Mercedes- y el Departamento Pueyrredón -cuya capital es la ciudad de San Luis.

Esto se debe fundamentalmente al hecho de, al haber sido las localidades más beneficiadas por el régimen de promoción industrial ya que en ellas se establecieron los dos parques industriales más importantes.

Si observamos los movimientos financieros como un indicador de desarrollo y actividad económica es clara la concentración en los dos departamentos mencionados. Pero si, en cambio analizamos la cantidad de establecimientos hoteleros y gastronómicos la mayor preponderancia se encuentra en el departamento Capital y Junín donde la actividad turística es un factor importante de desarrollo.

En cuanto a la situación social de la población se destaca la cantidad de población con NBI, cuyo valor promedio para la provincia para el año 2001 es de 17,8%, encontrándose por debajo de este valor sólo los departamentos Pueyrredón y Pedernera. El resto de los departamentos se encuentra por encima de este promedio, salvo Junín con un valor muy cercano al promedio.

Posee un 18%, esto se debe al desarrollo alcanzado por la ciudad de Merlo, basado en el turismo de media y alta gama.

Un indicador central a la hora de juzgar el desarrollo y su sustentabilidad en el tiempo es el nivel educativo de la población. Aquí se encuentran otra vez las asimetrías entre los dos grandes centros urbanos y el resto provincial. Tanto San Luis como Villa Mercedes tienen un nivel de analfabetismo inferior al promedio provincial del 2,9%. En la capital, dicho índice es del 2,3% y en Villa Mercedes del 2,4%. Si se consideran en el análisis como parámetros el nivel polimodal (nivel medio) y el universitario la situación se agrava aún más.

La distribución de la población por edades constituye un indicador de las migraciones internas de la provincia: se observa en la provincia que los jóvenes y la población económicamente activa se desplazaron a raíz del proceso de industrialización, a los dos centros urbanos más importantes. Esta migración afectó el desarrollo de las economías locales, como se refleja al analizar la población por edades. Tomando la población mayor de 65 años en relación al total de la población de departamento encontramos la siguiente situación:

Población de mas de 65 años	
Departamento	%
Ayacucho	10,06%
Chacabuco	12,18%
Dupuy	17,10%
Junin	14,00%
Promedio Total Provincia	8,70%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de San Luis. <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/>

#### 4. Municipios argentinos, autonomía y finanzas

La temática del desarrollo endógeno y la importancia del rol de los municipios como orientador de los procesos para su logro requiere el diseño de los mecanismos a través de los cuales se genera e influencia el proceso decisorio vinculado al gasto público.

La transformación de las agendas locales en pos del logro de procesos de desarrollo ha significado la asunción de los “nuevos roles municipales” lo que se relaciona con el énfasis del concepto de autonomía local. Según Pamela Cáceres, al respecto “se ha enfatizado la dimensión formal y administrativa del concepto de autonomía desconociendo muchas veces los factores sociales y políticos que hacen a su vigencia real”

Cuando el diseño institucional permite la autonomía plena -es decir en los órdenes institucional, administrativo, político y financiero - es de suponer que los intendentes deberían poseer las herramientas indispensables para gestionar el uso de los recursos públicos en un escenario en el que se han incrementado las competencias delegadas a los municipios.

En el ámbito formal –legal esto se traduce como independencia en la toma de decisiones con respecto a los otros niveles de gobierno y los distintos participantes en la vida económica, política y social del municipio. De hecho los

intendentes tendrán múltiples cuestiones en cuenta en la toma de decisiones a la hora de gestionar los fondos comunales.

La ampliación de funciones de los municipios lo ha sido no sólo en número sino también en complejidad. Pero, como opina Jorge Macón, hace varias décadas que se viene tratando el tema de la descentralización, en forma independiente de la organización institucional de los gobiernos - unitarios o federales. Es un proceso que se ha cumplido en numerosos países y su tratamiento se ha fundamentado en el principio de subsidiariedad. Esta enunciación plantea el principio de “subsidiariedad” que no tiene que ver con “subsidios” sino con actuar en forma supletoria. Esto significa que las decisiones sean adoptadas en el nivel más próximo al ciudadano, que las unidades políticas o administrativas locales deben prestar los servicios, con niveles de eficiencia, transparencia y eficacia adecuados. Si esto no es posible, debe intervenir el nivel superior de gobierno, subsidiariamente. (Macon, 2001).

El crecimiento de estos requerimientos de la ciudadanía ha complejizado las decisiones de los intendentes en cuanto al tipo y quantum del gasto municipal, ya que la tendencia es a esperar de ellos las soluciones a la diversidad de problemas que se presentan en los municipios, por lo que el ejercicio de la autonomía se vincula estrechamente a la capacidad financiera de los municipios para la satisfacción de las demandas ciudadanas. Carecer de ella y de la posibilidad de una gestión autónoma del gasto público con respecto de otros niveles gubernamentales, transforma al gobierno local en una mera delegación administrativa.

### a. Los recursos municipales

El ejercicio de la autonomía financiera encuentra uno de sus pilares en el carácter originario del poder tributario municipal: la Constitución Nacional establece que las provincias dicten su propia constitución, asegurando el régimen municipal, dejando librado a cada una de ellas establecer el grado de autonomía municipal. Por lo tanto los municipios tienen facultades para dictar sus propias normas impositivas, a efectos de que la recaudación permita financiar el cumplimiento de las funciones tradicionales –administración del presupuesto y prestación de servicios básicos. A esto se agrega la necesidad de satisfacer las demandas crecientes de la comunidad lo que obliga a los gobiernos locales a desarrollar estrategias financieras para su concreción.

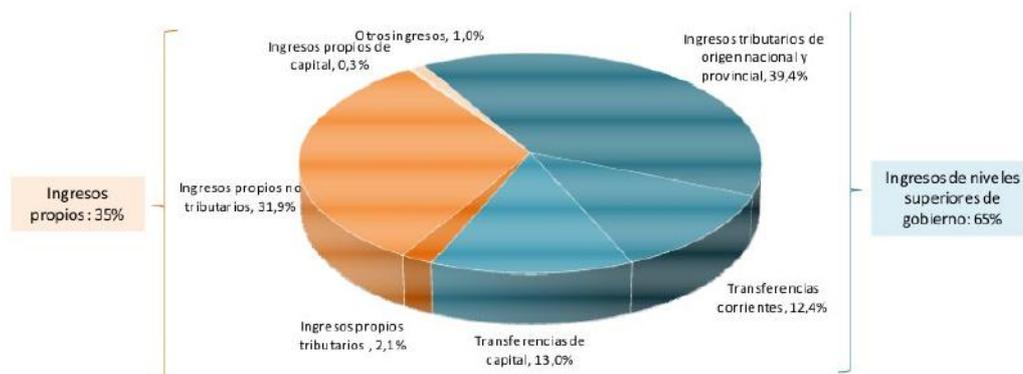
Si se analiza la legislación municipal en nuestro país se puede observar la heterogeneidad que existe en el cobro de tributos que recaen sobre los más variados agentes económicos. La gran variedad de gravámenes que se detecta a nivel municipal ilustra la excesiva complejidad del esquema de financiamiento de los municipios en Argentina. En los mismos una fuente de ingresos corresponde a recursos propios: cobro de tasas, contribuciones, patentes, multas caracterizados por el hecho de que su pago retribuye servicios prestados por parte del municipio.

Del análisis de los ingresos totales obtenidos por el consolidado de municipios argentinos del año 2010, se observa que lo percibido en concepto de recursos propios alcanza a un 35%. El 65% restante se integra por la

coparticipación de impuestos nacionales y provinciales y transferencias de estas jurisdicciones.<sup>5</sup>

Gráfico 1: Estructura de financiamiento del consolidado municipal argentino

Año 2010



Fuente: IARAF en base a estadísticas de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).  
Ministerio de Economía de la Nación.

Dentro del marco de la autonomía financiera los municipios pueden crear su estructura tributaria, pero las posibilidades de los mismos en cuanto al cobro de tributos es diversa.

En general, la incapacidad técnica y económica de los municipios para generar recursos propios y los escasos niveles de coparticipación recibidos de las otras instancias de gobierno atentan contra las posibilidades de cumplir sus objetivos de gestión.

#### b. El gasto municipal

Si el diseño institucional permite la autonomía plena -es decir en todos los órdenes enunciados - es de suponer que los intendentes deberían poseer las herramientas indispensables para gestionar el uso de los recursos públicos en un escenario en el que se han incrementado las competencias delegadas a los municipios. Esto se traduce en el ámbito formal – legal como independencia en la toma de decisiones con respecto a los otros niveles de gobierno y los distintos participantes en la vida económica, política y social del municipio. De hecho los intendentes tendrán múltiples cuestiones en cuenta en la toma de decisiones a la hora de gestionar los fondos comunales.

Cao expresa que la expectativa de los ciudadanos en cuanto al nivel de respuesta del municipio es bastante mayor que las competencias legales que poseen los mismos. En una encuesta realizada en el período 2004-2005 en doce provincias se atribuía a los gobiernos municipales tareas tradicionalmente a cargo de los niveles superiores de gobierno, como ser, obras de infraestructura y sistema jubilatorio, por ejemplo. (Cao, 2007).

Con respecto al análisis del gasto en el nivel local, se observa un panorama de bastante heterogeneidad, ya que, según Porto<sup>6</sup> en el sector municipal argentino se encuentran municipios grandes, medianos y chicos, ricos y

<sup>5</sup>ARGAÑARAZ, N.- CELDRÁN S.-M. "Informe especial I.A.R.A.F – 30/03/2012

pobres, urbanos y rurales, relacionados con actividades agropecuarias, industriales, de servicios, etc.

Analizando las distancias que cada provincia tiene respecto del promedio nacional, ( $\$ 3.345,36$ )<sup>7</sup> en lo relacionado a su gasto municipal per cápita, Cao (2007) ha agrupado las provincias en tres grupos:

1) Provincias de gasto medio, ubicadas alrededor del promedio nacional, con diferencias que no superan el 15% y que agrupa a las provincias de San Juan, Río Negro, Jujuy, Buenos Aires, Entre Ríos, Catamarca y Santa Fe.

2) Provincias de gasto municipal bajo, por debajo del 15% del promedio nacional, entre las que se pueden mencionar Tucumán, Mendoza, Santiago del Estero, Chaco, San Luis, Salta, Formosa, Misiones y Corrientes. Estas tres últimas muestran una dispersión de alrededor del 50% con respecto al promedio nacional

3) Provincia de gasto alto, en este caso superior al 15% del promedio nacional, conformadas por las provincia petroleras y algunas de la pampa húmeda: Córdoba, Chubut, La Pampa, Neuquén, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego (en este última el gasto municipal per cápita supera en un 300% al promedio nacional).

Son evidentes las diferencias en el gasto municipal entre las provincias. Entre las causas podría pensarse en que, a mayores niveles de descentralización, mayor es el nivel de gasto local. Un ejemplo es la provincia de Neuquén, que coparticipa el 100% de sus recursos y se ubica en el tercer grupo mientras que San Luis es un territorio de gasto municipal per cápita bajo y que descentraliza alrededor del 7% de los ingresos coparticipables.

Otra causal se puede encontrar en la situación económica de los habitantes del municipio. Si el nivel de ingresos de los mismos es muy bajo, con necesidades básicas insatisfechas, la capacidad contributiva de los mismos es casi nula.

Atendiendo a las competencias que asumen los gobiernos locales, Cao (2007) expresa la existencia de una relación positiva entre el número de habitantes, su capacidad económica y la cantidad de funciones que los mismos asumen. A mayores niveles de respuesta de los municipios se tiende a generar entre sus habitantes expectativas por la resolución de problemáticas que deberían ser satisfechas por los niveles superiores de gobierno. Así, coexisten municipios cuyo papel continúa siendo el de prestadores de los servicios públicos tradicionales con otros que tienden a asumir funciones tales como el cuidado del medio ambiente, solución de problemáticas de salud, promoción del desarrollo endógeno.

El análisis de los presupuestos locales arroja una elevada proporción de gastos corrientes, donde los salarios ocupan una proporción elevada de las erogaciones. Se observa también un alto nivel de gastos corrientes con proporciones reducidas de gastos de capital. En provincias como La Rioja y Catamarca el gasto en personal supera el 80%, mientras que, en el otro

---

<sup>6</sup> Porto, Garriga y Rosales (2010) *Tamaño del grupo y variables fiscales municipales*

<sup>7</sup> La distribución del gasto es poco equitativa. [www.argentinamunicipal.com.ar](http://www.argentinamunicipal.com.ar)

extremo se observa San Luis donde se destina aproximadamente el 40% a estos conceptos.

Si se tienen en cuenta la naturaleza de los servicios prestados por los gobiernos municipales a la sociedad, los gastos se pueden estudiar desde la óptica del clasificador en “finalidad y funciones”.

De acuerdo a la siguiente tabla se puede observar la estructura de dicho gasto en el período 2006 a 2009. La mayor proporción del gasto local se destina a la provisión de servicios sociales. En el año 2009 dichas erogaciones ocupaban el 61% del total de gastos. El destino de estos gastos en general ha sido en: (a) promoción y asistencia social: servicios de protección y ayuda a personas necesitadas a través de aportes financieros y entrega de ropa, víveres, alojamiento y/o manutención; acciones destinadas a organismos sociales y comunitarios para que tengan medios para cumplir sus actividades de desarrollo social o bien público; actividades promocionales de los deportes y cultura física; gastos para actividades de esparcimiento de la población; (b) los servicios urbanos que satisfacen necesidades colectivas de carácter local – alumbrado, limpieza, conservación de la vía pública, recolección y tratamiento de los residuos domiciliarios, etcétera y (c) servicios municipales de salud y educación.

La proporción de los gastos en promoción y asistencia social se ha elevado considerablemente: desde un 6% en 1980, alcanzaron en 2009 el 22,40%. El gasto en salud pública ha tenido un comportamiento similar. En líneas generales son los de promoción y asistencia social los que han ganado participación en la estructura del gasto público social.

Con respecto a la tendencia del gasto público social en el periodo seleccionado se observa que ante un incremento en el total de un 99,81%, las erogaciones en promoción y asistencia social han crecido un 119,94%. El incremento de los otros gastos sociales –salud, educación básica- ha rondado el 91 %.

GASTO PÚBLICO MUNICIPAL: PERÍODO 2006/2009

FINALIDAD / FUNCION	2006	Estructura	2007	Estructura	2008	Estructura	2009	Estructura
GASTO TOTAL	18.946	100.00	23.545	100.00	30.322	100.00	37.133	100.00
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	6.003	31.68	7.606	32.30	9.773	32.23	11.468	30.88
I.1. Administración general	6.003		7.606		9.773		11.468	
I.2. Justicia								
I.3. Defensa y seguridad								
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	11.417	60.26	14.046	59.66	18.106	59.71	22.812	61.43
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	912	4.81	1.151	4.89	1.486	4.90	1.741	4.69
II.1.1. Educación básica	912		1.151		1.486		1.741	
II.1.2. Educación superior y universitaria								
II.1.3. Ciencia y técnica								

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

II.1.4. Cultura								
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar								
II.2. Salud	2.070	10.92	2.618	11.12	3.415	11.26	3.996	10.76
II.2.1. Atención pública de la salud	2.070		2.618		3.415		3.996	
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud								
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud								
II.3. Agua potable y alcantarillado								
II.4. Vivienda y urbanismo								
II.5. Promoción y asistencia social	3.781	19.96	4.403	18.70	5.622	18.54	8.316	22.40
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	3.781		4.403		5.622		8.316	
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales								
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales								
II.6. Previsión social								
II.7. Trabajo								
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo								
II.7.2. Asignaciones familiares								
II.8. Otros servicios urbanos	4.653	24.55	5.874	24.95	7.582	25	8.759	23.59
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	1.438	7.60	1.784	7.58	2.304	7.60	2.664	7.18
III.1. Producción primaria								
III.2. Energía y combustible	10		7		21		22	
III.3. Industria	26		33		43		49	
III.4. Servicios	1.205		1.483		1.893		2.195	
III.4.1. Transporte	1.205		1.483		1.893		2.195	
III.4.2. Comunicaciones								
III.5. Otros gastos en servicios económicos	197		262		347		398	
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	87	0.46	108	0.46	139	0.046	188	0.51

Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.- Secretaría de Política Económica

Analizar las relaciones que se generan en el ámbito municipal es una tarea compleja, ya que los gobiernos locales han comprendido la importancia de crear espacios participativos que permitan la realización de actividades conjuntas entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresas y otros para poder dar respuesta a competencias cada vez más complejas que deben asumir.

El análisis de los recursos y gastos municipales nos muestra municipios que, aunque detenten autonomía plena, en todos los órdenes, se ven afectados por las limitaciones en la autonomía financiera. El análisis de los gastos municipales en el período 2006 a 2009 nos revela que en los gobiernos locales los gastos que más han aumentado son los de Promoción y Asistencia Social, mientras los relacionados con los servicios económicos han permanecido estables a lo largo del tiempo.

Si se comparan estos datos con las preferencias de gasto de los intendentes se puede inferir la elección de políticas destinadas a satisfacer las demandas sociales por sobre las que se relacionan con el crecimiento económico.

En las relaciones de los intendentes con niveles superiores de gobierno éstos suelen mostrarse como delegados de esas instancias, donde su capacidad política y negociadora se ve limitada. Lo que se acentúa por su dependencia de los recursos provinciales y nacionales

### **CONCLUSIONES**

Del análisis realizado en este documento se evidencia claramente que el Federalismo como forma de gobierno, en donde se potencia y conjuga lo mejor de la Nación como espacio global y lo pequeño representado por los Estados miembros, se ve claramente afectado por un sistema de Federalismo que anula las autonomías y la participación de estos Estados al hacerlos totalmente dependientes de transferencias establecidas en un marco regulatorio como la Ley N° 23.548 y, una gran parte, de manera discrecional.

Esta realidad que se da entre Nación y Provincias tiene su correlato entre Provincias - Municipios, lo cual puede observarse especialmente en la Provincia de San Luis donde se encuentra el mayor nivel de centralización a nivel Provincial.

Esta situación fiscal tiene sus implicancias en los demás aspectos de la vida institucional, ya que las provincias pierden gran parte de su autonomía en poder de la Nación y los municipios lo hacen en poder de las provincias, generando conductas en relación a nivel de gastos y de recursos que no respetan principios básicos como la correspondencia, responsabilidad fiscal y subsidiaridad, que son esenciales para la optimización de recursos escasos para necesidades múltiples.

Transformar por esta vía a los intendentes en meros administradores de recursos propios que a veces no son suficientes para afrontar los gastos corrientes, es ignorar el potencial de esta institución, la riqueza de la participación y el rol esencial del Municipio como gestor de su propio desarrollo.

Entre las deudas pendientes que tiene nuestro país, claramente una de las centrales es establecer un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos que devuelva la autonomía a las provincias y municipios, tal como fueron plasmados en la reforma constitucional de 1994.

## BIBLIOGRAFÍA

Cao, H (2007) "Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, provincias y municipios." En sociedad. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Carta Orgánica de la Ciudad de Villa Mercedes

Ceballos, W, Flores H.D. y Domínguez, D. (2001) "Diagnóstico y análisis de las relaciones fiscales Nación-Provincias" Consejo Federal de Inversiones.

Constitución de la Provincia de la Provincia de San Luis

Ejecuciones Presupuestarias de la Municipalidad de Villa Mercedes, Merlo, San Luis y Justo Daract. Años 2012 -2014

Flores, Héctor; Gil, Martín; Iparraguirre, Estela (2012)"Los Actores Sociales y Políticos y las Decisiones de Gasto a nivel Municipal. Un Abordaje desde la Autonomía Municipal". X Congreso nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia. facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Flores, Héctor; Gil, Martín; Camiletti, Roxanna (2014), "El Federalismo Fiscal Causa y Efecto del Desarrollo", XV Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales del Plan Fénix.

Flores, Héctor; Gil, Martín; Camiletti, Roxanna (2014), "Federalismo Fiscal, Desarrollo Local Y Pymes" III Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercados de Trabajo. SIMEL.

Hernández, A.M. (2001) "Municipio, Relaciones Interjurisdiccionales y Desarrollo Sustentable". Publicado en La Ley 2001-C,993

Presupuestos de la Municipalidad de Villa Mercedes, Merlo, San Luis y Justo Daract. Años 2012 -2014

Presupuestos de la Provincia de San Luis. 2009-2014.  
[www.estadistica.sanluis.gov.ar/](http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/) (Estadísticas y Censo de la Provincia de San Luis)



## Ferias, Mercados Próximos y Redes Solidarias: Estrategias de comercialización alternativa de agricultores familiares de Misiones

Alejandro Oviedo<sup>1</sup>  
Ariana Sacroisky<sup>2</sup>

### Objetivo

El objetivo de nuestra investigación es analizar diversas estrategias colectivas de comercialización de alimentos llevadas adelante por organizaciones de agricultores de Misiones en el marco de la implementación de políticas públicas agropecuarias nacionales y provinciales. Nos preguntamos sobre la potencialidad de estas experiencias alternativas para hacer frente a las tendencias excluyentes, que profundizan la concentración y la centralización de la producción y la venta de alimentos (hipermercados, mercados centrales). Nos preguntamos ¿cómo aportan las organizaciones agrarias a la construcción de relaciones económicas alternativas para la producción y la comercialización?

### Metodología

Entendemos que una de las maneras de conocer a estas estrategias colectivas es indagar experiencias concretas de comercialización de alimentos, considerando su emergencia y consolidación, así como también los posicionamientos de los sujetos involucrados. Analizaremos desde las *ferias francas*, formas innovadoras de organización orientadas a mejorar los ingresos de los agricultores familiares de Misiones y la calidad de los alimentos que consume la población, hasta los mercados zonales y redes de compra solidarias, iniciativas más recientes tendientes a fortalecer a las cooperativas en la comercialización conjunta. Para analizar este tipo de experiencias, optamos por una mirada amplia sobre el rol de los mercados, que considere no sólo los intercambios monetarios orientados por el lucro que allí ocurren, sino también la multiplicidad de relaciones sociales y políticas, las estrategias económicas que se crean y recrean en diversos escenarios.

<sup>1</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones - [alejandrodanielo@hotmail.com](mailto:alejandrodanielo@hotmail.com)

<sup>2</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones - [arisacro@hotmail.com](mailto:arisacro@hotmail.com)

## Resultados de la Investigación

El protagonismo que han asumido las organizaciones de agricultores en la definición de presupuestos y políticas agropecuarias, con nuevas reivindicaciones, estrategias y propuestas, ha significado un cambio en la correlación de fuerzas al interior de las cadenas productivas, por lo que, a pesar de la persistencia de normativas y mecanismos que favorecen a actores económicos poderosos, se han expandido cualitativa y cuantitativamente los debates sobre la *soberanía alimentaria* y sobre la responsabilidad del Estado en el apoyo a la *agricultura familiar*. El esfuerzo en vincular la producción y la comercialización surge no sólo de la preocupación por mejorar los ingresos reales de los agricultores primarios, sino también por definir actividades económicas sustentables, con mayor participación y protagonismo de los productores directos, que generen oportunidades de trabajo y activen las respectivas economías regionales.

El apoyo a experiencias de comercialización alternativa, que comenzó como una acción focalizada del Estado para la asistencia en coyunturas de crisis, se fue consolidando con la implementación de programas más ambiciosos que ampliaron considerablemente la escala, la cantidad de agricultores involucrados y la preocupación por la sustentabilidad de las actividades económicas promovidas. Diversas estrategias que emergieron frente a la crisis económica, como las *ferias francas*, los *mercados de concentración zonal*, y las *redes de compra solidarias*, hoy se consolidan con políticas de promoción para la producción de alimentos, revalorizando a los agricultores familiares y a sus formas asociativas. Se conjugan a su vez con políticas estratégicas del Estado que buscan garantizar el abastecimiento alimentario de un mercado interno en expansión. Espacios abiertos e innovadores de comercialización que permiten formas de vinculación alternativa a la lógica mercantil, comienzan a dar lugar a debates sobre la necesidad de establecer precios que se referencien en la calidad de vida, tanto de los productores como de los consumidores, valorizando de otra manera la producción y el trabajo cooperativo, los saberes locales, el cuidado del medioambiente y la participación colectiva.

## Contexto de la Propuesta de Investigación

La presente ponencia se inscribe en actividades que venimos desarrollando como integrantes del equipo del Proyecto de Investigación 'Organizaciones Agrarias y Cooperativas: transformaciones en trabajo, producción, y acceso a la tierra en Misiones' (16H351 Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones).

## 1. Introducción

El aliento al desarrollo en las chacras de una producción más diversificada de frutas, hortalizas y productos de granja fue paralelo a la creación de nuevas formas de organización para la comercialización conjunta. Un ejemplo paradigmático de estos procesos ha sido el surgimiento de las llamadas *ferias francas* en diversos municipios de la Provincia de Misiones<sup>3</sup>, cuya primera experiencia fue la Feria Franca de Oberá<sup>4</sup>.

Las ferias surgieron en un contexto en el cual la concentración creciente de las cadenas productivas había llevado a un deterioro sostenido en los precios de las hojas de yerba, té y tabaco, materias primas utilizadas por las agroindustrias, ante la retracción del Estado en la regulación de los mercados (Caballero y otros, 2010: 15). La alternativa que se comenzó a construir desde las organizaciones agrarias era la producción y comercialización directa de alimentos, como afirma Eugenio Kasalaba de la Feria de Oberá

*“...cuando desde el Estado nos decían que el único modelo posible en nuestra Argentina era el globalizado, desde el MAM empezamos a decir, ‘tiene que haber otro modelo como forma de resistencia a que nos desalojen de las chacras y vayamos a poblar los suburbios de la ciudad’; era el producir alimentos, primero para el autoconsumo, y no depender de compras si lo podríamos producir, y como decía, quien era parte de esta idea, Michel Gilbard, ‘que para garantizar una lucha, teníamos que garantizar la comida’ (...)”* (Colmann, 2009: 3)

A este proceso iniciado a nivel municipal se sumó el apoyo de varios programas del Estado Nacional y del gobierno provincial, que contribuyeron a que estas experiencias se consolidaran y replicaran. Progresivamente, agricultores de distintas localidades de la Provincia comenzaron a vender sus productos en forma directa a los consumidores en ferias semanales bajo el lema *‘de la chacra a su mesa’*. A su vez, estas experiencias se fueron consolidando gracias a la conformación de asociaciones de feriantes.

Las *ferias francas* como herramientas para la comercialización directa, tienen antecedentes en experiencias de intercambio entre parientes y vecinos y

---

<sup>3</sup> Existe una gran diversidad de estudios que abordan a las Ferias Francas como experiencias novedosas de comercialización alternativa: Carballo Gonzalez, 2000; 2004; Schvörer, 2003; Otero, 2006; Schiavoni, 2009; Rodriguez, 2010; Almada, 2013; Lamas, 2013; Mestres, 2015. Otros trabajos se concentran en la proyección nacional de las ferias que se ha observado en los últimos años: Colmann, 2009; Inta - Cipaf 2010; Caballero, 2010; Alcoba y Dumrauf, 2011.

<sup>4</sup> Las Ferias Francas nacen cuando hacia 1994, el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Movimiento Agrario Misionero (MAM), con conocimiento sobre experiencias de comercialización directa que funcionaban en los estados del sur de Brasil, llevaron adelante acciones de incentivo de la producción de alimentos y de comercialización en espacios locales (Rodríguez y otros, 2010: 112).

en ventas circunstanciales en los pueblos 'casa por casa' realizadas por algunos productores. Con el tiempo se fueron desarrollando modalidades colectivas de comercialización directa, que buscaban una mayor continuidad en los ingresos de los productores. Una de sus ventajas es el contacto 'cara a cara' entre el productor y el consumidor que tiene lugar en la feria, el cual propicia el intercambio de información sobre qué producir. La comercialización directa otorga también protagonismo a los productores, al tiempo que los consumidores pueden acceder a productos frescos, recién cosechados, artesanales y de calidad (Colmann, 2009: 16). Y más allá de los beneficios para cada productor, las *ferias francas* propician que el dinero continúe circulando dentro de la localidad o la zona, ya que el feriante destina una parte sustancial de sus ingresos a herramientas y a otros productos elaborados localmente (Mestres, 2015: 3). Por otro lado, debe decirse que si bien al difundirse por toda la Provincia, las ferias fueron generando nuevas alternativas de actividad económica para numerosos agricultores que lograron aumentar paulatinamente su producción y mejorar sus ingresos, ellos también vieron incrementadas considerablemente sus exigencias de trabajo (Rodríguez y otros, 2010: 131).

Con este telón de fondo, el propósito de la presente ponencia es reflexionar sobre las relaciones económicas en las que se han inscripto estas experiencias, sobre aquellas relaciones que han surgido con otros sujetos sociales, y también con diversas instancias del Estado.

## 2. La Feria Franca de Alem

Una de las ferias pioneras es la de Leandro N. Alem<sup>5</sup>, la cual, con características similares a otras ferias de Misiones, muestra las dificultades que enfrentan los feriantes en la construcción de canales alternativos de comercialización, como también su ímpetu y esfuerzo para lograr superarlas.

La Feria Franca de Alem nació en 1996, pero fue recién en 2002 cuando se constituyó formalmente como Asociación Civil. Nucleaba entonces a 36 familias que comercializaban sus productos en la localidad de Alem, y, algunas de ellas, también en la Feria Franca de Villa Cabello en Posadas. Como menciona un agricultor feriante, la unión en la feria les aportó a los productores una mayor visibilidad:

*“Antes cada uno vendía casa por casa, éramos vendedores ambulantes (...) Con la feria fue un avance: los clientes estaban en un mismo lugar, y el gasto de combustible ya no lo tenías; y aparte los clientes veían que tenían a varios*

---

<sup>5</sup> Analizamos esta experiencia en el marco del trabajo coordinado por Carlos Carballo (2004), “Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas”, un estudio de distintas experiencias a nivel nacional desde el PROINDER.

*vendedores, que podían ir eligiendo e ir buscando calidad y diversidad entre varios colonos".*

Desde su constitución, la Asociación estableció que sólo los productores podían ser feriantes. Con la Feria se logró organizar la comercialización en forma colectiva. Sin embargo, en general, la unidad de producción, la infraestructura, el equipamiento y la tierra, continuaron siendo administrados de forma familiar.

La Feria de Alem significó la posibilidad de aumentar las ventas, y las familias expandieron entonces su producción más allá de las necesidades de autoconsumo. Dado que se trata de unidades pequeñas basadas en el trabajo familiar, los propios chacareros fueron asumiendo en forma conjunta la organización de comercialización. Ante el aumento de las actividades, también recurrieron a modalidades de trabajo colectivo, como el 'intercambio de trabajo'<sup>6</sup>.

Pero también enfrentaron nuevas dificultades: algunos agricultores tuvieron que dejar de producir cuando sus hijos dejaron la chacra, y el grupo familiar ya no podía cubrir las exigencias de trabajo. Otros se desalentaron en los momentos de caída en las ventas o ante desastres climáticos, al tener que buscar otras actividades fuera de sus predios. A pesar de estas dificultades, el principal limitante para aumentar la producción de alimentos ha sido la necesidad de los agricultores de continuar con la producción del tabaco, la cual es muy demandante de trabajo.

En la Feria de Alem se comercializan no sólo hortalizas (batatas, mandiocas, zapallos y verduras de hojas), sino también lácteos, huevos, pollos y lechones, a precios sensiblemente menores que en los supermercados o verdulerías<sup>7</sup>. Si bien identifican la venta directa en la Feria como su principal canal de comercialización, algunos agricultores también reconocieron que proveen otros canales. Como asegura un agricultor feriante de Alem:

*"Si no llega a venderse, cada uno puede vender a un repartidor, a un verdulero, o incluso alguna gente tenía sus clientes de antes que no pueden venir a la feria, y le lleva directo a la casa".*

Con el objeto de buscar una continuidad en la oferta, evitando que la superproducción afecte negativamente a los precios de sus productos, la Asociación de Feria Franca de Alem elaboró un plan de siembra, y convenció a los socios sobre la importancia de escalonar y planificar en forma colectiva la producción. A su vez propuso realizar compras conjuntas de semillas, insumos

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, algunos productores lograron construir invernáculos y sistemas de bombeo y riego con el apoyo de otros productores y con el financiamiento de instituciones públicas.

<sup>7</sup> Mestres (2015:7) ha relevado los precios y volúmenes de venta en la Feria de Alem los días sábados entre noviembre de 2013 y mayo de 2015. De allí ha surgido que se comercializan en la Feria una gran variedad de productos, entre los que se cuentan 37 especies diferentes de hortalizas. El autor destaca en su trabajo la importancia del registro para tomar decisiones sobre bases reales.

y plástico, de modo de obtener reducciones en los costos al comprar 'por mayor'. La organización se mostró especialmente activa en la búsqueda de formas alternativas y complementarias de venta: a través de *canales institucionales* se provee a comedores de la Municipalidad de Alem y a programas de acción social, como asegura un miembro de la Comisión Directiva de la Asociación:

*"El año pasado vendimos mucho zapallo, y ahora se vendió mandioca en cantidad, y batata. Es lindo, porque si vos más producís tenés una cadena de venta".*

Para financiar las inversiones productivas, la Asociación administró un Fondo de Créditos Rotatorios Internos para los socios, con recursos obtenidos del Fondo Especial del Tabaco (FET). Estos créditos son devueltos por los productores en pequeñas cuotas con los ingresos de las ventas semanales. La Asociación también participa activamente de las reuniones inter-ferias que agrupan a todas las ferias de la Provincia, así como de la organización de las fiestas de las Ferias, donde se comparten experiencias con otras ferias de Misiones, e incluso de otras provincias.

La venta en la Feria permitió a los productores, según manifiestan, mejorar sus ingresos y disponer de dinero todas las semanas. Por otro lado, reconocen también que la participación en la feria ha significado un mayor tiempo de trabajo familiar, cada día, y durante todo el año. Así, una agricultora feriante de Alem asegura:

*"El día y la noche. Estábamos acostumbrados a plantar un poquito de tabaco y bueno, el sábado tranquilo en la casa y ahora no (...) Hay que atender la huerta, no hay mas siesta ni nada".*

Si bien la participación en la Feria ha significado más tiempo de trabajo, especialmente para las mujeres, el contraste con la situación de aquellas familias que no se acercaron a la Feria o que la abandonaron, es quizás el indicador más claro para evaluar su impacto en las chacras. El protagonismo creciente de las mujeres y la paulatina incorporación de los jóvenes nos dan indicios de una organización que se consolida y que se expande.

Son varias las dificultades que fueron apareciendo a medida que avanzaban con la organización, pero también innovadoras las estrategias que fueron implementando para tratar de superarlas. La mayoría de los problemas emergentes se pudieron ir solucionando en la medida que se fueron sumando más feriantes a las comisiones de actividades, se fue consolidando la Asociación, y se fueron estableciendo vínculos con instituciones públicas, tanto de nivel municipal como provincial y nacional. Por ejemplo, en lo que hace a un

aspecto clave como es el transporte de la producción hacia la Feria, al principio cada productor debía resolverlo por sus propios medios, y luego se logró que un camión de la Municipalidad recolectara por la ruta los productos de varios colonos.

Respecto a la sostenibilidad en el tiempo, se menciona la necesidad de buscar canales alternativos para ampliar las ventas. Los feriantes tampoco ignoran que, con los actuales canales de comercialización, ante excesos de producción, los precios caen. Uno de los técnicos que acompaña a la Feria, opinaba que la comercialización en las pequeñas localidades alcanza rápidamente un techo, por lo que se hace necesario crear nuevos canales de comercialización en forma conjunta. Los vínculos con instituciones públicas y la gran cantidad de iniciativas y proyectos hacen prever el fortalecimiento de la organización.

### 3. Problemas productivos y desafíos colectivos

En Misiones, el Estado en sus diversos niveles (municipal, provincial, nacional) ha participado en la promoción de las ferias desde el inicio<sup>8</sup>, aunque sus orientaciones han sido en ocasiones contradictorias y se han observado muchas dificultades para el reconocimiento legal y la asignación presupuestaria necesaria para la consolidación de políticas permanentes.

La recuperación de los niveles de empleo a partir del crecimiento económico iniciado en 2003, y la transición hacia programas con eje en la transferencia directa de ingresos a las familias, implicaron mayores recursos para la compra de alimentos. También fue fundamental la continuidad de las negociaciones paritarias protagonizadas por las organizaciones sindicales y empresariales, que permitió sostener y en algunos periodos mejorar, el poder de compra de los salarios, dando lugar a la expansión del mercado interno, en especial en lo que hace a alimentos de consumo masivo. En este contexto favorable, las *ferias francas* en Misiones recibieron créditos y apoyo para mejorar la producción, y vieron incrementar rápidamente la demanda de sus productos. Respecto al financiamiento, desde las asociaciones se ha valorado la utilización de fondos rotativos para proveer recursos de inversión indispensables para sostener el proceso productivo<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> “En este proceso, iniciado a mediados de la década de los 90 en la provincia de Misiones, confluyen distintos actores: organismos y programas —PSA, INTA, Ministerio del Agro, etcétera—, organizaciones de productores —Movimiento Agrario Misionero en el origen y, más adelante, varias otras organizaciones— y también ONGs de desarrollo —INDES, Pastoral Social, APHyDAL, entre otras—...” (Caballero y otros, 2010: 15)

<sup>9</sup> El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entregó subsidios para la mejora y equipamiento de Salas de Industrialización de Alimentos a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. También, se entregó un fondo rotatorio de \$5 millones en tres etapas de financiamiento a la Red de Ferias Francas de la Provincia de Misiones por medio del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social ‘Carlos

Sin embargo, el camino de reconocimiento legal de las Ferias es largo y con muchos obstáculos, fundamentalmente por la oposición de intermediarios comerciales que emparentan a las *ferias francas* con la 'informalidad' y la 'competencia desleal'<sup>10</sup>; o por la excesiva burocracia de organismos encargados controlar la comercialización y la inocuidad de alimentos, con esquemas rígidos y no siempre adecuados a las particularidades de la producción y el consumo local.

Fueron inicialmente ciertos municipios, en contacto más directo y concededores de las prácticas de sus agricultores, los que habilitaron los espacios para la venta y establecieron los requisitos para acceder a los mismos. Sin embargo, la comercialización en ciudades más grandes, y el transporte de las mercaderías hacia otros municipios, fue haciendo visible la necesidad de reconocer y legitimar las prácticas sociales y económicas de los agricultores feriantes, y de establecer las responsabilidades de las distintas instancias del Estado. La creación de áreas dentro del Gobierno Provincial, como ser la Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas, y más tarde la promulgación de leyes específicas, fueron materializando en diversas instituciones públicas el reconocimiento social del valor de las ferias y la legitimidad de sus acciones.

En Misiones se dictó la primera Ley Provincial sobre Ferias Francas a partir de un proyecto consensuado con las organizaciones de feriantes. Entre sus objetivos se cuentan el promocionar y facilitar la comercialización de los productos provenientes de una agricultura 'natural, agroecológica y saludable', como así también el abastecer la demanda provincial de alimentos a través de canales de mayor escala, como los 'mercados zonales concentradores'<sup>11</sup>.

---

Cajade'. Asimismo, se concretó el registro e inscripción del logo de las Ferias Francas como Marca Colectiva y se financió el aporte a procesos de comercialización con subsidios para la adquisición de equipamientos, cartelería y otros elementos de promoción (<http://misionesonline.net/2015/06/23/destacan-aportes-de-nacion-para-fortalecimiento-de-ferias-francas/>)

<sup>10</sup> En general, "...los municipios eximen a los emprendimientos del pago de tasas y habilitaciones correspondientes por medio de ordenanzas municipales específicas. El costo de los pagos de las cargas impositivas, tanto provinciales como nacionales, excede en muchos casos la capacidad contributiva de los feriantes" (INTA-CIPAF, 2011: 60).

<sup>11</sup> Entre los objetivos de la Ley III – n° 10 de la Provincia de Misiones del año 2010 se establecen: "a) promocionar y facilitar la producción, el consumo y la comercialización de los productos provenientes de las Ferias Francas de la Provincia; b) incentivar la producción natural, agroecológica, saludable, en función al compromiso de los productores con los consumidores y el cuidado del medio ambiente; c) conformar y fortalecer una red provincial de organizaciones de productores feriantes que comprenda la cadena desde la elaboración hasta la comercialización final en el Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia; d) contribuir al financiamiento de las actividades productivas en la Provincia, instrumentando programas tendientes a solventar los costos de producción; e) alcanzar de modo sostenido en un corto plazo el autoabastecimiento en la Provincia; f) fomentar el consumo interno y, asimismo, la exportación de los productos provenientes de las Ferias Francas; g) impulsar la investigación, producción y transferencia de tecnologías apropiadas al pequeño productor a fin de lograr mayor productividad y agregación de valor"

Reconociendo la importancia de las propias organizaciones de feriantes, y sus años de experiencia previa, la Ley instituye una Comisión Directiva como órgano de organización interna de cada feria, y reconoce a la Red de Organizaciones de Productores Feriantes, y su importancia en 'la formulación de políticas referidas a las cuencas productoras'. La Ley establece al Ministerio del Agro y la Producción como autoridad de aplicación, con la función de registrar las ferias, coordinar con los municipios la fiscalización de la calidad e higiene de los productos, ejecutar políticas de desarrollo de tecnologías adecuadas, capacitación y promoción de los pequeños agricultores, a fin de generar mayor volumen en su producción, aumentar la productividad y agregar valor.

Sin embargo, desde el gobierno provincial han existido oscilaciones en lo que hace a la concreción de acciones y el destino de recursos específicos para los feriantes. La apertura de otros canales de comercialización, como los Mercados Concentradores Zonales, dio lugar a un debate álgido respecto a los sujetos legítimos de apoyo estatal, ya que mientras desde algunos sectores del gobierno provincial se continuó reconociendo la importancia de las ferias, desde otros se priorizaron 'proveedores' de mayor escala, susceptibles de monitoreo productivo, administrativo y de comercialización, como condición de acceso a programas de financiamientos de las actividades productivas.

Con el transcurrir de los años, y de las articulaciones con diferentes instancias de gobierno, se fueron generando también tensiones internas en las asociaciones. De hecho, al interior de las ferias se fue observando un proceso de diferenciación interna: la demanda creciente se abastecía por algunos feriantes más que por otros, y ciertos productos tienen mayor circulación que otros. Esta diferenciación se fue transformando en la generación de visiones encontradas respecto a la orientación de las políticas y de los recursos.

Uno de los debates se centra en la disyuntiva sobre si promover la capitalización y el crecimiento de los feriantes actuales, o si abrir el ingreso a nuevos agricultores que quieran incorporarse a esta modalidad de comercialización y organización. En ferias como las de Posadas existe una gran cantidad de productores que se encuentran en 'lista de espera' para acceder a un lugar. Al respecto, el Presidente de la Asociación Interferias de Misiones, propone

*"...para que haya más lugar en las ferias para los pequeños productores, que aquellos con mayor capacidad de producción pasen a abastecer al Mercado Concentrador, que necesita de oferentes con posibilidad de entregar hortalizas en más cantidad y con mayor asiduidad que las ferias francas"<sup>12</sup>.*

---

(Artículo 2).

<sup>12</sup> Declaraciones de Presidente Interferias - Diario digital Misiones On Line, 4 Abr 2015 <http://misionesonline.net/2015/04/04/nueva-conduccion-de-ferias-francas-propone-eliminar-intermediarios-y-sumar-productores/>

Aunque crecen las exigencias de formalización de las ferias, y persisten disputas en torno a la canalización de fondos provenientes de distintas instancias de gobierno, desde las organizaciones de feriantes bregan por la continuidad y la profundización de las políticas públicas e insisten en la importancia de sostener la institucionalidad. Más allá del reconocimiento de lo que las *ferias francas* significaron en la visibilización de los agricultores misioneros y de sus organizaciones, desde otras experiencias de comercialización elevan algunas críticas a sus actuales limitaciones en un mercado en crecimiento. Más preocupados por el desafío de aumentar el volumen de la producción y la oferta permanente de productos (aún fuera de temporada), algunos interpretan que el lema 'del productor al consumidor', que inicialmente impulsó a las *ferias francas*, hoy pone límite al crecimiento de los productores más dinámicos:

*“si un espacio social productivo demuestra claramente que tiene posibilidades de superar el techo de la comercialización informal directa, reducirlo a un día a la semana de ventas es limitar su potencialidad”<sup>13</sup>.*

#### 4. Crecientes exigencias para los agricultores familiares

Las políticas socioeconómicas implementadas a nivel provincial y municipal en materia crediticia, de asistencia técnica, capacitación, información de mercado, controles sanitarios, etc., pueden facilitar u obstaculizar las prácticas económicas alternativas tanto en las unidades productivas como en los territorios<sup>14</sup>. Los productos agroalimentarios deben responder a numerosas exigencias en lo que hace a condiciones de sanidad, inocuidad y calidad de modo de entrar a los mercados, las cuales se acrecientan cuando los productos deben recorrer largas distancias (flujo provincial e interprovincial) o se pretenden ofrecer como productos orgánicos. En proyectos recientes del

---

<sup>13</sup> “Misiones ha sido pionera en este tema, por lo que se debe analizar esa experiencia desde este nuevo punto de vista: hay allí 1.250 feriantes activos, y otros 2.500 están en lista de espera. O sea que en las pequeñas ciudades las ferias languidecen por similitud de producciones (lo cual, paradójicamente, testifica la existencia de cuencas), mientras la presión territorial apunta a la gran demandante: la ciudad de Posadas (32 % de la población y 45 % del consumo provincial). Resulta recomendable, entonces, que aquellas cuencas con demanda potencial verificada y capacidad de aumentar y formalizar escala, den un salto hacia la comercialización mayorista, dejando espacio en las ferias a otras incipientes experiencias...”  
Equipo Coordinador de la Red ESE (<https://soberaniaalimentariaargentina.wordpress.com/ques-la-red-federal-de-economia-social-de-escala/>)

<sup>14</sup> En un estudio sobre la situación jurídica en Argentina, desde el INTA encontraron que la mayoría de las ferias han sido declaradas de interés local, generalmente por los municipios, pero sólo algunas tienen regulación jurídica sobre su funcionamiento “...tener el reconocimiento legal es un paso decisivo, ya que se reconoce la existencia ‘legal’ de los otros. El hecho de avanzar en la regulación puede generar beneficios que establezcan patrones planificados, facilitándose así el funcionamiento de las experiencias. Por el contrario, puede suceder que el exceso de reglamentación conlleve a un entorpecimiento para su ejercicio” (Colmann y otros, 2011: 39)

Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca aparecen como criterios prioritarios de política agropecuaria, y se asegura que

*“los requerimientos de inocuidad, sanidad y calidad alimentaria, vigentes sobre todo a nivel internacional, y la cada vez más imperiosa necesidad de unificar los estándares internos con las exigencias externas, requiere de consensos sustantivos entre los distintos actores institucionales, excelencia técnica (no incompatible con el desarrollo de tecnologías apropiadas), continuidad en las acciones y coherencia en los diferentes territorios de aplicación”* (IICA-PROSAP, 2010: 87).

Sin embargo, el sumar exigencias y controles por parte del Estado no garantiza que los productores se encuentren en condiciones de implementarlas, y adecuar los procesos productivos a las nuevas reglamentaciones. Muchos de estos problemas exceden las decisiones de los agricultores. Las dificultades de acceso al agua segura para el riego y el lavado de frutas y verduras es quizás uno de los problemas más acuciantes identificado por quienes intentan capacitar y difundir buenas prácticas agrícolas en Misiones<sup>15</sup>. Como lo plantea el diagnóstico del informe IICA-PROSAP antes mencionado:

*“En la situación actual, caracterizada por el casi nulo acceso a crédito bancario a mediano y largo plazo, la baja retribución de la producción de estos agricultores y la falta de subsidios oficiales en tiempo y forma, la aplicación irrestricta de las normas llevaría aparejada la desaparición de una parte importante de los agricultores familiares”* (IICA-PROSAP, 2010: 31).

Pensar ‘otros canales’ para ‘otros sujetos’, implica revisar los enfoques conceptuales y políticos que sustentan la formulación e implementación de políticas públicas. Como aseguran Caballero

*“los enfoques de Economía Social, Soberanía Alimentaria y Agroecología que se observan en muchas de las ferias relevadas ponen de manifiesto la posibilidad de llevar a cabo prácticas productivas y socioeconómicas que tengan en cuenta otros parámetros a la hora de producir y consumir”* (Caballero y otros, 2010: 25)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Frente a la dispersión y a la gran cantidad de leyes, normas y reglamentos (municipales, provinciales, nacionales e internacionales), el informe IICA-PROSAP plantea que *“Simplificar, integrar y aplicar en forma coherente entre organismos, sería un paso fundamental para facilitar el ingreso de los pequeños y medianos productores a los mercados”* (IICA-PROSAP, 2010: 31).

<sup>16</sup> En un relevamiento del INTA de las ferias en Argentina, encontraron diversas situaciones respecto a la regulación de la calidad, sanidad e inocuidad de los alimentos. En muchos casos, como los que se dan generalmente en Misiones, *“...son los grupos de productores feriantes quienes realizan controles internos de calidad de los productos que se ofrecen, en la mayoría de los casos respondiendo a pautas establecidas en los reglamentos internos de las ferias. Esta modalidad por lo general contempla instancias de capacitación en la elaboración y manipulación de productos, en buenas prácticas, y también controles directos por parte de los propios feriantes (...) Se han logrado importantes acuerdos entre las autoridades municipales y los feriantes, diseñando mecanismos participativos y protocolos de control sanitario de los*

## 5. Mercados Concentradores Zonales

El Gobernador de Misiones presentaba en 2009 como política de Estado el apoyo a la producción de alimentos, destacando la entrega de créditos y subsidios para la inversión fundiaria y el capital operativo de la 'economía familiar agrícola', mientras prometía

*"la implementación de un programa de creación y desarrollo de Mercados Regionales Comercializadores de Alimentos Misioneros, cuyo objetivo central es el fortalecimiento de las estrategias de comercialización de la producción en las distintas regiones de la provincia"*<sup>17</sup>.

Por ley provincial se crea en 2010 el Mercado Zonal Concentrador de las Ferias Francas de la Provincia de Misiones. Aunque esta forma de comercialización emerge a partir de la experiencia de las *ferias francas*, tiene algunas diferencias sustanciales: escala, modalidades de intervención, relación entre productores, organizaciones y 'consumidores'<sup>18</sup>. El Mercado Concentrador Zonal en la ciudad de Posadas, capital de la Provincia, se creó en la Chacra 100 a partir de un proyecto del año 2005, y fue inaugurado en agosto de 2012, con el objetivo de vender al por mayor y al por menor en forma directa, alimentos producidos en Misiones, en una gran proporción provenientes de cooperativas, asociaciones y organizaciones de agricultores familiares.

Se trata básicamente de un espacio de acopio y venta, minorista y mayorista, y de un sistema de fletes con cámaras de frío, apoyo técnico y asistencia para diversificar y ampliar las áreas de cultivo. Por su ubicación en un barrio de la ciudad, se busca al mismo tiempo conjugar mejores ingresos para los agricultores con acceso a los alimentos a menores precios para la población de menores recursos.

La escala de la inversión inicial realizada por parte del Gobierno Provincial en la construcción de la infraestructura edilicia, el mobiliario (cámaras de frío, balanzas, exhibidores), los vehículos para el transporte refrigerado de los

---

*alimentos, o comprometiéndose a realizar cursos de manipulación de alimentos previstos por el Código Alimentario Nacional"* (Colmann y otros, 2011: 40).

<sup>17</sup> Discurso del Gobernador de la Provincia Misiones Maurice Closs ante la Cámara de Representantes. Posadas, Misiones, 1º de Mayo 2009. <http://www.misiones.gov.ar/>

<sup>18</sup> "Las estructuras adaptadas a los Canales Cortos de Comercialización están surgiendo principalmente en áreas metropolitanas o de fuerte densidad de población; o se dirigen a ellas, ya que es allí donde se encuentra el consumo en los CCC para la agricultura ecológica. Sin duda, la diversidad de puntos y formatos de venta sólo es viable si se da cierta concentración en el destino, y eso ocurre en las zonas más densamente pobladas. La eficiencia en el funcionamiento de las complejas redes de distribución que se establecen requiere del apoyo en estructuras en las que la producción y el consumo se organizan cada una por su lado, y más tarde se combinan (...). Para mantenerlas "...es necesario mucho más que alimentos de calidad: se necesita crear en un proyecto de sociedad compartido entre producción y consumo para gestionar el territorio que rodea -y sostiene- las ciudades y la alimentación" (López García, 2011: 8-9).

productos era inalcanzable para las organizaciones y cooperativas, aún con el apoyo de los respectivos gobiernos municipales. Por otro lado, la fuerte intervención del gobierno no sólo en la fase de fiscalización y control, sino también respecto a las orientaciones sobre las estrategias de aumento de la producción provincial, abastecimiento, transporte y comercialización, muestran un enfoque más complejo para el abordaje de los problemas y la necesidad de atenderlos en forma conjunta. El IFAI (Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial de Misiones) es la entidad encargada de su administración, pero articula y coordina esfuerzos de diferentes instituciones provinciales y nacionales:

*“...se trabajó todo el año en asistencia técnica y manejo de cultivos intensivos y extensivos para los productores que participan en el Mercado Concentrador Zonal. A su vez, se realizaron capacitaciones en manipulación de productos fitosanitarios, producción bajo invernáculos y manipulación y acondicionamiento de la producción”* (SAF, 2014: 7).

Los Mercados Zonales Concentradores se fundamentan en la necesidad de ofrecer mayor acceso a los alimentos a la comunidad a menores precios, y de adecuar las formas de comercialización a las exigencias de las normas de calidad e inocuidad, provinciales y nacionales. Ante la necesidad de incrementar los volúmenes de ventas, también se promovió la compra colectiva de productos, a través de organizaciones sindicales, y grupos de consumidores, ofreciendo ofertas por cantidad, y facilidades de traslado de los productos.

Respecto a los avances en la formalización y el reconocimiento legal de las nuevas formas de comercialización asociativas, una de las herramientas la provee la ley de marcas colectivas<sup>19</sup>. Además de dar mayor y mejor visibilidad a los productos y servicios, y de valorizar las identidades y saberes locales, busca consolidar los emprendimientos cooperativos y asociativos (Colmann y otros, 2011: 42). De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social, en Misiones existen tres marcas colectivas registradas en el rubro alimentos: *“Ferias Francas de Misiones: De la chacra a su mesa”* de la Asociación de Ferias Francas de la provincia de Misiones; *“Chacra Viva: Productos de la tierra y el trabajo”*, de la Cooperativa Agropecuaria Unión de la Frontera Ltda.; y *“Red Cañera - La Dulzura Que Alimenta”*<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> La marca colectiva busca distinguir *“productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social”*, y pueden solicitarla organizaciones de productores inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. En articulación con el INTI y el INTA, el MDS *“promoverá y facilitará el acceso a programas de calidad, capacitación y asistencia técnica que aseguren, no sólo la calidad de los procesos y productos sino también las mejoras de las condiciones socio laborales de producción”* (Ley 26.355 de Marcas Colectivas- Año 2008)

<sup>20</sup> MDS, 2015 Catálogo de Emprendedores (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/marcacolectiva/116>).

## 6. Proyección de las Ferias Francas y los Mercados Solidarios

Más allá de las particularidades locales, las exigencias legales y normativas, y la sustentabilidad económica, diferentes en cada caso, las ferias y mercados solidarios deben ser contempladas desde una perspectiva más integral a partir del reconocimiento social y cultural que fueron construyendo a través de los años. Éste se manifiesta en la importancia que han alcanzado las fiestas y encuentros de productores feriantes y consumidores.

Desde el nacimiento de las ferias, los Encuentros Zonales y las Fiestas Provinciales de las Ferias Francas fueron instancias de impulso, demandas y celebración de logros. Con escenario en distintas localidades del interior de Misiones y organizadas por las ferias locales con el apoyo de la *Asociación Interferias*, estos encuentros han mostrado la potencialidad que fueron adquiriendo las ferias, y a la vez han permitido fortalecer las experiencias. Además de la exposición, intercambio y venta de productos de las distintas ferias, las fiestas y encuentros se constituyeron en una instancia privilegiada para el conocimiento y la confraternidad entre los propios feriantes, donde son habituales las comidas típicas, la presencia de conjuntos musicales y bailes. A su vez, estos eventos se fueron consolidando también como una oportunidad para fortalecer la organización a nivel provincial, y expresar los reclamos y demandas a las instituciones y al gobierno provincial.

De las fiestas participan integrantes de las *ferias francas* de Misiones y visitantes de ferias de otras provincias y países vecinos, dándole a las mismas una proyección importante más allá de la región. También se suelen organizar talleres de capacitación, mesas de debate y charlas sobre diversas temáticas vinculadas a la agricultura familiar y la economía social, con el apoyo de distintas instituciones del Estado, como la Secretaría de Agricultura Familiar y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el INTA y el MAYP provincial, y en la apertura suelen estar invitadas las autoridades de dichos organismos y el gobernador provincial.

Ante la expansión en la demanda de alimentos, comenzó a debatirse la posibilidad de ampliar los espacios de comercialización directa, como las ferias<sup>21</sup>. El abastecimiento de alimentos es planteado desde la Secretaría de

---

Por su parte el gobierno provincial impulsó la marca "*Hecho en Misiones*", pero orientada a otro tipo de sujetos: los 'emprendedores'. "*Hecho en Misiones es una marca, un sello, una etiqueta que distingue a un conjunto de productos que han alcanzado cierto grado de calidad, otorgándoles un plus valor para poder competir ventajosamente con aquellos venidos desde afuera. También, es una meta o un objetivo para aquellos emprendedores que buscan crecer y mejorar la calidad de sus productos*". El centro de la intervención está puesto en la publicidad de los productos, más que en las formas asociativas, y de hecho la mayoría de los registrados son emprendedores individuales, o con sus grupos familiares

(<http://www.hechoenmisiones.com.ar/rubrosyproductos.php>.)

<sup>21</sup> El Programa Nacional de Ferias para el Desarrollo Local tiene el objetivo de establecer espacios para la comercialización de productos locales de forma directa a los consumidores, evitando aumentos de precios por las cadenas de distribución (Diario Pagina 12 – Economía -

Agricultura Familiar como un objetivo prioritario para distintos lugares del interior del país<sup>22</sup>. Un área específica dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, fue el Programa de Apoyo a las Ferias de la Subsecretaría de Comercialización para la Economía Social, que busca el conocimiento y la normalización de las diversas y heterogéneas experiencias que se fueron creando a lo largo y ancho del territorio nacional, a partir de su inscripción en un Registro Nacional de Ferias y Feriantes. Se propone trabajar sobre el mejoramiento de infraestructura e instalaciones (sanitarias, provisión de agua, instalación eléctrica, depósitos), del transporte, de microcréditos y de la *“promoción de encuentros de intercambio y capacitación a nivel regional que permitan organizar a los actores e integrarlos en redes de cooperación y trabajo”* (Colmann y otros, 2011: 48).

Una reciente investigación conjunta del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el INTA afirma que existen más de 600 ferias francas en el país en las que circulan quincenalmente alrededor de 300.000 consumidores, los cuales adquieren productos directamente de los agricultores familiares por unos \$600 millones al año. Las ferias constituyen así una alternativa de comercialización de importancia, sustentada por 80 organizaciones de feriantes que nuclean a cerca de 10.000 agricultores familiares<sup>23</sup>. El mismo estudio determinó que las

*“verduras y hortalizas frescas que son comercializadas por estas vías cuestan entre un 20 y 77 por ciento menos que en los supermercados. Al romper con el eslabón de concentración que presentan los grandes comercios, la mayor parte de las erogaciones de los consumidores va directamente a quienes producen los alimentos”*<sup>24</sup>.

---

21 de diciembre de 2012 - <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-210343-2012-12-21.html>)

<sup>22</sup> El Secretario de Agricultura Familiar afirmaba que *“nuestro país tiene el potencial para que cada región, se autoabastezca de alimentos”*, pero que uno de los limitantes era las dificultades para comercialización. Frente a esto, plantea la necesidad de *“crear un programa dedicado a la comercialización de la agricultura familiar que institucionalice a las más de 500 ferias francas y promueva el intercambio regional para que en la mesa de los argentinos haya mercadería saludable”* Diario Misiones Online – Agro - Replicarán en el país el modelo de Ferias Francas de Misiones - 24/07/2014 - <http://misionesonline.net/2014/07/24/replicaran-en-el-pais-el-modelo-de-ferias-francas-de-misiones/>

<sup>23</sup> De acuerdo a un estudio realizado en 20 localidades del país, 3 de las cuales son del NEA, realizado por el INTA y la SAF, comprar frutas y verduras en las ferias de agricultores familiares cuesta menos: *“Los precios más altos se encontraron en los supermercados y, en menor medida, en los mercados de proximidad o autoservicios”*. Las Ferias *“...facilitan la comercialización de los productos de la agricultura familiar a un precio justo para el productor”*, aunque no terminen de solucionar problemas como la circulación, distribución y comercialización. *“Por esto buscamos poner en valor el potencial que tienen estas experiencias alternativas de comercialización”* (Coordinador del Proyecto Mercado y Estrategias Comerciales del INTA – IPAF Región Pampeana – 23/02/2015 <http://supercampo.perfil.com/2015/02/ferias-la-verdura-cuesta-hasta-77-menos/>).

Entre los numerosos encuentros promovidos por las organizaciones de feriantes, se destacan por la trascendencia política y el impacto público y mediático que alcanzaron, los Encuentros Nacionales de Ferias Francas y Mercados Solidarios, organizados por la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el protagonismo a nivel provincial de las Asociaciones Provinciales de Ferias Francas y el apoyo de los respectivos gobiernos provinciales y municipales.

Con el lema *'Del Productor al Consumidor'*, el Primer Encuentro fue realizado en Posadas, Misiones, en 2011, y convocó a

*"Ferias Francas, Ferias Verdes, Mercados Solidarios, Mercados Populares, Redes de Comercio Justo, Ferias de la Agricultura Familiar, Ferias Campesinas, Mercados del productor al consumidor" con el objetivo de "visualizar un modelo de economía social, que posibilita una alternativa diferenciada de producción y comercialización", y "como una oportunidad para mostrar a la sociedad el peso y el valor que tenemos los agricultores familiares en la construcción de una sociedad, con alimentos sanos, al alcance de todos y con precios justos".*

En ocasión del encuentro, el director del CIPAF del INTA daba cuenta del nuevo enfoque:

*"Lo que se advierte es que en el Estado, las políticas públicas cambiaron. Hoy en el INTA contamos con el CIPAF y cuatro institutos que generan tecnologías apropiadas, en el SENASA está en funciones la SENAF<sup>25</sup>, en el Ministerio de Desarrollo Social se encuentra la Comisión Nacional de Microcrédito, y ya se implementó el Monotributo Social y la marca colectiva, el INTI cuenta con un área de extensión y desarrollo, el Ministerio de Trabajo con capacitación para jóvenes de cooperativas y empresas recuperadas, la Secretaría y Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación creó el Registro Nacional de Agricultura Familiar y herramientas de financiación y asistencia técnica en todas las provincias"<sup>26</sup>.*

<sup>24</sup> Dirección de Ferias Francas e Intercambios Regionales de la Secretaría de Agricultura Familiar y del Centro de Investigación para la Agricultura Familiar y el Proyecto Mercados y Estrategias Comerciales del INTA. (Ferias con precios más baratos. Por Sebastián Premici. 17 de junio de 2015 <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-275082-2015-06-17.html>)

<sup>25</sup> La Coordinación de Agricultura Familiar (SENAF) del SENASA abre un nuevo espacio de articulación de diversos organismos públicos y organizaciones tendiente a garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos producidos por la agricultura familiar para su comercialización.

<sup>26</sup> Desde el INTA afirmaban ya en 2011, *"qué las ferias y los mercados solidarios se perfilan como herramientas estratégicas de comercialización alternativa (...) y buscan posicionar sus producciones diversificadas en los mercados de proximidad. Eso es lo que se pudo comprobar el pasado fin de semana cuando unos cinco mil agricultores familiares procedentes de 23 provincias argentinas se dieron cita en Posadas, Misiones, para participar del Primer Encuentro*

'*Manos argentinas construyendo otra economía*' fue la consigna para el Segundo Encuentro, que tuvo lugar en la ciudad de Corrientes en 2013, como "una oportunidad de participación de las organizaciones, de visibilizar a la agricultura familiar como productora de alimentos sanos, con precios justos", y explicitando como objetivos el consolidar la visibilidad de la agricultura familiar, fortalecer la relación con los consumidores, reforzar la articulación de las organizaciones en una Red Nacional de Comercialización, y contribuir en la implementación de políticas públicas<sup>27</sup>.

Misiones, provincia pionera en esta modalidad alternativa de comercialización, también fue sede del Tercer Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios bajo el lema: '*20 años construyendo una economía diferente (Imagen 1)*', en conmemoración a la primera feria franca creada en Oberá en 1995. El Encuentro contó con 3.000 expositores feriantes de todo el país, e invitados de países vecinos, y con más de 30.000 visitantes. Como afirma un referente:

*"El encuentro nacional es una forma de visibilizar las ferias francas y mercados solidarios como modelo de asociación y cooperación que implica otro tipo de desarrollo agrícola, ligado con la familia, la biodiversidad, el trabajo asociativo, el cuidado de los recursos naturales, la valoración del rol de la mujer agricultora, la transformación de productos primarios, la dignificación del trabajo a través del precio justo, la visualización de los agricultores familiares como productores de alimentos, garantizando la disponibilidad, el acceso, y la calidad de los alimentos en el marco del abastecimiento a nivel local"*<sup>28</sup>.

---

*Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios. Tres jornadas intensas de trabajo, debate, intercambio y comercialización se vivieron en la capital misionera, con más de 20.000 visitantes que recorrieron los 600 puestos de venta y se pusieron en contacto directo con feriantes de todas las regiones agroecológicas de la Argentina" (IPAF Región NEA en Feria Franca. <http://www.inta.gov.ar/cipaf/info/boletin7>)*

<sup>27</sup> *"Objetivos: 1- CONSOLIDAR LA VISIBILIDAD LOGRADA: Revalorizar el trabajo de las manos argentinas mediante la exposición de los productos, sabores, cultura y valores de la agricultura familiar y de los emprendedores de la economía social, a través de los alimentos y productos artesanales con valor agregado, realizando un significativo aporte a la seguridad y soberanía alimentaria. 2- FORTALECER Y AFIANZAR LA RELACIÓN CON LOS CONSUMIDORES: Organizar y desarrollar estrategias de integración con los consumidores, garantizando el acceso de los sectores populares a los alimentos básicos de la canasta familiar, logrando avances en la Campaña ALIMENTOS PARA TODOS. 3-REFORZAR LA UNIDAD Y ARTICULACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES EN UNA RED NACIONAL DE COMERCIALIZACIÓN: Constituir y activar una red nacional de ferias francas y mercados solidarios, en un marco de diálogo y de construcción colectiva, que posibilite la generación de intercambios de conocimientos y saberes, de experiencias y de productos entre diversas regiones del país. 4- CONTRIBUIR EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL SECTOR: En particular, lo referido a la adecuación de las normas bromatológicas municipales, que permitan la comercialización de los productos de la agricultura familiar y de los emprendedores de la economía social, creando los escenarios favorables que permitan la construcción participativa de las políticas públicas" (INTA, 2015: 8).*

<sup>28</sup> A pesar del creciente reconocimiento social y político de las Ferias, no fue un camino sencillo, como lo plantea uno de los fundadores de la primera Feria Franca en Oberá, y referente del MAM: *"Tenemos que dar batalla para obtener los reconocimientos y continuar ganándonos los*

Como es habitual, el intercambio de saberes es considerado por los participantes como uno de los principales atractivos de los Encuentros, como dice una feriante de la Patagonia:

*“Yo vengo acá y veo que ustedes tienen una amplia trayectoria. El Norte de la Argentina tiene muchos años de feriante. Uno cuando empieza tiene muchos miedos, a nivel participativo, cómo nos organizamos, pautar precios, cuál sería la mejor forma de organizarnos, si una comisión, una cooperativa, una organización. ¿Qué nos aconsejan ustedes? ¿Cómo comercializar? ¿Cómo valorizar? Sería bueno que pudiéramos evitar tropiezos, sobre todo en el inicio”.*

Además de la venta y exposición de productos de la agricultura familiar, se organizaron en el Encuentro mesas de debate, exposición de panelistas, proyección de audiovisuales y actividades culturales. Los tres ejes principales analizados en las jornadas fueron: i) las cuestiones bromatológicas; ii) la propiedad intelectual en lo que hace a la semilla y iii) la reglamentación de la Ley Nacional de la Agricultura Familiar, y la necesidad de instar con fuerza desde las organizaciones al avance en este sentido. Uno de los paneles más convocantes fue el de Comercialización, en el que se planteó la necesidad de crear una Red Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios.

*Imagen 1. Afiche convocante al Tercer Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios*

---

*espacios. Pasaron 20 años, muy rápido, pasamos muchas amarguras con nuestra gente, comenzamos tímidamente y hoy queremos ofrecer toda la alimentación a la Provincia. Fuimos de a poco ganando terreno en la comunidad y vemos que las Ferias no tienen techo, solo en pueblos pequeños, pero en las ciudades tenemos mucho por hacer”.*

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

Presidencia de la Nación | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca | Asociación Provincial de Ferias Francas INTERFERIAS | MISIONES | MUNICIPIO DE OBERÁ

**3º ENCUENTRO NACIONAL**  
de Ferias Francas y  
Mercados Solidarios

**20 AÑOS** construyendo  
una economía diferente

PARQUE DE LAS NACIONES,  
OBERÁ, MISIONES  
**26, 27 y 28**  
DE JUNIO

UN ESPACIO DONDE ENCONTRAR:

- Más de 3000 Agricultores Familiares de todo el país.
- Alimentos, artesanías, Panelistas internacionales.
- Exposición de maquinarias.
- Talleres, espectáculos y comidas típicas.

ENTRADA LIBRE Y GRATUITA

Ministerio de Desarrollo Social | Ministerio de Cultura | Ministerio de Turismo | INTA | ARGENTINTA

Como afirmaba uno de los organizadores:

*“eso demuestra que está surgiendo la necesidad de mayores herramientas de comercialización. Los pasos concretos se tienen que dar. Necesitamos para potenciar la propuesta mayores vías para incluir definitivamente nuestros productos al mercado”* (Titular de Ferias Francas de la Zona Centro y referente del MAM).

Como también afirmó el Fundador de la primera Feria Franca en Oberá, y referente del MAM:

*“Nosotros vamos a seguir luchando, soñamos con los mercados locales, con una Misiones abastecida por los misioneros, y lo que no podemos producir, traerlo de agricultura familiar de otras provincias. Este encuentro va a ser también para afianzar vínculos comerciales”.*

Reconociendo la importancia de las ferias francas en el abastecimiento local de alimentos, se ha propuesto avanzar hacia mercados regionales:

*“Hay que comenzar un proceso de unificación en consorcios provinciales, organizar todas las ferias en consorcios en donde puedan aprovechar el intercambio regional o nacional. La misma feria recoge productos de otras provincias y luego la ganancia se reparte entre todos los productores. No es*

que los agricultores se convierten en comerciantes individuales, sino que es todo colectivo”.

Sin embargo, esto supone ir más allá de la idea original de las Ferias de comercialización sin intermediarios, directa “del productor al consumidor”, ya que intervendrían, además de los feriantes, funcionarios del Estado y empresas, como lo esboza el Secretario de Agricultura Familiar:

*“Tenemos una mesa de diálogo con sectores de la economía de mercado, con los que buscamos un acuerdo alrededor de las ciudades para generar un cordón que permita defender la economía de la agricultura familiar”<sup>29</sup>.*

## 7. Encadenamientos productivos y redes solidarias

Los mercados son construcciones sociales y, por lo tanto, resultado de luchas de poder<sup>30</sup>. Al respecto, nos interesa plantearnos la pregunta sobre la potencialidad de las organizaciones de agricultores y sus estrategias de comercialización alternativas frente a las tendencias excluyentes de los modelos concentrados y centralizados de producción y comercialización de alimentos: ¿Es posible que ciertas características atribuidas a la agricultura familiar, como ser su amplia dispersión territorial, la diversidad de alimentos que genera, su carácter inclusivo y la valorización del trabajo familiar y colectivo, puedan contribuir a la construcción de relaciones económicas alternativas para la producción y la comercialización de alimentos en Misiones?

Creadas hace 20 años en el contexto de la profunda crisis generada por la aplicación de políticas neoliberales con impactos devastadores en las producciones agrícolas regionales, hoy las ferias francas y mercados solidarios organizadas por agricultores en búsqueda de formas de comercialización más justas, se vienen ampliando y extendiendo en todo el país con el apoyo de políticas públicas para la agricultura familiar<sup>31</sup>.

Las *ferias francas* como modalidad de comercialización novedosa ha creado una oferta de productos antes inexistente en el mercado urbano, los cuales paulatinamente han sido incorporados a una dieta más diversificada y de mejor

---

<sup>29</sup> Diario Pagina 12 - El Estado debe intervenir – 15/07-2014 - <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-250770-2014-07-15.html>

<sup>30</sup> “El ‘mercado’ es un espacio real o virtual donde se desarrollan relaciones sociales de intercambio de bienes y servicios entre productores y consumidores (en forma directa o con intermediarios). Estas relaciones son en general de intercambio desigual para las unidades de la economía social, por el mayor poder de las empresas capitalistas (Caracciolo y Foti, 2013).

<sup>31</sup> Desde el MAGyP se afirma que se viene apoyando la agricultura familiar con mayor énfasis desde 2012, como expresaba uno de los funcionarios en ocasión de la inauguración del Tercer Encuentro Nacional del Ferias Francas: *“la magnitud de esta feria expresa los avances de la agricultura familiar y los pequeños productores, no sólo en los aspectos productivos sino en su capacidad de comercialización. Para nosotros, como política pública es importante impulsar estos canales de comercialización”* (Secretario de Coordinación Político Institucional y Emergencia Agropecuaria del MAGyP, 29/06/2015).

calidad, al ser producidos por agricultores de un modo 'más natural' y a precios accesibles.

Con el tiempo, las ferias también se fueron convirtiendo en espacios fructíferos de organización para hacer frente a nuevos problemas y a necesidades comunes; ámbitos donde se comenzaron a debatir estrategias para organizar la producción y el trabajo, los canales de provisión de insumos<sup>32</sup> y las formas de determinación de los precios, con acuerdos colectivos sobre las necesidades y las expectativas de los feriantes. Este esfuerzo por vincular la producción y la comercialización, muestra no sólo la preocupación por mejorar los ingresos reales de los productores primarios, sino también por alentar el desarrollo de actividades económicas sustentables<sup>33</sup>, con mayor participación y protagonismo de los productores, que generen oportunidades de trabajo y activen la economía provincial.

Sin embargo, el análisis de las diversas formas y canales de comercialización de alimentos de la que participan los agricultores de Misiones, pone también de manifiesto la existencia de tensiones entre distintas estrategias: ¿Adaptarse paulatinamente a las exigencias de los mercados de competencia, creando cooperativas de comercialización, especializándose en pocos productos orientados a grandes escalas de distribución? ¿O generar nuevos canales, con la posibilidad de comercializar una mayor diversificación de productos, con mayor valor agregado y puntos de venta más cercanos a los consumidores, evitando elevados costos de transporte, almacenamiento, publicidad, e intermediación?

Resulta también ineludible el debate en términos generacionales, sobre si se debe instar desde la política pública a que los agricultores y sus hijos continúen abocados a la producción primaria en sus chacras, o si sería deseable alentar a que se implicaran en proyectos colectivos de elaboración, participando también

---

<sup>32</sup> Si bien por la manera de producir las hortalizas, verduras y frutas en Misiones, a pequeña escala y con prácticas agroecológicas, son mínimos los insumos exteriores a la chacra, y algunos son provistos por programas públicos (ProHuerta, MAyP, MDS, por ejemplo), "...merece destacarse que es crecientemente importante entre estas experiencias la realización de ferias de intercambio de semillas. Estas iniciativas expresan sentidos muy potentes, que simbolizan también una forma distinta de producir, recuperando los saberes, técnicas y especies propias de la región, y recuperando independencia y autonomía..." (Caballero y otros, 2010: 21)

<sup>33</sup> El Grupo de Reflexión Rural en Argentina propone indagar críticamente la creciente especulación financiera sobre el precio de los alimentos, proponiendo como utopía "...repoblar los campos con familias y multiplicar los mercados de cercanías, mercados dónde no exista un descarte que no sea inmediatamente reciclado de manera ecológica, mercados a granel y sin packaging, y en un mundo dónde el petróleo se termina o encarece, sin cadenas de frío, largos costosos transportes, ni mayores gastos energéticos. Necesitamos que cada ser humano recupere su capacidad e inventiva para producir al menos una parte mínima de lo que consume, que podamos recuperar los patrimonios culturales, tanto como las antiguas tradiciones culinarias y las especies alimentarias autóctonas, que podamos rescatar los herbarios medicinales y las semillas locales. Debemos lograr que la Agricultura y los alimentos salgan de la OMC y dejen de ser mercancías para la especulación..." (GRR, 2014 Hambre de pan... de verdad y de respeto. Ver también <http://www.grr.org.ar> )

en las actividades comerciales y logísticas, dando un mayor valor al propio trabajo y disputando una mayor participación en el valor generado a lo largo de las cadenas económicas.

No es sólo ‘un problema de los agricultores’, sino del conjunto de la sociedad. Tanto productores como consumidores, confluyen en el establecimiento de los precios: *“la definición del tema del precio remite a la valoración de los productos, del propio trabajo y de la propia experiencia que se está construyendo”* (Caballero y otros, 2010: 22). El ‘comercio justo’<sup>34</sup> intenta ofrecer mecanismos equitativos, al mejorar los ingresos de los productores, al mismo tiempo que promueve productos más valorados por los consumidores. Sin embargo, las limitaciones de escala y los costos de certificación, plantean la necesidad de diseñar e instrumentar políticas públicas que permitan formas de vinculación alternativas a la lógica mercantil (Sabourin, 2011).

Al reintroducir las dimensiones colectivas y solidarias en las prácticas económicas, las experiencias de comercialización alternativa van más allá de constituir meras herramientas para la reducción de intermediarios, y pueden constituirse, para quienes participan en ellas, en embriones de economía social<sup>35</sup>.

Los agricultores feriantes fueron conformando asociaciones y cooperativas agrarias, cuyos representantes hoy confluyen en redes solidarias que los empoderan en relación con otros actores.

*“La construcción de otra economía plantea a las organizaciones sociales el desafío de mostrar mejores —nuevas, crecientemente complejas— formas de organización a nivel micro y meso socioeconómico para el abordaje del conjunto de necesidades de nuestras sociedades”* (Caballero y otros, 2010: 20)

La búsqueda de actividades económicas que valoricen el trabajo y la producción local, mediante diversificación, agregado de valor y participación directa en los canales de comercialización, se debate paralelamente a la importancia de fortalecer las organizaciones agrarias, y de articular con las

---

<sup>34</sup> *“Entre sus principios se encuentran el comercio sin intermediarios, el establecimiento de condiciones democráticas de trabajo, precios justos y relaciones de intercambio duraderas, además del cuidado ambiental y la promoción comunitaria (Gendron et al, 2012) (...) En la Provincia de Misiones, se observan algunos productos que son elaborados cumpliendo los principios del comercio justo y resultan comercializados en el circuito del mismo (como la yerba mate TiTrayJu)”* (cit por Simes, 2014: 13).

<sup>35</sup> Desde la publicación del INTA-CIPAF afirman convencidos que *“...éstas organizaciones de la Agricultura Familiar y la ES construyen, constituyen y simbolizan un proyecto societal distinto al de la sociedad de mercado que excluye, y conforman embriones que “amplían las señales de futuro” (Sousa Santos, 2005) (...) Esta economía alternativa tiene en cuenta, como lo vemos en las experiencias de Ferias, motivaciones y subjetividades que van más allá de lo estrictamente “económico” (aspectos relacionados con lo social, cultural, político y ecológico). Los feriantes sin duda buscan realizar su producción, pero también valoran sentirse parte de un colectivo que se organiza, debate, produce y construye un espacio de trabajo asociado”* (INTA-CIPAF, 2011: 24).

instituciones de desarrollo rural presentes en el territorio de Misiones, en el desafío de construir políticas públicas alternativas.

## 8. Referencias Bibliográficas

ALCOBA Damián y Sergio Dumarauf; compiladores (2011). Agricultura familiar: del productor al consumidor, apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina. 1a. ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA, v. 7, 80 p. ISBN 978-987-679-009-3

ALMADA Jorge, (2013). "Repensando conceptos: la experiencia de las **ferias francas** como estrategias de desarrollo". Jornadas Científicas y Tecnológicas 40<sup>a</sup> aniversario Universidad Nacional de Misiones – 15, 16 y 17 de mayo de 2013 – Posadas, Misiones

ARGENTINA (2014): Ley de "Reparación Histórica de la **Agricultura Familiar** para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina";

ARGENTINA, RENAF, 2014. Registro Nacional de la Agricultura familiar: Caracterización estadística por región. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Subsecretaría de Agricultura Familiar.

ARGENTINA, SAF, 2014. Informe de Gestión 2014, Misiones. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Secretaria de Agricultura Familiar, Delegación Misiones.

CABALLERO Luis, y otros (2010): Los procesos organizativos de la Agricultura Familiar y la creación de **ferias y mercados de economía social**. Otra Economía. Volumen IV - Nº 7 – 2º Semestre/2010 - ISSN 1851-4715 - [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia) (También en INTA-CIPAF, 2011)

CARACCILO Mercedes, Pilar Foti (2013) "Los mercados y la construcción de tramas de valor en la economía social y solidaria". Documento de la Cátedra "Economía Social y Solidaria. Enfoques contemporáneos. Programa de Economía Solidaria. IDAES-UNSAM.

CARBALLO GONZÁLEZ Carlos (coordinador), (2004): Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas. Ministerio de Economía y Producción - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos - Dirección de Desarrollo Agropecuario - PROINDER - Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios - Serie Estudios e Investigaciones No 7. 151 p.

CARBALLO Carlos, (2000): Las ferias francas de Misiones. Actores y desafíos de un proceso de desarrollo local. Centro de Estudios y Promoción Agraria (CEPA), Documento de Trabajo Nº 9, Buenos Aires, Setiembre 2000

CITTADINI Roberto y otros (2010): **Economía social y agricultura familiar**: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención. 1a ed. Buenos Aires, Ediciones INTA, 2010 465 p. ISBN 978-987-1623-53-2

COLMANN Daniela, Edgardo González, Walter Mioni, (2011). Aspectos legales e instrumentos de políticas públicas de/para ferias de la agricultura familiar. En INTA – CIPAF (2011): **Agricultura Familiar**: del productor al consumidor apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina / compilado por Damián ALCOBA y Sergio DUMRAUF. -1a. ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA, 2011; ISBN 978-987-679-009-3

COLMANN Daniela (2009). Las Ferias Francas, una forma de comercialización de la Agricultura Familiar. IPAF NEA – Ediciones INTA. 51 p.

IICA – PROSAP, 2010. Estudio de preinversión. Información de base para conceptualizar el proyecto. Proyecto Mejoramiento de los servicios de sanidad, calidad y tecnología para la producción y la comercialización agroalimentaria. Convenio Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Programa de Servicios Agrícolas y Provinciales PROSAP. Buenos Aires.

<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/Documentos%20de%20la%20Oficina/FINAL23marzo2010.pdf>

INTA (2015) 2do. Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios. INTA IPAF NEA – SAF. Ediciones INTA - Argentina 2015

INTA – CIPAF (2010): **Agricultura Familiar**: ferias de la Agricultura Familiar en la Argentina. GOLDBERG C. y otros. Colección Agricultura Familiar – 02 Ferias de la Agricultura Familiar / Comercialización y Financiamiento. Pnter2322. 1a ed. Buenos Aires: Ediciones INTA. v. 2, 40 p.; ISBN 978-987-1623-60-0

LAMAS Verónica, (2013): Proceso de conformación y consolidación de la Feria Franca de L. N. Alem En: VII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Resistencia

LÓPEZ GARCÍA Daniel, (2011) Canales Cortos de Comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana. Ponencia al “I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana”, organizado en Elx por el Ajuntament d'Elx, la UMH y la SEAE los días 6 y 7 de mayo de 2011. Sesión de trabajo IV.

MESTRES Marcelo María (2015) ¿Para qué sirve anotar lo que se vende en la Feria? Relevamiento de la comercialización de una Feria Franca. INTA IPAF NEA. III Encuentro Nacional de las Ferias Francas y Mercados Solidarios – Oberá – Junio 2015

OTERO Natalia, C. Perucca, L.Schvörer, G. Schiviavoni, (2006), Estado, ONGs y productores: la organización de la lucha por la tierra, los grupos de mujeres y las ferias francas en Misiones, Primeras Jornadas de Intercambio y Discusión: el Desarrollo Rural en su perspectiva institucional y territorial, Bs. As.

RODRÍGUEZ F., C. Perucca, L. Kostlin y G. Castiglioni (2010): “La **Feria Franca de San Vicente** (Misiones) y sus efectos en la organización interna de las unidades familiares de producción” En: Cittadini, 2010

SABOURIN Eric (2011): **Mercados de troca** e de reciprocidade. En: Sociedades e Organizações Camponesas. Uma leitura através da reciprocidade. Porto Alegre. Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pgs 177 a 224.

SCHIAVONI Gabriela (2009): “**Construir un mercado**. La transformación del autoconsumo en mercancía en las ferias de agricultores de Misiones”. En Manzanal y Villarreal (Org.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Ciccus, Buenos Aires, pp. 113-130

SCHVORER Esther Lucía (2003) Etnografía de una Feria Franca. Estudio de un proyecto de desarrollo rural con productores familiares. Departamento Eldorado, Misiones, Argentina. Programa de Postgrado en Antropología Social - Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones. Tesis para optar al Magister en Antropología Social

SIMES Horacio, (2014). Las instituciones de la economía social en Misiones: límites, potencialidades y desafíos en la configuración de los colectivos asociativos del sector. En: Octavas Jornadas de Investigadores en Economías Regionales. 1a ed. - Posadas: EdUNaM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, 2014. Digital. 640 p. ISBN 978-950-579-333-4 <http://economiasregionales.unam.edu.ar>

## Indicadores de calidad de vida en territorios de desigualdad

Mónica Inés Cesana Bernasconi<sup>1</sup>  
María Andrea Benítez<sup>2</sup>

### Introducción

Podemos situar el origen de nuestra problemática sobre el hábitat y la desigualdad social, y de su relación con las políticas públicas de empleo, a partir del desencadenamiento de la crisis económica que atravesó nuestro país entre los años 2001 y 2002, cuando aparecieron las primeras medidas denominadas "políticas públicas de empleo", como paliativas que el Estado Nacional argentino implementó, en principio, en forma transitoria y con el objetivo de superar los efectos provocados por dicha situación económica sobre el mercado de trabajo, en general.

A su vez, dentro de un contexto globalizado de nuestra economía, dicha situación formaba parte de un contexto internacional también adverso que ya venía instalando en el resto de Latinoamérica, y otras partes del mundo, el debate sobre la (des)igualdad, sobre las políticas públicas y el desempleo y sobre el (no) intervencionismo del Estado para superar dicha situación.

No ajeno a dichos debates, el Proyecto Hábitat y desigualdad social (PI C007/12 CS UNNE), recoge el debate central de la (des)igualdad desde distintas perspectivas, tales como el género, la participación, necesidades, vivienda y empleo) y en torno al territorio delimitado por las áreas menos favorecidas en términos del acceso a condiciones dignas, por ejemplo, de infraestructura, a las que identificamos como áreas urbanas deficitarias críticas (AUDC) a partir de conceptualizaciones que recogemos a partir de investigaciones previas de los integrantes del Instituto de Vivienda (IIDVI) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (Barreto, 2010; Barreto y Benítez, 2011; Barreto et al; 2014).

A partir de dichos antecedentes, interpretamos al territorio y al hábitat como realidad significada, que ambos se configuran a partir de las prácticas yuxtapuestas del Estado, de las comunidades locales, de las empresas, y que constituyen la manifestación concreta de procesos sociales, culturales, políticos e institucionales, económicos, ambientales. (Benítez, Romagnoli, Cesana Bernasconi y Sakamoto; 2014). Estos procesos y manifestaciones concretas se constituyen en observables que pueden ser analizados a partir de distintos recortes territoriales de la ciudad, de mismo modo que en otros contextos tales como "A partir del ejemplo de Ciudad Evita, sostenemos que la fragmentación es un fenómeno reconocible también en los intersticios de una sociedad

1 Mgter - Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Nordeste -  
[mcesana73@hotmail.com](mailto:mcesana73@hotmail.com)

2 Mgter. - (Directora) Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste  
- [abmaria@hotmail.com](mailto:abmaria@hotmail.com)

polarizada, bajo la forma de microestrategias de distinción y de negociación sobre un punto de polarización social y de política urbana intermitente y contradictoria.” (Prévôt Shapira y Pineda; 2008: 75)

En particular, para esta ponencia vamos a exponer los resultados del análisis del impacto de las políticas públicas de empleo sobre la calidad de vida de algunos sujetos que tuvieron acceso al programa provincial de empleo, denominado “Chaco Emprende” según Decreto 619/10 del Gobierno de la Provincia del Chaco, que fue prorrogado en el año 2013 (Decreto 925/13 – 13/05/2013), dentro de un recorte territorial delimitado por el B° Mujeres Argentinas que se corresponde con una de las áreas urbanas deficitarias críticas a partir de la cual nos encontramos analizando las distintas dimensiones de la desigualdad social en relación con el hábitat.

Nuestro objetivo es obtener indicadores de calidad de vida en territorios de (des)igualdad en términos de bienestar integral del sujeto, comprendiendo un enfoque cualitativo multidimensional del hábitat y sus habitantes, discutiendo la noción estereotipada de la división social en forma piramidal e interpretando la realidad de dichos actores como resultado de la evolución fragmentaria del territorio “íntimamente relacionado con la atormentada historia política y económica de país, y con las respuestas, tanto individuales como colectivas, de negociación, de adaptación y de instrumentalización de sus diferentes avatares.” (PrévôtShapira y Pineda; 2008: 75)

Para ello, recogemos a través de las propias voces de los actores que fueron destinatarios del programa citado, mediante entrevistas en profundidad, su historia de vida en torno a la situación por la cual se interesó por el programa, habiendo identificado las distintas dimensiones -familiares, sociales, económicas, laborales- que describen su impacto desde la perspectiva del propio actor.

Las evidencias recogidas mediante estas entrevistas permiten establecer que el alcance del impacto del programa no solamente permite superar la situación de desempleo del actor destinatario del programa, sino que se extiende a la recuperación de su dignidad humana, el desarrollo y/o fortalecimiento de vínculos sociales fuera de su territorio, la inclusión del sujeto al mercado de trabajo a través del emprendimiento personal de actividades productivas que desarrollan creativamente los sujetos abriendo sus propias oportunidades de reinserción y desarrollo económico y, finalmente, la finalización de su educación formal.

Estas evidencias de alguna manera pueden validar, en términos de las oportunidades que han significado para sus actores en tanto el impacto que ha sido obtenidos en ese sentido, la política de intervención del estado en este caso dirigidas hacia determinadas situaciones de desempleo o precariedad laboral.

Sin embargo, como recomendación para mejorar la implementación de dichas políticas públicas y sostenerlas en el tiempo, sugerimos la implementación de un sistema de seguimiento que permita identificar el impacto de dicha intervención en términos de resultados integradores desde una visión holística del sujeto asistido, por ejemplo, interpretando las redes sociales que se conforman en torno al territorio en el que habitan los actores que intervienen en el programa y su situación socio- económica y familiar.

Puesto que cuando se abren los debates públicos sobre la validez de estas políticas, en términos de costes y beneficios que las mismos comportan (Subirats; 2001), serán éstos los elementos que puedan brindarle al actor político los argumentos suficientes para la sostenibilidad de su agenda pública desde los distintos puntos de vista de la regulación del mercado laboral, distribución de los costes y beneficios de su implementación y, finalmente, la redistribución de la riqueza generada por el mercado.

De alguna manera, estos son los condicionantes que ponen en tensión la agenda pública que intenta superar las asimetrías socio-territoriales que se reproducen en el mercado frente a la puja de los intereses hegemónicos de los poderes económicos y entre los propios actores que (no) pudieron (re) ingresar o sostenerse como parte del mercado formal de empleo y los sectores menos favorecidos de la sociedad.

### **Desigualdad en la ciudad**

La desigualdad es el concepto articulador de las otras categorías de análisis en esta investigación, integra los aspectos materiales y simbólicos implicados en las relaciones sociales. Siguiendo a Fraser, Rapisardi, Di Virgilio y otros autores que han abordado este tema, vamos a distinguir entre diferencia y desigualdad para centrarnos en esta última como un proceso histórico de inequitativa o injusta distribución de bienes materiales que resulta en condiciones de desventaja para algunos. Con desigualdad se alude a las diferencias de poder y de posición de los sujetos en la sociedad, las condiciones de etnia, lengua, religión, género, condición sexual, entre otros, que han posicionado históricamente en un lugar subalterno a algunos actores o grupos. (Fraser: 1996, 1997; Rapisardi: 2001 y 2003; Di Virgilio y Perelman: 2014).

En dicho sentido, es necesario distinguir entre las nociones de diferencia y desigualdad como formas de discriminación específicas: la diferencia alude a la condición que nos hace únicos, las cuestiones identitarias y subjetivas (diferencia religiosa, de adscripción ideológica, de género, de sexualidad, de etnia, de nacionalidad, entre otras). En cambio, la desigualdad de clase, alude a la injusta distribución de los recursos materiales. La diferencia se expresa en demandas sociales o luchas por el reconocimiento, y la desigualdad se expresa en las demandas o luchas por la redistribución. A nivel de las experiencias resulta imposible desligar las intersecciones entre la distribución de recursos y aquéllas políticas y prácticas culturales en las que se produce y se mantiene la desigualdad.

Fraser nos clarifica sobre esto, proponiendo la distinción de dos concepciones amplias de injusticia: por un lado, la económica arraigada en la estructura político-económica de la sociedad y, por el otro, la cultural o simbólica, arraigada en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Ello nos orienta a distinguir distintos tipos de reparaciones: para la primera, se requiere de políticas de redistribución y, para las segundas, políticas de reconocimiento. Esta autora nos aporta la categoría de “colectividades bivalentes”, haciendo referencia a las colectividades víctimas de injusticias económicas y culturales (Fraser).

Desde un enfoque multidimensional, ambas injusticias se entrelazan y refuerzan mutuamente. Justamente, es en este punto en donde se imbrican con la noción de hábitat que sostiene estos análisis, y los desarrollos en torno de la desigualdad: en su abordaje multidimensional, y la consecuente necesidad de un abordaje integral. (Barreto y otros: 2010 y 2014).

Desde esta perspectiva los hogares que viven en situaciones críticas, son víctimas que representan esas comunidades bivalentes, inmersas en un proceso estructural, de transmisión intergeneracional en términos económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos, entre otros; en el que intervienen distintas dificultades como el acceso, por ejemplo, a un trabajo digno y seguro, a una buena educación, a una atención sanitaria adecuada; así como la carencia de garantías legales y de derechos civiles y políticos; el sufrimiento de discriminaciones socioculturales, la marginación espacial o territorial, la precariedad habitacional, la carencia de infraestructuras, servicios, equipamientos sociales y condiciones ambientales adecuadas; en algunos casos, con mayores exposiciones a inseguridades y riesgos.

En relación al campo urbano, observamos que la reconstrucción histórica de los procesos de urbanización pone en evidencia que estas desigualdades se expresan en un proceso de creciente segregación y fragmentación urbana de sus habitantes dentro del territorio. Esto es, como distribución desigual de grupos sociales diferentes en el espacio urbano, y con efecto negativo, especialmente en la ausencia o presencia de estrategias de relacionamiento entre los grupos sociales (Shapira y Pineda; 2008), y las posibilidades de movilidad social.

Al respecto, también Waquant (2001) enfatiza sobre otros aspectos de la fragmentación urbana en el sentido de las relaciones (de)solidarias y/o conflictivas entre grupos sociales que residen en sectores urbanos próximos tales que contribuyen a la reproducción de los procesos de marginalidad y exclusión e impiden revertir los procesos de pobreza estructural.

### **El área urbana donde se sitúa el estudio**

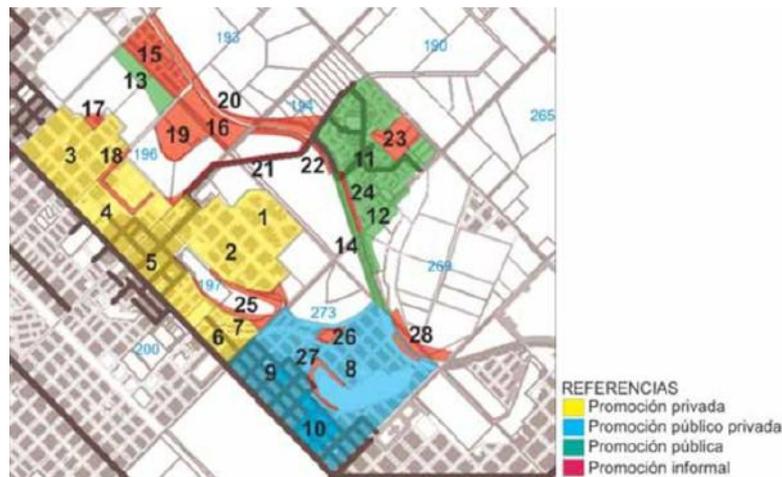
Dentro del Gran Resistencia, el área denominada “Golf Club”, que recibe su nombre por encontrarse en torno o en las cercanías del Club de Golf de Resistencia, presenta los rasgos recientemente señalados como “área urbana deficitaria crítica” (AUDC) y signos de significativa fragmentación urbana, en el sentido de la diversidad de situaciones en cuanto al agente promotor de la urbanización y la definición de la localización (según sea el Estado, una iniciativa Privada, o bien, la Autogestión de los vecinos), encontrándose al menos tres situaciones posibles: a) barrios o sectores cuya implantación en el área fue promovida por el Estado, como estrategia de radicación de conjuntos habitacionales nuevos, como así para la relocalización de familias en situación de vulnerabilidad hídrica; b) sectores conformados por iniciativas de promotores privados, característicos de los hogares de cierto poder adquisitivo y clases medias más acomodadas; y, finalmente, c) sectores cuyo asentamiento se ha dado por autogestión, particularmente en el caso de los hogares en situaciones de pobreza.

En relación al agente promotor de las viviendas, en esta AUDC se encuentran barrios con viviendas promovidas por el Estado (Instituto Provincial de la Vivienda- IPDUV-, Banco Hipotecario Nacional- BHN-), el sector privado y también, en algunos, casos viviendas autoconstruidas. Este hecho tiene estrecha vinculación con el tipo de soluciones habitacionales presentes en el área y el sector socio-económico al que fueron dirigidas, presentándose una variedad de tipologías habitacionales: a) viviendas seriadas y estandarizadas, ejecutadas a partir de prototipos definidos por el Estado, características de los conjuntos de viviendas tradicionales realizadas por el IPDUV (que incluye, para nuestro interés particular, al B° Mujeres Argentinas y al B° Nuevo Don Bosco); b) viviendas particulares correspondientes a los hogares con mayor poder adquisitivo realizadas por demanda individual a través de la contratación de profesionales de la arquitectura (B° Parque Golf Club y La Liguria); c) viviendas realizadas por administración, más propias de los sectores de clase media y media baja (La Liguria y Don Bosco); y d) viviendas autoconstruidas precarias características de los hogares en situación de pobreza (B° 24 de Diciembre).

La población del B° Parque Golf Club dispone de ingresos altos y medios altos. La población del B° La Liguria presenta ingresos medios. La población del B° Mujeres Argentinas ingresos medio y medio bajo, que en muchos casos complementan ingresos con actividades comerciales y de servicios informales en sus propias viviendas, o incluso en las veredas y en algunos espacios comunes del barrio. La población del B° Nuevo Don Bosco está compuesta por asalariados ingresos bajos que en muchos casos complementan con actividades comerciales y de servicios informales en sus propias viviendas. La población del B° 24 de Diciembre está compuesta por asalariados de baja calificación, cuentapropistas, jornalizados y destinatarios de planes sociales, que tienen ingresos muy bajos y excluidos de la ayuda social.

Esta gradiente resumida de la condición económica se refleja en el acceso diferencial a prestaciones estatales y privadas de educación, salud y seguridad de los residentes en cada uno de estos barrios, y en la disponibilidad y uso de los equipamientos sociales. Las características culturales -costumbres, formas de relacionamiento, uso de los espacios públicos y privados - de cada uno de los cinco barrios también presentan fuertes diferencias. Siendo las relaciones vecinales más intensas y fluidas en el asentamientos B° 24 de Diciembre, B° nuevo Don Bosco y B° Mujeres Argentinas; y más individualistas en La Liguria y el Barrio Parque Golf Club. (Barreto y otros: 2014)

Figura 1: Cuantificación y tipificación de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas para la intervención integral del hábitat social del Gran Resistencia.



Fuente: PI-UNNE 12SC01.

### La medición del empleo en la República Argentina: ¿cuestión metodológica?

A partir de la crisis económica, en particular del empleo, desencadenada en el año 2001 hace que se instale en la agenda pública del gobierno nacional el problema del desempleo y, concomitante a ello, la revisión de la metodología para su medición.

Para el año 2003, según datos del INDEC, la tasa de desocupación se había pronunciado hasta en un 20,4% para el total de conglomerados urbanos y a partir de ese momento se instala una fuerte agenda pública para contrarrestar dicho indicador.

Por un lado, en cuanto a la implementación de las políticas públicas, a través de la profundización de la intervención del Estado Nacional y que, luego en los años siguientes, se iría extendiendo a los demás niveles de gobierno, en los territorios provincial y municipal, de todo el país. Nosotras vamos a analizar un caso en la Provincia del Chaco, a través de un programa específico.

En cuanto a las metodologías para su medición, la revisión conceptual y de los sistemas de cálculo, se exponen como fundamentos en los cambios de la medición de la Encuesta Permanentes de Hogares entre 1970 (década de su implementación) y la década de 1990, que hubieron importantes cambios en el mercado de trabajo argentino que obligaron a su revisión a los efectos de reflejar la incidencia de las nuevas modalidades de contratación y el impacto de la flexibilización y precariedad laboral que dejaba como consecuencia la última de esas décadas.

En efecto, a partir de 1994 se consolidan tasas de desempleo por encima de los dos dígitos y desde entonces la concentración sobre los análisis en la metodología empleada para medir la tasa de desempleo comienza a ser prioritaria. Como resultado, se encuentra contradictoria la relación entre los indicadores del nivel de actividad económica así como la cantidad de puestos de trabajo captados por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), entre otros estudios (EIL – Encuesta de Indicadores Laborales, del MTSS). A partir de allí, en relación a la medición histórica de la EPH, se implementa una “tasa de recálculo” que considera como desocupados “a los ocupados cuya ocupación principal proviene de un Plan Jefes y Jefas de Hogar

y que además buscan activamente trabajo” (INDEC; 2008), en tanto a los que poseen dicho plan pero no buscan activamente trabajo se los incluye en la categoría “inactivos con plan de empleo”.

Medido de dicho modo, las tasas de empleo y de desocupación, entre los años 2003 y 2008, muestran diferencias porcentuales significativas en esos primeros años pero que dada la disminución de la ocupación a través del plan citado, las brechas entre ambas metodologías se han ido achicando hasta prácticamente resultar convergentes. (cfr. INDEC; 2008: 2-3)

En relación a la consideración de la precariedad laboral que suponen algunas modalidades de contratación incluidas en las tasas de ocupación, actualmente se ocupa en la metodología de cálculo la siguiente conceptualización (INDEC; 2008: 4):

a) *Ocupados que no buscan más trabajo*: subconjunto de ocupados cuya actividad principal no es un plan de empleo y que no estuvieron buscando empleo/ ocupación/ actividad.

b) *Subocupados*: subconjunto de ocupados cuya actividad principal no es un plan de empleo, que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y que, además, buscan trabajar más horas.

c) *Ocupados con plan de empleo*: subconjunto de ocupados cuya actividad principal en el periodo de referencia fue un plan de empleo y que, simultáneamente, buscan activamente un empleo.

d) *Inactivos con plan de empleo*: subconjunto de ocupados cuya actividad principal en el periodo de referencia fue un plan de empleo y que, simultáneamente, no estuvieron buscando otro empleo/ ocupación/ actividad.

e) *Desocupados*: subconjunto de personas que, en el periodo de referencia, manifiestan no tener una ocupación, pero que buscan activamente trabajo y están disponibles para trabajar.

f) *Inactivos*: es el subconjunto de personas que, en el periodo de referencia, manifiestan no haber trabajado ni buscar empleo activamente. Incluye a los jubilados y/o pensionados.

Las formas precarias de empleo que oscilan entre distintas modalidades incluidas en los conceptos “subocupados” y “ocupados con plan de empleo” constituyen el problema de nuestro análisis para evaluar el impacto de las políticas públicas en términos de indicadores de calidad de vida en territorios de desigualdad.

Para este trabajo en particular nos vamos a enfocar en el impacto que tuvo en la calidad de vida de los sujetos asistidos por el Programa “Chaco Emprende” implementado en la provincia del Chaco desde el año 2010 y que se encuentra aún vigente. Sin pretender aún generalizar nuestros resultados buscamos mostrar las evidencias recogidas a partir de entrevistas, personales y telefónicas, que pudimos obtener a partir de la identificación de algunos actores asistidos, cuya información para su localización fue suministrada por la Agencia de Empleo, organismo responsable de la implementación y el seguimiento del citado programa. Además, con estas evidencias, buscamos contribuir con dicha Agencia en la evaluación del programa y su posible

seguimiento a través de nuestras reflexiones y recomendaciones finales a partir de este trabajo.

### **Políticas Públicas de Empleo: el caso del Programa “Chaco Emprende” en la Agenda Pública del Gobierno de la Provincia del Chaco.**

Conforme a la información que hemos relevado en entrevistas con referentes del Gobierno de la Provincia del Chaco, a nivel provincial, se trabajan con dos niveles de programas:

o Nacionales: que principalmente se focalizan en otorgar beneficios al empleador (disminución en las contribuciones patronales) para la incorporación de personal en las empresas.

✓ Ley 26.940 – Ley de Promoción del empleo registrado y Prevención del fraude Laboral (vigente desde 01/08/2014).

- Microempleadores (entre 5 a 7 empleados)
- Promoción del trabajo registrado (entre 1 a 80 trabajadores)

✓ Ley 26.377 – Ley de Corresponsabilidad Gremial.

o Provinciales: también se focalizan en compensaciones al empleador sobre la masa salarial, que en el primer año alcanzan hasta un 30 % del total a pagar. Todas las líneas están dirigidas a ir eliminando paulatinamente el conjunto de Planes de asistencia, iniciados con el Plan Jefe y Jefas de Hogar y los que, sucesivamente, se han ido incorporando a esta metodología de apoyo que brinda el Estado. Ellos son:

✓ Programa de entrenamiento para el trabajo: consiste en un entrenamiento práctico que busca insertar al trabajador en el mercado laboral. Son principales destinatarios de este programa los incluidos en el PROGRESAR, Jóvenes con más y mejor trabajo, Seguro de capacitación y empleo, Seguro de Desempleo. La estrategia es incorporación del trabajador en determinadas empresas de la región, principalmente en el rubro textil.

✓ Call Center: destinado a promover el empleo joven, primer empleo e incorporar estudiantes terciarios y universitarios.

✓ Empleo Joven: consiste en un entrenamiento laboral a cargo del Estado Provincial. Jóvenes estudiantes y/o Graduados de escuelas técnicas o Agrotécnicas del Chaco, jóvenes entre 18 a 30 años.

✓ Autoempleo: al igual que el anterior, está a cargo del Estado Provincial y su administración es responsabilidad de la Agencia.

En el año 2008 se crea la Agencia de Empleo (Dec. 236/08) como organismo descentralizado en el ámbito del ex Ministerio de Economía, Producción y Empleo, con el objetivo de hacer más efectiva la búsqueda de empleo, conectando a las personas con los puestos de trabajo vacantes que mejor se adecuen a su perfil laboral y brindando capacitaciones para aumentar sus posibilidades en éxito en la contratación. En tal sentido, también asiste técnica y financieramente a microemprendimientos capaces de promover el autoempleo.

En dirección al objetivo de la citada Agencia, en el año 2010 se aprueba por decreto provincial N° 619/10 el Programa “Chaco Emprende” con el objetivo de brindar servicios financieros y no financieros a los pequeños y micro emprendedores que residan en la Provincia del Chaco, impulsando así el desarrollo de actividades productivas.

En cuanto a los servicios financieros, consiste en dos líneas de crédito, una mensual hasta \$40.000 y la otra quincenal hasta \$20.000, por proyecto, con garantía personal y otra solidaria solvente (pagaré sin protesto) mediante certificación de ingresos firmada por profesional en Ciencias Económicas, que puede destinarse a “financiar cualquier actividad productiva, forestal o industrial, que implique la transformación a través de procesos artesanales y/o industriales, de insumos primarios y materiales específicos; y la comercialización de los productos terminados.” (art. 2° Anexo I - Dec. 619/10)

La aplicación del crédito puede destinarse tanto al financiamiento de capital de trabajo y/o a la adquisición de bienes de uso o activos fijos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad productiva objeto del crédito.

Dentro del circuito administrativo para el otorgamiento y control del crédito se instrumentan las convocatorias públicas periódicas a talleres para la presentación de las ideas, elaboración de los proyectos y solicitud del crédito. La presentación de los interesados en dichos talleres es un requisito obligatorio para la presentación de la solicitud del crédito, aunque su otorgamiento queda sujeto a la posterior evaluación técnica del proyecto presentado.

Como datos generales del Programa vigente desde el año 2010 identificamos que dentro del territorio comprendido por una de las áreas urbanas deficitarias críticas (AUDC) que analizamos en nuestro proyecto, el B° Mujeres Argentinas, la Agencia asistió a un total de 6 personas mediante esta línea de financiamiento (datos suministrados a septiembre de 2015).

En lo que sigue, exponemos el análisis de las entrevistas realizadas a los actores identificados que se pudieron localizar y que accedieron voluntariamente a respondernos bajo la pregunta central: ¿cuál fue su experiencia de vida en relación al programay en qué aspectos de su vida cree que el mismo impactó?

Dicho interrogante se corresponde con la pregunta de investigación que nos orienta en la dimensión laboral para el examen de la desigualdad y la atención de la problemática del empleo en territorios de las AUDC a través del análisis de políticas (como las habitacionales) que buscan superar, por un lado, la injusticia económica - mediante políticas de redistribución - y, por el otro, la injusticia cultural – a través de políticas de reconocimiento-, aspectos vinculantes de la desigualdad de oportunidades, por ejemplo, en el acceso a fuentes dignas de empleo y, consecuentemente, la (no) inclusión a un empleo formal.

En tal sentido, analizamos el impacto de una política pública desde una perspectiva cualitativa e integradora de la situación del sujeto destinatario, comprendiendo una noción más amplia sobre la calidad de vida de los sujetos asistidos por el programa.

## Historias de vida con rasgos comunes

Volviendo a nuestro interrogante, ¿cuál fue su experiencia de vida en relación al programa y en qué aspectos de su vida cree que el mismo impactó?

Esta pregunta nos permitió comenzar a construir el diálogo a partir del cual escuchamos las voces de las 4 personas para descubrir los principales rasgos que destacan del programa sobre sus vidas, como indicadores de reconocimiento y/o de redistribución respecto de la política analizada.

En general, son mujeres emprendedoras que lograron recuperar su dignidad luego de haber sido víctima de alguna injusticia, por diferencias o desigualdad, a partir de situaciones familiares, sociales, culturales. Para cada una de ellas, el programa significó la posibilidad para la recuperación y/o fortalecimiento de una actividad que les permitió reinsertarse socialmente o sostenerse económicamente y a su familia a través del trabajo que desarrollaron con el programa.

Pero a su vez, existen rasgos distintivos y particulares en los distintos casos propios de la historia de vida por la que llegaron al programa, a saber:

- En efecto, Irma (58) trabajaba como ama de casa hasta que su esposo quedó excluido del mercado laboral por un problema de salud (EPOC). El programa significó la posibilidad de desarrollar una actividad independiente, “no es por nada, pero yo no quería trabajar de empleada doméstica”, y fue así que habiendo “quedado fuera del sistema” sin posibilidades de ingresar a un trabajo formal, se lanzó a “un pequeño emprendimiento familiar”. Teniendo conocimientos previos de la práctica del oficio del tejido en telares, que aprendió de pequeña en el campo con su abuela, desarrolló un proyecto para fabricar bastidores. Esto fue en el año 2011, comenzó con \$5.000 que le permitieron comprar sus primeros insumos. A partir de allí, creó su emprendimiento y desarrolló su mercado a partir de sus propios alumnos de los cursos de tejido que dicta en distintos lugares del Gran Resistencia. “Los bastidores son especiales, con formas que diseñamos especialmente nosotros (con su esposo).”

Entendemos que en su caso el programa significó el reconocimiento por la reconstrucción de un contexto familiar ante el cual ambos miembros, como sostén principal, quedaron excluidos del sistema, uno por cuestiones de salud y la otra por falta de educación.

Asimismo, el programa significó proceso de reparación y de reconocimiento de la mujer en su condición de tal dentro del núcleo familiar, lo cual se evidencia en el orgullo de la actividad que realiza y el apoyo que recibe de su esposo.

- En cuanto a Mercedes (49), tiene seis hijos y nos recibió en su casa. Con orgullo nos habló de sus “creaciones de bijouterie”, las que siempre había tenido como un hobby, y luego comenzó a anexar cosas. En principio, por acceso a una máquina de la cual no se quiere desprender: “me dijeron si la quiero vender pero no.”

“Hacía pañuelos para uniformes para las escuelas que era a dónde tenía acceso para entrar.” Le encantaría poder seguir haciendo eso pero sus



Máquina de coser Overlock

estudios actuales no le dejan tiempo para dedicarse. Ahora está terminando su Profesorado de Educación Especial. Cuando se acercó a la Agencia habló con la Subsecretaria y le comentó lo que hacía, y entonces hizo la capacitación, en el año 2011. Había llevado en ese momento su maletín y tenía sus creaciones, y espontáneamente la funcionaria le expresó que tenía que continuar porque ella era vendedora. Así se sumó al programa y comenzó a trabajar con la CAME, viajó a Buenos Aires, se vinculó con otras emprendedoras y aprovechó para hacerse de insumos para el emprendimiento, con los fondos del programa también. Hace 3 años que dejó esa actividad, pero entonces estuvo inscripta en el Monotributo y también pudo devolver el crédito, le alcanzaba para cubrir todo. Su esposo trabaja como empleado de comercio. Mientras hizo el emprendimiento ella manejaba su plata, pero luego que dejó la actividad ya estaba ajustada. “Pero por suerte me salió la beca del bicentenario y con eso le ayuda peso puedo seguir estudiando, me alcanza para comprar los materiales”. En el emprendimiento la ayudaba su nuera. Trabaja con venta en locales por consignación. Desarrolló estrategias de ventas, registros de sus operaciones, vendió en ferias y por venta ambulante, saliendo todas las mañanas a distintas instituciones públicas y haciendo con el tiempo su clientela.

Figura 3: Entrevista del equipo de investigación en la casa de Mercedes. B° Mujeres Argentinas. Resistencia, Chaco.



La actividad a la cual hoy ya no se dedica pero que, sin embargo, le permitió recobrar la confianza en sí misma, su dignidad como mujer trabajadora en el seno de su familia y así lograr retomar sus estudios de magisterio para dedicarse a enseñar a personas con capacidades diferentes no nos resulta un hecho fortuito sino más bien digno de un ser especial que descubrimos durante nuestra entrevista, un ser con alma de artesana y con amor por el prójimo.

- Georgina, joven de apenas 32 años, Ingeniera Química. Una persona por completo interesante, inquieta, movедiza, con una maestría pendiente en Administración de Negocios. Trabaja en Bromatología de la Municipalidad de Resistencia, y su familia es residente del B° Mujeres Argentinas, donde además desarrolló una planta para la elaboración de milanesas a partir de carne modificada. Instaló la planta pero nunca estuvo operativa. Víctima de una traición amorosa, en el momento de solicitar el crédito trabajaba con su expareja en una chipacería, en donde destinó parte de los \$25.000 que obtuvo con el crédito. En la actualidad, solo quiere salir adelante haciendo frente a la

situación de haberlo perdido todo y endeudada. Pese a ello, su formación le permite enfrentar positivamente la adversidad y salir adelante con un trabajo formal en el Municipio y dando clase en escuelas hasta las 23 cada noche.

Principalmente destaca que el programa le permitió desarrollar sus conocimientos para el desarrollo de proyectos y le gustaría asistir a otras personas para que puedan acceder porque lo considera una excelente oportunidad y experiencia valiosa para formar vínculos que ella supo lograr participando con otros emprendedores de las distintas actividades de capacitación y de venta que desarrollaba el programa.

- En el caso de Mónica, nos atendió disculpándose por no tener demasiado tiempo para un encuentro personal, que lo veríamos más adelante... ya que la actividad por la cual trabajó el programa le ha dado mucho trabajo en la panadería que desarrolló, trabaja con todos los miembros de su familia, sus hijos son profesionales, uno graduado en Ciencias Económicas y a nombre de quién ha obtenido el acceso al programa.

### **Algunas de contribuciones para seguir reflexionando**

Las evidencias recogidas mediante estas entrevistas permiten establecer que el alcance del impacto del programa no solamente permite superar la situación de desempleo del actor destinatario del programa, sino que se extiende a la recuperación de su dignidad humana, el desarrollo y/o fortalecimiento de vínculos sociales fuera de su territorio, la inclusión del sujeto al mercado de trabajo a través del emprendimiento personal de actividades productivas que desarrollan creativamente los sujetos abriendo sus propias oportunidades de reinserción y desarrollo económico y, finalmente, la finalización de su educación formal.

Estas evidencias de alguna manera pueden validar, en términos de las oportunidades que han significado para sus actores en tanto el impacto que ha sido obtenidos en ese sentido, la política de intervención del estado en este caso dirigidas hacia determinadas situaciones de desempleo o precariedad laboral.

Sin embargo, como recomendación para mejorar la implementación de dichas políticas públicas y sostenerlas en el tiempo, sugerimos la implementación de un sistema de seguimiento que permita identificar el impacto de dicha intervención en términos de resultados integradores desde una visión holística del sujeto asistido, por ejemplo, interpretando las redes sociales que se conforman en torno al territorio en el que habitan los actores que intervienen en el programa y su situación socio- económica y familiar.

### **Referencias bibliográficas**

BARRETO, M (2010) El concepto de "hábitat digno" como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. Revista INVI N°69/mayo 2010/Volumen N°25: 161-187.

BARRETO, M y BENÍTEZ, MA (2011) Un abordaje integral, participativo y progresivo para la atención de situaciones habitacionales urbanas críticas. Taller Vivienda, Salud y Ambiente. INMeT.

BARRETO, M; ALCALÁ, L; BENÍTEZ, MA; FERNÁNDEZ, ME; GIRÓ, M; PELLI, MB; ROMAGNOLI, V (2014) Áreas Urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos. En: UPE11. Conducir transformaciones urbanas. Libro digital. Tomo I- Trabajos completos. International UrbanPlanning and EnvironmentAssociation (IUEPA)- Instituto de investigaciones y políticas del ambiente construido (IIPAC) – Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) – Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La Plata, Argentina.

BENITEZ, M.A., ROMAGNOLI, V., CESANA BERNASCONI, M.I., SAKAMOTO, G. (2014) Territorios de desigualdad. Revista THEOMAI n° 30 segundo semestre de 2014. UNQ. / CONICET. [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_30/11\\_Benitez-yOtros\\_paPDF\\_\(theo30\).pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_30/11_Benitez-yOtros_paPDF_(theo30).pdf)

CESANA BERNASCONI, M (2014) Representaciones sociales sobre la sociodinámica “políticas de empleo- trabajo precario y áreas urbanas deficitarias críticas” del Gran Resistencia, Chaco (Argentina). Trabajo completo presentado a las III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo y V Foro SIMEL – Mesa 7. Universidad Nacional de Jujuy: San Salvador de Jujuy, Argentina. Disponible en: <http://www.academica.com/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/proceedings>

Decreto 619/10 Programa “Chaco Emprende” (31/03/10)

Decreto 925/13 Prórroga del Programa “Chaco Emprende” (13/05/13)

Di virgilio, MM y Perelman, MD (2014) Ciudades Latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia. Buenos Aires: CLACSO. ISBN 978-987-722-019-3 Ebook

FRASER, N. (1996) Redistribución y Reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género. New Schol of Social Reserch. RIFP/8 pp18-40

INDEC (2008) Cambios en el mercado de trabajo durante el periodo 2003 – 2008. En: [http://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=31&id\\_tema\\_3=58](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58) (Recuperado el 22/10/2015)

PrévôtShapira y Pineda (2008) Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. Revista Eure, vol. XXXIV, N° 103, pp. 73-92, diciembre 2008. Sección Artículos.

Subirats, J (2001) El análisis de las políticas públicas. Departament de Ciència Política i DretPúblic. UniversitatAutònoma de Barcelona.GacSanit 2001; 15 (3): 259-264. Disponible en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/El%20análisis%20de%20las%20políticas%20publicas.pdf> (Recuperado el 22/10/2015)

Wacquant, L (2013) Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado. 2° Edición- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

## Entrevistas

1. Subsecretaria de Empleo del Gobierno de la Provincia del Chaco.
2. Directora de Agencia de Empleo del Gobierno de la Provincia del Chaco.

3. Mujeres emprendedoras del B° Mujeres Argentinas. Entrevistas realizadas entre agosto y septiembre de 2015.



## **Índice de Calidad de Vida Urbana para una Gestión Territorial Sustentable. Estudio de caso: Ciudad de Concordia (E.R.) período: 2010-2016**

Mario Alvarez  
Marcela Lugones<sup>1</sup>  
José Luis Maffeis  
Juan Esteban Waldbillig

El presente trabajo expone la estructura modélica básica, con la cual estimar la Calidad de Vida Urbana (CVU) tendiente a una gestión territorial eficiente, en la que intervienen los vectores energéticos y los aspectos ambientales. Se plantea una estructura sintética con una base de cálculo amigable, de tal modo de poder valorar cada una de las variables intervinientes en diferentes niveles de complejidad. Además el modelo permite comparar la resultante de áreas urbanas diferenciadas por su grado de consolidación. Se expone la metodología en desarrollo, técnicas de obtención del dato, dimensiones involucradas y ejemplo de operacionalización de las expresiones dadas. No existe información sobre la distribución de la población por barrios y asentamientos, no existe delimitación de los mismos salvo alguna calle o cortada que los mismos vecinos han puesto como límite. No existe una planificación de la planta urbana, son compartimentos estancos que se van adosando alrededor del centro de la Ciudad. Esta desigualdad se naturaliza en la vida cotidiana: salud, seguridad y educación, indicadores de bienestar que estratifican la población. La falta de planificación y previsión, la ausencia de un modelo de desarrollo claro y explícito y de políticas territoriales adecuadas, ha generado a través del tiempo, un proceso de desequilibrio territorial que se pone en evidencia en la distribución de la población, en los altos indicadores de concentración urbana y en el empobrecimiento de la población.

Existe la necesidad de una política estatal que, además de orientarse hacia la construcción de nuevas unidades residenciales, asuma principalmente, con carácter participativo e integral, el apoyo a procesos autogestionarios de creación de nuevas comunidades y de mejoramiento de lo existente. Es decir, reconocer la capacidad de producción de vivienda y hábitat de la población y brindarle acceso al suelo, asesoramiento técnico y financiamiento para la transformación integral del hábitat, incorporando infraestructura y equipamientos, así como mitigación del riesgo y mejoramiento de las viviendas construidas. Igualmente, esta transformación implica la densificación de la ciudad, aprovechando la red de servicios ya instalados, así como los terrenos y edificaciones ociosas.

El trabajo se sustenta en el marco de dos proyectos de Investigación CONICET (Rosenfeld E., 1997) (Pirez P, 1997) sobre la formulación teórica metodológica en el análisis de los sistemas de redes y su calidad. Al respecto

1 Pertenencia institucional. Facultad Regional Concordia UTN - [marlugones@yahoo.com.ar](mailto:marlugones@yahoo.com.ar)

se trabaja sobre el diseño de un modelo con el cual determinar cuantitativamente la calidad de vida, de áreas territoriales urbanizadas (CVU). El objetivo general avanza en el estudio de la articulación entre el territorio; el sistema de redes de infraestructura, considerando prioritarias las energéticas entre otras; los servicios urbano-regionales (RUR); y el sistema político institucional (SPI). Del Trabajo Indicadores de Calidad de Vida Urbana de Germán Leva tomamos como referencia: “La calidad de vida como propósito superior de las políticas públicas aparece asociada a la satisfacción del conjunto de necesidades que se relacionan con la existencia y bienestar de los ciudadanos. La disponibilidad y acceso de la población a los satisfactores es lo que va a permitir cubrir los requerimientos de los individuos, grupos sociales y comunidades respecto a un determinado componente de necesidad. El comportamiento de la generación, disponibilidad y acceso a los satisfactores se evalúa en términos de indicadores, los cuales no solo deben condensar la dimensión objetiva sino también la subjetiva, asociada esta última a la percepción y las características del sujeto en relación con los niveles de vida. Ello se basa en la existencia de una relación imperfecta entre las condiciones objetivas de vida y la percepción que tiene el ciudadano de aquella”. (Leva, 2005, pág. 11)

En ese marco, la ciudad de Concordia encuentra enormes dificultades para seguir esa línea derivadas de problemas de diversa consideración. No dispone hoy, en su mayoría, de los instrumentos estadísticos y analíticos suficientes para conocer los datos básicos sobre cuántos y quiénes son sus habitantes, definidos no sólo como aquellos que en ella duermen, sino también como aquellos que la usan como ámbito para el trabajo, los servicios o el ocio. Las administraciones locales tienen graves problemas para evaluar la actividad económica, que en sus términos se realiza. Finalmente el proceso de difusión territorial de la ciudad hace siempre más difícil tratar de definir límites. Las propuestas de delimitación con base en datos estadísticos se suceden con más o menos fortuna, sin alcanzar resultados plenamente satisfactorios.

Este trabajo se propone entonces, a partir de un concepto operativo de la calidad de vida urbana como objetivo de la gestión estratégica local, generar una metodología de construcción de un cuerpo de indicadores urbanos para la medición de calidad de vida urbana basada en la construcción de un índice de Calidad de vida urbana (CVU)

### **Objetivo General**

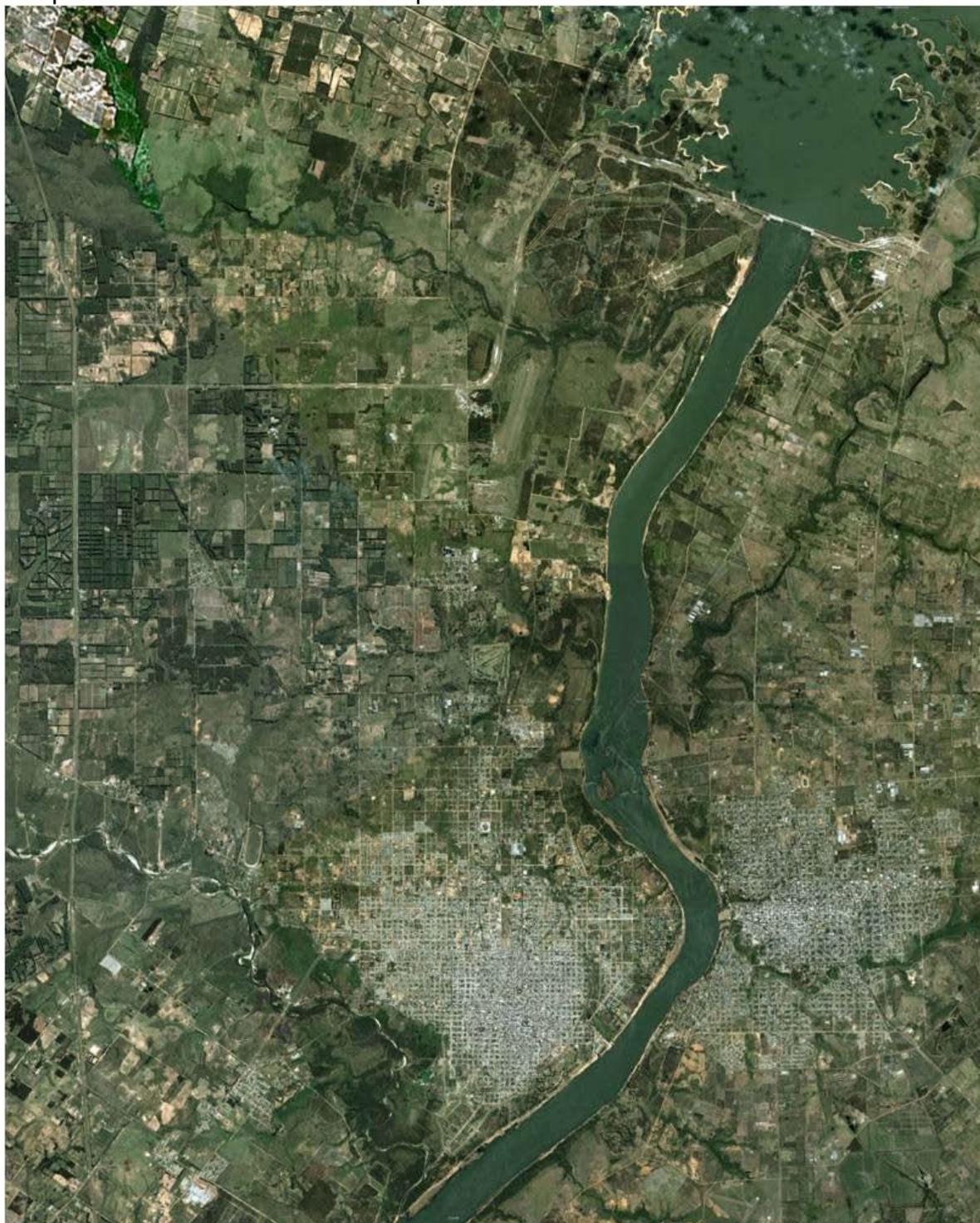
Estudiar la calidad de vida urbana ambiental a escala local y regional mediante el relevamiento de la Provisión de Servicios (luz, gas, agua potable, cloacas) y proyectos en marcha de construcción de viviendas en los barrios periféricos (sur-oeste) de la ciudad de Concordia del IAPV (Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda).

### Objetivos Específicos

Estudiar las posibles modalidades de conformación de tramas y calidades de la RUR (Regional Urbano Rural).

Elaborar indicadores e índices que posibiliten medir en términos de eficiencia, eficacia, calidad y equidad social del RUR.

Generar una base de datos que permita hacer un diagnóstico de la situación actual para actuar sobre los distintos problemas



## **Plan de desarrollo territorial. Proyecto Urbano y herramientas de Gestión**

El gobierno municipal abordó en estos últimos años una serie de temas y acciones sobre la ciudad que deben debatirse en el marco de una idea global de desarrollo urbano y territorial. Dichos temas se refieren a la relación entre el casco urbano y su periferia, a la integración de barrios marginados, al sistema vial y de movimientos, al borde ribereño, a la recuperación del patrimonio natural y cultural, a los espacios rurales de producción, a los arroyos, zonas anegables y obras hidráulicas de defensa, así como a la relación binacional con Salto, Uruguay, entre otros.

Este escenario urbano-territorial determina la necesidad de un abordaje planificado, superando el enfoque normativo tradicional por un proceso integral y dinámico, utilizando herramientas idóneas que permitan ir concretando la propuesta entre el poder político, los equipos técnicos y la comunidad.

A partir de esas necesidades se ha formulado el presente Plan de Desarrollo que toma el concepto de ciudad como proyecto, entendiendo a la planificación como una construcción en el tiempo, incorporando instrumentos de gestión urbana propios, propuestas de intervención, normas y obras claves para posibilitar el cambio deseado.

Si bien se ha venido trabajando sostenidamente desde el año 2008, estas ideas se inscriben en el Plan Estratégico Territorial del Bicentenario, el Plan Estratégico de la Región Centro y el Plan de la Microrregión del año 2001, reconociendo como antecedentes fundamentales el Plano Histórico de 1884, el Plan Carrasco de 1928 y el Plan Urbano desarrollado durante el año 1982 (actualizado en el año 1993).

La conexión del casco urbano fue tensionada hacia el norte con la localización de usos y actividades diversos como el barrio La Blanca, equipamientos deportivo-recreativos, aeropuerto, aeródromo, complejo termal, alojamientos turísticos y puente internacional.

Se incorporaron paisajes, oportunidades económicas, productivas y turísticas, pero también se extendió la planta urbana sin control y complejizó su funcionamiento.

Hacia el Sur, además de producirse el ingreso principal a la ciudad, se consolidaron actividades residenciales, productivas e industriales preexistentes, destacándose el Parque Industrial y los barrios de Las Tejas, Villa Adela, El Martillo y Benito Legerén.

El análisis demográfico evidencia una tendencia de crecimiento poblacional, verificada en los Censos Nacionales. Los datos censales de 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010 arrojaron: 56.654 hab., 72.136 hab., 94.222 hab., 123.222 hab., 141.528 hab. y 170.033 respectivamente. No obstante, puede verificarse también que la tasa de crecimiento ha ido desacelerándose en los últimos

veinte años, en sintonía con la dinámica demostrada por la población nacional y las particularidades propias de la ciudad.

Actualmente, el área central de Concordia presenta un alto grado de ocupación edilicia pero con una densidad poblacional media, actividades variadas, calidad constructiva aceptable y algunos edificios en altura que pusieron en crisis su morfología tradicional.

Cabe señalar que su población disminuye en un proceso lento pero sostenido, mientras que la construcción de numerosos conjuntos de viviendas en los barrios, amplió considerablemente la silueta urbana dejando grandes predios vacíos en su interior.

Las normas urbanísticas aplicadas no han podido corregir estos problemas. Por el contrario, el desarrollo de un “urbanismo de excepción” ha profundizado estas situaciones de conflicto, acompañadas por la falta de articulación entre ciudadanos, técnicos, políticos e inversores.

Desde lo ambiental es destacable mencionar el deterioro de (entre otras) así como la crisis con el medio natural debido al tratamiento inadecuado de la basura, el cuidado de los

arroyos, la ribera del río Uruguay y la evacuación de los excedentes hídricos. Este último tema se vincula con los problemas ocasionados por las inundaciones, especialmente, en áreas urbanas, donde las medidas correctivas adoptadas no alcanzaron los resultados esperados.



Se espera sin embargo, que el Proyecto de recualificación del arroyo Manzores, dado su abordaje integral, incida positivamente en la recomposición urbana y ambiental del área. Las obras de completamiento de la Autovía Ruta Nacional N°14 producirá un fuerte impacto en la región y en Concordia en particular, siendo necesario reformular los accesos a la ciudad, especialmente en las intersecciones con rutas Provinciales N° 22 y N° 4 y Nacional A 015. El sistema vial resulta clave, ya que en el año 1992 cesaron los servicios regulares de pasajeros del entonces Ferrocarril General Urquiza, interrumpiendo también el servicio a la ciudad de Salto en la República Oriental del Uruguay, mientras que el transporte de cargas fue concesionado a una empresa de origen brasileño (ALL).

La planificación del territorio indica que el sistema de transportes y movimientos en la región debe ser abordado de manera integral previendo nuevas infraestructuras y modalidades, en articulación con los proyectos de la nueva Terminal Ferro automotor, la avenida Costanera, la puesta en valor del

Área Turística y Termas, los accesos, el Centro de Transferencia de Carga y la posible reactivación del Puerto de Pasajeros.



El modelo propuesto concibe un “proyecto de ciudad” que incluye intervenciones concretas e instrumentos de gestión. Identifica obras, programas y proyectos urbanos, encauza las potencialidades que ofrece el territorio y minimiza las debilidades detectadas.



Referencia:

1. Integración Regional de Concordia.
2. Límite espacial de la mancha urbana.
3. Rol específico de los Centros Menores.
4. Consolidación y densificación del casco urbano.
5. Inclusión de nuevos proyectos urbanos y readecuación de las infraestructuras.
6. Nuevo sistema de parques, equilibrio urbano-ambiental.

Este Plan persigue los siguientes objetivos:

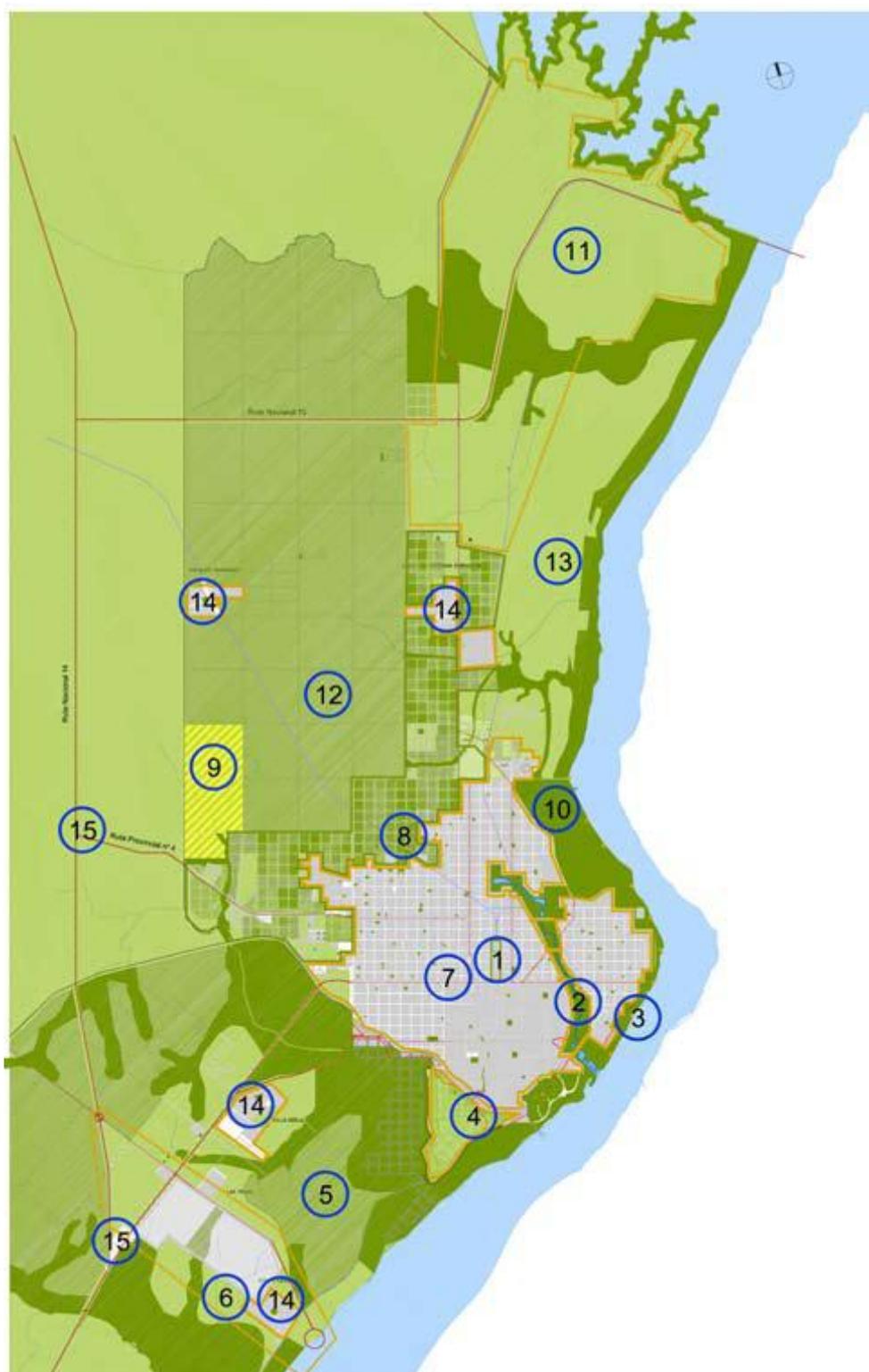
*a- la articulación ordenada entre las zonas urbanas y periurbanas, industriales y rurales, así como el manejo sustentable de los recursos naturales y culturales;*

*b- la revitalización, consolidación o cualificación de los diferentes sectores de la ciudad según sus particularidades, se trate de ámbitos predominantemente centrales, residenciales o productivos;*

*c- la revalorización de los centros urbanos hoy denominados "menores", reconociendo su identidad histórica y afianzando el rol que cada uno de ellos juega dentro del sistema territorial, incorporando equipamientos, infraestructuras y espacios públicos.*

*d- la definición de una red de vías de circulación que favorezcan la funcionalidad del ejido y vinculen los centros, los barrios, los equipamientos públicos, el sistema de espacios verdes y los proyectos urbanos, resultando de interés, complementariamente, la puesta en marcha de un ferrocarril interurbano.*

El plan de desarrollo persigue la estructuración del territorio de Concordia y su integración con la región, a partir del diseño articulado de sus componentes: áreas y zonas, estructura circulatoria, grandes espacios verdes públicos y proyectos urbanos de impacto. El puerto y el ferrocarril, de reactivarse, pasarían a formar parte de este sistema



1. Proyecto Ex Estación Concordia Norte.
2. Proyecto Arroyo Manzores.
3. Proyecto Costanera.
4. Defensa Sur.
5. Proyecto Zonificación Zona Sur.

- 6 .Proyecto Puerto Regional y Desarrollo Industrial.
7. Densificación y nueva estructura de espacios públicos.
8. Interface Urbano-Rural.
9. Planta de Residuos Sólidos Urbanos (TRSU).
10. Reserva Natural.
11. Área Turística Norte.
12. Área Productiva Rural.
13. Área de producciones orgánicas.
14. Desarrollo de Centros Menores.
15. Jerarquización de la estructura de Movimientos

La organización primaria del territorio se basa en cuatro grandes áreas: urbana, complementaria, rural y de paisaje protegido.

Dentro de estas áreas se delimitan zonas con el fin de regular la localización de actividades y la intensidad de ocupación.

Se definen también “zonas especiales” como aquellas bajo riesgo de inundación, o degradadas por cavas o basurales, que requieren el establecer procedimientos de gestión particulares para poder ser usadas.

Con el propósito de fortalecer el centro de la ciudad y preservar los barrios, se amplía la zona central entre cuatro espacios verdes: Plaza Urquiza, Plaza España, Plaza 25 de Mayo y futura plaza del predio del ex-INTA (perteneciente

A la Nación, ubicado en la intersección de las calles Brown y Ramírez), integrando además, el Parque Lineal Arroyo Concordia.



En concordancia con el sistema vial general se proponen zonas que, a modo de corredores, concentrarán alineamientos comerciales y de servicio, colaborando en la distribución equilibrada de actividades sobre la ciudad y liberando a los barrios de usos conflictivos.

Sobre el eje norte de la ciudad se reconoce una “pieza de escala regional” vinculada al desarrollo productivo y turístico de la microrregión. Con una extensión de 130 has. Dicha pieza queda sujeta a propuestas y programas de interés público, pudiendo ser objeto de concursos públicos de ideas a partir de temáticas consensuadas con la ciudadanía, bajo la coordinación de las áreas responsables de la implementación del Plan.

La zonificación se complementa con un sistema vial jerarquizado que considera los roles de vinculación regional o urbana y la intensidad circulatoria de las diferentes vías. Lo integran las rutas nacionales 14 y A015, las avenidas de acceso Pte. Perón, Pte. Frondizi, Pte. Illia y Monseñor Rosch, así como las

calles internas de la ciudad, tanto aquellas pertenecientes a la red primaria de conexión y distribución del tránsito local, como aquellas de escala menor o acceso domiciliario.

Se propone la re-jerarquización de las Avenidas Bvd. San Lorenzo y Pte. Illia como estructurantes de la dirección Este-Oeste y las Avenidas Monseñor Tavella/Rosch y Eva Perón como estructurantes de la dirección Norte-Sur, previendo que la última se conecte con el futuro Camino de la Costanera (sobre la traza del camino Pampa Soler u otros posibles) hasta la zona del lago. Esta red principal se articula con una trama de avenidas que como conectores urbanos, se desarrolla sobre las vías primarias existentes en el casco histórico y fuera de él toman como módulo la dimensión de 3 quintas o 6 manzanas.

Los espacios verdes y espacios públicos propuestos, también constituyen componentes fundamentales del modelo propuesto. Son ámbitos de interés ambiental y paisajístico que cumplirán la función de sitios de encuentro ciudadano a escala regional, urbana o barrial, a los que se sumará la recuperación del área costera mediante su rehabilitación y uso para esparcimiento.

Noroeste de la ciudad, Un gran parque ubicado al Oeste de la planta urbana aportará calidad urbana y paisajística consolidando el desarrollo del programa PROMEBA II en el sector Noroeste de la ciudad, abarcando un total de 2000 viviendas.

En el marco del Plan, se proponen también nuevos parques con el objetivo de articular, ordenar y delimitar el área urbana, alojando actividades recreativas y productivas, u otras específicas, según el caso. El Plan propone pasar de los actuales 8 m<sup>2</sup> de espacio verde por habitante a 16 m<sup>2</sup>.

La puesta en valor del parque San Carlos reforzará las actividades de recreación y turismo. Un futuro parque situado sobre la avenida Illia (Illia, Nogoyá, Chile y G. Pérez) será objeto de un tratamiento especial buscando convertirse en un espacio público de fuerte relevancia dentro del tejido urbano en el cual se encontrará inserto.

En el marco del Plan, se proponen también nuevos parques con el objetivo de articular, ordenar y delimitar el área urbana, alojando actividades recreativas y productivas, u otras específicas, según el caso.



Finalmente, una serie de proyectos urbanos impulsará a corto, mediano o largo plazo, transformaciones en el desarrollo de la ciudad mediante un paulatino proceso de recualificación urbana: la estación ferro automotor, la revitalización ambiental del arroyo Manzores, la Costanera Central, el Parque Mitre, la Defensa Sur y la Franja Costera del Lago de Salto Grande. Estas intervenciones impactarán fuertemente en la estructura de la ciudad, generando un crecimiento equilibrado del casco urbano a partir de consolidar una nueva centralidad. El predio de la ex Estación Concordia Norte fue motivo de un concurso de anteproyectos. Contendrá un programa de múltiples usos, destacándose el traslado de la estación terminal de ómnibus, la inclusión de un ramal ferroviario y la puesta en valor del edificio histórico, incluidos en un gran

Parque urbano. Se ha construido un Centro de Convenciones para la realización de importantes eventos culturales provinciales y municipales.

Es destacable el proyecto de revitalización ambiental del arroyo Manzores originado a través de un concurso de anteproyectos. La propuesta contempla aspectos de reacondicionamiento hidráulicos y de saneamiento, con intervenciones tendientes a reencauzar los problemas de contaminación y degradación. El diseño de cada parte se adecua a las condicionantes hidráulicas del territorio generándose áreas de tratamiento biológico, lagunas de estabilización y retención, circuitos, paseos, centros de interpretación y espacios de atracción turística.



Las obras ya concluidas de la Costanera Central, Parque Mitre y la Defensa Sur, permitirán junto con otras acciones, la definitiva integración de la estructura de la ciudad con el río, constituyéndose en uno de los componentes primordiales del Plan.

El Proyecto Costanera Norte, propuesto por la CTMSG y la Municipalidad establecerá un límite nítido entre la planta urbana y la zona inundable. En su desarrollo se contempla la traza de una avenida que conectará el Parque San Carlos con el área sur de la ciudad dando continuidad al paseo costanero. A lo largo de su trayecto y en los puntos de cruce con las avenidas, se propone la instalación de miradores al río que actuarán como focos nodales de la estructura circulatoria, potenciando sus valores paisajísticos.

El Plan de Desarrollo Territorial concibe un modelo de ciudad compacto, proponiendo el desarrollo de centros barriales y diseñando un límite urbano a materializarse por un cinturón forestal paisajístico-productivo que actuará como “borde verde”. Dentro de ese límite se incluirá suelo urbanizable (corroborado técnicamente) con buena accesibilidad y servicios, generando nuevos patrones de transición entre la ciudad y el campo. Esta propuesta intenta controlar la expansión indiscriminada o especulativa sobre suelos productivos, protegiendo las zonas periurbanas y rurales.

El completamiento de los lotes vacantes supone un nuevo equilibrio en la construcción de la ciudad. De esta forma se descomprime el centro actual, al ampliar la posibilidad de localización de usos comerciales e institucionales en otros sectores. Con igual sentido se define una altura máxima de edificación de 18 metros (independientemente de la superficie edificada), contribuyendo de esa manera, a destacar las vistas y perspectivas de los inmuebles históricos con valor patrimonial.

Pensando en el posible desarrollo de tipologías de edificios en torre, se proponen tres sectores específicos: el área Proyecto Revitalización Arroyo Manzores, las parcelas frentistas al Predio Ex Estación Concordia Norte y a lo largo de la Av. Eva Perón entre Arruabarrarena y Bvd. Ayuí Este. El criterio adoptado para su localización contempla procedimientos regulados para su

evaluación y aprobación, impacto urbano ambiental, morfología y paisaje, así como la existencia de redes de infraestructura necesarias.

### **Vivienda techo / Vivienda Hábitat**

Respecto de la problemática habitacional, Concordia presenta una situación compleja vinculada a la construcción de conjuntos viviendas, principalmente de aquellos posteriores a la ejecución de la represa, que caracterizaron gran parte del crecimiento de la planta urbana. Pero la vivienda de interés social no abarca sólo variables de tipo económico, sino también culturales y políticas, por lo tanto las ideas y acciones que se desarrollen deben coordinarse, anticipándose a las necesidades y requerimientos de la ciudad y de su población. Lejos de pensar en una solución puntual (“vivienda techo”) donde sólo se aspira al resguardo o refugio, se propone contemplar elementos que hacen a la vida urbana integrada: salud, educación, espacios verdes, equipamientos y las infraestructuras básicas necesarias para el desarrollo de estas actividades.



En resumen, una premisa básica del Plan consiste en reforzar las características propias de cada barrio, fomentando su crecimiento o necesidad de preservación, promoviendo la ocupación de las parcelas urbanas vacantes, aprovechando las infraestructuras y equipamientos existentes y articulando los barrios hoy espacialmente segregados. Para ello se identificaron sectores que podrían abastecerse de las infraestructuras necesarias dentro de los límites definidos, guiando de esa forma los procesos de completamiento urbano con racionalidad y evitando que el mismo se sustente sólo a partir de la lógica del mercado inmobiliario. No obstante la zonificación general impulsada, se reconoce la vulnerabilidad del medio en algunos sectores bajos o con posibilidad de anegamiento en los que se recomienda no permitir niveles de umbrales por debajo de la cota 17 o superior. El plan de Benito Carrasco de 1928 propuso una idea de ciudad basada en valores ambientales y

paisajísticos propios de la ciudad moderna. Con un diseño de clara influencia francesa esta característica consolida la actitud de pensar la ciudad “al borde del río” potenciando esta relación y configurando una propuesta integradora. Se

Rescatan esos principios y se definen nuevas regulaciones en lo atinente a la señalización y el mobiliario (bancos, luminarias, quiscos, etc.) Introduciendo el concepto de itinerarios o recorridos urbanos.

El Plan desarrolla instrumentos innovadores de intervención sobre los espacios públicos, propone la elaboración de un plan integral anual de mejoramiento y creación de espacios verdes y dispone procedimientos destinados a eliminar las barreras urbanísticas existentes fomentando una plena apropiación del espacio público por toda la comunidad.

### **Usos y medio ambiente**

La ciudad contemporánea ha devenido en un lugar de múltiples contactos y variadas actividades. Esta característica es tomada por sobre el concepto de ciudad “funcional o especializada” propia del urbanismo tradicional proponiendo el rescate de la ciudad existente, estableciendo criterios de compatibilidad de usos y fijando regulaciones para la instalación de actividades conflictivas o reñidas con el medio ambiente.

Las medidas propuestas en el presente Plan tienden a velar por el mantenimiento de los rasgos del ejido de Concordia, por lo cual toda acción susceptible de producir perturbaciones al medio debe realizar el correspondiente estudio de impacto ambiental, con los alcances de las normas provinciales y nacionales vigentes. Con igual fin, los planes especiales y proyectos urbanos contendrán los estudios que permitan evaluar las incidencias paisajísticas de las actividades urbanísticas a desarrollar.

Derivado de las consideraciones anteriores se propone que en cada caso las variables componentes del eje ambiental se consideren en conjunto, sin perjuicio de los temas que ameritan una respuesta puntual y específica como en el caso del tratamiento de los residuos sólidos. En relación a esta problemática y como primera medida, se incorpora al presente Plan el “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” elaborado por la actual Dirección de Saneamiento Ambiental Municipal.

En este marco de manejo integrado de recursos, se incluye el concepto de “patrimonio” cultural (tangibles e intangibles) en todas sus facetas y escalas. No sólo se trata de identificar los bienes que deben ser preservados por sus valores paisajísticos, simbólicos, sociales, históricos y arquitectónicos, sino también su incorporación a la vida urbana y cotidiana constituyendo este hecho como garantía de su cuidado, mantenimiento y puesta en valor.

Apuntando a esos objetivos se planificarán y llevarán a cabo, las acciones, proyectos y programas particularizados, referidos a la protección patrimonial, en todos los edificios, áreas u objetos que las normas vigentes así lo establezcan.

Las características del nuevo modelo urbano-territorial implican, además de los criterios antes enunciados, la incorporación de diferentes instrumentos de gestión que constituyen al plan como impulsor de políticas activas, a través de la puesta en marcha articulada de normas, proyectos y modalidades particulares de Intervención.

Se propone otras instancias de gestión articuladas, destacándose la creación de una Agencia de Desarrollo Urbano y Territorial en el ámbito municipal a cargo de la aplicación del plan y de sus instrumentos de ordenamiento y gestión, promoviendo la revitalización de los núcleos urbanos y la conducción armónica del crecimiento, mediante intervenciones significativas para el interés público. El fortalecimiento de la gestión urbana, supone también la recreación del Consejo Asesor de Planeamiento como órgano de participación calificada, asesor y consultivo, integrado por representantes de los colegios profesionales, centros académicos e instituciones intermedias, relacionados con los temas urbanísticos.

Finalmente, el nuevo esquema se completa con instrumentos de actuación como los planes particularizados, proyectos especiales y sus convenios urbanísticos, herramientas de prevención y control como las evaluaciones de impacto ambiental, y la creación de un Banco de Tierras Municipal destinado al manejo estratégico de los activos físicos municipales, así como a posibilitar la concreción de las intervenciones necesarias para el desarrollo planificado de Concordia y el incremento de la calidad de vida de su comunidad.

La Metodología de trabajo para la construcción del ICVU (Índice de Calidad de Vida Urbana): FODA

Entendiendo un *indicador urbano* como una variable o estimación urbana que provee una información agregada, sintética, respecto a un fenómeno más allá de su capacidad de representación propia (Palenzuela, 1999) y considerándolo un producto estadístico social, es necesario fusionarlos en una sola expresión numérica (ya que algunos sistemas de indicadores no se satisfacen con seleccionar una o más variables descriptivas de un fenómeno como mecanismo de síntesis de la información necesaria para tomar decisiones). La magnitud resultante de tal fusión se le llama *índice*. Se prefiere que esta magnitud sea a dimensional, pues favorecerá la comparación para distintas ciudades o regiones.

Es decir, los indicadores seleccionados serán normalizados, dependiendo de la dirección positiva o negativa (por ejemplo, el porcentaje de familias bajo la línea d pobreza es considerado negativo – pues cuanto mayor es, peor es la situación que refleja –. Por otro lado, el indicador de áreas verdes por habitante se considera positivo, porque a mayor valor del indicador, mejor es la situación). Las fórmulas a utilizar, para el caso en el cual se consideren la misma incidencia ponderativa para los indicadores en el ICVU, serían las siguientes:

Para los indicadores positivos: 
$$i d_x = \frac{x - MI N_x}{MA X_x - MI N_x} \cdot 100$$

Para los indicadores negativos: 
$$i d_x = \frac{MA X_x - x}{MA X_x - MI N_x} \cdot 100$$

Por *sistema de indicadores urbanos* se entiende un conjunto ordenado de variables cuyo objetivo es proveer de una visión totalizadora respecto a los intereses predominantes relativos a la realidad urbana de que se trate.

Siguiendo a Leva (2005), los criterios básicos e iniciales que se utilizarán para la selección de los cuerpos de indicadores de calidad de vida son cuatro:

a. Representatividad: se buscarán aquellos que sean representativos de las condiciones que se pretenden medir, estudiar y/o mejorar.

b. Mensurabilidad: se procurará que las variables seleccionadas sean susceptibles de medición. Se preferirán las que puedan medirse con menor dificultad.

c. Accionabilidad: se considerarán aquellos por los cuales la ciudad tenga capacidad operativa para poder accionar sobre el terreno cuando el indicador muestre valores no deseables, ya sea directa o indirectamente.

d. Economía de medición: los datos primarios que sirven de base para los indicadores deberán ser generados en forma económicamente viable.

Y por otro lado, se combinarán los métodos deductivos e inductivos para la selección. El primer método orientará sobre aquellos que surjan del marco teórico, y el segundo se vincula a la disponibilidad de los datos. Respecto a esto último, la opción preferida será utilizar datos publicados siempre que existan y sean lo suficientemente recientes de organismos reconocidos; se contempla igualmente la realización de sondeos estadísticos muestrales de opinión de satisfacción de los ciudadanos.

Los indicadores seleccionados se enmarcarán, en principio, en tres dimensiones generales (formuladas por la ONU en 1992):

a. Dimensión ambiental (o de hábitat): constituida por aquellos indicadores que definen el espacio físico donde se ubica la ciudad.

b. Dimensión económica: formada por aquellos que participan del bienestar económico de los individuos.

c. Dimensión social: que comprende los que caracterizan la calidad del hábitat urbano y que facilitan o permiten la interrelación entre los individuos.

Una vez consolidadas las dimensiones y los respectivos indicadores, se utilizará como metodología del ICVU una construcción ponderada múltiple (Leva, 2005).

Esto significa que se tendrán ponderaciones para cada dimensión y dentro de ellas ponderaciones para cada indicador. Esta elección. Es decir, el valor que tome una dimensión será resultado de la suma ponderada de sus indicadores componentes, al tiempo que el valor que alcance el ICVU será

resultado de la suma ponderada de las distintas dimensiones que lo componen. Esta elección se vincula al análisis que hará en forma integral del acceso a los datos para cada indicador y dimensión respectiva, i.e. se contemplarán ponderaciones en función de si los datos son más recientes para un indicador que otro, ó si se obtuvieron de sondeos realizados por el equipo de investigación o si son de otra fuente secundaria, entre otros elementos.

En ese sistema, la normalización antes mencionada se verá modificada por el ponderador correspondiente, que no es otra cosa que la incidencia que se considera adecuada para esa variable en una determinada dimensión. Así, las fórmulas que se utilizarán para normalizar los indicadores según su incidencia, dependiendo de la dirección positiva o negativa serán:

Para los indicadores positivos: 
$$i d_x = \frac{x - MI N_x}{MA X_x - MI N_x} \cdot pond_{i d_x}$$

Para los indicadores negativos: 
$$i d_x = \frac{MA X_x - x}{MA X_x - MI N_x} \cdot pond_{i d_x}$$

En donde  $ind_x$  es cualquiera de los indicadores seleccionados, MIN y MAX son el mínimo y el máximo posible respectivamente que puede alcanzar el indicador seleccionado y  $pond_{ind_x}$  es el ponderador específico del indicador  $x$ , que se traduce en el máximo valor posible que esa variable aporta al valor total de la dimensión.

La restricción de escala para las ponderaciones es que la suma de todas ellas sea 1.

Así, cada dimensión tendrá el valor que alcanza la ecuación:

$$D_x = \sum e d_{x,i}$$

En principio, se tendrían 3 dimensiones como antes se mencionó.

Luego, el valor que alcance el ICVU dependerá tanto del valor que alcance cada dimensión como del aporte que cada una realice al índice. La suma ponderada de las distintas dimensiones generará el índice de calidad de vida urbana según la fórmula:

$$ICVU = \sum D_x \cdot pond_{D_x} \text{ para } x=1,2,3$$

A fines solamente de ilustración, se podría tener un esquema de ponderaciones de la siguiente forma:

Dimensión	Número	Cantidad de indicadores	Ponderación
Hábitat	1	5	0.3
Económica	2	8	0.4
Social	3	7	0.3

### Técnicas empleadas

Se están utilizando diferentes métodos y técnicas, a saber: análisis histórico de los estándares tecnológicos de cada servicio basado en escenarios definidos por los procesos anteriores y posteriores a la privatización; encuestas

de opinión sobre la calidad del conjunto del sistema; en este momento estamos trabajando en una muestra estratificada por barrios, se toman entre 800 y 1000 unidades distribuidos en los 109 barrios de Concordia para llegar a la definición y construcción de índices e indicadores estándar y de eficiencia; formulación y conformación de tramas territoriales tipo, utilizando información georeferenciada. La utilización de técnicas GIS (Sistema de Información Geográfica), permite operar con mapas, relacionando matrices geográficas con información alfanumérica.

## **Anexo FODA**

### **FORTALEZAS**

1. Su situación geográfica, dentro de la micro y macro región. Puerta al MERCOSUR.
2. Su inserción dentro de los planes de desarrollo territoriales (PET Nacional y Provincial, PET Región Centro, PE Micro Región Salto Grande)
3. Tierra con gran fertilidad. Producción agrícola. Calidad de suelos.
4. El recurso del agua termal.
5. Sus condiciones paisajísticas (ribera, bosque en galería, lago)
6. La proximidad del Puente Internacional, conexión con R.O.Uruguay.
7. Su conexión regional e internacional a través de la R 14.
8. Un parque industrial instalado.
9. Un aeropuerto instalado y en funcionamiento (a mejorar)
10. La presencia de la Universidad y una buena calidad de educación en general.
11. Hay antecedentes de planificación.
12. Hay conciencia en la necesidad de planificar y gestionar.
13. Hay compromiso en las autoridades municipales en llevar adelante un plan de ordenamiento urbano territorial.
14. Se ha aprendido de los errores (ejemplos: entubamiento del arroyo Concordia, construcción de barrios de interés social desarticulados, etc.)

### **OPORTUNIDADES**

#### **Regionales**

1. Mejoramiento de la navegación del Río Uruguay. Hidrovía como factor de desarrollo.
2. Ubicación geopolítica dentro del Mercosur. Corazón del corredor Norte – Sur.
3. La reactivación de los puertos.
4. Reactivación del sistema ferroviario
5. Desarrollo de Subzonas Francas.
6. Completamiento de Ruta de Salto hacia Brasil.
7. Nuevas trazas vías de conexión Concordia-Chajarí.
8. Consolidación del rol regional (consorcio de ciudades)

9. Capital humano. Profesionales capacitados.
10. Desarrollo productivo y turístico conjunto.
11. Camino de la peri lago.
12. Concentración de recursos diversificados en la región.
13. Crecimiento del turismo de termas a nivel regional.
14. Producciones alternativas agropecuarias – Agroecología.
15. Relación comercial cultural Concordia – Salto.
16. Crecimiento de la producción cítrica y de la madera.
17. Inversión turística de infraestructura en el lago.
18. Tratamiento regional del tema residuos.
19. Patrimonio ambiental y cultural de gran y desconocida riqueza.
20. Apoyo provincial al desarrollo de la región.

#### Locales

21. Su consolidación como ciudad cabecera mesopotámica de conexión con el MERCOSUR.
22. Fortalecimiento relación Concordia Salto: comercial, cultural, universitario, profesional.
23. Termas como producto turístico en alza.
24. Ampliación del aeropuerto con baja inversión.
25. El reordenamiento y la gestión de los RSU. Plan de recolección y reciclaje de residuos (ordenar el cirujeo como fuente de trabajo)
26. Saneamiento general de las cuencas de los arroyos.
27. El proyecto de recuperación del Arroyo Manzores y su área de influencia.
28. La construcción de un sistema de tratamiento de efluentes cloacales.
29. El predio de Estación Norte como futura área de desarrollo multiprogramático. Nueva centralidad: Estación Ferro automotor, Centro Cultural, Corsódromo. Áreas de Recreación y Esparcimiento, Parque.
30. Futura Zona Portuaria en Benito Legerén.
31. Estación de Transferencia de cargas, cercana a ingreso vehicular-puerto-parque industrial.
32. Ordenamiento y jerarquización de ingresos vehiculares y ferroviarios (Ej. nuevo ingreso en zona sur, ampliación Av. Bosch, Rotondas en cruces conflictivos, etc.)
33. Recuperación de la traza del tren Concordia Salto Grande (urbano y turístico) como futura conexión con Salto.
34. Reactivación del Puerto para transporte fluvial de pasajeros, conexión con Salto.
35. Zona Norte, ordenamiento urbano e inversiones (residencial-comercial-turístico)
36. Reconstrucción de la relación con los grandes recursos naturales.
37. Costanera Central- recuperación del patrimonio, reordenamiento y prolongación de Av. Costanera.
38. Proyecto Costanera Norte- conexión espacial/ambiental.
39. Recuperación y protección de costas y puesta en valor del bosque en galería y del Parque San Carlos.

40. Aprovechamiento del valle del Arroyo Yuquerí Grande como área natural protegida.

41. Reordenamiento y Ampliación del Parque Industrial.

42. Generación de Polo Científico tecnológico e Incubadora de empresas (pymes, microemprendimientos, etc.)

43. Vías del FFCC como contención del crecimiento urbano.

44. Promoción de la capacitación turística (escuela de hotelería, gastronomía, etc.)

45. Reactivación del Puerto para transporte fluvial de pasajeros.

46. La asignación de los fondos de la Casfeg.

47. El desarrollo del cultivo de arándanos, producto de exportación.

## **DEBILIDADES**

### General

1. Falta de una clara definición del rol de Concordia dentro de la región.

2. Alto índice de desocupación. Situación social grave (ejemplo zona sur, cirujeo)

3. Ausencia de articulación entre políticas provinciales, municipales, CASFEG.

4. Falta de integración espacial entre Concordia y Salto.

5. Parque Industrial con poca ocupación.

6. Ferrocarril con frecuencia limitada, sólo carga. Barrera física y visual. Problemas con la concesión.

7. Puerto desactivado, infraestructura instalada en desuso.

8. Asentamientos precarios sobre zonas degradadas y terrenos fiscales.

9. El Estado fue el que más ha infringido el código (ejemplo IAPV)

10. No hay programas sociales de vivienda colectiva, son todos para vivienda individual (ocupación con poca densidad)

11. Problema de intrusión en terrenos municipales por parte de población de bajos recursos. Imposibilidad de gestionar con ciertos plazos.

12. Demasiada fragmentación de comisiones vecinales.

### Urbano/territorial

13. Traza urbana que desconoció las condiciones ambientales previas (entubado de arroyos, urbanizaciones en zonas inundables, entre Otros ejemplos.)

14. Crecimiento sin planificación. Extensión de la mancha urbana en zonas degradadas.

15. Colapso de los servicios de infraestructura.

16. Áreas urbanas sin servicios de infraestructura básica.

17. Falta de espacios verdes públicos.

18. La traza de las vías cortando la trama urbana. Problemas funcionales.

19. Predio Estación Norte como tapón urbano.

20. Peligrosos accesos a la ciudad a partir de falta de resoluciones técnicas-constructivas.

21. Av. Mons. Rosch muy angosta, alta congestión y peligrosidad.
22. Crecimiento del parque automotor y de motos sin control de tránsito.
23. Uso del sistema vial (calles y avenidas) por camiones de gran porte.
24. Incompatibilidad de usos (urbano/industrial – urbano/residuos sólidos urbanos - residencial/equipamientos nocivos – residencial/ Servicios, entre otros)
25. Servicio de transporte público deficitario.
26. Barrios de interés social, desarticulados funcional y espacialmente a la trama de la ciudad, sin infraestructura de servicios ni Equipamientos.
27. Crecimiento sin control ni regulación de la actividad turística.
28. Falta de forestación urbana. Ausencia de plan de reforestación.
29. Zona de maniobras del ejército en zona de bosque en Galería, Campo Donovan/ Parque San Carlos.
30. Falta de conciencia sobre el patrimonio construido. Falta plan de gestión sobre el patrimonio arquitectónico.
31. Aparición de nuevas tipologías edilicias que plantean conflictos: dúplex, torres, bungalows, etc.
32. Falta de suelo vacante en zonas de buena calidad ambiental.
33. Ausencia de un plan de gestión urbana que acompañe al plan territorial (normativa)
34. Normativa de uso de suelo:
  - 34.1 Falta de instrumentos de gestión.
  - 34.2 Es el producto de la imposición de una norma sobre una realidad existente (concepto de regulación por sobre el concepto de Promotor de crecimiento y ordenamiento urbano)
  - 34.3 No establece alturas máximas.
  - 34.4 No se cumple con la obligatoriedad de los estacionamientos.
  - 34.5 Se construyen más unidades funcionales de las previstas (ej. Bungalows)
  - 34.6 Hay muchos distritos (fragmentación del código).
  - 34.7 No se piden estudios de impacto ambiental.
35. A la oficina de planeamiento municipal actual le falta jerarquización, equipamiento, personal y recursos.

#### Ambiental

36. Erosión y deterioro de la costa y en especial del parque ribereño, bosque en galería y Parque San Carlos. Falta de inversión.
37. Zona Ribereña Urbana inundable.
38. Micro basurales en zonas urbanas. Basurales a cielo abierto, contaminación y cirujeo. Especialmente Zona Sur.
39. Campo del Abasto (RSU), desbordado. Conflicto con la concesionaria.
40. Falta de sistema/planta de tratamiento cloacal. Red colapsada.
41. Cavas en la zona norte, inseguridad y contaminación de napas.
42. Contaminación del río y del aire por Parque Industrial.
43. Arroyo Concordia entubado, problemas de napas, cloacas, etc.
44. Arroyo Manzores contaminado (basurales y desagües cloacales directos)

## AMENAZAS

1. Manejo no sustentable de los recursos naturales.
2. Falta de un plan nacional y regional de desarrollo y reactivación del Ferrocarril.
3. La no concreción de caminos transversales y conexión con zona norte (Por ejemplo con Corrientes).
4. Consolidación de una situación de paso dentro del Mercosur.
5. Demora en la reactivación de la infraestructura portuaria. Limitación del calado de la hidrovía del Río Uruguay.
6. Falta de una ruta alternativa a la RN14, sin peaje.
7. Desvalorización de zonas rurales.
8. Falta de un modelo de desarrollo socio-económico.
9. Ausencia del camino de la periferia que integre turismo y producción.
10. Falta de un análisis sobre la propiedad real de las termas.
11. Infraestructura de turismo no competitivo a escala del MERCOSUR.
12. Utilización de agroquímicos en el área que afectan a los suelos y al lago.
13. Erosión de la costa. Pérdida de territorio.
14. La internalización de que la presa actuó como culpable de todos los males, sin un estudio real de su impacto integral, tanto negativa como positivamente.
15. Superposición jurisdiccional en el territorio. Decisiones superpuestas.
16. Complejos trámites aduaneros y migratorios.
17. El no cumplimiento de normas vigentes como práctica habitual.
18. La presión por la localización de planes de vivienda de interés social sin planificación.

## Bibliografía

Arredondo F. y otros. (2010) Competitividad y Desempeño Macroeconómico de Entre Ríos. Dictum Ediciones.

Azpiazu y Schorr. (2010) Hecho en Argentina. Industria y Economía 1976-2007. Siglo XXI.

Martin Vide Juan. (2007) Ingeniería de ríos. Ed. Alfaomega.

Guidarde Gonzalez C. (2007) Tratamiento de Datos. Ed. Diaz De Santos

Palenzuela, Salvador R. (1999). "Modelos de indicadores para ciudades más sostenibles". Documento del taller sobre indicadores de huella y calidad ambiental urbana de la Fundación Forum Ambiental. Departament de MediAmbien de la Generalitat de Catalunya.

PGOU (Plan General de organización urbana) Municipalidad de Concordia

Rofman A. y otros. (2010) Territorios en tiempos de crisis. Ed. Biblos.

Uriel Gutierrez Ezequiel. (2008) Análisis Multivariado. Ed. Paraninfo

## La política de desarrollo habitacional de la provincia de San Luis

Esteban Gabriel Arias  
Vianel García<sup>1</sup>

Este trabajo tiene como objetivo principal describir la política habitacional de la provincia de San Luis, además, como objetivos secundarios intentaremos: Primero realizar un análisis histórico de la implementación de dicha política, Segundo comparar la situación de otras provincias en el desarrollo habitacional, Tercero relevar la legislación vigente en la provincia, y Cuarto investigar distintas fuentes (públicas y privadas) sobre datos cuantitativos de la temática en cuestión.

La metodología utilizada es un trabajo tipo exploratorio descriptivo relevando fuentes estadísticas de segunda mano, notas periodísticas informando sobre la temática y trabajos elaborados por otros colegas respecto a la materia.

Podemos decir que una política de estado, es toda acción que un gobierno (Municipal, Provincial o Nacional) lleva adelante en forma permanente, para que trascienda a través del tiempo sin que se vea afectada por uno o varios cambios de gobierno y fundamentalmente obedezca a un interés concreto (social, económico, político, etc.).

La provincia de San Luis, desde 1983 decidió hacer del tema viviendas una política de Estado provincial con un claro objetivo, el de disminuir su déficit habitacional. Esta política ya lleva más de 30 años.

La política de vivienda de San Luis se sostiene gracias a los fondos automáticos de coparticipación por habitante que recibe de Nación, y a pesar de ser una de las provincias que menos recursos de los programas discrecionales de vivienda recibe. La ONG Techo, que realizó en 2013 un informe nacional de villas y asentamientos, no incluyó en su relevamiento a la provincia de San Luis por no ser prioritaria.

Una alternativa es observar el Atlas de Crecimiento Humano que desarrollaron en el Centro de Investigación de la Política Urbana y Vivienda (CIPUV) de la Universidad Torcuato Di Tella. Esta herramienta, que funciona con Google Earth, mide los cambios en la estructura urbana entre los Censos de 1991, 2001 y 2010, y muestra la no existencia de villas y asentamientos informales en la capital de la provincia puntana, donde se concentra la mayor población de la provincia.

Pero, ¿con qué recursos construye la provincia? La política habitacional es financiada a través de dos mecanismos: con recursos propios y con el dinero que recibe San Luis a través del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), que tiene fijados por ley los coeficientes de dinero que corresponden a cada provincia.

En este caso, San Luis es la tercera provincia que mayor cantidad de

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de San Luis – Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales - [estarias@yahoo.com](mailto:estarias@yahoo.com) y [vianelgarcia@yahoo.com](mailto:vianelgarcia@yahoo.com)

recursos recibe a través de este fondo específico para la construcción de viviendas, pese a estar entre las jurisdicciones con menor déficit.

Otra de las formas de envío de fondos desde Nación a las 24 jurisdicciones del país para la construcción de casas son los Planes Federales de Viviendas (PFV), implementados a partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente. A diferencia del Fonavi, estos programas son manejados en forma discrecional por el Poder Ejecutivo Nacional y San Luis no figura entre las beneficiadas en el reparto.

Los datos oficiales del Consejo Nacional de la Vivienda (CNV) muestran que es la jurisdicción a la que el Gobierno nacional transfirió la menor cantidad de recursos por Planes Federales entre 2006 y 2013. Este último año fue excepcional, porque la provincia puntana pasó de recibir \$10 millones en 2012 a casi \$ 90 millones en 2013, el mayor aumento de todas las jurisdicciones. San Luis fue también la que menor participación tuvo en el total de los fondos nacionales transferidos en la mayoría de esos años.

Como se dijo arriba, San Luis se encontraba en 2010 entre las provincias con déficit habitacional bajo (0,54%). Aún así, si se la compara con las otras 23 jurisdicciones del país, la jurisdicción San Luis es la que menos viviendas tiene construidas con fondos de Planes Federales (sólo 311 entre 2003 y 2011 ), cuando en provincias con déficit más bajos que esta, como La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego, el Estado nacional construyó más casas.

Desde 1983 a la fecha, se han construido 61.380 viviendas, se puede decir que el 50% de las familias de la provincia viven en una vivienda social. En 2011, se inscribieron 7.000 familias. Según los datos oficiales, ya se entregaron 3.122 casas y hay 3.200 en ejecución. Es un promedio de cuatro casas por día, todos en terrenos fiscales.

### **INTRODUCCIÓN**

Argentina es el país con la mayor inversión pública per cápita en vivienda de América Latina y el Caribe (ALC), llegando a destinar anualmente recursos equivalentes al 1,5% del PIB, porcentaje similar al de países más desarrollados, como España o Finlandia (Silva Salamanca 2009).

Según el informe del BID (Cuenin y Moya, 2010), Argentina presenta mejores indicadores habitacionales que la media de países de ALC (y varios países con ingreso similar), sin embargo por la inmensa cantidad de fondos públicos y privados que se orientan al sector, éstos deberían ser mejores. Además agrega que las carencias de vivienda, cualitativas y cuantitativas, son importantes y afectan principalmente a los hogares de menores ingresos; aproximadamente un cuarto de los hogares argentinos presentan algún tipo de déficit habitacional, cifra que se eleva al 35% si se consideran situaciones de hacinamiento, porcentajes muy superiores a los observados en países de mayor desarrollo.

Los autores del informe citado no dicen que desde comienzo de los ´70, el estado argentino ha mantenido una fuerte intervención en el mercado de vivienda, tanto desde el lado de la demanda (subsidiando las tasas de interés del crédito hipotecario), como de la oferta (proveyendo viviendas de manera

directa). Para ello se sirvió de los distintos niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal. Con la descentralización que se produce en el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1992 los gobiernos provinciales y municipales van a ser los responsables del diseño y ejecución de la política de vivienda que hasta ese momento era ejecutada por el gobierno nacional.

Hacia el 2002 luego de la fuerte crisis económica y política, el gobierno nacional vuelve a tomar las riendas de la ejecución de la política destinada al sector implementando los Programas Federales de Vivienda (PFV), en los cuales se reduce la participación de las provincias.

## 1. LA CUESTIÓN HABITACIONAL EN LA ARGENTINA

El informe de Cuenin y Moya (2010) nos describe a la Argentina como un país preponderantemente urbano. De acuerdo a proyecciones de la CEPAL, la población total del país en el año 2010 rondaría los 41 millones de habitantes, la que se localizaría mayoritariamente en el área urbana (más del 90%); sólo 30 ciudades de más de 100 mil habitantes concentrarán cerca del 70% de la población urbana total. Su principal área metropolitana, integrada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Conurbano Bonaerense, concentra más de 11,5 millones de habitantes, cifra que representa más del 30% de la población urbana total del país.

En materia de vivienda, aproximadamente 3 millones de hogares (29% del total de hogares argentinos), presentan algún tipo de déficit habitacional (Moya y otros 2010, 2011, 2012). Más del 80% de este déficit se concentra en el área urbana del país, aun cuando su incidencia es muy elevada en el área rural, donde cerca del 60% de los hogares presentan algún tipo de carencia habitacional.

Los datos analizados del censo 2001 en los diferentes autores examinados (Moya y Cuenin 2010; Cristini, Bermúdez y Moya 2012) redundan en decir que el déficit habitacional se podría caracterizar como principalmente de tipo cualitativo; aproximadamente 1,6 millones de hogares habitaban viviendas en condiciones físicas y ambientales no adecuadas para llevar una vida saludable y segura.

En este sentido, esta misma bibliografía hace hincapié en la importancia de programas de mejoramiento de vivienda y de barrios, ya que las viviendas con déficit cualitativo pueden ser mejoradas mediante modificaciones edilicias (ampliaciones, reforzamientos, etc.), y/o dotación de servicios básicos prioritarios, como ser provisión de agua potable, saneamiento, y alcantarillado. Además observan que la incidencia regional del déficit habitacional se encuentra correlacionada positivamente con los niveles de pobreza de la región o provincia (coyuntural, medida por ingresos, y/o estructural, medida por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI-).

En este sentido, estos autores indican que las mejoras en el acervo habitacional del país se dieron en períodos de crecimiento y estabilidad económica, más propicios para el desarrollo del crédito hipotecario y de la inversión. La estabilización macroeconómica de inicios de los '90 permitió el resurgimiento del crédito hipotecario que creció al 12% anual en términos reales, triplicando su importancia en relación al PIB (pasando del 1% en la

década del '80 a más del 3% en la del '90). Adicionalmente, la política pública de vivienda ha sido fuertemente pro cíclica, acentuando los resultados observados en el sector; la producción de viviendas a través de programas públicos se incrementó un 60% en el período 1990-2001 respecto al promedio de la década anterior.

Después del censo 2010 se observa que el déficit habitacional (Cristini, Bermúdez y Moya 2012) afecta, en primer lugar, a casi el 10% de los hogares totales para los que se requiere una vivienda nueva, pues habitan en viviendas consideradas “irrecuperables” o comparten vivienda con otras familias (déficit cuantitativo) y, en segundo lugar, a entre un 12 y 15 % adicional, que habitan en viviendas con distintos grados de problemas (déficit cualitativo: carencias de techos, pisos, servicios domiciliarios, hacinamiento por habitación, etc.). La tendencia en la caracterización del déficit continúa.

Lo que nos acercan los autores de la Fundación FIEL (2012) es que según los datos del último Censo de Población y Vivienda del 2010, el acervo de viviendas total es de 13,8 millones, de las cuales 11,3 millones (el 81,8%) se encuentran ocupadas (Cristini, Bermúdez y Moya 2012).

Cuadro 1. Evolución Intercensal de la población y la vivienda - Total país

Viviendas Particulares			Variación
Años	2001	2010	2011/2010
Total	12.041.584	13.812.125	14,9
-Habitadas	9.712.661	11.317.507	16,5
-Deshabitadas	2.328.923	2.494.618	7,1
Población en viviendas particulares	35.923.807	39.672.520	10,4
Personas por vivienda habitada	3,7	3,5	

Fuente: Documento de Trabajo N° 114. Cristini, Bermúdez y Moya, Fundación Fiel, 2012 de Censos de Población, INDEC.

Una mirada general del cuadro interior indica que el número de viviendas aumento más que el número de hogares y que la población promedio por vivienda ocupada se ha reducido, sugiriendo una mejora de la situación habitacional.

Por el contrario, los datos abiertos por provincia arrojan un panorama muy diferente. Haciendo foco, tomando este período intercensal (2001-2010), en el déficit habitacional cuantitativo a partir del stock de viviendas que se consideran irrecuperables y que deben ser reemplazadas más el número de hogares que comparten vivienda, el crecimiento intercensal de ese déficit ha sido del 44%, pasando de 871 mil hogares afectados a 1,254 millones. De ellos, 513 mil se ubican en la Provincia de Buenos Aires y se concentran en el Conurbano bonaerense, que en los diez años intercensales ha acumulado en

los 24 partidos de GBA más cercanos a la ciudad central de Buenos Aires, unos 171 mil hogares afectados (Cristini, Bermúdez y Moya, Fundación Fiel, 2012).

En términos generales los datos censales permiten indicar que en los últimos 10 años se agregaron al mercado 160 mil viviendas por año. En comparación, en el mismo período se formaron 210 mil hogares anualmente, 68 mil en la región metropolitana. En consecuencia, en todas las regiones el número de hogares que comparten vivienda creció significativamente, con lo cual el déficit cualitativo también se agrava.

El Cuadro 2 que pertenece a la Fundación Fiel (2012) presenta las estimaciones de déficits de vivienda a partir de los datos disponibles del Censo 2010 en comparación con los resultados del Censo 2001. Como ya se anticipara, el crecimiento del déficit cuantitativo y sus causas es uno de los interrogantes más relevantes, por lo notable de su aumento.

Cuadro 2 Déficit habitacional 2001-2010

	Déficit cuantitativo				Déficit cualitativo I <sup>c</sup>			Déficit cualitativo <sup>e</sup>	
	Nro. de hogares	% del stock de viviendas no precarias	% del total de hogares	Viviendas precarias no recuperables <sup>d</sup>	Nro. de viviendas deficitarias	% del stock de viviendas no deficitarias <sup>b</sup>	% del total de hogares	Nro. de viviendas	% del stock de viviendas no deficitarias <sup>b</sup>
Año 2001 <sup>a</sup>	871.103	11,4	8,6	507.950	1.576.471	20,7	15,6	2.036.640	26,7
Año 2010	1.254.450	11,5	10,3	400.282	1.518.954	13,9	12,5	1.818.262	16,7
Diferencia (en %)	43,7			(21,1)	(3,7%)			(10,7)	

Notas:

a) En el CNPV de 2001, las viviendas ocupadas fueron estimadas mediante la aplicación de una metodología. Para detalles de su elaboración ver INDEC (2004) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Censo 2001) Metodología de reconstrucción de las viviendas. DNES

b) Corresponde a las viviendas que no poseen las características descriptas para las casas de tipo B.

c) Viviendas recuperables: incluye Casas tipo B, inquilinatos y hoteles. Casas tipo B se refieren a todas las que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material y/o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda y/o no disponen de inodoro con descarga de agua.

d) Precarias irrecuperables: ranchos o casillas, local no construido para habitación y vivienda móvil.

e) Déficit cualitativo I, más hacinamiento por cuarto. Para el cómputo de hacinamiento se tomó la presencia de dos ó más personas por cuarto.

\*/ Se estimó a partir de la distribución de hogares por tipo de vivienda. Los hogares que no comparten vivienda se tomaron equivalentes a una vivienda. A los hogares que comparten vivienda (2 ó más por vivienda) se los dividió por dos para estimar la cantidad de viviendas.

\*\*/ Se estimó a partir de la distribución de hogares por tipo de vivienda, sólo tomando el caso de los hogares que comparten vivienda (2 ó más por vivienda), de modo de no sobreestimar el déficit, pues los restantes hogares ya están incluidos en el déficit cuantitativo. Se los dividió por dos para estimar la cantidad de viviendas.

Fuente: Elaboración Cristini, Bermúdez y Moya (2012) en "La vivienda social: Criterios de eficiencia y descentralización de la política habitacional" en base a INDEC.

La comparación entre el Cuadro 1 y 2, presenta un contraste. El primer cuadro muestra más viviendas (ocupadas) a disposición de cada habitante y el Cuadro 2 muestra un déficit que creció para afectar al 10% de los hogares en contraposición con el 8,6% correspondiente al 2001, agravando el déficit cuantitativo en un 43%. Vale también recordar que desde el año 2003 se registra un importante boom de construcción en los principales centros urbanos del país.

Esta evolución del déficit cuantitativo los autores de la fundación FIEL lo explican a partir de la ausencia de crédito hipotecario (se mantuvo en niveles mínimos históricos, por debajo del 1% del PBI, y redujo las posibilidades de acceso de los hogares de ingresos medios, que se fueron sumando al déficit); la nueva construcción sólo se aplicó parcialmente a cubrir el problema habitacional: 166.000 unidades del aumento intercensal del stock de viviendas permanecen sin ocupación, por ser viviendas de fin de semana, vacacionales, de uso profesional, de inversores o de familias que se han trasladado a otros centros urbanos y que mantienen su vivienda sin disponer de ellas, al menos en la etapa de transición de su migración; otro factor es el aumento de los movimientos migratorios internos y regionales hacia la Argentina. En efecto, tanto las migraciones internas desde las zonas rurales y los pequeños centros urbanos hacia los centros urbanos más grandes (en particular a la RMBA) y la inmigración de los países limítrofes a esos mismos centros, aceleraron la formación de hogares y crearon demandas locales de vivienda que quedaron insatisfechas. La principal dirección de la migración fue desde las provincias del NEA y NOA hacia un grupo identificable de partidos del oeste del Conurbano bonaerense.

El déficit predominante hasta los 90 era de carácter “cualitativo”, relacionado con la calidad de la vivienda y sus servicios domiciliarios. En los 2000, luego de la crisis y a pesar del alto crecimiento económico y del boom inmobiliario, el “déficit cuantitativo” se volvió muy importante (Cristini, Bermúdez y Moya, 2012)

## 2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA

Cuenin y Moya (2010) en su informe nos dicen que históricamente, y especialmente a partir de la segunda mitad de la década del ´40, acelerándose en los ´70 con la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el Estado argentino ha tenido un rol muy activo en el mercado de vivienda, ya sea directamente a través de la producción/provisión de viviendas, o indirectamente mediante regulaciones, subsidios de tasas de interés, entre otros mecanismos.

En 1972 el gobierno nacional crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), convirtiéndose en el principal financiamiento de la política habitacional en las siguientes tres décadas. Originalmente el FONAVI se financió cargando las contribuciones salariales, y posteriormente con un impuesto sobre los combustibles.

En el mismo trabajo se menciona que desde su creación hasta la actualidad el FONAVI ha tendido a descentralizar su operatoria pasando por tres períodos claramente diferenciados:

a) Centralización (1972-1991): En este período las decisiones de localización, diseño, población objetivo, entre otros elementos, pertenecían al

nivel federal de gobierno. Las provincias, a través de sus agencias, los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), sólo eran ejecutoras de las directivas del gobierno nacional.

b) Descentralización (1992-2004): En el año 1992 se sanciona una nueva normativa (Ley 24.130) por la que se delegan el manejo de la política de vivienda a las provincias. El gobierno nacional sólo controlará el uso de fondos a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV). Ésta audita el FONAVI en cada jurisdicción, pero no tiene poder para cambiar las regulaciones provinciales. En el período 2002-2004 se produce una fuerte contracción de la producción de viviendas (más del 50% respecto al máximo alcanzado en el año 1998) como consecuencia de la crisis socioeconómica y política de finales del año 2001.

c) Pérdida de importancia relativa del FONAVI (2004-actualmente): Hasta el año 2004, el FONAVI constituyó el principal programa de la política habitacional argentina, condición que pierde en esta última etapa con la implementación de los Programas Federales de Vivienda (PFV), instrumento político con el que se revierte el proceso de descentralización a las provincias.

Según Cristini, Bermúdez y Moya de la Fundación Fiel (2012), a partir de haber tomado a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación como fuente, estos programas federales pretenden la disminución del déficit habitacional existente en el país, facilitando el acceso a una vivienda digna y a diferentes soluciones de infraestructura básica. Éstos vuelven a descentralizar un poco el funcionamiento de la política. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUV) tiene el rol de organismo financiador y audita la correcta aplicación de los recursos. Las obras las ejecutan la provincia, el municipio o entidades intermedias sin fines de lucro, quienes diseñan el proyecto, contratan y certifican el avance de las obras.

Los programas se inician con la firma de un Convenio Marco entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los gobernadores de las jurisdicciones provinciales. En dicho Convenio se especifica: la cantidad de viviendas o soluciones habitacionales que serán financiadas; el monto máximo a financiar por unidad y la superficie mínima según región geográfica; el cupo por provincia; requisitos que deben cumplir los proyectos para ser incluidos en el Programa y pasos a seguir por los organismos jurisdiccionales para el financiamiento de los proyectos. El presupuesto de los PFV ya no se determina de manera automática como ocurre en la operatoria FONAVI, sino que se decide anualmente en base al presupuesto.

La modalidad de ambos tipos de programa es mayoritariamente la de concentrar las decisiones sobre provisión y financiamiento de la vivienda en el Estado, dejando a la demanda el rol pasivo de presentarse como candidato a beneficiario del sistema, a la espera de ser elegido. Bajo algunas modalidades, las autoridades locales se coordinan con conjuntos de demandantes (gremios, vecinos de un barrio afectado por problemas estructurales, cooperativas, etc) para lograr una solución particular.

Estos programas proveen soluciones habitacionales, en su mayoría viviendas nuevas en conjuntos habitacionales cuya construcción se contrata con el sector privado (constructores, cooperativas, ONGs). También y,

crecientemente, se han incluido planes de mejoramiento de las viviendas y mejoramiento barrial e infraestructura domiciliaria.

Luego de la descripción de los dos programas de inversión en viviendas los autores de FIEL concluyen en que la ejecución de los Planes bajo las diversas modalidades organizativas no muestra cambios significativos en el ritmo de construcción aunque reconocen un leve incremento bajo la modalidad de los Planes Federales. Además, la política habitacional parece responder a los ciclos económicos (es pro-cíclica). En la práctica los déficits, tanto cuantitativo como cualitativo, son crecientes. Durante los valles del ciclo aumentan la acumulación de hogares que no pueden acceder a la vivienda; las viviendas se deterioran y pierden su condición de habitable; y las familias que se hacían por no poder ampliar su vivienda (de construcción progresiva). Esta acumulación de falencias no se recupera luego en la fase de mayor actividad, cuando suelen relanzarse los programas públicos.

El cálculo de la distribución de fondos de los planes federales desde del 2006 al 2010 (datos del Consejo Nacional de la Vivienda), por hogares deficitarios en cada jurisdicción (según datos del índice de calidad global de las viviendas, y el grado de hacinamiento) es un indicador de la inequidad con que se distribuyen los fondos, y la falta de correlación con las necesidades de la población en cada provincia. La provincia de Santa Fe, desde el 2007 comienza a recibir cada vez menos transferencias por planes habitacionales de parte de la Nación. En el 2010 recibe \$43 por hogar deficitario, contra \$23.000 en la Pampa, \$22.000 Tierra del Fuego, \$9000 de Santa Cruz. También esta discriminación la sufren Corrientes, que solo recibe \$42 por hogar deficitario, y San Luis, que recibe \$17. (Fundación Apertura, 2011)

### La política habitacional de San Luis, ¿otro país?

Los cambios socioeconómicos producidos en la Provincia de San Luis a partir del régimen de promoción industrial, tuvo en su primer decenio de vigencia un crecimiento en todos sus indicadores económicos lo cual permitió pasar a una sociedad industrial. Esta acelerada transformación económica produjo su correlato en el crecimiento poblacional, el empleo, constituyendo un polo de desarrollo.

Respecto a la población, la provincia revierte su perfil histórico, pasó de ser expulsora de habitantes (que emigraban en búsqueda de mejores oportunidades laborales) a receptora de los mismos, atraídos obviamente por la oferta de trabajo producida por la promoción industrial (Rouquaud y Herrera 2008).

El crecimiento producido en el decenio 1980-91 no se replicó con el mismo ritmo en el siguiente. Bussetti (y otros) aportan en su investigación que el escenario cambió y a principios de 2003, el mercado laboral de la provincia presentaba signos de evidente deterioro a partir de dos vertientes principales: no sólo la crisis reciente sino también la caída en los beneficios asociados a las leyes de promoción industrial que, desde finales de los '70, habían implicado una importante mejora en la situación provincial. Como consecuencia, se multiplicó la tasa de desocupación y alrededor de un 30% de la Población Económicamente Activa encontraba problemas para insertarse en un empleo.

Si bien existían en la provincia planes sociales de empleo (San Luis Competitivo y Solidario, Pañuelos Verdes, etc.), el gobierno provincial en el 2003 pone en marcha el Plan de Inclusión Social (PIS), un plan mucho más ambicioso sobre todo por el peso que significó en el presupuesto de la provincia. Para el análisis del monto y la incidencia del Plan de Inclusión Social sobre el presupuesto provincial ver el trabajo de Esteban Arias

Fuente: Elaboración Arias – García, tomando de <http://www.hacienda.sanluis.gov.ar>.

Este cuadro representa la última década de gobierno provincial y observamos el incremento del total del presupuesto provincial con un aumento sustancial (a valores históricos) casi del 1000 %, además analizamos como se hace la distribución del gasto (gastos corrientes y de capital) usando siempre la misma matriz. Por lo cual más de la mitad del presupuesto se utiliza a inversiones e infraestructura (gasto de capital). Examinamos la forma de financiamiento del presupuesto provincial, teniendo en cuenta de donde provienen los recursos (Recursos provinciales y recursos nacionales por diferentes formas, coparticipación o a través de partidas especiales). Detectamos un aumento que va del 58,00% en el año 2006 a el 72,00% al año vigente en las partidas que provienen de Nación. También como el Plan de Inclusión Social (P.I.S.) se va reduciendo de 49.000 beneficiarios en el año 2003 a 9500 al año 2015 produciendo una caída en la partida presupuestaria; y como a partir de la asunción como gobernador C.P.N. Claudio Poggi (2011/2015) el programa de Vivienda no ha dejado de crecer a razón de casi el 2000% con respecto al año base (2006).

Hoy el programa de viviendas lo lleva adelante el Ministerio de la Vivienda.

### ¿Cómo nace la política de vivienda?

Según Lentini y Palero (2005), la provincia de San Luis ha adoptado un enfoque del problema habitacional más vinculado con la visión del Estado de bienestar que supone una fuerte intervención del Estado en obra pública y, como parte de ella, la construcción de viviendas de interés social, concebida como reactivadora de la economía y generadora de empleo. Históricamente, como ya se dijo, San Luis fue una provincia postergada, de escaso desarrollo y muy lento crecimiento hasta que comenzó a ser beneficiada por sucesivos regímenes de promoción industrial. El rápido crecimiento demográfico de la última década (casi el triple del conjunto del país), movido fundamentalmente por las migraciones interiores, es el resultado del dinamismo económico de los últimos años. En síntesis, San Luis presenta las siguientes características: baja autonomía de recursos con alto nivel de coparticipación en relación a la cantidad de habitantes, con regular impacto en la competitividad, regulares resultados de calidad educativa y sanitaria. Y agrega una ventaja competitiva: la de contar con muy buena situación fiscal. La política habitacional de la provincia de San Luis ha mantenido, en términos generales, las características del enfoque denominado central-sectorial (Lentini

y Palero 2005). Este enfoque fue la respuesta que desde el Estado de Bienestar o Estado Social se le dio al problema de la vivienda. Desde el punto de vista político, el rol del Estado era el de "proveedor de viviendas".

Desde 1983 con la gestión de Adolfo Rodríguez Saá (1983-1988, 1989-1995, 1995-1999 y 1999-2001), siguiendo la de la arquitecta Alicia Lemme (2001-2003), luego la de Alberto Rodríguez Saá (2003 - 2011) y hoy el C.P.N Claudio Poggi está en marcha la política habitacional.

Actualmente, coexistiendo con antiguos planes de viviendas sociales cuyas cuotas varían entre \$ 60 y \$ 90 la gestión de Claudio Poggi lanzó tres nuevos planes de vivienda: los denominados 'Progreso', con una cuota de \$500, 'Sueños', cuya cuota es de \$ 350, y 'Solidaridad', con una cuota de \$ 100, siendo un total de 300 cuotas hasta la cancelación del crédito. La ley dice que las cuotas son en pesos, sin índices de actualización y manteniendo el valor de las mismas hasta la cancelación de la deuda.

Para las viviendas de los planes Progreso y Sueños la superficie es de 55.12 m<sup>2</sup>, con servicios de red de distribución de agua potable, sistema de desagües cloacales, red de distribución de energía eléctrica y alumbrado, emplazadas en terrenos con una superficie mínima de 312 m<sup>2</sup>. Atento al llamado de inscripción para las nuevas viviendas, 13.587 personas reunieron los requisitos legales para acceder a los nuevos planes, destacándose que dos terceras partes pertenecen a grupos de familias compuestos por dos y hasta tres integrantes; es decir, se concluye que son nuevas parejas y familias las que renuevan la esperanza de acceder a su vivienda, tal como lo hicieron en su oportunidad sus padres. Las diferencias entre los planes Progreso y Sueños radican en el nivel de terminación, como postigones, entre otros, siendo que ambas son completamente habitables al momento de su entrega. El tercer plan, diseñado para las familias de menores recursos económicos, es Solidaridad, con cuotas de \$ 75 para unidades de un dormitorio y de \$ 100 para aquéllas de dos alcobas. En este caso, la modalidad incluye la entrega de un terreno y de un crédito en materiales para que los mismos inscriptos se ocupen del levantamiento de sus casas. Si bien se trata de autoconstrucción, este tipo de urbanizaciones cuenta con la asistencia técnica y coordinación de profesionales del Programa de Inclusión Social, organismo dependiente del Ministerio de Inclusión Social y Política Habitacional (Ministerio de la Vivienda de San Luis, 2015)

### ¿Cómo se adjudican las viviendas?

Cada uno de los adjudicados paga una cuota de acuerdo a sus ingresos y capacidad de pago.

Las viviendas sociales ya construidas son de tres ambientes, divididos en dos habitaciones, una sala comedor-cocina, con lavadero, y un baño. Se construyen en terrenos baldíos municipales y su superficie es de 52 a 60 metros cuadrados.

Previamente a la adjudicación y entrega de la vivienda, el Subprograma de Demanda, Acceso e Informatización determina quiénes serán los beneficiarios teniendo en cuenta ciertos requisitos (no ser titular de inmuebles en territorio nacional, no haber sido adjudicatario de un plan de vivienda y no haber sido

condenado por delito de usurpación, entre otros) y también las características socio-económicas.

Las familias son divididas en cuatro grupos identificados por las fichas de inscripción: madres solteras o divorciadas; familias con uno o más integrantes con capacidades diferentes; familias numerosas (más de cuatro integrantes); familias tipo (hasta cuatro integrantes). Se analizan sus condiciones de alquiler o préstamo de vivienda y sus declaraciones juradas de ingreso para definir quiénes son los más necesitados.

Si alguno de los beneficiarios incurriera en mora, el Ministerio contempla diferentes planes de refinanciación para que regularicen su situación. Así, el monto adeudado es amortizado en cuotas mensuales que incrementan la cuota habitual. Si el adjudicatario opta por cancelar las cuotas al contado, obtiene una quita del 20%; y aquel que se encuentre al día puede participar de un sorteo para que se le cancele la deuda restante.

### ¿Cómo se financia esta política?

Todas las obras de vivienda del Gobierno de San Luis están bajo la jurisdicción del Ministerio de Progreso y esta política habitacional es financiada con el FONAVI y recursos propios (el producto de las cuotas se vuelve a invertir en la construcción de las casas).

Viviendas entregadas en San Luis desde 1983 61.380. (San Luis Ministerio de la Vivienda, agosto de 2015)

### CONCLUSIÓN

La forma que ha adoptado la política de vivienda parece indicar que pese los números favorables, la participación de la población en tanto receptora de viviendas es parte de una construcción política elaborada a partir de la asunción en 1983 por parte del Dr. Adolfo Rodríguez Saa, que ha implementado una forma de Neopatrimonialismo, obteniendo una democracia de baja densidad por lo cual todos los resortes de poder han sido cooptados (Poder Judicial, Poder Legislativo e instituciones intermedias entre ellas organizaciones de carácter deportiva, social, cultural y recreativa incluido medios de comunicación) desarrollando una participación mediada por estas organizaciones, creando en el imaginario social que existe en la provincia una participación plena de los ciudadanos. En este sentido no se promueve ciudadanos autónomos con conciencia plena de derechos demandables al Estado.

Este conjunto de ciudadanos, constituidos en culturas políticas particularistas, sujetas a la acción del gobernante, no a los derechos que le corresponden como tales, con disposición durable a reproducir las conductas aprendidas en la relación de dominación (“El Adolfo me dio la casa”), estaríamos hablando de una democracia sumamente débil o democracia de baja densidad, con una construcción de ciudadanía dependiente que están a merced de la voluntad de gobernantes que se han apropiado de los bienes públicos y han logrado la dominación ideológica a partir de legitimar relaciones de dominación patrimonialistas, en detrimento de valores y prácticas

democráticas y democratizantes.

**Bibliografía**

Rouquaud, I y Herrera, M. R. (2008) **Patrimonialismo y Políticas sociales. La ciudadanía deficitaria**

Esteban Gabriel Arias. (2013) **El estado como eje articulador de las relaciones sociales**. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Investigación y Promoción para la salud, la educación y el ambiente. N° 9. Issn 1669-9084.

Páez, M.; Bussetti, M; Saibene, M; Fernández, M.C (2008) *Distribución presupuestaria y política social en la provincia de San Luis*. II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales

Cuenin, F; Moya, R (2010) *Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976-2007): ¿Cambiaron también los resultados habitacionales?* Banco Interamericano de Desarrollo. Notas técnicas # IDB-TN-190

Cristini, M; Bermúdez, G; y Moya, R (2012) *La vivienda social: criterios de eficiencia y descentralización de la política habitacional*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, octubre 2012

Fundación Apertura (2011) *Política habitacional ¿falta de recursos o debilidad en la gestión?*

Lentini, M y Palero, D (2005) *Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización*. Revista invi N° 56, Mayo 2006, Volumen 21: 117 a 138, Diciembre 2005

*San Luis potencia la construcción de viviendas sociales*. San Luis Programa Política Habitacional. Consejo Nacional de la Vivienda. N° 36. Abril 2012.

*El "Modelo San Luis", paradigma de política habitacional*. San Luis Ministerio de la Vivienda. N° 46. Agosto 2015.



## Las dos Argentinas y el sistema financiero nacional: el rol de los bancos en el desarrollo regional<sup>1</sup>

Agustín Kozak Grassini<sup>2</sup>

### RESUMEN

Esta investigación se propone evaluar si el sistema financiero nacional de la posconvertibilidad contribuye al desarrollo territorialmente equilibrado del país o si, por el contrario, induce a acentuar las fracturas entre las dos argentinas. El análisis se realiza usando un marco conceptual cuatridimensional implícito en la literatura del desarrollo económico. Al primer eje le importa la cuestión "cuantitativa" (¿es razonable el monto que prestan los bancos?), el segundo aborda el tema "sectorial" (¿privilegia nuestro SF aquellas actividades que pueden promover la diversificación de la estructura productiva, su integración y su modernización?), en tercer lugar lo "territorial" (¿el otorgamiento de préstamos ayuda a romper el patrón de crecimiento divergente de nuestro territorio?) y finalmente una dimensión "actoral" (¿el SF permite quebrar lógicas de acumulación concentradoras de riquezas?). La exposición tiene tres partes: La primera, introductoria, pone en relieve las brechas que dividen las regiones de nuestro territorio; La segunda evalúa el desempeño del SF en las cuatro dimensiones citadas; finalmente, se resumen los hallazgos más relevantes. Se concluye que a pesar de la enorme potencialidad del SF para el desarrollo, los resultados lejos están de los esperados a partir de su reconfiguración con la reforma realizada en 2012.

### INTRODUCCIÓN

En nuestro país coexisten realidades opuestas. Regiones con niveles de vida de los países de la OCDE, conviven con aquellas comparables a Centroamérica o África. Los contrastes entre las "dos Argentinas" están sintetizados en los indicadores socioeconómicos expuestos en la Tabla 1. En la "Argentina Pampeana" (CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), un cuarto de nuestro territorio, se concentra más del 50% de la población y del empleo formal privado. El mercado laboral evidencia una dinámica atractiva que se manifiesta en altas tasas de actividad, moderada informalidad, salarios privados por encima de la media nacional y baja incidencia del empleo público. La industria tiene una destacada participación tanto en la estructura productiva como en la demanda de mano de obra. También la composición de las exportaciones demuestra la competitividad de las manufacturas pampeanas y su conveniente diversificación. La *performance* social, medida en términos de

<sup>1</sup> Este trabajo es una adaptación de la tesis de maestría de Economía Política y Gobierno (USAM y Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco), "Sistema Financiero y Desarrollo: Un Diagnóstico en 4D".

<sup>2</sup> Profesor de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNNE - [agustinkozak@gmail.com](mailto:agustinkozak@gmail.com)

mortalidad infantil y analfabetismo, supera la media nacional. La infraestructura básica y la cobertura sanitaria acompañan este buen desempeño.

Contrariamente las regiones del NEA (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) y NOA (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), que constituyen una fracción ligeramente superior del territorio nacional (27%) pero mucho menos poblada (21% de los habitantes), evidencia quizás de la escasez de oportunidades para su población, muestra indicadores decepcionantes. Aquí la desocupación no es un problema, no porque abunde el empleo sino porque está enmascarado detrás de bajísimas tasas de actividad. Hay más. La histórica debilidad del sector privado en la dinámica del empleo en “la Argentina del Norte” se manifiesta en: a) la –ya citada– baja tasa de actividad, revelación de la percepción negativa que hace el ciudadano medio acerca de sus posibilidades de conseguir trabajo, expectativas adversas que se forjaron con el paso de las generaciones<sup>3</sup>; b) la alta participación estatal en el mercado laboral, a menudo superando al sector privado como demandante de trabajo, para contener los excedentes de mano de obra excluidos por este, pero al costo de restar recursos para financiar políticas de desarrollo; c) los bajos salarios (70% a 75% de la media nacional), evidencia de un patrón de especialización en actividades de escasa complejidad relativa que a nivel internacional se traduce en una inserción altamente subordinada a RRNN; y d) la gran informalidad laboral, que deja sin cobertura de la seguridad social a vastas franjas de la población (50% a 60%), se asocia a actividades de subsistencia ampliamente difundidas en la economía norteña.

Los sectores menos complejos y que menos valor agregado generan (asociados a RRNN en bruto o con escasa transformación) tienen una mayor participación relativa en el PBG y el empleo de la “Argentina del Norte” que en la “Argentina Pampeana”, en dónde la economía se encuentra más diversificada y con mayor incidencia de sectores modernos. La construcción en tierras norteñas también ocupa un rol destacado aunque probablemente esté asociado a la obra pública y a los excedentes agropecuarios originados en la reversión de los términos del intercambio. Se trata de un fenómeno temporario, que esconde la gran dependencia de esta región frente a los precios internacionales de los *commodities* (80% de las exportaciones) y respecto de las transferencias nacionales (que llegan a representar un 80% de los ingresos provinciales). Sin embargo, es dónde la brecha en infraestructura básica es más notable (50% a 60% de la población excluida). Este alarmante panorama se completa con los peores indicadores de mortalidad infantil y analfabetismo del país.

---

<sup>3</sup> Lo cual habrá que tener en cuenta en el debate acerca del rol que juegan las transferencias nacionales (como la AUH y el Progresar): ¿desalienta el involucramiento al mundo del trabajo o contribuye a convivir en un entorno dónde las posibilidades laborales son muy reducidas? En el Norte esta segunda hipótesis parece plausible aunque un análisis de mayor profundidad sea requerido.

TABLA I – Indicadores Socioeconómicos: Las causas y consecuencias de “las dos Argentinas”

Integrantes	Ultimo Dato	Fuente	ARGENTINA del NORTE		ARGENTINA de la
			NEA	NOA	PAMPA
			Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones	Catamarca, Jujuy, Salta, S. del Estero, Tucumán	CABA, Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe
Población (en miles)	2010	Censo	3.680	4.578	23.364
Superficie (Km <sup>2</sup> )	2010	INDEC	289.699	470.184	684.880
Tasa de actividad (%)	4° tri 2014	EPH	38,4	42,4	46,2
Tasa de desocupación (%)	4° tri 2014	EPH	3,4	6,3	7,7
Remuneración Empleo privado formal (\$)	3° tri 2014	MTEySS	8.338	8.694	11.393
Empleo Formal Privado	3° tri 2014	MTEySS	285.883	427.212	3.142.110
Empleo en la Administración Pública Provincial	2012	DINREP	210.386	171.850	962.635
Empleo Público/Empleo Privado			0,74	0,67	0,31
Asalariados sin descuento jubilatorio (%)	3° tri 2014	EPH	36,6	42,3	34,2
Población sin Cobertura de Salud (%)	2010	Censo	0,55	0,44	0,30
Personas bajo la línea de pobreza (%)	1° sem 2013	INDEC	8,8	4,4	4,8
Tasa de mortalidad infantil (‰)	2013	SISA MSAL	12,8	12,6	10,4
Tasa de Analfabetismo (%)	2010	Censo	4,5	3,0	1,4
Porcentaje de Hogares con Agua Corriente (%)	2010	Censo	78,1	88,7	88,3
Porcentaje de Hogares con Cloacas (%)	2010	Censo	32,5	47,2	60,8
<b>DATOS FISCALES</b>					
Presupuesto Ejecutado de Gastos (millones \$)	2013	MECON	61.362	52.880	312.825
Recursos Nacionales (millones \$)	2013	MECON	38.633	32.716	88.117
Recaudación Provincial (millones \$)	2013	MECON	6.347	9.489	136.229
Recursos Nacionales/Recursos Totales			0,86	0,78	0,39
Deuda Pública per Cápita (\$)	2013	MECON	4.646	2.918	3.986
<b>ESTRUCTURA DEL EMPLEO FORMAL PRIVADO</b>					
Agricultura, ganadería y pesca	4° tri 2014	MTEySS	11%	14%	4%
Minería y petróleo			0%	2%	0%
Industria			15%	16%	21%
Electricidad, gas y agua			1%	1%	1%
Construcción			12%	9%	6%
Comercio			24%	19%	17%
Servicios			37%	39%	50%
Total			100%	100%	100%
<b>INSERCIÓN INTERNACIONAL (Composición de la Cesta Exportadora)</b>					
RRNN	2012	INDEC	51%	70%	21%
MOA			33%	12%	39%
MOI			15%	12%	37%
Combustibles			1%	5%	3%

FUENTES: Elaboración propia en base a datos de las fuentes consignadas en la tabla.

Como foto, este cuadro describe parcialmente la realidad. La película muestra que desde el 2003 en adelante la región del Norte ha crecido por encima de la media nacional y ha mejorado en todos los indicadores. En gran medida gracias al aporte nacional. Sin embargo, los contrastes marcados son evidencia de que queda mucho camino por recorrer para, por fin, federalizar el desarrollo. Ello requiere dotar a cada región de sus propios motores de crecimiento, creando las condiciones para un verdadero desarrollo endógeno aunque no por eso desintegrado del resto de la nación. El sistema financiero nacional (SF)<sup>4</sup> es un elemento vital para alcanzar este objetivo.

¿Por qué empezar la discusión del desarrollo regional desde el SF? El problema del desarrollo y el SF tienen en común que ambos abordan la cuestión de la asignación de recursos. Mientras que el desarrollo implica el tránsito de factores a las actividades de alta productividad, el SF tiene como misión captar ahorros para asignarlo entre las mejores oportunidades de inversión identificadas.

En línea con este razonamiento el gobierno ha encarado la reforma del SF incorporando el cierre de la brecha territorial como objetivo explícito de la nueva normativa institucional. La reforma de la Carta Orgánica del BCRA realizada en 2012 tiene por objeto devolver a la autoridad monetaria los históricos objetivos de “empleo y desarrollo económico con equidad social”, que datan de su nacionalización en 1946, con especial énfasis en “las PyMEs y las economías regionales”.<sup>5</sup> Así el BCRA vuelve a constituirse en una herramienta “multipropósito” que además de la modesta meta de control del circulante puede ser utilizado para el más ambicioso fin del desarrollo económico federal o territorialmente equilibrado.

En consecuencia, proponemos evaluar el desempeño del sistema financiero (SF) nacional desde una perspectiva fundada en cuatro dimensiones (4D), las que se encuentran implícitas en la literatura del desarrollo económico. En primer lugar la dimensión “cuantitativa” (¿es razonable lo que los bancos inyectan a la inversión productiva?), la “sectorial” (¿privilegia nuestro SF aquellas actividades que pueden promover la diversificación de la estructura productiva, su integración y su modernización?), la “territorial” (¿el otorgamiento de préstamos ayuda a romper el patrón de crecimiento divergente de nuestro territorio?) y finalmente una dimensión “actoral” (¿el SF permite quebrar lógicas de acumulación concentradoras de riquezas?).

### LA CONTRIBUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO AL DESARROLLO ARGENTINO

#### 1. ¿El SF inyecta recursos suficientes para la inversión productiva?

Para los primeros pensadores del desarrollo el principal determinante de la pobreza de un país reside en un bajo nivel de inversión, esto es una exigua dotación de capital *per cápita*.<sup>6</sup> En este sentido, Gerschenkron (1962) advierte que el desafío en las

---

4 Por SF entenderemos al conjunto de instituciones financieras tuteladas por el BCRA. Si bien el SF incluye tanto a los bancos como al mercado de capitales, la baja incidencia de éste último lo hace marginal en el análisis y justifica su exclusión: Mientras que las operaciones del sector bancario alcanzan el 30% del PBI, las del mercado de capitales apenas el 0,3% (Banco Mundial, 2012).

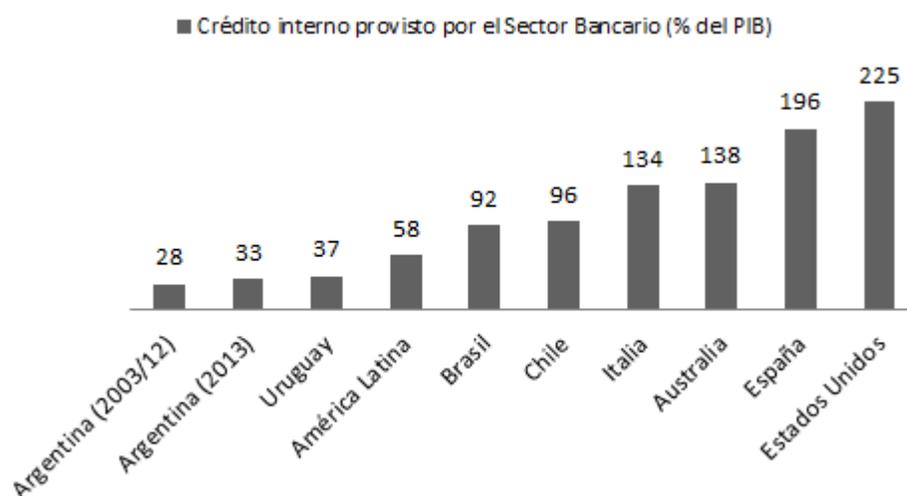
5 El 24 de febrero de 1946 se sanciona Ley N°12.962 que nacionaliza el BCRA otorgándole su segunda Carta Orgánica. Su última reforma se realiza bajo Ley N°26.739 sancionada el 22 de marzo de 2012.

regiones de la “retaguardia económica” consiste en reunir el capital escaso y difuso para dirigirlo a las actividades industriales, y así superar las “restricciones cuantitativas [al financiamiento]” del desarrollo.

En este sentido los gobierno de los países exitosos activaron diversos mecanismos con el objetivo de canalizar los recursos hacia las industrias, de manera de superar la “natural” restricción crediticia.<sup>7</sup> Se trata de acciones dirigidas desde el Estado, más allá de la simple regulación prudencial, que en ocasiones implican la postergación de consumo para priorizar la inversión.

En contraste, nuestro SF presta poco y cuando lo hace tiene preferencia por el consumo. Así, solo una fracción de lo prestado se asigna a la expansión del potencial productivo. Corroboremos esta afirmación con datos.

**GRAFICO 1: Profundidad Financiera de Argentina (en distintos marcos institucionales) y de Países (o Grupo de Países) Comparables. Período 2003/13.**

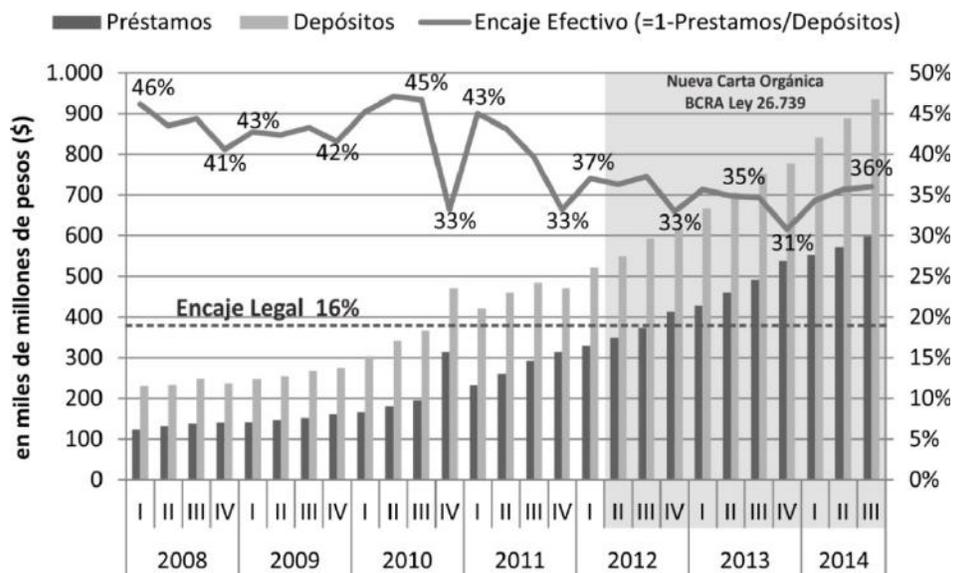


Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Banco Mundial

**GRAFICO 2: Evolución de los Depósitos, Préstamos, Encaje Legal y Encaje Efectivo**

6 Harrod, Roy (1939); Domar, Evsey (1946); Lewis, Arthur (1954); Solow, Robert (1956) y Rostow, Walt (1960) entre otros.

7 Stiglitz (1994) plantea que dados los problemas de información endémicos al mercado financiero, el exceso de demanda (racionamiento de crédito) es una situación de equilibrio ya que el mecanismo de ajustes por precios (tasa de interés) es incapaz de eliminar este sobrante.



NOTA: El Encaje Legal se calculó como el promedio ponderado de depósitos según naturaleza, zona geográfica y denominación, de acuerdo con la Comunicación “A” 5471. El Encaje Efectivo se calcula como el porcentaje de los depósitos no destinados a operaciones de préstamos.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

En primer lugar veamos cómo se comportan los SF de países que por algún motivo son comparables. El Gráfico 1 muestra la “profundidad financiera” de varias economías. Se observa que si bien la reforma de la Carta Orgánica del BCRA impulsó el crédito interno<sup>8</sup>, los préstamos de los bancos argentinos en relación al PBI constituyen una fracción muy baja respecto a países comparables, por raíces culturales (España e Italia), por dotación de factores (EEUU y Australia) o por proximidad geográfica (Brasil y Chile).

Pero no solo presta poco comparado a otras naciones comparables, también el crédito es escaso en términos de los depósitos que capta. El Gráfico 2 muestra que los bancos conservan importantes saldos por encima de los encajes obligatorios exigidos por la autoridad bancaria, situación que ha sido solo parcialmente resuelta por la reforma de la Carta Orgánica del BCRA.

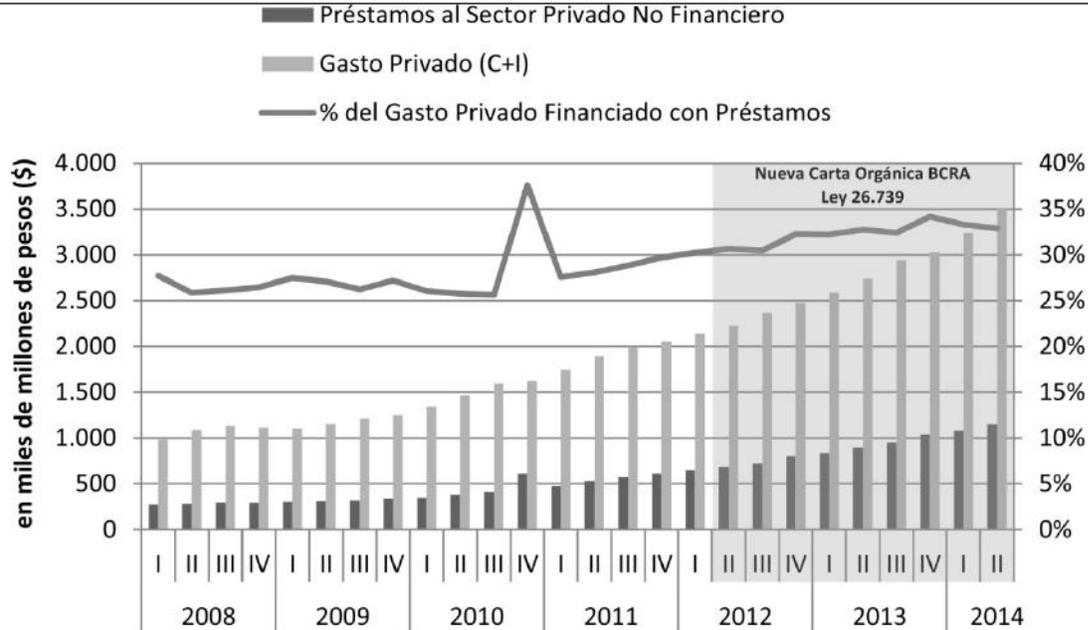
Esta escasa predisposición a otorgar créditos no se puede atribuir a la ausencia de una demanda que requiera los recursos. De hecho, solo una fracción del gasto privado (consumo + inversión) es financiada por préstamos bancarios (Gráfico 3).

Los bancos que como cualquier empresa pretende maximizar su rentabilidad, mantienen en cartera saldos prestables a pesar de existir una cuantiosa demanda insatisfecha. Esta preferencia por liquidez es evidencia de un marco institucional que aún ofrece oportunidades para la especulación financiera restando recursos a la economía real.

Más aún si los gráficos anteriores permiten comprobar que la banca en su conjunto no contribuye a aliviar las restricciones crediticias a la economía real, también es cierto que los “pocos” recursos que son inyectados en vez de priorizar la inversión productiva se dirigen preferentemente al consumo y los servicios (Gráfico 4). El cambio de régimen de acumulación exacerbó esta tendencia.<sup>9</sup>

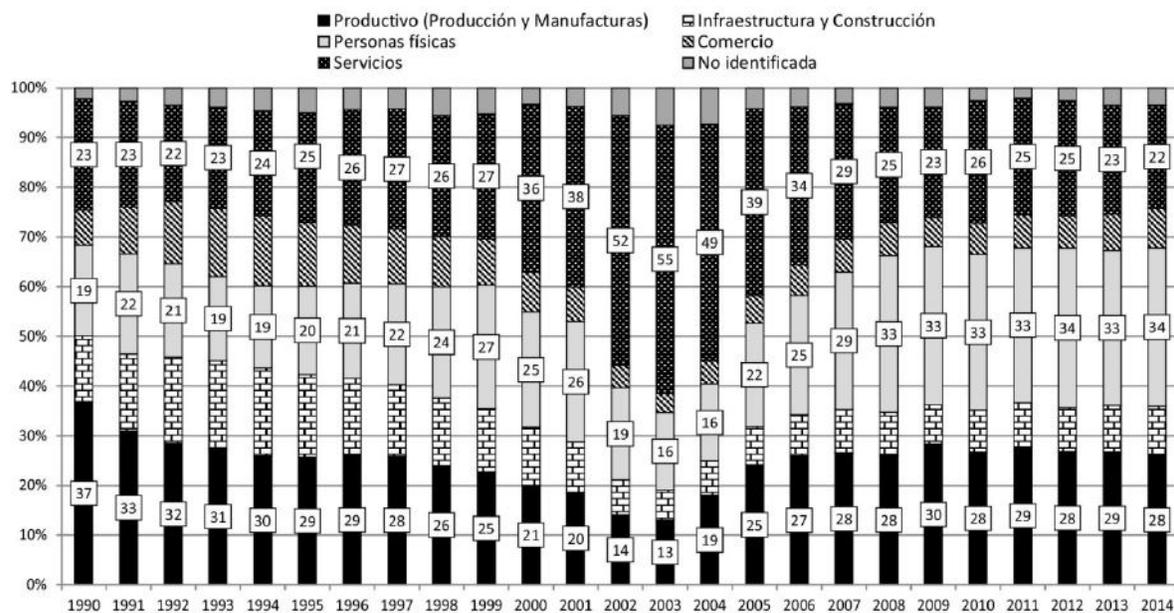
<sup>8</sup> Lamentablemente hasta el momento de realización de este trabajo el BM solo dispone de datos sobre crédito interno hasta el 2013.

**GRAFICO 3: Financiamiento del Gasto Privado con Préstamos Bancarios**



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del INDEC y del BCRA

**GRAFICO 4: Evolución del Perfil de Asignación de los Créditos por Actividad**



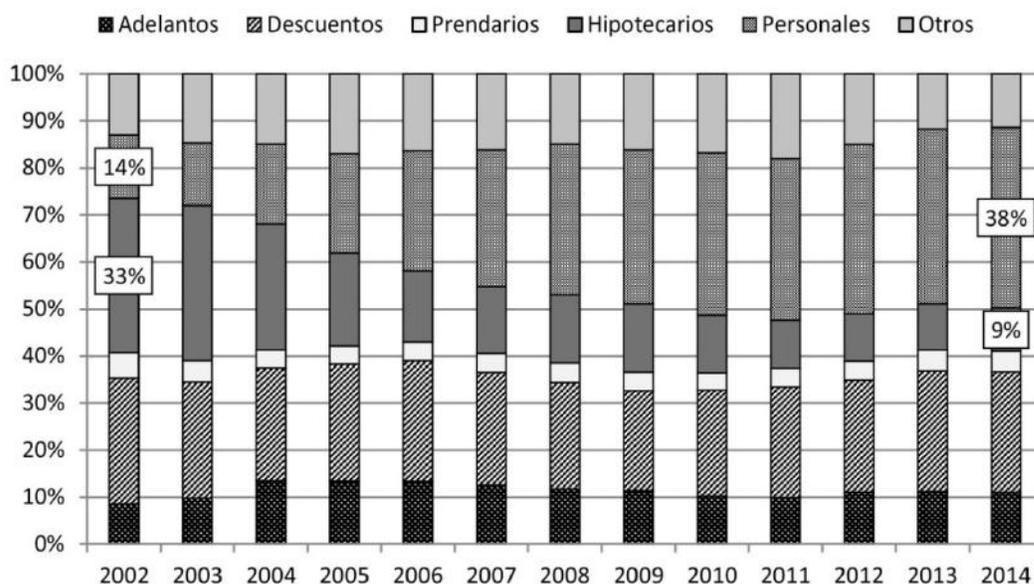
FUENTE: Elaboración Propia en base a datos del BCRA

La salida de la convertibilidad reconfiguró el régimen de acumulación reorientando el SF hacia los sectores de bienes. Sin embargo los fondos dirigidos a la producción primaria y a la industria nunca alcanzaron la importancia que tuvieron en la época de pre-convertibilidad. El consumo (los créditos personales) fue el protagonista estelar de “el modelo”. La modificación institucional de 2012 con la reforma de la Carta Orgánica,

9 Ver concepto de régimen de acumulación en Fernandez Bugna y Porta (2008).

hasta el momento, lejos de sus postulados, no ha impreso al “nuevo” SF una impronta “productivista”.

**GRAFICO 5: Evolución de la Cartera de Préstamos de los Bancos por Tipo**



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCRA

Consecuencia del sesgo al consumo del SF es el tipo de préstamo que ha ganado preponderancia en el perfil del portfolio. Desde el 2002, sin que la reforma del BCRA haya revertido esta tendencia, los préstamos hipotecarios, usualmente asociados a la inversión productiva<sup>10</sup>, han perdido relevancia *vis a vis* los préstamos personales.

## 2. ¿El desarrollo territorialmente equilibrado es un objetivo perseguido por el SF?

Los economistas neoclásicos creían que la flexibilidad de precios llevaría a una convergencia en los niveles de vida.<sup>11</sup> Sin barreras al flujo de capitales (cómo ocurre fronteras adentro de un país) y minimizando la intervención estatal distorsiva en los mercados financieros, los capitales se dirigirán a aquellas zonas en dónde su escasez relativa es mayor (y por ende también lo es la tasa de interés que lo retribuye). La desregulación financiera de los 90 se efectuó bajo esta promesa. Promesa cuyo cumplimiento fue insatisfactorio.

**TABLA II: La concentración territorial de los depósitos y préstamos bancarios en diferentes marcos institucionales (%)**

<sup>10</sup> Los bienes inmuebles suelen ser exigidos como colaterales en las operaciones crediticias de mediano y largo plazo como las que supone el financiamiento de un proyecto productivo.

<sup>11</sup> Solow, Robert (1956).

Marcos Institucionales	Herencia del Neoliberalismo		Post Convertibilidad Ley 24.144		Post Convertibilidad Ley 26.731	
	I-T 2002	II-T 2003	III-T 2003	III-T 2012	IV-T 2012	III-T 2014
Jurisdicciones	Préstamos	Depósitos	Préstamos	Depósitos	Préstamos	Depósitos
CABA	51,7	58,0	49,2	49,3	46,8	48,8
Buenos Aires	20,6	19,5	19,7	21,5	21,0	22,0
Santa Fe	4,4	4,9	6,6	6,1	7,4	5,9
Córdoba	5,0	6,0	6,0	6,6	6,5	5,9
Mendoza	2,6	1,9	2,4	2,8	2,1	2,5
Resto de 19 jurisdicciones	15,6	9,6	16,0	13,8	16,1	14,9
Total País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

NOTA: Promedio de la distribución territorial informada en los trimestres involucrados en cada período.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCRA

A la salida de la convertibilidad, la actividad bancaria se concentró como nunca en torno al polo financiero del país: la Ciudad de Buenos Aires. Desde entonces, aún en vigencia de la Carta Orgánica del BCRA formulada en los 90, la relevancia del interior para los bancos aumentó. Sin embargo esta suerte de “descentralización” fue asimétrica. Los ahorros del interior crecieron más que los préstamos. La importancia relativa del “resto de las 19 jurisdicciones” aumentó en los depósitos sin tener contrapartida en los préstamos. Las periferias, que supieron ser consumidores netos de recursos financieros, tendieron hacia su autoabastecimiento. El SF perdió eficacia redistributiva, situación que la reforma bancaria del 2012 tampoco pudo revertir.

De hecho, la redistribución territorial no parece ser un objetivo que el gobierno le haya asignado al SF. Lo comprobaremos con rudimentos econométricos. La variable a explicar será el nivel de préstamos por habitante otorgados en cada provincia durante el 2014. Sus posibles determinantes pueden reunirse en dos grupos. Por un lado, las variables de “política económica”, aquellas que el gobierno podría seguir para desviar el crédito de manera de lograr un crecimiento armónico: el nivel de actividad, el desempleo, la pobreza, el ingreso *per cápita*, la desigualdad. Por otro lado, una variable de control, el nivel de depósitos por habitante, que tendría preponderancia en caso de que el desarrollo parejo entre las distintas regiones no esté en la lógica de la operatoria bancaria.

Los resultados se exponen en forma matricial en la tabla III. Especificamos ocho modelos. Los seis primeros son regresiones simples. Los modelos 1 a 5 muestran que las variables de política económica no tienen significancia estadística (salvo el nivel de actividad) ni poder explicativo como determinantes del otorgamiento *per cápita* de créditos. Es el nivel de depósito por habitante la única variable relevante. De hecho cuando ésta se incorpora al conjunto de indicadores de “política económica” (ver modelo 8), hasta el nivel de actividad pierde significancia y el poder explicativo del modelo se resiente.<sup>12</sup>

En resumen, los bancos desde un plano territorial, juegan un rol poco redistributivo del nivel de actividad y del empleo. Prestan los recursos en función al lugar en dónde estos se captan (depósitos). Las cuestiones de mercado (la disponibilidad de recursos para prestar) dominan la decisión de dónde direccionar el crédito. De esta manera contribuye a consolidar patrones territoriales de crecimiento divergentes, del tipo

12 Cae el  $R^2$  ajustado como consecuencia de la incorporación de variables irrelevantes al modelo.

centro-periferia.<sup>13</sup> A pesar de que la federalización del desarrollo es un objetivo explícito de la nueva Carta Orgánica del BCRA, la autoridad monetaria aún no ha “bajado” este mandato a los bancos.

**TABLA III: ¿La distribución territorial del crédito está guiada por consideraciones de política económica o por cuestiones de mercado?**

Y	X <sub>i</sub>	Constante	Tasa de Actividad (III-T 2013)	Tasa de Desempleo (III-T 2103)	Población debajo de la línea de pobreza (II-S 2012)	Ingreso per Cápita (II-T 2012)	Gini (III-T 2012)	Monto depositado por habitante (2014)	R <sup>2</sup>
		1	Monto Crédito por habitante	-11.160,7 (0,05374)*	278,7 (0,0310)**				
2	Monto Crédito por habitante	74,2 (0,95054)		167,2 (0,38403)					0,0331
3	Monto Crédito por habitante	658,7 (0,64874)			63,2 (0,79363)				0,0030
4	Monto Crédito por habitante	-166,8 (0,92002)				0,67 (0,45649)			0,0243
5	Monto Crédito por habitante	-2.562,6 (0,78936)					8.893,5 (0,70956)		0,0061
6	Monto Crédito por habitante	10,8 (0,57171)						0,91 (0,000)***	0,9990
7	Monto Crédito por habitante	-19.709,7 (0,15820)	511,4 (0,04339)**	-228,8 (0,39087)	422,3 (0,26039)	-0,41 (0,78996)	-4682,9 (0,86862)		0,0914 (ajustado)
8	Monto Crédito por habitante	409,0 (0,43462)	-8,62 (0,37839)	8,47 (0,38915)	-13,51 (0,33403)	-0,026 (0,63498)	126,82 (0,90130)	0,92 (0,000)***	0,9988 (ajustado)

NOTAS: *p-value* entre paréntesis  
 \* Significativo al 90%, \*\* Significativo al 95%, \*\*\* Significativo al 99%.  
 FUENTE: Elaboración propia en base a reportes de Gretl basados en datos de INDEC, BCRA y DINREP

### 3. ¿Los recursos inyectados por los bancos apuntan a diversificar, modernizar e integrar la estructura productiva?

En gran medida el desarrollo consiste en el dominio del conocimiento científico y su aplicación en la estructura productiva. Para Ferrer (2010) la industria ha sido la correa de transmisión entre las ciencias y la producción. Las manufacturas son el motor del crecimiento y de la equidad a partir del empleo. Ocampo (2004) va más allá y caracteriza a las industrias que mayor potencial de crecimiento pueden generar: aquellas con más complementariedades e intensivas en aprendizajes. En base a estas premisas las inversiones deberían fluir prioritariamente hacia los sectores más complejos y eslabonables localmente para maximizar el potencial de crecimiento.

Hay estudios empíricos que muestran una asociación positiva entre la diversificación productiva y los niveles de vida de los países (Rodrik 2005). Esto echa por tierra la hipótesis según la cual la especialización (concentración) en las actividades con ventajas comparativas mejora el bienestar. Al menos cierto grado de diversidad de la estructura económica favorece el desarrollo regional.

En este apartado evaluaremos si el SF contribuye a diversificar y modernizar la estructura productiva de las regiones, financiando el cambio y la integración estructural.

13 Ver Krugman, Paul (1991).

Comparemos la composición de la cartera crediticia en cada región por actividad económica.

**TABLA IV: Composición de la Cartera de Créditos de la Banca en “las Dos Argentinas” por Actividad Económica (promedio 2013/2014)**

	NEA	NOA	PAMPA
<b>Personas Físicas en Relación de Dependencia</b>	<b>61,68%</b>	<b>60,73%</b>	<b>35,32%</b>
<b>Producción Primaria</b>	<b>8,08%</b>	<b>10,77%</b>	<b>16,99%</b>
<b>Industria Manufacturera</b>	<b>7,98%</b>	<b>6,04%</b>	<b>15,99%</b>
Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas	5,08%	3,18%	5,98%
Fabricación de Productos Textiles	0,93%	0,15%	0,71%
Fabricación de Sustancias y Productos Químicos	0,11%	0,25%	1,86%
Fabricación de Maquinarias, Equipos e Instrumentos	0,10%	0,20%	1,99%
<i>Maquinaria de oficina, contabilidad e informática</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,07%</i>	<i>0,16%</i>
<i>Equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,16%</i>
<i>Otras Maquinarias y aparatos eléctricos</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,58%</i>
<i>Otras maquinarias y equipos</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,10%</i>	<i>0,93%</i>
<i>Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,01%</i>	<i>0,16%</i>
Fabricación de Vehículos y Equipos de Transporte	0,05%	0,04%	1,14%
Otros	1,71%	2,21%	4,31%
<b>Electricidad, Gas y Agua</b>	<b>0,17%</b>	<b>0,56%</b>	<b>0,57%</b>
<b>Construcción</b>	<b>2,65%</b>	<b>3,26%</b>	<b>1,98%</b>
<b>Comercio</b>	<b>8,18%</b>	<b>6,57%</b>	<b>9,75%</b>
<b>Servicios</b>	<b>10,60%</b>	<b>10,89%</b>	<b>16,83%</b>
<b>No Identificado</b>	<b>0,66%</b>	<b>1,18%</b>	<b>2,56%</b>
<b>Total de Actividades Económicas</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

NOTA: Los valores regionales corresponden al promedio simple de las provincias que las componen

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCRA

Se puede comprobar que en la “Argentina del Norte” prevalecen los préstamos al consumo, cuya participación es de casi el doble que en la “Argentina Pampeana”. En esta última, en contrapartida, la importancia relativa de los créditos productivos (primaria, manufacturas e infraestructura) en la cartera total, es de exactamente el doble respecto a la primera región.

Una explicación loable es que ante la escasez de grandes empresas en las que concentrar los préstamos, los bancos prefieren diversificar el riesgo atomizando su cartera de clientes entre miles de pequeños clientes. Lo más seguro para las instituciones financieras es, en este caso, prestar a los trabajadores en relación de dependencia afectando el recibo de sueldo. El SF privilegia el consumo a la inversión productiva y por tanto sirve de mecanismo para la filtración de recursos.

Más aún, cuando se indaga acerca de cuáles son los sectores productivos más financiados en el Norte encontramos en general se trata de enclaves, con poco

derrame regional<sup>14</sup>; o actividades tradicionales con nula densidad tecnológica<sup>15</sup>; o empresas de gran envergadura<sup>16</sup>. Sin embargo esta conducta por parte de la banca lejos de promover el desarrollo, exacerba la dependencia al facilitar un patrón vinculación subordinado respecto de los centros de interés nacional o internacional.

Vimos que en la “Argentina del Norte” la importancia de la producción como destino del crédito es relativamente baja, y que dentro de los préstamos productivos la asignación a las manufactureras es aún más baja; pero si analizamos las actividades más sofisticadas (química, bienes de capital y automotores) veremos que la brecha es todavía mayor respecto de la “Argentina de las Pampas”. Mientras que las provincias pampeanas destinan casi el 6% de su cartera crediticia a financiarlas, las norteañas apenas entre el 0,20% y 0,50% (17 veces menos).

#### 4. ¿La banca discrimina a las PyMEs en favor de las grandes empresas?

La cuarta dimensión propuesta consiste en analizar qué tan “redistributivo” es en términos de, ya no regiones o sectores económicos, sino de actores. Un SF sano debe facilitar la emergencia de nuevos actores que se dediquen a actividades más dinámicas y con mejores perspectivas de incorporar tecnología. La pregunta a responder aquí es sí el acceso al crédito bancario para las PyMEs está restringido.

El gráfico 6 muestra que el crédito mensual promedio a las PyMEs se ha expandido sustancialmente: un 277% desde el 2010 (contra un 200% de crecimiento de los préstamos al sector privado en su conjunto<sup>17</sup> en el mismo lapso). Resultado que si bien tiene “sabor” a éxito para el gobierno, no deja de tener sus bemoles. En primer lugar las PyMEs explican menos de un 20% de la cartera crediticia de los bancos: entre las grandes empresas y las personas físicas se distribuyen el grueso de los recursos financieros. En segundo lugar el tipo de préstamos que traccionó la expansión: los adelantos y el descuento de documentos son los rubros cuantitativamente más importantes, mientras que el importe financiado vía tarjetas de crédito constituye el de más rápido crecimiento (2000%). Todos ellos (adelantos, descuentos y tarjetas de crédito) son préstamos vinculados al financiamiento de capital de trabajo o del

---

14 La soja en Chaco, Salta y Santiago del Estero, representan más del 50% de los créditos orientados a la agricultura, pero la producción lejos de surtir materia prima para una cadena de valor local, está vinculada al complejo oleaginoso de Rosario (plantas aceiteras y puerto).

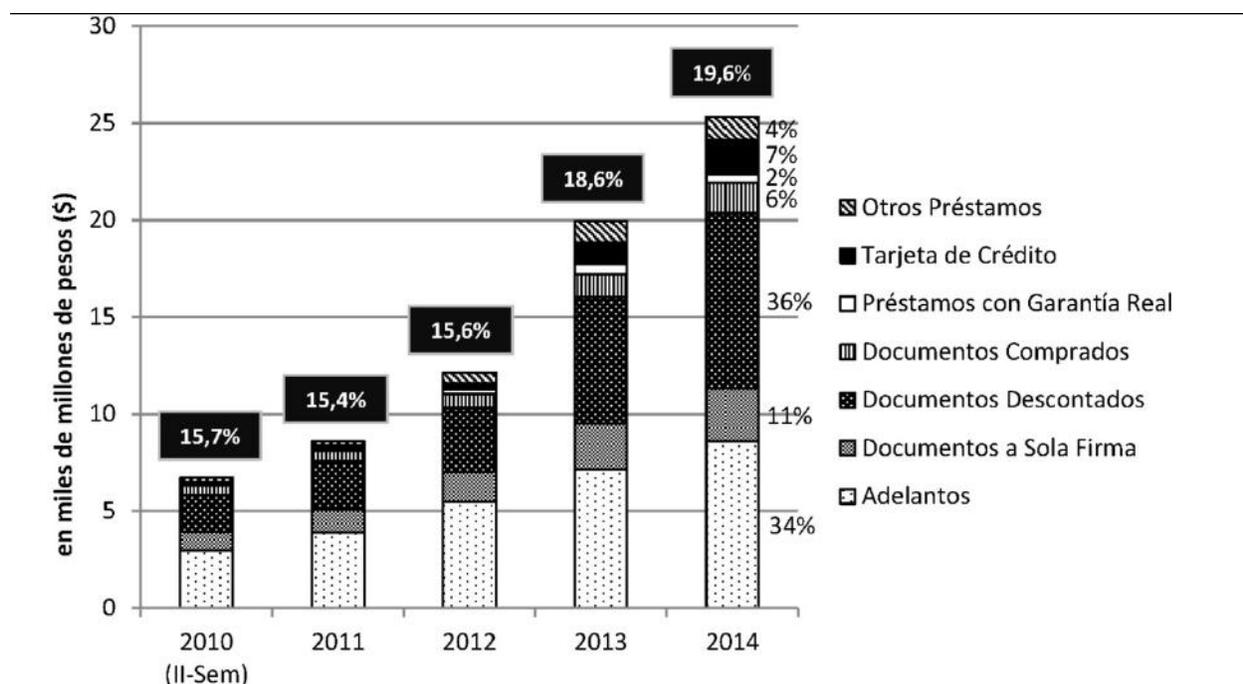
15 La ganadería bovina en Corrientes es la principal actividad productiva financiada: explica más del 11% de la cartera crediticia provincial. La industria procesadora de carne, mientras tanto, explica apenas el 1% de los préstamos otorgados. El tabaco en Jujuy y Salta, aunque con una diferencia: tanto la producción primaria como la manufacturas están asistidas por los bancos (4,1% y 3,2% respectivamente en Jujuy; y en Salta 1,6% y 2,8%).

16 En las provincias norteañas en donde la asignación de créditos para la “elaboración de bebidas” es más relevante, Salta (0,99%) y Formosa (0,33%), casualmente (¿?) se encuentran plantas embotelladoras de Coca Cola. Tomando lo comentado en el pie de página anterior, podemos inferir que la diferencia entre el caso correntino y el de las provincias del NOA es que en estas últimas el sector industrial está conformado por actores de escala nacional. Lo mismo podría decirse de los productores tabacaleros jujeños que son de mayor tamaño que sus pares salteños, y que tienen una participación relativa en la cartera crediticia total de 2,5 veces mayor.

17 Compuesto por “personas físicas”, “personas jurídicas PyMEs” y “otras personas jurídicas”.

consumo más que de la inversión productiva. Los créditos respaldados con garantía real, asociados comúnmente al financiamiento de largo plazo tan necesario para la maduración de proyectos productivos, apenas representan el 2% de la actual asignación bancaria a las PyMEs.

**GRAFICO 6: Perfil de Préstamos Concedidos a las PyMEs por Tipo (Promedio Mensual)**



NOTA: Se trata de préstamos totales (suma de préstamos en moneda nación y en divisas). Los recuadros encima de cada columna indican el porcentaje (%) de participación de los préstamos PyMEs en el total de préstamos al sector privado.

FUENTE: Elaboración Propia en base a datos del BCRA.

El alto nivel de informalidad que caracteriza a las actividades de las más pequeñas, sumadas a las dificultades por reunir colaterales que sirvan de resguardo a las operaciones de crédito, convierten a este tipo de empresas en clientes de “segunda” para los bancos. Esta discriminación persistirá mientras se le exija a las PyMEs adecuarse a las exigencias crediticias de los bancos y no sea el SF el que se adecúe a la realidad de las PyMEs.

Es evidente que hay una estrecha relación entre el tamaño de la firma y la probabilidad de acceso al financiamiento. Por ende las capas superiores de las PyMEs (las medianas) son las más propensas a recibir crédito de los bancos. En el Norte del país el tamaño promedio de éstas es considerablemente menor.<sup>18</sup> Si a esto añadimos el hecho de que la informalidad de la economía norteña es mayor (ver Tabla I), es probable que el racionamiento de crédito sufrido por las PyMEs de la “Argentina del Norte” sea superior que el de una firma pampeana.

<sup>18</sup> Obviamente que el tamaño de las empresas que interesa a los bancos no se mide por la cantidad de empleo sino por su nivel de facturación. No obstante, dada la falta de información contable de las empresas tomamos como proxy el empleo por ellas registrado.

**TABLA V: Tamaño Promedio de las Empresas según Región Geográfica (cantidad de empleados por empresa)**

	NEA	NOA	PAMPA
Grandes	48,38	54,50	133,61
Medianas	27,88	28,23	32,49
Pequeñas	8,66	8,47	8,56
Micro	1,83	1,81	1,71

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del MTySS

## CONCLUSIONES

El desarrollo es un fenómeno multicausal. Cualquier estrategia que se proponga como objetivo poner en marcha (y sostener) un proceso de desarrollo deberá considerar una multiplicidad de variables como la educación, la dotación de recursos naturales, las instituciones, la geografía, la cultura, etc. Sin embargo, la organización del sistema financiero aparece cómo componente esencial de tal estrategia.

El desarrollo, antes que nada, supone captar los recursos difusos y escasos de la economía para canalizarlos hacia las actividades con mayor retorno social a largo plazo. De esto se encarga el SF. Si falla, no hay desarrollo posible. Es precondition para la prosperidad colectiva que el SF esté subordinado al cumplimiento de este objetivo.

¿Qué características debería tener un SF posibilitador del desarrollo? Un vistazo a la extensa literatura nos ofrece algunas pistas. Se identifican los distintos “cuellos de botella” que atentan contra el desarrollo: las restricciones cuantitativas al financiamiento, la estructura productiva desequilibrada, el patrón de crecimiento territorial divergente del tipo centro-periferia, la centralidad estructural de actores que imponen un límite objetivo a un proceso de crecimiento con distribución.

El enfoque de las “4D” está implícito en la vasta literatura del desarrollo. Sus dimensiones constitutivas (cuantitativa, territorial, sectorial y actoral) son la vara para medir la verdadera contribución del SF al desarrollo. Sin abandonar el marco propuesto, en el presente estudio priorizamos la faceta geográfica.

Lamentablemente los datos reflejan que el SF está configurado para reproducir el *status-quo* a pesar de la reforma del BCRA: una lógica territorial conservadora con un polo industrial pampeano abastecedor de toda la nación. Además, las rigideces regulatorias del sistema dificultan el acceso a las nuevas PyMEs que podrían contribuir a modernizar, integrar y diversificar la estructura productiva. Así como las PyMEs están más racionadas, aquellas localizadas en el Norte del país serían menos favorecidas aún dada la mayor informalidad, el menor tamaño, y la mayor propensión de la banca en esta región a prestar a las personas físicas.

En contraposición, el desarrollo territorial equilibrado exige un SF que incorpore las diferencias regionales existentes y brinde las condiciones crediticias (tasas, plazos, período de gracias, requisitos de acceso y evaluación de antecedentes, etc.) que compensen la falta de atractivo de un mercado efectivo menor, el déficit de infraestructura básica, la escasez de mano de obra calificada. También debe favorecer a los emprendimientos involucrados en actividades intensivas en conocimiento que posibilite el cambio estructural regional. Asimismo se debe admitir la utilización de

tecnologías de evaluación crediticias alternativas (a las usualmente utilizadas) que faciliten el acceso a las PyMEs. Un SF sesgado hacia el desarrollo también debe aumentar el flujo de créditos a la inversión productiva. Es decir, medidas diferenciales son requeridas que mejoren la *performance* cuantitativa, geográfica, sectorial y actoral de la banca. El SF debe ser configurado para revertir las diferencias entre “las dos Argentinas”, priorizando a los sectores, actores y regiones que integren a la economía nacional. La reforma de la Carta Orgánica del Central aún no ha generado las transformaciones que todos esperamos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMSDEN, Alice (2001). “The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies”. Oxford University Press.

BEBCZUK, Ricardo (2010). “Acceso al financiamiento de las PyMEs en la Argentina: Estado de Situación y Propuesta de Políticas”. CEPAL. Serie “Financiamiento del Desarrollo” N° 227.

BRAUN, Miguel y LLACH, Lucas (2010). “Macroeconomía Argentina”. Buenos Aires: Alfa Omega.

DIAMAND, Marcelo (1972). “Estructura Productiva Desequilibrada y Tipo de Cambio”.

DOMAR, Evsey (1946). “Capital Expansion, Rate of Growth and Employment”. *Econometrica*, Vol. 14, N° 2, pp. 137-147.

EASTERLY, William (2003). “En Busca del Crecimiento”. Barcelona: Antoni Bosch.

FERNANDEZ BUGNA, Cecilia y PORTA, Fernando (2008). “El crecimiento reciente de Argentina. Nuevo Régimen sin Cambio Estructural”. *Revista Realidad Económica* N°233.

FERRER, Aldo (2007). “Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional”. CLACSO. *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: Homenaje a Celso Furtado*.

FERRER, Aldo (2010). “El Futuro de Nuestro Pasado: La Economía Argentina en su Segundo Centenario”. Fondo de Cultura Económica.

GERSCHENKRON, Alexander (1962): “Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essay”. Londres: Frederick A. Praeger.

GORENSTEIN, Silvia; CASTAGNA, Alicia; SCHORR, Martin; NAPAL, Martín; RAPOSO, Isabel; WOELFLIN, María; BASCOLO, Paula y FERREYRA, Esteban (2012). “¿Crecimiento o Desarrollo? El Ciclo Reciente en el Norte Argentino.

HARROD, Roy (1939): "An Essay in Dynamic Theory". *The Economic Journal*, Vol. 49, N° 193, pp. 14-33.

HIRSCHMAN, Albert (1958): "Strategy of Economic Development". *The Canadian Journal of Economics and Political Science*. Vol. 27, N° 1, pp 110-112.

HIRSCHMAN, Albert (1996): "Economía Política del Desarrollo Latinoamericano: Siete Ejercicios en Retrospectiva". *Revista El Trimestre Económico*, Vol. 63, N° 2, pp. 881-919.

KRUGMAN, Paul (1991). "Geography and Trade". Cambridge: MIT press.

LEWIS, Arthur (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, pp. 91-139.

OCAMPO, José Antonio (2008): "La Búsqueda de la Eficiencia Dinámica: Dinámica Estructural y Crecimiento Económico en los Países en Desarrollo"

OBSERVATORIO PYME (2012): "Encuesta Estructural Informe 2011/2012: Evolución reciente, situación actual y desafíos para el 2013".

PREBISCH, Raúl (1973): "Problemas Prácticos y Teóricos del Crecimiento Económico". Santiago de Chile: CEPAL. Serie Conmemoración del XXV aniversario.

RODRIK, Dani (2005): "Política de Diversificación Económica". *Revista CEPAL*. pp 7-25.

ROMER, Paul (1986): "Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, N°3, pp. 543-73

ROSTOW, Walt Whitman (1960): "The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto". Cambridge: Cambridge University Press.

SCHORR, Martín (2013): "Argentina de la Posconvertibilidad: ¿Desarrollo o Crecimiento Industrial?". Buenos Aires: Miño y Dávila.

SCHORR, Martin (2014): "Financiamiento a la Industria de Bienes de Capital".

SOLOW, Robert (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *The Quarterly Journal of Economics*: Vol. 70, N° 1, pp. 65-94.

STIGLITZ, Joseph (1991). "Government, Financial Markets and Economic Development". NBER Working Paper No. 3669.

STIGLITZ, Joseph (1994). "The Role of the State in Financial Markets". Washington: World Bank Report N°14.334.

TIROLE, Jean (2006). "The Theory of Corporate Finance". Princeton University Press. New Jersey.

WIERZBA, Guillermo (2008): "Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma". CEFIDAR. Documento de Trabajo N°22.

## O não-planejamento e a questão regional no Brasil pós 1985

Carvalho de Rezende<sup>1</sup>

IPPUR/UFRJ - Bolsista CNPq - autenir@bol.com.br

### 1. Introdução

Após importante desconcentração produtiva regional em curso no Brasil a partir da década de 1970, teve início, em meados da década seguinte, um importante arrefecimento deste processo. Tal abrandamento adentrou os 2000 trazendo consigo várias teses à título da desconcentração/reconcentração. Não por coincidência, refere-se à mesma ocasião o que foi proposto por Rezende e Nunes (2015) e está aqui sendo retomando como o período do não-planejamento.

Com a derrocada prematura do III PND, teria se esgotado, também, o Planejamento de Estado e, por conseguinte, a agenda regional no Brasil? De fato, sabe-se que-embora, os Planos não tenham total e imediatamente se extinguido<sup>2</sup> - diante do cenário de crise internacional e profundos desajustes internos vividos a partir dos desdobramentos de 1979, a aplicabilidade dos mesmos, com perdão do trocadilho, fora colocada em segundo plano, ao tempo em que ganhava vigora chamada "convenção da estabilidade" (Bielschowsky e Mussi 2005) que, posteriormente, evoluiu para a 'obsessão da estabilidade', condição que certamente ecoou negativamente sobre o crescimento e o processo de desconcentração.

Nesse preâmbulo surgem algumas indagações: como tem atuado o Estado na elaboração e aplicabilidade de planos estratégicos e de longo prazo desde então? Como tal atuação tem repercutido sobre as desigualdades regionais no Brasil? Em que medida mudanças na condução política podem ter alterado a percepção do Estado quanto ao planejamento? Se, em algum momento, houve mudança de atuação do Estado quanto ao "não-planejamento", essa mudança foi capaz de romper com o escasseamento da política regional?

O objetivo do trabalho é, portanto, analisar o Planejamento de Estado no Brasil entre 1985 e 2014, buscando captar suas principais implicações sobre a questão regional. Evidentemente, em termos metodológicos, não se trata de uma reconstrução histórica do longo período mencionado, mas de uma apreciação histórico-comparativa, da política econômica, enquanto pano de fundo, e dos principais planos e programas nacionais gestados no referido período, vis-à-vis seus desdobramentos sobre a política regional no país.

Subordinados ao intento geral há dois objetivos específicos: i) identificar continuidades e/ou descontinuidades na atuação do Estado naquilo que concerne ao planejamento econômico e à questão do desenvolvimento regional, e ii) verificar em

<sup>1</sup> IPPUR/UFRJ - Bolsista CNPq - autenir@bol.com.br

<sup>2</sup> Em seguida vieram o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989), o Plano de Metas (1986-1989), o Programa de Ação Governamental (1987-1991) e ainda os PPAs, os PACs, etc.

que medida eventuais continuidades e/ou descontinuidades coincidem com a orientação da política econômica.

Para fins analíticos, dividiu-se o período estudado em três rodadas: a *convenção da estabilidade*, a *estabilização obsessiva* e a *social-desenvolvimentista*<sup>3</sup>. A primeira dessas rodadas abrange desde o início do período democrático mais recente (1985) e vai até ao final do governo provisório de Itamar Franco, em 1994; a segunda corresponde ao governo de Fernando Henrique Cardoso, 1995 a 2002; a terceira se inicia no primeiro governo Lula (2003) e se estende até o final do primeiro governo Dilma (2014). Vale esclarecer que a sobreposição de uma rodada sobre a outra não implica em total rompimento entre as mesmas, mas sim, a impressão de mudanças marcantes na identidade política e econômica de governo.

A divisão apresentada se justifica pela hipótese geral do trabalho, na qual, teria o Planejamento de Estado - tal qual “projeto de nação”, sobre o qual prosperou a “convenção do crescimento” (Castro, 1993) baseada na “industrialização conduzida pelo Estado” (Cardenas, Ocampo e Thorp, 2000; Bielschowsky e Mussi, 2013) e na “substituição de importações” que resultou, dentre outras mudanças, em um intenso aumento da produtividade e na passagem de um Brasil agrário-exportador para um Brasil urbano-industrial - sido abandonado já nos primeiros anos da *convenção da estabilidade*, e passado por uma tentativa de resgate a partir de 2003 - marco inicial da rodada *social-desenvolvimentista*.

Embora, uma análise aprofundada dos atores envolvidos na definição do papel do Estado no planejamento econômico e na questão regional, escape aos objetivos deste trabalho, consideramos que o mesmo, nos três períodos aqui analisados, não pode ser totalmente apreendido pelo prisma da necessidade histórica, pois, a conformação da história envolve, ao mesmo tempo, necessidade e contingência (ANDERSON, 1995). Estas considerações apenas enunciam que, da nossa perspectiva, o papel atribuído ao Estado tanto no planejamento econômico quanto na questão regional, não pode ser entendido apenas como sendo resultado de constrangimentos históricos, mas também como produto de decisões políticas (i. e., escolha entre alternativas).

Desta forma, as conjunturas aqui debatidas pelas quais analisou-se o papel do Planejamento de Estado no Brasil, possuem como pano de fundo a mudança de orientação política dos governos, dado em conta, o fato de ser o Estado constituído por agentes, que, por sua vez, são orientados por valores políticos e interesses distintos, ou não.

O trabalho está organizado em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, faz-se uma breve apreciação do contexto histórico mais amplo, no qual se insere o processo de redemocratização, crises, abertura, privatizações, encolhimento do Estado e as tentativas e frustrações da almejada estabilização; na segunda parte, analisa-se a ‘estabilização obsessiva’ e as implicações da intensificação de modelos de política econômica centrados no “Consenso de Washington” e, sobretudo, a vulnerabilização da economia nacional frente ao receituário neoliberal; na terceira, nos dedicamos a apreender se, e como, o

---

<sup>3</sup> Consentimos em utilizar o termo social-desenvolvimentismo por entendermos que esta é uma forma clara de nos referirmos ao período político e econômico pós o auge das neoliberalizações no Brasil. Não obstante, não ignoramos as controvérsias e disputas com outras nomenclaturas (“novo-desenvolvimentismo”, “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, por exemplo). Como um diálogo com essa discussão escapa aos objetivos deste trabalho, deixaremos isso para uma ocasião mais oportuna. Para uma discussão empiricamente orientada sobre o assunto, ver, Fonseca et al. (2013) e Filgueiras (2013).

planejamento de Estado e a questão regional foram impactados pela mudança de orientação política no governo brasileiro a partir de 2003.

## **2. Necessidade e contingência: a convenção da estabilização e a neoliberalização (1985 a 1994)**

### *2.1. A convenção para a estabilização*

A segunda metade dos anos 1980 no Brasil se inicia com um importante acontecimento político que foi o fim da ditadura militar que se iniciara em 1964. A saída dos militares do poder se deu em um momento de grandes dificuldades econômicas que vinham se desenhando desde fins da década anterior, com o esgotamento do “milagre brasileiro”, com os choques do petróleo, e, com a manifestação de poder dos Estados Unidos via Dólar - o que desencadeou pelo mundo consequências desastrosas sobre o desenvolvimento, principalmente, dos países periféricos.

Os primeiros anos dos 1980 foram de fortes crises e crescimento negativo, até que em 1984, houve uma sensível recuperação da economia, porém, acompanhada por uma já longa e perigosa ascensão inflacionária, que em 1985 chegou aos 239%. Assim, como prioridade, o primeiro governo democrático após vinte anos elegeu o combate à inflação. Foi colocado em prática o I PND da Nova República (planejado para 1986-1989). Este trazia consigo o heterodoxo Plano Cruzado (plano de emergência à estabilização): um momento crítico no desenvolvimento brasileiro.

De fato, o I PND da Nova República, teve seu papel bastante restrito à questão da estabilização inflacionária, onde o Plano Cruzado era a grande cartada. Dessa maneira, com a inauguração do Plano Cruzado, uma linha de fronteira fora erguida entre o desenvolvimentismo, em crise, e o futuro da nação.

No bojo dessa conjuntura, o planejamento de longo prazo, com foco no desenvolvimento nacional, deu lugar a problemas tipicamente conjunturais e sistêmicos. O crescente e preocupante problema da inflação, por exemplo, daí em diante ocupou grande espaço no debate econômico e nas ações do Estado no Brasil. Diante da instabilidade dos preços, seguidos Planos Econômicos foram gerados cujo objetivo central estava voltado para a estabilização dos preços. O descontrole inflacionário da década de 1980 deslocou o foco do longo para o curto prazo. A preocupação com a inflação, que chegou a 1.863% no ano de 1989, trouxe, definitivamente, ao rompimento com a agenda progressista em pauta nas últimas cinco décadas, reforçando a sobreposição da “convenção da estabilidade” sobre a “convenção do crescimento”.

A “era da instabilidade macroeconômica inibidora”, inaugurada nos anos 1980, ficou caracterizada como um período onde “o debate nacional foi, em boa parte, absorvido pelas questões ligadas às restrições ao crescimento, isto é, inflação, juros, câmbio, dívida e déficit do setor público, dívida externa e problemas de balanço de pagamentos” (Bielschowsky e Mussi, 2005, p. 4). A “administração de crises” ascendeu às atitudes concretas da política econômica e também ao comportamento das empresas (Castro, 1993; Bielschowsky e Mussi, 2005; Erber, 2002), e acabou por dar origem ao persistente no “não-planejamento” (Rezende e Nunes, 2015).

É curioso observar que, os anos de 1985 a 1989 - anos que Castro (2011) chamou de anos de “esperança, frustração e aprendizado” -, mesmo apresentando uma inflação média anual de 471%, foi possível alcançar um crescimento médio do PIB de 4,3%. O que deixava claro que o grande desajuste da economia naquele

momento residia sobre o nível geral de preços. Muito embora a inflação exorbitante não tivesse sido capaz de impedir o crescimento econômico.

Ainda assim, depois da disparada da inflação e do veloz fracasso do Plano Cruzado e a alta instabilidade que persistiu nos oito anos subsequentes, a “convenção da estabilidade” reinou absoluta sobre a mentalidade e a atuação dos governos seguintes. Após o Plano Cruzado, foram implementadas outras seis tentativas emergenciais de estabilização com componentes heterodoxos, combinados, por vezes, com elementos ortodoxos: Plano Cruzado 2, em novembro de 1986; Plano Bresser, em junho de 1987; Plano Verão, em janeiro de 1989; Plano Collor 1, em março de 1990; Plano Collor 2, em janeiro de 1991; e Plano Real, em julho de 1994. Somente entre 1986 e 1994, ocorreram alarmantes cinco trocas de moeda – do Cruzeiro ao Cruzado em 1986, ao Cruzado Novo em 1989, ao Cruzeiro em 1990, ao Cruzeiro Real em 1993 e ao Real em 1994.

## 2.2. A neoliberalização

O contexto global pelo qual ocorreram as transformações acima descritas envolve temas exaustivamente discutidos, porém, de compreensão imprescindível para o estudo proposto. Trata-se de “um novo momento do capitalismo em escala planetária”, no qual, três relevantes fenômenos mundiais entrelaçados implicaram profundas transformações sobre a economia, a política e a sociedade: i) o *neoliberalismo*: entendido, de um lado, enquanto ideologia - reivindicada por intelectuais e governantes, e com forte influência no comportamento dos indivíduos e de grupos sociais – e, de outro, “como conjunto de políticas econômico-sociais adotadas por boa parte dos governos”; ii) a *reestruturação produtiva*: vinculada “às novas tecnologias e às novas formas e métodos de gestão e organização do trabalho”, entendida como sendo uma “resposta do capital à queda/estagnação da produtividade e à diminuição dos lucros”; iii) a *globalização*: vista essencialmente como “um processo de aprofundamento das tendências mais imanentes do sistema capitalista” (FILGUEIRAS, 2006, p. 41-42).

Ainda que consideremos que esses três fenômenos tenham se entrelaçado e se complementado enquanto causas determinantes de um “novo momento do capitalismo em escala planetária”, as diversas experiências históricas sugerem estratégias de adaptação variadas a essa nova realidade<sup>4</sup>. Pois, como argumenta Hall (1993) “a influência das ideias ou paradigmas teóricos e da aprendizagem social nas decisões sobre políticas supõe como condição a autonomia do Estado e de seus agentes” (in LOUREIRO, 1997, p. 102). Desta perspectiva, sem menosprezar a maior ou menor margem de manobra<sup>5</sup> disponível em cada contexto histórico, é possível considerar que a forma como cada país se adaptou a essa nova conjuntura histórica tenha variado também em função das escolhas dos agentes diretamente envolvidos nesse processo (CALABREZ, 2013; NUNES, 2014).

Dado o propósito do trabalho, dentre esses três processos destacaremos o neoliberalismo, que, tanto como ideologia, quanto como política, provocou profundas transformações e retrocessos sobre a economia e a sociedade, especialmente, na

---

<sup>4</sup> Uma boa perspectiva disto que se está dizendo pode ser encontrada em: WHITEHEAD, L (ed.). *Emerging market democracies: east asia and latin américa*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

<sup>5</sup> Há uma extensa literatura versando sobre capacidade estatal em circunstâncias de ajuste estrutural (Nelson, 1989; Kahler, 1990; Evans, 1993; entre outros). Uma síntese interessante dessa literatura pode ser encontrada em Haggard e Kaufman (1992).

América Latina. Uma vez que as prerrogativas neoliberais foram impostas/acolhidas na periferia - por agentes de Estado e também por importantes instituições ideológicas como universidades e a grande imprensa -, e, colocadas em vigor, o desfecho foi a esfacelamento e a submissão do Estado e do Planejamento ao mercado. Processo que esteve sempre vinculado ao “fiscalismo” e as fortes ondas de privatização e de abertura comercial e financeira.

Embora a “doutrina neoliberal” tenha começado a ganhar espaço com o “esgotamento do fordismo” e chegado ao poder com as eleições de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (EUA), ainda nos anos 1970 (Idem, p. 56-57), e se transformado em um “pacote terapêutico para a crise econômica da periferia capitalista” (FIORI, 2002, p. 84) durante os anos 1980, no Brasil, a tal “agenda neoliberal” somente fora concretizada em 1990, com o então presidente Fernando Collor de Mello. E diferentemente de outros países latino americanos, como Chile e Argentina, sua intensidade foi mais branda, embora seus reflexos sobre o Planejamento de Estado permaneçam irreversíveis. Isso, certamente, porque permanece entranhada nas células do Estado forte ideologia neoliberal.

No entanto, sobre o espectro neoliberal, o receituário adotado no Brasil foi o mesmo utilizado por quase todos os países latinoamericanos e do leste europeu, fundamentalmente embasado nas prescrições do chamado “Consenso de Washington”<sup>6</sup>. As conclusões deste último ratificavam a “excelência das reformas e das políticas macroeconômicas” que vinham sendo adotadas nos países latino-americanos e propugnava basicamente: i) rigorosa disciplina orçamentária, por meio da contenção dos gastos públicos restritos à “manutenção de um Estado Mínimo”; ii) estabilização via sobrevalorização cambial e uma política monetária passiva; e iii) liberalização comercial e financeira, “com abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais que, segundo o ‘Consenso’ [entre aspas no original], atrairia capitais externos e possibilitaria a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial” (FILGUEIRAS, op. cit., p. 95-96).

E assim foi. Sobre o comando Fernando Collor de Mello a preocupação da inflexão seguiu acompanhada do discurso da modernização. Iniciaram-se as privatizações que foram levadas a cabo por um curioso Plano, o ‘PND às avessas’. Talvez por ironia, o Plano fora batizado de Plano Nacional de Desestatização (PND). De repente, uma sigla que fora por muitos anos símbolo do desenvolvimentismo, do nacionalismo e do “Capitalismo de Estado” (Martins, 1977) estava agora às avessas.

Com o Plano Nacional de Desestatização o objetivo era o redesenho do parque industrial, ou seja, a privatização e o encolhimento do Estado enquanto agente do desenvolvimento. Paralelamente, à privatização, sobretudo das empresas do setor industrial, o governo aprofundava a abertura comercial e financeira, acompanhadas de reformas, bem como, a eliminação, ou forte redução de uma série de medidas de intervenção do Estado, como subsídios e incentivos fiscais e financeiros. A política fiscal passou por forte mudança inclusive com o aumento da carga tributária.

Conforme destacou Bielschowsky e Mussi (2013), as iniciativas tomadas foram, relativamente, pouco acompanhadas de retórica neoliberal por parte das autoridades do governo. Entretanto, que representaram mudanças radicais no marco regulatório da economia e seguiram reforçando a ausência de Planos de longo prazo e de cunho nacionalista.

---

<sup>6</sup> Williamson, J. (1990) “*Latin America Adjustment: how much has happened?*” *Institute for International Economics: Washington, DC*, p. 07-17.

Mais uma vez, é bastante curiosa a relação entre o comportamento da inflação e o crescimento do PIB brasileiro. É certo que a economia desde 1990 vinha de uma forte recessão, porém, em 1993, com a maior inflação já registrada no Brasil: 2.489% (ante 1.149% no ano anterior), o PIB apresentou crescimento de 4,9%. E continuou a crescer no ano seguinte (5,8%) diante de uma inflação de 929%. Ano de implantação do Plano Real.

O plano real implantado (em três etapas: ajuste fiscal; desindexação - padrão URV; ancora nominal) durante o governo provisório do presidente Itamar Franco, colocou fim à persistente crise de inflacionário brasileira. As taxas seguintes, com exceção do ano seguinte (22%), jamais alcançaram os 15%, permanecendo até 2014, com exceção de 2002 e 2003, sempre abaixo de dois dígitos.

Em todo o período de 1985 a 1994, embora haja uma grande escassez de dados para investigar a questão regional para o período no Brasil, é unânime que o processo de desconcentração produtiva, iniciado durante os anos 1970, e em curso até a primeira metade da década seguinte, fora fortemente interrompido. Em geral, as teses sustentavam que houve grande arrefecimento nesse processo, onde, certos setores produtivos, especialmente os setores mais densos em tecnologia, estariam em reconcentração, ou no máximo a desconcentração estaria se dando dentro do próprio centro concentrador, ou, em “ilhas de produtividade”<sup>7</sup>.

É importante observar que as políticas colocadas em prática principalmente a partir do III PND, estavam imbuídas da preocupação com a desconcentração produtiva e a redução das desigualdades regionais brasileiras, o que foi definitivamente excluído - juntamente com o Planejamento de Estado - da pauta dos governos da “convenção da estabilidade”.

### **3. Não-planejamento: neoliberalismo e estabilização obsessiva**

O que está sendo chamado aqui de “estabilização obsessiva” corresponde ao período que vai de 1995 até 2002. Período onde o presidente da República era Fernando Henrique Cardoso. Em linhas gerais, esse período é caracterizado por aprofundar as características do período anterior (a convenção da estabilidade) no que diz respeito ao neoliberalismo – como, por exemplo, privatizações, reformas, abertura, encolhimento do Estado – e à preocupação, quase que exclusiva, com a inflação.

Ao tentar entender a atuação do Estado neoliberal de FHC é possível verificar em tanto na retórica quanto na atuação uma referência obsessiva com o fantasma da inflação. A questão da inflação foi recorrentemente usada para justificar oito anos de câmbio valorizado e altas taxas de juros. Isso é evidenciado na adoção, em meados de 1999, do regime de metas de inflação. Essa política foi adotada cinco anos depois do controle inflacionário, permitido pelo Plano Real, e de quatro anos de taxas abaixo dos 10%, sendo que em 1998 a inflação esteve abaixo dos 2,5%.

A opção obsessiva pelo controle inflacionário e a subserviência às prerrogativas neoliberais nesse período repercutiu severamente nas condições do crescimento econômico e do desenvolvimento do país, uma vez que, mesmo diante da suficiente estabilidade de preços, o Estado se acovardou e aprofundou o abandono de estratégias concretas de investimento, de políticas industriais e produtivas, e o planejamento de longo prazo, fortalecendo enormemente o setor financeiro e o

---

<sup>7</sup> Ver por exemplo: Redwood III (1985); Azzoni (1986); Diniz (1993); Negri (1994); Pacheco (1996) e Rezende (2011).

capital especulativo e se endividando<sup>8</sup> e ampliando em muito a vulnerabilidade externa brasileira, conforme bem destacou (Batista, 2002).

A onda privatizante mais importante no Brasil ocorreu no primeiro governo de FHC, período 1995-1998, “quando foram desestatizados os setores de telecomunicações, distribuição de energia elétrica, mineração de ferro e transporte ferroviário, além de terminar-se o monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e de abrirem-se concessões a empresas privadas para a exploração de rodovias” (BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2013, p. 200).

A adoção de medidas fundadas no receituário do CW, e em meio à busca incessante pela estabilização inflacionária, deu início a um processo de extinção e deterioração de algumas instituições públicas que haviam sido importante para o desenvolvimento do país em anos anteriores. No caso específico do desenvolvimento regional foram extintos importantes órgãos como a SUDECO, SUDESUL e Ministério do Interior em 1990, e, SUDAM e SUDENE em 2001. Assim, a tradição planejadora no Brasil, que havia se iniciado nos anos 1930-40 e norteado os megaprojetos nacionalistas refletidos em profunda mudança infraestrutural e produtiva responsáveis pela modernização e industrialização do país, a preocupação com o problema das desigualdades regionais no país seguiam sucumbidas aos planos de contingenciamento macroeconômico<sup>9</sup>.

Para Cano (2008), a partir da estabilização da economia, em 1994, sob a cortina da modernização da estrutura de Estado, da inevitabilidade das reformas e da necessidade de o país engajar-se na globalização, intensificaram-se as principais medidas liberalizantes, como as desregulamentações, a abertura comercial, as privatizações, o reconhecimento de patentes estrangeiras em áreas estratégicas, a flexibilização dos direitos trabalhistas e a desarticulação dos mecanismos de apoio ao desenvolvimento regional. Assim, a redução da intervenção do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento regional, alterou o processo de desconcentração industrial que ocorria, passando a se manifestar, inclusive, com reconcentração de algumas atividades (CAIADO, 2002).

Segundo Cano (2008), a indústria de transformação no Brasil sofreu uma grande adversidade a partir dos anos noventa. Pois, a abertura comercial abrupta e a valorização cambial, engoliram, por meio de importações volumosas, fatias importantes do mercado interno de vários segmentos industriais, tanto leves e mais simples quanto os mais complexos. E sobre o ponto de vista espacial, justamente a partir da intensificação da política de abertura comercial, houve não só inflexão no processo de desconcentração, mas também, o início de uma “suave reconcentração”.

O governo FHC consolidou a opção por uma inserção subordinada do país à “nova (des)ordem internacional”, pondo fim ao modelo desenvolvimentista. Neste

---

<sup>8</sup>Entre 1994 e 2002 a soma dos déficits do balanço de transações correntes totalizou US\$ 180 bilhões.

<sup>9</sup>Este processo repercute nos dias de hoje e basta uma rápida reflexão sobre o que representa atualmente o cargo de Ministro do Planejamento (ou o seu equivalente: MPOG) em comparação ao que representa o cargo de Ministro da Fazenda, para que ele seja apreendido. Nos anos do “milagre brasileiro”, por exemplo, o cargo de Ministro do Planejamento, dotado de *status* social, era tão, ou mais, importante que o cargo de Ministro da fazenda o é hoje. Contudo, essa tradição se perdeu em virtude do abandono do planejamento econômico. O MP está hoje, basicamente, sob o encargo de um RH, uma vez que ao Ministério do Orçamento Planejamento e Gestão, compete, como gloriosa empreitada, a negociação com sindicatos e grevistas.

novo projeto, o da “integração competitiva”, a busca da equidade deu lugar ao conceito de eficiência econômica, o emprego passou a ser menos importante que a competitividade e o Estado se retirou de áreas estratégicas, ampliando as bases para a retomada de fluxos de capital internacional. Houve crescente redução da atuação do Estado em políticas de desenvolvimento regional. Nessas, a atuação de Estado se deu, basicamente, através da exacerbação da guerra fiscal entre unidades da federação e do incentivo ao novo fluxo de investimento estrangeiro (CAIADO, 2002).

Com a interrupção do investimento público direto no setor produtivo (fator determinante na desconcentração produtiva ocorrida a partir dos anos 1970) e a ausência de um projeto de desenvolvimento regional, a guerra fiscal foi, inicialmente, o principal fator (perverso) de possível alteração sobre as vantagens locacionais e decisões de investimento privado no país. Apesar de suas vantagens competitivas temporais de fator zero, esse é até hoje um campo controverso e de muito debate a respeito de custos-benefícios.

Assim, quando o Estado se afastou da agenda de desenvolvimento e reduziu fortemente seus investimentos diretos na esfera produtiva, passou a vigorar a estrita lógica privada da localização, determinada não apenas pelos maiores retornos econômicos diretos, mas também pelo reforço dos subsídios diretos e indiretos proporcionados pela guerra fiscal.

Durante esse período iniciou-se a implantação dos Planos Plurianuais (PPAs), previsto na constituição de 1988. Esta, embora seja uma responsabilidade política legal, pode ser considerada a única ferramenta de planejamento na convenção da estabilidade e na estabilidade obsessiva. Neste sentido, o Plano Plurianual 1996-1999 introduziu a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, considerada a política de desenvolvimento regional mais relevante do período, que teve como principal objetivo conectar espaços produtivos nacionais aos mercados internacionais, organizando os gastos federais na área de infra-estrutura. Mobilizou-se, por meio de uma licitação realizada pelo BNDES, todo um conjunto de universidades para apoiar a elaboração de um portfólio de investimento públicos e privados, que seriam integrados no Plano Plurianual 2000-2003.

De fato, o conceito de planejamento nacional por meio da lógica territorial era inovador, mas, esbarrou nas dificuldades e na incapacidade de se organizar todo um novo projeto de desenvolvimento nacional com base no orçamento público federal, tradicionalmente ordenado segundo as lógicas “nacional”, “setorial” e “ministerial” de distribuição de recursos federais”. Ou seja, um não-planejamento.

Vale lembrar que, desde esses anos, em nível global, corre paralelamente ao neoliberalismo o fenômeno da globalização, muito fundamentado nos avanços tecnológicos de comunicação e transporte. Nesse momento, a assimetria do “poder global” assumiu significado especial para o desenvolvimento regional na medida em que a revolução da tecnologia possibilitou uma conexão direta e imediata do global com o local.

A partir da adoção de premissas concorrenciais totais na esfera privada e da chegada de um ideário empreendedor da administração pública, testemunhamos o triunfo da competitividade. O pensamento competitivo neoliberal extrapolou ao longo da década de 1990 os manuais da gestão corporativa e tem norteador o planejamento do território desde as nações mais desenvolvidas até as regiões mais estagnadas.

Para Diniz e Crocco (2006), após os anos 1990, surgiu uma nova geração de políticas regionais. A competição deixara de ocorrer somente entre as firmas e

passaram a integrar os sistemas regionais de produção, uma vez que as regiões compõem sistemas globais de produção. Dessa perspectiva, a capacidade das regiões em criarem vantagens comparativas dando ênfase, sobretudo, à tecnologia e à inovação, elementos centrais da competição e do crescimento, tem importância fundamental.

Um bom exemplo disso é que em decorrência do sucesso alcançado por determinadas regiões e municípios mundo afora, foi que se tornaram populares as teorias do desenvolvimento endógeno, desenvolvimento local, da descentralização, dos distritos industriais (clusters, APLS, etc.); além disto, temas como cidades-mundiais, cidades-regiões, local-global, poder local, são fortemente utilizados para despertar e fazer crer na autonomia das regiões e cidades sobre seu próprio desenvolvimento. Toda essa “panaceia” evidencia a competitividade do território, e como alertou Brandão (2007), ignoram as “múltiplas escalas entre o local e o global” e colocam em questionamento o poder de planificação de Estado, assim como pôde ser visto no neoliberalismo brasileiro.

Durante a estabilização obsessiva asraríssimas ações do Estado para questões regionais no Brasil foram significativamente vinculadas a: extinção ou depreciação das instituições tradicionais do desenvolvimento regional; redução dos incentivos fiscais tributários; criação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; apoio às iniciativas de desenvolvimento local, caráter endógeno, de base comunitária e da economia solidária (APLs).

A recriação do Ministério da Integração Nacional (MI) em 1999, com a missão de formular políticas, readequar instrumentos, rever mecanismos institucionais e modernizar a gestão para o desenvolvimento regional, pode ser entendida como uma isolada e tardia tentativa durante o governo FHC em recolocar a questão regional na agenda do Estado, ainda que, sem definição de políticas e em controvérsia com a extinção das superintendências regionais.

Novamente, traçando um paralelo entre inflação e crescimento econômico, é possível sugerir que a obsessão pela estabilização e a neoliberalização do Estado não trouxe resultados consistentes para recompensar o sacrifício da estabilidade. Uma vez que não houve um Estado indutor ou coordenador de investimentos para a produtividade nacional. Nesse período de oito anos de estabilidade inflacionária com a taxa média de 9,1% (inflada pelo ano de 1995: 22%) o crescimento médio do PIB ficou em meros 2,3%.

#### **4. Social-desenvolvimentismo e a tentativa do planejamento**

O período que estamos chamando de social-desenvolvimentismo tem início no ano de 2003 com o primeiro governo Lula e se estende até 2014, fim do primeiro governo Dilma. A nomenclatura sugerida resgata, em parte, o desenvolvimentismo, exatamente por uma sinalização do Estado em direção ao resgate da formulação de planos estratégicos de desenvolvimento, já que “o Estado volta a assumir papel de liderança no processo de desenvolvimento, recuperando, inclusive, o protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos, perdido durante o período liberal” (ERBER, 2010, p. 29) a exemplo dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC I e PAC II), e não deixa de guardar ligeira simpatia ao modelo proposto por Costa (2012).

Em um primeiro momento, precisamente nos três primeiros anos de governo Lula, essa nova rodada foi marcada pela manutenção do chamado “tripé

macroeconômico”<sup>10</sup>. Nesse caso, muito embora a preocupação com a inflação tenha continuado - e continua até hoje -, ela não mais possui a exclusividade do período anterior - onde tinha prioridade frente ao crescimento e à geração de emprego. Contudo, à frente da relativa continuidade macroeconômica nos primeiros anos Lula, foram notórias mudanças realizadas, em especial, na condução da política externa e na política social.

Depois de ajustes e acenos ao mercado em 2003, inicia-se um conjunto de grandes mudanças nas condições externas com pequenas mudanças na orientação da política macroeconômica interna (Serrano e Summa, 2012). Há de se destacar uma importante mudança na condução da política externa, caracterizada em maior parte pelo pagamento da dívida e o ajustamento e ampliação de parcerias comerciais a exemplo da China, Rússia e Argentina. No campo social, tem-se no social-desenvolvimentismo, uma mudança fundamental como o Bolsa Família, a valorização do salário mínimo, a redução do desemprego, tudo isso, como mecanismos importantes de fortalecimento do mercado interno.

Dessa forma, a despeito de uma continuidade macroeconômica importante que se prolongou até 2006, é possível sustentar que já havia, a partir de 2003, uma latente ruptura na forma de condução econômica e social do Estado. Essa ruptura pode ser apreendida na mudança de orientação do governo quanto à condução da política externa, e, sobretudo, quanto à ascensão de políticas sociais e a crença no próprio mercado interno. Assim, ao poucos, novos elementos entraram na conformação da política de Estado, fundamentalmente, no que concerne ao seu papel na alocação de recursos e na definição de uma estratégia de crescimento, pautado na elaboração de planos e programas de ação voltados à infraestrutura, e, ligeiramente, com reflexos no combate às desigualdades regionais.

Avalia-se que o Brasil, nesse período, teria entrado em um novo ciclo de desenvolvimento, chamado de “social-desenvolvimentismo”, onde o crescimento econômico ocorre concomitantemente com o aumento da renda da população e com o fortalecimento do mercado de massas. Isso, portanto, seria o ressurgimento, da Política de Estado pensada a partir das relações entre Estado, desenvolvimento econômico e proteção social.

Quanto à planificação regional, vivencia-se na rodada social-desenvolvimentista a tentativa de efetivação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as mesorregiões diferenciadas; a crescente diversificação de instituições públicas com inclusão de elementos de desenvolvimento regional, territorial ou local; a política dos Territórios da Cidadania; a elaboração de planos de desenvolvimento, para múltiplas escalas territoriais.

Em 2003, o Ministério da Integração Nacional lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), recolocando o Estado como protagonista no processo de promoção do desenvolvimento regional. A PDNR valoriza a participação da sociedade e a diversidade regional, nas dimensões ambiental, social, econômica e cultural. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional considera diferentes escalas territoriais, reconhecendo a desigualdade existente em todo território nacional, rompendo com a visão tradicional que tendeu a circunscrever ao problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte do País. O Semiárido nordestino e a faixa de fronteira também tem sido incluído nos debates da política do desenvolvimento regional.

---

<sup>10</sup> Consiste de uma política de metas explícitas de inflação, um regime de câmbio flutuante (bem sujeito), e metas específicas (e razoavelmente altas) para a relação superávit primário sobre o PIB.

Já os Territórios da Cidadania foram implantados em 2008 como objetivos de “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia” (BRASIL, 2015).

Entre o segundo semestre de 2012 e o primeiro de 2013, com encerramento em março de 2013, o Ministério da Integração realizou um grandioso e inédito evento, a I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional. O evento contou com a participação popular em todas as suas etapas, percorrendo todos os estados e regiões, onde foram travadas e propostas inúmeras reivindicações trazidas pelos Delegados de Estado, resultando um documento final a ser anexado à PNDR. Chegou a se propor a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a orientação dos recursos dos Fundos Constitucionais FNE, FNO e FCO, e a criação de uma Câmara de Articulação de Políticas no Governo Federal.

Embora trate-se de um modelo de política bastante limitado e insuficiente, inclusive pela própria característica do objeto, o Ministério da Integração (MI) e o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em parceria com demais instituições a exemplo do BNDES, vêm investindo ativamente na criação, promoção e desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e Sistemas Produtivos Locais (SPLs) como forma de aumentar a produtividades das regiões. Criou-se no interior do MDIC, o Grupo de Trabalho Permanente em APLs (GTP/APL), com seus respectivos Núcleos Estaduais, e a Rede Social APL como formas de identificar, monitorar e incentivar os arranjos locais.

Outro Plano estratégico que demandou grande esforço técnico e político no governo Dilma Rousseff foi o Plano Brasil Maior. Conforme o MDIC, esse plano surge em um contexto conturbado da economia mundial com o desafio de, sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso e sair da crise internacional em melhor posição do que entrou. Para tanto, o plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados de produtividade do trabalho em tempos de intensa abertura comercial e defesa conservadora para políticas de inserção nas chamadas Cadeias Globais de Valor.

Certamente, todas essas ações e planos, ou melhor, toda a política econômica nacional desenvolvida durante a rodada social-desenvolvimentista tem enfrentado além da complexa conjuntura nacional, um acirramento do mercado internacional, que tem sua dinâmica definida em grande parte pela crise de 2008 e o crescimento de países como China, Índia e Singapura. Tal contexto tem afetado direta e indiretamente a composição estrutural da economia nacional, reordenando cadeias produtivas e reconfigurando as relações de produção no território, como sugere o processo de desindustrialização.

Apesar da imaturidade dos fatos e do insucesso de algumas políticas do social-desenvolvimentismo, as políticas regionais estudadas nessa última fase indicam claramente para um quadro de reorientação do Estado para questões referentes ao planejamento e ao investimento muito distinto da fase imediatamente anterior. Entretanto, o cenário de instabilidade e desaquecimento da economia mundial a partir de 2012, a queda dos preços das commodities, as repercussões das investigações de corrupção na Petrobrás e a grave crise política brasileira - com fortes desdobramentos econômicos, tem novamente assinalado para o esquecimento o abandono do recente resgate do Planejamento, e para o constante esquecimento da questão regional no Brasil.

Esse é um momento de grande impasse e necessidade estratégica para o Brasil. Agentes do mercado, sobretudo o financeiro, e seus representantes políticos fazem forte pressão para a austeridade fiscal e corte de benefícios e direitos sociais. Seguem utilizando a retórica do controle inflacionário como fim quase único da política econômica. Propõem-se políticas que, se implantadas, conduzirão o país a uma forte recessão e, certamente, ao aprofundamento das enormes desigualdades sociais e regionais que têm caracterizado os 515 anos do país.

### 5. Conclusão

Ao dividirmos o período democrático mais recentes em três rodadas e considerá-las em uma perspectiva analítica comparativa, verificamos que, embora hajam de uma rodada para outra algumas continuidades importantes, não seria exagero falar em uma ruptura, no que se refere à atuação do Estado no planejamento econômico de longo prazo, em maior parte, e, em menor parte, na questão regional. Senão vejamos.

A primeira rodada, a da “convenção da estabilização”(1985-1994) foi marcada, em um primeiro momento, sobretudo, por forte disparada inflacionária que saiu de 209% em 1984 e atingiu 2.489% em 1993. Assim, a necessidade de contingência exigiu do Estado toda sua atenção, e a administração de crises impôs o abandono das políticas de longo prazo em prol das políticas emergenciais de curto prazo e a adoção de seguidos Planos e moedas.

Em um segundo momento, entraram em cena medidas neoliberalistas acompanhadas de um discurso modernizante de Estado, que atuou na abertura econômica e financeira, em reformas e nas privatizações.

Na rodada seguinte, aqui chamada de “estabilização obsessiva” (1995-2002), verificou-se o aprofundamento de alguns dos principais traços do período anterior. Nesse sentido, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ainda que com a inflação já controlada - com o Plano Real de 1994 - insistiu-se excessivamente sobre a questão inflacionária, e se seguiu com o encolhimento do Estado, e o aprofundamento da abertura comercial, das reformas institucionais e das privatizações, privatizando setores-chaves da autonomia econômica e da soberania nacional como foi com empresas de eletricidade, comunicações e minérios. Nesse período, a quase totalidade dos bancos estaduais fora vendida ao capital privado.

Esse modelo econômico conduziu a economia brasileira a uma situação insustentável. Na tentativa de remediá-la, a partir da quebra do real, em 1999, três itens passaram a comandar a economia: câmbio flutuante, juros altos e metas de inflação. Estes três itens eram subordinados a uma característica essencial: a livre circulação de capitais. Além disto, para garantir o fluxo de capital para o país, foi estabelecida como meta a formação de elevados superávits primários.

No geral, mantiveram-se durante os oito anos uma postura passiva e submissa aos interesses e exigências do FMI, instituições internacionais e ao mercado financeiro. Adotaram-se políticas restritivas, mantiveram elevadas as taxas de juros, e o câmbio sobrevalorizado. O que repercutiu no baixo crescimento econômico. Além disso, o governo abriu mão de planejar e realizar investimentos em infraestrutura.

Portanto, falar em Planejamento, política industrial e estratégias de desenvolvimento nessa rodada era quase um sacrilégio. A condução restritiva da economia durante a estabilização obsessiva resultou em três crises sucessivas da economia nacional e taxas médias de crescimento do PIB de 2,3% ao ano, ainda que com baixa taxa de elevação no nível de preços.

Na rodada chamada de social-desenvolvimentista verificou-se relativa continuidade de elementos da política macroeconômica, como, por exemplo, a manutenção das metas inflacionárias. No entanto, foram executadas importantes mudanças na condução da política externa – pagamento da dívida, ampliação e intensificação de parcerias comerciais com a Ásia e América Latina -, na política social, no investimento público e na valorização do salário mínimo, além do aumento do crédito ao consumo e à atividade produtiva (via BNDES): fatores determinantes na expansão do mercado interno, na geração de empregos e na sustentação de boas taxas de crescimento do PIB durante o período.

Outras tentativas de rompimento com a rodada anterior estão relacionadas ao Planejamento de Estado. Depois de muitos anos o Estado apresentava Planos concretos e definidos de investimento e crescimento econômico, como foi o caso dos Programas de Aceleração do Crescimento (PACs) e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Portanto, este breve exercício de comparação histórica, indica que – embora hajam algumas continuidades de uma fase para outra – a hipótese de uma ruptura no que se refere ao papel do Estado no planejamento econômico e na questão regional pode ser sustentada. Bem como a outra hipótese levantada: a coincidência da referida ruptura no papel atribuído ao Estado com mudança de orientação dos governos. Quanto a este último ponto, faz-se necessário uma última consideração.

Apesar de uma análise das circunstâncias e dos valores que orientam os agentes econômicos do Estado (i. e., aqueles agentes em posições de interferir no modelo de política econômica) exceder os limites deste trabalho, é possível sugerir – ao menos enquanto hipótese – que os modelos de política econômica aqui delineados derivam de circunstâncias e de conjuntos de valores muito distintos. Dito de outro modo, dada a exceção das circunstâncias da convenção da estabilização, para as demais rodadas, é pouco provável que o modelo de política econômica da rodada social-desenvolvimentista fosse implementado pelos agentes econômicos que estiveram à frente do Estado na estabilização obsessiva. Ter isso em conta, não é uma mera trivialidade: não estamos falando de valores políticos de cidadãos comuns, mas daqueles agentes que tem o poder institucional de decidir os rumos do desenvolvimento econômico. Pois, o Estado nacional é “a instância final e decisiva para questões de política econômica” (WEBER, 1982).

**Referências bibliográficas**

AZZONI, C. R. 1986. A lógica da dispersão da indústria no Estado de São Paulo. *Estudos Econômicos*, 16, 45-67.

BATISTA, P.N. 2002. Vulnerabilidade externa da economia brasileira. in: *Estudos Avançados*, 16 (45).

BIESCHOWSKY, R. & MUSSI, C. 2005. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. CEPAL, Brasília.

BIESCHOWSKY, R. & MUSSI, C. 2013. Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois. In. Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Brasília.

BRANDÃO, C. A. 2007. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp.

BRASIL. 2015. Territórios da Cidadania. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotIrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/oprograma>

BRESSER-PEREIRA, L. C. 2006. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20, 5-24.

CAIADO, S. C. 2002. *Desconcentração industrial regional no Brasil (1985 – 1998): pausa ou retrocesso?*, Campinas, IE/Unicamp: Tese (doutorado em economia).

CALABREZ, F. da S. 2013. *Reforma do aparelho de estado no governo Cardoso: entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial*, Curitiba, DCP/UFPR: Dissertação (mestrado em ciência política).

CANO, W. 2008. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*, São Paulo, UNESP.

CÁRDENAS, E; OCAMPO, J. A. & THORP, R. 2000. *Industrialization and the State in Latin America: the post war years. Vol. 3. Of an economic history of twentieth century Latin America*. Oxford.

CASTRO, A. B. 1993. *Renegade development: rise and demise of State-led development in Brazil*. In: SMITH, W. ; ACUÑA, C.; GAMARRA, E. (Org.). Democracy, markets and structural reform in Latin America. Londres: Transaction Books.

CASTRO, L. B. 2011. Esperança, Frustração e Aprendizado: a História da Nova República (1985-1989). In: *Economia Brasileira Contemporânea*, organização de F. Giambiagi et al.. Campus Editora.

COSTA, F. N. da. 2012. Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. *IE/Unicamp: Texto para discussão*, 205.

DINIZ, C. C. 1993. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, 3, 35-64.

DINIZ, C. C. & CROCCO, M. A. 2006. Bases teóricas einstrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil:Uma breve reflexão. In: *Economia regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes*, Belo Horizonte, UFMG.

ERBER, F. 2002. *The Brazilian development in the nineties – myths, circles and structures*. *Nova Economia*, v. 12, n. 1.

ERBER, F. 2010. Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política. CEPAL-IPEA, Brasília.

EVANS, P. 1993. O estado como problema e solução. *Revista Lua Nova*. 28-29, 107-157.

FILGUEIRAS, L. 2006. *História do Plano Real*, São Paulo, Boitempo, 3ª edição.

\_\_\_\_\_. 2013. A Natureza do Atual Padrão de Desenvolvimento Brasileiro e o Processo de Desindustrialização In: CASTRO, Inez Silvia Batista (org.) *Novas Interpretações Desenvolvimentistas*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado/E-papers. Coleção Pensamento Crítico.

FIORI, J. L. 1992. O paradoxo político da reforma liberal. *Revista Lua Nova*. 25, 185-196.

FONSECA, P. C. D. & CUNHA, A. M. & BICHARA, J. da S. 2013. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. *Nova Economia*, 23, 403-428.

GONÇALVES, R. 2012. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas. *Revista Soc. Bras. Economia Política*, 31, 5-30.

HAGGARD, S.& KAUFMAN, R. (org.). 1992. *The politics for economic adjustment*, Princeton, Princeton University Press.

LOUREIRO, M. R. 1997. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

NEGRI, B. 1994. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, IE/Unicamp: Tese (doutorado em economia).

NELSON, J. *Fragile colitions: the politics of economic adjustment*, New Brunswick, Transactions Books.

NUNES, W. 2014. *Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa: o caso do IEDI*, Curitiba, DCP/UFPR: Dissertação (mestrado em ciência política).

PACHECO, C. A. 1996. *A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*, Campinas, IE/Unicamp: Tese (doutorado em economia).

REDWOOD, III, J. 1985. Reversión de polarización, ciudades secundarias y eficiencia en el desarrollo nacional: una visión teórica aplicada al Brasil contemporáneo. *Revista EURE*, 32, 35-56.

REZENDE, A. C. de. 2011. *Clusterização e localização da indústria de transformação no Brasil entre 1994 e 2009*, Palmas, PPGDR/UFT: Dissertação (mestrado em desenvolvimento regional).

REZENDE, A. C. & NUNES, W. 2015. (Não)planejamento central e implicações regionais: uma apreciação histórica... ENANPUR, Belo Horizonte.

SERRANO, F. & SUMMA, R. 2012. *A Desaceleração Rudimentar da Economia Brasileira desde 2011*, IE/UFRJ, mimeo.

SICSÚ, J. & PAULA, L. F. de & MICHEL, R. 2005. *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Justiça Social*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.

WEBER, M. 1982. *O Estado nacional e a política econômica*, São Paulo, Ática.

WHITEHEAD, L. (ed.). 2002. *Emerging market democracies: east asia and latin america*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.



## Paradigmas hidráulicos, desarrollismos y la emergencia del conflicto socio-ambiental: dos momentos del proyecto Paraná Medio en Santa Fe (décadas de 1970 y 1990)

Gisela Ariana Rausch<sup>1</sup>

### Introducción

El paradigma hidráulico en sus formas nacional y privado (Bakker, 2010), ha estado presente en Argentina, tanto en las construcciones discursivas gubernamentales como en las políticas públicas de la segunda mitad del siglo XX. Los proyectos hidroeléctricos, entre las décadas de 1950 y 1980, fueron considerados piezas claves en dichas políticas, al servicio del llamado desarrollo nacional; mientras que en la década de 1990 fueron concebidos como obras estratégicas para la integración (desigual) de Argentina en el mercado mundial.

La magnitud de los impactos para el caso de los grandes proyectos, y las asimetrías sociales que éstos hacen visible (proporcionando cuantiosos beneficios a algunos sectores y destruyendo los modos de vida de otros) los ha colocado en un lugar relevante dentro de la historia socio-ecológica o historia ambiental. Transformaciones en las formas de vida y de sustento en las poblaciones locales afectadas, desequilibrios en los ecosistemas, modificaciones climáticas a nivel local o regional, aparición de enfermedades, deslocalización poblacional, han sido algunos de los efectos negativos observados por la literatura dedicada a la construcción de grandes represas. Pero también, este tipo de infraestructura, ha sido en numerosos casos, nodo de concentración e impulso de la acción colectiva contestataria, abriendo posibilidades a la construcción "desde abajo", de una subjetividad alterna al discurso desarrollista hegemónico, que en general las legitima.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, actualmente en curso, sobre las relaciones entre los discursos desarrollistas en Argentina (en sus diferentes variantes) durante la segunda mitad del siglo XX, las políticas públicas vinculadas a los proyectos hidroeléctricos y las transformaciones socio-ambientales derivadas de los mismos. Se trata de una indagación histórica del proceso de formulación del proyecto hidroeléctrico Paraná Medio, que atraviesa asimismo la Geografía y la Ecología Política. Se han considerado especialmente los aportes de Joan Martínez Alier (2005) sobre *"la ecología de los pobres"*, de David Harvey (1996) y David Carruthers (2008) sobre justicia ambiental, de Héctor Alimonda (2011) sobre el concepto de historia ambiental en su especificidad latinoamericana<sup>2</sup>, las indagaciones de Karen Bakker (2010) y Maria Kaika (2006) sobre los paradigmas hidráulicos (nacional y privado)

<sup>1</sup> Investigadora asistente en CONICET / área: Hábitat, Ciencias Ambientales y Sustentabilidad - Docente de la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad Nacional del Litoral - [gsrsch@gmail.com](mailto:gsrsch@gmail.com)

<sup>2</sup> Inspirado en las indagaciones sobre modernidad, desarrollismo y colonialismo en América Latina, de Arturo Escobar (2005a, 2005b).

inscritos en las políticas públicas de la segunda mitad del siglo XX, así como también los cuestionamientos realizados por Erik Swyngedouw (2004, 2006a, 2006b, 2009) sobre las ideas acerca de las relaciones entre naturaleza y sociedad.

A los fines de desarrollar esta exposición, se han seleccionado dos momentos particularmente relevantes del proceso histórico de formulación del proyecto: uno, entre 1972 y 1986, y el otro, entre 1992 y 1997<sup>3</sup>. El primer momento puede considerarse dentro del paradigma hidráulico nacional (según la clasificación que hace Bakker), en tanto el mismo se consideraba un servicio público y fue llevado adelante por el gobierno nacional que le asignó a la empresa eléctrica nacional Agua y Energía la ejecución del mismo. El segundo período se corresponde con el paradigma hidráulico privado, donde el proyecto constituyó una propuesta de un consorcio de empresas norteamericanas que convinieron, con el gobierno nacional, el usufructo de la obra por 50 años a cambio de una inversión de riesgo. La observación de ambos momentos, en cada uno de los cuales el proyecto se presentó bajo contextos diferentes, pretende dar cuenta de las relaciones entre los diferentes discursos del llamado desarrollismo (según los paradigmas mencionados), las políticas públicas que le dieron marco al proyecto hidroeléctrico (sustentadas en diferentes teorías económicas) y los modos en que dichas construcciones de poder (conformadas por discursos y prácticas territoriales) fueron asimiladas / rechazadas / negociadas y construidas socialmente, en el ámbito local y regional.

Las fuentes utilizadas son de carácter heterogéneo, mayormente de tipo cualitativo, y entre las más relevantes pueden mencionarse: informes técnicos de proyectos, que incluyen descripciones y planimetrías, artículos de la prensa escrita local en las décadas estudiadas, partes de prensa, discursos de gobernantes, documentación legal, correspondencias entre diferentes actores claves y publicaciones varias de la época.

Las motivaciones principales que orientaron la investigación pueden reducirse en cuatro cuestiones: 1) el proceso de cuatro décadas que duró la formulación del proyecto, hace posible visibilizar las formas de implementación de las políticas económicas desarrollistas en Argentina (y en el contexto latinoamericano), vinculadas al llamado paradigma hidráulico en las dos formas trabajadas por Bakker: el paradigma nacional y el paradigma privado<sup>4</sup>; 2) a pesar de no construirse (o quizás por esa razón) constituyó, durante buena parte del siglo XX, el punto de concentración de las fantasías nacionalistas que buscaban equiparar Argentina con las potencias económicas mundiales; 3) fue un dinamizador social relevante que no sólo implicó a los cuerpos técnicos y políticos, sino que en diferentes aspectos y con diversos intereses, movilizó a toda la sociedad santafesina y entrerriana; y 4) en su última etapa se convirtió en foco de la contestación social organizada bajo parámetros inusuales hasta ese momento en Argentina; lucha que puede ser inscrita como una de las primeras manifestaciones de lo que Maristella Svampa denominó "*cartografía*

<sup>3</sup> Si bien el proyecto hidroeléctrico data del año 1957 en que se presentó por primera vez, hemos acotado la presentación a los dos períodos mencionados, de acuerdo al objetivo concreto de esta instancia.

<sup>4</sup> Bakker, 2010.

*de la resistencia*” (SVAMPA, 2008, 2011). Con tal término, Svampa se refiere al conjunto de luchas sociales de base territorial, que emergieron en los inicios del siglo XXI, en el marco del proceso de neoliberalización económica y de la implementación de políticas extractivistas en América Latina, que hicieron visibles el carácter socialmente asimétrico de dichos procesos.

### **El orden de los ríos: los paradigmas hidroeléctricos en los desarrollismos del siglo XX**

Las políticas públicas inspiradas en las teorías económicas de la segunda mitad del siglo XX, en sus diferentes variantes<sup>5</sup>, dieron a los proyectos hidroeléctricos, un lugar relevante, tanto como impulsores del desarrollo económico, como de objetos simbólicos representativos de grandeza nacional e independencia.

Si bien los grandes proyectos de infraestructura han sido a lo largo de la historia humana obras emblemáticas del poder político y símbolos de grandeza, fue específicamente durante el siglo XX, que vieron su momento de auge constituyéndose en el núcleo de convergencia entre teorías económicas desarrollistas, políticas públicas verticalistas, procesos de desposesión territorial de grupos humanos y explotación utilitarista de elementos de la naturaleza como el agua y el suelo.

El auge del llamado *desarrollismo* tuvo lugar en el contexto latinoamericano principalmente en las décadas de 1960 y 1970, dentro de un ideario vinculado a la idea de progreso, en el cual la tecnificación se posicionaba como el medio de alcanzar el desarrollo. En esta lógica, la generación de energía nacional aparecía como la vía más prometedora y los proyectos hidroeléctricos se convirtieron en las piezas centrales de la planificación regional. Es en tal sentido que Karen Bakker habla de un “paradigma hidráulico” de gestión del agua, cuyo énfasis se encuentra en el “*empleo de tecnología hidráulica para enfrentar el inevitable crecimiento de las demandas de agua generadas por la modernización*” (BAKKER, 2010:31).

Dentro de la extensa lista de bibliografía dedicada al estudio del hidropoder, pueden considerarse como paradigmáticas dos obras<sup>6</sup>. Una, *Rivers of Empire*, de Donald Worster (1985), donde el autor indaga en el proceso de implementación de las políticas hidráulicas para la incorporación del lejano Oeste norteamericano al sistema productivo y al mercado de tierras. Worster observa la relación establecida por la modernidad, entre producción tecnológica y la idea de liberación humana (indagada ya por Karl Wittfogel, 1966 en la perspectiva de la escuela de Frankfurt), así como también el desarrollo de las burocracias modernas en vinculación a un orden hidráulico de las sociedades. De ahí que propone la categoría de sociedad hidráulica moderna para dar cuenta de un orden basado en la manipulación intensiva y a gran escala del agua en una zona árida.

---

<sup>5</sup> Sean las de línea más ortodoxa promovidas por organismos internacionales (el Banco Mundial, principalmente), o bien, la alternativa latinoamericana presentada por la CEPAL.

<sup>6</sup> Hemos dejado afuera, sin embargo, una extensa lista de obras sobre la temática.

La otra obra de relevancia aparecería recién iniciado el siglo XXI, y es Ríos Silenciados (2001) de Patrick Mc Cully. En otra perspectiva diferente a la de Worster, pero igualmente crítica, Mc Cully se centró en la observación de los impactos socio-ambientales de los proyectos hidráulicos, en sus promesas desarrollistas incumplidas y en la conformación hacia finales del siglo, de los movimientos sociales anti-represas, inspirados en las ideas de justicia ambiental<sup>7</sup>.

Ambas obras fueron productos de las reflexiones críticas acerca del paradigma hidráulico en dos momentos históricos diferentes, el primero centrado en el caso norteamericano que sería modelo para los desarrollismos de posguerra y las economías definidas en torno a la cuestión nacional, y el segundo momento, delineado por la reflexión de finales del siglo XX, acerca de las consecuencias socioambientales de los proyectos en el marco de la integración mundial de la economía y de las políticas neoliberales.

Estudios más recientes, como los de Eric Swyngedouw (2009), contemplan las relaciones entre política, sistemas económicos, territorio, naturaleza y sociedad, e intentan presentar una versión crítica más integral acerca de los grandes proyectos hidráulicos. Para el autor, los cambios en el uso, la gestión y la organización socio-política del ciclo del agua, por un lado, y las transformaciones sociales, se determinan mutuamente, y *“los ambientes hidráulicos son construcciones sociofísicas activamente e históricamente producidas, tanto en términos de satisfacción social como de calidad físico-ambiental”* (SWYNGEDOUW, 2009).

### **Energía para el desarrollo nacional: el Paraná Medio en el paradigma hidráulico nacionales**

Karen Bakker, ha definido el paradigma hidráulico municipal (que aquí denominamos nacional) como aquel que, asentado en la idea de abundancia en el suministro de agua, *“enfaticó en el despliegue de tecnologías hidráulicas para hacer frente al inevitable crecimiento de las demandas generadas por la modernización”*<sup>8</sup> (BAKKER, 2010). Dentro de este paradigma, los gobiernos asumieron como los agentes de control y distribución del agua, las tecnologías hidráulicas fueron consideradas un servicio público y las represas se convirtieron en íconos del impulso de modernización (BAKKER, 2010).

El proyecto Paraná Medio fue propuesto por primera vez en el año 1957 por el gobierno militar de Pedro Aramburu. Sin embargo, no tuvo mayor impulso hasta entrada la década de 1970. Según han señalado Azcoitia y Nuñez (2014), durante la década del 60, la disputa sobre la construcción de proyectos hidroeléctricos en Argentina se centró entre El Chocón y Salto Grande, es decir, entre priorizar los intereses regionales para incentivar la economía en la Patagonia, o bien, generar energía para fortalecer energéticamente la región centro (principalmente Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). En ese momento, el Paraná Medio (que desde 1957 se encontraba en la instancia de propuesta)

<sup>7</sup> Movimientos surgidos originalmente en Estados Unidos. Ver: HARVEY, 1996.

<sup>8</sup> Todas las traducciones son de la autora.

permaneció en su lugar marginal y no obtuvo mayor difusión hasta 1972, momento en que también se planificaba la represa binacional Yacyretá.

En el año 1974, el intendente de la ciudad de Santa Fe, Sylvestre Begnis se reunió con la Comisión Estudios y Proyectos Paraná Medio (oficina *ad-hoc* perteneciente a la empresa nacional Agua y Energía) y algunos técnicos de una consultora soviética llamada *Technopromexport*<sup>9</sup>, para avanzar en los estudios de pre-factibilidad de la obra (El Litoral, 1974). Desde ese momento, el diario El Litoral<sup>10</sup>, haría el seguimiento de las actividades vinculadas al Paraná Medio, constituyéndose en el vocero principal del discurso oficial.

Las actividades en torno al proyecto (organización de cuerpos técnicos, creación de dependencias específicas, jornadas de divulgación, entre otras), y principalmente su difusión mediática, fue intensificándose hacia finales de la década, siendo durante la dictadura de Jorge Videla, el punto más álgido.

En esta etapa, el proyecto fue concebido como Proyecto Integral del Paraná Medio. Ubicado en el tramo medio del río Paraná, constaba de dos cierres, uno al norte (cierre Patí), situado a la altura de la ciudad de Goya (Corrientes) y otro al sur (cierre Chapetón), ubicado frente a la ciudad de Victoria (Entre Ríos). El recorrido entre ambos cierres era de 630 km, previéndose la inundación de un área total de 760 mil Ha. De las localidades afectadas, 7 corresponden a la provincia de Santa Fe, 4 a Entre Ríos y 2 a Corrientes. El cierre sur Chapetón (entre Santa Fe y Entre Ríos) estaba conformado por un cierre frontal de 8 km, una cota de coronamiento prevista en 34,5 metros, y un cierre lateral adicional, que recorría 240 km a lo largo de la margen santafesina. La capacidad energética, estaba prevista entre 33 mil y 48 300GW/h<sup>11</sup> anualmente, es decir, 10 veces la capacidad de El Chocón y 5 veces la de Salto Grande (AyE, 1978).

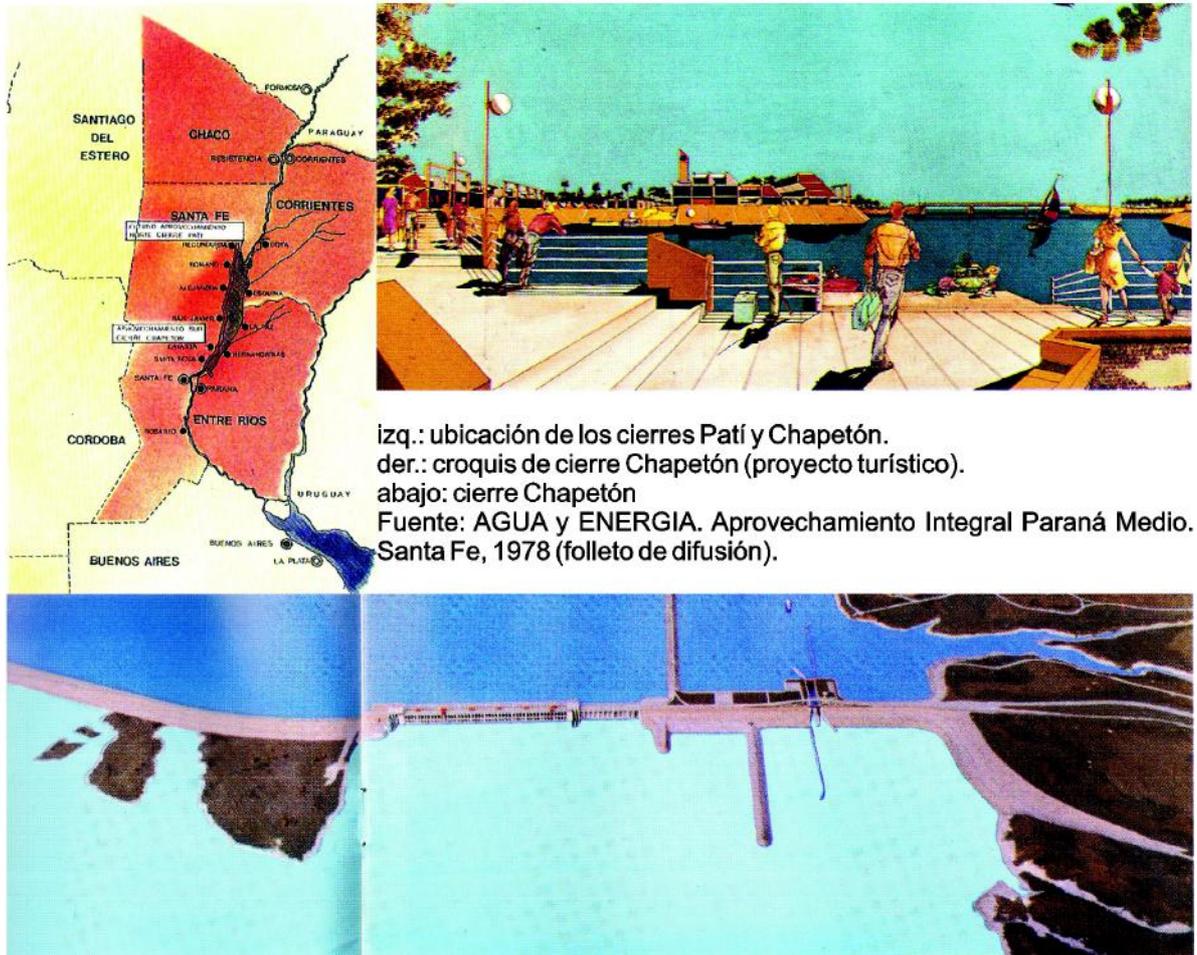
El proyecto incluía, además, una serie de proyectos complementarios según una fórmula muy difundida en esos años, consistente en obras de navegación, de infraestructura ferro-vial, de riego, de control de inundaciones y de fomento del turismo. Como puede verse, se trataba de una obra de gran magnitud que -se pensaba- transformaría la economía del país y de la región, así como también de profundo impacto socioambiental y territorial.

---

<sup>9</sup> Esta empresa había ejecutado el proyecto hidroeléctrico de Asuán. Ver: GOLDSMITH y HILDYARD, 1992.

<sup>10</sup> Periódico de mayor difusión en la ciudad de Santa Fe.

<sup>11</sup> Existen discrepancias respecto a la capacidad energética en las diferentes publicaciones de la década de 1970. En algunas aparece 33 mil (como el proyecto formulado en 1957) y en otras con 48 300.



izq.: ubicación de los cierres Patí y Chapetón.  
der.: croquis de cierre Chapetón (proyecto turístico).  
abajo: cierre Chapetón  
Fuente: AGUA y ENERGIA. Aprovechamiento Integral Paraná Medio.  
Santa Fe, 1978 (folleto de difusión).

Analizando las construcciones discursivas en torno al Paraná Medio, tanto del gobierno nacional que la impulsaba como de la prensa escrita, hemos podido extraer algunas cuestiones:

En el discurso político (principalmente del gobierno dictatorial) se ha observado su legitimación a través del conocimiento técnico-científico, que se apoyaba en las razones de “eficiencia” y “técnica”. Esta situación, que podría definirse como tecnocratización de la política (SMULOVITZ, 1998), por un lado, cerraba la discusión política sobre la construcción o no de la obra, y por otro lado, presentaba como ineludible, la opción tecnológica para obtener el prometido progreso de la región y de la nación. En esta discursiva, la noción de “experto” se constituía en el elemento legitimador fundamental, que se materializaba en la formación de los cuerpos técnicos: “...lo más importante, por supuesto, fue que permitió (el proyecto Paraná Medio) la formación de un equipo interdisciplinario de profesionales, técnicos y personal de apoyo especializado para estudios y proyectos de aprovechamiento hidroeléctricos en grandes ríos de llanuras, complementario con un equipo terrestre y fluvial único en Argentina...” (El Litoral, 1986).

También se ha observado en los discursos de difusión, la consideración de la industrialización y de la urbanización como las claves del crecimiento económico, y por lo tanto, del progreso nacional. Esta ecuación, profundamente

asentada en el ideal desarrollista de posguerra, se materializaba a través de la infraestructura y las tecnologías para la explotación de los recursos naturales (en este caso, el río Paraná): *“el aprovechamiento del curso paranaense, carretera acuática del progreso de la zona, implica un vasto panorama que va desde las comunicaciones a las explotaciones de los recursos naturales, la regulación de sus condiciones de navegabilidad y su gravitación indiscutible en un ámbito más extenso, que es nervio de la Cuenca del Plata y vía de salida hacia el mar”* (El Litoral, 1974).

Observando la prensa escrita, puede afirmarse que la idea de independencia económica asociada a la construcción del Paraná Medio se fue intensificando hacia el final de la década de 1970, permeando con entusiasmo en otros ámbitos como el académico. En el año 1978, la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe) y la Universidad Autónoma de Entre Ríos (Paraná) organizaron las Jornadas del Paraná Medio, ámbito público de discusión del proyecto y de fomento de los supuestos beneficios. Pocos días después de dichas jornadas, El Litoral expresaba que: *“el complejo hidroeléctrico mencionado será una obra enteramente argentina cuya concreción significará un legítimo orgullo para la Nación y un factor decisivo de su progreso (...) “cuidando siempre que por sobre todas las cosas, lo argentino sea lo fundamental”*.

Es importante destacar que, tanto los discursos políticos como aquellos utilizados por AyE para la promoción del proyecto, insistían en la independencia económica y en la autonomía energética, asociadas a la construcción del mismo. Sin embargo, dichos discursos tenían como telón de fondo, en primer lugar, el conflicto geopolítico con Chile, consistente en la disputa por la traza del límite en el canal de Beagle que incluía la soberanía de algunas islas; en segundo lugar, el inicio de un proceso de liberalización económica que implicaba la apertura de la economía a los capitales extranjeros y el aumento de la deuda externa (entre otras cuestiones); y en tercer lugar, conflictos socio-políticos internos consistentes en movilizaciones sociales y sindicales, persecución (por parte del Estado) del disenso político y lucha de facciones<sup>12</sup>.

Como síntesis de las construcciones discursivas vinculadas al Paraná Medio y sus relaciones con las políticas públicas del momento, pueden destacarse tres características dentro del llamado paradigma hidráulico nacional: 1) tecnocratización de la política, a partir del establecimiento del conocimiento técnico-científico como recurso fundante y legitimador de las políticas públicas, siendo el conocimiento “no experto” desestimado<sup>13</sup>; 2) centralismo discursivo nacionalista (o univocidad estatal), a partir de la construcción de una idea de nación desde las esferas gubernamentales, que por un lado dejaba afuera todo disenso, y por otro, pretendía abarcar de modo particular (y con intereses específicos) una totalidad nacional que hacía siempre referencia a la región

---

<sup>12</sup> Este proceso culminó con un saldo contabilizado en 30 mil desaparecidos, según organizaciones de derechos humanos. La agencia chilena DINA contabilizó entre 1975 y 1978, 22 mil personas desaparecidas.

<sup>13</sup> A Si bien existió oposición a la represa por parte de un minúsculo sector social (vinculados en su mayoría con el ambientalismo), ésta no encontró posibilidad de visibilización durante la dictadura.

centro del país<sup>14</sup>; 3) sobre-exaltación de la soberanía nacional en marcada contradicción con las políticas económicas de apertura a los capitales extranjeros y liberalización económica, con el posterior desmantelamiento del Estado.

El derrotero del Paraná Medio, continuó entre proclamaciones de independencia y progreso en un clima interno de violencia, crisis económica y terrorismo de Estado. Mientras Yacyretá comenzaba a construirse, el Paraná Medio se relanzaba. Con la llegada de la democracia en 1983, y en medio de problemas financieros (que también suspendieron las obras de Yacyretá), el proyecto fue apagándose en los discursos políticos mientras que algunos sectores sociales de Santa Fe, como la Comisión Santafesina de Apoyo a las Obras del Paraná Medio<sup>15</sup>, intensificaron las peticiones al gobierno para su concreción.

Finalmente, en el año 1986, como parte del proceso de privatización, descentralización y desmantelamiento de numerosas oficinas estatales, junto a la imposibilidad financiera para construir la obra, que según comunicó el presidente de Agua y Energía se debían a dificultades para obtener financiación externa por endeudamiento de la empresa (El Litoral, 1986), el proyecto Paraná Medio fue suspendido *“hasta el próximo siglo”* (Norte, 1986), cerrando así una etapa de incuestionado auge para los proyectos hidroeléctricos en Argentina.

### **Energía para la integración económica: el Paraná Medio en el paradigma hidráulico privado**

En la definición de paradigma hidráulico privado propuesta por Bakker, se coloca el énfasis no sólo en el control de las tecnologías y de los recursos hidráulicos por el sector empresarial (o no-estatal), sino más bien en la *“redistribución de la gobernanza (por parte del Estado) a actores no estatales y la aplicación de normas del mercado”* en la consecución de las políticas públicas (Bakker, 2010). Esta definición amplía el concepto tradicional de privado, al tiempo que da relevancia al Estado como agente de distribución del poder<sup>16</sup>. Dicho paradigma, señala la autora, se asentó en la idea del fracaso de los estados nacionales en materia de políticas hídricas (en sus objetivos de equidad y universalidad social); idea en la que se justificaron las políticas sobre el agua llevadas adelante por el Banco Mundial, desde 1990. En ese marco ideológico, y en pleno proceso de aplicación de las prescripciones del Consenso de Washington, en el año 1992 el proyecto Paraná Medio cobró

---

<sup>14</sup> En el análisis realizado por Azcoitia y Nuñez (2014), es interesante observar cómo la idea de nación planteada desde el gobierno nacional se concibe sólo en términos de los intereses del “centro” del país, y por lo tanto, en la región patagónica, “lo nacional” se convierte en algo exógeno. Estas ideas, señalan los autores, pueden observarse en las discusiones políticas sobre la construcción de la represa El Chocón.

<sup>15</sup> De ahora en adelante, CSAOPM.

<sup>16</sup> Desde el análisis político-económico, puede verse: SASSEN, 2010.

nuevo impulso<sup>17</sup> y fue presentado, por el gobierno nacional a las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes (El Litoral, 1992).

El nuevo proyecto se concibió como Proyecto de Desarrollo Económico Integral y presentaba algunas novedades técnicas respecto del anterior, consistentes en: 1) un sistema constructivo de prefabricados de acero<sup>18</sup>, que prometía acelerar la construcción de la obra en un 35 % y disminuir el costo de la misma<sup>19</sup>; 2) un sistema de terraplenes de contención que posibilitaba utilizar sólo el curso principal del río Paraná, disminuyendo la superficie inundada<sup>20</sup>; y 3) algunas infraestructuras complementarias adicionales enfocadas en integración al MERCOSUR.

Es interesante observar, que este nuevo proyecto se difundía como una obra de desarrollo para *“la región del Paraná Medio y provincias adyacentes”* (EDI, 1996), y no apelaba a la idea de desarrollo nacional, como en la etapa anterior. Además, se trataba de una propuesta proveniente de un consorcio de empresas norteamericanas llamado Energy Development International (EDI) que se encargarían de la totalidad de la inversión y del usufructo de las obras durante 50 años. Las obras complementarias consistían en infraestructura vial, un puente Santa Fe-Paraná, apertura de vías navegables y refuncionalización de puertos locales. El usufructo de estas obras por parte de EDI se preveía por 30 años.

Esta nueva propuesta debe analizarse a la luz de las políticas neoliberales incorporadas, tanto en Argentina como en otros países de América Latina, desde finales de la década de 1980, y masivamente aplicadas desde los noventa. Dichas políticas se sustentaban en la idea del crecimiento económico asociado a la apertura comercial y la desregulación de los mercados, pero también en la exportación de productos commoditizados. La introducción masiva del “agronegocio”, proceso aún vigente que implicó un proceso de primarización de la economía argentina y la implementación del monocultivo (dedicado principalmente a la soja), requirió en esos años, de la generación de un nuevo marco jurídico para institucionalizar los derechos de las grandes corporaciones (SVAMPA, 2011), pero también de la materialización de las vías de extracción de recursos e intercambio. Allí es donde el rol del Estado tuvo su accionar más concentrado.

En ese contexto, el Paraná Medio fue presentado por el consorcio EDI y el gobierno nacional, como una pieza clave del sistema, dentro del proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná<sup>21</sup>. Las empresas proponentes del proyecto

<sup>17</sup> Si bien en 1989 ya se había creado, en Paraná, la Comisión de Apoyo a la Represa del Paraná Medio (CARPM), y el gobernador entrerriano había declarado la importancia de llevar adelante la obra, disponiendo la creación del Consejo Provincial del Paraná Medio con el propósito de gestionar “la pronta concreción” de la misma, no fue hasta 1992 que el gobierno nacional comenzó a darle curso.

<sup>18</sup> El proyecto anterior era de construcción “in situ”.

<sup>19</sup> Mientras el proyecto anterior se calculaba en 30 mil millones de dólares, el proyecto de los 90s se calculaba entre 5 y 8 mil millones (EDI, 1996).

<sup>20</sup> Esta modificación, según declaraba EDI, tenía como finalidad aminorar los efectos de la obra sobre las localidades santafesinas.

<sup>21</sup> Esta etapa, de reconversión industrial, implicó la refuncionalización de puertos en las principales ciudades argentinas y el desarrollo de infraestructuras de soporte (principalmente

hidroeléctrico solicitaban al gobierno nacional que crease el marco jurídico “*que corresponda*” para operar como consultora de factibilidad económica y ambiental del mismo proyecto que pretendían construir (EDI, 1996).

A diferencia del monolítico impulso de los años 70s, esta nueva etapa del proyecto vio surgir una diversidad de voces respecto de la obra, dando cuenta de la complejidad que encierran los grandes proyectos de infraestructura, pero también de un novedoso clima de contestación social en las ciudades de Santa Fe y Paraná, que dejó a la vista el carácter socialmente asimétrico de la propuesta norteamericana. La oposición rápidamente ganó espacio en la prensa local, principalmente en el diario El Litoral (principal vocero oficial de la etapa anterior) y fue apoyada, también, por un sector especializado del ámbito académico<sup>22</sup>.

A continuación haremos breve revisión de las posiciones frente al Paraná Medio, agrupadas en las dos coaliciones, la que promovía el proyecto y la que se oponía.

#### *Energía y puertos para la especialización productiva: el Paraná Medio en la Hidrovía Paraná-Paraguay*

El proceso de especialización productiva que inició su curso en Argentina durante la década de 1990 (y que encontraría su auge en la siguiente década), implicó, entre otras cuestiones, un *upgrading* tecnológico<sup>23</sup>, al mismo tiempo que el mercado se ubicaba como el actor principal de los procesos productivos. En estas condiciones, el Estado aparecía como el habilitador de dichos procesos, e incluso, como el optimizador y principal impulsor de las propuestas del sector privado.

El proyecto Paraná Medio encontró en esta nueva etapa, su más alta legitimación en el mandato de integración económica, que supuestamente constituía una urgencia para Argentina, frente al avance de Brasil, como relevante exportador de productos agrícolas y ganaderos en América Latina: “*la Argentina debe prever una mejor y mayor producción de bienes y servicios sino queremos quedar desubicados desfavorablemente (sic) con respecto a los demás países del hemisferio, en consecuencia, debemos mejorar la producción de energía y transportes, que resulten eficientes y baratos, con lo cual mejoraremos los costos de nuestra producción*” (CSAOPM, 1996; en El Litoral, 1996b).

Los discursos de promoción del proyecto hidroeléctrico prometían asegurar una provisión de energía que acompañase el futuro desarrollo económico: “*es necesario generar energía eléctrica en nuestra zona porque para los grandes proyectos se necesita prever energía con diez años de anticipación. La Argentina tiene estimada su capacidad de energía en relación con la demanda hasta el año 2005, o sea, estamos a 9 años de quedarnos sin energía*” (El Litoral, 1996).

---

de transporte).

<sup>22</sup> Principalmente, ingenieros de la Facultad de Ciencias Hídricas, algunos de los cuales habían trabajado en el proyecto de la década de 1970, pero que hacia los años noventa tenían otra visión del mismo y sus impactos en el ambiente.

<sup>23</sup> Principalmente en el sector agrícola.

Tal desarrollo, tenía como andamiaje infraestructural, una red de puertos e infraestructura de transporte compuesto por vías navegables, ferroviarias y viarias. Así, el presidente de la Bolsa de Comercio de Santa Fe, Alberto Mántaras, declaraba hacia el año 1991, que debía darse prioridad a las vías navegables para abaratar los costos de fletes que insumía el traslado de la producción agrícola a los puertos de ultramar, pero también, constituía una necesidad, la refuncionalización de los puertos argentinos para competir con el puerto uruguayo Nueva Palmira, que aparecía como una opción lógica dentro del esquema de la hidrovía. Para Mántaras, el proyecto, Paraná Medio se posicionaba como una pieza geopolítica estratégica para lograr *“ejercer una hegemonía natural en la Cuenca del Plata”*, posibilitando a partir de la construcción de los cierres, el calado necesario de 21 metros en las vías navegables (El Litoral, 1991).

En general, las construcciones discursivas a favor del Paraná Medio, ofrecieron una visión monolítica que destacaba los beneficios económicos que la obra traería a la región, y utilizaba un lenguaje con pretensiones de neutralidad que enfatizaba en la eficiencia tecnológica y en la necesidad de integración de la región en el MERCOSUR (EDI, 1996), sin más detalles que las generalidades (bastante difusas) expuestas por el consorcio EDI, que fueron reproducidas, punto por punto, por los diferentes sectores de esta coalición (grupos empresariales, gobierno nacional y provinciales, CSAOPM, Colegio de Ingenieros, entre otras).

### *Los ríos “deben correr libres”: los conflictos socioambientales en rechazo al proyecto Paraná Medio*

Como se mencionó antes, frente al proyecto que promovía el gobierno nacional, se conformó una coalición opositora, cuyos argumentos fueron gradualmente cobrando aceptación en diferentes sectores de las sociedades santafesina y paranaense<sup>24</sup>. Dicha contestación social puede ser leída a partir de los conceptos de justicia ambiental (Carruthers, 2008) y ecología popular (Martínez Alier, 2005), en tanto se trató de un rechazo hacia una obra que iba a afectar (cómo mínimo<sup>25</sup>) los modos de vida de 11 localidades ribereñas, a través de drásticas modificaciones en el ecosistema del río<sup>26</sup>. Según ha sugerido Omar Arach (1999), la oposición al Paraná Medio tuvo una primera aparición en la ciudad de Paraná, en el año 1990, un año después de una iniciativa del gobierno entrerriano, para gestionar el impulso del proyecto. Se trataba de una coalición de diferentes agrupaciones ambientalistas de sesgo proteccionista, de reciente formación, que cuestionaban el proyecto, tanto por las consecuencias ambientales y sociales, como por el origen del propietario (Arach, 1999).

---

<sup>24</sup> Principalmente en los sectores de clase media urbana y en los pobladores de las localidades afectadas.

<sup>25</sup> Se discutían, además, las modificaciones climáticas en las áreas urbanas como consecuencia del lago, así como también las posibles enfermedades consecuentes del mismo.

<sup>26</sup> Por ejemplo, la inundación de unas 760 mil hectáreas.



Esta variedad de enfoques, que se presentaron ocasionalmente mixturados, convergieron en el discurso difundido principalmente por las asociaciones ambientalistas, centrado en la defensa del ambiente ribereño como forma de preservar los modos de vida de las poblaciones afectadas, y destacando las consecuencias negativas (para la región y el país) de la inversión extranjera<sup>29</sup>. Las asociaciones ambientalistas le dieron visibilidad a la oposición, encauzando la heterogeneidad de argumentos en un discurso contundente, anti-represa, aportando asimismo, un “modus operandi” consistente en protestas públicas, organización de eventos (recitales, maratones, travesías por el río) y reuniones informativas, distribución de panfletos, recopilación de firmas y confección de petitorios.

La protesta anti-Paraná Medio, surgió en un primer momento como una contestación de carácter informal, pero rápidamente -como se mencionó- fue difundida y secundada por estas agrupaciones ambientalistas, para luego alcanzar un amplio espectro social de difusión, en los ámbitos educativos, eclesiástico, empresarial, académico y sindical, por mencionar los más relevantes. Tanto su veloz repercusión social, como su posterior estatus de formalidad alcanzada con la presentación (en Entre Ríos) del proyecto de Ley “anti-represas”<sup>30</sup>, debe observarse en el contexto internacional de los movimientos ambientalistas, principalmente de los movimientos de justicia ambiental norteamericanos y de los movimientos indígenas y campesinos de Brasil<sup>31</sup>, sobre todo aquellos dedicados al cuestionamiento de la hidrovía en el sistema del río de La Plata. En este marco, y con el antecedente inmediato de la Cumbre de la Tierra realizada en Brasil en 1992<sup>32</sup>, el debate se amplió -como dan cuenta diversas publicaciones de la época- al cuestionamiento del modelo de desarrollo para América Latina y de las políticas neoliberales introducidas luego del Consenso de Washington.

Entre los años de mayor efervescencia anti-represa, y principalmente durante 1997, las ciudades de Santa Fe y Paraná fueron sede de intensos debates en los ámbitos políticos (incluso enfrentamientos entre los respectivos gobernadores y el gobierno nacional), en el ámbito educativo de nivel medio y universitario, y en la sociedad en general. Pero también, estas ciudades constituyeron el espacio para el despliegue espacial del debate y el cuestionamiento, a través de acciones de protestas y eventos anti-represa (ya mencionados) que en varias ocasiones se organizaron en conjunto.

Debido a la extensión requerida por este trabajo, no nos extenderemos en la actividad anti-Paraná Medio, ni en los detalles sobre la conformación de la

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, aumento de la deuda externa, beneficios de los inversores en detrimento de la economía y el ambiente local.

<sup>30</sup> PROVINCIA DE ENTRE RÍOS. Cámara de diputados. Ley Provincial 9092/97.

<sup>31</sup> Algunos ambientalistas estaban vinculados con el ya mencionado MAB y con otras agrupaciones y ONGs dedicadas a la defensa de los derechos campesinos e indígenas de América Latina. En marzo de 1997, en plena lucha anti-Paraná Medio, el director de la Fundación PROTEGER expuso en el First International Meeting of People Affected by Dams (Curitiba) el caso del Paraná Medio (Capatto, 1997).

<sup>32</sup> De la cual participaron algunos militantes ambientalistas santafesinos.

oposición<sup>33</sup>, pero nos interesa destacar que el movimiento anti-Paraná Medio, en las ciudades de Santa Fe y Paraná puede considerarse, en Argentina, como una de las primeras manifestaciones<sup>34</sup> socio-ambientalistas en la línea de la “justicia ambiental”, en tanto se trató de un conjunto de acciones, por parte de diversos sectores sociales, para rechazar un proyecto que iba a tener drásticas consecuencias socioambientales en la región, y cuyos beneficios, se consideraban unilaterales (sólo para el consorcio inversor).

Finalmente, el 25 setiembre de 1997, se sancionó la Ley anti-represas en la Cámara de Diputados, hecho histórico en Argentina que daba punto final al proyecto al tiempo de prohibir la construcción de represas en el tramo del río Paraná que corresponde a Entre Ríos. Este hecho<sup>35</sup>, puede leerse en estrecha vinculación con el clima político de esos años: en primer lugar, la aceptación social que tuvo el rechazo al proyecto hidráulico se vinculó en gran parte a que el propietario de la obra sería un capital privado y extranjero. Incluso el Sindicato de Luz y Fuerza se adhirió a la oposición por este motivo, cuando en la etapa anterior la promovía intensamente. En segundo lugar, fueron claves algunas desavenencias surgidas entre el gobierno nacional y el gobierno entrerriano que resultaron en la franca oposición de este último y la adopción de un discurso estratégicamente centrado en la defensa de la autonomía provincial<sup>36</sup>. En tercer lugar, dos Fallos Judiciales de la Cámara Federal de Paraná, otorgó legitimidad a la oposición y fuerza al proyecto de ley, en cuarto lugar, la complejidad legislativa argentina respecto del uso y preservación de los recursos naturales<sup>37</sup>, donde cada provincia tiene dominio sobre los mismos, desde la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, constituyó una ventaja para sancionar la ley 9092 “de la libertad de los ríos”, declarándose a la provincia de Entre Ríos “libre de nuevas obras de represamiento” y declarándose a *“los ríos Paraná y Uruguay, y demás cursos de agua de la provincia de Entre Ríos, bienes de la naturaleza y recursos naturales de especial interés para su cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible, en particular a lo referido a la calidad de agua, cantidad, distribución y uso jerarquizado, así como al sustento de la biodiversidad”* (Ley provincial N° 9092).

En tales condiciones, el Paraná Medio ya no podía construirse, siendo que necesitaba del acuerdo de Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos.

### **Luchas asimétricas hacia alternativas del desarrollo: algunas reflexiones desde el caso Paraná Medio**

El desarrollo, según ha definido Arturo Escobar (2007) desde la propuesta teórica de Michel Foucault, consiste en un dispositivo de poder que ha

<sup>33</sup> Para el caso de la oposición en Entre Ríos puede verse: Arach, 1999.

<sup>34</sup> Hasta el momento no se han encontrado antecedentes, con lo cual podría considerarse la primera manifestación de estas características en tiempos de democracia.

<sup>35</sup> El recorrido realizado por la AEA son relatadas en Arach, 1999.

<sup>36</sup> Además el gobernador entrerriano, que cumplía con su segundo mandato, tenía intenciones de continuar su carrera política (asumió como diputado en 1999 y como senador en 2001), con lo cual resultaba conveniente adherir a la resistencia de la capital entrerriana.

<sup>37</sup> A finales de 1980, según sugiere Reboratti, ya existían más de 4 mil normas respecto de la preservación de la naturaleza (Reboratti, 2008).

producido una organización del mundo a partir de la Segunda Guerra Mundial, que ha establecido jerarquías Norte-Sur, y ha re legitimado la división internacional del trabajo, a través de un conjunto de prácticas, instituciones y construcciones discursivas.

Eduardo Gudynas (2011) ha señalado que los objetivos del desarrollo, considerados (hace más de treinta años) por Celso Furtado como abstractos, refiriéndose a las inversiones, las exportaciones y el crecimiento, aún son las metas que promueven gran parte de los gobiernos de América Latina. Y si bien desde la década de 1970 que las ideas sobre el desarrollo han sido cuestionadas en los ámbitos académicos e intelectuales, fue en los inicios del siglo XXI que cobraron mayor visibilidad y contundencia, tanto por las prácticas alternas al desarrollo (formas alternas de comercio y producción, de distribución y propiedad de la tierra, de relación con el ambiente, de alimentación, entre otras) como por las resistencias locales al imaginario desarrollista, sea en defensa del territorio, de un modo de vida o de los recursos naturales (resistencias campesinas, resistencias ambientalistas, resistencias indígenas, entre otras). Dichas resistencias, constituyen en primer lugar, las manifestaciones más visibles de un orden económico mundial basado en la desposesión territorial (HARVEY, 2005) para sostener un modo de vida específico, planteado desde el Norte global (LANG, 2011), y en segundo lugar, pueden considerarse como movimientos de ruptura respecto de la idea de desarrollo a partir de la construcción social de alternativas.

En este contexto, consideramos que el estudio del proceso histórico de formulación del proyecto Paraná Medio constituye un aporte relevante dentro del campo de los estudios territoriales. Planteamos la necesidad de considerar las infraestructuras hidráulicas en su especificidad, es decir, como obras de gran magnitud e impacto socioambiental, que implican elevada inversión, y en las que convergen intereses diversos (económicos, políticos, sociales, territoriales), construcciones simbólicas específicas y determinadas estrategias territoriales para la apropiación/desposesión/defensa de un recurso vital como es el agua, en primer término, y del ecosistema afectado en general. Hemos reparado, junto a Arturo Escobar, en *“el carácter entretelado de las dimensiones discursivas, material, social y cultural de la relación entre el ser humano y la naturaleza”* (Escobar, 2005a), y hemos abordado históricamente un mismo proyecto en diferentes momentos de Argentina, trazando algunas relaciones entre las diferentes construcciones discursivas sobre el desarrollo, los diferentes modos en que se implementaron los proyectos hidroeléctricos (según los paradigmas nacional y privado) desde políticas públicas distintas, y la receptividad/conflictividad social surgida en cada momento.

Es interesante observar cómo bajo el paradigma hidráulico nacional, el Paraná Medio adquirió relevancia durante la dictadura y en un contexto altamente conflictivo. En tal sentido, destacamos las estrechas vinculaciones entre el proyecto y las finalidades políticas del momento histórico. Justamente porque no se construyó y fue un proyecto que se mantuvo siempre al margen de los concretados (Salto Grande, El Chocón, Yacyretá), replanteándose una y otra vez, sugerimos que el Paraná Medio, en esta primera etapa, constituyó un instrumento discursivo con fines políticos, en un contexto altamente crítico. La

correlación desarrollista que vinculó energía hidroeléctrica a desarrollo económico e independencia energética, y junto a ello, la promesa de industrialización, provisión de energía e incentivo del comercio, entre otras, encontró a finales de los 70s, escasa discusión social. Los proyectos hidráulicos se presentaban, dentro de esta lógica, como un bien indiscutible para el desarrollo de la “nación”.

Muy diferente sería el panorama en la década de 1990, donde bajo un gobierno elegido democráticamente, y en el contexto de implementación masiva de las políticas neoliberales, emergió una multiplicidad de voces en torno al proyecto, y sobre todo, un fuerte cuestionamiento, fundado tanto en la preservación de la calidad de vida de las poblaciones que serían afectadas, como en la desigual distribución de beneficios que implicaba la obra. A partir de este conflicto, puede observarse la especificidad de las grandes represas en América Latina, que tienen tras de sí, una larga historia de poblaciones expropiadas, de genocidio físico y cultural y de destrucción de recursos naturales y medios de vida (Alimonda, 2011). Como ha observado Alimonda, *“el proyecto moderno implicó siempre el ejercicio de un biopoder sobre la naturaleza”* y esta *“biopolítica de los discursos moderno/coloniales no produce solamente subjetividades y territorialidades, produce también <naturalezas>”* (Alimonda, 2011).

Como se puntualizó al inicio, la resistencia al proyecto Paraná Medio en la década de 1990, puede leerse como un antecedente relevante en la conformación de una *“cartografía de la resistencia”* (SVAMPA, 2011) que se consolidaría en la primera década del siglo XXI, pero sobre todo, puede considerarse un antecedente relevante en el alcance de una instancia de formalización de la resistencia, en el logro de la sanción de una ley prohibitiva del represamiento del río Paraná en la provincia de Entre Ríos. Dicha ley manifestó tempranamente la necesidad de observar y cuestionar el desarrollo desigual, así como resguardar los modos de vida de las poblaciones locales, haciendo frente a lógicas económicas y territoriales de otra escala.

## Bibliografía

ALIMONDA, H. (2011) La colonización de la naturaleza. Ecología Política y minería en América Latina. CLACSO, Buenos Aires.

BAKKER, K. (2010) Privatizing Water. Governance Failure and the World's Urban Water Crisis. Cornell University Press, Ithaca and London.

CARRUTHERS, D. (2008) Environmental Justice in Latin America. Problems, Promise and Practice. The MIT Press, Cambridge.

ESCOBAR, A. (2005<sup>a</sup>) Depois da Natureza. Passos para uma Ecologia Política antiessencialista. PARREIRA, C. y ALIMONDA, H. Políticas Públicas Ambientais Latinoamericanas. Abaré/FLACSO, Brasilia.

ESCOBAR, A. (2005<sup>b</sup>) Más allá del Tercer Mundo: Globalización y Diferencia. INCANH, Bogotá.

ESCOBAR, A. (2007) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: El perro y la rana.

GOLDSMITH, E. y HILDYARD, N. (1992) La política de la construcción de represas; *Alteridades* 2 (4); pp. 119-133.

GUDYNAS, E. (2012) Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina. Una breve guía heterodoxa; en: GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO SOBRE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO. *Más allá del Desarrollo*. Buenos Aires: América Libre.

HARVEY, D. (1996) *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Blackwell, Australia.

HARVEY, D. (2005) El "Nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: CLACSO.

KAIKA, M. (2006) The political ecology of water scarcity. The 1989-1991 Athenian drought. HEYNEN, N.; KAIKA, M.; SWYNGEDOUW, E. In *The Nature of Cities*. Routledge, London and New York.

MARTINEZ ALIER, J. (2005) El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Icaria, Barcelona.

SASSEN, S. (2010)

SVAMPA, M. (2008) "Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo", en *Observatorio Social de América Latina*, 9, 24, 17-49, CLACSO, Buenos Aires.

SVAMPA, M. (2011) Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial; en: ALIMONDA, H. La colonización de la naturaleza. *Ecología Política y minería en América Latina*, 159-192. CLACSO, Buenos Aires.

SWYNGEDOUW, E. (2004) *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*. Oxford University Press, Oxford/New York.

SWYNGEDOUW, E. (2006a) Circulation and Metabolisms: (Hybrid) natures and (cyborg) cities. *Science and Culture*, 15, 2, 105-121.

SWYNGEDOUW, E. (2006b) *Power, Water and Money*. United Nation Human Development Report. UN Development Programme, Oxford.

SWYNGEDOUW, E. (2009) The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle. *Journal of Contemporary Water Research and Education*, 142, 56-60.

WITTFOGEL, K. (1966) *Despotismo oriental: estudio comparativo del poder totalitario*. Madrid: Guadarrama.

WORSTER, D. (1985) *Rivers of Empire. Water, Aridity and the Growth of the American West*. New York: Pantheon Books.

### **Documentos hemerográficos mencionados:**

El Litoral, martes 3 de Junio de 1986.

El Litoral, domingo 13 de Enero de 1991.

El Litoral, sábado 15 de Junio de 1996a.

El Litoral, lunes 15 de Abril de 1996b.

### **Agradecimientos**

A Jorge Capatto y Jorge Daneri por acceder a entrevistas y facilitar generosamente documentación que hace posible esta investigación.



## Región metropolitana Rosario: movilidad de cargas y políticas en tensión

Sonia E. Cafarell<sup>1</sup>  
Isabel M. Raposo<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

Una región metropolitana se reconoce como una unidad territorial que reúne la problemática no sólo de una ciudad que ha crecido, sino de una urbanización extendida junto a centros urbanos menores inmediatos con los que comparte historia, instituciones, problemas y actividades. Toda región con estas particularidades demanda atención diferencial y requiere se gestione tomando en cuenta aproximaciones y escalas diferentes. Este es el caso de Rosario y un amplio territorio de referencia, que ha logrado consolidar sus propios rasgos y problemáticas que le dan identidad respecto a otros espacios similares en el país.

La importancia adquirida por este tipo de región es en el armado territorial nacional, ha llevado a que las políticas nacionales o provinciales se sumen a las de carácter local a través de la acción - u omisión- en algunos temas claves donde se comparten atribuciones como la asignación de recursos e inversiones en obras o cambios en la regulación. Con frecuencia, la aplicación de medidas no se coordina ni consensúa, siendo en muchos casos ineficientes los resultados obtenidos, cuando no descontrolados sus efectos. De allí que sea imperioso ver en qué medida y bajo qué condiciones se pueden armonizar las políticas y bajo qué "institucionalidad" superar las asimetrías y potenciar los efectos buscados.

Grado de urbanización y niveles de dispersión definen el patrón de ocupación y determinan - en parte- las condiciones de vida de una población. El control de este proceso, entre otros aspectos, requiere el trabajo en común y control de ciertas variables claves como puede ser la movilidad; es decir, frente al movimiento de bienes y personas conectados con la producción, el consumo o la distribución en un territorio, se necesitan orientar y encauzar los flujos de intercambio no sólo aquellos que se dan hacia el interior de la región, sino también articular los que se dan entre ésta y otros espacios nacionales y del exterior. Es éste un rasgo esencial que demanda de una gestión coordinada.

En los últimos años, la región metropolitana de Rosario mereció el reconocimiento en su condición de centro especializado en agroproducción a nivel nacional. Esta posición que se ha visto potenciada a partir de la aparición de nuevos puertos (tanto públicos como privados) que le dieron un impulso extraordinario a la actividad (focalizada en soja y subproductos), la cual se

1 Instituto de Investigaciones Económicas- FCEyE- UNR - [scafarell@yahoo.com.ar](mailto:scafarell@yahoo.com.ar)

2 Instituto de Investigaciones Económicas- FCEyE- UNR - [raposoisabel@arnet.com.ar](mailto:raposoisabel@arnet.com.ar)

retroalimenta a partir de un amplio hinterland de producción donde se origina el desplazamiento de los grandes volúmenes a granel que confluyen en el espacio metropolitano.

La vía fluvial mejorada incorporó también nuevas terminales portuarias, dadas las ventajas naturales que ofrece la región, no sólo para la agroindustria, sino además para la operación con bienes industriales relacionados a sectores como el químico-petroquímico, combustibles y fertilizantes, minerales y otros productos. Este extraordinario potencial se ha sumado a las facilidades para la interconexión y combinación con otros medios de transporte, como el ferrocarril y el camión, favorecidos por una densa red de rutas y vías férreas de máxima jerarquía nacional que constituyen un activo de capital “construido” en el tiempo, y que no hacen sino estimular el potencial de desarrollo en la región.

En función de las condiciones bajo las que se proyecta el crecimiento metropolitano, se hace necesario definir cuáles serán las políticas que dan respuesta a una movilidad creciente, al incremento en la demanda de infraestructura relacionada a los distintos medios de transporte y a la necesidad de incorporación de nuevas técnicas relacionadas a la logística de cargas que llegan de la mano de los nuevos actores del sector.

En los últimos años, no se materializaron importantes avances en infraestructura vial o ferroviaria en la región, conforme al aumento de la demanda derivada del incremento sostenido de algunas producciones. La afectación de los recursos, la coordinación interinstitucional, la regulación de prestaciones y el control de espacios de logística e intercambio requiere de un sustancial esfuerzo de planificación y coordinación, parte del cual está pendiente en este territorio. Existe un alto grado de incertidumbre en cuanto a lograr efectividad de acuerdo a los antecedentes obrantes y los resultados al presente. Los interrogantes son: ¿qué pasó en este tiempo, cómo se ha dado la coordinación de políticas, en qué grado se concretaron las inversiones y en qué medida se acompaña el crecimiento?

En esta oportunidad (primando el criterio operativo), se toma la delimitación de la Región Metropolitana de Rosario como una aproximación de 26 localidades reunidas en el Ente de Coordinación Metropolitana–ECOM, constituido a partir de la voluntad expresa y decisión del conjunto de autoridades locales agrupadas para la gestión en temas de alcance metropolitano, más allá de la problemática y atribuciones propias de cada distrito urbano, las que se preservan y no se delegan en el conjunto.<sup>3</sup>

En función de estas consideraciones, este trabajo pretende indagar en la definición y coordinación de políticas vinculadas con la movilidad de cargas a nivel de la región, a través del análisis y la evolución de estos movimientos y la

<sup>3</sup> La organización política de la Provincia de Santa Fe, a través de la Ley 2756 de Municipalidades y la Ley 2439 de Comunas, define la organización política tomando como unidad el Distrito Urbano que incluye un Municipio (ciudad) o una Comisión de Fomento (comuna) con su espacio rural.

coordinación logística en los últimos años. Para ello se analizará la composición y evolución de los diferentes modos de transportes, la disponibilidad de las infraestructuras y servicios y la incidencia de las políticas y regulaciones en el desempeño del transporte de cargas de la región. Se vuelca la experiencia obtenida a través de la participación en el Proyecto SVT-010-14 UNR. (2015)<sup>4</sup>; allí se trabajó información relativa a la movilidad de cargas regionales para con el Ente de Coordinación Metropolitana.

#### 1- Movilidad y regiones metropolitanas.

Las áreas metropolitanas se han convertido en verdaderos “laboratorios” (Méndez, 2009:2) de la vida urbana - en un mundo globalizado- donde las ciudades localizan funciones, actividades y servicios que estructuran el sistema económico internacional. Se han convertido en territorios donde la evolución de la actividad económica, los mercados laborales y la configuración espacial adoptada son elementos particularmente relevantes para interpretar las contradicciones del modelo actual.

Los espacios metropolitanos se caracterizan por su expansión física sin precedentes en los últimos años, una acentuada fragmentación social, con especialización y complejidad creciente del espacio. Algunas particularidades recientes que revisten los procesos metropolitanos refieren a la pérdida progresiva de peso de la ciudad principal, sustituida por estructuras multifocales y mayor complejidad, donde estas periferias ganan protagonismo (múltiples usos y confrontación de actores e intereses) y es común la ruptura de continuidad, con áreas dispersas interconectadas con el núcleo central.

Las franjas periurbanas refuerzan la identidad regional como territorios de transición y diversidad, en donde el impulso de la urbanización se superpone a una estructura social, económica, cultural y ambiental con marcadas situaciones de desigualdad y capacidad de resistencia como territorios de oportunidad. Estos espacios, de composición marcadamente heterogénea y multiplicidad de agentes en conflicto, observan fuertes dinámicas de recomposición y actividad a la vez que un alto potencial para acoger actividades procedentes de la ciudad central.

El nuevo modelo territorial donde domina la urbanización extendida condiciona la movilidad que crece y diversifica con un comportamiento orientado a la dispersión espacial en el tiempo (García Palomares, 2008), sumado al hecho que los propios cambios en los modos de transporte (el desarrollo de redes, los avances tecnológicos o la generalización de su uso entre la población) y en la propia movilidad inciden en el sistema económico, en la aparición de nuevos comportamientos culturales y del ocio o en la propia distribución de los usos de suelo conectados a la producción.

---

4 Proyecto de Vinculación Tecnológica y Desarrollo productivo SVT-010-14 UNR “Desarrollo productivo en el Área Metropolitana de Rosario. Aportes para la gestión territorial” en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística y el Ente de Coordinación Metropolitana- ECOM.

En el marco de un proceso global, se instala un cambio de modelo productivo que implica nuevas lógicas empresariales, incorporación de tecnologías – en particular las Tics- junto a nuevas modalidades de consumo cuyos efectos repercuten directamente en la estructura de viajes a la vez que alteran la conformación del territorio. Los cambios son importantes e influyen en el volumen y características de los desplazamientos tanto de personas como de bienes y servicios, a la par crece el uso del automóvil como gran protagonista de este tiempo. (Blanco, 2005)

La ralentización de los espacios centrales junto a la dinamización de las periferias abren múltiples interrogantes en torno a las expectativas que se generan en estos espacios. Cómo es el incremento de la accesibilidad en las periferias, de qué forma se estructuran las redes en tanto, pueden ser consecuencia del desarrollo de nuevas estructuras o la congestión del transporte en la ciudad central es un elemento de peso a la hora de explicar la descentralización y dispersión de actividades; los nuevos usos y actores demandan repensar los medios de movilidad metropolitana.

Si bien las personas que se desplazan por diversas razones: viajes al trabajo, compras o demanda de servicios esenciales relacionados con la salud y la educación, la recreación o los vínculos sociales son las que demandan mayor atención y preocupación por parte de las políticas locales, no menor es la importancia que tiene el movimiento de cargas y prestación de servicios vinculados que si bien se considera una actividad económica complementaria, resulta ser un eslabón clave en la estructuración de encadenamientos productivos, tanto internos como externos a la región.

En este contexto particular, los flujos de carga constituyen una variable clave en la región bajo estudio, dado que mantienen relación no sólo con la localización de empresas y una estructura de marcada especialización productiva, sino además con una institucionalidad donde interactúan distintos actores e intereses. Se pueden diferenciar distintos grados de conflicto debido al número de viajes, tipo de productos y estacionalidad de los flujos. La identificación de zonas de atracción – generación de viaje internas al área, los corredores o canales adaptados al desplazamiento y la complejidad de la operatoria carga- descarga deben ser considerados en función del territorio y sus particularidades (características, actores, recursos, etc.) en el cual asegurar calidad de servicios.

Uno de los mayores desafíos es mantener la fluida movilidad de cargas, resolviendo posiciones enfrentadas como mantener cierta dinámica de localización productiva a la par que mejorar las condiciones de vida de la población. Los efectos no deseados derivados de una mayor movilidad tienen que ver con (Herzog, 2011) niveles de congestión y accidentes de tránsito; contaminación ambiental por emisiones; ineficiencias o deterioro de la infraestructura vial; interferencias o mala accesibilidad por zonas; e impactos negativos en la competitividad y el desarrollo urbano, entre otros.

Distintas medidas pueden adoptarse en el plano local y conectarlas a la gestión del tráfico o la planificación del suelo; sin embargo, la complejidad y escala que puede adoptar el tema no excluye – más aún- necesita la intervención nacional o provincial en cuestiones relativas al ambiente, la política de desarrollo o de infraestructuras así como también del compromiso de sectores de la producción y el transporte en general, en cuanto a mejoras que atiendan la eficiencia logística.<sup>5</sup>

A nivel metropolitano, ante la necesidad de dar respuestas a estos problemas que superan la escala local, se debe como primer paso a la solución, responder a ciertas interrogantes básicos como: qué información se dispone (o se necesita) para la gestión; con qué recursos se cuenta y en especial; en base a qué políticas e instrumentos trabajar (o definir líneas de acción específicas).

Los efectos adversos o las demandas sin atender, asociados al transporte y la logística de cargas metropolitana, constituyen una problemática “típica” que atender a escala regional. La misma se complejiza con el paso del tiempo y en la medida que se transforma la base productiva, no sólo por el crecimiento de las actividades tradicionales, sino además por las nuevas radicaciones industriales y actividades complementarias que - en muchos casos- se han convertido en plataformas de distribución o nexo para el intercambio con mercados nacionales y del exterior. La escala local - superada en el caso de Rosario- demanda una nueva institucionalidad y renovados instrumentos para la atención del problema.

### 2- Coexistencia de políticas en ámbitos metropolitanos (observatorios-políticas-planes) ECOM Metropolitano.

Numerosos antecedentes hacen de Rosario y su región un espacio metropolitano que cuenta con importantes experiencias llevadas a la práctica en lo que fueron intentos superadores por trabajar bajo una institucionalidad compartida. En este sentido, y desde los primeros años 70 al presente, se pueden identificar algunas propuestas que trataron de atender distintas problemáticas del conjunto de localidades inmediatas a Rosario, las que escapaban al manejo de la Ciudad o la coordinación desde el municipio de Rosario como la atención de inundaciones y desborde de las cuencas hídricas; problemas de acceso y reestructuración ferro-portuaria; importantes fraccionamientos del suelo en loteos, previsión de grandes infraestructuras y otros.

Mediaron en este tiempo interesantes planteos institucionales para tratar de planificar el territorio, como fuera la Prefectura del Gran Rosario y la preparación de un plan para el Área Metropolitana, o el intento por llevar a la

<sup>5</sup> La logística urbana de cargas como técnica que incorpora racionalidad a los flujos de transporte y almacenaje en la cadena de abastecimiento, vincula eslabones (optimización de movimientos) que van desde el suministro a la producción y el consumo, atravesando diferentes complejos productivos en la interfaz insumo- producto (Filadoro y Rozengardt, 2012)

práctica, a través del Programa de Grandes Aglomerados Urbanos del BID (con Acuerdo de intendentes), propuestas específicas para la obtención de fondos de intervención sobre algunos sectores o grandes obras de infraestructuras en la Región)

Estos valiosos antecedentes se han rescatado a través de una nueva propuesta que intenta superar las debilidades o las desinteligencias de experiencias anteriores que no lograron sostenerse en el tiempo, sin embargo constituyen un antecedente de valor para recrear una propuesta - reciente en el tiempo-, la que ha logrado sostenerse con antecedentes importantes que superan el plano de lo administrativo, como es el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM).

Constituida formalmente en agosto 2010 como una asociación voluntaria de municipios y comunas, surge con intención de consolidar un espacio institucional del área metropolitana de Rosario. Desde ese entonces se cuenta con una estructura política institucional orientada a construir un espacio de coordinación y promoción de políticas públicas de impacto regional, organizada sobre la base de una asociación estratégica de las localidades y orientada a impulsar el desarrollo de proyectos a escala metropolitana.

Lo que originariamente fueran 17 localidades integradas, con el tiempo la delimitación se extendió en los hechos a un total de 26 localidades (si bien algunas de ellas no adhieren en el plano político a la organización y son consideradas en el conjunto a los fines de pensar el territorio integrado). El conjunto se integra con: Acebal, Alvear, Álvarez, Pueblo Andino, Arroyo Seco, Coronel Domínguez Capitán Bermúdez, Fighiera, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Rosario, San Lorenzo, Villa Gobernador Gálvez, General Lagos, Ibarlucea, Piñero, Pueblo Esther, Soldini, Zavalla, Ricardone, Roldán, Fray Luis Beltrán, Puerto San Martín y Timbúes.

El ECOM cuenta con una estructura organizacional compuesta por un Consejo de Gobierno, integrado por todos los intendentes y presidentes de comuna de las localidades miembros y un Directorio como órgano ejecutivo de las decisiones del Consejo y como representante legal; asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva y un Consejo Técnico Consultivo.

Entre sus objetivos estratégicos están:

- 1- construir y compartir información técnica que posibilite un abordaje de las problemáticas metropolitanas;
- 2- establecer convenios multilaterales para una mayor sinergia de los actores instituciones relevantes;
- 3- establecer un lenguaje común en términos de normativas y regulación es entre las distintas localidades;
- 4- asistir a las distintas áreas de los municipios y comunas en la elaboración y gestión de proyectos;
- 5- gestionar recursos para la cumplimentación de proyectos elaborados; y
- 6- estudiar las problemáticas identificadas desde una perspectiva estratégica.

A estos días los avances son importantes: se lograron coordinar esfuerzos y voluntades de gran parte de los Municipios y Comunas integrantes, se han definido 7 grandes lineamientos estratégicos<sup>6</sup>, uno de estas directrices tiene que ver precisamente con la Estructuración de la accesibilidad y conectividad en forma eficiente (ECOM, 2014:44)

Los avances hasta el momento son concretos; presentación al Programa BID 2499/OC-AR DAMI, accediendo a la construcción de una planta integral de tratamiento de residuos y saneamiento de tierras lindantes al Arroyo Saladillo (adjudicación del crédito y llamado a licitación para la ejecución en Villa G. Gálvez) para atender algunas localidades del Corredor Sur del Área. Otro avance importante se da en la gestión de nuevos fondos para la formulación de diferentes planes urbanos en determinados municipios del área a los fines de contar con normas para el control de nuevas urbanizaciones.

### 3- Movilidad regional de cargas y el contexto nacional.

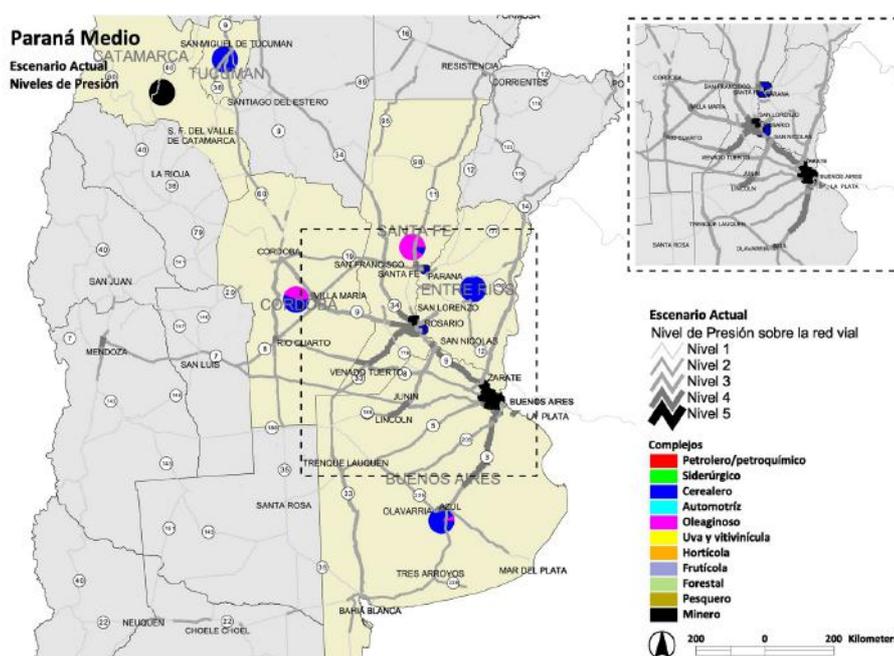
La región metropolitana Rosario integra el frente fluvial costero del Paraná medio e inferior y es reconocida por su importancia a nivel nacional como el espacio donde se desarrollan gran parte de los movimientos de exportación y consecuentemente, está expuesta a los altos niveles de fricción que ejercen los desplazamientos de cargas sobre los principales corredores viales del área.

Según un documento reciente de Barbero y Castro (2013,4)... “el complejo de puertos ubicados en Rosario-Paraná Medio focaliza el 70% de la carga exportada por la Argentina”, afirmándose además que...“seis corredores viales concentran casi la mitad del movimiento de carga exportada, con presión crítica en tramos estratégicos”. Esta concentración implica importantes riesgos como: el deterioro de la calidad del servicio, el aumento de los costos logísticos y, eventualmente, la pérdida de competitividad de la producción exportable.

Existe un desafío en el país para los próximos años, cual es adecuar la infraestructura para absorber el crecimiento de las cargas de exportación ( se estiman incrementos de entre un 25 y 50% en diez años) Frente a los problemas de congestión que ya existen en los puertos de Rosario-Paraná Medio y el AMBA, debería evitarse se agrave la situación ante el incremento de la carga exportada de modo de no aumentar el deterioro de la calidad de los servicios de transporte de bienes, mayores costos logísticos derivados, y pérdidas de la competitividad asociada a la producción nacional con destino al exterior.

---

<sup>6</sup>De acuerdo a lo definido por el ECOM (2014), la construcción de un modelo territorial se da sobre directrices como 1- Definición de patrones de localización y usos del suelo ; 2- Protección y optimización de recursos ambientales y patrimonio; 3-Estructuración de la accesibilidad y conectividad; 4- Promoción del desarrollo productivo y de servicios; 5- Mejoras en las condiciones de saneamiento e infraestructura; 6- Coordinación estratégica y asociativa de actores; y 7- Distribución policéntrica y equilibrada de equipamientos y servicios.



Fuente: Elaborado por CIPPEC, sobre la base de INDEC, AFIP, Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y estimaciones privadas. (Barbero y Castro, 2013:5)

La región metropolitana de Rosario suma a esta posición activa de máxima relevancia que le corresponde en el plano nacional, su condición de centro de producción industrial y de servicios a la vez que pasó obligado para buena parte de los desplazamientos que en muchos casos atraviesan la región, producto de la posición que ocupa el Área dentro de las trama vial y ferroviaria en el país.

### 3.1 Crecimiento de la motorización.

Un primer llamado de atención es el “monopolio” construido en torno al camión y la falta de estrategias que permitan trabajar la combinación de medios como una alternativa en función de distancias, tipos de cargas, costos de transportación o racionalidad en los consumos energéticos. Nada de ello ha ocurrido en los últimos años; el crecimiento de ciertas producciones así como la conectividad a diferentes escalas (nacional, regional y local) se viene da fundamentalmente, mediante el transporte automotor.

Tabla - Distribución Modal de cargas de larga distancia de cabotaje

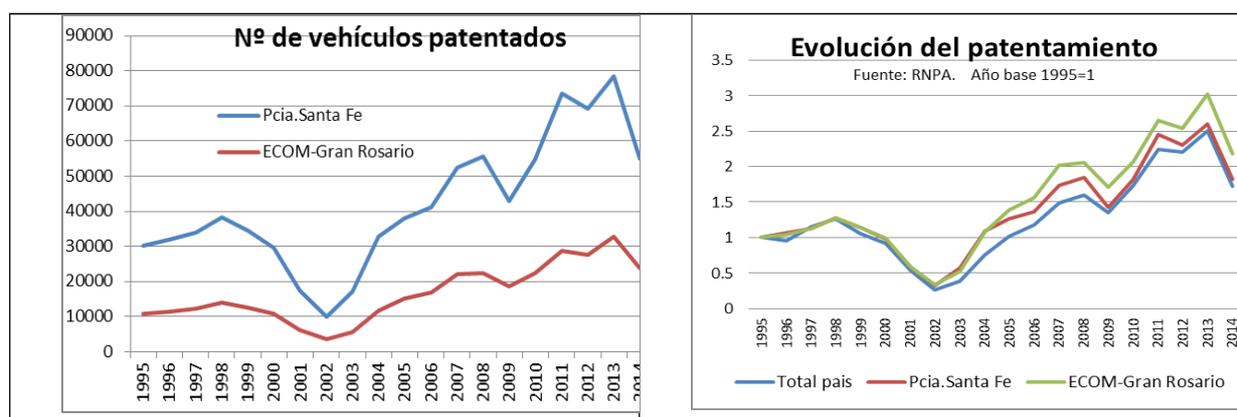
FFCC	Automotor	Agua y aéreo	Total
3,51%	96,37%	0,12%	100,0%

Fuente: CT3 en base a datos INDEC. y CNRT. Actualizado Sept. 2013 (\*)  
Se trata de tráficos superiores a 100 kms, en % de Tn./km. (\*)

A nivel general, está claro que cuando crecen los ingresos de la población también lo hace la tasa de motorización. Un estudio reciente (CT3, 2012) indica que en el período 1998–2009 la tasa de motorización en el país pasó de 170,7 a 208,9, en tanto la tasa media latinoamericana era de 176,4. En los últimos

años hubo un incremento sustancial de los valores, donde la tasa estaría cercana a los 300 veh.c/1000 hab., valores que mantienen el país al tope del ranking latinoamericano.

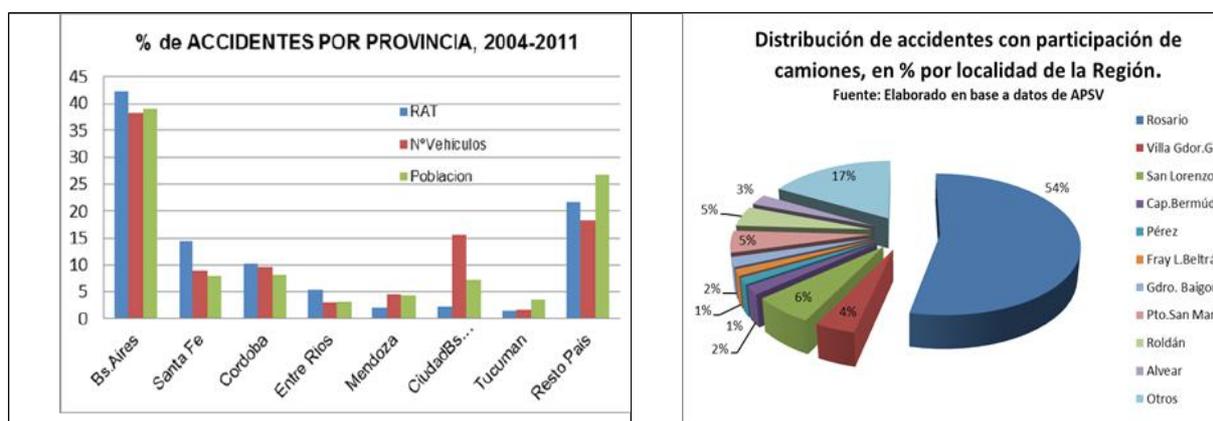
El aumento de la motorización es una condición estructural que se ve reflejada en la evolución del patentamiento de unidades. Tanto la provincia de Santa Fe como el Gran Rosario (según la DNRPA) vienen creciendo más que el total país en cuanto a cantidad de vehículos patentados; esta última en particular, superó las 30.000 unidades en el año 2013, es decir aumentó 3 veces el registro comparado con valores de 1995.



Accidentes de tránsito. Siniestros. Argentina ostenta uno de los índices más altos de mortalidad por accidentes de tránsito; 21 son las personas que mueren por día (7.485 víctimas fatales en el año-2012) y 120 mil los heridos (sin considerar los discapacitados); además, pérdidas económicas en accidentes de tránsito que superan los U\$S 10.000 mill. al año.

Estadísticas sobre la reconstrucción de accidente de tránsito en el país realizada por CESVI Argentina (2004-2011), indica que el 51% de los accidentes se produce en rutas nacionales, el 25% en las provinciales y 9% en autopistas, restando un 15% para calles y avenidas. En función del tipo de vehículo siniestrado, el camión ocupa un lugar relevante en el total de accidentes (28,9%), particularmente si se toma en cuenta la participación que le corresponde dentro del parque automotor del país. Por su parte, Santa Fe tiene en relación a los valores - una mayor participación en la cantidad de accidentes (14,5%) que en el nº de vehículos patentados - DNRPA- parque circulante al 2010 (8,9%) y en el Nº de habitantes CNPyV 2010 (8%), clara evidencia del grado de siniestralidad.

Tanto a nivel nacional como provincial(2008), se dio en los últimos años la creación de las Agencias de Seguridad Vial que tratan de reducir la siniestralidad, manteniendo un abordaje global e integral del sistema. A partir del Observatorio Vial, la provincia dispone estadísticas por localidad y diferenciación de los accidentes denunciados (con lesiones).



Analizando la información del año 2012 a nivel metropolitano, se sabe de un total de 19903 personas involucradas en 8459 accidentes. El peso de Rosario (ciudad) en el espacio metropolitano queda demostrado en el alto porcentaje (76% de los accidentes), incluso mayor al peso poblacional de la Ciudad en el conjunto (72%); sin embargo, cuando se analizan los accidentes protagonizados por camiones, la participación se reduce sustancialmente en la Ciudad, teniendo protagonismo las localidades del Aglomerado con el 46% de los accidentes con camión.

A nivel metropolitano, los siniestros considerados por localidad indican que Puerto San Martín, San Lorenzo y en menor medida FL. Beltrán, en el extremo Norte; Piñero al SO. y Alvear por el Sur, son los Distritos con mayor proporción de siniestros (N° de accidentes en relación a la población). Quedan definidas dos zonas con mayor densidad de accidentes; una, la más importante, en el extremo norte del Área en tanto otra, de menor escala, hacia el sur de la Región.

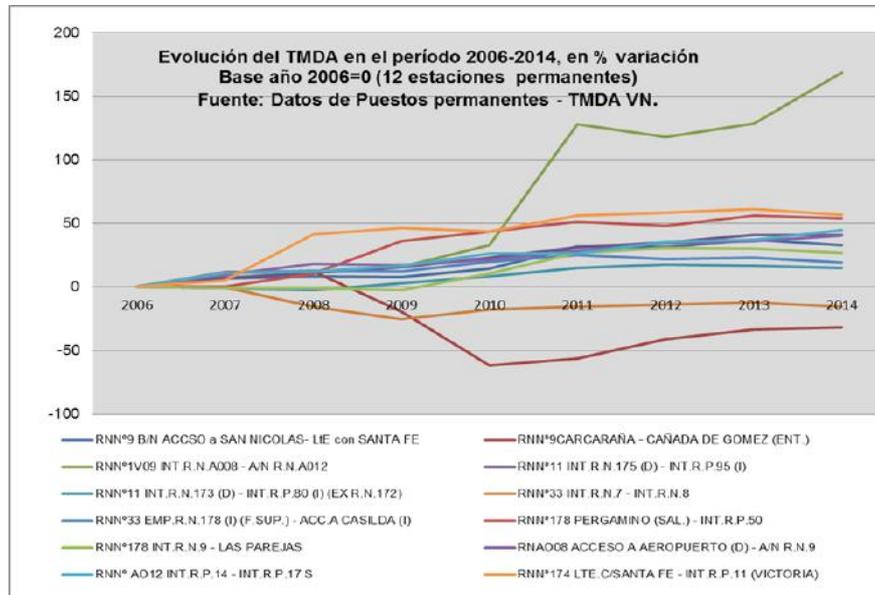
Finalmente, resta decir que las rutas en el espacio metropolitano con mayor n° de siniestros son: RN. N° 11, seguida por la RP N° 21 y la RN. A008- Av. Circunvalación. En los tres casos se requieren importantes obras de ampliación y/o mejoras de capacidad de las vías de cierta envergadura. En la RN. A008 se está ejecutando una ampliación de importancia que seguramente mejorara las condiciones de seguridad.

### 3.2 Los tránsitos viales.

Una aproximación a la estructura de movilidad metropolitana la dan tanto la composición como la distribución de los tránsitos en el Área. Para ello se toman para el período 2006-2014 los datos correspondientes al Tránsito Medio Diario Anual-TMDA de Vialidad Nacional sobre diferentes tramos de la densa red de rutas que convergen en la región, seleccionando como aproximación aquellos que están incluidos en una zona que se recorta en el centro-sur de la Provincia.

El crecimiento de los desplazamientos es prácticamente una constante que promedia entre 20 y 40 % para el conjunto de observaciones (a excepción de la

RNN°9- en el tramo Rosario Córdoba que disminuyó sensiblemente a partir de la habilitación de la Autopista RNN°1V09 (trazado inmediato y paralelo a esta).



Esta tendencia sostenida en el tiempo se corresponde con el crecimiento de la motorización en el país; sin embargo, llama la atención, que aunque leve y no en todos los casos, en el último año comienza una ligera caída de los tránsitos en casi todos los tramos relevados. La excepción son aquellos tramos que se califican de “urbanos” o internos a la trama metropolitana (como la RN.AO08 y RNAO12) donde el crecimiento sigue manteniendo su ritmo creciente.

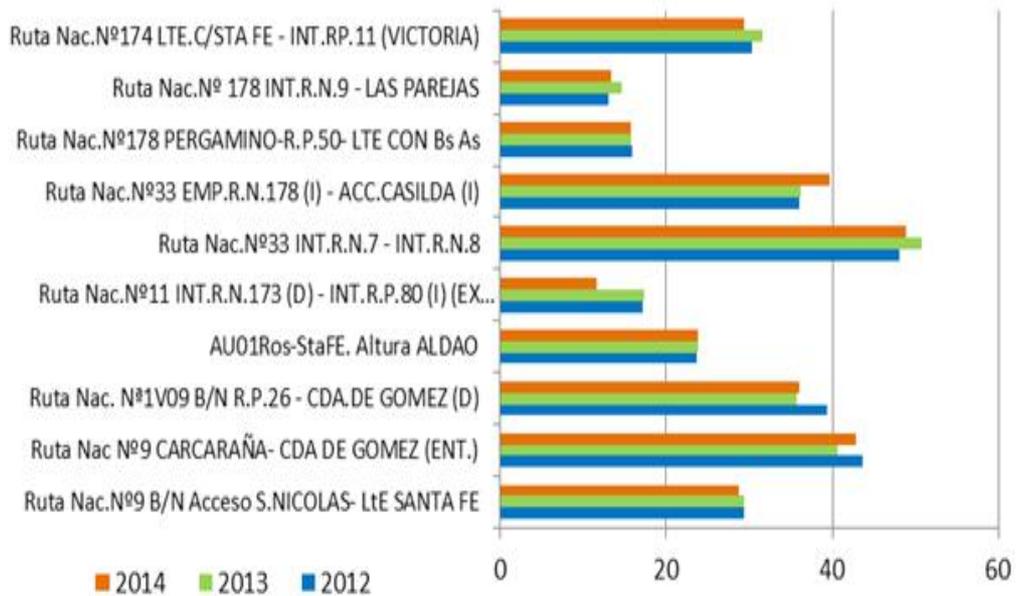
La disponibilidad de información de TMDA para el año 2011 permite caracterizar la estructura de los tránsitos, la composición según el tipo de vehículo y la estacionalidad. No es posible obtener- a partir de estos datos- algunas características específicas sobre composición de las cargas u origen/destino de las mismas, consideradas variables claves para un diagnóstico regional más preciso.

El resultado indica una marcada jerarquía en la red vial principal que define claramente un eje norte sur y otro eje tensional, hacia el oeste. Es en particular la RN AO08 la que articula el tramo central del eje, y con valores de TMDA superiores a 50.000 veh./día. Le siguen en importancia la RN N° 9- acceso de Buenos Aires con valores superiores a los 25.000 veh./día y también, Autopista a Córdoba y la RNN° 11, en el tramo entre San Lorenzo y Pto.S. Martín, con valores mayores a los 12000 veh./día. En el caso de la red vial provincial, entre los mayores TMDA se registran en la Autopista A01 Rosario- Santa Fe, con flujos similares - en tramos equivalentes- a los de la RN N° 11.

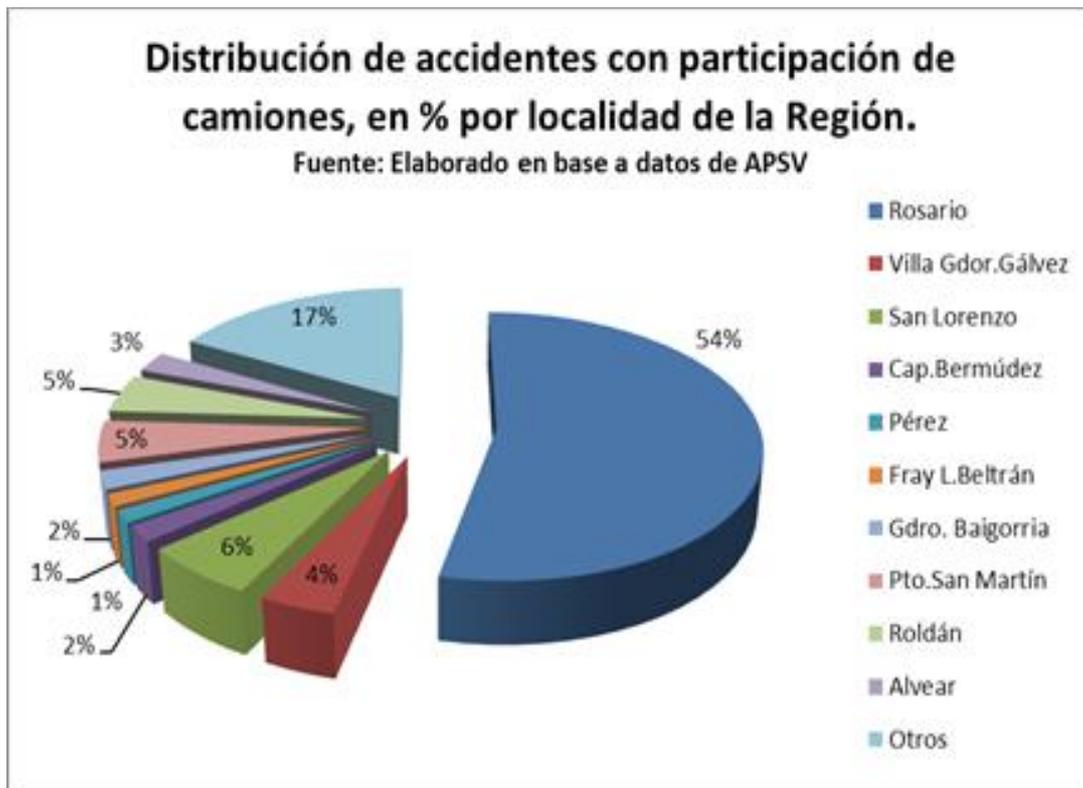
Otro aspecto de interés, relativo a la composición de los tránsitos, es la participación del vehículo de carga en el conjunto. Si bien la información tiene

## Participación de vehículos de carga en los tránsitos regionales.

Fuente: Composición vehicular de los TMDA- estaciones permanentes DNV y DPV.



limitaciones, se puede afirmar que entre un 20 y 40% de todos los vehículos circulantes son camiones diferenciados (con/sin acoplado y semirremolque).



La información sistematizada (con más de 150 tramos de la red ampliada) define que la participación de los vehículos de carga es por demás significativa en la Región Metropolitana en cuanto al peso adquirido por el transporte de carga en las cadenas de valor local. La composición del tránsito en función del tipo de vehículos (considerando sólo puestos de medición permanente) permite ver que el tránsito de camiones supera el 40% en algunos casos: la RN N° 9 (tramo a Córdoba) y la RN N° 33. El camión “cerealero” – camión con acoplado- predomina en ciertas rutas de la región como es el caso de las RN N°33 y RN N°34, en tanto en otras, como la Autopista Buenos Aires Rosario, predomina la unidad con semirremolque.

La alta participación del camión en los tránsitos pone de manifiesto la conflictividad que experimenta la movilidad regional. Se suelen observar otros indicadores como accidentes de tránsito, niveles de contaminación o conflictos urbanos (ruido, congestión, reclamos) para describir distintos efectos que se generan en torno a las actividades del transporte y la necesidad de renovar o actualizar la infraestructura (renovando o ampliando la capacidad vial con obras)

Otro indicador de interés es la medición de los Niveles de servicio (NS) que refiere a la calidad del flujo y condiciones de operación del tránsito y su percepción por los conductores y/o pasajeros, relacionadas con la velocidad, el tiempo de viaje, la libertad de maniobra, las interrupciones y el confort que mide Vialidad Nacional. La estructura de la red vial nacional en torno a Rosario no presenta al año 2011 registros extremos que indiquen congestión grave en ninguno tramo vial; sin embargo, permitió detectar regularidades y zonas

conflictivas a considerar dado que los niveles de servicio indican dificultades en los tránsitos.

Entre las regularidades se detecta que para un mismo tramo de ruta, siempre son mejores los niveles de servicio en días hábiles que fines de semana; ello deriva la atención sobre viajes vinculados con actividades recreativas o mini turismo. Otra regularidad identificada son las zonas detectadas con niveles de servicio E o D (niveles malos o regulares próximos a la congestión)

Los tramos comprometidos en cuanto a la movilidad son: 1-el corredor del Oeste- RN N°9 entre la salida de Rosario y Roldán, con tránsitos que se corresponden con viajes por aumento notable de la ocupación residencial en torno a este eje de movilidad; 2-una segunda zona se corresponde con la RN AO12 en el tramo comprendido entre la RN N° 1V09- Aut. Rosario- Córdoba y el ingreso a San Lorenzo en el extremo Norte, tramo AU01- a Santa Fe y RN N° 11 (fuerte participación de camiones); y 3-finalmente, el primer anillo (RN AO08) con tramos conflictivos (niveles D) en su parte central, donde se registran los más altos niveles de TMDA de la Región. Esta vía canaliza no sólo tránsitos urbanos, sino también pasantes, tal como también podría ocurrir en el 2° anillo perimetral.

### 3.3 Inversiones regionales.

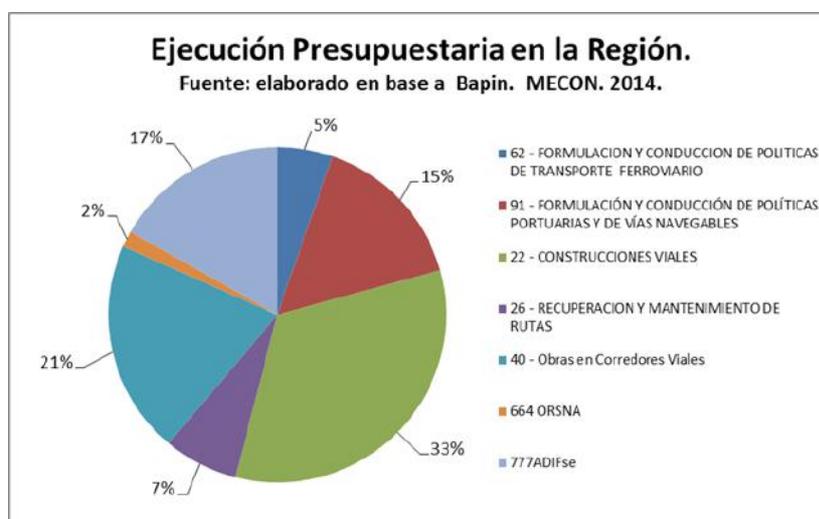
El crecimiento de la motorización en general junto al aumento de los tránsitos en la Región y la alta siniestralidad, determinan la necesidad de contar con una amplia red de autopistas, rutas y calles de diferente jerarquía, capaz de dar respuesta no sólo en la extensión (Kms.) sino también en brindar condiciones de tránsito y niveles de servicios adecuados que garanticen la movilidad.

La inversión vial agregada (AAC, 2012) da cuenta de una marcada participación en cuanto previsión de recursos destinados al sector desde el plano nacional y en menor medida, también por provincias y municipios. El detalle de la inversión en el período 1993- 2010 indica que a partir del 2003 crecen los recursos destinados a la vialidad para disminuir desde el 2009 en más en forma significativa. Algunas estimaciones sobre la inversión vial están indicando que ésta creció sólo 6% en los últimos 9 años mientras que el parque circulante lo hizo en un 40%. Esta distorsión reduce la sustentabilidad en el largo plazo e induce a la necesidad de no sólo construir red vial, sino “mantener” y actualizar las condiciones del sistema, tarea que insume montos importantes a nivel del gasto público. No hay dudas de que la inversión vial va muy por detrás de la demanda de movilidad, situación que tiende a agravarse con el tiempo.

Para reconocer la realidad de la inversión en obras viales en la Región se apela al Banco de Proyectos de Inversión- BAPIN. Sobrepuerta a esta estructura nacional, las provincias definen y ejecutan sus propias obras,

aunque limitadas territorial y financieramente, en la formulación y los recursos. Finalmente, también los municipios fijan prioridades y llevan adelante sus propios proyectos aunque limitados por la escasa disponibilidad de recursos en la práctica, pese a ser éste el ámbito con mejor acceso y conocimiento de cuáles son las necesidades locales.

El BAPIN se integra por un amplio repertorio de proyectos (en distinta etapas de formulación y/o ejecución) de las cuales se seleccionaron las correspondientes a la Región y que hacen a mejorar el sistema de transporte). Se identificaron 131 proyectos que registran niveles dispares de concreción (desde la categoría de idea o prefactibilidad hasta aquellos en ejecución, incluso terminados) en el período 2003-2014). Los fondos presupuestados del conjunto, hacen un total cercano a los 42.000 mill. \$; si bien el monto total es altamente significativo, es determinante mencionar que el ejecutado final en todo el período apenas alcanza 8,5% (3.550 mill. \$) de los recursos previstos en obras, fondos sensiblemente menores a los estimados (en valores corrientes).



La gráfica anterior expresa la participación porcentual de los Programas con ejecución presupuestaria a nivel nacional, al año 2014. El Programa más importante es el de “Formulación y conducción de Políticas de Transporte Ferroviario” que incluye el 90 % de los recursos programados por el Ministerio en el sector del transporte, pero en los hechos sólo lleva invertido 189 mill. \$ en obras ferroviarias menores en escala. Están pendientes (hoy en ejecución) obras que comprometen grandes montos como la renovación de vías en el tramo Avia Terai- Est. Timbúes del Belgrano Cargas y Logística, y también obras como el Tren de Alta Velocidad Buenos Aires Rosario (que podría incluso estimarse hoy como no realizable)

En el campo de la Vialidad, la Dirección Nacional tiene en marcha programas y recursos asignados en ejecución de obras por 2.166mill. \$, entre las cuales se sobresalen la Ampliación de la RN AO08 y las colectoras; la rehabilitación de la Malla 202 B: la construcción de la RN AO12 y RN N°34 y obras de refuerzo de la infraestructura en la RN N° 9–Corredor Vial V. En este caso son muchas las obras programadas pendientes, que se han visto dilatar en la etapa de proyecto. Aumentar capacidad y mejorar las condiciones del tránsito en la densa red de rutas con que cuenta la Región, implica entre otras prioridades, concretar;

1- El Reordenamiento de los Accesos Ferroviarios y Viales a la Región Metropolitana, conocido como Plan Circunvalar Rosario. Este proyecto plantea una estrategia de ordenamiento funcional y operativo del transporte de cargas terrestres a través de adecuar la red ferro-vial a los requerimientos de acceso a las grandes plantas industriales y terminales portuarias, mejorando su eficiencia y bajando costos de operación y explotación. La principal obra ferroviaria prevista es la construcción de un corredor entre Alvear (al sur de Rosario) y Pto. San Martín (al norte) de 88 km., con dos ramales de derivación, uno a la playa de Aldao y otro, al norte en Timbúes junto al desarrollo de patios de maniobras y zonas de actividades logísticas. Este eje ferroviario se conformaría como un segundo anillo perimetral en torno al Aglomerado urbano, a desarrollar en paralelo al trazado de la RN AO12 - a transformar en autovía, duplicando calzadas y cruces a desnivel. (Se trabaja hoy en el proyecto para la construcción del tramo faltante).

2- La reconstrucción en el Cuadrante Oeste de dos Rutas Nacionales a ser convertidas en autovías: la RN N° 33 Tramo: Rufino – RN A012, parte del Corredor Vial 8 y la RN N° 34 Tramo: Rosario- Sunchales dentro del Corredor Vial N° 4. Ambos proyectos registran una dilación en su programación y; en el caso de la RN N°33 se está completando el proyecto definitivo, no así la RN N° 34 que no tiene avances en la programación. Buena parte del transporte de cargas en su ingreso/egreso a Rosario lo hace a través de estas vías de acceso que convergen sobre el 2° anillo metropolitano (RN AO12) para desde allí ingresar al área central o completar la travesía de paso hacia otros destinos en el país. Tanto los niveles de servicios como el grado de congestión y accidentes, en especial en el período de estacionalidad, hablan de la necesidad de contar con ambas obras terminadas.

3° Finalmente, se requiere ampliar y actualizar el estado de circulación sobre dos vías de acceso de máxima jerarquía: una sobre el Corredor Norte, la autopista AUO1 Rosario- Santa Fe, sobre la que se trabaja a nivel provincial en ampliación de capacidad –tercer carril- y accesos a varias localidades metropolitanas; otra, sobre el Corredor Sur, la Autopista Rosario- Buenos Aires (RN N° 9), con un conjunto de obras como pavimentación de banquetas y construcción del tercer carril, distribuidores y puente sobre el A. Saladillo. La actualización de la red y un mantenimiento aceptable de los carriles permitiría que el tránsito creciente mantenga niveles de servicio aceptables.

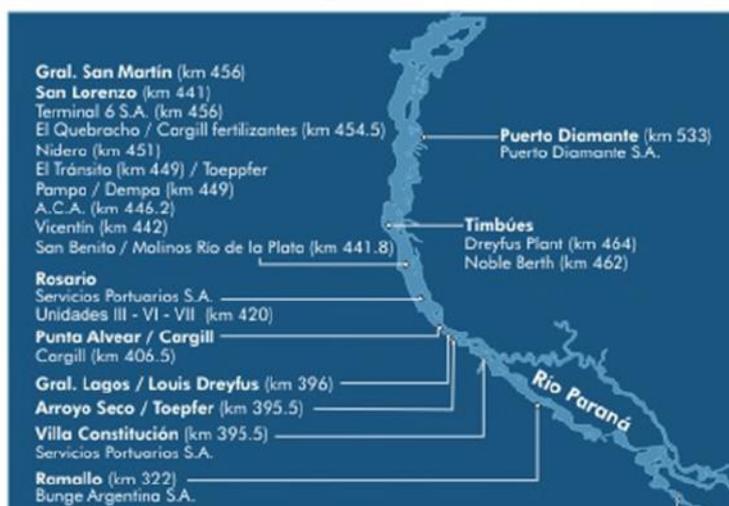
### 3.4 Desarrollos portuarios: exportaciones. Puertos públicos y privados

La Región no escapó a la reestructuración productiva y el ajuste durante la década del 90, proceso que afectó su base económica y dejó graves secuelas sociales como pérdidas de puestos de trabajo y altos índices de pobreza e indigencia en los años posteriores a la crisis. Por este tiempo se consolidó un complejo portuario agroexportador de gran escala (en granos, subproductos y aceites) que, promediando el 2003, evidencia entrar en un nuevo ciclo de inversiones, con incorporación de terminales y ampliaciones de plantas e instalaciones de embarque, almacenaje y procesamiento, tanto al norte como al sur de Rosario.

Según la Cámara de Actividades Portuarias y Marítimas- Capym, la infraestructura portuaria en el Área exhibe una dinámica de renovación interesante. No sólo hay nuevas terminales de embarque, de mayor escala y mejores equipamientos en almacenaje para las cargas, sino que se ha dado una renovación de las firmas que operan, con el ingreso de grandes actores internacionales en el sector de comercialización de agrograneles. Con 19 terminales graneleras de embarque (en jurisdicción de Pto. San Martín- San Lorenzo y Rosario (al sur), estas instalaciones de gran porte conviven con otros puertos y terminales especiales vinculadas a instalaciones industriales, mineraleras y de comercialización de combustibles y commodities en la Región, casi todas ellas en operación (18 terminales)

#### Terminales y puertos en la Región Metropolitana.

Fuente: Recorte de la base gráfica de Capym.

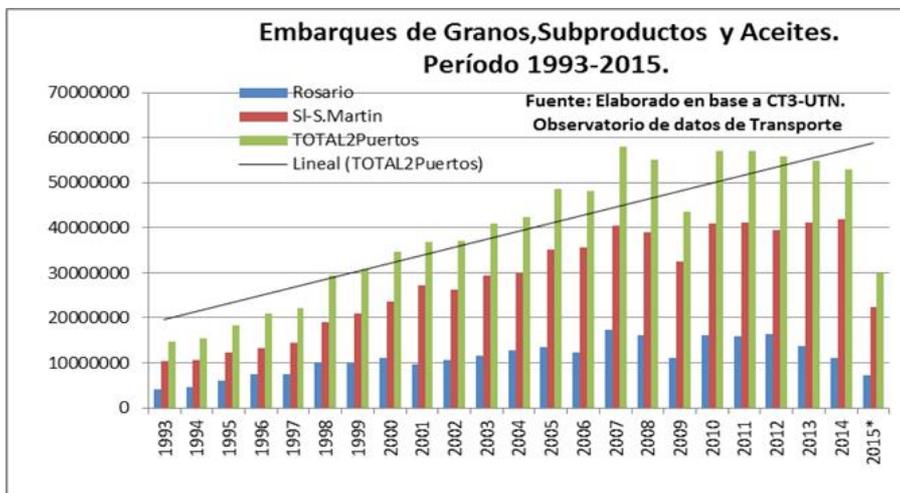


Hay importantes instalaciones de apoyo a la operación portuaria, en posiciones lindantes para complementar la actividad de las terminales de embarque. En todo el tramo se cuenta con zonas de alije, fondeaderos auxiliares de buques y radas de espera fluvial; si bien éstas se distribuyen en el frente fluvial, existe un déficit de espacios que funcione como rada de espera y detención de los buques que navegan la zona. Desde los años 90 a esta parte, los tráficos fluviales crecieron considerablemente (se puede hablar de

más de 2000 buques año en la zona). El dragado a 32´ junto con el balizamiento del tramo fluvio marítimo de la Hidrovía Paraná Paraguay (Santa Fe al mar) permitió un importante crecimiento de los tráficos fluviales, lo cual favoreció el desarrollo del complejo portuario.

En los últimos años hubo inversiones a nuevo de planta y puertos de última generación en el sector. También se observa un reciclado de instalaciones anteriores, como es el caso de las viejas Unidades de JNG. que en ciertos casos han logrado reactivarse al igual que otras instalaciones y terminales portuarias, recicladas para actividades industriales o bien, especializadas en comercialización de bienes y servicios (combustibles, minerales, productos químicos, etc). Hay además instalaciones a la espera de una potencial reactivación (viejos muelles inoperables por deterioro, abandono o desaparición de la actividad originaria como los casos de Sulfacid, Celulosa, Swift).

El transporte fluvio- marítimo es – sin duda- el último eslabón de la cadena agroexportadora que conecta el complejo regional a los mercados internacionales. El crecimiento incesante de los embarques se dio hasta el 2007, fecha en que los datos de exportación comienzan a fluctuar, particularmente en puerto Rosario, siendo evidente la caída de los embarques. En el caso de Pto. San Martín- San Lorenzo se habla de “amesetamiento” de los despachos pese a que en este núcleo portuario aparecieron– recientemente- modernas instalaciones de escala.

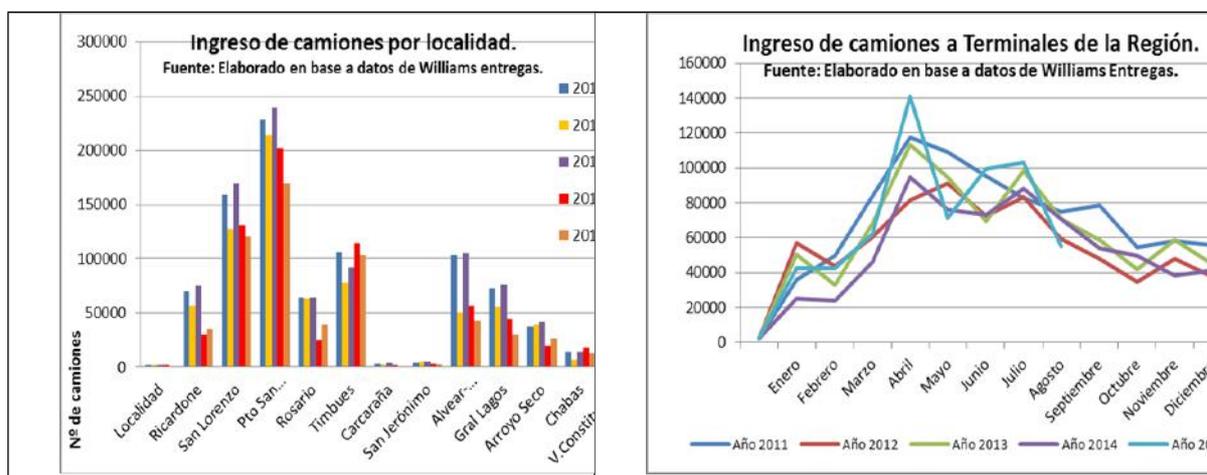


No obstante el importante desarrollo en puertos, resta mucho por hacer en términos de control y regulación de la navegación fluvial. Se deben atender los problemas de saturación de la tránsito en la vía troncal fluvial a través de bregar por una ley de navegación y lograr una flota de bandera (que se ha perdido en estos años), promover y mantener las condiciones del canal de navegación y realizar obras complementarias para mejorar la logística de embarque. (Contar con lugares de cruce, zonas de maniobras, radas de espera y alije, emergencia, o embarque/desembarque de prácticos)

La congestión (por saturación) y la falta de capacidad de la vía (infraestructura deficiente) en los accesos a la red y a las terminales de cargas (particularmente en zonas portuarias) se ve seriamente agravada en épocas de cosecha dentro del espacio metropolitano. El tránsito vehicular compuesto principalmente por camión c/acoplado se multiplica, actuando la región como zona de atracción de viajes en los períodos de “estacionalidad” para estos productos. El resultado es la congestión que sobreviene como externalidad negativa, siendo seriamente afectada la movilidad regional en un determinado período del año.

La llegada de camiones que tienen como destino las distintas terminales que almacenan o procesan agrograneles, se da de forma ininterrumpida durante todo el año; sin embargo, el período que va de marzo a julio de cada año es el de mayor afluencia de vehículos, existiendo fluctuaciones anuales en función de cada cosecha, los rindes obtenidos, los productos que desplazar, la disponibilidad de medios de transporte, las condiciones del mercado y los volúmenes que mover.

Un seguimiento a la cantidad de viajes que recibe cada terminal indica que son las unidades emplazadas en el corredor Norte, en las localidades de Pto. San Martín, San Lorenzo, Timbúes y Ricardone las que definen una zona que recibe en conjunto más de 500.000 vehículos al año. Una segunda zona de captación de camiones con este tipo de cargas se delimita sobre el corredor Sur metropolitano, en las localidades de Villa Gdor. Gálvez- Alvear, General Lagos y Arroyo Seco, a las que se estima un arribo promedio de 200.000 vehículos año.



### 3.5 Movimientos ferroviarios en la región.

La infraestructura ferroviaria por su parte, complementaria a los puertos y con gran desarrollo en la zona, fue cediendo participación en el tiempo en cuanto al transporte de cargas (por su marcada obsolescencia tecnológica y escasa disponibilidad de material rodante). La Región es sede de la empresa

Nuevo Central Argentino SA- NCA, principal operadora ferroviaria en cuanto al volumen de cargas transportadas, cuenta con acceso a las diferentes terminales del Área. NCA movilizó el año 2011 un tercio del total desplazado por este medio; otras empresas ferroviarias operan también en la zona como las que hoy integran la red de Trenes Argentinos Carga y Logística (Belgrano Cargas y Logística con terminales en Timbúes y San Martín- ex ALL- en Soldini) y Ferro Expreso Pampeano SA con terminal en Villa G. Gálvez.

La Concesionaria focaliza la mayor parte de sus tráficos en esta región metropolitana que cumple el rol de punto terminal de destino en la zona (prácticamente no es originadora de cargas) Los principales tráficos clasificados según puertos y estaciones de destino a nivel metropolitano (donde se recibe el 80% de las cargas ferroviarias de esta empresa) señala marcadas diferencias por zonas. El Norte del Aglomerado - donde se ubica la mayor cantidad de puertos y terminales graneleras- es la zona receptora por excelencia (cerca del 90 % de los productos que arriban al área metropolitana van destinados a esa zona en particular). El resto se distribuye en la zona sur de Rosario donde está la Terminal Puerto Rosario y otros puertos sobre el Corredor Sur (6,8% de la carga regional) en tanto que la diferencia - 3,5% de la carga- arriba con destino a estaciones de la zona Rosario (Pérez, Granadero Baigorria, Patio Parada). Las vías de ingreso de las cargas al Área son las provenientes desde Córdoba, Casilda y en especial, Tucumán.

Finalmente, cabe aclarar que la región Rosario es nodo de paso obligado de casi 1,2 mill. de Ton de carga de tráficos pasantes. La siguiente tabla describe como se distribuyen las toneladas transportadas por NCA según origen y destino.

Distribución de las cargas ferroviarias de NCA, según destino en la Región.

Zona Origen	Zonas Destinos Ferroviarios- EMPRESA NCA				
	ROS. NORTE	ROS. SUR	ROSARIO	TOTAL ROS.	OTROS
Buenos Aires		2		2	
Casilda	1,364,201	39,900		1,404,101	
Córdoba	2,019,933	121,684	241,344	2,382,961	
Rosario Norte	3,984	1,374		5,358	
Rosario Sur	10,198	1,424		11,623	
Soldini	32,966	69,374		102,340	
Sur de Córdoba	111,759	52,783		164,541	
Tucumán	2,669,129	185,225		2,854,355	
Total general a ROS.	6,212,171	471,765	241,344	6,925,280	
Tráficos Pasantes ROS.					1,197,473
Tráficos No relacionados					479,817

Fuente: Elaborado en base a datos de NCA. Nuevo Central Argentino.

ROS. NORTE Puertos y estaciones al Norte de Rosario como San Lorenzo, Pto. S.Martín, Pto. Alumbrera

ROS. SUR Puertos y estaciones al Sur de Rosario, como TPR, G. Lagos, Alvear, etc.

ROSARIO Estaciones de zona Rosario, como Parada, Pérez, G. Baigorria

CORDOBA Ingresos de carga por la vía principal a Córdoba

SUR DE CORDOBA Estaciones sobre el ramal Venado Tuerto - Rio IV

CASILDA Ingresos de carga por la vía Firmat- Chabás- Casilda

SOLDINI Ingreso por la vía de ALL Pergamino- Soldini

BS. AIRES Cargas por la vía a B. Aires, desde V. Constitución al Sur

TUCUMAN Cargas por la vía principal a Tucumán, al Norte de Andino

#### 4- Resultados generales. Algunas reflexiones

La escala que ha adquirido el proceso de metropolización de ciudades, lejos de atenuarse, se ha dinamizado en los últimos años, no sólo en cuanto a la dispersión de usos, sino además en la multicentralidad que parecen desarrollar estos territorios que ofrecen con frecuencia renovadas dinámicas en nuevos núcleos que se generan en los espacios de la periferia. Las regiones metropolitanas son ámbitos urbanos de escala que potencian – en general- los intercambios y estimulan los flujos de información, materia y energía; estas áreas requieren de una gestión activa en base a políticas públicas dirigidas a la atención de la brecha inicial entre mayor movilidad y disponibilidad de infraestructuras.

En una región metropolitana, las demandas por más y mejor movilidad se acentúan con el paso del tiempo, más que en el resto del territorio; estas se acercan al descontrol en la medida que no se adoptan políticas adecuadas para encauzar estos procesos. Por posicionamiento y características del medio socio productivo, la metropolización en torno a Rosario se define – entre otros factores esenciales- por su alto grado de conflictividad en cuanto al movimiento de bienes y servicios en particular.

La magnitud del problema va más allá del propio ámbito de la urbanización extendida para involucrar en este caso, intereses globales. Recientemente (Barbero y Castro, 2013) se ha dado muestra de la importancia que tiene el problema en esta región y de la presión que soporta, en particular la red vial de máxima jerarquía que canaliza la mayor parte de las cargas de exportación en el entorno de Rosario (No se puede omitir la referencia a que el Área es puerta de salida de entre el 70 y 80% de la producción agroindustrial nacional, sabiendo la importancia que tiene la comercialización de estos productos para el país)

Tanto el transporte como la logística de cargas son un grave problema que demanda atención hacia el interior del espacio metropolitano. Es frecuente que los municipios tengan que reglar entre dos situaciones dilemáticas, por un lado retener la localización de ciertas actividades económicas, las que necesitan tener garantizada la accesibilidad y por otro, reducir los impactos negativos que las mismas producen al aumentar el tráfico y la carga-descarga o almacenaje

que afectan negativamente las condiciones de vida de la población. Ambas posiciones deben conciliarse si se quiere contar con un medio urbano donde esté asegurado el crecimiento productivo a la vez que se aseguren las condiciones de vida y sustentabilidad del medio para la población.

La evidencia indica que la inversión en infraestructura, más allá de estar por debajo de lo que se recomienda para tratar de salvar la brecha existente a nivel nacional (deficiencias de stocks de capital), está retraída en lo que debería ser la ejecución de proyectos y programas, fruto de una inadecuada asignación de recursos. A nivel provincial, al igual que en el país, existen ineficiencias frente a los cambios en la tendencia que demuestra tener el crecimiento regional.

En los últimos tiempos, tanto la infraestructura vial como ferroviaria han ganado protagonismo en cuanto a programación de nuevas inversiones; sin embargo, lejos se está de responder acorde al avance de la movilidad. (Raposo y Cafarell, 2014) La aplicación de logística de cargas - como técnica capaz de optimizar los flujos- ofrece soluciones que se adaptan a las necesidades y exigencias de un modelo productivo en transformación, con otras modalidades de distribución y aprovisionamiento de bienes y servicios.

El aumento sostenido del parque automotor ha puesto en crisis la inversión en la vialidad, siendo la región metropolitana de Rosario un claro emergente de esta situación. Ello indica la necesidad de encontrar soluciones, en buena parte vinculadas a generar inversiones viales que puedan mejorar los niveles de servicios y/o aportar instalaciones complementarias a las existentes para una adecuada resolución de los desplazamientos.

La gestión coordinada o por consenso, la planificación y programación de infraestructuras o la implementación de nuevas técnicas ayudarían – aunque de forma parcial– a encontrar soluciones si se atiende el problema desde una perspectiva integral y con un amplio repertorio de medidas que incorporen mayores recursos para actualizar capital y ofrecer mejores servicios.

No pueden permanecer ajenos a una solución tanto el nivel nacional como provincial de gobierno, dada la jerarquía del problema y la dificultad de atención que supera claramente la escala local. Frente al conjunto de los municipios de la región, donde hay serias limitaciones para una solución- es necesario contar con “un interlocutor” válido como es la instancia metropolitana desde la cual pensar la totalidad y mediar con los niveles superiores de gobierno, en busca de alternativas integrales al tema. En este sentido es auspiciosa la iniciativa planteada por el Ente de Coordinación Metropolitana, que intenta construir - con un enfoque renovado- lo que debe ser una nueva institucionalidad metropolitana.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Méndez, Ricardo (2009) Procesos recientes en regiones metropolitanas: transformaciones económicas y reorganización territorial. Algunas

interpretaciones y debates actuales.

<http://www.researchgate.net/publication/228649214>

Blanco, Jorge (2005) Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automóvil intensivo. Anais do X Encontro de Geógrafos da AL. Universidade de São Paulo pp.2079-00. <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/ptt/BlancoEGAL2005B.pdf>

García Palomares, Juan C. (2008) Incidencia en la movilidad de los principales factores de un modelo metropolitano cambiante. Revista EURE Vol. XXXIV, N° 101, pp. 5-24. Santiago de Chile, abril. [www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612008000100001](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000100001)

Ente de Coordinación Metropolitana-(2014) Cuaderno 1- El Área Metropolitana de Rosario. Estructura Institucional y caracterización territorial. 1° Ed. Marzo.224 p. <http://www.metropolitanaros.com.ar/admin/uploads/documentos/1.pdf>

Ente de Coordinación Metropolitana- (2014) Cuaderno 3- El Área Metropolitana de Rosario. Directrices de Ordenamiento Territorial. 1° Ed. Marzo.88 p. <http://www.metropolitanaros.com.ar/admin/uploads/documentos/3.pdf>

Raposo, Isabel y Cafarell, Sonia (2014) Movilidad de cargas en el Área Metropolitana de Rosario. Una problemática territorial que demanda de políticas específicas. X Biental Coloquio Transformaciones Territoriales- AUGM.- Universidad Nacional de Córdoba. 5 -7 noviembre. (Publicación en prensa)

Herzog, B. (2011) Transporte urbano de cargas para ciudades en desarrollo. Módulo 1g. Transporte sostenible: texto de referencia para formuladores de políticas públicas para ciudades en desarrollo. Servicio de Asesoría en Política de Transporte, para el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo. Eschborn, Alemania. [www.sutp.org/files/contents/documents/resources/A\\_Sourcebook/SB1\\_Institutional-and-Policy-Orientation/GIZ\\_SUTP\\_SB1g\\_Urban-Freight-in-Developing-Cities\\_ES.pdf](http://www.sutp.org/files/contents/documents/resources/A_Sourcebook/SB1_Institutional-and-Policy-Orientation/GIZ_SUTP_SB1g_Urban-Freight-in-Developing-Cities_ES.pdf)

Barbero, José y Castro, Lucio (2013) Infraestructura Logística. Hacia una matriz de cargas para la competitividad y el desarrollo sustentable. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. CIPPEC. Análisis Doc. 123. Documentos de Políticas Públicas. [www.cippec.org/documents/10179/51825/123+DPP+IGyDP+Infraestructura+logística,Barbero,Castro.pdf/dcf9b117-bb88-46b1-9418-ff02fedac5a0](http://www.cippec.org/documents/10179/51825/123+DPP+IGyDP+Infraestructura+logística,Barbero,Castro.pdf/dcf9b117-bb88-46b1-9418-ff02fedac5a0)

Filadoro A. y Rozengardt D. (2011) Logística de cargas. Nuevos desafíos para la Programación Económica. Informe Económico N° 76. 2° Trim. Nota Técnica N° 48. Ministerio Economía y Finanzas Públicas. Sec. Política

Económica y Planificación del Desarrollo  
<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/indice.htm#>

Proyecto de Vinculación Tecnológica. SVT-010-14 UNR “Desarrollo productivo en el Área Metropolitana de Rosario. Aportes para la gestión territorial” Informe Final- Inédito. Octubre 2015.

Fuentes de información.

Asociación Argentina de Carreteras. Inversión Vial Agregada actualizada. Junio, 21 2012. <http://www.aacarreteras.org.ar/uploads/pdf>

CESVI Argentina (8 compañías de Seguro). Consulta a la base de Seguridad Vial- Estadísticas. Datos de accidentes - Accidentes relevados por Provincia. <https://www.cesvi.com.ar/SeguridadVial/Estadisticas/SeguridadEstadisticas.aspx>

Dirección Nacional de Vialidad. Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control. Subgerencia de Planeamiento y Programación Vial- División Tránsito. Base de registros de TMDA [http://transito.vialidad.gov.ar:8080/SelCE\\_WEB/intro.html](http://transito.vialidad.gov.ar:8080/SelCE_WEB/intro.html)

Dirección Provincial de Vialidad Santa Fe. Informe elaborado por solicitud. Datos de TMDA 2011-2012 para las Rutas Provinciales.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección Nacional Registro de la Propiedad Automotor DNRPA. Base anual Evolución del parque automotor. [http://www.dnrpa.gov.ar/portal\\_dnrpa/estadisticas/bolesta1/boletin0101/indice.htm](http://www.dnrpa.gov.ar/portal_dnrpa/estadisticas/bolesta1/boletin0101/indice.htm)

Nuevo Central Argentino NCA. Solicitud de información sobre movimientos de la empresa por origen y destino de carga. 2012-2013.

Observatorio Nacional de Datos de Transporte- ONDAT. <http://www.ondat.utn.edu.ar/>

Observatorio Vial – Agencia de Seguridad Vial. Provincia de Santa Fe. Cámara de Actividades Portuarias y Marítimas CAPYM. Presentación IX Encuentro Argentino de Transporte Fluvial. Bolsa de Comercio de Rosario. 2014.

Ministerio de Economía y Finanzas de la Región. Banco de Proyectos de Inversión. <http://www.economia.gob.ar/DNIP/bapin.htm>

## Regulación e inclusión social: el caso del agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Lautaro Zanini<sup>1</sup>

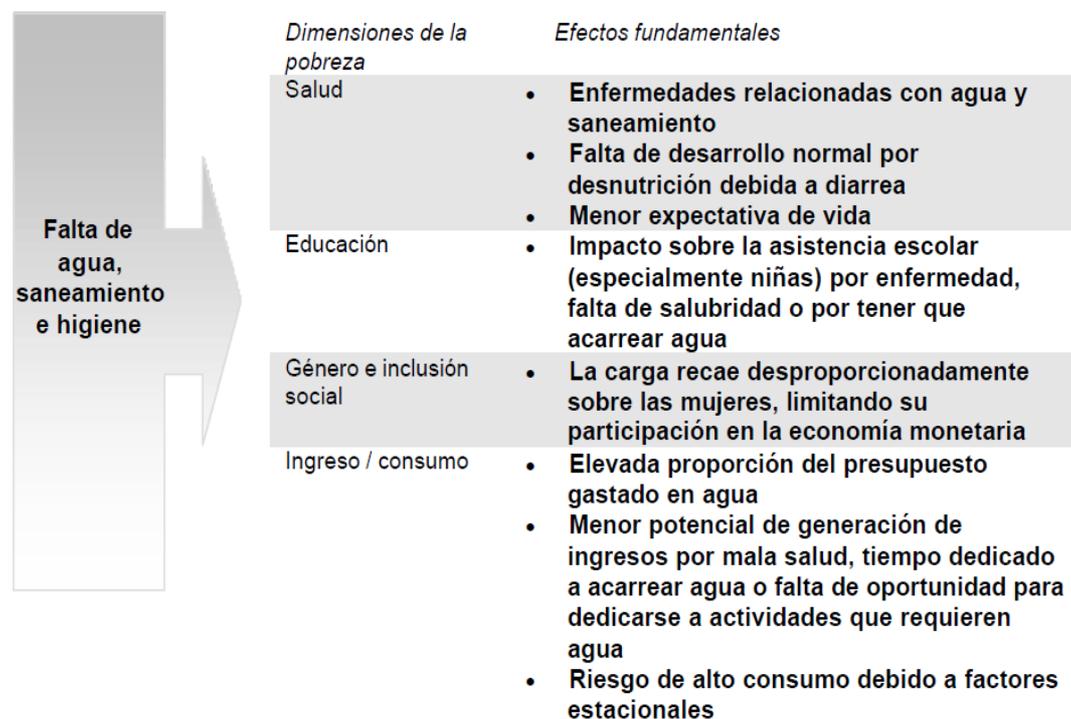
### Resumen

El agua potable y el saneamiento se erigen como dos de los servicios públicos elementales a los que la población debería tener acceso. Esta afirmación se basa en las incontables ventajas que a la sociedad representa la amplia accesibilidad a los mismos. Por un lado, podemos nombrar los beneficios desde el punto de vista económico que generan estos servicios, por ejemplo los que señala (Hantke-domas, 2004):

- los servicios de agua aumentan el ingreso de las familias en extrema pobreza,
- aumenta el bienestar social,
- aumenta la eficiencia del consumo de agua,
- favorece el desarrollo agrícola, exportador y turístico.

Además, se hace evidente la relación entre estos servicios y los sectores más vulnerables de la sociedad, por reflejada en el siguiente cuadro que utiliza (Bosch et al., 1999) para sintetizar los problemas sociales del no acceso a los mismos:

### Ilustración 1



Fuente: (Bosch et al., 1999)

No es casual, entonces, que en la Asamblea General del 28 de junio de 2010, Naciones Unidas reconoció como un derecho humano al acceso al agua

<sup>1</sup>Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Ciencias Económicas - [lautarozanini@gmail.com](mailto:lautarozanini@gmail.com)

potable limpia y al saneamiento (Naciones Unidas, 2010). Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia argentina ha fallado a favor de “una demanda de habitantes del partido bonaerense de 9 de Julio, donde se habían detectado niveles de arsénico que ponían en riesgo la salud de la población”, reconociendo también al acceso al agua potable como un D.D. H.H. desde que el mismo “incide directamente sobre la vida y la salud de las personas” (Hauser, 2014).

Se observa hasta aquí la importancia de este sector económico como pilar fundamental para la inclusión social, igualdad de oportunidades y reducción de la pobreza. Sin embargo, el estado y la evolución de la provisión de estos servicios básicos no ha sido satisfactoria en la historia reciente de la Argentina: se registraron diversas experiencias en materia de regulación económica-legal para la provisión de aquéllos, no obstante lo cual el bienestar de los usuarios no ha corrido con fortuna en términos intertemporales. Además, el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) aún no ha alcanzado la universalización de los servicios, razón por la cual es menester indagar acerca del estado y evolución del sector en cuestión. En particular, el análisis del caso del AMBA, señala (Urcelay Ordoqui, 2007), es de gran interés por ser:

*“...ejemplificador de los problemas de insostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento, tanto cuando dichos servicios son prestados por entidades del sector público como en aquellos casos cuando son provistos por compañías privadas.”*

A partir de lo antedicho cobra relevancia el objetivo de este estudio, que pretende analizar el proceso de privatización y el período en que el servicio fue prestado por la empresa privada, poniendo en relieve las *fallas* políticas e institucionales que tuvieron lugar, y que impidieron la cumplimentación de los objetivos planteados en este proceso. Teniendo en cuenta las aspiraciones que se plantearon en el proceso de privatización, se analiza el período de operación de la empresa Aguas Argentinas S.A. observando el nivel de cumplimiento de las metas pre-acordadas en el contrato de concesión. El principal hincapié que hace este trabajo se da en la accesibilidad al servicio, observando los usuarios alcanzados, así como a las inversiones (comprometidas y realizadas) destinadas a la ampliación de las redes.

Con esta finalidad en mente, se toman los datos oficiales publicados, tanto por la empresa como por el organismo regulador (datos que servirán como indicadores de los niveles de inclusión del sector), respecto a:

- los individuos y zonas alcanzados por estos servicios,
- inversiones en infraestructura y ampliación de redes.

Posteriormente, se realiza un breve análisis del marco regulatorio vigente durante estos años desde la mirada de la regulación por incentivos. Aquí se destacan los principales métodos de regulación aplicados que pudieron no haber generado los incentivos suficientes para la adecuada administración del sector analizado (o que hayan generado incentivos en sentido contrario).

A lo largo del presente estudio se ponen en evidencia las falencias que presentó el proceso privatizador y la regulación en el sector durante la década de provisión de la empresa privada. Sin embargo, éstas no sólo se observan en el ámbito regulatorio y económico, sino que también representan vicios de índole político-institucional. Como consecuencia de ello se concluye que una

buena regulación de los servicios es necesaria pero no suficiente para alcanzar los objetivos buscados. En estos servicios clave, es necesaria una determinación política direccionada hacia el logro de una mayor inclusión social, atenta a los impactos positivos que el acceso adecuado a fuentes de agua segura tiene en la población.

### Introducción

No está de más mencionar la importancia que presentan para la sociedad los servicios de agua potable y saneamiento. Estos son servicios clave debido a las incontables ventajas que presentan en términos de inclusión social, disminución de la pobreza, igualdad de condiciones, etc.

A modo de ejemplo podemos nombrar los beneficios desde el punto de vista económico que generan estos servicios, como señala (Hantke-domas, 2004):

- los servicios de agua aumentan el ingreso de las familias en extrema pobreza,
- aumenta el bienestar social,
- aumenta la eficiencia del consumo de agua,
- favorece el desarrollo agrícola, exportador y turístico.

Es por ello que se considera de fundamental importancia garantizar la universalidad en el acceso a estos, además de promover un servicio sostenible y amigable con el medio ambiente. A pesar de ello, el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) aún no ha alcanzado estos objetivos, razón por la cual es menester indagar acerca del estado y evolución del sector de agua potable y saneamiento, más aún, teniendo en cuenta las diversas experiencias que han suscitado en nuestro país en materia de regulación económica-legal en este sector. En síntesis, se analizan en el presente trabajo las características que presenta el servicio del agua potable y saneamiento del AMBA durante el periodo en que el mismo fue administrado por la concesionaria Aguas Argentinas S.A. (AASA).

Teniendo en cuenta los objetivos que sirvieron de fundamento para la privatización del servicio, se analiza el período de operación de la empresa privada observando el nivel de cumplimiento de las metas pre-acordadas en el contrato de concesión. Más específicamente, nos enfocaremos en la accesibilidad al servicio, teniendo en cuenta los usuarios alcanzados, así como a las inversiones (comprometidas y realizadas) destinadas a la ampliación de las redes. De esta manera, estos datos significarán indicadores del nivel de inclusión que se pretende alcanzar mediante el acceso a estos servicios.

A título ilustrativo, actualmente el servicio presenta características disímiles respecto al período aquí analizado: tras sucesivos incumplimientos y renegociaciones por parte de la empresa prestadora, el gobierno nacional tomó la decisión, en 2006, de rescindir el contrato de concesión, formando la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), la cual presta el servicio a partir de allí. Desde ese momento y hasta el año 2014, se han incorporado al servicio de agua potable más de 2,3 millones de usuarios y más de 1,7 millones al servicio de desagües cloacales. Con esto, el servicio alcanza un porcentaje de cobertura del 86,3% en el caso de agua potable y de 66,9% en desagües, manteniéndose a la altura del promedio de los países de la región<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Datos obtenidos de la web de AySA: <http://www.aysa.com.ar/index.php>.

### La concesión del AMBA: metodología del caso y marco conceptual.

En el presente apartado precisaremos las líneas generales en torno a la metodología y los conceptos que definen la manera en que leeremos, en las secciones siguientes, el accidentado recorrido en materia regulatoria de la provisión de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Consideramos que no existen esquemas analíticos que, en esta disciplina económica tan ligada a la praxis política, puedan dar cuenta de la complejidad de interrelaciones y de conductas que definen el desempeño de la prestación, por lo cual nos hemos visto en la necesidad de poner a prueba conceptos y marcos comprensivos que sean relevantes a nivel teórico pero también útiles para nuestra búsqueda particular. Esta elección, entonces, viene signada por el caso histórico particular que nos ocupa.

Así, seguiremos una trayectoria que revisará los aportes de Stigler y Peltzman (Peltzman, 1976), que prestará especial atención a la propuesta de Demsetz (por ser el del agua potable y saneamiento del AMBA un caso paradigmático de competencia tal como la plantea este autor<sup>3</sup>) (Demsetz, 1968) y a la crítica de la misma que realiza Williamson (Williamson, 1985), y daremos espacio, finalmente, a la síntesis que realizan Kay y Vickers en (Kay & Vickers, 1988).

¿Cuál es el elemento común de estos autores? En primer lugar, el escepticismo respecto a la benevolencia del Estado como un actor (un *deus ex machina*, más precisamente) que induce una mejor asignación de los recursos en la economía a favor del interés público, combatiendo los fallos de mercado (Peltzman, 1976). En segundo lugar, evidencian una mayor confianza en los mecanismos de asignación privados para generar resultados eficientes, con respecto a la etapa previa (Rivera Urrutia, 2004). En tercer lugar, reconocen el riesgo de captura del regulador público por parte de los intereses privados, el rol del proceso por el cual emergen las decisiones de cantidades y precios en las *utilities* (*servicios públicos*), el costo de la información, los contratos inevitablemente incompletos y la importancia de la configuración organizacional específica de las empresas prestadoras de servicios públicos. Aquí Demsetz reconoce explícitamente la duda primigenia de Ronald Coase (Coase, 1937) respecto a "los argumentos económicos convencionales para la legislación y regulación existentes" acerca de los monopolios naturales (Demsetz, 1968).

Vale la pena recordar, entonces, algunos de los aportes teóricos de Kay y Vickers en (Kay & Vickers, 1988), que aclaran notablemente el abanico de cuestiones que emerge durante un proceso de privatización. Los autores toman como punto de partida para un análisis de la regulación al marco de la relación principal-agente, en donde los deseos y preocupaciones de la sociedad se desdoblán, en este caso, en cuatro grupos de interés: los votantes, el Estado, el ente regulador y la firma privada (aquí, la concesionaria). A cada nexo entre los grupos le cabe un conflicto de intereses; en efecto, no puede suponerse a priori que todos persigan invariablemente los mismos objetivos, con lo cual la

---

3 Nos referimos a lo que la bibliografía específica denomina *competencia por el mercado*, dentro de la cual se incluye la "*competencia a la Demsetz*", que se trata de una competencia para "ganar" el derecho a operar en el mercado, como único oferente, a través de un proceso licitatorio o "*franchising*". Para una mejor comprensión de estos conceptos recomendamos remitirse a (Jouravlev, 2001: 23).

configuración regulatoria que tenga lugar debería poder compatibilizar esas posiciones.

Para el mencionado esfuerzo de compatibilización existen dos alternativas regulatorias: la de la regulación estructural, y el de la regulación de las conductas. En palabras de (Jouravlev, 2001), que sigue a su vez a (Kay & Vickers, 1988):

*“Conforme a la primera, se determina qué agentes o tipos de agentes económicos pueden participar en la actividad. Mediante la segunda, se establecen las conductas permitidas a los agentes económicos en las actividades seleccionadas.”*

Dadas estas dos direcciones, huelga mencionar aquí que no es casual que la concesión de los servicios de agua y alcantarillado en el AMBA haya tomado la primera de ellas: la política de privatizaciones del gobierno argentino no fue un experimento aislado; forma parte, por el contrario, de una tendencia que se cristaliza en el célebre Consenso de Washington, y que hunde sus raíces en una transformación generalizada en todo Occidente respecto a la forma de proveer servicios públicos. Hablamos de lo que en (Kay et al., 1988) se ha denominado como *re-regulation*, para referirse a que, más que proceso de desregulación, lo que hemos visto en sectores de la economía como el analizado aquí ha sido una reconfiguración estructural de las formas organizativas. En este contexto, tanto nuestro recorrido teórico como el caso de estudio particular cobran relevancia.

### **Gestión de Aguas Argentinas S.A. y su papel en la inclusión.**

En cuanto a política de servicios públicos, el rasgo más distintivo de la década de los '90 fue el masivo traspaso de la administración de los mismos a manos privadas, así como la venta de la mayoría de las empresas que eran propiedad del Estado. Esto se consuma a través de una radical reforma del estado, en concordancia con las propuestas del denominado Consenso de Washington y los organismos multilaterales de crédito, como forma de superar las restricciones macroeconómicas. Con el afán de enviar un claro mensaje pro mercado, esta política también fue justificada desde la visión de una gestión deficiente del Estado en cuanto proveedor o administrador de los servicios o empresas que administraba.

Por supuesto, el agua potable y saneamiento no fueron ajenos a este proceso, y, si bien lo que aquí interesa es la provisión del servicio por parte de AASA, es pertinente hacer una breve reseña de las características institucionales que en estos años presenta la estructura del sector. A través de un acelerado proceso licitatorio, se da en concesión el servicio por un período de 30 años en el AMBA, comenzando la operación de la nueva empresa proveedora en 1993. En este mismo momento se crea el organismo regulador ETOSS, que incluye a los tres niveles de gobierno interesados (municipio, provincia y nación), y cuya función es controlar que Aguas Argentinas cumpla con lo comprometido en el contrato de concesión en observancia del marco regulatorio. Lo curioso del caso es que uno de los principales justificativos para la privatización de este servicio fue la deficiente gestión de la empresa estatal (Obras Sanitarias), que derivó en escasa inversión sectorial y graves falencias en cuanto a accesibilidad (sobre todo en sectores de bajos recursos).<sup>4</sup>

4 Una de las principales desatenciones de OSN fueron las inversiones sectoriales y de ampliación de la cobertura del servicio. Por ello, no es casualidad que la forma de contratación

Con el fin de sanear esta situación, el consorcio ganador de la licitación propuso un plan de inversión para los 30 años de operación, dividido en 6 planes quinquenales. El primero de ellos se encontraba detallado en el contrato, mientras que los otros 5 debían ser aprobados por el ETOSS.

Efectivamente, se puede observar en los primeros años de la concesión un gran aumento en las inversiones sectoriales, combinado con un salto en la productividad. Así, el promedio anual de expansión del servicio efectivamente realizada en los tres primeros años de operación de AASA fue de aproximadamente 294.700 personas, lo cual se encuentra en el orden de lo pactado en el contrato. (Artana et al., 1997: 37).

No obstante ello, habiéndose obtenido una renegociación en junio de 1994 (en la que se acuerda un aumento tarifario) y otra en 1997 (donde se acordó un retraso en el cumplimiento del primer plan quinquenal de abril a diciembre de 1998), en los primeros 5 años de concesión se observa un incumplimiento de más de 700 millones de dólares de inversión por debajo de lo pactado (Hall & Lobina, 2006: 35). Si se observa enteramente el período en cuestión, entre 1993 y 2001 se preveía en el contrato original más los acuerdos alcanzados en las renegociaciones una inversión total de 2 mil millones de dólares. Sin embargo, se ejecutaron sólo 1,3 mil millones, representando un incumplimiento del 34%. (Urcelay Ordoqui, 2007: 18).

Por otro lado, hacia 2001 los niveles de cobertura eran del 79% para el agua potable y 63% en el servicio de alcantarillado, en contraposición con los objetivos de 88% y 74% respectivamente que habían sido acordados. (Azpiazu, 2007: 7).

Pareciera entonces, que la empresa agotó todos sus esfuerzos en los primeros 4 años de la concesión, y luego los progresos se vieron atenuados. Se puede evidenciar esta afirmación en los datos presentados en la siguiente tabla, elaborada con informes del sitio web de Obras Sanitarias<sup>5</sup>:

Cuadro 1

	1993	Dic. 1997	Dic. 2001
<b>Población servida con agua*</b>	5.758	7.581	7.767
<b>Población servida con cloacas*</b>	4.663	5.762	5.821
<b>Evolución de Clientes*</b>	2.072	2.516	2.648
Agua y cloacas*	1.693	2.028	2.172
Solo agua*	343	473	463
Sólo cloacas*	36	15	12
<b>Redes de agua rehabilitadas</b>		878 km.	1.286 km.
<b>Redes de cloacas rehabilitadas</b>		185 km.	498 km.
<b>Clientes facturados bajo régimen de medidores*</b>	30		343
<b>Parque de medidores*</b>			385

\*Valores aproximados en miles.

FUENTE: elaboración propia en base a informes del sitio web de Obras Sanitarias.

haya sido a través de una concesión, ya que como muestran Hall y Lobina es la única forma de contrato que genera inversión privada para la ampliación del sistema (Hall & Lobina, 2006: 12).  
5 [http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras\\_Sanitarias/Inversiones.htm](http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Inversiones.htm)

Considerando que la inversión no sólo se ve reflejada en los indicadores de expansión del servicio prestado, cabe realizar una breve reseña a las cuestiones de calidad del servicio. Justamente, en el recuadro anterior se observa que buena parte de la inversión fue destinada a rehabilitación o puesta a punto de cañerías que se encontraban obsoletas debido a la deficiente gestión anterior. Sin embargo, Urcelay Ordoqui afirma que estas inversiones no fueron eficaces para mejorar los niveles de pérdida y punto de contacto con el ambiente exterior, de acuerdo con lo planeado originalmente. Esto se tradujo en problemas de baja presión en casi el 70% de la red de agua potable. Peor aún, en los picos de demanda se recurrió a suplementar el caudal mediante agua subterránea que posee altos niveles de nitratos. Con ello, aparecieron eventos de provisión que excedieron el límite admitido de contenido de estas sustancias. (Urcelay Ordoqui 2007, p.18).

Por supuesto, este desenvolvimiento de AASA no fue casual, sino que es producto del errático proceso privatizador y de todas sus falencias (incluyendo el posterior control de las actividades). Intentaremos aquí señalar algunas de ellas, relacionándolas con el marco regulatorio establecido y las “comodidades” que tuvo la empresa para realizar comportamientos oportunistas.

Primeramente centraremos la atención en la cuestión tarifaria contemplada en la regulación del servicio. El régimen tarifario establecido en el proceso privatizador no tuvo grandes cambios en comparación con el período de prestación por parte de la empresa estatal.

El sistema consiste en una tarifa plana, independiente del consumo, para aquellos usuarios no medidos y una tarifa por consumo para aquellos que poseen medidor<sup>6</sup>. Se clasifica a los consumidores con respecto al tipo -residencial o no residencial-, características del inmueble -zona, superficie, tipo, calidad, antigüedad-, por servicio prestado -sólo agua o agua y alcantarillado-. Cada categoría presenta un coeficiente, generando un valor para cada posible combinación de dichas clasificaciones. Por último, al valor generado se lo multiplica por un índice  $k$ . Este índice es el factor que configura el sistema de *precio tope* o *price cap* y se reajusta cada 5 años. La teoría demuestra que este sistema generaría los incentivos para la reducción de costos durante el período en que  $k$  permanece fijo, ya que con igual tarifa toda disminución de los mismos generará un beneficio extra.

Sintéticamente, la fórmula para el cálculo de la tarifa es:

$$TBB = (SC * E + ST/10) * z * TG * K$$

Donde:

- TBB: tarifa básica bimestral;
- SC = Superficie Cubierta;
- E = Coeficiente de Edificación;
- ST = Superficie del Terreno;
- Z = Factor Zonal;
- TG = Tarifas generales de agua y desagüe cloacal y
- K = 0,73 que es el resultado del descuento de 26,9 por ciento aplicado por Aguas Argentinas SA. en su oferta.<sup>7</sup>

6 La proporción de usuarios medidos es ínfima, constituyendo solo un 2% a comienzos de la concesión.

7 Datos presentes en [http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras\\_Sanitarias/RegimenTarifario-OSN.htm](http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/RegimenTarifario-OSN.htm).

Para los consumidores medidos, el sistema consiste en una tarifa plana (que es el 50% de la tarifa que pagaría si no tuviera medidor) para los 30 primeros metros cúbicos, más una tarifa variable por metro cúbico si sobrepasa ese consumo<sup>8</sup>.

Este régimen tarifario presenta gran cantidad de inconvenientes que no favorecen la correcta administración del servicio, ni genera incentivos para garantizar expansión del mismo. Primeramente, lo tedioso de su estructura causa que sea prácticamente imposible para los consumidores entenderla. Si a ello le agregamos la alta proporción de usuarios que no presenta consumo medido, podemos darnos una idea de la mínima posibilidad de controlar el gasto en el servicio por parte de los consumidores. Asimismo, la firma proveedora se encuentra en una situación favorable para perpetrar comportamientos oportunistas. Ésta no sólo puede aumentar la facturación renegociando el factor  $k$ , sino también reclasificando a los consumidores entre las diferentes categorías<sup>9</sup>. En todos los casos, necesariamente la empresa tendrá mayor y mejor información que los demás actores. (Alcázar et al. 1999a, p.22).

Además, la estructura tarifaria genera amplios subsidios cruzados<sup>10</sup> que podrían atentar contra los incentivos del concesionario para ampliar la cobertura. Esta afirmación reposa en que los intereses de la firma serían generar nuevas conexiones en aquellas porciones de la población que tienen una capacidad de pago elevada. Sin embargo, "las inversiones en expansión están destinadas a zonas de tarifas muy subsidiadas, por lo que muchos de estos casos podría existir una contribución marginal negativa." (Urcelay Ordoqui, 2007: 45). Además, el diseño regulatorio establecía que la financiación de obras para conexiones domiciliarias recaía principalmente sobre los usuarios directos mediante el cobro del denominado "cargo de infraestructura". De acuerdo con Gerchunoff, Greco y Bondorevsky:

*"Dicho diseño regulatorio era conflictivo con los objetivos sociales de expansión del servicio, ya que el aumento de la cobertura quedaba condicionado a la capacidad de pago de los interesados en ingresar al mercado, siendo que esta "demanda potencial" está concentrada en la población de menores ingresos." (Gerchunoff et al. 2003, p.26).*

Luego, en la renegociación de agosto de 1997, el cargo de infraestructura fue reemplazado por el cargo SUMA (Servicio Universal y Medio Ambiente). Modificación que, si bien resultó en un aumento de la tarifa media, provocó una disminución de la facturación a los nuevos consumidores (Alcázar et al., 1999: 39). Sin embargo, como bien señala la misma autora, con el sistema anterior la empresa debía esperar hasta terminar las obras para recibir el pago por las mismas (vía facturación), pero con el cargo SUMA recibe el pago de antemano, por lo que no tiene incentivos a culminar las obras prontamente.

Ahora bien, no sólo es la política tarifaria la que no incentiva las actividades de inversión y ampliación de servicios, es dable mencionar otros factores también relevantes. Podemos afirmar que los incentivos que tiene la empresa para cumplir las metas pactadas no sólo dependen de las sanciones que pueda

---

8 Datos para la categoría "residencial II", se puede ver detalladamente en [http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras\\_Sanitarias/RegimenTarifario-OSN.htm](http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/RegimenTarifario-OSN.htm).

9 Por ejemplo, la tarifa de los consumidores residenciales es aproximadamente la mitad de la tarifa para aquellos consumidores no residenciales.

10 Los usuarios de mayor tarifa pueden pagar hasta 7 veces más que aquellos que les corresponde la menor tarifa.

recibir por incumplimientos sino también de la credibilidad de los compromisos que enfrenta. Es decir, si el concesionario considera que los objetivos son demasiado optimistas, requerirá una posterior renegociación del contrato atenuando los mismos.<sup>11</sup> (Alcázar et al. 1999<sup>a</sup>: 26).

Con todo esto se observa que la búsqueda de la universalización del servicio no fue una prioridad (ni mucho menos) en el proceso de privatización. Se puede afirmar que al momento de la elaboración del marco regulatorio no se puso especial interés en esta problemática. Además, la complicidad para con la empresa, tanto del sector político como del ente regulador, dificultaron aún más las cosas, siendo en extremo laxos en la búsqueda de cumplimiento de los objetivos. Esto se refleja en las diversas renegociaciones del contrato, donde la empresa no sólo obtuvo aumentos en las tarifas, sino también consiguió estirar los plazos para la realización de inversiones.

Siguiendo por la misma senda, la evolución de las tarifas no tuvo, en absoluto, relación con el índice de precios. A pesar de la oferta de reducción tarifaria de un 26,9% que sirvió para ganar la licitación, no pasaría mucho tiempo hasta que el concesionario requiriera una revisión de tarifas. Antes de cumplido el primer año de operación se verificó la primera renegociación del contrato, derivando en un aumento del 18% en la tarifa. La segunda fue en 1998 con dos aumentos sucesivos del orden del 14% más otro 7% en enero de 2001 y 4% un año más tarde. En suma, las tarifas en los diez primeros años de concesión aumentaron alrededor de un 54%, mientras que la inflación estuvo en el orden del 5%. (Menin & Cerdá 2006: 21).

En síntesis, la privatización del servicio de agua potable y saneamiento en el AMBA no estuvo ajena a las políticas económicas de estos años, donde claramente la inclusión social, disminución de la pobreza y la desigualdad no fueron preocupaciones del gobierno.

### **Reflexiones finales**

A lo largo del texto vimos la relación entre los servicios de agua potable y saneamiento y la pobreza y desigualdad social. Luego, pusimos en evidencia las principales falencias que presentó la privatización (y luego regulación) de estos servicios en el AMBA durante el periodo de concesión, principalmente aquellas que obstaculizaron la concreción de los objetivos de ampliación de la cobertura.

Sin embargo, según lo expuesto es también observable –y digno de remarcar– que dichos errores no fueron puramente de índole regulatorio, sino también políticos o institucionales.

En efecto, basándonos en lo señalado anteriormente, consideramos que una buena regulación de los servicios es necesaria pero no suficiente para alcanzar los objetivos buscados. En estos servicios clave, es necesaria una determinación política direccionada hacia el logro de una mayor inclusión social, atenta a los impactos positivos que el acceso adecuado a fuentes de agua segura tiene en la salud de la población. Esto ha constituido la falla principal del proceso privatizador del sector agua, primando en la preocupación política el equilibrio de las cuentas del Estado, la reducción de la administración pública y las “señales” que se enviaban a los mercados y los organismos internacionales de créditos.

---

11 De hecho, esto es lo que ocurrió con la concesión en el AMBA.

## Bibliografía

Alcázar, L., Abdala, M. a. & Shirley, M., 1999a. The Buenos Aires Water Concession. Available at: <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-2311>.

Alcázar, L., Abdala, M. a. & Shirley, M., 1999b. *The Buenos Aires Water Concession*, Buenos Aires, Argentina: The World Bank. Available at: <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-2311>.

Artana, D., Navajas, F. & Urbiztondo, S., 1997. *La regulación económica en las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes, Argentina*, Washington, DC. Available at: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6102> [Accessed December 4, 2014].

Azpiazu, D., 2007. La privatización de Los servicios de agua potable y saneamiento. Las enseñanzas del caso argentino. *Revista Reflexiones*, 86(2), pp.105–115. Available at: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11476> [Accessed November 25, 2014].

Bosch, C. et al., 1999. Agua, saneamiento y la pobreza. *Banco Mundial*, pp.1–44. Available at: <http://cidbimena.desastres.hn/filemgmt/files/Aguaypobreza.pdf>.

Coase, R., 1937. The Nature of the Firm. *Economica*, 4, pp.386–405.

Demsetz, H., 1968. Why regulate utilities? *Journal of law and economics*, 11(1), pp.55–65.

Gerchunoff, P., Greco, E. & Bondorevsky, D., 2003. *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002*, Santiago de Chile. Available at: [http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=eHZVJixXOrMC&oi=fnd&pg=PA5&dq=Comienzos+diversos,+distintas+trayectorias+y+final+abierto:+m+s+de+una+d+cada+de+privatizaciones+en+Argentina,+1990-2002&ots=2Q1vuM-4QC&sig=ZJJR45\\_n1sP2XdoJzd2uYRV83IU](http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=eHZVJixXOrMC&oi=fnd&pg=PA5&dq=Comienzos+diversos,+distintas+trayectorias+y+final+abierto:+m+s+de+una+d+cada+de+privatizaciones+en+Argentina,+1990-2002&ots=2Q1vuM-4QC&sig=ZJJR45_n1sP2XdoJzd2uYRV83IU) [Accessed December 8, 2014].

Hall, B.D. & Lobina, E., 2006. Pipe dreams: The failure of the private sector to invest in water services in developing countries. , (March).

Hantke-domas, M., 2004. Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento.

Journal, A., 2001a. *Regulación de la industria de agua potable, volumen 1: necesidades de información y regulación estructural*, Santiago de Chile: CEPAL.

Journal, A., 2001b. *Regulación de la industria de agua potable, volumen 1: necesidades de información y regulación estructural*, Santiago de Chile: CEPAL. Available at: <http://repositorio.cepal.org:80/handle/11362/6393> [Accessed November 28, 2014].

Kay, J. & Vickers, J., 1988. Regulatory reform in Britain. *Economic Policy*, 7, pp.286–343.

Menin, F. & Cerdá, M., 2006. Las privatizaciones en la Argentina de los' 90. Available at: [http://www.caei.com.ar/sites/default/files/working\\_paper\\_ndeg\\_09.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/working_paper_ndeg_09.pdf) [Accessed December 9, 2014].

Peltzman, S., 1976. *Toward a More General Theory of Regulation*, Stanford, CA.

Peltzman, S., 1976. *Toward a More General Theory of Regulation*, Stanford, CA.

Rivera Urrutia, E., 2004. Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XIII(2), pp.309–372.

Rocca, M.V., 2008. Algo nuevo, algo usado, algo prestado... La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires . *Documentos de investigación social.*, 1, pp.1–38.

Schiariti, C.F., 2011. *Reestatización del servicio de agua potable en el Área Metropolitana de Buenos Aires: aprendizaje de un estudio de caso (1993-2005)*. Universidad de San Andrés.

Urcelay Ordoqui, M.B., 2007. Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 126. Available at: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Servicios+de+agua+potable+y+alcantarillado+en+la+ciudad+de+Buenos+Aires,+Argentina:+factores+determinantes+de+la+sustentabilidad+y+el+desempeño#7>

[Accessed November 25, 2014].

Williamson, O.E., 1985. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, markets, relational contracting.*, New York, NY: The Free Press.

### **Bibliografía.**

Bosch, C., Hommann, K., Sadoff, C., & Travers, L. (1999). Agua, saneamiento y la pobreza. Banco Mundial, 1–44. Retrieved from <http://cidbimena.desastres.hn/filemgmt/files/Aguaypobreza.pdf>

Hantke-domas, M. (2004). Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento.

Hauser, P. I. (2014). La Corte vino por el agua, 2–3.

Naciones Unidas. (2010). La resolución 64/292 de la Asamblea General “El derecho humano al agua y el saneamiento” A/RES/64/292 (28 de junio de 2010) (Vol. 660, pp. 1–3). Distr. general, New York, NY.

Urcelay Ordoqui, M. B. (2007). Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño.



## Un instrumento fiscal para el desarrollo local

Héctor D. Flores  
Martín Gil<sup>1</sup>

### RESUMEN

La Ordenanza N° 595-o/1990, Código Tributario Municipal, fue sancionada por el Honorable Consejo Deliberante el 26 de Abril de 1990, introduciendo importantes reformas al Código Tributario vigente hasta entonces, cuya redacción data del año 1975. Durante estos años transcurridos, el citado texto ha cumplido el objetivo de constituir el sustento legal que regula la totalidad de los tributos establecidos en la ciudad de Villa Mercedes, los que luego, por Ordenanza Impositiva Anual, se cuantifican en forma específica para cada año.

Durante el período aludido se introdujeron diversas modificaciones al Código Tributario que permitieron su adaptación a las necesidades que se fueron generando.

Es indudable que las últimas décadas han estado caracterizadas por importantes cambios en las prácticas comerciales desarrolladas, en los medios de comunicación disponibles, en los recursos informáticos con los que cuentan las administraciones tributarias y en los procesos productivos desarrollados por las industrias, entre otros.

Todos estos cambios, propios del devenir histórico de la sociedad como del crecimiento exponencial que ha experimentado la Ciudad de Villa Mercedes, generaron la necesidad de una modificación integral del actual Código Tributario que abarcara tanto los aspectos generales como los particulares de cada uno de los tributos que se fijan en el mismo y que, a su vez, garantice el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales de legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad, equidad y no confiscatoriedad.

La hipótesis de trabajo seguida, fue constituir un grupo de trabajo con una visión amplia de la política tributaria municipal, que diera como resultado un Código Tributario moderno y acorde con el concepto de desarrollo local y no como un mero instrumento de recaudación.

La situación antes descrita, propició la realización de un Convenio Específico de Trabajo entre la Intendencia Municipal de la Ciudad de Villa Mercedes y la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (FCEJS) de la Universidad Nacional de San Luis con la finalidad de concluir en la presentación de un *Proyecto de Actualización y Reforma del Código Tributario de la Ciudad de Villa Mercedes*.

Mediante el presente trabajo se pretende realizar un breve resumen de los logros alcanzados en relación a la meta definida, resaltando los aspectos más relevantes de los cambios que se proponen en el mencionado proyecto.

<sup>1</sup> Integrantes del Proyecto de Investigación N° 50.412 "Desarrollo Territorial. Determinantes y Efectos. La Provincia de San Luis". Universidad Nacional de San Luis - Secretaría de Ciencia y Técnica.

Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Avda. 25 de Mayo 384 -5730- Villa Mercedes, San Luis. Tel-Fax (02657) 434545 [hectordflores@yahoo.com.ar](mailto:hectordflores@yahoo.com.ar); [m.gil1979@hotmail.com.ar](mailto:m.gil1979@hotmail.com.ar)

Por otra parte se analizará la metodología seguida para este trabajo conjunto de modo de enriquecer el producto buscado.

## **DESARROLLO**

### **A) Convenio Específico de Trabajo**

En el marco del Convenio Marco firmado entre la Universidad Nacional de San Luis y la Intendencia Municipal de la Ciudad de Villa Mercedes, se suscribe, entre esta última y la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (FCEJS) un Convenio Específico de Trabajo con la finalidad de concluir en la presentación de un Proyecto de Actualización y Reforma del Código Tributario de la Ciudad de Villa Mercedes.

Para el cumplimiento de dicho cometido se propuso la creación de una comisión permanente integrada por miembros de la Municipalidad de Villa Mercedes, del Honorable Consejo Deliberante y de la Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis.

Asimismo, siendo una de las principales premisas del proyecto la participación activa de los distintos sectores que pudieran aportar su experiencia o conocimientos al mismo, la comisión permanente fue integrada, en carácter de órgano de consulta, por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de San Luis.

Se plantearon como objetivos de trabajo:

- El análisis de la legislación actual, legislaciones comparadas y las distintas manifestaciones doctrinarias sobre la temática.
- La adopción de premisas claras en aspectos relacionados al procedimiento tributario que serán volcadas a la parte general del Código.
- La definición de una estructura tributaria adecuada que implicará la regulación de cada uno de los tributos que la componen en la parte especial del Código, incorporando en el Nuevo Código Tributario criterios rectores de eficiencia, equidad, minimización de costos de administración y cumplimiento de la norma.

### **B) Tareas realizadas.**

#### ***B.1) Etapas.***

Las tareas se ejecutaron bajo un enfoque metodológico de carácter exploratorio, descriptivo y predictivo con el propósito de recabar información que permita un acabado conocimiento de cada uno de los aspectos a regular por el Código Tributario y sus posibles efectos en la economía de la Ciudad.

##### ***B.1.1) Relevamiento, etapa exploratoria y de recopilación:***

- Recopilación de todas las Ordenanzas que modifican a la Ordenanza N° 595/1990.

- Legislación de orden superior vigente en nuestra jurisdicción: Constitución de la Provincia de San Luis, Carta Orgánica Municipal.
- Legislación comparada, Códigos Tributarios de distintas jurisdicciones.
- Doctrina de referencia en materia tributaria.

B.1.2) Abordaje, etapa de análisis, sistematización y evaluación de la información recabada por parte de los miembros de la comisión.

Esta etapa se realizó tomando como punto de partida tres parámetros fundamentales: Normativa de legislación superior, la realidad económica y la determinación de vacíos legales.

Las tareas realizadas fueron las siguientes:

- Análisis de la parte general, definición de principios procedimentales a adoptar y demás cuestiones contenidas en esta parte.
- Análisis de la parte especial, estudio de cada uno de los tributos que componen actualmente el esquema tributario.
  - Contraste con legislaciones comparadas
  - Evaluación de eliminación o incorporación de tributos.
  - Definición de una estructura tributaria óptima y equitativa.
  - Resultado
  - Confección de un Texto Ordenado del Código Tributario.

**B.2) Principales modificaciones**

B.2.1) Aspectos Generales

Como análisis general, entre las modificaciones que se proponen para introducir al texto actual, se destaca la incorporación de más de 80 artículos, la reescritura de más del 90% de los artículos existentes en el Código Tributario vigente y una propuesta de reordenamiento de la actual estructura del texto legal.

Todos estos cambios plantean un esquema mas ordenado de la norma y un nuevo texto que pretende aportar claridad a partir de una correcta redacción y del llenado de los vacíos legales existentes.

B.2.2) Aspectos particulares mas relevantes sobre la Parte General

B.2.2.1) Sujeto Activo - Organismo Fiscal

Se incorporan normas acerca de las funciones y facultades del Organismo Fiscal, a su vez se establece que las mismas serán ejercidas por la Dirección de Ingresos Municipales, u organismo que en el futuro la reemplazare. Esta dirección tendrá dependencia directa de la Secretaría de Hacienda y, a través de ella, de la Subsecretaría de Hacienda, las que, por vía de avocamiento, podrán ejercer las funciones y facultades atribuidas al Organismo Fiscal.

Se incorpora también, la posibilidad de que, previa autorización vía Decreto del Departamento Ejecutivo Municipal, se deleguen, mediante contrataciones a terceros, funciones y facultades conferidas al Organismo Fiscal.

#### B.2.2.2) Secreto Fiscal.

En relación al Secreto Fiscal se incorpora, a las previsiones contenidas en el Art. 33° de la actual ordenanza, la exclusión del alcance de este instituto de los datos referidos a la falta de presentación de declaraciones juradas, a la falta de pago de obligaciones exigibles, a los montos resultantes de las determinaciones de oficio firmes o de las multas por infracciones formales o materiales, y al nombre de los contribuyentes y/o responsables que hubieren incurrido en las omisiones o infracciones antes mencionadas, quedando el Organismo Fiscal facultado para dar a publicidad esos datos por el medio que considere más eficaz, en la oportunidad y condiciones que establezca, previa autorización del Departamento Ejecutivo Municipal.

#### B.2.2.3) Agentes de Retención, Percepción, Recaudación e Información.

Al respecto de se han incorporado artículos que regulan algunas particularidades en relación a los responsables por deuda ajena, figuras de poca o nula utilización en la práctica actual por parte del Municipio de la Ciudad de Villa Mercedes, pero que constituyen eficientes y efectivas herramientas recaudatorias por lo que su regulación resulta fundamental para una futura implementación.

#### B.2.2.4) Deberes Formales de los Contribuyentes, Responsables y Terceros.

A los deberes ya enunciados por el actual texto en su Art. 28, se suman otros tales como:

- *“Comunicar dentro de los cinco (5) días de verificado el hecho, a la Autoridad Policial y al Organismo Fiscal, la pérdida, sustracción o deterioro de libros contables, principales y auxiliares, registraciones, soportes magnéticos, documentación y comprobantes relativos a sus obligaciones tributarias.*
- *Presentar y/o exhibir a requerimiento del Organismo Fiscal todos los instrumentos que de algún modo se refieran a hechos imponible o sirvan como comprobantes de los datos consignados en sus declaraciones juradas.*
- *Acreditar la inexistencia de deudas para iniciar cualquier trámite ante este Municipio, salvo que razones de higiene, seguridad y/o salubridad justifiquen su omisión.*
- *Exhibir en un lugar visible la constancia de habilitación Comercial en cada uno de los locales que posea.*
- *Cumplir, los sujetos que gocen de exenciones u otros beneficios fiscales, con los deberes formales que corresponden a contribuyentes y responsables que no gocen de tales beneficios.”*

#### B.2.2.5) Domicilio Tributario

Las modificaciones más relevantes introducidas en el proyecto radican en la inclusión de regulación sobre domicilio electrónico estableciendo que: *“el Organismo Fiscal podrá establecer la obligación de constituir además del domicilio tributario físico un “domicilio tributario electrónico”. El domicilio tributario electrónico se define como el sitio informático seguro, personalizado y válido registrado por los contribuyentes, demás responsables y otros obligados para:*

*a) Recibir comunicaciones, notificaciones, remisión de obligaciones tributarias y emplazamientos de cualquier naturaleza.*

*b) Remitir los escritos, presentaciones, formularios y trámites que expresamente autorice el Organismo Fiscal, a la dirección de correo electrónico que éste disponga.”*

Asimismo se destaca el hecho de que este domicilio produce los efectos del domicilio tributario físico o especial, siendo válidas todas las notificaciones, emplazamientos, requerimientos y demás comunicaciones que se formulen por esta vía. Se excluyen expresamente la vista, la resolución determinativa de oficio, los recursos que se encuentran relacionados con ambos y los títulos ejecutivos.

La tenencia domicilio tributario electrónico para determinada clase o categoría de contribuyente puede resultar obligatoria cuando así lo disponga el organismo Fiscal.

#### B.2.2.6) Notificaciones, citaciones e intimaciones.

Se amplían y esclarecen las disposiciones sobre la forma de practicar las notificaciones, citaciones e intimaciones, introduciendo algunos cambios tendientes a regular el contenido de las mismas.

#### B.2.2.7) Determinación de la Obligación Tributaria

Este título fue introducido íntegramente en este proyecto ya que el actual Código Tributario no contiene disposiciones acerca de la determinación de la obligación tributaria.

Para su incorporación se tuvieron en cuenta normas del derecho comparado y fundamentalmente el objetivo de contar hacia el futuro con la herramienta marco en cual resolver las distintas situaciones que se presentan.

En este apartado se introducen disposiciones acerca de las formas de determinación de la obligación tributaria, estableciendo que la misma puede consistir en:

B.2.2.7.1) Determinación por el sujeto pasivo, adoptando para ésta el criterio de la autodeterminación mediante declaración jurada que deberán presentar los contribuyentes.

B.2.2.7.2) Determinación por el sujeto activo (Organismo Fiscal), que puede consistir en la determinación directa del gravamen o en la determinación de oficio subsidiaria.

B.2.2.7.2.1) Determinación directa: es aquella en la cual el pago de la obligación tributaria se efectúa mediante el ingreso directo del gravamen, conforme la liquidación efectuada por el Organismo Fiscal.

B.2.2.7.2.2) Determinación de oficio subsidiaria: es la practicada por el Organismo Fiscal cuando la declaración jurada presentada por el contribuyente resultare presuntamente inexacta por falsedad en los datos consignados o por errónea aplicación de las normas vigentes; cuando el contribuyente hubiera omitido la presentación o cuando por información de otros organismos de recaudación, nacional, provincial o municipal, surja la omisión de declarar montos u operaciones gravadas por alguno de los tributos previstos en el Código Tributario y/u Ordenanzas Especiales.

Para esta última, el nuevo texto regula el procedimiento a seguir incluyendo especificaciones sobre las bases a considerar para su aplicación (base cierta o base presunta), las vistas al contribuyente, los plazos, las resoluciones, impugnaciones etcétera, asegurando de esta manera claridad para los contribuyentes.

### B.2.2.8) Pago

En relación al pago, a los preceptos establecidos en el actual texto legal, se agregan disposiciones que permiten a la Administración Municipal acceder a nuevos medios de pago, tales como el pago electrónico, débito automático en cuentas o adhesiones de débito en tarjeta de crédito.

Asimismo, se regula la posibilidad de utilizar herramientas alentadoras del pago voluntario como lo son las acciones promocionales de bancos o entidades de cobro, que otorgan descuentos a quienes realicen la cancelación de obligaciones mediante la utilización de alguno de sus productos. El costo de estos beneficios otorgados a los contribuyentes es soportado, generalmente, en forma repartida entre la entidad emisora y el Municipio.

### B.2.2.9) Otras Formas de Extinción

En este apartado se han incorporado soluciones alternativas para situaciones que se presentan a diario en las operaciones Organismo Fiscal – Contribuyente, y frente a las cuales el texto legal vigente no prevé tratamiento. Tal es el caso de, y solo a modo de ejemplo, la compensación de deuda por el sujeto pasivo, que confiere al contribuyente la posibilidad de solicitar la compensación de sus saldos deudores y acreedores, estableciéndose además, el orden a seguir para esta compensación. Otro de los casos previstos en la norma propuesta es el pago por confusión que se produce cuando el sujeto activo de la obligación tributaria quedare colocado en la situación de deudor, como consecuencia de la transmisión de bienes o derechos sujetos al tributo.

Se incorpora el Certificado de Cumplimiento Fiscal, para aquellos casos en que el contribuyente, aun registrando deuda por algún tributo, se hubiere acogido a un plan de facilidades de pagos y el mismo no registrare cuotas vencidas impagas.

Se eliminan las prescripciones referentes a la limitación para emitir constancias de inscripción a los contribuyentes que no registren deudas.

Se introduce el procedimiento a seguir por los contribuyentes que deban solicitar la repetición de un pago indebido. El actual texto, no contiene regulación en este sentido.

#### B.2.2.10) Exenciones Tributarias

El proyecto presentado incorpora un nuevo título en el se establecen las disposiciones generales atinentes a las exenciones tributarias sobre las que no hay reglamentación alguna en el actual texto legal.

El proyecto presentado establece que las exenciones, sólo regirán de pleno derecho cuando las normas tributarias expresamente lo establezcan y el beneficio no esté sujeto a verificación. En todos los demás casos las exenciones que se establecen el Código deberán ser solicitadas por el potencial beneficiario quien deberá acreditar los requisitos pertinentes.

En cuanto a su interpretación, las normas que establezcan exenciones, son taxativas y se interpretarán en forma estricta.

Las exenciones otorgadas de manera temporal regirán hasta la expiración del término previsto. En los demás casos serán de carácter de permanente siempre que subsistan las disposiciones que las establezcan y los requisitos previstos para su otorgamiento. Asimismo se incorporan otros aspectos relacionados al tema en cuestión, tales como el procedimiento previsto para la solicitud de exenciones, las causales de extinción de las mismas, como así también las causales de caducidad, entre otros.

Con respecto a las Exenciones a Organismos Estatales, se establece que la exención será concedida y subsistirá mientras el uso efectivo de los bienes o la explotación directa de los servicios sea realizada por parte del Estado beneficiado y sólo a condición de acuerdos de reciprocidad.

Por su parte, cuando aquéllos bienes sean concedidos o entregados para su explotación a particulares, como así también a Empresas del Estado o a sus Entes Autárquicos se producirá, de pleno derecho, la extinción de la exención.

#### B.2.2.11) Infracciones y Sanciones.

Constituye una de las materias más relevantes incorporadas en el nuevo proyecto. El actual texto del Código Tributario de la Ciudad, establece que el *“El incumplimiento de los deberes formales establecidos en este Código, Leyes Tributarias Especiales, o en Decretos Reglamentarios constituyen infracción que serán reprimidas con multas que establecerá el Código Municipal de Faltas...”*

El Código Municipal de Faltas no establece multas para infracciones en materia tributaria. Por el contrario, el mencionado Código dispone en su articulado que: *“Es competencia del Juez de Faltas el juzgamiento de las contravenciones Nacionales, Provinciales o Municipales, cuya aplicación corresponda a la Municipalidad de Villa Mercedes. Queda excluido de la competencia conferida por la presente disposición el juzgamiento de:*

##### B.2.2.11.1) Las infracciones o faltas referidas al Régimen Tributario.

B.2.2.11.2) Las transgresiones al Régimen Disciplinario Interno de la Administración.

B.2.2.11.3) Las violaciones de naturaleza contractual.”

Por lo expuesto resulta de vital importancia la modificación del texto del Código Tributario en cuanto a la remisión al Código Municipal de Faltas como ordenamiento regulador de las multas a aplicar por incumplimiento en materia tributaria, estableciendo que las mismas sean determinadas por la Ordenanza Impositiva Anual, con aplicación por parte del Organismo Fiscal según las potestades conferidas por el mencionado Código Tributario.

Se define también el concepto de infracción tributaria, sus elementos, graduación de las sanciones, defraudación fiscal, agentes de retención, presunciones de fraude y otros aspectos necesarios para la aplicación de estas sanciones.

Otro aspecto a destacar es que se incorpora la clausura por incumplimiento de los deberes formales definiendo el procedimiento bajo el cual se realiza la misma así como los casos en los que opera.

B.2.2.12) Recursos Administrativos

Este Título constituye otra de las importantes incorporaciones que introduce el proyecto. Mediante la definición de estos institutos se brinda a los contribuyentes herramientas claras para el planteo contra las determinaciones del Organismo Fiscal y las resoluciones que impongan sanciones, multas por infracciones, resuelvan reclamos de repetición, denieguen exenciones, devoluciones, o compensaciones y en general contra cualquier resolución que afecte derechos o intereses de los contribuyentes o responsables, éstos podrán interponer los siguientes recursos:

B.2.2.12.1) Reconsideración: este recurso se interpondrá, por escrito, personalmente o por correo, ante la misma autoridad que dictó el acto impugnado. Se deberán exponer las razones de hecho y de derecho en que se funde la impugnación y ofrecer todas las pruebas pertinentes.

B.2.2.12.2) Nulidad: el recurso de reconsideración comprende el de nulidad, que deberá fundarse en la inobservancia por parte del Organismo Fiscal de los requisitos reglamentarios, defectos de forma en la resolución, vicios del procedimiento o falta de admisión o valoración o sustanciación de pruebas.

B.2.2.12.3) Jerárquico: contra la resolución del Organismo Fiscal, el contribuyente o responsable podrá interponer recurso jerárquico por escrito, personalmente o por correo ante el Organismo Fiscal

B.2.2.12.4) Queja: si la concesión del recurso jerárquico fuera denegada, la resolución respectiva deberá ser fundada y especificadas las circunstancias

que la motivan, debiendo notificarse al apelante, el que podrá recurrir directamente en queja ante el Intendente Municipal.

#### B.2.2.13) Ejecución por Juicio de Apremio

##### B.2.2.13.1) Cobro Judicial

Una de las principales innovaciones del nuevo texto del Código Tributario, es la incorporación del Título VIII “De la Ejecución por Juicio de Apremio”.

El texto actual nada establece al respecto, generando un importante vacío legal en cuanto al procedimiento de ejecuciones de deuda una vez agotada la Vía Administrativa para exigir el pago de las obligaciones vencidas.

Así, el nuevo texto establece que la posibilidad por parte del Municipio de disponer el cobro judicial por apremio de las deudas fiscales exigibles o de pago vencido, derechos, servicios y multas de toda naturaleza, incluyendo las provenientes de sanciones dispuestas por el Tribunal Municipal de Faltas, una vez transcurridos los plazos generales o especiales de pago, sin que necesariamente medie intimación o requerimiento previo.

Respecto de los juicios, se deja en claro que los mismos tramitarán ante jueces de primera instancia de la Segunda Circunscripción Judicial de la provincia de San Luis, con asiento en la ciudad de Villa Mercedes, sin importar cual fuere el domicilio tributario del contribuyente o responsable deudor.

Respecto de aquello que no resulte establecido de manera específica en el nuevo texto u otras Ordenanzas Tributarias Especiales aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Tributario de la Provincia de San Luis.

##### B.2.2.13.2) Título Ejecutivo y/o Boleta de Deuda

Se deja claramente establecido que el título ejecutivo para iniciar el juicio de apremio será la boleta de deuda expedida por el Municipio, estableciendo asimismo los requerimientos mínimos que deberá contener el mencionado título.

Previo al inicio de las acciones judiciales, el Departamento Ejecutivo puede ejercer la opción de notificar al deudor la correspondiente boleta de deuda y otorgar al mismo un plazo para el pago administrativo de la deuda bajo apercibimiento de iniciarse la acción judicial respectiva. Transcurrido este plazo se procederá a la iniciación del juicio de apremio. Para el pago de las deudas gestionadas por vía de Apremio se establece la posibilidad de conceder al deudor planes de facilidades para el pago.

##### B.2.2.13.3) Agentes Judiciales

Por último, se establece la facultad por parte del Municipio de designar a los profesionales que lo representarán en los juicios en que sea parte, con la aclaración de que no podrán cobrar honorarios en los casos en que el Municipio fuere condenado en costas.

Al respecto, el nuevo texto se ocupa de dejar bien claro que estos representantes no tendrán facultades para efectuar cobranzas fuera del juicio, debiendo en todos los casos hacerse el depósito judicial o pago en la Dirección de Ingresos Municipales, ni se encontrarán facultados para desistir, conceder esperas y paralizar los juicios sin autorización escrita del Departamento Ejecutivo Municipal.

### B.2.3) Aspectos particulares mas relevantes sobre la Parte Especial

Este segundo libro contiene cada uno de los tributos existentes en el Municipio. Las principales reformas, que a nivel general, introduce este proyecto radican en:

- La revisión de la formulación y alcance de los concepto incluidos en los elementos tales como hecho imponible, contribuyente y responsables, base imponible, etc.
- La eliminación de normativa cuyo contenido no corresponde a este texto legal.
- La revisión de las disposiciones sobre exenciones, constituyendo éste uno de los aspectos más importantes revisados. En términos generales, el actual texto legal, realiza una enumeración muy acotada de sujetos o actividades exentas de las contribuciones municipales. En la práctica diaria numerosas instituciones, en general sin fines de lucro, cuya actividad se relaciona con el fomento de actividades culturales, educativas, deportivas, religiosas, etc, así como personas físicas que se encuentran en situaciones especiales tales como jubilados, discapacitados, ex combatientes, carenciados, entre otros, solicitan al Municipio se les otorgue el beneficio de exención sobre los distintos tributos que recaen sobre la actividad que desarrollan o sobre sus bienes. Al tener las disposiciones sobre exenciones carácter taxativo, era imposible atender a estas peticiones.

Por ello, se realizó un detenido trabajo de revisión a la luz de los vacíos existentes, la legislación comparada, los objetivos de política social y fomento de actividades perseguidos, entre otros. Logrando arribar en la mayoría de los tributos a contemplar una mayor cantidad de situaciones de exención y al agrupamiento de los distintos beneficios en: Exenciones Subjetivas, Exenciones Objetivas: de pleno derecho y otros supuestos en los que podrán ser declarados exentos a solicitud del y previa consideración de la autoridad de aplicación.

- Se eliminaron disposiciones y tributos que resultaban obsoletos por estar en desuso las prácticas que regulan.

Respecto a los tributos en particular, debe destacarse las reformas y actualizaciones realizadas sobre la Contribución que incide sobre la Actividad, Comercial, Industrial y de Servicios.

A partir del año 2013, se crea la categoría de grandes contribuyentes de esta contribución, estableciendo que aquellos contribuyentes que superen un importe determinado de ingresos brutos obtenidos anualmente, pertenecen a esta categoría para la cual se regula un régimen distinto al existente (régimen general) para la determinación e ingreso de esta tasa.

Constituyen características distintivas del mencionado régimen:

- la determinación mediante la aplicación de una alícuota sobre los ingresos brutos,
- la presentación por parte del contribuyente de declaración jurada determinativa mensual, y
- la aplicación de normas de convenio multilateral para distribución de las bases para aquellas empresas con actividad en más de una jurisdicción.

Todas estas modificaciones e incorporaciones surgieron de Ordenanzas Municipales que modificaron el Código Tributario Municipal y la Ordenanza Impositiva Anual vigente en ese entonces.

El proyecto de nuevo Código Tributario plantea como objetivo en este aspecto, ofrecer un texto ordenado que contemple, en un mismo ordenamiento, todas las disposiciones vigentes en la materia. Con ese fin, se incluyeron todas las modificaciones mencionadas, más todas las disposiciones contenidas hasta ahora en la Ordenanza Impositiva Anual pero que en realidad conforman normativa permanente del régimen, tales como alcance, criterios para el cálculo, bases imponibles especiales, etcétera.

### **CONCLUSIONES**

El código tributario obtenido, además de respetar los principios y criterios de un buen Sistema Tributario, capta y refleja debidamente el Sistema Económico de la Ciudad, incorporando la estructura productiva local.

Tener Tributos bien diseñados, incorporar y considerar adecuadamente las relaciones de base Imponible/PBG, hace que se mejore la relación Recaudación Efectiva/Base Imponible distribuyendo de manera más eficiente y justa el financiamiento del Sector Público Local.

Por otra parte también debemos rescatar la mejora en los procedimientos fiscales y en la Fiscalización que se han incorporado a este instrumento.

Por último se destaca el hecho que un instrumento como un Código Tributario y el impacto que el mismo tiene en la economía y ciudadanía de la ciudad, se realizara con la participación del Municipio/Universidad y Consejo de Ciencias Económicas a nivel técnico y la incorporación de miembros del Concejo Deliberante, incorporando la mirada política y participativa de los representantes de los ciudadanos.

Esta experiencia participativa junto a otras iniciativas, con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad 2015/2025, muestran un estilo de trabajo enriquecido y que potencia la creatividad, innovación y participación ciudadana y de las Instituciones, dando al producto final, la riqueza social y el compromiso ciudadano.

### **BIBLIOGRAFIA**

Ordenanza N° 595-o/1990, Código Tributario de la Ciudad de Villa Mercedes, San Luis.

Proyecto de Ordenanza “Actualización y Reforma del Código Tributario de la Ciudad de Villa Mercedes, San Luis” presentado en el marco del Convenio Específico de Trabajo entre la Intendencia Municipal de la Ciudad de Villa

## **9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales**

Mercedes y la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (FCEJS)  
de la Universidad Nacional de San Luis.

**Eje temático 3**

# **Nuevos escenarios en las economías regionales**



JORNADAS  
DE INVESTIGADORES  
EN ECONOMÍAS  
REGIONALES

---

## Cambios en la localización industrial de la Región Rosario: desafíos en el marco de un contexto metropolitano

María Fernanda Ghilardi  
María Lidia Woelflin<sup>1</sup>  
Pablo Zabala

### 1. Introducción.

La región Rosario, ubicada al sur de la provincia de Santa Fe, constituye el núcleo de una de las regiones agrícola-ganaderas más importantes del país, y posee una elevada densidad de industrias manufactureras y cadenas productivas de valor vinculadas, como así también existe una gran infraestructura instalada en zona portuaria.

Los cambios en el régimen económico nacional ocurridos a principios de la década del noventa merced a la desregulación de las actividades económicas sumados a los efectos económicos de la urbanización y los cambios en los hábitos de vida urbana, han ido consolidando una región metropolitana que excede actualmente algunos criterios tradicionales de delimitación regional, tal como la definición de Aglomerado Gran Rosario, utilizada por el INDEC para varios relevamientos estadísticos, y es por ello que se han institucionalizado nuevos ámbitos geográficos con arreglo a las políticas públicas locales.

En este trabajo se utilizará como ámbito territorial el Área Metropolitana Rosario (AMR), adoptada como ámbito de referencia del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM). Éste se constituye por asociación voluntaria de municipios y comunas de la región Rosario, con el objetivo de analizar y coordinar acciones para distintas problemáticas de impacto regional.

El objetivo del trabajo es **analizar los cambios en la distribución de la industria manufacturera en el ÁMR**, para ello se estructura de la siguiente manera: primero se realiza una breve descripción sobre el área objeto de estudio; en segundo lugar se analiza la información censal existente para la industria manufacturera del área, tomando como referencia los denominados "sectores industriales", para describir lo ocurrido con la distribución de locales productivos, puestos de trabajo y valor agregado en la comparación 1993-2003 y se construirán indicadores de análisis regional en particular los coeficientes de localización y especialización.

Finalmente y considerando que no se cuenta aún con un nuevo Censo Nacional Económico, se intentará, a través del análisis de indicadores de la

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario - [mlwoelflin@fcecon.unr.edu.ar](mailto:mlwoelflin@fcecon.unr.edu.ar)

evolución industrial a nivel nacional; realizar una aproximación a las tendencias recientes en la configuración industrial de la región.

## 2. Definición del Área Metropolitana Rosario

Todo territorio posee características naturales sobre las cuales se establecen relaciones de producción, sociales, institucionales y culturales. La dimensión económica tiene efectos multiplicadores sobre las demás cuando la región presenta potencialidades de crecimiento y desarrollo económico, ya que seguramente las demás se verán fortalecidas por estos procesos.

Dichas potencialidades constituyen a los fines de las políticas públicas uno de los ejes fundamentales, debido a su gran aporte al desarrollo económico y social de una población. Por este motivo es que la Ciudad de Rosario, en conjunto con las localidades geográficamente unidas, comenzaron desde hace tiempo a plantear ejes de políticas que involucran un área metropolitana.

El Área Metropolitana Rosario<sup>2</sup> constituye la definición institucional adoptada por el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM)<sup>3</sup>, nacido en 2010 como asociación voluntaria de municipios y comunas de la Región Rosario con el objetivo de coordinar y promover políticas públicas a escala metropolitana. En consecuencia se trata de una construcción institucional y dinámica, por cuanto permite la anexión de nuevas localidades.

Esta región contiene a su vez a las 11 localidades que componen el Aglomerado Gran Rosario, área de referencia para relevamientos estadísticos realizados por los organismos de estadística de nivel nacional y provincial.

La distribución funcional del AMR, según define el ECOM, se consolida en dos corredores (Sur y Norte), un cuadrante (Oeste) y la Ciudad de Rosario que integran aspectos de movilidad, urbanización y actividades económicas de manera conjunta:

- Corredor Norte: extendido a la vera del Río Paraná, esencialmente, sobre la ruta nacional N° 11, hacia el norte. Lo integran las localidades de: Pueblo Andino, Timbres, Puerto General San Martín, San Lorenzo, Ricardone, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, y la Ciudad de Granadero Baigorria.
- Corredor Sur: Conformado hacia el sur, a la vera del Río Paraná, sobre la ruta provincial N° 21. Integran el mismo las localidades de Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos, Arroyo Seco, Fighiera.

---

<sup>2</sup>Se adoptó el área de 23 localidades, definida en ECOM (2014): "El área metropolitana de Rosario: estructura institucional y caracterización territorial", 1° ed. Cuaderno N° 1, Rosario; si bien bien algunas de estas localidades no integran formalmente el ECOM.

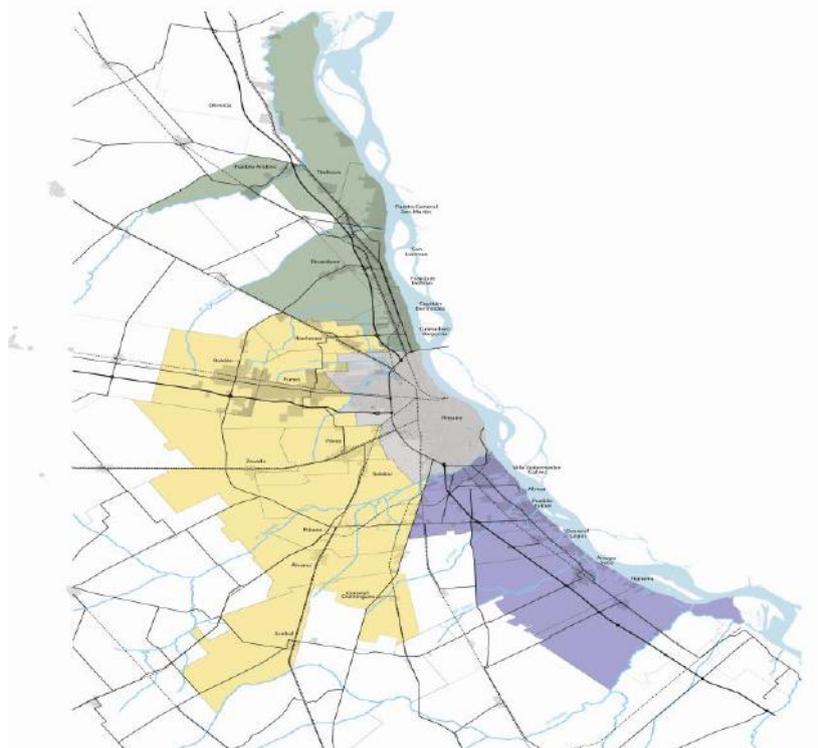
<sup>3</sup>Actualmente los municipios que forman parte del ECOM son: Rosario, Pueblo Andino, San Lorenzo, Ricardone, Capitán Bermúdez, Ibarlucea, Granadero Baigorria, Funes, Zavalla, Pérez, Acebal, Piñero, Soldini, Fighiera, Arroyo Seco, General Lagos, Pueblo Esther, Alvear, Villa Gobernador Gálvez, Álvarez y Cnel. Domínguez (estos dos últimos incorporados en 2013).

- Cuadrante Oeste: integrado por Zavalla, Pérez, Soldini enlazadas por la ruta nacional N° 33 y la provincial N° 14; localidades de Ibarlucea, Funes y Roldán conectadas por la RP N° 34 y RN N° 9. Por último Piñero y Acebal, entre las rutas provinciales N°14 y N° 18.

**Gráfico N° 1:**

**Ubicación Geográfica del AGR y AMR y sus localidades pertenecientes.**

Fuente: elaboración IIE en colaboración con ECOM (2014)



La Ciudad de Rosario constituye a los fines del AMR la ciudad núcleo, de carácter central en términos de la urbanización, enclave de actividades económicas y de infraestructura de apoyo, y es sede de la organización político institucional del AMR.

Por su parte el ECOM constituye la puesta en marcha de una visión que data de tiempo atrás. En particular, Rosario inicia tempranamente en los años '30 una mirada metropolitana como forma de ordenamiento territorial a través del Plan Regulador de 1929-1935.

En el año 1969 se creó la Prefectura del Gran Rosario instituyendo como misión la elaboración de un plan de desarrollo estructural del Área Metropolitana de Rosario, con una mirada ínter jurisdiccional y posicionando al área dentro del país como una con grandes potencialidades urbanísticas y económicas.

En la década de 1990 el municipio de la ciudad toma como política de planificación fundamental la integración en una metrópolis, para combatir los efectos indeseados (deseconomías de aglomeración) y potenciar los positivos (economías de escala), tanto urbanas como rurales.

La Ciudad de Rosario elaboró en el año 1998 su Nuevo Plan Regulador y el Plan Estratégico Rosario (PER), derivándose del mismo en 2007 el Plan

Estratégico Rosario Metropolitano (PERM+10) que constituye el antecedente directo del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM).

Hasta el momento, quedó constituida la Unidad de Planificación y Gestión Estratégica dentro del ECOM, con fines de acompañar y orientar el desarrollo del territorio metropolitano desde la implicación, la participación y la asociación de los actores públicos, institucionales y privados involucrados en la transformación del área.

El AMR se inserta geográficamente en el sur de la provincia de Santa Fe, una de las regiones agrícola-ganaderas más importantes del país. Esta región abarca aproximadamente el 1% de la superficie nacional y contribuía al promediar la década del 2000 con más del 30% del valor de las exportaciones argentinas de origen agropecuario, equivalente al 14% de todas las exportaciones del país (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2010).

**Tabla Nº 1**  
**Población, variación intercensal y superficie por sub-región considerada.**

Área Geográfica	Población			Superficie (Km <sup>2</sup> )	Densidad poblacional 2010 (hab/Km <sup>2</sup> )
	CNPyV 2010	CNPyV 2001	Variación Intercensal		
Rosario	948.312	909.397	4,28%	200	4.742
AMR	1.307.826	1.219.313	7,26%	1.889	692
Corredor Norte	151.018	134.797	12,03%	477	317
Corredor Sur	123.265	110.593	11,46%	431	286
Cuadrante Oeste	85.231	64.526	32,09%	781	109
Región Sur de Santa Fe (*)	1.777.097	1.668.627	6,50%	25.644	69
<b>Provincia de Santa Fe</b>	<b>3.194.537</b>	<b>3.000.701</b>	<b>6,46%</b>	<b>133.007</b>	<b>24</b>

(\*) Departamentos de Belgrano, Caseros, General López, Constitución, Iriondo, San Lorenzo y Rosario.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNPyV 2001 y 2010 y datos geográficos del IPEC- Santa Fe.

El crecimiento poblacional que se observa entre los años 2001 y 2010 en la Región Sur de Santa Fe, que concentra más de la mitad de la población santafesina, es prácticamente similar al del total de la provincia.

La ciudad de Rosario ha registrado un crecimiento mucho menor que el área lo cual refleja que hay localidades pertenecientes a las demás subregiones del AMR que lideraron de manera más intensiva el asentamiento de población. Ejemplo de ello son las localidades pertenecientes al cuadrante oeste (y en particular el subsector noroeste, Funes, Roldán e Ibarlucea) que recibieron gran cantidad de población aparejado al desarrollo de la construcción y el sector inmobiliario para vivienda permanente.

Sin embargo, en términos de densidad poblacional la ciudad de Rosario presenta un gran número de habitantes por km<sup>2</sup> en comparación con áreas más extensas como el AMR, debido a su uso intensivo del suelo de carácter habitacional.

En los últimos años la migración de población hacia centros urbanos de menor magnitud que el núcleo regional se ha acentuado en el área metropolitana, mencionándose como posibles causas de la misma el menor valor del suelo urbano, la mayor tranquilidad del contexto y las buenas vías de comunicación que “acercan” los servicios de la ciudad central.

### 3. La Industria en el AMR: especialización y localización.

La disponibilidad de información censal para los años 1993 y 2003 de índole económico permite realizar un análisis de la estructura productiva de la región metropolitana objeto estudio.

Se analizan las variables locales, puestos de trabajo y valor agregado; para el AMR y en las subregiones del mismo. Para obtener el total de las mismas para la región se sumaron los datos a nivel de las 23 localidades que componen el área. En este sentido, debe aclararse que algunas ramas que poseen dos o menos locales en una determinada localidad se ven afectadas por la existencia de secreto estadístico por lo que no se cuenta con la información de Valor Agregado y puestos de trabajo para estos casos. No obstante a nivel de subregiones los desvíos que pudieren darse en la estructura industrial debido a esta limitación de la información son poco significativos.

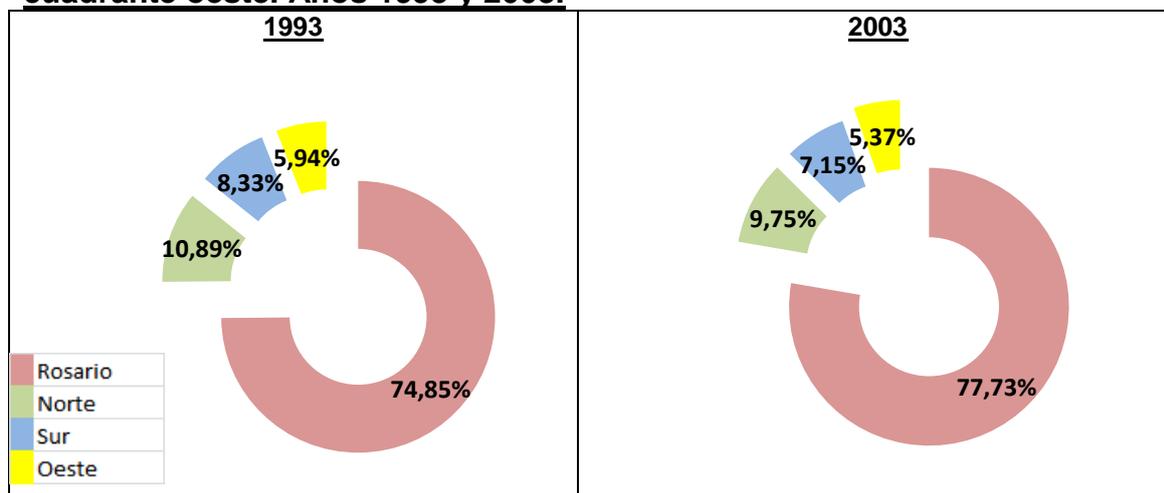
#### 3.1. Comparación intercensal 1993-2003.

Según los datos censales, en 2003 el AMR concentraba un 38,4% de los *locales o unidades productivas* censadas del total provincial, en sólo el 1,4% de territorio. Dicha participación se mantuvo relativamente estable, ya que en 1993 representaba el 38,7%, pero en términos absolutos tanto para el AMR como para la provincia las unidades se vieron disminuidas entre censos.

En los corredores norte, sur y en el cuadrante oeste se evidenció una caída en la participación, mientras que la ciudad de Rosario experimentó un alza.

#### Gráfico N° 2:

#### Participaciones en locales de Rosario, corredores norte y sur y cuadrante oeste. Años 1993 y 2003.



Fuente: elaboración propia IIE en base a CNE 1994 y CNE 2004/2005.

Si bien en términos porcentuales se observa que la ciudad de Rosario crece en participación, en términos absolutos tanto el AMR como los corredores, el cuadrante oeste y la ciudad de Rosario experimentaron una baja considerable en los locales, pero esta baja resultó más moderada en Rosario.

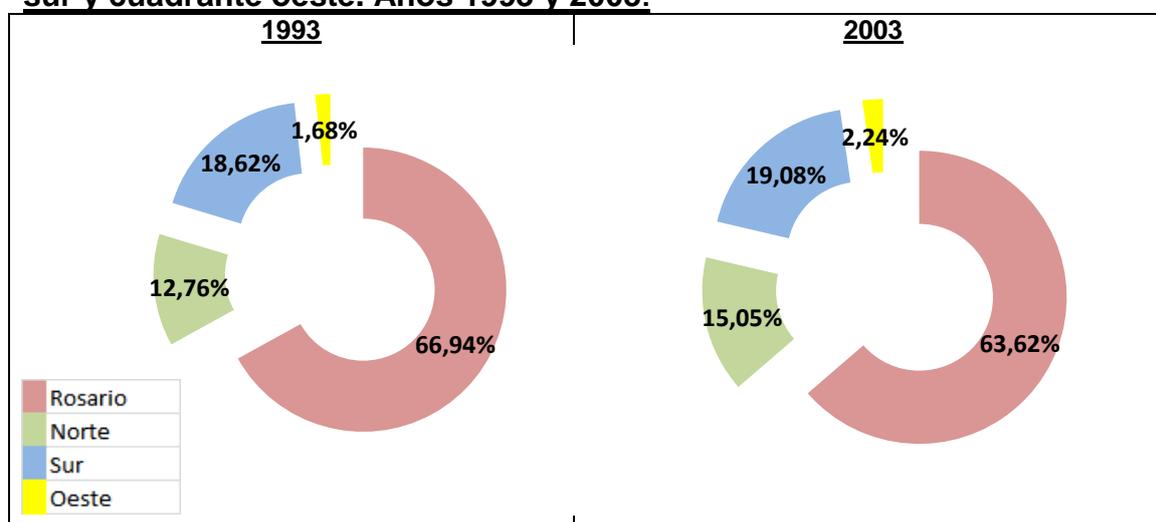
Los sectores industriales que más caen considerando la ciudad de Rosario son el de *alimentos, bebidas y tabaco* y la *fabricación de vehículos*. Es

importante destacar que estos dos sectores considerados más *metales, productos de metal y maquinaria y equipo* (que también experimenta un descenso) representaban en 1993 un 57,02% de los locales industriales.

A pesar de la caída sobre el total de los locales del AMR en la comparación intercensal, se observa que en los corredores norte y sur, y de mayor manera en el cuadrante oeste, aumenta la participación porcentual de *refinación de petróleo y sustancias químicas* en el corredor norte; la *fabricación de automóviles y refinación de petróleo y sustancias químicas* en el sur; y en el oeste la industria *textil, la alimenticia* y la obtención de *minerales no metálicos*.

En términos de los *puestos de trabajo* censados se observa que la ciudad de Rosario pierde participación respecto al total del área, mientras los corredores experimentan un crecimiento intercensal (Gráfico nº3).

**Gráfico Nº 3:**  
**Participaciones en puestos de trabajo de Rosario, corredores norte y sur y cuadrante oeste. Años 1993 y 2003.**



Fuente: elaboración propia IIE en base a CNE 1994 y CNE 2004/2005.

En la ciudad de Rosario los sectores que pierden mayor participación dentro de los puestos industriales son en primer lugar *fabricación de vehículos, carrocerías, etc.*, y en segundo lugar la *industria del metal*. Si bien existen variaciones en la participación de las demás actividades, quien aumenta su participación intercensal en puestos de trabajo es la industria química (*refinación de petróleo y sustancias químicas*).

En el corredor norte ganan participación en la estructura de puestos de trabajo la *industria química* y el sector de *vehículos y carrocerías*, pero ambos con incrementos moderados. Sí se observa una baja importante de los puestos representativos de las *industrias mineral (minerales no metálicos)* y de la *industria del metal*.

En el corredor sur aumentan de manera significativa los puestos en la *fabricación de vehículos y carrocerías*, la *industria del metal* y la *química*. La primera de las tres experimentó un incremento de aproximadamente el 100% entre censos, con respecto a las demás actividades presentes en el corredor.

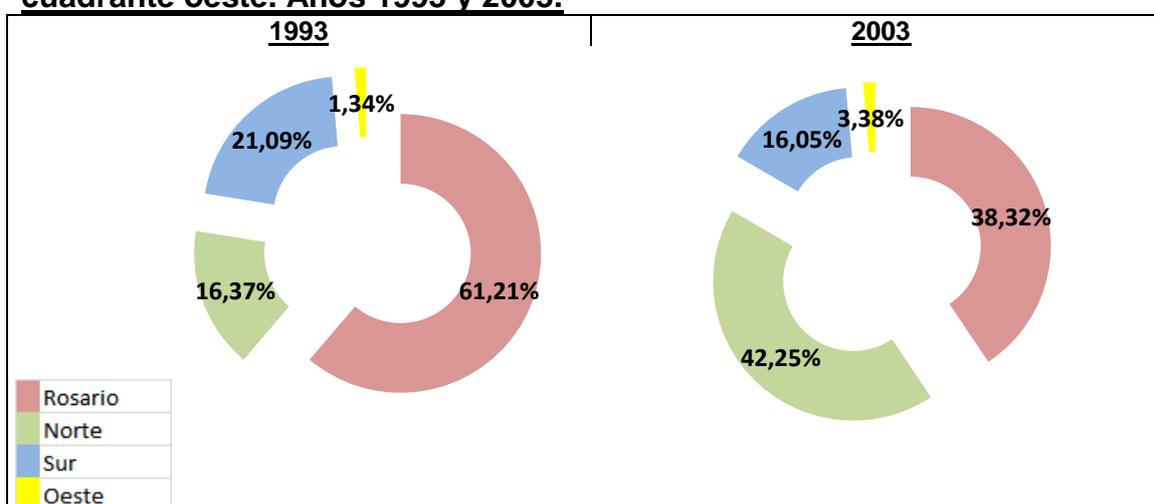
Finalmente el cuadrante oeste cambia sus participaciones porcentuales en términos de puestos de trabajo a favor del sector de *alimentos y bebidas*

principalmente y a la *industria textil*, en detrimento de la *industria metálica* y la *industria de la madera y muebles*.

Puede observarse de alguna manera una relocalización de los puestos de trabajo referentes a algunas actividades, como por ejemplo en la *industria de fabricación de vehículos y carrocerías* donde la ciudad de Rosario baja considerablemente su participación y los corredores sur, fundamentalmente, y norte en menor medida, la ganan.

El Valor Agregado del AMR constituye la variable económica que mayor interés presenta para el análisis de la localización industrial, pues mide el valor que cada actividad agrega por encima del valor de los insumos utilizados en el proceso productivo y constituye una aproximación al ingreso de la región<sup>4</sup>.

**Gráfico N° 4:**  
**Participaciones en valor agregado de Rosario, corredores norte y sur y cuadrante oeste. Años 1993 y 2003.**



Fuente: elaboración propia IIE en base a CNE 1994 y CNE 2004/2005.

Se observa en términos del valor agregado industrial en la región del AMR un incremento en la participación de las localidades pertenecientes al corredor norte y cuadrante oeste. La ciudad de Rosario disminuye su participación entre censos, desde una contribución al VA industrial en el AMR del 60% en 1993 a un 40% en 2003.

Rosario pierde participación en la generación de valor agregado en las industrias de *vehículos y carrocerías*, *metálica*, *madera y muebles*, *textil* y *minerales*.

En el corredor norte las variaciones intercensales en la participación de los sectores industriales son más marcadas. Claramente la *industria química* es la que mayor crecimiento en participación con respecto al valor agregado tiene, pasando de un 26,48% en 1993 a un 45,52% en 2003 del VA generado por la industria del corredor. Este fuerte crecimiento resultó a costas de una reducción en la participación de la *industria metálica*.

En el corredor sur el valor agregado generado por la industria de la *fabricación de vehículos y carrocerías* es el que mayor incremento experimenta

<sup>4</sup>En el ámbito regional, el producto o valor agregado geográfico no coincide con el concepto de ingreso por cuanto el superávit bruto de explotación puede ser propiedad de factores de producción no localizados en la región.

entre censos, pasando de un 8,33% en 1993 a un 17, 29% en 2003. Estos aumentos en la participación mencionados se debieron fundamentalmente a una caída en la *industria del papel y la edición* y en la *industria alimenticia*.

En el cuadrante oeste se observa una mayor variación de los distintos sectores industriales. Los sectores que más han aumentado su participación son *textil, confección y cuero*, y en menor medida la industria de *vehículos y carrocerías* y la *industria química*. La *industria del metal* y la *industria de la madera y muebles* presentaron un descenso importante.

### 3.2. Indicadores de análisis regional

Los estudios territoriales consideran que las características y elementos ligados al territorio pueden favorecer o no la concentración de la actividad económica en determinadas áreas influyendo en las posibilidades de desarrollo de las mismas.

Arias y Fortich (2010) señalan que los problemas relacionados con los desequilibrios regionales, el desarrollo de áreas atrasadas, la recuperación de regiones en declive industrial y los problemas urbanos y medioambientales, han exigido cada vez más atención por parte de las instituciones que comparten un territorio (empresarios, poderes públicos, universidades, etc) de modo tal de que el efecto de las políticas públicas se orienten a dar respuestas a estos problemas.

Para abordar estas cuestiones se han desarrollado, fundamentalmente desde los años ochenta en base a publicaciones de CEPAL e ILPES (Boisier, 1980; Haddad, 1989), diferentes técnicas y herramientas que contribuyen a analizar la interacción entre el impacto que el crecimiento tiene en el territorio y como la diferente configuración espacial influye en el mismo. Estas herramientas admiten básicamente dos enfoques: un enfoque estático-comparativo como el que adoptan las denominadas Técnicas de análisis regional (TAR) (Lira y Quiroga, 2009) y otro enfoque dinámico provisto por los modelos de econometría espacial.<sup>5</sup>

Según Ramos Hernández y Sánchez Pérez (2013) existen dos utilidades: los análisis intra-regionales (inter-sectorial) aportarán elementos para que un territorio se planifique así mismo, es decir, analice la importancia de cada uno de las diferentes actividades industriales en el total del VA o puestos de trabajo. Mientras que un análisis inter-regional (intra-sectorial) hará referencia a la importancia que una región tendrá en un sector industrial determinado para el área de mayor cobertura (a la cual la región pertenece) o también llamado "patrón de comparación".

De acuerdo a esta clasificación puede hablarse de "especialización absoluta" y de "especialización relativa" (o coeficiente de localización) de una región con respecto a su patrón de comparación. La especialización absoluta de una

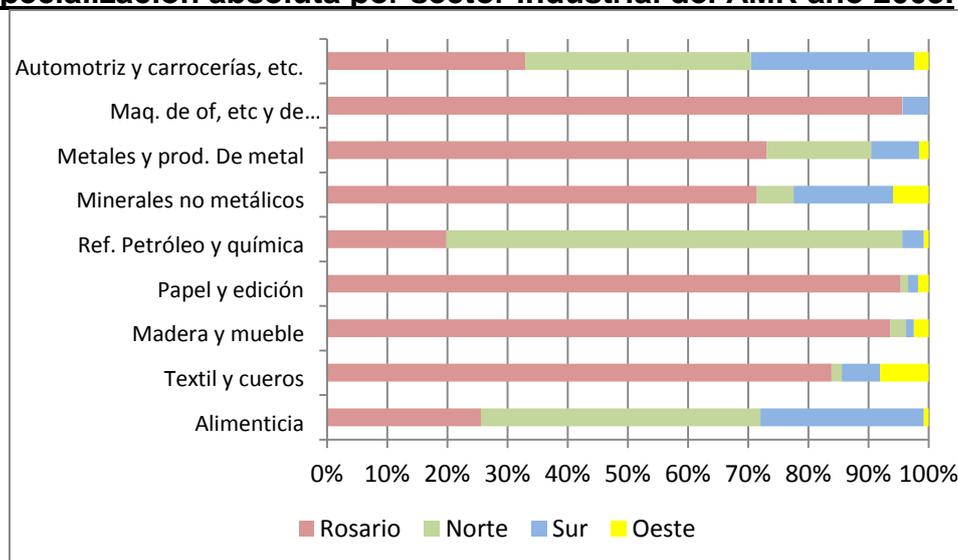
---

<sup>5</sup>Las TAR constituyen un grupo de herramientas que suponen en cada caso que la influencia de los factores externos no considerados se mantienen constantes. Esto no constituye un tema menor debido a que muchos de los indicadores calculados se refieren a cuestiones estáticas o de estática comparativa. Por su parte la econometría espacial es un campo contemporáneo donde la dinámica (comportamiento en el tiempo) se expone mediante modelos econométricos espaciales.

región se entiende como la participación que la misma tiene en un determinado sector industrial del AMR, es decir su contribución al valor agregado del mismo.

### Gráfico N°5

#### Especialización absoluta por sector industrial del AMR año 2003.



Fuente: elaboración propia IIE en base a CNE 2004/2005.

La industria alimenticia experimentó entre censos un corrimiento desde el corredor sur (que en 1993 representaba el 46,80% de dicha actividad en el AMR) hacia el corredor norte ya que en 2003 concentra el 46,51% de la totalidad de valor agregado generado por tal industria en el área. Por su parte la ciudad de Rosario cae aproximadamente ocho puntos porcentuales su participación (de 33,23% a 25,56%).

La industria textil que se encontraba para 1993 fuertemente en la ciudad de Rosario experimento un descenso de su participación a favor del cuadrante oeste en primer lugar, del corredor sur en segundo lugar y poco menos al corredor norte. Aun dado este cambio, la ciudad sigue representando el 83,87% del VA del AMR por dicha industria.

Las industrias de la madera y muebles, la metalmecánica (metales y prod. de metal) y la de maquinaria de oficina, radio, TV e instrumentos de medición se concentran fundamentalmente en la Ciudad de Rosario en ambos censos, teniendo algunas variaciones el corredor norte y el sur de poca significancia.

La industria de Papel y edición, experimenta un incremento de la ciudad de Rosario (que pasa de 48,21% en 1993 a 95,34% en 2003) en contraposición al corredor sur que cae en prácticamente la misma proporción, lo cual puede interpretarse como una relocalización significativa de dicha actividad.

Dos industrias que merecen destacarse no solo por su clara utilización de máquinas y herramientas especializadas de gran porte, sino también por su relación con los avances de la ciencia y tecnología son la de refinación de petróleo y sustancias químicas y la industria automotriz.

En la primera de ellas asciende en participación en el corredor norte (pasando de 44% a 76% aproximadamente) y desciende en la ciudad de Rosario. Dicho comportamiento puede asociarse a una reubicación de las

industrias químicas hacia zonas suburbanas, fomentado en parte por el cuidado de la salud en zonas muy pobladas.

Por su parte la industria automotriz y de carrocerías, remolques y semirremolques disminuye fuertemente en Rosario para relocalizarse en el corredor norte (que pasa de 1,37% a 37,52% en 2003) debido a la instalación en las localidades pertenecientes a este corredor de firmas dedicadas a la maquinaria agrícola. Por su parte también es el corredor sur quien pasa de un 15% de representatividad a 27,16% en 2003 merced al emplazamiento de industrias relacionadas a la fabricación de autopartes para vehículos.

El desempeño en términos de especialización absoluta de una sub-región a través del coeficiente de especialización (Qr) muestra el grado de similitud de la estructura económica regional con la estructura económica del patrón de comparación. Se utiliza como medida de la especialización regional cuando el indicador se acerca a uno o de diversificación regional cuando éste es cercano a cero. De este modo el valor del coeficiente en cada subregión indica cuánto más concentrada se encuentra la estructura industrial de dicho ámbito en relación a la estructura industrial de toda el área metropolitana.

En consecuencia, la interpretación de un valor bajo del coeficiente como indicativa de un alto grado de diversificación de la estructura económica regional asume que la distribución de referencia (en este caso la del AMR) es apropiada.

**Tabla N° 2:**

**Coeficientes de especialización por sub-regiones del AMR.**

	Qr 1993	Qr 2003
Rosario	0.20	0.31
Norte	0.35	0.26
Sur	0.47	0.36
Oeste	0.59	0.43

Fuente: elaboración propia IIE en base a CNE 1994 y CNE 2004/2005.

Como puede observarse en el cuadro anterior y, producto de los cambios antes señalados, sólo la Ciudad de Rosario presenta una tendencia a diversificarse (o alejarse de la estructura del área en su conjunto); mientras las restantes subregiones se “especializan” o se parecen más a la estructura industrial del área. En efecto las dos primeras industrias en el Corredor Norte, en 2003, son a su vez las ramas preponderantes en el total del área y por ello el coeficiente de especialización es el más cercano a cero.

Otro de los indicadores que permiten caracterizar la especialización relativa de una región, en este caso a nivel de sectores industriales, y no para la región en su conjunto, es el coeficiente de localización ( $Q_{ij}$ ) que se define como la contribución a la economía de referencia (en nuestro caso el AMR) de cada región  $j$  (corredores norte y sur, cuadrante oeste y ciudad de Rosario) sector por sector, con lo cual quiere indicar, por comparación de resultados, dónde (en cuál región) se localiza, mejor o preferentemente, cada sector de la industria<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>Según Ramos y Sánchez (2013) al ser este cociente un cálculo de carácter relativo, puede suceder que determinado sector este fuertemente en una región (es decir que en su estructura económica tenga una alta participación absoluta) y sin embargo en términos relativos (especialización relativa o localización de una determinada actividad) sea en otro sector. Esto permitirá por lo tanto que el territorio identifique con claridad en qué sector tiene potenciales márgenes de competitividad respecto a otras regiones análogas.

Un  $Q_{ij}=1$  indica que el tamaño relativo del sector  $i$  en la región  $j$  es idéntico al tamaño relativo del mismo sector en el total global. Si  $Q_{ij} < 1$  indica que dicha participación mencionada es menor con respecto al patrón de comparación. Un  $Q_{ij} > 1$  significa que la participación relativa del sector  $i$  en la región  $j$  es mayor que la participación del mismo sector en el total global y podría hablarse entonces de que *existe una "especialización relativa"* en esa actividad.

La comparación entre los coeficientes de localización en 1993 y 2003 permite observar qué cambios se han producido en términos productivos en cada una de las subregiones del AMR, así como en la ciudad de Rosario. La siguiente tabla resumen muestra del total de los nueve sectores industriales definidos cuántos se encontraban menos localizados (es decir un  $Q_{ij} < 1$ ) y cuántos más localizados que en el AMR ( $Q_{ij} > 1$ ).

**Tabla N°3:**  
**Cantidad de sectores industriales más o menos localizados por sub-área.**

**Años 1993 y 2003.**

	menos localizadas		más localizadas	
	1993	2003	1993	2003
Rosario	Alimenticia; papel y edición; química. (3)	Alimenticia; química; automotriz. (3)	Textil, madera, minerales, metales, maq de oficina, automotriz. (6)	Textil, madera, minerales, metales, maq de oficina, papel y edición. (6)
Norte	Papel y edición; Textil, madera, minerales, maq de oficina, automotriz. (6)	Papel y edición; Textil, madera, minerales, metales, maq de oficina, automotriz (7)	Alimenticia; química, metales. (3)	Alimenticia; química (2)
Sur	Química. Textil, madera, minerales, metales, maq de oficina, automotriz. (7)	Papel y edición; química; Textil, madera, metales, maq de oficina, (6)	Alimenticia; papel y edición (2)	Alimenticia; minerales, automotriz. (3)
Oeste	Alimenticia; papel y edición; química. Textil, minerales, maq de oficina, automotriz. (7)	Alimenticia; química, maq de oficina. (3)	Madera, metales. (2)	Papel y edición; Textil, madera, minerales, metales, automotriz. (6)

Fuente: elaboración propia IIE en base a CNE 1994 y CNE 2004/2005.

En términos generales puede decirse que la ciudad de Rosario, por su tamaño y diversidad productiva, muestra mayores coeficientes de localización en un número más elevado de actividades, el corredor norte, si bien es el que más contribuye al VA industrial, reforzó su especialización en la industria alimenticia (aceitera) y química. En el corredor sur se hace evidente la importancia que adquirió la industria automotriz y si bien el Cuadrante Oeste es

poco significativo en su aporte al VA industrial de la región se destaca un importante aumento de la localización industrial en el mismo.

Si bien lo anterior nos permite mostrar un comportamiento de cada subregión con respecto a las demás, nada nos dice de cuáles fueron estos sectores que se mantuvieron, que cayeron o aumentaron su localización, sino que para ello debemos observar dentro de cada territorio.

En la ciudad de Rosario se observa que el mayor incremento del coeficiente lo presenta la industria del papel y la edición, que a su vez es uno de los sectores con el mayor coeficiente para el año 2003, superior a 2 puntos. Tanto papel y edición como la industria de la maquinaria de oficina, radio TV y de precisión (de alto componente tecnológico) representan las dos que más se han localizado en la Ciudad de Rosario entre censos.

El corredor norte presentaba en 1993 un coeficiente de localización mayor a dos puntos para la industria química, y si bien en 2003 sigue siendo el sector con mayor localización que con respecto a los demás, ha experimentado una baja significativa en comparación con la participación del sector en el total del AMR. La industria alimenticia y de metales y productos de metal han disminuido significativamente su localización.

En el corredor sur la industria automotriz y la de minerales se localizan más en 2003 que en 1993. Finalmente el cuadrante oeste presenta altos valores del coeficiente en 2003 para la industria textil, confecciones y cueros (fundamentalmente debido a esta última actividad), de la industria de minerales no metalíferos, que con respecto a 1993. Por otra parte la industria de la madera y muebles ha disminuido su localización en este cuadrante de manera significativa.

De manera que los datos expuestos muestran la relocalización de las actividades expuestas comparando los años 1993 y 2003, se observa que industrias como papel y edición han reforzado su localización en la Ciudad de Rosario, al igual que maquinaria de oficina, contabilidad e informática, etc.

El corredor norte sigue teniendo una alta localización de la industria química significativa con respecto al área, pero que cayó entre puntas del intervalo censal. En el corredor sur se refuerza la localización de la industria automotriz, y en el Cuadrante Oeste la industria textil y cueros y la de minerales no metálicos.

#### **4. Tendencias de la localización industrial en el AMR post-2003**

La evidencia de que existe localización industrial en las subregiones del AMR para determinados sectores de la industria o actividades son de especial importancia en la elaboración de políticas económicas que afecten directa o indirectamente a las mismas.

Por ello y ante la evidente desactualización de los datos censales se hace necesario utilizar algún indicador indirecto para realizar una aproximación hacia los valores actuales a precios constantes del valor agregado, que constituye la variable de mayor importancia para la economía.

Se seleccionó como indicador para extrapolar el valor censal del año 2003 al índice de Volumen Físico (IVF) de la producción industrial que elabora el INDEC cuyos valores resultan de la Encuesta Industrial Mensual (EIM)<sup>7</sup>.

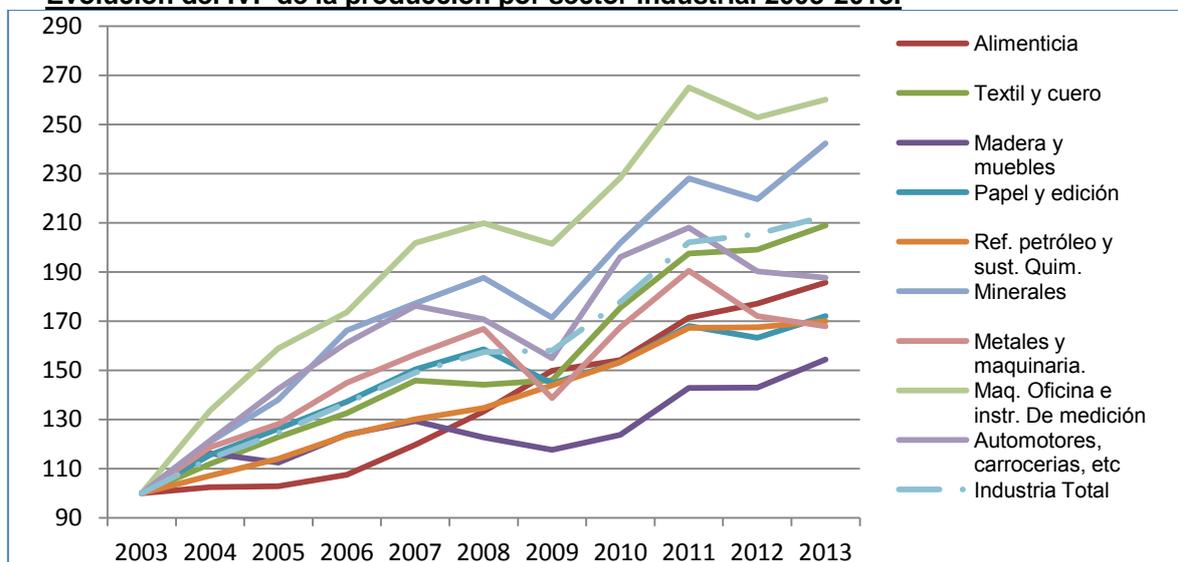
---

<sup>7</sup>Releva una muestra de cobertura nacional de aproximadamente 3.000 locales industriales de todo el país que cuentan con más de 10 obreros ocupados, y abarca todas las actividades de la

De esta forma se analizara si los sectores que mayor coeficiente de localización presentaron en 2003 para Rosario, los corredores norte y sur y el cuadrante oeste han consolidado el crecimiento o por el contrario se han visto disminuidos en su participación en la estructura económica una década más tarde.

**Gráfico N° 6:**

**Evolución del IVF de la producción por sector industrial 2003-2013.**



Fuente: elaboración propia IIE en base a datos del INDEC.

Los sectores que mayores tasa de crecimiento del índice experimentaron fueron maquinaria de oficina, radio y TV e instrumentos de medición y minerales no metálicos, con respecto a la industria total en todo el periodo.

La evolución de la fabricación de vehículos, carrocerías, etc es una de las actividades que mayor comportamiento cíclico posee ya que hasta 2009 (año de la crisis internacional) su promedio superaba a la industria general, cayendo en ese año para posteriormente recuperarse y caer nuevamente a partir del año 2011.

La industria alimenticia, textiles y cueros y la industria de refinación de petróleo y sustancias químicas evidenciaron una tendencia creciente para todo el periodo prácticamente sin altibajos, aunque su evolución estuvo por debajo del nivel de la industria en su totalidad.

La industria del metal y maquinarias y equipos hasta el año 2009 registró variaciones superiores a la industria total, pero luego de caer en ese año no logró superar dicho umbral, para caer nuevamente en 2011 hasta 2013. Algo similar le sucedió a la industria del papel y edición, que acompaña hasta 2008 el crecimiento de la producción evidenciado para la industria pero que luego de ese año experimenta una caída y crece desde abajo del promedio.

La evolución de la producción física de cada sector industrial considerado otorga una idea aproximada del desempeño de cada industria que se encuentra presente en el AMRya que se incluye en el análisis un aspecto muy

---

industria manufacturera. Para la ponderación de los indicadores se toma como base el año 1997, utilizando los datos surgidos de la Matriz Insumo-Producto.

relevante: que todo sector industrial presente en cualquier territorio sub-nacional es afectado por determinantes macroeconómicos, y que por lo tanto las tendencias nacionales también son reproducibles en mayor o menor medida a nivel local.

Por lo tanto según lo expuesto se observa en la siguiente tabla la estructura industrial comparada para los años 1993, 2003 y 2013 para la totalidad del área metropolitana.

**Tabla N°4:**  
**Participación de los sectores industriales en la industria total del AMR.**

	1993	2003	2013 (*)
Alimentos, bebidas y tabaco	32,81%	35,35%	36,11%
Textiles, confecciones y cuero	5,35%	3,14%	3,60%
Maderas, muebles y otras industrias ncp	3,38%	1,46%	1,24%
Papel y edición	4,87%	2,65%	2,51%
Refinación de petróleo y productos químicos	9,84%	25,69%	24,02%
Minerales no metálicos	2,39%	1,45%	1,93%
Metales, productos de metal y maquinaria y equipo	26,82%	17,46%	16,12%
Maquinaria de oficina, radio y TV e instrumentos de medición	2,90%	3,15%	4,51%
Fabricación de vehículos automotores, etc.	11,63%	9,65%	9,96%
<b>Total Industria</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

(\*) valores estimados a partir de extrapolación de datos de 2003 por IVF de la Encuesta Mensual Industrial.

Fuente: elaboración propia en base a CNE 2004/05, y Encuesta Mensual Industrial. INDEC.

Las industrias que crecieron en participación sobre el total del valor agregado estimado para el año 2013, son alimentos, bebidas y tabaco, textiles, confecciones y cuero, minerales no metálicos, maquinaria de oficina, radio, TV e instrumentos de precisión y fabricación de vehículos automotores y carrocerías.

Se observa que la Elaboración de productos alimenticios y bebidas conserva luego de una década el primer lugar en participación en términos de la generación del VA industrial. Como se mencionó anteriormente esto se explica por el dinamismo del complejo oleaginoso, localizado en el Corredor Norte en un contexto de precios internacionales favorables. La industria química y la industria del metal y maquinaria, siguen ocupando en orden el segundo y tercer puesto en la estructura industrial del AMR, pero con porcentajes algo menores.

La industria textil y de confecciones y la fabricación de minerales no metálicos cuyo VA se genera fundamentalmente en Rosario, pero posee también importancia en las localidades del Oeste, se expandieron merced a los efectos de la devaluación de 2002 y el crecimiento del consumo en el primer caso, y al crecimiento del sector construcción en el segundo.

Debe destacarse especialmente el aumento de participación de las ramas que fabrican maquinaria eléctrica y productos electrónicos, concentradas en la ciudad de Rosario. Si bien esta tendencia se advertía ya en la comparación intercensal 1993-2003, gran parte del incremento que se observa en esta rama está asociado al desarrollo de políticas locales y un entorno institucional favorable a la localización de industrias de tecnologías blandas y software que la ciudad de Rosario ha llevado a cabo, acompañando el notable desempeño que ha tenido a nivel nacional este sector.

El corredor norte se ha visto desfavorecido por la pérdida de participación del sector de refinación de petróleo y sustancias químicas sobre el total del valor agregado industrial del AMR, aunque sigue teniendo uno de los más altos guarismos. A su vez se ha visto favorecido por el incremento de la industria automotriz y carrocerías y por la industria alimenticia.

La industria alimenticia y la automotriz han crecido en su representatividad sobre el VA del área, favoreciendo al corredor sur por presentar mayores niveles de localización industrial en las mismas con respecto al área. La importancia fundamental del emplazamiento de la firma General Motors y las empresas subsidiarias de la misma destacan la representatividad de esta última industria.

Finalmente según los datos expuestos el cuadrante oeste se vio favorecido en esta última década ya que una de las industrias que creció en participación fue la industria textil, cueros y productos de cuero.

### **Reflexiones finales**

Como consecuencia de los cambios acontecidos durante el período intercensal 1993-2003 se observa una relocalización del Valor Agregado Industrial desde la ciudad de Rosario hacia el corredor norte explicado fundamentalmente por la expansión del complejo oleaginoso y petroquímico. La ciudad de Rosario disminuye su participación entre censos, desde una contribución al Valor Agregado industrial en el AMR del 63% en 1993 a un 38% en 2003. El VA industrial se concentra en las localidades del corredor norte (Granadero Baigorria, Cap. Bermúdez, San Lorenzo, Puerto San Martín, Fray Luis Beltrán, Timbúes), pero también las localidades al sur de Rosario ganan participación en el VA industrial de la región.

Estos cambios se dan en presencia de una significativa caída de locales industriales tanto en la ciudad de Rosario como en las tres subregiones circundantes. En este contexto merecen destacarse como excepciones, el crecimiento en la cantidad de locales de la *industria de productos químicos; caucho y plástico y maquinaria eléctrica* en la ciudad de Rosario; de la *industria de cuero y productos de talabartería* en el cuadrante Oeste; de la *industria de refinación de petróleo* en el Corredor Norte, y de la *industria de hierro y acero* en el Corredor Sur.

En términos de Valor Agregado merece destacarse el crecimiento y consolidación de la *industria elaboradora de grasas y aceites* en los corredores Norte y Sur; el desarrollo de la *industria de material de transporte* en el corredor norte, la *industria automotriz* en el corredor sur, *artículos de cuero y talabartería* y *producción de minerales no metálicos* en el Cuadrante Oeste, entre otras.

En el período intercensal la industria de las subregiones norte, sur y oeste del Área Metropolitana Rosario, se asemeja más a la estructura industrial del AMR en su conjunto mostrando un aumento de la especialización; en tanto la ciudad de Rosario muestra una mayor diversificación industrial (se parece menos a la estructura industrial del AMR).

Analizando lo ocurrido con la producción industrial a nivel nacional en los diez años posteriores a 2003, puede inferirse que: i) la estructura de la industria de la región no muestra grandes cambios durante este período, ii) se consolida la preponderancia de la industria alimenticia resintiéndose levemente la importancia de la industria química y metalmeccánica, no obstante estas tres ramas siguen concentrando las tres cuartas partes del VA industrial de la región; iii) dos de las ramas con mayor crecimiento en su producción 2003-2013 (maquinaria de oficina contabilidad e informática y minerales no metálicos) se encuentran localizadas fundamentalmente en la ciudad de Rosario.

El desarrollo de Rosario y su área metropolitana ha estado ligado en buena medida a la evolución del sector industrial y las distintas crisis atravesadas por el mismo han impactado en la configuración territorial de la misma. Las tendencias analizadas en la localización y especialización industrial implican desafíos para el ámbito metropolitano que pasarán por encontrar las políticas de conectividad, movilidad, provisión de infraestructuras, y marco institucional que permitan el desarrollo de la industria en convivencia con el territorio en el que se inserta.

### Referencias bibliográficas y fuentes de información.

Arias J.; Fortich F. (2010). “El panorama teórico de la economía regional y los modelos de análisis territorial”. Finanzas y Política Económica, ISSN: 2248-6046, Vol. 2, No. 2, julio-diciembre, 2010.

Báscolo P; Ghilardi, MF; Secreto, MF. (2008). “La industria en el Aglomerado Gran Rosario 2003-2007. Condicionantes para un crecimiento sostenido”. “Congreso de Economía, las Regiones y la Producción” Organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Santa Fe- 2ª Circunscripción, la Universidad Nacional de Rosario, y la CEPAL. 26 y 27 de Junio de 2008, Rosario.

Castagna A.; Pellegrini J.; Woelflin M. Lidia (2011) “El nuevo sistema agroexportador en el sur de Santa Fe. Rosario”. UNR editora.

Ghilardi M.F; Zabala P.; López Asensio G.; WoelflinM.Lidia (2014) “Configuración productiva de la Región Rosario. Cambios recientes e implicancias para su desarrollo”, V Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas, UNSJB, Comodoro Rivadavia, septiembre de 2014.

Liendo M.; Martinez A.; Pellegrini J. (2013) “Caracterización de la estructura industrial del área San Lorenzo- Puerto General San Martín”, Decimoctavas jornadas de investigaciones en la Facultad de ciencias económicas y estadística UNR, Rosario.

Lira L.; Quiroga B., (2009). “Técnicas de análisis regional”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Serie Manuales.

Ramos Hernández P.; Sánchez Pérez P., “Las técnicas de análisis regional: una mirada metodológica como punto de partida para el emprendimiento de procesos de planificación territorial efectivos. El caso de Cuba”, Revista de Desarrollo Local Sostenible, Vol. 6 Núm.18, Octubre de 2013.

INDEC [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

----- Síntesis metodología CNE 2004/2005.

----- Aplicativo de resultados del censo.

----- Encuesta Mensual Industrial. Series IVF.

## ANEXO METODOLÓGICO

Ramas industriales utilizadas para el análisis:

La agrupación por sectores industriales supone que las diferentes actividades consideradas comparten características técnicas, tecnológicas (función de producción). Lejos de ser una agrupación arbitraria, se pretende que la misma aglutine información sobre la importancia de cada tipo de actividad en los periodos a comparar.

Los sectores industriales definidos son:

Orden	Descripción del Sector Industrial	Código CIIU 3ra rev.
I	Alimentos, bebidas y tabaco	15+16
II	Textiles, confecciones y cuero	17+18+19
III	Maderas y muebles	20+36
IV	Papel y edición	21+22
V	Refinación de petróleo y productos químicos	23+24+25
VI	Minerales no metálicos	26
VII	Metales, productos de metal y maquinaria y equipo	27+28+29
VIII	Maquinaria de oficina, radio y TV e instrumentos de medición	30+31+32+33
IX	Fabricación de vehículos automotores, carrocerías y construcción y reparación de buques, locomotoras, aeronaves, etc.	34+35

Fuente: elaboración propia IIE en base a CIIU 3ra Rev.

Para la comparación de la información censal del año 2003 con respecto a 1993 fue necesario realizar una reclasificación de las divisiones 37 (reciclamiento) y la 38 (reparación e instalación de maquinarias) presentes en el censo 2003 pero que no se relevaron en el censo anterior por ser parte de las divisiones de origen 28 a 33 fundamentalmente.

Coeficiente de especialización:

El coeficiente de especialización es la semisuma, sector por sector, del valor absoluto de la diferencia entre la participación del sector (i) en la región (j) y la participación del sector (i) en el patrón de comparación.

$Q_r = \frac{1}{2} * \{ABS ((X_{ij}/\sum_i X_{ij}) - (\sum_j X_{ij} / \sum_i \sum_j X_{ij}))\}$ ; i: rama industrial ; j: sub-región

Dónde los componentes considerados en la resta tomados en valor absoluto son los mismos que los considerados en el cociente de localización.

Cociente de localización:

$Q_{ij} = (X_{ij}/\sum_i X_{ij}) / (\sum_j X_{ij} / \sum_i \sum_j X_{ij})$ ; para todo i (sector) y para todo j (región).

Cada componente de este cociente significa:

- $X_{ij}/\sum_j X_{ij}$ : constituye la participación de la variable X (valor agregado) sector por sector sobre el total de X de cada región considerada.

- $\sum_j X_{ij} / \sum_i \sum_j X_{ij}$ : significa la participación del sector i para la totalidad de las regiones j con respecto al total del patrón de comparación.

Índice de Volumen Físico de la producción (IVF) y obtención de la serie del VA:

El Índice de Volumen Físico de la Producción (IVF) base 1997=100 muestra la evolución de la industria manufacturera, con periodicidad trimestral. Para su elaboración, se compilan datos referidos a ventas y existencias a valores corrientes, que luego son transformados, mediante la aplicación de indicadores de precios estimados a partir del Índice de Precios al Productor (IPP), en valores de producción a precios constantes.

Debido a la utilización de los datos censales del año 2003 se realizó un “cambio de base” a través de llevar el IVF a base año 2003=100. Si bien este tipo de transformación es menos riguroso que cambiar las estructuras de ponderaciones, resulta práctico para extrapolar los datos del VBP del año 2003, ya que al aplicar este método para cambiar la base de una serie de números índice no resultan afectados los cambios relativos (tasas de variación del índice) que se producen en cada año o periodo.

La aplicación del IVF de la producción a los datos de Valor Agregado supone que la relación Valor Agregado/Valor Bruto de Producción se mantiene constante para todo el período.

## Dinámicas de innovación vinculadas al oleoturismo en el Sudoeste Bonaerense

Andrea Barbero<sup>1</sup>  
Silvina Elías

La innovación tecnológica y un cambio en la mentalidad de los productores argentinos para adoptar nuevos productos que favorezcan el crecimiento de la empresa agropecuaria, más allá de las coyunturas, están llevando a una reconversión del espacio rural. En un marco de globalización, profundas transformaciones y una competencia creciente, los territorios más innovadores buscan nuevas oportunidades para motorizar los procesos de desarrollo, activando los recursos genéricos para convertirlos en específicos, lo que conlleva a una revalorización de su territorio. Este último puede considerarse como un auténtico activo de cara al impulso de tales procesos, dado que representa la base sobre la que se sustentan actividades diversas, entre ellas, algunas relacionadas con el turismo.

En los últimos años, aspectos sociales y económicos convergen en el sector rural argentino impulsando el desarrollo turístico. Para entender su auge, hay que observar dos tendencias compatibles, la afluencia hacia áreas rurales de gente que busca alejarse temporalmente de la vida urbana y la incipiente visión del productor que, al diversificar las actividades de su empresa agropecuaria, logra generar empleo y fomentar el arraigo rural.

Por el lado de la demanda se observa también un cambio en los hábitos del consumidor de turismo. El modelo turístico tradicional (turismo estacional de masas) se está transformado, dando lugar a múltiples realidades turísticas caracterizadas por la diversidad de segmentos y productos; aumenta el turismo rural y disminuye la afluencia a los destinos clásicos de turismo de sol y playa. La crisis del turismo tradicional ha ido dando paso al fenómeno del consumo de naturaleza, cultura y religiosidad, en sus formas recreativa y turística. Surge así el turismo rural como un fenómeno que se ha desarrollado intensamente en los últimos años, dotando de utilidad económica y social a muchas áreas rurales y con repercusión en la creación de empleo, tanto directo como indirecto. Cada vez más son los turistas que visitan áreas rurales con la finalidad de conocer la idiosincrasia de sus pueblos y en este sentido, el turismo persigue descubrir características de ruralidad tales como la naturaleza, la arquitectura tradicional, gastronomía típica, las tradiciones, el folklore, costumbres populares, el medio físico y las formas de vida tradicionales. Actualmente, la etapa de crecimiento en la que se encuentra y las enormes expectativas que ha despertado el turismo rural explican los motivos de su mayor distribución geográfica y la

---

<sup>1</sup> Docentes e investigadoras del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, IIESS, UNS-CONICET, Argentina. Correo electrónico: [selias@uns.edu.ar](mailto:selias@uns.edu.ar); [abarbero@uns.edu.ar](mailto:abarbero@uns.edu.ar)

diversidad de servicios que brinda, sumado a la creciente presencia y fuerza de los empresarios de turismo rural.

En este contexto de expansión de la actividad surgen nuevas propuestas como el "enoturismo" y el "oleoturismo" que se pueden canalizar como actividades complementarias a la agricultura enfocadas al sector servicios y ocio y que pueden generar nuevas perspectivas de crecimiento en zonas rurales. La necesidad de encontrar alternativas de diversificación económica para muchas localidades ubicadas en zonas olivíferas y que presentan un alto grado de dependencia del sector primario, otorgan un papel especialmente relevante a aquellas actividades que permiten capturar la esencia de esa cultura que rodea al mundo del vino, del olivo y del aceite de oliva. Como indican Melián, Millán y López (2008), actualmente "existe un número creciente de personas que quieren dedicar parte de su dinero y de su tiempo libre a conocer el mundo del vino y del aceite, sus historias, sus paisajes, su elaboración y a la gente los hacen posibles". También existen diferentes espacios reservados y bodegas que, a pesar de las dificultades, han comenzado a abrir sus puertas a los turistas ante esta demanda cada vez mayor, combinando un posicionamiento turístico con su interés comercial. Así pues, la potenciación del oleoturismo en el entorno rural promueve nuevas actividades económicas para mantener y mejorar las condiciones de vida su población. Su objetivo es "lograr un producto que integre la mayor cantidad de actores, que genere más empleos en estas zonas y que diversifique la oferta existente" (Blanco y Riveros, 2004).

La región del Sudoeste Bonaerense no resulta ajena a estos procesos. Está inserta en la denominada zona pampeana argentina, en el límite donde la misma deja de ser húmeda para pasar a transformarse en semiárida. Representa un nodo estratégico para el desarrollo económico porque alberga el mayor puerto de aguas profundas del país, y un sistema de transporte por carretera y ferrocarril que permite el transporte de mercancías desde y hacia otras zonas. Como consecuencia del cambio climático, está padeciendo desde hace años fuertes sequías y un deterioro de su calidad ambiental, lo que afecta en forma directa la productividad de las actividades agropecuarias tradicionales y obliga a pensar en propuestas alternativas.

La olivicultura resulta entonces una actividad complementaria que presenta la gran ventaja que los olivos pueden plantarse en lugares no aptos para otros cultivos. Los primeros montes datan de los años 50 a partir de una política agropecuaria del gobierno de Perón y la producción estaba orientada a la elaboración de aceitunas de mesa. En la década del 80 se intenta comenzar con la elaboración de aceite, pero por dificultades técnicas esta iniciativa no prospera. Se retoma a fines del 90 y desde ese momento la actividad crece y se constituye en una alternativa productiva para la región. Recientemente, se observan emprendimientos que además de la producción y fabricación de aceitunas y aceite integran diferentes alternativas turísticas. Se vislumbran asimismo acciones desde los mismos emprendedores, las cámaras, universidades y otros organismos de ciencia y tecnología que permitirían hacer más denso el entramado local que posibilitarían la resolución de problemas, el aprendizaje colectivo generando economías externas que motorizarían el sector y el desarrollo local.

Este trabajo avanza en el estudio de los procesos innovativos, capacidades e interacciones relacionados en general con la actividad olivícola y en particular

con el oleoturismo en la región reflexionando sobre posibles lineamientos que favorezcan su desarrollo.

## Introducción

La innovación tecnológica y un cambio en la mentalidad de los productores argentinos para adoptar nuevos productos que favorezcan el crecimiento de la empresa agropecuaria, más allá de las coyunturas, están llevando a una reconversión del espacio rural. En un marco de globalización, profundas transformaciones y una competencia creciente, los territorios más innovadores buscan nuevas oportunidades para motorizar los procesos de desarrollo, activando los recursos genéricos para convertirlos en específicos, lo que conlleva a una revalorización de su territorio. Este último puede considerarse como un auténtico activo de cara al impulso de tales procesos, dado que representa la base sobre la que se sustentan actividades diversas, entre ellas, algunas relacionadas con el turismo.

En los últimos años, aspectos sociales y económicos convergen en el sector rural argentino impulsando el desarrollo turístico. Para entender su auge, hay que observar dos tendencias compatibles, la afluencia hacia áreas rurales de gente que busca alejarse temporalmente de la vida urbana y la incipiente visión del productor que, al diversificar las actividades de su empresa agropecuaria, logra generar empleo y fomentar el arraigo rural.

Por el lado de la demanda se observa también un cambio en los hábitos del consumidor de turismo. El modelo turístico tradicional (turismo estacional de masas) se está transformado, dando lugar a múltiples realidades turísticas caracterizadas por la diversidad de segmentos y productos; aumenta el turismo rural y disminuye la afluencia a los destinos clásicos de turismo de sol y playa. La crisis del turismo tradicional ha ido dando paso al fenómeno del consumo de naturaleza, cultura y religiosidad, en sus formas recreativa y turística. Surge así el turismo rural como un fenómeno que se ha desarrollado intensamente en los últimos años, dotando de utilidad económica y social a muchas áreas rurales y con repercusión en la creación de empleo, tanto directo como indirecto.

En este contexto de expansión de la actividad surgen nuevas propuestas como el "enoturismo" y el "oleoturismo" que se pueden canalizar como actividades complementarias a la agricultura enfocadas al sector servicios y ocio y que pueden generar nuevas perspectivas de crecimiento en zonas rurales. La necesidad de encontrar alternativas de diversificación económica para muchas localidades ubicadas en zonas olivareras y que presentan un alto grado de dependencia del sector primario, otorgan un papel especialmente relevante a aquellas actividades que permiten capturar la esencia de esa cultura que rodea al mundo del vino, del olivo y del aceite de oliva. Como indican Melián, Millán y López (2008), actualmente "existe un número creciente de personas que quieren dedicar parte de su dinero y de su tiempo libre a conocer el mundo del vino y del aceite, sus historias, sus paisajes, su elaboración y a la gente que los hacen posibles".

La región del Sudoeste Bonaerense no resulta ajena a estos procesos. Está inserta en la denominada zona pampeana argentina, en el límite donde la misma deja de ser húmeda para pasar a transformarse en semiárida. Representa un nodo estratégico para el desarrollo económico porque alberga el mayor puerto de aguas profundas del país, y un sistema de transporte por

carretera y ferrocarril que permite el transporte de mercancías desde y hacia otras zonas. Como consecuencia del cambio climático, está padeciendo desde hace años fuertes sequías y un deterioro de su calidad ambiental, lo que afecta en forma directa la productividad de las actividades agropecuarias tradicionales y obliga a pensar en propuestas alternativas.

La olivicultura, según un estudio de impacto ambiental realizado aplicando Huella Ecológica, se posiciona como una actividad con efectos positivos que podría colaborar a largo plazo a frenar el avance de la desertificación en la región y mejorar sus condiciones medioambientales. Resulta entonces una actividad complementaria que presenta la gran ventaja que los olivos pueden plantarse en lugares no aptos para otros cultivos. Recientemente, se observan emprendimientos que además de la producción y fabricación de aceitunas y aceite integran diferentes alternativas turísticas. Se vislumbran asimismo acciones desde los mismos emprendedores, las cámaras, universidades y otros organismos de ciencia y tecnología que permitirían hacer más denso el entramado local y posibilitarían la resolución de problemas y el aprendizaje colectivo generando economías externas que motorizarían el sector y el desarrollo local. Como hecho positivo puede destacarse el cambio en el perfil tradicional del productor sumando distintos roles y nuevos actores en toda la cadena productiva.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar la situación del oleoturismo en la región reflexionando sobre posibles lineamientos que favorezcan su desarrollo. En tal sentido, la investigación se encuadra en los denominados estudios de casos, ya que se realiza una investigación de las acciones desarrolladas por una unidad de análisis. De acuerdo con los objetivos perseguidos y teniendo en cuenta los enfoques que se presentan, se realiza una investigación de tipo descriptivo-explicativo con el propósito de caracterizar el oleoturismo y lograr una verdadera comprensión del fenómeno en la zona del SO bonaerense. Para ello en la siguiente sección de caracterizará socio-económicamente el área de estudio y sus posibilidades para el desarrollo olivícola. Seguidamente se plantearán las ventajas del turismo como dinamizador del desarrollo rural analizando especialmente la nueva modalidad de oleoturismo. Por último se analizan los casos incipientes de oleoturismo en el área de estudio y se presentan las reflexiones preliminares del trabajo.

## **2. Caracterización de la región del SO Bonaerense**

El área de estudio se encuentra ubicada al Sudoeste de la provincia de Buenos y abarca los partidos de Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Rosales, Monte Hermoso, Patagones, Puan y Villarino. Las localidades allí emplazadas presentan actividades económicas, niveles de desarrollo social y problemáticas ambientales diferentes. La región está inserta en la denominada zona pampeana argentina, en el límite donde la misma deja de ser húmeda para pasar a transformarse en semiárida. Representa un nodo estratégico para el desarrollo económico porque alberga el mayor puerto de aguas profundas del país, y un sistema de transporte por carretera y ferrocarril que permite el transporte de mercancías desde otras regiones. Las potencialidades del área por el emplazamiento del sistema portuario son muy amplias, tanto por sus

actuales condiciones operativas y de infraestructura, como por sus posibilidades de expansión y de espacio para mejorar y ampliar instalaciones, en el puerto mismo o en las vías de acceso y comunicación.

En términos del perfil productivo, la región del Sudoeste Bonaerense (SOB) se destaca por una fuerte presencia de actividades ligadas al agro, acompañada por un escaso nivel de establecimientos manufactureros. Considerando la actividad agropecuaria, el cultivo de cereales es el más significativo en términos de su aporte a la oferta pampeana, le siguen en importancia la ganadería y las oleaginosas (fundamentalmente girasol). Se deben destacar, no obstante, dos cuestiones. Por un lado, en todos los casos el porcentaje de superficie dedicada a granos en el total pampeano es mayor al porcentaje de producción, lo cual pone en evidencia que el SOB experimenta niveles de productividad media menores que el resto del área pampeana debido a razones agroecológicas. Por otro lado, el tamaño medio de las explotaciones y el perfil de especialización intraregional no es homogéneo. El sur del SOB, además del área de riego con pequeñas explotaciones especializadas en el cultivo de cebolla (producción regional de cierto peso en la oferta nacional), se caracteriza por la presencia de unidades de mayor tamaño promedio dedicadas a la producción de cereales y ganadería. En el oeste se expanden los cultivos oleaginosos (predomina girasol y, más recientemente, cierta expansión de la soja), junto con el trigo, mientras que en el área central se combinan dichos cultivos con la actividad ganadera, siendo la zona de Coronel Dorrego la que mejor reproduce los patrones de productividad propios de la pampa húmeda (Gorenstein, Viego y Barbero, 2004).

## 2.1 La olivicultura en el Sudoeste Bonaerense

El clima, décadas de desmonte indiscriminado, la realización de actividades agrícolas en sitios inadecuados y prácticas de laboreo agresivas, han llevado a algunas explotaciones a magnitudes de degradación del suelo que comprometen la continuidad productiva disminuyendo seriamente los resultados económicos, que hacen viables a las explotaciones agropecuarias, de la región del Sudoeste

Es por ello que, una de las grandes ventajas que presenta la olivicultura es su carácter complementario a las actividades agrícola ganaderas tradicionales, pudiendo plantarse olivos en lugares donde otros cultivos no serían posibles.

En el SOB las primeras plantaciones datan de los años 1945 y 1950 y estaban destinadas a la producción de aceitunas de mesa. En la década del 80 hubo un proyecto para la elaboración de aceite pero por problemas técnicos debió ser abandonado. Sobre fines de los '90 la actividad se retoma y a partir de allí comienza a consolidarse y reconocerse como un producto de alta calidad. La cantidad de plantas creció de 185.000 plantas en 1999 a 466.241 en el 2012 (Picardi y Obiol, 2014).

El partido de Coronel Dorrego fue uno de los pioneros en la actividad y permanece como uno de los más representativos. La distribución de las plantaciones y principales características de los productores puede verse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. La Olivicultura en el Sudoeste Bonaerense

PARTIDO	PLANTAS	PARTICIPACION RELATIVA (%)
Bahía Blanca	8.648	1,92
Coronel Dorrego	311.617	69,17
Coronel Rosales	10.680	2,37
Monte Hermoso	7.000	1,55
Patagones	1.220	0,27
Puan	20.241	4,49
Villarino	91.085	20,22
TOTAL	450.491	100,00
42 empresas		
La producción se destina a la producción de aceite. Una empresa local produce aceite orgánico que vende fraccionado a Brasil y a granel a EEUU		
CARACTERÍSTICAS		
Escala pequeña 3 empresas de más de 100 has (10%) y 28 de menos de 20 has (90%)	Alta participación en grupos o entidades intermedias, universidades y sector público  Nucleados en la Cámara de Olivicultores SUR OLIVA	Políticas de promoción y fomento en algunos municipios
Edad promedio de los productores: 53 años 17% entre 20 y 40 años, 64% entre 41 y 60, y 19% más de 60	Los que tienen educación universitaria no residen en la explotación y la olivicultura no resulta su principal fuente de ingresos	El 95% reside en la región del SO Bonaerense

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Picardi y Obiol, 2014.

En Coronel Dorrego los productores más importantes son Biolive y Juan Ignacio Bottini (“El Pial” y “Las Marianas”, y “Las Casuarinas” respectivamente). Ambos suman una cantidad de plantas estimada en 185.700, lo que representa un poco más del 40%. Las plantaciones son de la década de 1950. El rendimiento promedio de 3,1Tn/Ha. La tecnología es escasa o nula con poda a varios brazos principales. Las variedades aceiteras utilizadas son Arbequina, Frantoio, Farga y Manzanilla. Ambos productores son los únicos en la región que cuentan con prensadoras, pudiendo procesar no sólo el aceite propio, sino también del resto de los pequeños productores de la zona. La capacidad promedio de las prensadoras es de aproximadamente 100 litros de aceite de oliva por hora. Posteriormente, pero de muy menor magnitud se encuentran las plantaciones del partido de Villarino (30 has.) y de Puán (12 has .cuya explotación la realiza la Cooperativa de Servicios y Obras Públicas Ltda. de Puán. Finalmente los partidos de Bahía Blanca y Coronel Rosales, suman en total 13 has. implantadas, las cuales constituyen principalmente montes nuevos que se incrementan año a año. Es importante destacar que existe una relación de cooperación entre los establecimientos ya consolidados y los nuevos, entre los distintos partidos de la zona que ya están en la actividad y los que quieren iniciarse en ella. Se puede agregar que la estrategia de negocio desarrollada por los productores de la zona es la diferenciación y tiene por objeto la elaboración de aceites de oliva de alta calidad, destinados a segmentos de mercado con consumidores exigentes y a países compradores de aceites a

granel que son utilizados como aceites “de encabezamiento”. En la actualidad, desde el SOB se están tratando de abrir canales de comercialización para exportar a Europa, y trabajando para cumplir con los requerimientos establecidos por las normas internacionales (FAO, OMS y COI6 ; entre otras), condición que otras zonas del país no llegan a cumplir por problemas agroclimáticos. Las plantaciones de olivo en la región cercana al mar, generan altos índice de fenoles obteniendo así un aceite alto oleico, diferenciado en calidad lo que constituye una ventaja comparativa con respecto a productores de otras regiones del país. La zona cuenta con grandes plantaciones de olivares viejos con métodos de cultivo tradicionales y emprendimientos pequeños con nuevas plantas, en los que se ha incorporado nueva tecnología. Existe vínculos de colaboración entre los productores de la región lo que favorece la prestación conjunta de servicios auxiliares o de apoyo. Todo esto mejora la competitividad de las empresas y la industria, incrementa la capacidad de innovación y estimula la entrada de nuevas empresas generando un proceso dinámico de crecimiento sostenido en toda la región. Falta fortalecer los eslabonamientos hacia atrás (proveedores de maquinarias). En cuanto a las fases de desarrollo del cluster se ve que la realidad es mucho más rica y menos rígida que cualquier esquema de análisis. Además, es de esperar que haya 10 actividades dentro del cluster que se "atrasen" o se "adelanten" pero lo que no se puede negar es que existen rasgo de evolución que hacen pensar en el desarrollo y conformación de un cluster olivícola maduro exitoso, es decir, capaz de seguir desarrollando su competitividad en base a la mejora continua en la productividad a través del intercambio de información y cooperación entre los distintos actores y la incorporación de nueva tecnología para satisfacer una demanda por demás exigente como la de los sectores de ingresos medios altos, tanto nacionales como internacionales (Picardi y Obiol, 2011).

### **3. El turismo rural como instrumento de desarrollo local**

#### **3.1. Definiendo el turismo rural**

El cambio en la visión turística que se está produciendo debido a las nuevas preferencias de los viajeros, donde la naturaleza adquiere mayor protagonismo y hay mayor concienciación medioambiental hace que muchos turistas busquen satisfacer necesidades que los destinos tradicionales no pueden cubrir. El nuevo visitante demanda entornos con atractivos naturales y paisajísticos, lugares con identidad propia en los que la cultura y sus costumbres se conserven y actúen como elementos diferenciadores; todo esto debido al aumento en el nivel de estrés y de contaminación en las ciudades que no permite el disfrute de un ambiente tranquilo y agradable como antaño.

Es necesario que las zonas rurales se reinventen e intenten aprovechar a pleno todos sus recursos y posibilidades, consiguiendo, de esta forma, adaptar su economía a esta nueva demanda del mercado.

Para E. Barrera (1997) el turismo rural es “aquella actividad turística realizada en el espacio rural, compuesto por una oferta integrada de ocio

dirigida a una demanda cuya motivación incluye el contacto respetuoso con el entorno natural y una interrelación con la población local".<sup>2</sup>

Los establecimientos rurales dedicados a la actividad turística recreativa permiten a los visitantes conocer, compartir y aprender otras costumbres y tradiciones, a través de actividades cotidianas, productivas y culturales, sensibilizándolos sobre el respeto y valor de la identidad cultural de las comunidades y pueblos rurales. Claudia Toselli (2006) explica que: "el turismo rural puede considerarse como una variante del turismo cultural, desde la perspectiva de descubrimiento del patrimonio, las costumbres y las actividades de las comunidades rurales. El turismo rural incorpora prácticas culturales que habían quedado en desuso, revaloriza las costumbres y los hábitos campesinos, recupera antiguos procesos y actividades vinculadas a la producción agrícola-ganadera, contribuyendo a preservar la memoria colectiva y la identidad local"<sup>3</sup>. En este sentido, ya no se habla solo de los recursos naturales que posee un determinado lugar, sino también de la importancia, singularidad y revalorización que adquiere la cultural rural.

El turismo rural implica el uso o aprovechamiento turístico del entorno no urbano, sin olvidar las premisas del desarrollo sostenible, generando efectos positivos (conservación del patrimonio, la protección del medio etc.). Se promueve generalmente en áreas "no invadidas", incluye a la población local como actores culturales, es minoritario y fomenta, a través de encuentros espontáneos y la participación, el contacto cultural.

El campo, la montaña, la naturaleza y en definitiva el paisaje rural, se convierten en los escenarios donde los turistas quieren reencontrar valores que el progreso ha expulsado de los ámbitos de la vida cotidiana. "El paisaje y la cultura rural, pueden ser, según los casos, la vuelta a las raíces, el gusto por lo auténtico, el disfrute de la naturaleza, la tranquilidad y el reposo, la gastronomía del país, las vacaciones a medida, la recuperación del equilibrio personal, las vacaciones de salud, etc."<sup>4</sup>

Asimismo Barrera (2009) destaca los beneficios del turismo rural puesto que favorece la creación de empleo y fomento del arraigo rural al utilizar mano de obra rural no agrícola, otorga protagonismo a la mujer y los jóvenes, promueve la revalorización del patrimonio cultural, colabora con la creación de un mercado para la producción, fomenta el asociativismo y sirve para la mejora de la calidad de alimentos y artesanías.

Es así que el turismo rural es posible y sigue evolucionando por las siguientes causas: existen muchas localidades rurales que poseen atractivos para el turista, se realiza sin dejar de lado las labores habituales del campo, en el mundo entero está creciendo la cantidad de turistas que se interesan por la vida rural, genera otras alternativas de trabajo tanto como para la mujer como para los jóvenes y posibilita una disminución en el abandono del lugar de origen. Por todos estos motivos el turismo rural se presenta como una oportunidad para los productores, quienes encontrarían de esta manera una

<sup>2</sup> Barrera, E. (1997). Turismo Rural en la Patagonia. Situación actual y sugerencias para su desarrollo. Informe preparado para la Secretaría de Turismo de la Nación luego de un relevamiento realizado en la región. p. 12.

<sup>3</sup> Toselli, C. (2006) Algunas reflexiones sobre el turismo cultural. Revista de Turismo y patrimonio cultural: Pasos. Vol.4, Nro.2, En línea: [http://www.usal.edu.ar/archivos/ima/otros/a\\_ocio-02.pdf](http://www.usal.edu.ar/archivos/ima/otros/a_ocio-02.pdf), p.177.

<sup>4</sup> Cals, Capellá y Vaqué E. (1995). El Turismo en el desarrollo rural de España. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid España.

rentabilidad adicional, abriendo sus “tranqueras” y brindando diversos servicios a los visitantes.

### **3.2. Hacia una Nueva Ruralidad**

Las nuevas configuraciones territoriales en el espacio rural se deben a dos factores importantes: la incorporación de actividades de servicios complementarias a la actividad productiva principal y los cambios en la demanda urbana hacia espacios diferenciados para desarrollar su tiempo libre. Es por ello que, la combinación de estos dos grandes factores conduce a una configuración territorial marcada por el uso de actividades agrícolas y “no agrícolas” en el espacio rural.

Esta multifuncionalidad de los espacios rurales es lo que determina que una empresa agrícola, a partir de la inclusión de una actividad proveniente del sector de servicios se transforme en una empresa rural (Craviotti, 2002). A su vez, la multifuncionalidad de los espacios rurales, es decir, la coexistencia de las actividades económicas agropecuarias tradicionales con las otras no agropecuarias, otorga un rol privilegiado al turismo rural como instrumento eficaz de desarrollo territorial y de fomento de las identidades locales, presentándose como una alternativa de desarrollo y posicionamiento como un nuevo producto en la oferta turística.

La naturaleza y la cultura rural son recursos con que los productores agropecuarios y los habitantes de los territorios rurales cuentan y que les permiten, a través del turismo rural, revalorizar la historia, las tradiciones, el paisaje, las artesanías y los alimentos con identidad local, logrando una diversificación del sector.

La crisis agropecuaria, motivada principalmente por cuestiones económicas y de políticas públicas en conjunto con el efecto climático, como son las sequías prolongadas o el exceso de lluvias han llevado a la necesidad de reconversión y/o diversificación de este sector tradicional. El ámbito rural, ha buscado entonces alternativas viables para lograr alcanzar una rentabilidad satisfactoria que garantice la sostenibilidad de las actividades rurales.

Paralelamente, entre los habitantes de las ciudades se ha producido una revaloración de lo rural, tendencia estimulada por el crecimiento de la importancia de la ecología como factor de interés en la valoración ciudadana. Esta revalorización se ha considerado como fuente de nuevas demandas desde la ciudad al campo; procurando encontrar alimentos tradicionales y paisajes menos contaminados, entre otros.

El nivel de información y conocimiento que traen los turistas que visitan las zonas rurales, sorprende a los anfitriones locales. Es frecuente observar que los visitantes conocen más sobre los recursos de la zona que los propios residentes.

No se debe olvidar que el turismo rural se desarrolla en un ámbito donde es fundamental la interacción con la población local. Además, el turismo rural se caracteriza por la autenticidad y, en la medida que la misma comienza a perderse, el producto tiende a desvalorizarse. La misma crisis por la que atraviesa el sector en la zona, es la que ofrece oportunidades y sólo aquellos productores que sepan tomarlas a tiempo, lograrán mantener o lograr un mejor posicionamiento.

Este desarrollo no puede darse de manera aislada, el territorio es el que permitirá que los productores triunfen o determinará su fracaso. Según B. García (2005) "las actividades complementarias ofrecidas en el destino turístico son un factor de primer orden para atraer al consumidor; las realizadas en el medio rural se han de caracterizar por ser respetuosas con el medio ambiente, natural y social, y estar basadas en los recursos naturales y culturales existentes en la zona en concreto. El consumidor turístico demanda un turismo a la carta y su selección depende, entre otros atributos, de las actividades complementarias ofertadas."<sup>5</sup>

La creación de productos en estos entornos, considerándolos como la suma de un sinfín de recursos, que van desde los paisajes, monumentos, y tradiciones, hasta la oferta de alojamiento, las actividades de turismo activo o la oferta gastronómica, entre otros, son una oportunidad para beneficiar al entorno rural (Pulido Fernández, 2008). Así, en el ámbito rural han ido surgiendo distintos tipos de turismo o de productos turísticos que pretenden aportar mayor actividad económica y de ocio a los municipios. Todos ellos surgen del aprovechamiento de los atractivos que ya tienen, dándoles un uso alternativo y logrando una identidad que los diferencie.

### 3.3. Turismo rural en Argentina

El turismo rural es un fenómeno relativamente reciente en el mundo y surge como resultado de una conjunción de factores propios de las sociedades postindustriales, en donde las tendencias de consumo recreativo han evolucionado hacia lo que se denomina turismo a la carta (Cánoves et ál., 2004). Los espacios rurales han pasado a diversificar sus usos y uno de ellos es el turístico. Este redescubrimiento de los espacios de interior, y la reconversión del espacio-patrimonio rural para usos turísticos, viene acompañado de la revalorización de aspectos como la autenticidad cultural de los lugares, la revalorización de las raíces y una concienciación medioambiental de las sociedades urbanas (Cánoves, et ál., 2005).

El turismo rural en Argentina puede asumir diversas modalidades de acuerdo a la demanda del turista y a las posibilidades de los oferentes. Estas son: agroturismo, turismo aventura, turismo cultural, turismo de estancia, turismo gastronómico, turismo educativo, ecoturismo, turismo religioso, turismo deportivo, turismo de eventos, turismo de salud, entre otros.

Acorde con la evolución de la actividad a nivel internacional, el turismo rural en el país surge principalmente por dos factores: la crisis sectorial que lleva a los agricultores y ganaderos a buscar otras alternativas y la visualización de una demanda creciente a partir de un sector dinámico como es el turismo.

La crítica situación de una parte del sector agropecuario argentino fue lo que dio impulso al turismo rural, configurándose, en algunos casos, como la única manera viable de mantener sus establecimientos. La diversificación de la agricultura ha sido un patrón que se dio, principalmente, entre los productores de menor escala, quienes, precisamente por producir a menor escala, pierden competitividad para la producción de commodities. Ernesto Barrera (2006) señala que la modificación de la función productiva tradicional, entre las que se encuentra la incorporación de actividades no agrícolas y servicios, surge en

---

<sup>5</sup> García, B. (2005). Características diferenciales del producto turismo rural. *Cuadernos de Turismo*, (15), p.120.

muchos casos, debido a la necesidad de diversificación del riesgo y de generación de ingresos adicionales a los agrícolas. Se produce con ello un aumento de los encadenamientos de la agricultura hacia otros sectores y el aumento de las ocupaciones no agrícolas de los habitantes rurales, incrementándose con ello los niveles de pluriactividad del sector (Craviotti, 2002)

En este contexto es cuando la actividad turística- rural tiene su gran desarrollo, multiplicándose la cantidad de establecimientos que incorporan a sus actividades agropecuarias la posibilidad de readaptar los cascos de las estancias y brindar servicios adecuados y adaptados a la demanda potencial.

Según la clasificación utilizada por SECTUR (2009) , en la Argentina la mayor oferta de establecimientos de turismo rural, está compuesta por el turismo de estancias, con una participación del 40% de la oferta total, seguida por el turismo de bodegas con una participación del 16%. Las chacras-granjas y la oferta de turismo activo en conjunto componen el 25% de la oferta, con igual cantidad de establecimientos. Así, más del 80% de la oferta de establecimientos de turismo rural en la Argentina está compuesta por turismo de estancia, bodegas, chacras-granjas y turismo activo.

Este escenario plantea excelentes posibilidades para los productores de la zona del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, ya que muchos de ellos sin posibilidades de acceder a financiamiento bancario y sin estar actualizados tecnológicamente, han quedado marginados. Sin embargo, tienen una ventaja fundamental con respecto al resto, ya que generalmente estos paisajes son los que menos se han modificado. Consecuentemente, es la propia región y su pasado, la que provee el potencial para el desarrollo futuro. La calidad de un paisaje muy rico en términos históricos, naturales y culturales, proporciona la base del desarrollo futuro de las áreas rurales de la región.

#### **4. Nuevas Modalidades de Turismo Rural: el Oleoturismo**

Desde una perspectiva turística, el mundo rural ha ido reinventándose poco a poco y ofreciendo actividades más concretas y específicas, que satisfacen necesidades mucho más especializadas y focalizadas, para conseguir llamar la atención de un público muy variado, intentando sacar provecho de todas sus peculiaridades y convirtiéndolas en recursos de gran atractivo.

El producto oleoturístico surge del uso alternativo de uno de los productos más importantes y necesarios de la dieta mediterránea, el aceite de oliva, el cual, bien promocionado y gestionado, podría ser capaz de captar el interés turístico de un grupo considerable de personas. El oleoturismo, como explotación turística, surge como una modalidad temática específica, que nace y se extiende, bajo el ejemplo exitoso del enoturismo.

El enoturismo, o turismo basado en el vino, tiene una base muy similar a la del oleoturismo, y es considerado ya por muchos como un producto específico debido a la gran importancia que está adquiriendo en el mercado tanto nacional como internacional. Se basa en un paisaje donde los cultivos de viñedos son protagonistas, y de esta forma se vincula a la cultura vitivinícola. Es así que muchos vinicultores han visto una oportunidad en esta nueva modalidad de turismo y han decidido construir hoteles, abrir sus bodegas de cara al visitante, o hacer visitas a sus viñedos, como un atractivo más. Este tipo de turismo se encuentra muy vinculado con el de salud y belleza pues oferta tratamientos de

vinoterapia, o con el gastronómico pues no deja de ser un alimento, así como con el turismo cultural pues lleva incluida una tradición y un arte, es decir, que aún habiéndose convertido en una modalidad turística concreta, no puede verse de manera independiente respecto al resto, pues existe una gran vinculación entre estos tipos de turismo específicos (Pulido Fernández, 2008).

Al igual que el enoturismo, el modelo de oleoturismo surge con una base gastronómica, pues parte de la idea de que un producto en principio alimenticio como el aceite, puede atraer visitantes a una localidad, ya sea como componente en platos típicos de la zona o para ver cómo se elabora paso a paso; por el paisaje del que se envuelve, pues el turista que decide realizar actividades de oleoturismo es muy probable que se desplace al terreno donde se cultiva y realiza la recolección de la aceituna, viviendo una experiencia en el medio natural; y por la cultura tradicional en la que se produce, pues es una práctica que lleva realizándose durante miles de años a lo largo de la historia, y esto acarrea una conexión estrecha con la etnografía.

Según M. Cobo Aguilera “el oleoturismo es un segmento caracterizado por huir de las grandes masas de personas y por ser respetuoso con el medio ambiente, la cultura o las tradiciones locales. Se refiere a actividades relacionadas con el aceite de oliva combinando visitas, alojamientos, restauración, compras, rutas, etc. Y en definitiva, la difusión de la cultura de este producto”<sup>6</sup>.

“El medio rural es una parte integral de la experiencia oleoturística, ya que el destino incluye paisajes, clima, etc. Un paisaje rural implica también un estilo de vida que refleja una determinada cultura y que contribuye a crear una imagen turística”<sup>7</sup> (Aybar, 2004).

Para M. Cobo Aguilera son muchas las actividades que en los últimos años se han ido creando en torno a este producto como son excursiones a las tierras de cultivos o a olivos milenarios, catas de aceite, degustaciones del producto, visitas a almazaras, etc. Sin embargo, la autora plantea que, “el mayor problema es que todo han sido propuestas descentralizadas, en las que denominaciones de origen, almazaras, empresas del sector, individualmente, han ido desarrollando actividades sin conexión entre ellas”<sup>8</sup>.

Según Millan et al. (2015) se considera como oleoturista a aquella persona que realiza un desplazamiento en su tiempo de ocio, a un lugar distinto al de su residencia habitual, para profundizar en el conocimiento de la cultura del olivo y del aceite, no teniendo que alojarse en un lugar específico, y que realiza alguna/as de las siguientes actividades de turismo a la carta:

- Visita a almazaras<sup>9</sup>, a viejos molinos aceiteros, a antiguas haciendas, a oleotecas y tiendas especializadas o a museos del aceite. Con esta práctica se puede conocer el proceso de producción específico del aceite de oliva.

<sup>6</sup> Cobo Aguilera, M. (2014) Creación de un club de producto oleoturístico en la subbética cordobesa, tesis para acceder al grado de Máster Universitario en Dirección y Planificación del turismo, Universidad de Málaga, p.21.

<sup>7</sup> Aybar, 2004 citado en Molina Moreno, V., Quesada Rubio, J., Ruiz Guerra, I. (2011): Potencial del oleoturismo como diversificación económica del sector cooperativo agrario: el caso español, Revista de Ciencias Sociales, Vol. XVII, No. 3, Julio - Septiembre 2011, p. 536.

<sup>8</sup> Cobo Aguilera, M. (2014), Op. Cit. p.22

<sup>9</sup> Una almazara es el lugar en el que se obtiene el aceite de oliva, a partir de las aceitunas, mediante un proceso en el que interviene maquinaria diversa.

- Visita a la explotación agraria y contemplación de la estética de los paisajes del olivar. Dentro de este apartado, como actividad singular, se pueden destacar también las visitas para contemplar ejemplares monumentales que es posible encontrar en algunas zonas productoras.

- Participación en fiestas del aceite que se celebran en determinadas localidades productoras.

- Conocimiento de las diferentes tradiciones populares vinculadas a la cultura del olivo.

- Participación en actividades gastronómicas con el aceite de oliva como protagonista.

- Recorrido de las rutas vinculadas a las Denominaciones de Origen del aceite de oliva existentes en algunos países (España, Italia, Portugal)

- Asistencia a ferias comerciales relacionadas con la producción del aceite de oliva.

- Conocimiento de las características de otras industrias relacionadas con el olivo y el aceite de oliva (cosmética, conserveras, artesanía de madera, aceitunas aderezadas, etc.).

A nivel mundial España forma, junto a Italia, Grecia, Francia y Portugal, el núcleo de los países tradicionalmente productores de aceite de oliva, base de la economía de muchas regiones y, además, sostén de su equilibrio ecológico.

En España son varias las zonas que están desarrollando iniciativas para poner en valor el oleoturismo y que las visitas de turistas complementen la propia actividad industrial y agrícola que ya desarrollan las zonas productoras de aceite. En concreto, el oleoturismo en España se puede practicar en Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura y Castilla La Mancha, a través de diferentes rutas que estructuran toda la oferta turística vinculada al aceite de oliva. Un destino para destacar es Jaén, el principal productor de aceite de oliva español. Jaén cuenta con varias de las mejores propuestas de oleoturismo de España. Entre ellas se pueden destacar rutas del olivo en las que se visita el museo del aceite, talleres de cata, visitas culturales, oferta de olivaterapia en balnearios, usando este producto como exfoliante y envolviendo la piel con él para hidratarla, así como su uso en varios spas de la zona en distintos tratamientos, etc. Uno de los packs más organizados que tienen lugar en esta provincia viene de la mano de una de las almazaras de más prestigio a nivel mundial y productora de uno de los mejores aceites de España, Oro de Bailén. Las actividades que ofrecen son diversas: un desayuno molinero, una visita guiada a la almazara donde el turista puede apreciar el proceso de producción desde la recepción del fruto hasta su envasado, una degustación de sus aceites, una visita guiada por las fincas, donde pueden ver cuál es el trato que recibe el fruto y el cuidado que requiere o un almuerzo donde el protagonista vuelve a ser el aceite de oliva virgen extra.

Otro ejemplo interesante, es el de las islas Baleares, donde el gobierno ha querido incentivar este tipo de atractivo turístico con el nombre de "Oleoturismo de Mallorca. El arte de la naturaleza". Esta isla se caracteriza por disponer de olivos centenarios en la sierra Tramontana, los cuales a día de hoy tienen un gran valor histórico y paisajístico y son considerados obras de arte dignas de ser observadas. Así pues, partiendo de esto nace este proyecto donde se combina paisaje, cultura, gastronomía y entretenimiento. El turista que opta por esta opción tendrá la oportunidad de conocer algunos de estos olivos con más

de 500 años de antigüedad, visitar almazaras tradicionales, restaurantes con cocina tradicional donde el aceite de oliva es el principal protagonista.

En el caso de Italia existen muchas variedades de aceite de oliva cuyo sabor se ve influenciado por las condiciones climáticas, tipo de suelo, el modo de cultivo y cosecha del propio país. Así pues, también desde esta zona se están comenzando a realizar actividades turísticas en torno a este fruto. Olivitalia y su proyecto de “Adopta un Olivo Italiano” invita al visitante a conocer el camino del aceite, experimentando un viaje para todos los sentidos, disfrutando de la campiña y de sus olores. Asientan esta experiencia en el turismo rural guiado por la naturaleza y por las etapas del cultivo del olivo. Proponen un fin de semana en el que se seguirían los pasos de la poda, la labranza, la recolección de las aceitunas, mostrándoles cómo trabajan los campesinos y el empeño que ponen en el trato del fruto, además de rutas y paseos por los molinos o degustaciones de la cocina local de las distintas regiones italianas. En definitiva, permiten combinar en el mismo día una experiencia directa con la aceituna, el descubrimiento del territorio y la cultura local y degustar los auténticos sabores de la tradición (Olivitalia, 2014 citado en Cobo Aguilera, M., 2014).

En Argentina, así como el mundo de la vitivinicultura se amalgamó muy bien con el turismo y generó grandes emprendimientos de enoturismo, el aceite de oliva, también trasciende las fronteras de la mera producción para dar la nota en emprendimientos que se ligan al turismo, y a la comunicación de toda una cultura milenaria que en Mendoza encontró una cuna más que rica. Además, se instaló en la sociedad como producto con notables beneficios para la salud: de efecto antioxidante, beneficioso para la piel y protector del sistema cardiovascular, entre otras cualidades.

Es así que, en el año 2000, la Fundación Seminare<sup>10</sup> comenzó a trabajar para ayudar a los productores a través de diversas actividades de promoción. Lo hizo de forma similar a como se realizó con el turismo del vino, aunque en el caso del aceite de oliva, con el énfasis puesto no tanto en la producción sino en la gastronomía. Las propuestas que esta entidad organiza para recuperar el valor de la cultura olivícola en la provincia abarcan diversas áreas: patrimonial, religiosa, económica, turística, cultural y de capacitación. Entre ellas se encuentra la creación de una Ruta del Olivo, que incluye diversos restaurantes que ofrecen menús elaborados con aceite de oliva y aceitunas. Además, deben poner a disposición de sus clientes al menos tres marcas de aceite en sus envases originales. Esta ruta de la gastronomía olivícola se desarrolla habitualmente desde el 9 de julio hasta el 21 de setiembre, cuando está disponible la nueva producción. El circuito incluye locales gastronómicos, industrias y olivos patrimoniales, pero no se trata de un recorrido fijo, a la manera de los Caminos del Vino, sino que varía de acuerdo a la temporada.

La provincia de Córdoba también se presenta como promisorio para el desarrollo del oleoturismo. El recorrido puede comenzar en Cruz del Eje, donde cada año se organiza en la primera quincena de febrero la Fiesta Nacional del Olivo, además de exposiciones de agroindustria que incluyen a este noble árbol

---

<sup>10</sup> La fundación Seminare nació como una entidad de educación y salud, asociada a dos institutos médicos. Allí comenzaron a estudiar los beneficios para la salud del consumo de aceite de oliva y su directos, bioquímico de profesión, decidió dedicarse a rescatar la cultura del olivo.

como protagonista y revelan la sólida tradición de la producción aceitera en tierra cordobesa.

En la región se pueden recorrer los olivares y visitar las distintas industrias aceiteras, donde se brinda degustación y una explicación del proceso de elaboración del aceite extra virgen y orgánico. De hecho, en Cruz del Eje se encuentra el mayor olivar de Sudamérica en un solo bloque, con unas 1200 hectáreas en producción, y sus numerosas fincas conforman una interesante Ruta del Olivo provincial que incluye a localidades como San Nicolás y Paso Viejo, ideales para disfrutar del turismo rural. Entre las principales productoras se encuentran Soliva, Cuenca del Sol, Roberto Álvarez, Olivares San Nicolás y Fábrica La Cartuja, que ofrecen degustaciones de aceitunas y aceites, demostraciones de elaboración y visitas guiadas a las plantaciones.

El otro foco productivo olivícola está en el valle de Traslasierra, al pie de las montañas que vinculan San Luis con Córdoba entre paisajes de un verde excepcional. Una de las fincas más conocidas en esta región es Olium, que cultiva aceitunas con métodos orgánicos en más de 20 hectáreas. Todo el proceso se realiza in situ: la cosecha a mano en el momento ideal de madurez del fruto; la recepción y el lavado de las olivas; la molienda y el batido en frío que darán el primer aceite. El último paso es la extracción, cuando se separa el aceite del resto de la fruta. Olium ofrece visitas a las instalaciones, explicación del proceso de obtención de un aceite extra virgen, degustación de productos y venta directa al visitante. Siempre en el valle de Traslasierra, se puede visitar también Sierra Pura, una finca de 42 hectáreas que nació en el año 2004 y hoy cuenta con más de 12.500 olivos plantados y alimentados gracias a un sistema de riego por goteo. En Sierra Pura, que está desarrollando un auténtico programa de oleoturismo, se ofrece una visita guiada gratuita a la plantación, que los responsables de la finca describen como una “experiencia multisensorial” de unos 50 minutos de duración. Después del recorrido, hay una cata en la que guías especializados enseñan a reconocer los diferentes sabores del aceite de oliva y recomiendan los maridajes para cada variedad.

Otra provincia donde también se produce el aceite de oliva es San Juan que continúa dando pasos firmes para consolidar el rol del olivo y del aceite de oliva en la economía provincial y proyectarlo al ámbito nacional e internacional, siendo una de sus iniciativas relevantes la organización de ArgOliva. Este es un Encuentro Olivícola Internacional donde se dictan cursos de cata y maridajes, clases de cocina y rondas de negocios.

#### **4.1. El oleoturismo en el Sudoeste Bonaerense**

De los 42 establecimientos dedicados al cultivo de olivos en la zona de estudio hay sólo cuatro que hasta el momento han comenzado con alguna actividad incipiente que se puede enmarcar dentro de las mencionadas como oleoturismo.

Para caracterizar la actividad de oleoturismo se realizó una entrevista a los responsables de los establecimientos dedicados a esta actividad en el área de estudio. A continuación se presenta la información obtenida del trabajo de campo.

Finca Oliva Olivos es una empresa familiar, que produce aceite de oliva y productos artesanales. Durante todo el año, abre su tranquera los fines de semana, feriados y también con eventos privados.

En el casco de la finca, se encuentra la Casa de Té & Bistró, que ofrece una propuesta diferente a la hora de la merienda, con servicios de té en hebras, con amplia variedad de exquisiteces caseras, hechas para el disfrute de una tarde o los ahumados y frutos de la huerta para compartir una picada a la caída del sol.

En el período de cosecha, ofrece jornadas especiales donde se instruye a los participantes sobre los métodos de cosecha y extrusado. Mientras se ofrece un almuerzo o merienda, se procesan las aceitunas, así el visitante se lleva a la casa el aceite que cosechó. El equipo Finca Oliva Olivos, guía al visitante por el predio explicando las bondades del olivo como árbol, y los beneficios para el cuerpo y el medio ambiente. Cuenta también con una granja en crecimiento, donde los chicos pueden alimentar y estar en contacto con caballos, corderos, patos, conejos, entre otros.

La Finca La Comarca está ubicada en el partido de Coronel Dorrego y es la concreción de los anhelos de tres emprendedores de la región unidos por el conocimiento personal y una gran amistad de años que deciden apostar a una nueva actividad ligada a la tierra y a la producción. En el año 2007 se concreta la compra del campo donde se desarrolla en la actualidad el emprendimiento.

Ofrece acompañamiento de personal especializado para descubrir cada secreto de los olivos, recorriéndolos a través de un camino flanqueado por jóvenes viñedos de las variedades Malbec, Merlot y Sirah. Una vez dentro se comparten conocimientos y vivencias en el Vivero Olivícola, único en la región, conociendo en profundidad el origen y procesos utilizados para lograr un excelente Aceite de Oliva Extra Virgen y numerosos productos derivados, dulces caseros, etc. que se degustan al finalizar el recorrido, en el Restó Boutique "Arbequina".

Si bien finca La Comarca abre sus tranqueras y ofrece diferentes alternativas durante todo el año es de destacar el programa de otoño, época de cosecha, donde propone el programa "Cosechar sueños con nosotros". El mismo se realiza sábados y domingos se puede disfrutar de un paseo guiado por el olivar, donde a cada paso el visitante descubrirá todos los secretos del mundo de la olivicultura y cosechará aceitunas para poder elaborar su propio "Aceite de Oliva" y aprender todo lo referente a su proceso productivo. También se proponen estas actividades para colegios y jardines adaptándolas a los requerimientos y edades de cada grupo.

La Estancia Don Gastón es un establecimiento agropecuario con una gran plantación de ejemplares de olivos en plena producción, de los cuales se obtiene aceite de oliva, que se comercializa con marca propia: Olio Pampa Aceite De Oliva Artesanal. También se dedica a la cría de equinos para práctica de polo.

Dentro de las propuestas que ofrece se puede observar y participar de las actividades de la producción olivícola según la época del año, como así también de la actividad de polo desarrollada en el establecimiento.

El entorno es también propicio para el avistaje de aves, caminatas, cabalgatas y paseos en carruajes antiguos. La estancia ofrece también cosmética basada en el aceite de oliva. Es atendida por sus dueños e integra junto con otros siete establecimientos el circuito turístico "Los Olivares" de Cnel. Dorrego<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> El Circuito turístico Los Olivares está formado por un grupo de emprendedores de los Partidos de Cnel. Dorrego y Monte Hermoso, bajo el asesoramiento técnico brindado por Estación Experimental INTA – Barrow. El eje de la propuesta trabaja con el turismo rural desde

La Finca Rumaroli nace en octubre de 2004 como una empresa familiar dedicada a la olivicultura. La finca de 80 has. está ubicada en Ruta 3 Km. 591 y Ruta 72 en Cnel. Dorrego Prov. de Bs. As.

Entre los años 2006 y 2008 se comienzan a elaborar los primeros aceites, con una máquina alquilada. En el frente de la finca hay un puesto móvil de venta donde se promociona el aceite, su calidad, la finca y los principios de los mismos. El trabajo de cosecha, traslado, lavado, prensado, centrifugado, y almacenamiento se realiza dentro de las doce horas de cosechado el fruto. Todo lo producido se comercializa dentro del año de cosecha.

Finca Olivícola Rumaroli entiende que “al cosechar las aceitunas en su justa maduración, fresca y limpia hace del producto la diferencia de calidad, Acompañan la venta con folletería de información, así como las bondades del aceite de Oliva virgen Extra en el cuidado de la salud”<sup>12</sup>.

La ubicación de privilegio que tiene la finca facilita su comercialización. Es así que la Cámara Sur Oliva<sup>13</sup> acaba de certificar a los productos como Costa Ventana por encontrarse entre el mar y Sierra de la Ventana, un verdadero orgullo familiar y para la zona de Coronel Dorrego.

La finca se abre al turismo en cualquier época del año previa consulta, pero se recomienda hacerlo en diferentes épocas en función de las actividades que se realizan: durante abril, mayo, junio y julio época de poda, agosto y septiembre fumigaciones, octubre y noviembre floración, a partir de diciembre cuaje y a partir de abril cosecha y elaboración.

En el siguiente cuadro se sintetiza la información referida a las actividades de oleoturismo que ofrecen los establecimientos analizados.

Cuadro 2: Actividades de Oleoturismo en el Sudoeste Bonaerense

Actividad/Establecimiento	Finca Oliva Olivos	Estancia Don Gastón	Finca Rumaroli	La Comarca
Visita para conocer el proceso de producción del aceite de oliva.	Si	Si		Si
Paseo por rutas vinculadas a las Denominaciones de Origen del aceite de oliva				
Asistencia a ferias relacionadas con la producción del aceite de oliva.	Si	Si		Si
Conocimiento de las características de otras industrias relacionadas (cosmética, conservas, etc.).		Si (cosmética)		
Participación en actividades gastronómicas con el aceite de oliva como protagonista.	Si	Si	Si	Si
Conocimiento de las tradiciones vinculadas a la cultura del olivo.	Si	Si	Si	Si

la revalorización de las plantaciones de olivos y un entorno natural de mar y sierras. Ofrecen diferentes alternativas turístico-recreativas (días de campo, caminatas, paseos en carruajes, alojamiento en estancias y posadas, práctica de polo, pesca, degustación de productos regionales, etc.).

<sup>12</sup> <http://dorregoturismo.com.ar/inversiones/olivicultura/finca-rumaroli.html>

<sup>13</sup> Cámara Olivícola que agrupa a los productores del sur de la provincia de Bs. As.

Participación en fiestas del aceite que se celebran en localidades productoras.		Si	Si	Si
---	--	----	----	----

Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.

Es de destacar que en la región se celebra desde hace siete años la “Fiesta Provincial del Olivo”. La misma se realiza a mediados del mes de abril en la localidad de Coronel Dorrego. Allí se promociona, muestra y ofrece esta producción alternativa que significa un gran orgullo para la localidad, que por las características de suelo y clima de este distrito, ha ocupado un lugar preponderante no sólo a nivel nacional sino internacional. Entre las actividades que se llevan a cabo en el marco de la misma se pueden destacar charlas técnicas, concursos de platos y espectáculos artísticos. Durante toda la fiesta hay stands de venta de comidas de colectividades y el aceite de las empresas locales, se pueden recorrer los establecimientos del circuito turístico Los Olivares y conocer la producción de firmas aceiteras.

De las entrevistas realizadas se desprende que la inclusión de la actividad turística en los establecimientos requirió de algunos cambios tanto en la calificación del personal ocupado como en el equipamiento e instalaciones. A manera de síntesis, en el cuadro 3 se presentan algunos de los efectos de la introducción del oleoturismo en el funcionamiento de las firmas visitadas.

Cuadro 3: Efectos de la Introducción del Oleoturismo

Dimensión	Efectos
Instalaciones	Mejoras edilicias para recibir turistas y que puedan participar de las actividades de producción del aceite de oliva.
Entorno	Parquización y presentación de flora y fauna
Personal Ocupado	Incorporación de personal calificado en turismo para explicar la actividad.
Competencias en el trabajo	Capacitación en atención al cliente
Ingresos	Variable-(en dos casos muy importante y en los otros dos mínimo)

Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.

## 5. Reflexiones finales

La necesidad de encontrar alternativas de diversificación económica para muchas localidades ubicadas en zonas olivareras y que presentan un alto grado de dependencia del sector primario, junto con las nuevas tendencias, surgidas en el sector del turismo, otorgan un papel especialmente relevante a aquellas actividades que permiten capturar la esencia de la cultura que rodea al mundo del olivo y del aceite de oliva. Se trata de prácticas turísticas con las que diversificar las actividades económicas en el medio rural, vinculando la puesta en valor de los paisajes del olivar con la promoción del desarrollo rural y regional: la generación de empleo, la fijación de la población, la creación de cooperativas y la preservación de los paisajes del olivar y del patrimonio cultural asociado a los mismos.

El oleoturismo representa una nueva propuesta para disfrutar del tiempo libre que conjuga cultura, naturaleza y gastronomía. Es una forma de difundir el modo de vida de la tierra, las bondades del aceite de oliva y de disfrutar de todo lo relacionado con el olivo.

Además, dinamiza las actividades económicas tradicionales y revaloriza las características culturales locales, aportando alternativas reales de empleo en zonas rurales. Se trata pues de un complemento económico, sobre todo, cuando la producción de aceite deja de ser rentable.

En el SO bonaerense si bien el turismo rural y la olivicultura se desarrollan desde hace bastante tiempo, es en el último decenio donde ha cobrado interés el oleoturismo, incrementándose de a poco el número de visitantes que optan por esta modalidad. La incorporación del oleoturismo a las actividades tradicionales de los establecimientos se presenta como una oportunidad para reutilizar y poner en valor construcciones en desuso o subutilizadas, y disminuir la pérdida del patrimonio natural, cultural y artístico de los espacios rurales, así como también una posibilidad para los productores agropecuarios de diversificar sus ingresos.

Los establecimientos visitados que han decidido innovar con el oleoturismo coinciden en afirmar que la introducción del mismo ha sido beneficiosa para mantener las instalaciones y su entorno, mejorar la capacitación del personal e incluso aumentarlo. Esta actividad ha tenido también efectos positivos, aunque de manera muy variable entre una firma y otra, en la generación de ingresos.

En definitiva, el oleoturismo es un producto turístico con gran potencial de crecimiento que puede favorecer el desarrollo económico y territorial del SO bonaerense y constituirse en una oferta turística de calidad que dé respuesta a las expectativas de los visitantes. Para avanzar en el tema se prevé en investigaciones futuras realizar un estudio de demanda que permita caracterizar la demanda turística existente y estimar la demanda potencial, realizando encuestas a los oleoturistas que han visitado los establecimientos analizados en este trabajo.

## 6. Bibliografía

BARRERA, E. (1997). Turismo Rural en la Patagonia. Situación actual y sugerencias para su desarrollo. Informe preparado para la Secretaría de Turismo de la Nación luego de un relevamiento realizado en la región.

BARRERA, E. (1998) Situación del turismo rural en la República Argentina. Montevideo: CINTENFOR/OIT.

BARRERA, E. (2006) Ernesto. Turismo Rural: Nueva ruralidad y empleo rural no agrícola. Montevideo: CINTENFOR/OIT.

BLANCO, M. y RIVEROS, H. (2004). Las rutas alimentarias una herramienta para valorizar productos de las agroindustrias rurales. El caso de la Ruta del Queso Turrialba (Costa Rica). Toluca: Congreso Agroindustria Rural y Territorio -ARTE-, Toluca (México). En línea: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=2767835&pid=S1515-5994201000020001400005&lng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=2767835&pid=S1515-5994201000020001400005&lng=es)

CALS, J; CAPELLA J; VAQUÉ, E. (1995): "El turismo en el desarrollo rural de España, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación". Madrid (España).

CÀNOVES, G. et al. (2004): «Rural tourism in Spain: an analysis of recent evolution». *Geoforum*, nº 35, 755-769.

CANOVES, G., HERRERA, L. y VILLARINO, M. (2005). Turismo rural en España: paisajes y usuarios, nuevos usos y nuevas visiones. *Cuadernos de Turismo*. (15), 63-76.

COBO AGUILERA, M. (2014) Creación de un club de producto oleoturístico en la subbética cordobesa, tesis para acceder al grado de Máster universitario en dirección y planificación del turismo, Universidad de Málaga, en línea: <http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/8085/TFM%20M%C2%AA%20del%20Carmen%20Cobo%20Aguilera.pdf?sequence=1>

CRAVIOTTI, C. (2002) Cambios de la modalidad de trabajo: de la producción agraria a la prestación de servicios turísticos. *Estudios del Trabajo* Nro.24, 117-136.

GARCIA, B. (2005). Características diferenciales del producto turismo rural. *Cuadernos de Turismo*, (15), 113-133.

MELIÁN A., MILLÁN G. y LÓPEZ T. (2008) Vinos con denominación de origen. La Denominación de origen de Alicante. *Revista Viticultura y Enología Profesional*, (114), 5-15. ISSN 1131-5679

MILLÁN, G., AGUDO, E. y MORALES, E. (2011). Análisis de la oferta y la demanda de oleoturismo en el sur de España: un estudio de caso. *Cuadernos de Desarrollo Rural*. 8 (67): 181-202.

MILLÁN, G., AMADOR HIDALGO L. y ARJONA FUENTES J. (2015) “El oleoturismo: una alternativa para preservar los paisajes del olivar y promover el desarrollo rural y regional de Andalucía (España)” *Revista geografía Norte Grande*. no.60:195-214

MOLINA MORENO, V., QUESADA RUBIO, J., RUIZ GUERRA, I. (2011): Potencial del oleoturismo como diversificación económica del sector cooperativo agrario: el caso español, *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, Vol. XVII, No. 3, Julio - Septiembre 2011, pp. 533 – 541

PICARDI S. Y OBIOL L. (2011): Desarrollo territorial sostenible: la ovicultura en el sudoeste de Buenos Aires, Argentina, *Trayectorias* Año 13, NÚM. 32 enero-junio 2011

PICARDI S. Y OBIOL L. (2014): Aceite de oliva argentino y un nuevo actor: el sudoeste bonaerense, EDIUNS.

PULIDO FERNÁNDEZ, J. (2008). El turismo rural. Estructura económica y configuración territorial en España. Madrid: Síntesis S.A.

RECA, L. y PARELLADA, G. et al. (2001) El sector agropecuario argentino: aspectos de su evolución, razones de su crecimiento reciente y posibilidades futuras. Argentina: Editorial Facultad de Agronomía.

TOSELLI, C. (2006) Algunas reflexiones sobre el turismo cultural. Revista de Turismo y patrimonio cultural: Pasos. Vol.4, Nro.2, 175-182. En línea: [http://www.usal.edu.ar/archivos/ima/otros/a\\_ocio-02.pdf](http://www.usal.edu.ar/archivos/ima/otros/a_ocio-02.pdf).

### **Páginas Web**

<http://archivo.losandes.com.ar/notas/2011/11/4/ruta-aceite-oliva-604399.asp>

<http://www.fincalacomarca.com/#!/turismo/c1e3w>

<http://dorregoturismo.com.ar/inversiones/olivicultura/finca-rumaroli.html>

<http://circuitoturisticoosolivares.blogspot.com.ar/2013/03/blog-post.html>

<http://www.olivitaliaslowtour.com/it/>

## **Diversificación productiva, políticas públicas y cambio institucional en la Provincia de Misiones desde los inicios del último siglo a la actualidad**

Juan Diego Carmona<sup>1</sup>  
Horacio Simes<sup>2</sup>

### **1. Introducción**

En el presente trabajo analizamos los procesos de diversificación productiva de la provincia de Misiones y la participación que han tenido las políticas públicas y las estructuras institucionales públicas en las mismas. En particular, nos concentramos en la evolución de la estructura productiva del territorio desde finales del siglo XIX y hasta la actualidad.

Para ello, nos hacemos eco de la discusión doctrinaria que debate acerca del rol e importancia actuales de la política industrial. Mientras una corriente de análisis considera que la política industrial ha perdido importancia en el conjunto de políticas económicas, otros autores consideran que la referida política ha desempeñado un papel importante en las economías y que, en todo caso, lo que necesita es hacerla más efectiva, teniendo en consideración los requisitos necesarios a tal fin. Ésta última aseveración es representativa del pensamiento de autores como Rodrik y Hausmann, y es la línea de análisis en la que se inscribe el presente estudio.

En ésta dirección, partimos de las hipótesis planteadas por Rodrik (2011), según las cuales el éxito en los procesos de diversificación productiva requiere de una participación activa del Estado, lo que permite sortear problemáticas como las planteadas por los costos de información y coordinación. Siguiendo al mismo autor, indagamos sobre las características de las políticas industriales implementadas y el impacto de las mismas en la estructura productiva de la provincia.

En las primeras secciones realizaremos una introducción a las perspectivas teóricas adoptadas respecto a estructura productiva y diversificación productiva, así como una breve caracterización histórica de la estructura productiva tradicional de la provincia de Misiones. Esta sintética caracterización comienza con la federalización de la provincia y la presentación de los cultivos que se constituyeron como principales hasta mediados del siglo XX. En las secciones posteriores, focalizamos el análisis tanto en la evolución de los sectores tradicionales, como en la de aquellos que fueron impulsados con posterioridad, abarcando todo el período objeto de análisis. Finalizamos el trabajo, presentando nuestras valoraciones relativas al rol de las políticas

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Misiones –  
carmona.juandiego@gmail.com

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Misiones - horasim@hotmail.com

públicas y su impacto en la matriz productiva y en los procesos de diversificación.

## **2. Diversificación productiva y políticas públicas. Un acercamiento a los modelos de análisis**

Según lo menciona Rodrik (2005, 2011) en un análisis sobre los patrones de diversificación y concentración de las economías, Imbs y Wacziarg (2003) encuentran la siguiente dinámica evolutiva: a medida que los países se desarrollan desde niveles bajos de ingresos, sus estructuras productivas se diversifican; luego, llegado un determinado nivel de ingresos elevados, las estructuras productivas inician un proceso de concentración. El mismo patrón de comportamiento puede encontrarse en Klinge y Lederman (2006) respecto del valor de bienes exportables. Según Rodrik (op.cit.), estas conclusiones contradicen las aseveraciones de las teorías de las ventajas comparativas, puesto que desde ésta última perspectiva, lejos de diversificarse en las etapas iniciales de crecimiento, las economías tendrían que tender a la especialización creciente. ¿Qué es lo que explica, entonces, tal comportamiento observado en la diversificación productiva de ciertos países? En palabras de Rodrik: “¿Por qué para algunas economías es más fácil diversificar productos tradicionales en no tradicionales y hacer que la progresión siga su camino? (op.cit.: 157).

La explicación, según el autor, no puede encontrarse solamente en razones como las ventajas comparativas en la dotación de capital humano, o la calidad institucional<sup>3</sup>, sino que, al encontrarse involucrados también factores idiosincráticos, la respuesta debe provenir del ámbito de las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos. Estas intervenciones gubernamentales permiten abordar los problemas de externalidades en materia de coordinación y de información, que los mercados libres no se encuentran en condiciones resolver. Las externalidades de coordinación tienen relación con las economías de escala y las inversiones que deben realizarse en todo el proceso de la cadena de valor –en la que la inversión se inserta-. Las externalidades de información se relacionan con las acciones necesarias para descubrir los costos de las actividades nuevas (condición que impide que se tenga conocimiento de los posibles costos).

En toda actividad nueva, dadas la existencia de las referidas externalidades, las nuevas inversiones resultarán desincentivadas.<sup>4</sup> De ésta manera, a los efectos de promover las inversiones en actividades nuevas, el Estado habría de seguir dos caminos diferentes, según se trate de externalidades de información o de coordinación. En el caso de las primeras, la política adecuada resulta ser el subsidio a las inversiones nuevas, mientras que en el caso de las segundas, la participación estatal requiere llevar adelante, o promover, acciones como las

<sup>3</sup> Tales han sido los casos de Taiwán, Pakistán, Chile o Colombia que han desarrollado importantes industrias de productos cuyo despegue no se puede relacionar a las ventajas comparativas pre-existentes en dichos territorios.

<sup>4</sup> Invertir en nuevas industrias implica asumir compromisos sobre costos que no se conocen y sobre una cadena de valor que posiblemente no se encuentre adecuadamente integrada. En el primero de los casos, se presenta el siguiente escenario: el empresario que fracasa, asume todos los costos de la aventura, mientras que si triunfa, socializa rápidamente las ganancias (a través de un proceso de imitación no controlado –particularidad de los países en desarrollo-). Por otra parte, una cadena de valor no integrada eficazmente atenta contra el éxito de todo nuevo proceso productivo (Rodrik, op cit).

garantías de inversión<sup>5</sup>. En cualquiera de los casos las políticas públicas deben estar dirigidas a actividades, y no a sectores (Rodrik, op.cit.).

Siguiendo el marco analítico de Rodrik, nos adentramos en el estudio de los procesos de diversificación de la estructura productiva de la provincia de Misiones. Con ello, intentamos conocer el rol de las políticas públicas implementadas, los tipos de herramientas utilizadas y las formas en que fueron aprovechadas ciertas ventajas comparativas del territorio e impulsados los procesos de diversificación.

### **3. La gestación y evolución de la estructura productiva de Misiones: inmigraciones, cultivos tradicionales y diversificación.**

Existe una marcada y fuerte influencia histórica en la estructura productiva de la provincia de Misiones. Desde la federalización del territorio, la estructura productiva misionera se viene gestando y consolidando. Mientras las bases siguen siendo las mismas, en el camino, la diversificación de la estructura se ha dinamizado. No se han percibido grandes cambios; la estructura heredada hasta el momento mantiene fuertes sus cimientos. La misma es producto de una mezcla de factores relacionados principalmente al contexto natural y a la acción gubernamental (Basualdo y Castillo, 1995).

La configuración productiva se inicia con el re-poblamiento del territorio a partir de 1897. El principal rasgo de la ocupación en la época residió en el importante arribo de inmigrantes europeos (polacos, ucranianos, daneses, alemanes, austríacos, entre otros). A éste proceso inicial impulsado por el Estado, le siguió el proceso conocido como Colonización Privada (Zouvi, 1991: 18) profundizado en los inicios del siglo XX -la etapa de ocupación territorial va concluyendo a finales de 1920 (Freaza, 2007)<sup>6</sup>-. En ésta etapa, la estructura productiva de la provincia se componía principalmente por explotaciones minifundistas, en las que se encontraban preeminentemente la producción de yerba mate y madera, ambas en su estado natural. Luego, se incorporan a la matriz productiva cultivos como el tung (a partir de la década del '30), y la foresto-industria (a partir de los años '40), junto a otras producciones entre las que se destacan el tabaco, el té y los cítricos. De ésta manera, mediando el siglo XX se configura la estructura productiva misionera, bajo los rasgos distintivos que perduran aún en la actualidad.

En las secciones siguientes abordaremos tanto el análisis del origen y evolución de este conjunto de cultivos, como el de otros que también han presentado un incremento en su participación relativa en términos de diversificación intra o extra sectorial.

#### **3.1. Sector Forestal**

La columna vertebral de la economía misionera es, desde el siglo XIX, el sector forestal. Numerosos autores marcan el comienzo del sector en su etapa extractiva<sup>7</sup>. Cumplidas algunas décadas del siglo pasado, comenzó la

---

<sup>5</sup> Rodrik menciona el caso de garantías de éste tipo implementadas en Corea del Sur.

<sup>6</sup> Otra forma de ocupación reconocida por la literatura es la ocupación espontánea (Rodríguez, 2014)

<sup>7</sup> El territorio misionero contaba con selva en sus dos terceras partes cuando comenzó la tala indiscriminada de bosques nativos (en la actualidad, apenas alcanza el tercio).

reforestación de ciertas variedades de madera (Izuieta, Dossier). En la década de 1940 se iniciaron las plantaciones para producir celulosa, con empresas como Celulosa Argentina SA -cuya fábrica comienza a andar en 1956- (Mastrangelo, 2012).

Desde el marco normativo, en 1948, se sancionaba la Ley Nacional de Defensa a la Riqueza Forestal, en donde se crea la Administración Nacional de Bosques –institución de coordinación sectorial–. El apoyo del marco jurídico y las obras de infraestructura necesarias (Schvorer, 2013), ayudaron al sector a calar hondo en la estructura productiva misionera.

El Estado también se hizo presente en su rol de empresario con la creación de Papel Misionero en 1961, cuya planta provincial de elaboración de papel de fibra larga se comienza a construir en 1970 (Mastrangelo, 2012). El sector forestal profundiza su diversificación intra-sectorial con la fabricación de pasta celulósica, papel y cartón, agregando valor y dinamizando la economía misionera.

En 1976, se crea la Facultad de Ciencias Forestales dependiente de la Universidad Nacional de Misiones en la ciudad del Eldorado, en el centro de la zona forestal de la provincia.

Para fines del siglo XX, el sector en su conjunto proporcionaba cerca del 15% del PBG provincial (Plan de Tecnología Regional, 2009). Según datos del INDEC, en el año 2000 el 55% del total de las exportaciones provenían del mismo sector, convirtiéndolo en el principal complejo exportador de la provincia. El sector también resulta de gran importancia para el país, dado que Misiones tiene el 42% de toda la superficie nacional plantada<sup>8</sup>.

Antes de arribar a su fin, el ciclo neoliberal promovió un cambio de legislación en el sector: el Régimen de Promoción Forestal. Se ampliaron los incentivos al mantenimiento, manejo, riego, protección, cosecha, investigación, desarrollo e industrialización de la madera, así como también beneficios impositivos y estabilidad fiscal (Mastrangelo, 2012). Las consecuencias tendrán cabida luego; ya entrando en el siglo XXI y bajo diferentes condiciones macroeconómicas.

La promoción fiscal, créditos, exenciones impositivas, inversión pública y regulación sobre este sector, lo marcan como uno de los sectores estratégicos elegidos por el Estado, según aseveran Basualdo y Castillo (1995). Estas políticas de regulación y fomento repercutieron en la sustentabilidad y dinamización del sector, promoviendo la diversificación con la foresto industria.

Es indudable el aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrecía y ofrece el suelo misionero. No obstante, el desarrollo de diversas ramas al interior del sector –foresto industria, silvicultura–, contaron con el apoyo de la acción gubernamental y el aprovechamiento de factores alejados de las ventajas comparativas pre-existentes. Atendiendo a los factores ideosincráticos, se han sorteado la ausencia de marco legal, de marco regulatorio, de infraestructura adecuada, de capacidad instalada, de capital humano, etc.

La diversificación del sector, tiene camino por delante. Desde el Estado provincial, no se han dejado de lado las políticas de coordinación, información, fomento e incentivos. El Plan Maestro Forestal en 2002, Régimen de Bosques

---

<sup>8</sup>Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Misiones (IPEC). Gran Atlas de Misiones 2012. Disponible en [www.ipecmisiones.com](http://www.ipecmisiones.com).

nativos y promoción de sostenibilidad en 2011, el Plan de Promoción Forestal también en 2011<sup>9</sup>.

Los incentivos receptados por el sector forestal misionero, han propendido a la dinamización de la estructura de costos, han buscado el incremento de la eficiencia y la provisión de los eslabones de la estructura, también se ha avanzado en la formación de reglas de juego e institucionalidad, así como también se ha dotado de nuevos actores institucionales del sector.

### 3.2. Yerba Mate

Uno de los sellos distintivos de la provincia es la Yerba Mate. Misiones es la principal productora de este cultivo, y comparte podio con el norte de la provincia de Corrientes. En conjunto satisfacen la totalidad de la demanda interna de Yerba Mate. Consumo interno que oscila entre el 80% y el 90% de la producción misionera (ICEP UNaM, 2007). El excedente se destina al mercado externo.

Según datos del Ministerio del Agro y la Producción, en 1970 la producción yerbatera alcanzaba las 82.212 toneladas. Transcurrida una década, el sector alcanzó la producción de 130.732 toneladas<sup>10</sup>. A los inicios de la década del '90 rondaba las 150 mil toneladas. Esta década de 1990, se caracterizó por un crecimiento inusitado de la producción yerbatera, y en el año 2000 trepó hasta cerca de las 600 mil toneladas, descendiendo luego por la regulación del sector.

Similar camino al recorrido por el sector maderero, fue el transitado por el sector yerbatero. Inició con la explotación de yerbales naturales (Relevamiento Yerbatero, 2002). La acción gubernamental aparece institucionalizada en 1926 mediante decreto provincial. En esta normativa, se establecía que para la venta de nuevas tierras se volvía obligatorio cultivar yerba mate (Schvorner, 2013), imponiendo a su vez la limitación de 25 hectáreas como máximo.

Más adelante, en 1935, con la creación de la Comisión Reguladora de la Producción y Comercialización de la Yerba Mate (CRYM), el Estado provincial se erige como articulador de la estructura intra-sectorial, y como dinamizador del mercado de la yerba mate (Magán; 2008). Durante la etapa neoliberal, en 1991, en el paradigma del achicamiento del Estado (García Delgado, 2006), fue disuelta la CRYM y el mercado quedó completamente desregulado. Entre los años 1995 y 2003, el sector yerbatero transitó una crisis de sobre-producción que impactó fuertemente sobre el precio y la rentabilidad (Consejo Centro Regional Misiones – INTA, 2013). Muchos productores se vieron obligados a cambiar de cultivos y el precio se restableció débilmente (ICEP – UNaM, 2007).

En el 2002 se crea, por ley nacional N° 25.564, una nueva institución reguladora del sector: el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM). Es una institución de derecho público no estatal con jurisdicción nacional. Marcó como objetivos: promover, fomentar y fortalecer el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados, procurando la sustentabilidad de los distintos sectores involucrados en la actividad. Su principal acción pasa por la regulación del mercado, mediante la imposición de un precio mínimo para las ventas del sector

---

<sup>9</sup> Algunos detalles de los componentes de éstos planes se presentan en el Cuadro Resumen I.

<sup>10</sup> [www.siiia.gov.ar](http://www.siiia.gov.ar)

productor<sup>11</sup>. También ha accionado fuertemente para formalizar toda la fracción manufacturera y comercial del sector. Son éstas, las principales acciones del INYM (ICEP – UNaM, 2007).

En febrero de 2015, se promulga la ley de envasado en origen de la yerba mate. Dicha ley tiene por objeto que el mayor valor agregado quede dentro de los límites de la zona de producción de la misma, expandiendo de esta forma el sector yerbatero y habida cuenta del incremento en la participación de la industria manufacturera en la cadena productiva.

En el nacimiento del sector tuvo gran injerencia el accionar gubernamental, prácticamente obligando a la plantación de este cultivo (Schvorer, 2013). A partir de allí, el Estado estuvo presente en el funcionamiento del sector, tanto desde la coordinación al interior del mismo, como en la regulación del mercado y su comercialización.

### 3.3. Tabaco

Por sus características de venta y cultivo, el tabaco fue introducido como producción ya desde la época de la federalización misionera. A diferencia de la yerba o la madera -cultivos permanentes-, el tabaco es un cultivo anual que a su vez requería de escasa inversión y pocos instrumentos para su implementación, otorgando así recursos monetarios mucho más rápidos que los cultivos perennes. Al mismo tiempo, esto les permitía a los colonos responder rápidamente a los vaivenes de la demanda (Basualdo y Castillo, 1995).

En razón de su fácil implementación, rápida respuesta a la demanda, necesidad de escasas fracciones territoriales (1ha o 2has) para su producción y agilidad en el proceso de venta, el tabaco se ha convertido en un cultivo de importancia en la estructura misionera. Según datos del Área del Tabaco de la Dirección Nacional de Producción y Economía Agropecuaria y Forestal, en 1910 eran más de 850 mil toneladas de producción tabacalera. En la década del '40, la producción rondaba entre los 6 y los 10 millones de toneladas; en los '70 entre 15 y 20 millones de toneladas. En la década del 2000, la producción supera los 30 millones de toneladas, alcanzando un récord de 52 millones en 2004. En 2010 eran 26.211 hectáreas de tabaco cosechadas, las cuales se distribuyeron en prácticamente todo el territorio provincial, excluyendo la zona del departamento de capital y la del Alto Paraná –corazón del sector forestal– (MAGyP).

En el año 1972 se sanciona la Ley Nacional del Tabaco N° 19.800, mediante la cuál se crea el Fondo Especial del Tabaco (FET). Este fondo, entre otras acciones, paga un "sobreprecio" al productor a la hora de comercializar su cosecha<sup>12</sup>. También, a partir de una política del Estado nacional, se lleva a cabo el Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT), que mediante financiamiento del FET, tiene como objetivo principal orientar, coordinar y supervisar las acciones tendientes a alcanzar la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las áreas tabacaleras. Este programa comprende tanto la producción primaria, como la cadena

<sup>11</sup>A diferencia de la CRYM -que funcionaba como un mercado consignatario y regulando la producción mediante cupos al cultivo de yerba mate-, el INYM coordina el mercado mediante la imposición de un precio mínimo.

<sup>12</sup> De un 40% sobre el precio pagado sobre el acopiador.

agroindustrial asociada, cuidando el medio ambiente y el bienestar del productor y consumidor (MAGyP).

Braticevic (2012) se expide sobre la naturaleza del cultivo del tabaco, la acción estatal y la propiedad de tenencia de la tierra, afirmando que sobre la base de la pequeña explotación, a través de la especialización tabacalera, se observa cierto grado de diversificación con escasa orientación al mercado (ganadería, hortalizas, poroto, maíz, mandioca y en algunos casos yerba y reforestación). Este autor afirma que la estructura agraria del nordeste misionero está regida por la minifundización que posee el cultivo del tabaco (cerca de 15 mil productores en 2006), mientras que el precio final de la cosecha se encuentra directamente vinculado a la subordinación económica que imponen los dealers –las empresas multinacionales que dominan el mercado comercial del tabaco–.

Es posible que la labor regulatoria del FET en el sector sea más destacable que la entrega de fondos para solucionar problemas económicos y sociales relacionados con la producción del tabaco, o bien la provisión de financiación al sector tabacalero y a otros. Desde el FET, el Estado atendió las necesidades de coordinación del sector tabacalero principalmente, así como también propendió la diversificación hacia otros cultivos a través del traspaso de recursos del fondo a programas de promoción como el Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras, entre otros.

#### 3.4. Tung

En la década del '40, otro cultivo toma importancia en la estructura productiva misionera: el tung. Este cultivo también contó con la acción gubernamental para su implementación. Junto a capitales extra provinciales que arribaron, el Estado proveyó de créditos que se canalizaron en un fuerte desarrollo cooperativo, logrando industrializar esta oleaginosa (Basualdo, Castillo; 1995). En 1993, el aceite de tung representaba el 3% del total de las exportaciones provinciales. Basualdo y Castillo explican que la motorización que posibilitó la dinamización de este cultivo fue la gran demanda externa, principalmente de EEUU. Sin embargo, la producción local encontró con gran rapidez un mercado interno (Zuovi, dossier). Braticevic (2012), en referencia a un trabajo de Rofman (1983), explica que la prohibición de plantar nuevos yerbales, dada la regulación de CRYM, ayudó a la intromisión del tung. A partir de 1947, el IAPI pasó a controlar la comercialización externa, cuando la demanda internacional comenzó a mermar.

La regulación del comercio a través del IAPI mantuvo una elevada superficie plantada, entre 55 mil y 45 mil hectarias en la década de 1970. A partir de la década del '80, comienza a declinar la producción y el sembrado de esta oleaginosa (MAGyP).

#### 3.5. Té

El sector tealero caló hondo en la matriz productiva provincial a partir de la década de 1950, logrando erigirse como uno de los pilares de la estructura provincial. En el '55 se vivió el boom del té (Manzanal y Arzeno; 2011); entre 1954 y 1956 la demanda interna de este producto, elevó fuertemente el precio y permitió la incorporación del cultivo en la provincia. Pocos años más tarde

(1957), ya se contaban con excedentes exportables. En la actualidad, este sector se ubica en el segundo puesto en la exportación provincial, seguido del forestal. Al mismo tiempo, cubre el 95% del total del consumo doméstico del país (ICEP – UNaM; 1997).

En el año 1986, tiene lugar la creación de la Comisión Provincial del Té (CoProTé), que procuraba la regulación del sector imponiendo un precio mínimo al brote. Sin embargo, debido a la carencia de poder de policía para hacer valer el precio mínimo impuesto, los logros de la CoProTé han sido muy escuetos (ICER UNaM; 2007). Durante el predominio del Estado neoliberal, se desreguló la actividad tealera eliminando el "precio garantía". Se encuentra, actualmente en tratamiento legislativo, el Instituto Nacional del Té, el cual tendrá como principal objetivo la regulación del mercado.

### 3.6. Fruticultura

La producción de frutas en Misiones también ha incrementado su participación relativa en la matriz productiva provincial. Entre los cultivos en los que se ha observado un mayor incremento relativo se encuentran los cítricos y el mamón.

Entre los cítricos se destaca en primer lugar la producción de mandarinas, siguiéndole en importancia las naranjas y los limones. Las mandarinas fueron introducidas en la provincia en los años 1960, por iniciativa de inmigrantes japoneses. La producción de la fruta se vió seriamente afectada al final de dicha época como consecuencia de una enfermedad. Sin embargo, con el apoyo del INTA y otros organismos, no solo logró revertirse tal situación hacia los años '80, sino que con el tiempo también fueron introducidas otras variedades y mejorada su calidad. Para finales de la primera década del siglo XXI, la provincia se ubicaba como la sexta productora de cítricos (Pintu et al, 2012). Para dimensionar el incremento del sector puede señalarse las cantidades totales producidas entre 1969 y 2014, que pasaron de 210 tn en la primera fecha hasta 42.000 tn en la última (con picos de 52.000 tn en los años 2010 y 2011)<sup>13</sup>.

Entre los apoyos públicos recibidos por el sector se encontraron, más allá del INTA<sup>14</sup> ya mencionado, al SENASA y al MAP. El acompañamiento público incorpora como componentes la investigación y el desarrollo, la dirección de créditos blandos y de fondos estímulos. Asimismo, en el año 2000 estos organismos conformaron, junto a representantes del sector productivo privado, el Consejo Provincial de la Citricultura (ibidem). A los organismos antes mencionados deben añadirse el apoyo de Universidad Nacional del Nordeste, la Cooperativa Tabacalera de Misiones Ltda. ("Plan Citrus") y algunas empresas privadas extranjeras.

Por su parte, el ananá también ha crecido en producciones en los últimos años. En éste sentido, de 30 ha cultivadas en 2002, se alcanzaron alrededor de 700 en 2011<sup>15</sup>. Así también la producción de mamón comenzó en la provincia a

<sup>13</sup> Datos de [www.siiia.gov.ar](http://www.siiia.gov.ar) y [www.federicitru.com.ar](http://www.federicitru.com.ar)

<sup>14</sup> En la estación experimental Montecarlo se cuenta con un Departamento de Fruticultura.

<sup>15</sup> Informe elaborado por Ing Agr. Héctor Pedro Barboza para Tercer Encuentro de la mesa Nacional de Frutas Tropicales. Se puede encontrar en: [www.minagri.gob.ar/.../producciones\\_regionales](http://www.minagri.gob.ar/.../producciones_regionales).

finales de 1950, con un total de 1.000 tn. Al año 2012 la producción estimada alcanzaba las 7.000 tn.

Tanto la producción de ananá como la de mamón fueron asistidas por programas públicos. Entre estos se encontraron: Prodernea (INTA), FET y Proalimentos (MAP) y otros créditos provinciales.

### 3.7. Ganadería

Históricamente, la ganadería extensiva era practicada para el abastecimiento de obrajes; en el año 1988 existían 222 mil cabezas de ganado, donde el bloque no solo se limita a la faena, también cuenta con la elaboración de fiambres, embutidos y la curtiembre (Basualdo, Castillo; 1995). Según datos del Ministerio del Agro y la Producción, la cantidad de cabezas de ganado se mantuvo prácticamente invariante durante toda la década del '90, en el orden de las 280 mil cabezas. En la década siguiente se llegaron a las 410 mil cabezas de ganado bovino para el año 2010. Por su parte, la faena pasó del orden de las 80 mil cabezas en 2000 a cerca de 140 mil en 2011.

Al igual que muchos de los cultivos de la estructura productiva misionera, la ganadería cuenta con enorme participación de pequeños productores. De la actividad ganadera en Misiones, participan 14.810 productores; priman los sistemas silvopastoriles, donde el INTA ha sido protagonista en el desarrollo y transferencia de conocimiento (Plan de Tecnología Regional, 2009).

El sector se mantuvo en un nivel estable de producción y faenamiento hasta finales del siglo XX. Luego del cambio de política macroeconómica nacional, que trajo el nuevo siglo con la devaluación, se elevaron los precios de los productos vacunos y su rentabilidad, sumado al desplazamiento que vivió este sector en la zona pampeana a merced del incremento del precio internacional de la soja. Estos cambios provocaron un incentivo sobre el sector ganadero.

Desde el Estado, se entendió el estímulo y se dotó al sector de incentivos para propiciar su crecimiento. Teniendo como consecuencia el incremento de la importancia del sector en la estructura productiva. Desde un informe del Consejo Federal de Inversiones (CFI) se destaca la participación del Gobierno Provincial, que mediante el Ministerio del Agro y la Producción y el Instituto de Fomento Agro-Industrial (IFAI) se han aportado recursos financieros a modo de créditos subsidiados. Mientras el CFI, por su parte, ha aportado el asesoramiento y acompañamiento técnico a productores beneficiarios de los programas salidos del programa nacional Proalimentos, como ser el Plan Porcino, el Plan Bovino Leche y Derivados, Plan Bovino Carnes, Plan Estímulo a la Eficiencia. Es justo recalcar el trabajo del INTA, en las investigaciones realizadas sobre la práctica silvopastoril.

### 3.8. Turismo

Misiones ha formado parte como uno de los destinos turístico más interesantes del mundo hace tiempo. Principalmente, gracias al accidente geográfico que creó las Cataratas del Iguazú, es que Misiones se constituye como destino del turismo internacional.

El parque nacional de Iguazú contaba con una afluencia de 435 mil turistas en 1990, para finales de siglo alcanzaba el medio millón. Mientras, las Ruinas Jesuíticas de San Ignacio, que es el segundo punto turístico más importante de

la provincia, oscilaron entre los 130 mil y 150 mil turistas durante la misma década. El nuevo siglo trajo consigo cambios fuertes para el sector. En 2012 ingresaron 1.352.112 turistas al Parque Nacional Iguazú, y más de 300 mil a las Ruinas Jesuíticas.

Sin embargo, estos datos relevados por la Subsecretaría de Turismo de la Provincia, no logran mostrar la magnitud en cuanto a importancia relativa que ganó el sector turístico, así como tampoco la diversificación al interior del sector habida cuenta de las nuevas ofertas turísticas. Entre el año 2008 y el 2012 el número de plazas y establecimientos creciendo fuertemente. De 9.013 plazas en 2008 se pasó a 15.411 en 2012 para el total de la provincia. Los establecimientos se duplicaron: de 131 a 256 para igual período.

La importancia de este sector en el PBG provincial tiene su origen en una ventaja comparativa habida cuenta de la maravilla que representan las Cataratas del Iguazú y la naturaleza autóctona de la provincia. Otro punto de atracción turística, ha sido la historia de la población guaraní y jesuítica que nos legaron los ancestros de las misiones jesuíticas, como es el caso de las ruinas de San Ignacio, entre otras. En un informe del CFI (Pendersen, Segovia 2004) se diferencian los distintos tipos de turismo que acapara Misiones: “de naturaleza y étnico cultural”, “histórico cultural jesuítico”, “de eventos”.

Estas ventajas que ofrece la naturaleza y la cultura de la provincia, tuvieron un empujón en el año 2001, cuando se desarrolla el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de la Provincia de Misiones. El mismo tenía por objeto la puesta en valor de las bondades turísticas de la provincia de Misiones. No solo las tradicionales, sino también otras gentilezas naturales que al momento estaban fuera del circuito, como los Saltos del Moconá por ejemplo. Se proponían medidas referidas a la gestión del destino; la oferta de productos coherentes con las tendencias actuales, un aprovechamiento óptimo del potencial turístico; la dotación de servicios y equipamientos de apoyo al turismo; el fomento de un tejido empresarial adaptado a las presentes características del mercado; y el desarrollo de estrategias de comunicación y comercialización (Plan Estratégico de Desarrollo Turístico, 2001).

En el año 2007, desde el Estado nacional, se labra el Plan de Competitividad Turística del Corredor Iguazú Misiones, a través de la Secretaría de Turismo de la Nación. En el mismo, se promueven, a través de financiación y coordinación, programas de turismo sustentable, programas de marketing y promoción, programas de gastronomía, de ordenamiento territorial del turismo, programas de desarrollo de actividades turísticas. También para el desarrollo de infraestructura y servicios de apoyo, así como de coordinación interinstitucional.

A través de estos programas integrales, que mezclan, coordinación del sector, promoción del turismo, puesta en valor de bondades naturales, asistencia financiera, asistencia técnica, dotación de recursos humanos, desarrollo de infraestructura, etc, la provincia de Misiones ha logrado canalizar las ventajas latentes en la estructura productiva misionera, y creado algunas otras.

#### **4. La economía misionera en la actualidad: una mirada de conjunto sobre su evolución a lo largo de los últimos años**

Misiones no estuvo exenta de la turbulencia por la crisis socioeconómica vivida en los comienzos del siglo. La crisis, trajo consigo un gran cambio en la

política macroeconómica y tuvo como corolario marcados cambios en los precios finales de los productos de diversos sectores.

La gran devaluación que tuvo lugar, hizo dinamizar sectores ligados al sector externo principalmente, mientras que aquellos sectores volcados al mercado interno, crecieron al son de la economía doméstica. El efecto de la variación del tipo de cambio, elevó la participación del sector primario de 9,4% a 10,4%, explicándose este comportamiento, en gran parte, por los mejores precios que ha pagado la industria a la madera en el caso forestal, y la molinería a la hoja de yerba mate en el sector yerbatero. Así también, la participación del sector secundario ha crecido del 48% en 2001 al 52% en 2004 (Plan de Tecnología Regional, 2009). Ambos efectos, fueron a costa del sector terciario, siendo el comercio su rama predominante en términos participativos.

Dentro del sector secundario, la participación de las cadenas “forestal” y “cultivos industriales” (yerba mate, té y tabaco) es del 67% y 26% respectivamente. La construcción fue ganando participación a merced del crecimiento nacional (Plan de Tecnología Regional, 2009). Según datos del INDEC, la participación del empleo registrado en el sector de la construcción pasó del 5,3% en el año 2003 al 10,1% en el 2012. Los sectores ganaderos y fruticultura han tenido un alto crecimiento en las primeras décadas del siglo XXI. Se pasó de cerca de 290.000 a más de 345.000 cabezas de ganado en solo los tres años comprendidos entre 2000 y 2002, con la devaluación mediante (MAGyP). Los cultivos anuales y de granja alcanzan un 3,1% del PBG contra un promedio previo a la devaluación del 2,5%. Esto último quiebra una tendencia del último cuarto de siglo, donde se observaba que estas actividades crecían cuando las economías ligadas a la yerba mate, el té y el tabaco decrecían y viceversa (Plan de Tecnología Regional, 2009).

Según los relevamientos del IPEC, en 2012, las actividades relacionadas a la agricultura, ganadería, granja y silvicultura representaron el 76,61% de la actividad del sector primario. Dentro de la primera de ellas, los productos que más se destacan son los cultivos industriales y tradicionales: yerba mate, té, tabaco, tung; seguidos de otros cultivos industriales de menor importancia como el algodón, la caña de azúcar, y otros que han ido ganando espacio en las últimas décadas: menta, lemonngrass, citronella, mandioca, maní, soja, miel<sup>16</sup>.

## 5. Consideraciones finales

El Estado, tanto provincial como nacional, ha proveído de incentivos con diversas herramientas de política económica. Las mismas tuvieron por objetivo lograr diversidad en la estructura productiva de la economía misionera.

En algunos casos, atendiendo a las externalidades de información referidas por Rodrik (2005, 2011), con programas de ayuda técnica, ayuda comercial y administrativa, y además con financiamiento subsidiado, o exenciones impositivas. En esta dirección, también se ha conformado una estructura institucional pública que acompañó el desarrollo productivo de la provincia. Ejemplos de esto último son: el INTA y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) a nivel nacional y el Instituto de Fomento Agropecuario (IFAI), el Comité

<sup>16</sup> Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Misiones (IPEC). Gran Atlas de Misiones 2012. Disponible en [www.ipecmisiones.com](http://www.ipecmisiones.com).

Ejecutivo de Desarrollo e Innovación Tecnológica (CEDIT), y diferentes dependencias de la administración pública central a nivel provincial. También se ha logrado articulación con otros actores institucionales, como la Universidad Nacional de Misiones.

En otras oportunidades se ha tratado de atender a las externalidades de coordinación. En estos casos se propiciaron la creación de actores institucionales que permitieron la sustentabilidad de sectores como el yerbatero y el tealero, por ejemplo, con la CRYM y el INYM o la COPROTE, ayudando a la creación de un sistema de captación de rentas, y rentabilidad en los diferentes estamentos de la cadena productiva. Mediante la promulgación de leyes sectoriales, también se ha dotado a la economía misionera de reglas de juego estables que permiten acuerdo de largo alcance.

En el Anexo, se ofrecen un recuento de algunos planes, programas, leyes, organismos e instituciones, que fueron desarrollados desde la política pública y que han tratado de proporcionar diversificación, ensanchamiento y crecimiento de la estructura productiva provincial.

## 6. Bibliografía

BASUALDO Eduardo y CASTILLO, Pedro (1995). Estudios Provinciales, Provincia de Misiones, Características productivas. Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, Cuaderno N° 36.

BRATICEVIC, Sergio. Apropiación diferencial y puesta en producción del espacio misionero. El caso del Alto Uruguay: avance de la frontera agraria, hipótesis de conflicto y consolidación del tabaco. Papeles de Trabajo N° 26, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, Diciembre 2013.

FREAZA, Miguel Ángel (2002). La economía de Misiones. Aspectos y actividades relevantes. Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.

FREAZA, Miguel Ángel. Indicadores de la coyuntura económica provincial. Centro de Investigaciones, Facultad de Ciencias Económicas, UNaM, Número 23, Diciembre 2007.

GARCÍA DELGADO, Daniel. (2006). Introducción: El desarrollo en un contexto posneoliberal. En: García Delgado, D. y Noretto, L. (comp). El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos. Ediciones Ciccus. Buenos Aires.

IZURIETA, Carlos. Estrategia forestal de la Provincia de Misiones. Instrumentos para el diseño de políticas. Dossier.

MAGÁN, María Victoria (2008). La Dirección de Yerba Mate y la Comisión Reguladora (CRYM). El sector yerbatero argentino y el intervencionismo estatal, entre 1947 y 1957. XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA, Caseros (Pcia. de Buenos Aires), 23–26 de septiembre de 2008

MANZANAL, Mabel y ARZENO, Mariana (2011). Territorio y poder en la globalización. Disputas por la tierra en el nordeste de Misiones, Argentina, Arroyo, Mónica y Zusman, Perla (Org.) *Argentina e Brasil: Possibilidades e Obstáculos no Processo de Integração*. Editorial Humanitas, San Pablo, Brasil, 2011, pp.83-116.

MASTRANGELO, Andrea (2012). De enemigo vencido a tesoro cercado: un estudio etnohistórico sobre el ambiente en la producción forestal del Alto Paraná de Misiones (Arg.), Revista Avá 20.

PLAN TECNOLÓGICO REGIONAL 2009-2012. Documentos Institucionales, Centro Regional Misiones, Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agraria  
RELEVAMIENTO YERBATERO, Gobierno de la Provincia de Misiones, 2002.

SCHVORER, Esther Lucía Misiones (2011). Estructura social agraria, estado y conflictos sociales. Las circunstancias de una historiografía regional, Ponencia presentada en las XIII Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia, Catamarca, (versión revisada).

ZOUVÍ, Susana Raquel (1991). "La Federalización de Misiones. Debate Parlamentario" en Revista Estudios Regionales, Vol. I. Serie Histórica, Secretaría de Investigación. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM, Posadas.

## Anexo 1.1

SECTOR	POLITICA PUBLICA	CARACTERISTICA	OBJETIVO PERSEGUIDO
<b>Forestal</b>	Ley 13.273	Ley de Promoción y Defensa de la Riqueza Forestal	Promover la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques. Creación de un fondo para proveer créditos subsidiados. Articulación entre organismos de distintos estamentos gubernamentales. Crea la Administración Nacional de Bosques
	Ley 21695	Ley de Promoción Fiscal.	Creación de sistema de crédito fiscal y sistema de desgravación impositiva para la forestación y reforestación.
	Ley 25080	Ley de Promoción y Coordinación	Promoción de inversiones en nuevos emprendimientos forestales. Coordinación de funciones y servicios de los organismos provinciales y comunales. Utilización de exenciones impositivas e incentivos al mantenimiento, manejo, riego, protección, cosecha, investigación, desarrollo e industrialización de la madera.
	Ley Nacional de Defensa a la Riqueza Forestal	Ley de Regulación Sectorial	Regular la forestación y la reforestación
	Papel Misionero	Empresa del Estado	Fabricación de Pasta de Celulosa, papel y cartón.
	Programa de Promoción Forestal	Programa de Promoción	Implementación de un sistema de beneficios para aquellos forestadores que cumplieren con todos los requisitos establecidos en la Ley N° 25.080.
	Plan Maestro Forestal	Programa de Promoción de Sustentabilidad y Articulación Intrasectorial.	Promueve la sustentabilidad ambiental, económica y social. Pretende el desarrollo de la industria forestal primaria, secundaria y terciaria, articulando entre las grandes empresas forestales y las Pymes. Establece necesidades de infraestructura y se pone de manifiesto la necesidad de atacar y eliminar la economía informal.
	Régimen de los bosques nativos y de promoción de manejo sostenible	Normativa Reglamentaria	Propende el ordenamiento de los Bosques Nativos y establece mecanismos para la Conservación de los Bosque Nativos y el Régimen de Promoción de Manejo Sostenible.
	Programa Social de Bosques	Programa de promoción técnica y	Brindar asistencia técnica y financiera para el desarrollo de actividades destinadas a la preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas y la biodiversidad de sus ecosistemas.
Facultad de Ciencias Forestales	Institución Académica	Estudio de las Ciencias Forestales.	
<b>Tabaco</b>	Ley N° 19.800	Ley Nacional del Tabaco	Regulación del sector.
	Fondo Tecnológico del Tabaco	Organismo de promoción y regulación.	Regulación del mercado tabacalero con el objetivo de mejorar los ingresos de los productores.
	Fondo Especial del Tabaco (FET)	Organismo Público de coordinación y fomento.	Coordinar en la cadena de valor del sector. Otorgar financiación al sector tabacalero y a otros. Entrega fondos para solucionar problemas económicos y sociales relacionados con la producción del tabaco.
Comisión Nacional Asesora Permanente del Tabaco	Organismo público	Asesoramiento de las necesidades del volumen de producción, de acopio, la habilitación de nuevas áreas tabacaleras, en los problemas atinentes al proceso integral de la actividad tabacalera.	
<b>Yerba Mate</b>	Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM)	Institución gubernamental Reguladora	Regular la producción y el comercio. Reglamentar las faenas. Contribuir a las instalaciones.
	Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)	Institución gubernamental Reguladora	Fortalecer las capacidades de las organizaciones de beneficiarios. Brindar asesoramiento para aspectos organizativos, productivos, de gestión, de tecnología y comerciales. Favorecer el desarrollo de un mercado local y regional de servicios técnicos de apoyo a la pequeña producción.
	LEY primera		
<b>Té</b>	Comisión Provincial del Té (COPROTE)	Institución gubernamental Reguladora	Regular la actividad del sector tealero mediante la imposición de un precio de garantía.

Anexo 1.2

SECTOR	POLITICA PUBLICA	CARACTERISTICA	OBJETIVO PERSEGUIDO
<b>Ganadería</b>	Plan Porcino	Financiación subsidiada	Destinado al incremento de la cría y el engorde.
	Plan Bovino Leche y Derivados	Financiación subsidiada y asistencia técnica, legal, comercial, administrativa y reproductiva	Para la promoción de la ganadería de Leche
	Plan Bovino Carnes	Financiación subsidiada y asistencia técnica, legal, comercial, administrativa y reproductiva	Promoción de cría y engorde.
	Plan Caprino y Ovino Cría	Financiación subsidiada	Destinado al incremento de la actividad ganadera caprina y ovina, especialmente para la cría.
	Plan Estímulo a la Eficiencia	*Estímulo monetario por incremento de la eficiencia	Fomentar la eficiencia productiva de los rodeos de cría e invernada
<b>FRUTICOLA</b>	Plan Frutícola Citrus	Financiación subsidiada	Destinado a la adquisición de insumos. Para labores culturales para el mejoramiento de la producción y calidad de frutas.
	Plan Frutícola Frutas Tropicales	Financiación subsidiada	Destinado a la adquisición de insumos, para requerimientos labores culturales para la implantación de 25 has. de cultivo: ananás, mamón y bananas.
	Plan Frutícola (Carozos, Pepitas y Vid)	Financiación subsidiada	Destinado a desarrollar el cultivo de frutas de carozo, pepitas y vid. La producción de plantas para productores.
	Plan de Competitividad Citrícola		
	Programa Citrus	Programa de diversificación productiva	Destinado a la investigación de nuevas variedades
<b>TURISMO</b>	Plan Competitividad Turística del Corredor Iguazú Misiones	Plan Integral de promoción	Promover, a través de financiación y coordinación, el turismo sustentable, la gastronomía, de ordenamiento territorial del turismo, el desarrollo de actividades turísticas. También para el desarrollo de infraestructura y servicios de apoyo, así como de coordinación interinstitucional y programas de marketing.
	Plan estratégico de desarrollo turístico de la provincia de Misiones	Plan Integral de promoción	Promover la oferta de productos coherentes con las tendencias actuales, con un aprovechamiento óptimo de su potencial turístico, la dotación de servicios y equipamientos de apoyo al turismo, el fomento de un tejido empresarial adaptado a las presentes características del mercado y el desarrollo de estrategias de comunicación y comercialización.
<b>Actores Institucionales</b>	Ministerio del Agro y la Producción Ministerio de Ecología		
	Biofabrica	Empresa mixta	Investigación, desarrollo, producción y comercialización de productos y servicios a base de procesos biotecnológico.
	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	Organismo estatal descentralizado con autarquía operativa y financiera.	Dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país.
	Consejo Federal de Inversiones (CFI)	Organismo estatal nacional.	Dedicado a promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social, mediante la planificación regional y los desarrollos teóricos para la Regionalización del territorio nacional.
	Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI)	Ente gubernamental autárquico de la provincial de Misiones.	Fomenta la actividad agropecuaria e industrial de la Provincia de Misiones, apoyando nuevas plantaciones, cultivos, reconversión productiva, instalación de industrias, racionalización de las existentes e incorporación de tecnología.
	Fundación Regional de Sanidad y Calidad Citrícola del Noreste Argentino (FUNDANEA)	Conjunto de productores, empresas e instituciones interconectadas	Implementar medidas y programas fitosanitarios tendientes a mejorar la calidad y sanidad de la producción citrícola.
	Federación de Cooperativas Agrícolas de Misiones (Fedecoop)	Conjunto de cooperativas interconectadas	Planeamiento, ejecución y control de sus actividades gremiales.

## Anexo 1.3

SECTOR	POLITICA PUBLICA	CARACTERISTICA	OBJETIVO PERSEGUIDO
<b>Programas Globales</b>	PRODERNEA	Programa de fomento	Contribuir a la cohesión e inclusión social y productiva, para contribuir al desarrollo sustentable.
	PRODEAR	Programa de promoción y financiamiento	Consolidar y ampliarla adecuación de la cobertura y la calidad de la infraestructura económica rural y de los servicios agroalimentarios. Inversiones en servicios e infraestructura agropecuaria
	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)	Programa de promoción y fomento mediante inversiones directas	Asesoramiento técnico. Implementar tecnología en campo. Búsqueda de mejoras genéticas. Abrir nuevos mercados para los industriales y cooperativas.
	Fondo Rotatorio de Actividades Innovativas (FRAI)	Promoción financiera	Diseñado como mecanismo de financiamiento de iniciativas de jóvenes, con menores costos financieros e incentivos por buen cumplimiento en los pagos.
	Programa de Reconversión de Areas Tabacaleras	Promoción financiera	Destinada a la diversificación de actividades agrarias.
<b>Otros</b>	Plan Cunicola	Financiación subsidiada	Destinado al fomento de la producción cunicola ciclo completo.
	Plan Piscícola	Financiación subsidiada	Destinado al fomento de la construcción de estanques y el engorde de peces
	Plan Avícola	Financiación subsidiada	Destinado a la producción avícola, el incremento de la producción de huevos y carnes.
	Plan Apícola	Financiación subsidiada	Para la promoción de miel, propóleos, polen, jalea real, apitoxina, cera. También para la adquisición de material vivo ( reinas, núcleos,paquetes de abejas, colonias).
	Plan Cultivos Anuales	Financiación subsidiada	Destinado a la preparación de suelo, adquisición de semillas e insumos.
	Plan Hotícola	Financiación subsidiada	Destinado para infraestructura, equipos de riego, maquinarias, herramientas, semillas y otros insumos.
	Cluster de Mandioca Misionera	Conjunto de productores, empresas e instituciones interconectadas	Potenciar este sector productivo, fortalecer y avanzar hacia nuevos mercados. Unir conocimiento, tecnología y trabajo.
	Cluster Acuícola	Conjunto de productores, empresas e instituciones interconectadas	Potenciar este sector productivo, fortalecer y avanzar hacia nuevos mercados. Unir conocimiento, tecnología y trabajo.
	PRODESPA	Programa de promoción y sustentabilidad	Contribuir al desarrollo acuícola sustentable, a través del fortalecimiento de la capacidad del sector público para generar información de calidad que asegure una explotación sustentable. Mejora de la capacidad y competitividad del sector

## **Economía, gobierno y territorio. Análisis de sus relaciones en el caso de las Agencias de Desarrollo Regional de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

Ignacio Tomás Trucco<sup>1</sup>

### **Resumen**

Es posible que se encuentre cierto consenso si se definen a las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) bajo el horizonte de la *acción coordinada de actores públicos y privados para la gobernanza del desarrollo socio-económico de un territorio*, sin embargo, paradójicamente, ese consenso se convierte en disenso al analizar el significado de cada uno de los términos involucrados.

Este trabajo, precisamente, intentará clarificar esta situación, analizando con mayor detalle los conceptos que intervienen en el estudio de este tipo de experiencias, relativamente novedosas, de coordinación y gobernanza regional.

En este sentido, el trabajo se desarrolla sobre la base de una observación primaria: las ADR constituyen experiencias institucionales complejas que se apoyan en la combinación de tres dimensiones fundamentales: la económica, la del gobierno y la territorial. En la medida en que distintas tradiciones interpretan de forma diferente estos tres elementos, la definición de las ADR cambiará.

En consecuencia, el trabajo se plantea dos objetivos, especificar el modo que las principales investigaciones socio-económicas analizan las ADR partiendo de la definición de estas tres dimensiones básicas (economía, gobierno y territorio), explicitando allí los alcances y limitaciones de cada enfoque. Luego, en segundo lugar, mostrar cómo estas investigaciones se plasman en un caso de análisis específico. En este trabajo se mostrarán los resultados de investigaciones realizadas sobre ADR de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En lo que respecta al primer objetivo, este es abordado a partir de una hipótesis fundamental: es posible reconocer tres enfoques fundamentales en el análisis de las ADR, el enfoque basado en la teoría económica neoclásica, el enfoque relacional-institucionalista y finalmente el neo-marxista. Estos tres enfoques se basan en interpretaciones diferentes acerca de la naturaleza de "lo económico", "el gobierno" y "lo territorial" y de sus relaciones. En consecuencia el primer objetivo específico del trabajo será resumir las divergencias y convergencias de estos tres enfoques en la definición de estas tres dimensiones y su impacto en la conceptualización de las ADR.

Como podrá observarse, cada enfoque compone un objeto de estudio diferente sobre la base de una interpretación diferente de la relación sujetos-socialidad. En la precisión de este objeto cada programa de define los alcances y sus limitaciones. No obstante, se mostrará también que los tres enfoques mantienen un aspecto en común: estas dimensiones se definen con

---

<sup>1</sup> Docente de la Facultad de Ciencia Económicas – Universidad Nacional del Litoral y Facultad de Ciencia Económicas – Universidad Nacional de Entre Ríos - ignacio.trucco@gmail.com

independencia recíproca, es decir que, al momento de definir su objeto de estudio estas tres perspectivas suponen que lo económico, el gobierno y lo territorial mantienen una relación de exterioridad. Finalmente, esto condicionará la conceptualización de las ADR, ya que se constituye como un objeto en el que estas tres dimensiones convergen. Se mostrará en consecuencia cómo las ADR tienen dificultades para ser investigadas por estos tres enfoques en la medida en que no pueden ser interpretadas de forma integrada.

Esta dificultad se traducirá en el carácter normativo que suelen adoptar estas investigaciones. En este sentido, se pondrá en evidencia la lógica de esta particular argumentación: en la medida en que el enfoque no puede integrar distintas dimensiones debe suponer una integración *ad hoc* que finalmente se expresa como un deber ser frente a los fenómenos que no se corresponden con esta pauta. Estos fenómenos extraños al núcleo del programa serán juzgados y no comprendidos.

La segunda etapa de este trabajo tiene un doble objetivo: En primer lugar, mostrar cómo estos problemas se replican en una investigación sobre las ADR de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En segundo lugar, presentar un conjunto de hipótesis alternativas que permitan una nueva investigación orientada a la superación de estas dificultades.

En este sentido, la segunda parte se divide en tres momentos. En primer lugar se analiza una investigación que, basada en el enfoque relacional institucionalista, pretende caracterizarla experiencia de las ADR del País Vasco. En este caso se intenta mostrar cómo los argumentos desarrollados en la primera parte se aplican en este caso donde las ADR no pueden ser comprendidas de exitosamente. En este caso, la exterioridad que mantienen entre sí las dimensiones económicas, de gobierno y territoriales, conducen a la investigación a conclusiones contradictorias o, y sobre todo, basadas en la accidentalidad, de manera que se presentan como ininteligibles. En términos sintéticos se observará que el modelo relacional institucionalista compone un tipo ideal de ADR que funciona como una pauta normativa dejando en evidencia su incapacidad para comprender aquellas experiencias o caracteres que no se corresponden con dicha pauta.

En segundo lugar, se presentarán un conjunto de hipótesis orientadas a superar esta dificultad, es decir, un modelo de análisis en el que las tres dimensiones estudiadas mantengan, en relación al objeto, un vínculo necesario y por tanto inteligible. Este modelo estará orientado al análisis de las ADR, sin embargo, se apoyará en reflexiones más generales en torno a las relaciones entre estas tres dimensiones fundamentales de los estudios socio-económicos. En términos sintéticos y esquemáticos, este modelo que pretende integrar lo económico, el gobierno y lo territorial a partir de relaciones necesarias, se traducirá en las siguientes proposiciones: la naturaleza de las ADR se define en la interacción entre la fortaleza de las articulaciones políticas y territoriales, y la intensidad en el desarrollo del proceso de acumulación de capital. Estas interacciones se basan en cuatro tipos fundamentales que se describen en el trabajo.

Finalmente, se mostrarán sintéticamente los resultados de una investigación en la que se analizaron cinco casos de ADR de la Comunidad Autónoma del País Vasco siguiendo las pautas del modelo presentado previamente, es decir, como un operacionalización de dicho modelo. En este caso, la investigación compuso un análisis de las ADR basada en las relaciones mantenidas por

estas tres relaciones en donde cada territorio fue definido por la intensidad de las articulaciones político/territoriales y la intensidad en el proceso de acumulación de capital. Luego se pondrá en evidencia que este modelo permite comprender las diferencias que presentan las ADR evitando el carácter normativo de la investigación anterior.

### Introducción

Juan Samaja expresó el problema del conocimiento científico de forma sumamente útil a los fines de estetrabajo. Según él, se trata de la “combinación entre componentes teóricos (universales) y componentes empíricos (fenómenos)”, con la paradoja de que cada uno de estos componentes, por separado, constituye o un vacío o una imposibilidad (Samaja, 1994:27). El modelo de Samaja, de inspiración kantiana, pone en evidencia que mientras que un *universal sin fenómeno* no es más que una *tautología*, un *fenómeno sin universales*, no puede siquiera ser *pensado*. De modo que, la ciencia constituye *el mundo históricamente situado* de proposiciones (al que se llamará *comunidad científica*) en el que se hilvanan estos dos puntos paradójicos del conocer secular. Así las incógnitas científicas tienen que provenir, necesariamente, de las características de este *mundo históricamente situado*, y específicamente de los *desajustes* que allí se produzcan entre fenómenos y universales.

En este contexto, las Agencias de Desarrollo Regional (de ahora en más ADR) fueron seleccionadas como casos de estudio, ya que constituyen experiencias en las cuales se superponen las tres dimensiones de los sistemas socio-económicos y que pueden interpretarse como un verdadero *desajuste* entre “los componentes teóricos y los componentes empíricos” de una comunidad científica determinada. En este caso, las ADR constituyen experiencias institucionales concretas de las nuevas formas de gobernanza donde se produce una convergencia explícita de la dimensión económica, la dimensión del gobierno y la dimensión territorial. Estas dimensiones aparecen: en el discurso, en la conceptualización y en la práctica de las ADR. En consecuencia, habría buenos motivos para pensar que las ADR constituyen un ejemplo de institución socio-económica en la cual el “desajuste” hallado a lo largo de estas investigaciones se materialice, es decir, donde se pongan de manifiesto las dificultades para conceptualizar la relación de gobierno y la territorialidad de los sistemas socio-económicos.

### Enfoques sobre las ADR y la conceptualización de la economía, el gobierno y el territorio

En trabajos previos (sobre todo en Trucco, 2014a) se mostró cómo los principales programas de investigación científica en el campo de la economía política, asumen una relación de “exterioridad” entre tres conceptos que, sin embargo, son constitutivos de cualquier sociedad moderna: lo económico, lo territorial y el gobierno, se posicionan uno respecto del otro como elementos diferentes y distanciados entre sí, de modo que si una teoría asume como fundamento alguno de ellos, considera a los demás como accidentes o aspectos “irracionales” de la realidad social.

Así, en Trucco (2011 y 2015a) se pudo observar cómo el concepto de “territorio” es concebido como un elemento ad hoc e irracional en la economía política neoclásica y en la geografía económica institucionalista, mientras que en Trucco (2014a) se puso en evidencia la misma relación en el campo de la economía política de inspiración neo-marxista.

En la tesis doctoral del autor se desarrolló el mismo argumento en torno a la dimensión del gobierno analizándose los fundamentos de la gobernanza contemporánea.

Así fue que se repasaron los fundamentos de tres tradiciones teóricas del campo de la economía política: la tradición liberal, la tradición relacional-estructuralista y la tradición marxista. Estas tradiciones, aportan los pilares teóricos sobre los que, posteriormente, otros investigadores se paran para analizar el problema de la gobernanza contemporánea.

En esta investigación pudo observarse que cada enfoque encuentra ciertos límites para comprender, en general, la relación de gobierno y, en particular, el término gobernanza.

Para la economía neoclásica, la gobernanza, se definen en una relación de exterioridad respecto de la especificación de su objeto, definido como un sistema de relaciones mercantiles (de propiedad e intercambio) llevado a cabo por “individuos egoístas”, autómatas cualitativamente indiferenciados, aunque diferenciados por la accidentalidad de las preferencias y otros parámetros exteriores. En este contexto, la conceptualización de la relación de gobierno y de la gobernanza, no puede sino provenir de la exterioridad de forma opuesta al objeto del modelo. La gobernanza es el resultado de la presencia de relaciones irracionales y por tanto ininteligibles en relación al objeto.

Por otra parte, para el enfoque relacional-institucionalista, la tensión entre actor y estructura constituye el principio de aprehensión de la especificidad histórica de la sociedad moderna. Este giro, permitió descubrir no sólo la trama de relaciones sociales que era obturada por la suposición de *unilateralidad de las relaciones mercantiles*, sino que también puso de manifiesto el carácter constitutivo del elemento consciente que define a la subjetividad. No obstante, el programa relacional basó su hallazgo en una paradoja: mientras que el actor se disuelve en la indeterminación, la estructura en la accidentalidad. Esta dificultad acaba extendiéndose a las instituciones que constituyen la relación de gobierno y la gobernanza.

Finalmente, el enfoque marxista, intentó revertir en problema definiendo su objeto a partir de una relación histórica. Para ello utilizó la idea de *alienación* como fundamento, bajo la forma específica de las *relaciones mercantiles*. De allí expuso el antagonismo de clase como fundamento de la relación de gobierno y llegó así a una limitación histórica relevante que le obligó a reconsiderar esta relación abriendo la posibilidad a una “autonomía relativa” en la relación de gobierno. Sin embargo, esta autonomía relativa permanece como un misterio para el enfoque marxista. Su conceptualización ha supuesto la adopción de hipótesis provenientes de otros programas que debilitan su coherencia y ponen en evidencia sus limitaciones.

En términos generales, para las tres tradiciones, aunque de forma diferente, la relación de gobierno, en general y, en particular, el problema de la gobernanza, son interpretados en una relación de *exterioridad* o de *accidentalidad* respecto de los fundamentos de cada enfoque. Un resultado simétrico, fue encontrado a lo largo investigaciones paralelas dedicadas a

analizar la conceptualización del espacio en estas tres tradiciones (Trucco, 2011, 2014a, 2015a y 2015b). En estos trabajos se pudo mostrar cómo, la espacialidad, en las tres tradiciones mencionadas, también es incorporada en una relación de *exterioridad* o de *accidentalidad* respecto del objeto.

Las consecuencias, por lo tanto, son simétricas: las tres tradiciones analizadas, del mismo modo en que no pudieron captar la diferenciación que supone la relación de gobierno, tampoco pudieron captar la diferenciación que supone la delimitación territorial. Finalmente, debe agregarse que, en uno de estos trabajos (Trucco, 2014b), se postuló explícitamente una segunda proposición: la relación de gobierno y la espacialidad de las relaciones sociales, están integradas como dos caras de un mismo fenómeno. En consecuencia sólo la resolución conjunta de todos estos elementos garantiza no volver sobre el mismo problema.

### Las ADR y el consenso neoclásico-institucionalista

Las ADR son instituciones definidas en relación a la *territorialidad* y al *gobierno* y por lo tanto, si son conceptualizadas mediante las hipótesis tratadas en el punto anterior corren el riesgo de ser consideradas como instituciones autónomas, independizadas de los fundamentos con los que se concibe a la sociedad y al sujeto. Si esto es cierto, es esperable entonces que el análisis de las ADR muestre ciertas dificultades.

#### *La ortodoxia nuevo regionalista como interpretación y discurso de las ADR*

El desarrollo regional tomó en las últimas décadas un perfil particular buscando interpretar las profundas transformaciones del capitalismo global. Así articuló un *núcleo firme* de conceptos que resultaron en un enfoque muy extendido que supo articular dos niveles de lenguaje: el teórico-interpretativo y el político-práctico conformando una particular “ortodoxia regionalista” denominada *nuevo regionalismo* (ver Fernández, Vigil y Güemes, 2006 y Fernández, Amin y Vigil, 2008a y 2008b).

Bajo esta denominación se agrupan un conjunto de aportes que, retomando la preocupación por el espacio en el campo de la geografía económica, intenta superar los límites de la perspectiva neoclásica. Para ello, los *nuevo-regionalistas* se abocaron a la reconstrucción de la noción de *región* (Keating, 1997), no ya bajo el lenguaje y suposiciones que caracterizaron a la Ciencia Regional desarrollada por autores como Walter Isard (Isard, 1973) durante la segunda mitad del siglo XX, sino que, por el contrario, destacando las particularidades de las aglomeraciones productivas basadas en *activos relacionales* (Storper, 1998), en relaciones de proximidad (Storper y Venables, 2002) y en la formación de *ambientes institucionales* (Amin, 1998 y 2008), recuperando el legado marshaliano de los distritos industriales (Becattini, 1994 y 2002). En estos enfoques enfatizan las particularidades del conocimiento como factor de producción, el cual, en un contexto de profundas reestructuraciones tecnológicas e institucionales del capitalismo global (Amin, 1994; Amin y Cohendet, 2004), convierte a las formas cooperativas de conducta basadas en la confianza y la reciprocidad (ver, entre muchos otros, Sabel, 1994; Lorenz, 1992) en características claves para el “éxito” de las regiones.

En consecuencia, nuevo-regionalismo puede ser interpretado como el producto de la *superposición* de dos programas de investigación que, en rigor, resultan antagónicos. Por una parte, la teoría económica neoclásica y, por otra, la economía relacional-institucionalista.

Específicamente, el nuevo regionalismo tendió a suponer que la realidad regional es el producto de dos realidades superpuestas: por una parte, los individuos egoístas y utilitaristas que interactúan mediante relaciones de mercado y, por otra parte, la existencia de una unidad cultural-relacional territorialmente situada. La sumatoria de estas dos realidades constituye el fundamento de las regiones y el punto de partida de la construcción de diagnósticos y políticas de desarrollo regional.

Nótese que esta superposición de teorías es en realidad la superposición de dos formas diferentes de concebir el objeto de las ciencias regionales.

Así, por ejemplo, autores que participan del amplio espectro del nuevo-regionalismo, han intentado reconstruir su objeto mediante el retorno a una de las dos corrientes que aquí confluyen. Storper y Venables (2002) por ejemplo se apoyan en los fundamentos del programa de investigación neoclásico, mientras que Yeung (1997, 2002 y 2005) indica la necesidad de que el “giro relacional” de la geografía económica se defina sobre bases más firmes, en este caso, sobre los fundamentos del “giro relacional” de la geografía humana.

No obstante, el enfoque nuevo regionalista permaneció en esta yuxtaposición y desde allí se conformó como una “ortodoxia” o un “consenso” académico y político. Naturalmente, esta ortodoxia cosechó numerosas objeciones, sin embargo, rara vez éstas señalaron el fundamento que aquí se esgrime. Así por ejemplo se indicó el predominio de una “borrosidad” conceptual (Fernández y Vigil, 2009) y la “imprecisión filosófica” (Lovering, 2008).

Las dificultades señaladas se extendieron también a la conceptualización de la noción de gobernanza del nuevo regionalismo. Así, por ejemplo, Michael Storper esboza ciertos principios esenciales para componer la idea de gobernanza. Para ello, apela a la *reflexividad* que guía la conducta individual y colectiva en el capitalismo contemporáneo.

Esta noción recibe una definición que parece ser, algo superficial: “Este término hace referencia a la posibilidad, para grupos de agentes de las diferentes esferas del capitalismo moderno –empresas, mercados, gobiernos, economías domésticas, u otros colectivos-, de dar forma al curso de la evolución económica” (Storper, 1998:15).

Concretamente, la reflexividad, que constituye la esencia de la gobernanza contemporánea, oscilaría entre una definición basada en el núcleo firme de la economía neoclásica, es decir, en la maximización de la utilidad frente a los costos de la incertidumbre, y una definición abstracta y general de una “razón práctica”, expresada en relaciones de “confianza”, “comunicación” y “consciencia”, es decir, relaciones intersubjetivas indeterminadas, vacías, o desprovistas de toda especificidad. En otras palabras la idea de reflexividad repite la misma dificultad que la idea de región y forma parte de aquellos conceptos que el nuevo regionalismo no puede definir debidamente.

En todo caso, la reflexividad y la gobernanza se utilizan como medios para denominar lo que no puede conceptualizarse, ni con las relaciones mercantiles, ni con las estructuras relacionales. Concretamente, aquí quedan expuestos los aspectos fundamentales del consenso neoclásico-institucionalista, es decir,

como la yuxtaposición de diferentes comportamientos individuales y colectivos fundados en principios opuestos entre sí, a saber:

- El individuo y las relaciones mercantiles
- La cultura y las relaciones idiosincráticas
- El estado y las relaciones burocráticas
- La consciencia, el dialogo y la reflexividad

Muchas críticas han aparecido frente a este tipo de enfoques. Así, por ejemplo, Vigil y Fernandez (2011) indican la incapacidad de estos enfoques de considerar adecuadamente las relaciones de poder o asimétricas. En este sentido los autores afirman que:

“basados en estrategias reflexivas, horizontales y (más) democráticas (...) parecen minimizar (diluir) los efectos de las relaciones desiguales de poder emergentes de esas interacciones entre actores e instituciones económico-sociales, descuidando con ello la posibilidad de visualizar la existencia de dinámicas de *gobernanza regional* que (i) no necesariamente responden al patrón de *horizontalidad* (...) (ii) no son armónicas en su interior (...) y (iii) con lógicas de acción excluyentes” (Vigil y Fernandez, 2011: 17).

Sin embargo, estas relaciones de poder no serían difíciles de incorporar yuxtaponiéndolas de la misma manera en que se yuxtapone la reflexividad, el mercado, la cultura y el estado. En todo caso, el problema radica en la yuxtaposición misma, que hace que el problema de la gobernanza se resuelva siempre como una condición accidental o indeterminada.

Finalmente, estos modelos tienen un fuerte contenido normativo. En este sentido, estos enfoques suelen apelar a prescripciones normativas acerca de las características que la realidad debería tener para comportarse según la naturaleza supuesta por el modelo.

#### *Las ADR bajo la mirada del consenso neoclásico-institucionalista*

Si las ADR constituyen espacios de cooperación públicos, privados o público-privados orientados a la gobernanza de los procesos de desarrollo de un sistema socioeconómico territorialmente delimitado, entonces su conceptualización depende directamente del modo en que se interpreten los elementos de esta definición.

Luego, se sabe que tanto la gobernanza como la territorialidad se definen en una relación de exterioridad respecto de los fundamentos del sistema socioeconómico. En consecuencia ello supone que la gobernanza es el producto de aspectos accidentales o de instituciones *ad-hoc* (opuestas al fundamento del programa) o de una voluntad vacía e indeterminada.

Por su parte, las instituciones basadas en la cooperación, suelen definirse en relación a aquella voluntad vacía e indeterminada, es decir, en la idea de la consciencia relacional, que cada sujeto contiene y desde la cual se edifican relaciones de diálogo y cooperación.

Bajo estas condiciones es posible intuir el modo en que las ADR serían conceptualizadas por este consenso:

En primer lugar, es esperable que las ADR se definan en una relación de exterioridad respecto de los fundamentos del modelo, es decir, respecto de la naturaleza de los sujetos y de su socialización.

En segundo lugar, es esperable que se definan como el producto de una voluntad exterior, consciente, dialógica y, por lo tanto, indeterminada. En

consecuencia el fundamento de estas instituciones terminaría siendo desconocido, en razón de una voluntad que se justifica por sí misma.

En tercer lugar, las ADR serían espacios que canalizan una voluntad dialógica e independiente pero finalmente orientada por una meta normativa. Esta meta normativa es la contracara de la indeterminación, y en ambos casos se trata de horizontes ininteligibles.

En cuarto lugar, si bien la meta normativa es, por definición, imponderable se suelen utilizar hechos estilizados para especificarla. Estos hechos no dejan de ser accidentales, no obstante, tienen un papel regulador relevante. Si bien resulta imposible acotarlos en número, pueden recuperarse algunos recurrentes:

- El incremento de riquezas es un objetivo deseable
- Además, el incremento de riquezas se encuentra asociado al incremento de la productividad del trabajo, y ésta al incremento de las capacidades técnicas, organizacionales e inventivas (capacidad de innovación, en términos genéricos).

Sobre la base de esta meta puede reconstruirse el argumento del consenso neoclásico-institucionalista:

- En primer lugar, supone que la capacidad de innovación no se articula únicamente mediante relaciones mercantiles, sino que depende de relaciones de jerarquía y de cooperación.
- En segundo lugar, la coordinación cooperativa explica una capacidad de innovación diferencial.
- En tercer lugar, las ADR por definición constituyen un *plus* cooperativo las cuales, una vez puestas en marcha y bien definidas, incrementan las capacidades de innovación y luego, las riquezas de un territorio.
- En cuarto lugar, como se indicó arriba, este *plus* cooperativo no tiene fundamentación en el sistema socioeconómico, sino en la *reflexividad* indeterminada.

Esto significa que el balance de las ADR depende de la forma en que se las caracterice, de modo que es esperable que la evaluación de su desempeño se amolde a las siguientes condiciones:

- En primer lugar, la autonomía e indeterminación de las ADR las torna responsables de su destino y la evolución de estas instituciones suele comprenderse por sus capacidades internas cuyo fundamento también es exterior al modelo de análisis.
- En segundo lugar, la evaluación de experiencias no satisfactorias (sobre todo en relación a las metas asumidas normativamente) también se resolverá de forma normativa pues la naturaleza de estas instituciones está definida previamente y con independencia de los fundamentos del sistema social. La diferenciación de estas experiencias es ininteligible en relación a los fundamentos del programa. Así, si las ADR no tienen éxito porque no generan ese *plus* en la capacidad de innovación o porque no pueden constituirse como un espacio de coordinación cooperativa, entonces es un problema de la ADR cuya naturaleza resulta categórica y *a priori*.
- En tercer lugar, esto expone el análisis de las ADR como un análisis tautológico. En otros términos, ante la ausencia de ciertos resultados socioeconómicos que *definen* la ADR, los estudios *exigen* dichos resultados para que la ADR *exista como tal*, lo cual se sabe desde un comienzo y por mera definición.

*En consecuencia, según el consenso neoclásico-institucionalista, las ADR serían conceptualizadas como elementos exteriores a los fundamentos del programa, basados en una voluntad autónoma e indeterminada y, por lo tanto, definidas y evaluadas normativa y/o tautológicamente.*

#### Estudios de casos, investigaciones comparadas sobre las ADR de la Comunidad Autónoma del País Vasco

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) constituye uno de esos territorios en los que la identidad territorial, se vive de manera cotidiana y espontánea, pero, al mismo tiempo, con una intensidad notable que parece latir en el aire, como si *lo vasco*, tuviese realidad sustancial más allá de los individuos y sus relaciones.

Sin embargo, tal como se indicó previamente, también es cierto que existen pocas precisiones sobre la manera en que esta identificación puede ser definida.

En cualquier caso, si bien la CAPV no es el único ejemplo en el mundo donde esta dimensión tiene protagonismo, sí constituye un ejemplo notable para el análisis de las relaciones entre economía, gobierno y territorialidad.

En este sentido son muchos los trabajos dedicados a observar las particularidades de la gobernanza de la CAPV. Por nombrar algunos ejemplos, Aranguren, Larrea y Wilson (2010) analizan “dos experiencias de gobernanza llevadas a cabo en dos casos concretos como son, por un lado, las redes comarcales apoyadas por agencias de desarrollo, y por otro las asociaciones cluster” (Aranguren, Larrea y Wilson, 2010:160). Los autores destacan cinco conceptos esenciales para analizar las estructuras de gobernanza identificadas: Proceso, Apertura, Colaboración, Confianza, Empoderamiento. Estos conceptos tienen aquí un rol esencialmente normativo en la medida en que son presentados como un modelo a seguir, es decir, sobre el cual orientar diagnósticos y resolución de problemas.

Un argumento en apariencia similar esgrime Ander Gurrutxaga, sin embargo, este autor quiebra alguno de los supuestos del consenso neoclásico-institucionalista y observa que los procesos de gobernanza no dependen de la cooperación y la confianza como formas abstractas, sino de la legitimación política del gobierno, lo que supone especificar el contenido de relaciones de dominio y representación. En este sentido, a partir de la lectura de este trabajo podría interpretarse que el modelo de gobierno vasco se basa en tres claves/objetivos: pertenencia-compensación-cercanía. En última instancia es posible observar aquí una relación estrecha entre la identidad territorial y la organización del gobierno vasco.

Sin embargo, Gurrutxaga no sólo no hace explícita esta relación, sino que además, prosigue el análisis reconociendo que estos principios básicos que rigen la legitimidad política de la gobernanza vasca ahora *deben*, adecuarse a las formas contemporáneas de la gobernanza flexible, des-estatizada, eficiente, compartida con la sociedad civil que, en última instancia, recomienda el *Libro Blanco sobre la Gobernanza en Europa* de la Comisión Económica Europea (cuya fundamentación no sólo es estrictamente normativa, sino que además expresa el proyecto político de la des-estatización de Europa).

En consecuencia, la observación de Gurrutxaga resulta relevante en la medida en que pone de manifiesto que el problema de la gobernanza supone

también un problema de legitimidad política, pero, sin embargo, este no puede resolverse de forma estrictamente ingenieril o arquitectónica, sino que deben indagarse los fundamentos históricos y sociales sobre los que dicha legitimidad se apoya.

Finalmente, el trabajo de Gainza y Unceta (2011) expone un análisis de las ADR de la CAPV que no se basa únicamente en las prescripciones normativas provistas por el enfoque nuevo regionalista, o aun por la crítica neo-marxista, o institucionalista o el enfoque del desarrollo territorial, sino que por el contrario, el trabajo hace explícita una idea tan básica como poco reconocida: existen “factores socio-territoriales” que “inciden” como “elementos determinantes” en la características de las “estrategias de desarrollo local”. En otras palabras, las estrategias del desarrollo local no vienen determinadas “desde afuera”, sino que son construidas por el propio sistema socioeconómico de modo que sus características dependen de las características del sistema socio-económico. En consecuencia, el investigador debe estar en condiciones de establecer:

- qué compone un sistema socio-económico,
- cómo se determina la dinámica de un sistema socio-económico,
- cómo son producidas, por el sistema socio-económico, las ADR.

Según estos autores, el trabajo intenta captar “los factores que inciden en la capacidad de las instituciones locales para articular estrategias de desarrollo” (Gainza y Unceta, 2011:114) y toman, precisamente, como objeto de análisis a las ADL (Agencias de Desarrollo Local, denominadas ADR en este trabajo) de la CAPV.

La observación de la que los autores parten es relevante porque necesariamente pone en tensión la metodología de los tipos ideales y obliga a considerar la posibilidad de que las ADR no puedan definirse *per se* sino en relación a la naturaleza y dinámica de los sistemas socio-económicos. En este sentido, los autores comienzan su trabajo destacando que las ADR “han tenido una evolución diversa, adoptando estructuras de funcionamiento y estrategias de actuación diferenciadas y logrando resultados dispares. Así, el propósito de este artículo es analizar las causas del desigual desempeño de las ADL” (Gainza y Unceta, 2011:114).

Sin embargo, Gainza y Unceta se apoyan en las principales tesis nuevo-regionalistas y delimitan su evaluación teórica a la idea de que los sistemas productivos localizados se basan en la superposición de relaciones de mercado y “entornos” institucionales que pueden incrementar la competitividad sistémica. Esta idea, que simplifica las hipótesis nuevo-regionalistas, evita mencionar la identidad territorial como fundamento de la cooperación y la confianza, de modo que, la institucionalidad, es decir la fortaleza de ciertas pautas de coordinación y cooperación, no tendrían fundamentación en el objeto. Sin embargo, los autores reconocen explícitamente que, detrás las instituciones debe haber algo que les de fundamento, de modo que los objetivos propuestos por el trabajo tengan algún sustento.

En este sentido, afirman que “lo verdaderamente relevante de la gobernanza no es la presencia de organizaciones ‘per se’, sino los procesos de institucionalización; es decir, los procesos que apuntalan y estimulan un proyecto común, un conjunto de códigos de conducta reconocidos, prácticas y apoyos por los que los individuos pueden amoldarse a las organizaciones con relativa facilidad (Amin y Thrift, 1995)” (Gainza y Unceta, 2011:117). En esta definición emerge la territorialidad como fundamento de la gobernanza pero los

autores no profundizan en esta idea para poder construir relaciones capaces de explicar la diferenciación de territorios e instituciones.

En este sentido, los autores *postularon* que los territorios pueden diferenciarse sobre la base de dos dimensiones: del grado de desarrollo de los sistemas productivos localizados, y el grado de desarrollo de la densidad institucional existente. Luego, *postularon* un modelo según el cual cada territorio podía o no contar con un sistema productivo localizado y, a su vez, podía o no contar con un entramado de instituciones locales.

En lo que respecta a los sistemas productivos localizados, se los identificó a partir de la investigación realizada por Larrea (2000). En este sentido, en la medida en que exista especialización habrá un sistema productivo localizado y, en la medida en que haya un sistema productivo localizado, cambiarán las condiciones en las que se desarrollarán las instituciones para el desarrollo local.

En cuanto al grado de desarrollo institucional los investigadores no dan precisiones al respecto. Simplemente indican que, en ciertos territorios, hay “entramados institucionales” y en otros no, sin embargo la operacionalización no puede deducirse del contenido de este trabajo.

En síntesis, los autores postulan que los territorios pueden diferenciarse según si tienen sistemas productivos localizados y/o instituciones o no los tienen. Si bien, puesto en estos términos, esta caracterización resulta algo imprecisa, es posible encontrar aquí una lógica subyacente: la diferenciación se produce por la “especialización” de las actividades empresariales y por la intensidad de las relaciones de cooperación y estatales locales. En otras palabras, esta idea de diferenciación no es muy diferente de la idea de desarrollo propuesta por el enfoque regionalista, es decir, como “fortalecimiento de las capacidades de las distintas esferas de los sistemas socio-económicos: mercantil local, estatal local y de cooperación local”.

Luego, considerando que el objetivo del trabajo era explicar las diferencias entre las ADR entonces debía seguirse, necesariamente, una caracterización de las ADR y la observación de correlaciones entre ADR y territorios.

En este sentido, diferenciaron a las ADR sobre la base de dos dimensiones: tamaño y prioridades. En cuanto al tamaño, los autores supusieron que los presupuestos y la cantidad de empleados eran adecuados indicadores del tamaño.

Por otra parte, los autores caracterizaron las diferencias de las ADR en relación a las prioridades establecidas por éstas, que podían oscilar entre “promoción del empleo”, “apoyo a la creación de empresas” o “servicios a las empresas”.

Dadas estas condiciones, los autores hallaron los siguientes resultados:

“El análisis de asociación entre estas variables muestra que no hay relación alguna entre el tamaño y la orientación seguida por las ADL (...). Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se considera la relación entre las características que hemos denominado exógenas [caracterización de los territorios] y la prioridad de las ADL (...).

(...) aquellas Agencias surgidas en entornos cuyas economías no conforman un SPL, o en los que existe una débil institucionalidad de carácter territorial, acaban centrándose en la intermediación laboral orientada a la promoción de empleo, en tanto aquellas otras con entornos más estructurados económica e institucionalmente, son capaces de llevar a cabo tareas en el plano de la

creación de empresas y/o la prestación de servicios a las mismas” (Gainza y Unceta, 2011:128-129).

Esta es, desde el punto de este trabajo, la observación más relevante de esta investigación. Ello es así básicamente por dos razones: En primer lugar pone en evidencia que el tamaño y la orientación de las ADR no están correlacionadas, de modo que ahora es más difícil sostener que cuando las ADR no se comportan como el “tipo ideal” imaginado el nuevo-regionalismo sería por incapacidades endógenas a las ADR. En otros términos, el perfil de las ADR debe redefinirse cualitativamente y no sólo cuantitativamente.

En segundo lugar, confirma que las ADR tienen perfiles (“prioridades”) diferentes bajo territorios diferentes. Esta idea tan elemental, es sumamente problemática para el modelo nuevo-regionalista que supone que el perfil de la ADR está dado normativamente y que, en todo caso, hay ADR con mayores o menores capacidades de alcanzar aquel modelo prescriptivo.

Lo interesante del caso es que los autores no abandonan por completo la perspectiva nuevo-regionalista para analizar estas observaciones. En rigor, “fuerzan” el significado de ciertas categorías.

Aun así, Gainza y Unceta, habiendo *producido* información relevante, no tuvieron herramientas para darle una interpretación adecuada:

“Estaríamos pues ante un razonamiento circular: como no hay SPL o institucionalidad local, las ADL se ven dificultadas para potenciar el tejido empresarial, y acaban centrándose en el empleo. Y, a su vez, al no incidir apenas sobre el tejido empresarial, no se consiguen avances en la conformación de un SPL.

De ese razonamiento podría deducirse que una buena parte de las ADL representan un esfuerzo voluntarista de tratar de incidir en la promoción del desarrollo local, pero difícilmente pueden dar pasos significativos en esa dirección, dadas las limitaciones del entorno” (Gainza y Unceta, 2011:129).

En este punto los autores no pueden más que aceptar la tautología que supone el enfoque normativo y la circularidad de su argumentación: *en los territorios en los que no hay desarrollo de capacidades no es posible que haya capacidades para el desarrollo.*

### Nuevas hipótesis para la conceptualización de las ADR

Si bien no se pretende en este trabajo dar una solución definitiva a estas dificultades, sí se buscará lograr una caracterización de las ADR que mejore su situación respecto de las dificultades expuestas en el punto anterior.

Para alcanzar esta meta, aquí se explicitarán un conjunto de hipótesis orientadas a comprender la naturaleza de las ADR y su relación con los sistemas socio-económicos en los que operan. Estas hipótesis constituirán un modelo de análisis que luego se aplicará a los casos seleccionados.

La primera hipótesis busca invertir el problema hallado en los puntos anteriores. En este sentido, si se puso en evidencia que las ADR eran conceptualizadas en una relación de exterioridad y autonomía respecto de los elementos constitutivos del sistema socio-económico, en este caso se supondrá lo contrario: *las Agencias se definen mediante relaciones necesarias con los elementos que componen los sistemas socio-económicos a los que pertenecen.*

Esta hipótesis ya fue trabajada previamente en Rotondi y Trucco (2013) donde se analizaron las Agencias de Desarrollo y las Asociaciones para el Desarrollo de la provincia de Santa Fe, Argentina. En dicho trabajo se puso en evidencia que ciertas características de estas instituciones, creadas con el objeto de promover el desarrollo, dependen de la trayectoria seguida por los distintos sistemas socio-económicos que las contienen. En este sentido, en dicho trabajo se sostuvo que *esel desarrollo del sistema el que explica estas instituciones y no a la inversa como suelen suponer las teorías neoclásico-institucionalistas*.

En este sentido, en Rotondi y Trucco (2013) se explicitaron aquellos elementos que componen un sistema socio-económico y que incidirían en la realidad de una institución de este tipo. Así, el trabajo citado sugirió las siguientes proposiciones:

En primer lugar, *los sistemas socio-económicos se definen como un recorte territorializado del desarrollo de la acumulación de capital*.

En segundo lugar, en cada territorio<sup>2</sup>, *es posible encontrar distintas intensidades en el desarrollo de proceso de acumulación*. Estas intensidades suponen cierto grado de diferenciación del capital que se traduce en formas diferenciadas de composición de la tasa de ganancia media. La regla que se sigue fue expuesta por Marx en el Tomo III de El Capital al analizar la relación entre tasa de ganancia y composición orgánica del capital. Allí se estableció una relación inversa entre ambas dimensiones mostrando que, en la medida en que el desarrollo capitalista requiere volúmenes relativamente más elevados de capital adelantado destinado al pago de “trabajo pretérito”, la tasa de ganancia baja. En este sentido, el trabajo supone que la diferenciación de capital se traduce en un incremento de la composición orgánica y que ello puede verse traducido en una baja de la tasa de ganancia media.

En este contexto, las ADR fueron interpretadas bajo la premisa de que: *las ADR conformarán sus características en relación al grado de desarrollo de la acumulación de capital*. Luego, *en sistemas de mayor desarrollo relativo las Agencias ganan en tamaño y en complejidad*(se especifica más adelante).

El trabajo citado llegó hasta este punto, que si bien resultó ser un avance importante respecto de las hipótesis dominantes no fue ni concluyente ni suficiente. La razón de ello se haya en que allí no pudo darse inteligibilidad a las diferencias entre las ADR en relación a su incidencia en la evolución de cada sistema. En otros términos, el movimiento opuesto no fue debidamente explicado, suprimiéndose por defecto toda autonomía de los espacios institucionales orientados a la gobernanza del desarrollo respecto de la lógica de la acumulación de capital. En este punto, por lo tanto, es preciso introducir una tercera hipótesis, que comprenda una relación inversa en la que las ADR, sobre la base de otras determinaciones, puedan distinguirse en su capacidad de incidir en la trayectoria de un sistema socio-económico.

En este punto aparece una dificultad pues, la incidencia de una institución particular sobre el desarrollo de un sistema socio-económico, puede suponer la existencia de un elemento autónomo y exterior al sistema socio-económico, lo

<sup>2</sup> En dicho trabajo, los sistemas son denominados subsistemas de acumulación regional, suponiendo que aún en su diferenciación comparten estructuras comunes inherentes a la des-territorialización de la acumulación de capital y a la unidad institucional que supone pertenecer a un mismo espacio nacional y provincial.

cual significaría volver sobre el error expuesto en el punto anterior. Para superar esta dificultad se supondrá lo siguiente:

*Las ADR podrán tener mayor capacidad de incidencia sobre la trayectoria del sistema socio-económico al que pertenecen en la medida en que el propio sistema se constituya sobre la base de relaciones de pertenencia territorial lo suficientemente fuertes a fin de imponer condiciones al proceso de acumulación de capital.* Dadas estas condiciones, aún en sistemas con grados diferentes de diferenciación del capital, las ADR pueden convertirse en espacios de negociación público-privados con relativo éxito al momento de incidir en la trayectoria del sistema. Puesto de este modo, las ADR no resultarían completamente exteriores al sistema socio-económico, ni tampoco, constituirían meros “epifenómenos de la acumulación de capital”, sino que, por el contrario, si bien sus fundamentos se encuentran en el sistema, de allí emergen con la autonomía suficiente como para incidir sobre él.

Considerando estas tres hipótesis de forma conjunta podríamos redefinir las ADR como instituciones de gobernanza público-privada, fundadas en la tensión histórica de dos tipos de relaciones sociales diferentes: aquellas basadas en la reproducción ampliada del capital y aquellas basadas en la pertenencia a una comunidad política territorializada.

**Tabla 1: Hipótesis sobre las Agencias de Desarrollo Regional**

Rel.Territorial Acum. de capital	Vínculos territoriales inexistentes. Sistema-socioeconómico de enclave.	Vínculos territoriales débiles, incapaces de condicionar la acumulación de capital	Vínculos territoriales fuertes capaces de poner condiciones a la reproducción del capital.
No hay acumulación de capital. Reproducción sobre relaciones tradicionales.	No hay condiciones para la supervivencia de ninguna institución similar a las Agencias.		Tendrá dificultades para desarrollarse más allá de la institucionalidad del Estado.
Reproducción de capital con una composición orgánica media por debajo de la normal.	Las instituciones de promoción del desarrollo serán débiles y se orientarán a asistir productores descapitalizados o a los pobres. Las Agencias tendrán poco tamaño y complejidad y se caracterizarán por una función asistencial.		Aunque de baja complejidad y tamaño, la Agencia puede ser aquí importante para incidir sobre la trayectoria del sistema socio-económico.
Reproducción del capital con una composición orgánica media normal o superior a la normal.	Pocas posibilidades de desarrollo de una Agencia. No hay elementos territoriales que	La Agencia tiene posibilidades para desarrollarse y puede que alcance un	Condiciones favorables para la existencia de una ADR.

	le den sustento.	elevado tamaño y cierta complejidad. Pero su incidencia será probablemente baja.	
--	------------------	--	--

### Una investigación alternativa de las ADR del País Vasco

Tal como se indicó en el punto anterior, con el estudio de las ADR de la Comunidad Autónoma del País Vasco se pretenden, al menos, dos objetivos fundamentales: En primer lugar, volver a poner a prueba el modelo teórico desarrollado y así profundizar su alcance y su capacidad para interpretar realidades diversas. En segundo lugar, como podrá comprobarse a continuación, se intentará dar un tratamiento explícito a la dimensión territorial.

Según el modelo propuesto en este trabajo, las ADR deben ser estudiadas en relación a las dimensiones constitutivas de un sistema socioeconómico. Por esta razón el análisis de las ADR depende también de una caracterización de los territorios en los que desarrollan sus actividades.

En este caso, la caracterización de cada territorio depende del cruce de dos diferenciaciones: La diferenciación del capital y la diferenciación en relación a la identidad territorial. Cada una requiere su propia operacionalización y, por lo tanto, de un conjunto de indicadores que pueda dar cuenta de comportamientos diferenciados según la perspectiva del modelo.

Para caracterizar los territorios según la diferenciación del capital, por un lado, se tomó la renta personal disponible de los distintos municipios que conforman cada comarca, y la población ocupada según los sectores: industrial, servicios y agricultura. Con estas dos dimensiones se construyó un indicador sintético que puede verse en Trucco y Romano (2015).

En cuanto a la diferenciación territorial, la CAPV cuenta con diferenciaciones internas en relación al uso de la lengua euskera. El sistema estadístico de la CAPV mide dos indicadores que pueden ser utilizados en este trabajo: El porcentaje de población que habla euskera como lengua materna y el porcentaje de persona que es bilingüe. Estos indicadores fueron utilizados para medir la intensidad de la diferenciación territorial, es decir, la importancia dada por los sujetos a la pertenencia a una comunidad territorializada. En este caso se construirá un indicador en el que se agregarán los dos mencionados (ver también Trucco y Romano, 2015).

Finalmente, sobre la base de estas dos dimensiones, se realizará una primera caracterización de los territorios vascos para, luego, tratar de interpretar el rol asumido por las ADR en relación al territorio al que pertenecen. Puesto de otro modo, se espera que el modelo teórico permita lograr una comprensión de cada caso integrándolo a la totalidad de relaciones sociales a las que se encuentra embebido y que, simultáneamente, permita la exposición del modelo a la información empírica disponible lo que podría obligar a una reconsideración de sus premisas.

*Una caracterización de los municipios y comarcas de la CAPV*

En términos sintéticos, se utilizaron los siguientes indicadores para construir una caracterización de las distintas comarcas de la CAPV:

- Renta personal media.
- Participación de los distintos sectores (industrial, servicios y agrícola) en el empleo.
- Participación de personas vascófonos y bilingües.

Se construye en base a estos una categorización, donde se sintetiza en la siguiente matriz.

**Tabla 2: Matriz de análisis de los municipios de la CAPV**

		Diferenciación territorial		
		Bajo	Medio	Alto
Diferenciación del capital	Bajo	Sociedad con sub-acumulación	Territorio y sub-acumulación	Comunidad y sub-acumulación
	Medio	Sociedad de acumulación normal	Territorio de acumulación normal	Comunidad de acumulación normal
	Alto	Enclave	Territorio de capital potenciado	Vanguardia

En cuanto a la diferenciación territorial conviene hacer una aclaración: se utilizan tres términos significativos para la teoría social: "Sociedad", cuando los vínculos territoriales alcanzan un valor bajo; "Territorio", cuando los vínculos territoriales alcanzan un valor medio; "Comunidad" cuando los vínculos territoriales alcanzan un valor alto.

Los 251 municipios de la CAPV fueron clasificados según estas categorías obteniendo como resultado una distribución que se resume en la siguiente tabla.

**Tabla 3: Distribución de los municipios de la CAPV en la matriz de análisis propuesta**

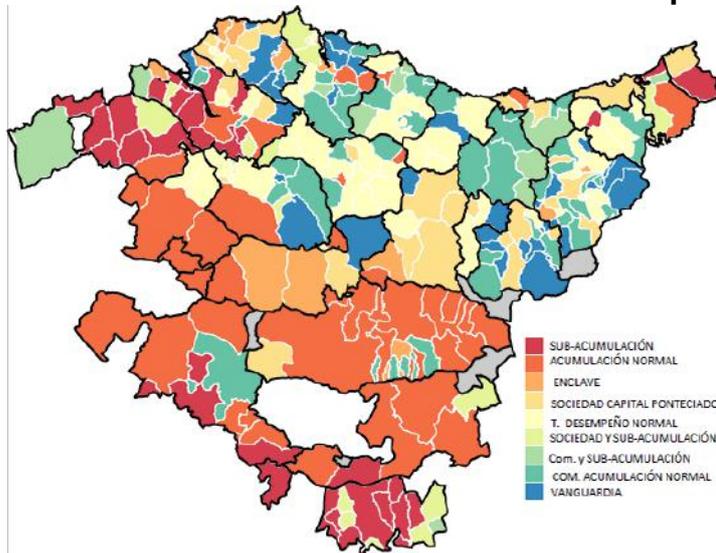
		Diferenciación territorial		
		Bajo	Medio	Alto
Diferenciación del capital	Bajo	35	15	12
	Medio	35	41	42
	Alto	13	28	30

Finalmente, esta caracterización puede ser llevada al mapa de la CAPV y observarse allí la distribución espacial de los distintos tipos de territorios. Allí es posible distinguir la formación de regiones más o menos homogéneas las cuales ponen en evidencia un aspecto central para este trabajo: el despliegue de las relaciones socio-históricas que aquí se estudian, mantienen una asociación más o menos estable con el espacio, es decir, que no se distribuyen de forma anárquica e incomprensible. Por el contrario estas relaciones, precisamente, *estructuran el espacio como un territorio*.

Es notable cómo en las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa se concentra la mayor parte de los municipios caracterizados como "Territorios de desarrollo

normal” y los municipios “Vanguardistas”, y, en líneas generales, se observan con claridad distintos núcleos de desarrollo socioeconómico con características específicas.

**Ilustración 1: Caracterización de los municipios de la CAPV**



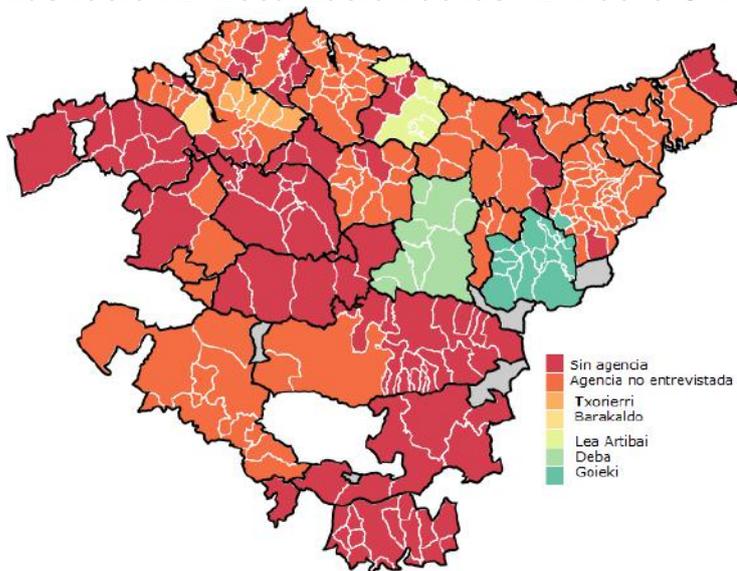
*Las ADR en contexto, una breve caracterización de los municipios en los que participan*

En este apartado se utilizará aquella caracterización para poner en contexto el análisis de cinco ADR de las provincias de Gipuzkoa y Bizkaia, pertenecientes a municipios y comarcas con características diferentes.

Las ADR fueron seleccionadas a partir de la combinación de tres dimensiones: Por una parte, se procuró estudiar ADR con características socio-económicas diferentes, también se tuvo en cuenta que las propias ADR presenten diferentes trayectorias (en base a una breve investigación previa mediante entrevistas a informantes claves<sup>3</sup> con el objeto de reconocer ADR con historias y características diferentes), y finalmente también se seleccionaron las ADR que pudieron ser entrevistadas en el tiempo disponible para la investigación. La suma de estas tres dimensiones dio como resultado una cobertura relativamente extensa de distintos territorios de las provincias de Gipuzkoa y Bizkaia de la CAPV.

En el siguiente mapa pueden observarse cuáles son los municipios cubiertos por las ADR analizadas en este trabajo, qué municipios están cubiertos por la actividad de alguna Agencia y qué municipios no están cubiertos por Agencia alguna.

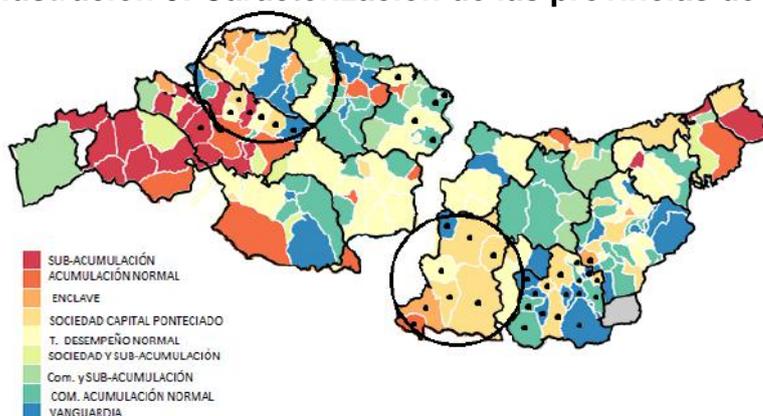
<sup>3</sup>En esta oportunidad se entrevistó a la gerencia Garapen, la asociación que reúne a las distintas ADR de la CAPV y a investigadores con experiencia previa en la temática como por ejemplos a la Dra. Miren Larrea.

**Ilustración 2: Localización de las ADR de la CAPV**

Las diferencias que presentan los territorios estudiados pueden observarse con mayor claridad en la siguiente ilustración donde estos fueron separados y distinguidos según la caracterización ya realizada. Así, fueron estudiadas tres ADR pertenecientes a la provincia de Bizkaia: Agencias de Barakaldo, Txorierri y Lea Artibai, y dos pertenecientes a la provincia de Gipuzkoa: Agencias del Deba y Goieki.

En la ilustración 3 se separaron las dos provincias mencionadas para observar con mayor claridad estas caracterizaciones. Allí se marcan con un punto negro los municipios alcanzados por las Agencias estudiadas, superponiéndolos a la caracterización realizada en el punto anterior, agregándose, además, una demarcación aproximada de los núcleos basados en la diferenciación del capital.

A partir de esta ilustración es posible proponer un conjunto de hipótesis más generales con el objeto caracterizar el contexto en el que funcionan las agencias seleccionadas.

**Ilustración 3: Caracterización de las provincias de Gipuzkoa y Bizkaia**

La primera hipótesis, podría decirse, se basa en la similitud que muestran estas dos provincias. En este sentido, es posible observar que en ambas existen núcleos basados en la diferenciación del capital que luego se debilitan

dejando lugar a la diferenciación territorial. Luego, casi de modo radial, la diferenciación territorial comienza a tomar mayor protagonismo, en algunos casos combinándose con la diferenciación del capital y en otros reemplazándola.

Como segunda hipótesis de lectura, es posible notar que la provincia de Bizkaia presenta menores niveles de generales de intensidad en el desarrollo de estas diferenciaciones y, simultáneamente, mayores asimetrías.

La tabla siguiente sintetiza este diagnóstico que en el próximo punto se contrastará con el análisis de las ADR en sí mismo.

**Tabla 4: Diagnóstico de los territorios seleccionados**

		Caracterización
<b>Bizkaia</b>	<b>Barakaldo</b>	Sub-acumulación y baja identidad territorial
	<b>Lea Artibai</b>	Moderada diferenciación del capital e identidad territorial intensa
	<b>Txorierrri</b>	Capital potenciado e identidad territorial moderada
<b>Gipuzkoa</b>	<b>Alto Deba</b>	Capital potenciado e identidad territorial moderada a intensa
	<b>Goieki</b>	Capital potenciado a moderado e identidad territorial intensa

*Caracterización de cinco ADR en relación a su desarrollo e incidencia*

Las ADR estudiadas presentan una característica común, en términos generales, estas ADR presentan una estrecha relación con el estado al momento de su conformación y sostenimiento de sus actividades, de tal modo que las diferencias en lo que respecta a tamaño y complejidad son muy bajas.

Entonces: ¿en qué aspectos estas ADR se diferencian entre sí? Precisamente, las diferencias habrán de aparecer en la segunda dimensión en la que se basa el modelo aquí propuesto. Sintéticamente, podría decirse que se han encontrado dos tipos básicos de Agencias: las orientadas a la gerencia y las orientadas a la planificación.

El análisis se dividió en dos niveles:

En primer lugar, se analizó el tipo de actividades realizadas. Para ello se clasificaron las actividades según sean de gerenciamiento o de planificación.

En segundo lugar, se analizó la mirada que los distintos actores componen sobre el rol de la ADR en el proceso de desarrollo. En este caso también se supone que son dos tipos de miradas las que pueden encontrarse: Mirada orientada al gerenciamiento, en la que el actor ubica a la Agencia con el rol de participar de la gerencia de la trayectoria del territorio, y fundamentalmente, en lo que respecta a la asistencia frente a los problemas sociales y económicos que presenta dicha trayectoria. O la mirada orientada a la planificación, donde el actor sitúa a la Agencia en un lugar activo de la planificación del desarrollo, dejando abierta la posibilidad de que la trayectoria que sigue el territorio dependa de decisiones “conscientes” de los actores del territorio y que la ADR pueda tener algún rol activo en dicho proceso decisorio.

El análisis de las entrevistas permitió distinguir dos tipos de ADR claramente diferenciadas:

Por una parte, se observó un grupo de tres ADR en el que predominaban las actividades vinculadas a la colocación de empleo, a lo que podría sumarse la implementación de cursos de formación profesional/técnico, el asesoramiento a emprendedores, pequeñas y medianas empresas o a los ayuntamientos y,

finalmente, la asistencia a nuevos emprendimientos privados mediante “viveros” de empresas.

En segundo lugar, y en línea con el argumento expuesto y con el criterio seguido para el análisis de las entrevistas, pudo observarse que los gerentes de estas ADR ubicaban explícitamente a estas instituciones como engranajes necesarios del proceso de planificación. Con esta observación fue posible concluir el análisis construyendo perfiles de las ADR, según el criterio expuesto. Así, en la tabla siguiente se sitúa a cada una según los resultados encontrados.

**Tabla 5: Caracterización de las ADR de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

Agencias con un perfil orientado a la planificación	Agencias con un perfil orientado al gerenciamiento
Goieki, Lea Artibai	Deba, Txorierri y Barakaldo

Como puede observarse, las ADR con un perfil planificador coinciden con un aspecto esencial: se producen allí donde hay “Comunidades”, es decir, indicadores de identificación territorial de mayor intensidad, no ocurriendo lo mismo en los otros casos donde esta situación no se verifica. Esta observación va a contrastar con la división preliminar que separaba a las Agencias según el tipo de organización territorial y política: “municipal”, “comarcal” o “mancomunal”. Como puede observarse esta división no resultó ser relevante en los hechos, pues mientras Goieki constituye una ADR comarcal, Lea Artibai conforma una ADR de una mancomunidad. Tampoco parece tener importancia la pertenencia a una u otra provincia de la CAPV.

En este trabajo, se intentó precisar estas diferencias, sobre la base de un modelo de diferenciación cualitativa de los territorios, según el desarrollo relativo en intensidad de dos tipos de relaciones sociales fundantes de los territorios: las relaciones capitalistas de producción y las relaciones de pertenencia a una comunidad territorializada.

## Conclusiones

Al comienzo de este trabajo se ha sostenido, que a fin de poder realizar una conceptualización de las ADR es necesario realizar una conceptualización de la dimensión de gobierno y territorial en relación a los procesos económicos. Bajo esta premisa se expusieron una serie de hipótesis que permitieron desarrollar un modelo analítico según el cual las ADR se definen por la confluencia/tensión/combinación de dos dimensiones: la intensidad del proceso de acumulación de capital y la intensidad de la identidad y pertenencia a un territorio.

Este modelo se utilizó para analizar casos específicos y contrastarlo con otras investigaciones que, habiendo separado estas dimensiones en su origen, concluyeron en prescripciones normativas frente a la incapacidad de comprender las diferenciaciones que presentan las distintas ADR.

## Bibliografía

Amin, A. (1994), "Post-Fordism: Models, fantasies and phantoms of transition", en A. Amin (ed.), *Post-fordism: A reader*, Blackwell, pp. 1-40.

Amin, A. (1998), "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional", en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 41, pp. 68-89.

Amin, A. (2008), "Límites y posibilidades de la Nueva Ortodoxia Regionalista Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional", en V. R. Fernández, A. Amin y J. I. Vigil (comps.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Miño y Dávila, pp. 101-120.

Amin, A. y Cohendet, P. (2004), *Architectures of knowledge. Firms, Capabilities, and Communities*, Oxford University Press.

Aranguren, M. J., Larrea, M. y Wilson, J. (2010), "Trayectorias de cambio en la gobernanza: experiencias en asociaciones 'cluster' y redes comarcales en el País Vasco", en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 74, pp. 160-177.

Becatinni, G. (1994), "El distrito marshaliano: una noción socioeconómica", en G. Benko y A. Lipietz (eds.), *Las Regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Alfons el Magnánim, pp. 39-57.

Becatinni, G. (2002), "Del distrito industrial marshaliano a la 'teoría del distrito' contemporánea. Una breve reconstrucción crítica", en *Investigaciones Regionales*, nº 1, pp. 9-32.

Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2009), "Cluster en la periferia: conceptos, análisis y políticas. Un estudio de caso en Argentina", en *Comercio Exterior*, vol. 59, nº 2, pp.97-110.

Fernández, V. R., A. Amin y J. I. Vigil (2008a), "Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración", en V. R. Fernández, A. Amin y J. I. Vigil (comps.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Miño y Dávila, pp. 19-62.

Fernández, V. R., A. Amin y J. I. Vigil (2008b), "Reconsiderando la nueva ortodoxia regionalista en los países centrales y en América Latina", en V. R. Fernández, A. Amin y J. I. Vigil (comps.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Miño y Dávila, pp. 63-98.

Fernández, V. R., Vigil, J. I., y Güemes, M. C. (2006), "Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana", en *Desenvolvimentoemquestão*, vol. 4, nº 8, pp. 35-73.

GainzaBarrencua, X. y UncetaSatrustegui, K. (2011), "Los factores socio-territoriales y su incidencia en las estrategias locales de desarrollo: El caso de las agencias de desarrollo local en el País Vasco", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 92, pp. 113-143.

Gurrutxaga, A. (2010), El sistema de gobernanza en el País Vasco, en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 74, pp. 112-131.

Isard, W. (1973), *Métodos de análisis regional. Una introducción a la ciencia regional*, Ariel. Storper, M. (1998), "Las economías regionales como activos relacionales", en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 41, pp. 10-45.

Keating, M. (1997), "The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial", en *Environment and Planning C, Government and Policy*, vol. 15, pp. 383-398.

Lorenz, E. (1992), "Trust, community, and cooperation: Toward a theory of industrial districts", en M. Storper y A. J. Scott (eds.), *Pathways to industrialization and regional development*, Routledge, pp. 175-182.

Lovering, J. (2008), "Teoría guiada por la política: las insuficiencias del 'Nuevo Regionalismo' (ejemplificado en el caso de Gales)", en V. R. Fernández, A. Amin y J. I. Vigil (comps.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Miño y Dávila, pp. 121-146.

Rotondi, F. y Trucco, I. (2013), "Organizaciones para el Desarrollo Territorial en el contexto de las transformaciones del capitalismo agroindustrial de la región central de la provincia de Santa Fe. Una mirada desde los sub-espacios de acumulación", en A. Castagna, Ma. A. Delfino G. Trocello y H. Arrillaga, *La nueva agricultura y la reterritorialización pampeana emergente*, Ediciones UNL, pp. 381-423.

Sabel, A. (1994), "Flexible specialisation and the re-emergence of regional economies", en A. Amin (ed.), *Post-fordism: A reader*, Blackwell, pp. 101-156.

Samaja, J. (1994), *Epistemología y Metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica*, EUDEBA.

Storper, M. y Venables, A. J. (2002), "The Buzz: The economic force of the city", en *Danish Research Unit for Industrial Dynamics, Industrial Dynamics of the New and Old Economy: who is embracing whom?* Copenhagen/Elsinore, druidSummerConference.

Trucco, I. (2011), "Estructuración espacial en la modernidad capitalista: debates y perspectivas recientes", en *Estudios Regionales y de Mercado de Trabajo*, nº 7, pp. 159-184.

Trucco, I. (2014a), "Balance crítico de los aportes contemporáneos de la geografía marxista a los estudios regionales", en *XIV Jornadas de Economía Crítica*.

Trucco, I. (2014b), "La dimensión territorial en la gobernanza contemporánea. Una clave para pensar la articulación de la sociedad civil y el estado", en *VI Jornadas de Geografía Económica de la AGE*.

Trucco, I. (2015a), "Conocimiento, sociedad y espacio. Una interpretación de sus fundamentos desde «los posicionamientos del pensamiento respecto de la objetividad»", en *Pampa. Revista Interuniversitaria de estudios territoriales*, nº 11, en prensa.

Trucco, I. (2015b), "Las escalas y el objeto de las ciencias regionales. Una indagación sobre sus relaciones y fundamentos", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 102, pp. 119-147.

Trucco, I. y Romano, S. (2015), "El rol de las ADR en el desarrollo económico-territorial. Discusión teórica y comparación de experiencias entre el País Vasco y Argentina", en *XIII Colloque international de l'Institut des Amériques « Ressources et innovations dans les Amériques »*.

Vigil, J. I. y Fernández, V. R. (2011), *Gobernanza y dinámicas productivas regionales. Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*, Universidad Nacional del Litoral.

Yeung, H. W.-C. (1997), "Critical realism and realist research in human geography: a method or a philosophy in search of a method?", en *Progress in Human Geography*, vol. 21, nº 1, pp. 51-74.

Yeung, H. W.-C. (2002), "Towards a relational economic geography: Old wine in new bottles?", trabajo presentado en *98<sup>th</sup> Annual Meeting of the Association of American Geographers*, March 2002.

Yeung, H. W.-C. (2005), "Rethinking relational economic geography", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol.30, nº 1, pp. 37-51.

## **Economía popular y desarrollo socio-económico local. Una aproximación al análisis de las relaciones inter-institucionales de S. C. de Bariloche.**

Evelyn Colino<sup>1</sup>  
H. Martin Civitaresi<sup>2</sup>  
Maria Dulce Henriquez Acosta<sup>3</sup>  
Ana Capuano<sup>4</sup>  
Mariana Dondo Buhler<sup>5</sup>

### **1. Introducción**

En las últimas décadas, los procesos de profundización y globalización de las políticas neoliberales impactaron sobre la sociedad argentina y latinoamericana toda, provocando niveles crecientes de desempleo, desigualdad, exclusión social y destrucción de redes sociales construidas en torno al trabajo.

Como respuesta a este contexto han surgido en la región numerosas iniciativas que, experimentando diversas innovaciones en los modos de organización socio-económica, han construido espacios asociativos y autogestivos, movilizandolos recursos y capacidades de trabajo existentes en el territorio en pos de la satisfacción de necesidades básicas de supervivencia (Lattuada, 2006). Así, han emergido mecanismos alternativos a la lógica de mercado de producir, intercambiar, distribuir y consumir. Muchas de estas experiencias se desarrollan en un ambiente donde la reproducción de la vida recobra fuerzas por encima de la reproducción del capital, donde se revalorizan los conceptos de ciudadanía, derechos, ambiente, etc. (Cittadini y otros, 2010; Coraggio, 2002, 2005).

Esta ponencia tiene como objetivo presentar una caracterización inicial del sector de la economía popular en San Carlos de Bariloche enfatizando en las relaciones inter-institucionales generadas a partir del mismo, con el propósito de identificar sus potencialidades como vector de desarrollo socio-económico local. Esta caracterización tiene también como propósito identificar y visualizar el carácter de las diferentes iniciativas de tipo asociativo que generan trabajo e ingreso en la ciudad, el tipo de participación de las instituciones públicas en el sector, las prácticas y experiencias generadas y los objetivos que orientan sus

---

<sup>1</sup> y <sup>5</sup> Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad – CIETES - Universidad Nacional de Río Negro (Sede Andina) y Conicet

<sup>2</sup> <sup>3</sup> <sup>4</sup> Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad – CIETES - Universidad Nacional de Río Negro (Sede Andina)

proyectos colectivos. Asimismo, se analizan los procesos de conformación de tal entramado social.

Se parte de la hipótesis de que las manifestaciones asociativas de una comunidad que comparten valores y principios de lo que denominamos economía popular tienen mayores posibilidades y potencialidades de contribuir al proceso de desarrollo local. Para dar cuenta de los objetivos propuestos, se considera que el análisis de los procesos de conformación de redes sociales son estratégicos para diseñar herramientas pertinentes de intervención que acompañen y fortalezcan el capital social clave para el desarrollo socio-económico local. Para esto se recurre al Análisis de Redes Sociales (ARS) como herramienta de medición y análisis de las estructuras sociales emergentes. Asimismo, teniendo presente las insuficiencias que limitan el alcance de este instrumento, se incorpora un análisis cualitativo de las instituciones. Este desdoblamiento metodológico permitiría identificar la existencia de una red inter-institucional y, al mismo tiempo, profundizar sobre el rol de instituciones locales clave en el desarrollo económico y social (Civitaresi, 2014).

## **2. Marco conceptual**

Muchos de los espacios socio-productivos de un territorio nacen como estrategias colectivas en respuesta a necesidades comunes, desarrollando y/o alcanzando diferentes niveles de asociativismo y diferentes niveles de impacto y visibilización en sus comunidades de origen. A partir de estas experiencias e intervenciones se van creando redes o tramas de interacción dentro de un territorio. Lattuada (2006) afirma que los procesos asociativos ayudan a estimular iniciativas, a movilizar y potenciar recursos y capacidades existentes en el territorio. Al analizar estas prácticas sociales otros autores hablan de territorio, o producción social del espacio, como el espacio definido y delimitado por redes de relaciones sociales y como el resultado del ejercicio de las relaciones de poder imperantes (Manzanal, 2006, 2007; Manzanal y otros, 2009; Lopes de Souza, 1995). Asimismo, autores como Caracciolo y Foti (2003) o Trigilia (2003) vinculan este entramado de relaciones entre actores de un territorio que facilitan el desarrollo territorial y el concepto de capital social. Un espacio, una región, un territorio resulta rico en capital social cuando los actores que lo integran, individual o colectivo, público o privado, estén involucrados en redes relacionales. Disponer de capital social puede influir positiva y significativamente sobre la valorización de las dotaciones de recursos naturales, de recursos físicos, infraestructura, capital financiero o capacidades de los ciudadanos. Para Rofman y Villar, “El concepto de capital social tiene por sentido hacer visible la importancia de las redes de relaciones que vinculan a sujetos y organizaciones, poniendo el acento en la potencialidad de la propia trama o relación para incidir en la ampliación de las capacidades o recursos de los sujetos que las conforman. Es decir, se apoya en el reconocimiento del valor sinérgico de la articulación social” (Rofman y Villar, 2007: 20).

Por otro lado, cuando se analizan estas experiencias desde el enfoque de la economía social, en general, se hace referencia al enfoque conceptual que

enfatisa que todos los hechos económicos son hechos sociales, priorizando la reproducción ampliada de la vida por encima de la reproducción del capital, el cual se contraponen a la economía de mercado y el marco teórico hegemónico. Pero a menudo, los conceptos de Economía social, economía popular, economía solidaria, economía social y solidaria, economía popular solidaria, economía comunitaria, economía del trabajo, economía informal, economía subterránea, e incluso tercer sector, son utilizados de manera indistinta e imprecisa, generando confusiones y un continuo debate en la literatura científico-académica acerca de los alcances, similitudes y diferencias entre la multiplicidad terminológica. Es quizás esta falta de consenso a la hora de conceptualizar y determinar los alcances de una y otra economía donde se encuentre la raíz de esta aparente confusión terminológica.

Sin embargo, es posible afirmar que la mayoría de los autores coinciden en que las diferentes denominaciones asignadas a un sector económico tan amplio, diverso y complejo responden, o deberían responder, a la realidad geográfica, económica, social e histórica en que tales conceptos fueron construidos y el significado particular que tal concepto adopta en esa realidad. No solo el contexto en que el término emerge es uno de los determinantes de su conceptualización sino también la interpretación que se tiene sobre el papel que el sector desempeña o debe desempeñar. Carvalho de França Filho (2002) por ejemplo, vincula el concepto de tercer sector, y su asociación a la idea de la filantropía, a la tradición anglosajona y en particular, a los países de América del Norte, mientras que compara el concepto tradicional de economía social de los pueblos europeos (representado a través del cooperativismo y mutualismo principalmente) y el resurgimiento de experiencias renovadas basadas en aquellos principios y valores en lo que hoy llaman “nueva economía social” o economía solidaria. El autor finaliza su identificación conceptual vinculando el concepto de economía popular a las diversas y novedosas formas de subsistencia y de organización colectiva que evolucionaron en América Latina a raíz de las heridas dejadas por las políticas neoliberales en dichas economías. El término economía del tercer sector representa aquellas organizaciones sin fines de lucro, cooperativas, mutuales, etc. que siguiendo los principios de la filantropía, emergen en la realidad social y económica de los países del Norte interpelando las relaciones entre el Estado y el mercado y los modos de regulación dominante a partir de formas de organización socio-económica alternativas (Nyssens, 1997; Laville, 2004). Por tratarse de un término que solo engloba organizaciones formales, orgánicas y privadas que surgen como respuesta a las fallas del mercado y del Estado a la hora de satisfacer demandas minoritarias y/o de reducir las asimetrías de información, el concepto de tercer sector solo representa una parte de la multiplicidad de iniciativas existentes en América Latina, y en Argentina en particular. Por otro lado, algunos autores optan por el término de economía informal, simplificando el análisis a todas aquellas diversas formas de empleo y actividades productivas irregulares, llegando incluso al reduccionismo del *mercado negro* (Presvelou, 1994, Mingione 1990). De manera similar, otros autores hablan de economía subterránea por la escasez de información y estadísticas oficiales sobre sus miembros (Ginsburgh y Pestieau, 1987). El abordaje de estos análisis y denominaciones se encuentra subordinado al enfoque conceptual que distingue las categorías formal y no formal y surgen en una época en que los modos de

regulación y organización laboral estaban transitando hacia la especialización flexible, donde el tipo y cantidad de servicios demandados por las empresas, el Estado y las propias familias estaban creciendo y desarrollándose (Mingione 1990). Durante esta etapa, la cual coincide con el apogeo de las políticas neoliberales y la crisis del rol del Estado en materia de asistencia y seguridad social, la cantidad y diversidad de actividades socio-económicas de subsistencia y/o supervivencia creció considerablemente en América Latina.

Un concepto que nace y toma fuerza en las últimas décadas en América Latina para identificar un proceso social que engloba realidades heterogéneas es el de economía popular. Los autores latinoamericanos que han estudiado este sector coinciden en la multiplicidad de identidades que la economía popular adopta según el territorio en cuestión (Razeto, 1993; Nuñez, 1995; Coraggio 1995, 2009). La evolución del pensamiento en torno a la economía popular ha ido de la mano del avance, diversidad y complejidad de las experiencias desarrolladas en el interior de los sectores populares de la región, en general como respuesta a las crisis económicas. Coraggio (2009) describe a las economías latinoamericanas como economías mixtas, compuestas por tres subsistemas, el sector empresarial de tipo capitalista, el sector público y la economía popular. El primero, orientado a la reproducción privada del capital, mientras que el segundo busca satisfacer necesidades de todo el sistema, con las contradicciones propias que se generan en el andar. La economía popular por último, busca la reproducción de la vida de las unidades domésticas y sus comunidades (incluyendo tanto iniciativas asociativas, familiares como individuales) y se refiere a la "...economía de los trabajadores, es decir, de las unidades domésticas que dependen de la realización de sus capacidades de trabajo para obtener su sustento..." (Coraggio 2009). Esto significa que la economía popular es el amplio universo donde coexisten experiencias cercanas a la lógica mercantil y experiencias basadas en relaciones de reciprocidad y solidaridad, con valores comunitarios y capacidades organizativas que constituyen un potencial para un proceso de transformación social que pueda conducir al desarrollo de una sociedad más solidaria.

Por último, resulta necesario hacer una distinción conceptual relevante. En la acepción latinoamericana, el concepto de economía solidaria antes descrito se constituye en un enfoque teórico que engloba una corriente ideológica sustentada en los principios de que otro mundo y otra economía son posibles. Como enfoque teórico, la economía solidaria es capaz de enriquecer y nutrir el análisis de las diferentes experiencias que surgen de la economía popular, enfatizando en la relevancia histórica de las mismas, en el desarrollo de sus formas asociativas, autogestionadas y afirmadas en la capacidad de los trabajadores de diversas culturas para cooperar, organizar y dirigir (Coraggio, 2009). Esta distinción lleva entonces a la siguiente conclusión: no toda la economía popular se desarrolla desde el enfoque de la economía solidaria y no toda la economía solidaria emerge de la economía popular.

Sintetizando, al relacionar el desarrollo local y la economía popular (en especial, la economía popular solidaria), nos referimos concretamente a que las posibilidades de desarrollo de una ciudad intermedia dependerán de iniciativas locales a partir de una tarea que requiere de instancias de

concertación y coordinación entre todos los actores (Estado, sector privado y sociedad civil) y de mecanismos institucionales de organización económica, propiciando la participación y el diálogo social. El desarrollo es entendido así como fruto de diversos esfuerzos y compromisos de los actores sociales en sus territorios, poniendo énfasis creciente en el planeamiento endógeno y el compromiso de las comunidades (Albuquerque, 1999). De esta manera, en este trabajo consideramos al desarrollo (socio-económico) local como un proceso endógeno de creación de riqueza y de mejora en las condiciones y calidad de vida de la población, donde los procesos de concertación y coordinación entre todos los actores de un territorio son un factor clave (Villar, 2007; Arocena, 1995).

### 3. Metodología

Este apartado tiene como objetivo dar cuenta del proceso que se llevó adelante para construir un mapa de la economía popular de la Ciudad de Bariloche<sup>6</sup>.

A partir de las definiciones desarrolladas en el marco conceptual, la aproximación metodológica a la economía popular exige repensar cómo delimitar el objeto de estudio y las herramientas que serán necesarias utilizar tanto para la recolección de información así como para el análisis de datos. Algunos de los requerimientos metodológicos al inicio de la investigación fueron delimitar la población de estudio así como definir el ámbito espacial. Una primera observación para esta delimitación viene dada por la multiplicidad de instituciones que hay en la Ciudad y que llevó a hacer un recorte orientado a estudiar organizaciones de base e intermedias cuya principal actividad desarrollada estuviera vinculada a la producción y/o comercialización de bienes y servicios (no incluyendo organizaciones sociales con fines culturales, educativos, recreativos, religiosos, etc.). La siguiente delimitación fue el alcance geográfico, y se decidió estudiar organizaciones y experiencias asociativas localizadas en la Ciudad de Bariloche o en su defecto, que generaran algún tipo de acción en la ciudad.

Para cumplimentar el objetivo, el trabajo tuvo distintas fases. En la primera se construyó un listado de instituciones públicas y privadas, en la segunda se diseñó un cuestionario para el relevamiento de información a referentes de dichas instituciones.

El cuestionario tenía dos objetivos, por un lado relevar información que permitiera caracterizar a las instituciones respecto de su forma de organización, tipo de actividad productiva que realiza, cantidad de personas que forman parte de la institución y objetivos. Por otro lado, se diseñó una matriz de relaciones, cuyo objetivo era encontrar los tipos de vinculaciones que las instituciones mantienen entre sí, categorizándolas previamente en: 1) vinculación comercial, 2) transferencia de recursos económicos, 3) asistencia técnica, legal y/o capacitaciones y 4) cooperación. Asimismo se indagó sobre la cantidad de

---

<sup>6</sup> La información que se sistematizó y analizó se realizó en el marco de proyectos de investigación y extensión de la Universidad Nacional de Río Negro, los cuales implicaron la interacción directa e indirecta con actores locales de la economía popular. Fue a partir de estas vinculaciones que se reconoce la relevancia que la economía popular toma en el territorio.

veces que se vinculó con las organizaciones y una autoevaluación de la experiencia de vinculación con las instituciones. Si bien en sus inicios se diseñó el cuestionario teniendo como objetivo el procesamiento estadístico de los datos, la complejidad de la matriz y la cantidad de vinculaciones que se establecieron entre las instituciones dificultaron el diseño de la matriz de procesamientos y los análisis estadísticos.

Es por ello que se decidió utilizar como instrumento el análisis de redes sociales –ARS- a través del software Gephi 0.8.2. considerándolo un instrumento adecuado para estudiar la complejidad de las relaciones inter-institucionales. Su desarrollo como herramienta de medición y análisis de las estructuras sociales que emergen de las relaciones entre actores sociales diversos (v.gr. instituciones locales) permite establecer relaciones efectivas y, por lo tanto, configuraciones inter-institucionales reales a partir del grado de conectividad vigente y niveles de centralidad basados en la proximidad y en la mediación. Una alta densidad institucional, entendida como conjunto de relaciones y/o contactos entre instituciones de carácter público y privado, actores relevantes, sociedad civil organizada o no, puede garantizar una mayor potencialidad de desarrollo económico y social o, al menos, una mayor adaptabilidad de dicha sociedad a los cambios en condiciones económicas externas (Rodríguez Pose, 1999).

Con el uso de la información recolectada y con el aporte de referentes locales, se construyó una matriz de relaciones a los efectos de operativizar y formalizar los patrones de vínculos que ligan a las instituciones. Allí se pudo identificar los nodos y contabilizar la cantidad de contactos encontrados para luego poder obtener medidas del ARS que permiten calcular la centralidad de los actores en la red (grado, proximidad o cercanía y mediación). Sobre la base de estos indicadores se construyó la red inter-institucional.

El objetivo del mapa es mostrar las líneas de acción, proyectos o políticas públicas implementadas en el territorio por los diferentes actores de la economía popular que, por la cantidad y diversidad de actores involucrados y la riqueza de las interacciones, resultaron de mayor interés durante la investigación por sus potencialidades para consolidarse como un sistema de redes sociales.

#### **4. Las redes inter-institucionales de la economía popular de Bariloche**

Bariloche es una ciudad turística reconocida internacionalmente y ubicada a los pies de la Cordillera de los Andes en la Patagonia Norte. Se trata de una ciudad de tamaño medio que cuenta con aproximadamente 140.000 habitantes y particularmente, una alta heterogeneidad socio-económica. La evolución histórica de la ciudad y sus bellezas naturales ha estado asociada a la consolidación de un modelo productivo basado únicamente en el turismo, privilegiando la idea de economías extractivas de gran escala en detrimento de emprendimientos productivos locales de pequeña escala (Oglietti y Colino, 2011).

Desde antes de su fundación oficial, allá por 1902, Bariloche ha sido siempre un atractivo para inmigrantes de otras regiones del país y del mundo atraídos por sus bellezas naturales y por el sueño de alcanzar una mejor calidad de vida. Así, poco a poco fue constituyéndose en una comunidad que alberga una gran diversidad de culturas que conviven (no necesariamente de la mejor manera) con los habitantes nativos de la región y sus descendientes.

A partir de la crisis económica de finales de 2001, este proceso migratorio se potenció al ser protagonizado por familias -expulsadas del mercado formal laboral o nuevamente, persiguiendo un sueño- provenientes de las grandes urbes del país. Las limitaciones del sector turístico -a pesar del resurgimiento luego de la devaluación del 2002- y del resto de los sectores estancados durante décadas, pronto pusieron un techo a la integración laboral de un núcleo creciente de residentes sin formación específica, ni experiencia en la actividad turística, y en algunos casos, en situación de pobreza. La erupción del volcán Puyehue en Junio de 2011 y la lluvia de cenizas que se prolongó hasta mediados de 2012<sup>7</sup>, afectó la actividad social y económica de la ciudad. Este embate de la naturaleza fue uno de los más importantes que tuvo que enfrentar la comunidad barilocheña, lo cual marcó huellas y puso en evidencia la fuerte dependencia del turismo y por sobre todo, la necesidad de actuar colectivamente ante necesidades comunes ("Al Margen", Octubre 2014).

En ese contexto histórico surgieron una multiplicidad de experiencias de tipo colectivo tendientes a resolver las necesidades básicas de generación de ingresos, de abastecimiento de bienes y servicios, de infraestructura básica en los barrios, de cuidado de niños y adultos mayores, de educación y recreación, la histórica necesidad de resolver el problema de acceso a la tierra y a una vivienda, y con los años y la experiencia desarrollada, de lucha por garantizar los derechos ciudadanos. En la actualidad existen en Bariloche numerosas organizaciones sociales de larga trayectoria que promueven, a partir de diversas acciones y objetivos, una mejor calidad de vida para la población y numerosas experiencias de grupos asociativos que desarrollan actividades de producción, intercambio, distribución y consumo a través de mecanismos que se ven fortalecidos por los vínculos sociales establecidos entre ellos. Por otro lado, en los últimos años, el Estado ha tomado un rol activo impulsando y promoviendo iniciativas en el marco de la economía popular solidaria, algunas de ellas enmarcadas en políticas públicas que se replican en diferentes territorios y otras, diseñadas y/o adaptadas a cada realidad, con una mirada específica en la economía popular del territorio<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Durante ese período, la actividad turística se vio gravemente afectada. El aeropuerto internacional, medio clave de arribo a la región, estuvo fuera de funcionamiento por dificultades técnicas y seguridad por más de 7 meses. La nube de cenizas persistente en el ambiente durante ese período también dificultó la visibilidad en las rutas de acceso por transporte terrestre. De esta manera, no solo la llegada de turistas se vio fuertemente restringida sino también la movilidad de los habitantes de la región y el abastecimiento general de productos no producidos localmente.

<sup>8</sup> Con el objeto de visibilizar la riqueza generada a partir de esas vinculaciones en el territorio se presenta un gráfico en el anexo de esta ponencia que muestra un mapa de las redes sociales existentes en torno a la economía popular de Bariloche. Dicho mapa es producto de la sistematización de la información relevada a partir no solo de las entrevistas específicas

A continuación se presenta una breve descripción de las principales instituciones públicas y privadas que conforman el mapa de relaciones local presentado al final de este trabajo, sus características y sus principales vinculaciones.

#### **4.1 Categorización de experiencias y glosario de actores**

A partir de la lectura del mapa de redes sociales surge la siguiente categorización de experiencias o iniciativas desarrolladas localmente con mayor o menor trayectoria, cantidad y diversidad de actores que tienden a la promoción, desarrollo y sustentabilidad de los sectores populares y vulnerables. Las categorías de experiencias se presentan en orden de relevancia por las tramas de relaciones construidas o con potencialidad para lograrlo.

1. Proyectos o líneas de acción donde existe una co-gestión entre el Estado (en cualquiera de sus tres niveles) y las organizaciones de la economía popular. Estos resultan particularmente atractivos por el grado de vinculación que implica, el fortalecimiento hacia el interior de las organizaciones, como la relación inter-institucional de los actores participantes.

2. Líneas de acción de organizaciones intermedias (o de apoyo) locales. Se trata de organizaciones sociales con trayectoria en la ciudad y con objetivos diversos, que cuentan con alguna línea de acción destinada a promover el trabajo de grupos asociativos en el marco de la economía popular solidaria y que en su accionar se vinculan con otros actores del territorio.

3. Políticas públicas nacionales y/o provinciales aplicadas en el territorio. Se trata de aquellas políticas delineadas desde la órbita nacional o provincial e implementadas localmente que configuran el mapa de relaciones entre los actores sociales locales.

##### **4.1.1. Proyectos de co-gestión inter-institucional**

###### *Mercado Comunitario*

Uno de los proyectos de co-gestión inter-institucional más importantes del territorio, por la cantidad y diversidad de actores involucrados activamente (organizaciones de base, intermedias e instituciones públicas) y por la potencialidad que representa es el Mercado Comunitario Municipal. El mismo surgió como una respuesta a la demanda de sectores populares de Bariloche de contar con un espacio de abastecimiento de alimentos a precios más económicos de los hallados en los mercados tradicionales.

---

realizadas a los referentes de las diferentes instituciones sino también de la interrelación directa y fluida establecida por este equipo de investigación con los diversos actores locales, y más puntualmente, a partir de diversas experiencias de extensión, transferencia e investigación llevada adelante por este equipo de investigación a lo largo de los últimos 5 años.

Formalmente, nació en Agosto de 2014 pero es posible decir que se trata del resultado de experiencias previas, de varios años, de diferentes proyectos de intercambio directo entre productores urbanos y peri-urbanos y diferentes grupos de consumo organizado, basados en los principios del comercio justo y con mayor o menor apoyo del Estado. El Mercado viene a integrar estas diferentes experiencias en una sola, aunando esfuerzos y recursos, con un fuerte impulso por parte del Municipio, la Subsecretaría de Agricultura Familiar (apoyo técnico) y el Ministerio de Agricultura de la Nación (apoyo financiero).

La expansión del proyecto a partir de su formalización y el impacto social generado hace que hoy el Mercado esté constituido por un centro de abastecimiento de grandes dimensiones dirigido al público en general y 18 *nodos de consumo* (de venta abierta) y *grupos comunitarios* (de consumos cerrado solo a miembros) distribuidos en los diferentes puntos de la ciudad. Lo interesante de la experiencia es que cada uno de estos nodos y grupos están conformados por grupos de vecinos u organizaciones sociales con diferentes fines (formales e informales), previamente existentes, que se suman al proyecto en su rol de consumidores, usando su organización, administración y relaciones pre-establecidas para comprar y distribuir de manera organizada los alimentos que ofrece el Mercado Comunitario Municipal. Los mecanismos de organización interna pueden variar entre los grupos pero en general, compran los alimentos al mercado a precio diferenciado (por ser nodos de consumo), lo venden a los integrantes de la organización y en caso de excedentes también venden al público en general. La organización generalmente agrega al precio de venta un pequeño porcentaje por costos de gestión y administración. Los nodos y grupos de consumo que conforman el Mercado son: Junta Vecinal Barrio Los Coihues, Grupo de mamás Cucú, Grupo Alcalihuen, Asociación Recicladores Bariloche (ARB), Cooperativa Ruca Che, Grupo de consumo Copate, Grupo textil Mujeres del Nahuel, Merendero Los Peques, Grupo Encuentro, Mercado de la Estepa (abarcando las localidades de la región Línea Sur de Río Negro), Mesa Redonda, Grupo Ecosureños, Grupo Mujeres emprendedoras, cooperativa Charcao, Cooperativa La Pionera Patagónica y 4 despensas comunitarias. Si bien el Estado, tiene un rol fundacional y central para la implementación del mismo, la estrategia de funcionamiento es a partir de una co-gestión entre la Secretaría de Desarrollo Económico del Municipio y distintas organizaciones con trayectoria en estas temáticas como la Cooperativa Charcao<sup>9</sup>, Cooperativa la Pionera<sup>10</sup> y las Despensas Comunitarias<sup>11</sup>. Tal como una de las referentes entrevistadas lo define, "...no se

<sup>9</sup> La Cooperativa Charcao está conformada por un grupo de familias del barrio El Frutillar, en el alto de la ciudad. Muchos de sus integrantes cuentan con la experiencia previa de haber comprado de manera cooperativa y en forma directa a productores de la zona del IDEVI (Viedma-Río Negro), a través de un proyecto impulsado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

<sup>10</sup> La Cooperativa de Vivienda, Consumo y Servicios La Pionera Patagónica Ltda. Nuclea a más de 60 familias de la ciudad. Vinculada en sus comienzos al MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos) es hoy una de las experiencias cooperativas que se encuentran en proceso de gestionar, diseñar y producir sus casas. Se suman al proyecto del Mercado comunitario participando de manera activa no solo como nodo de consumo para sus asociados sino también en la co-gestión del proyecto comunitario.

<sup>11</sup> Las despensas comunitarias, son grupos de familias de sectores populares que realizan compras comunitarias (no solo al Mercado Comunitario sino también en supermercados

trata de un mercado central, sino de un mercado *descentralizado*...”.

En la actualidad hay un proyecto de ordenanza que busca hacer del Mercado un organismo autárquico, con un directorio conformado por el Estado y organizaciones de base representando a los consumidores y organizaciones de productores<sup>12</sup>. Los desafíos inmediatos son la aprobación del proyecto de ordenanza que le otorgaría cierta independencia de las coyunturas de la política municipal y la integración participativa y activa de las organizaciones de productores a la co-gestión del Mercado.

#### *Programa de comercialización Grupo Ecosureños*

Otro proyecto que se caracteriza por una participación amplia de actores públicos y privados es el Programa de Comercialización Ecosureños (o Plan integral de comercialización, intercambio y consumo responsable para el fortalecimiento de la Economía Social Solidaria Local). El mismo nació en junio de 2013 y nuclea en su conjunto a más de 300 personas que venden sus productos (en general artesanías y productos textiles) y mantienen una relación permanente con la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE), quien lidera el proyecto a través de la Subsecretaría de Economía Social y Desarrollo Local de la Municipalidad y co-gestionado conjuntamente con la Asociación Microemprendedores de Bariloche, el Banco Popular de la Buena Fe "2 de Octubre", la Asociación "Bariloche Emprende", el grupo "Muestra Caracol", y el grupo textil "Las Peregrinas". Ecosureños cuenta con 3 lugares estratégicos de venta al público, principalmente orientado al turismo: una tienda en la Base del Cerro Catedral, una tienda en calle Pasaje Juramento (micro-centro de Bariloche) y una global durante las temporadas de invierno y verano, con 45 puestos de venta directa, localizada en el simbólico Centro Cívico de la ciudad. En cada uno de esos locales se encuentran productos elaborados por emprendedores vinculados al proyecto. La administración y gestión de cada una de estas bocas de venta se lleva adelante de manera solidaria y voluntaria por sus miembros.

El entramado social generado a partir de este proyecto o línea de acción incluye además la articulación con la Secretaría de Cultura del Municipio, por su vínculo con productores artesanales y artistas locales, y la Oficina de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación - sede Bariloche, con su política de trabajo vinculada a la generación y fortalecimiento del empleo formal.

#### *Programa de Estacionamiento medido y solidario*

Este proyecto surge como respuesta por parte del municipio a una

---

mayoristas) y organizadas a partir del apoyo de cada uno de los CAATs (Centro de Atención y Articulación Territorial), dependientes de la Secretaria de Desarrollo Humano del Municipio. Actualmente, existen 5 despensas comunitarias en distintos barrios de la ciudad "Vipu", "Las Leonas", "Suyai" y "Abriendo Esperanza".

<sup>12</sup> Actualmente, para garantizar el abastecimiento de alimentos el Mercado comunitario se vincula con las siguientes organizaciones de productores: FECOFE, Asociación de horticultores de Choele Choel, Asociación de productores de Río Colorado, organizaciones provenientes de Mendoza, productores de El Bolsón, Asociación de Pescadores artesanales de San Antonio (Río Negro), entre otras.

necesidad concreta de ordenamiento del estacionamiento en el micro-centro de la ciudad<sup>13</sup>. Lo característico del Sistema de Estacionamiento Medido y Solidario (SEMS) es que tiene un doble objetivo, el ordenamiento vehicular en una ciudad turística, que diariamente experimenta un importante flujo vehicular y al mismo tiempo busca la generación de fuentes de trabajo para jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

En la gestión del programa participan, además de la Secretaría de Desarrollo Económico, organizaciones intermedias locales de larga trayectoria de trabajo con niños y jóvenes como Grupo Encuentro, Colectivo Al Margen, Fundación Gente Nueva y Fundación PETISOS, quienes coordinan y acompañan a los 120 operadores que prestan el servicio. Con el tiempo, los mismos jóvenes se han conformado en 4 cooperativas de trabajo<sup>14</sup>: Liwen, Kata Wain Newen, Encuentro y Nuevos Caminos. Las organizaciones intermedias siguen acompañando a los jóvenes en el proceso de integración al trabajo a través de distintas instancias de contención social<sup>15</sup>.

También la Subsecretaría de Tránsito y Transporte y de la Secretaría de Desarrollo Económico mantiene una articulación continua con el programa.

### *Proyecto textil Alto Patagonia*

El proyecto colectivo nace originalmente con la intención de generar fuentes de trabajo e ingreso a familias con problemáticas sociales pero ha ido creciendo y consolidándose mostrando potencialidad para convertirse en un sistema de redes sociales.

Se trata de una línea de acción impulsada por la Fundación Nutrir Patagonia que aglutina a un grupo aproximado de 30 mujeres de diferentes barrios del alto de la ciudad, con experiencia textil, que después de producir y comercializar de manera asociada durante un tiempo (algunas desde 2011), emprenden un proyecto de mayor escala y hoy tienen su taller de costura en el Centro Comunitario Ruka Che, ubicado en el barrio Nahuel Hue de Bariloche.

Actualmente, el proyecto es co-gestionado entre la Fundación, el Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en Bariloche (MDSN-CDR)<sup>16</sup>, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y las propias productoras, organizadas en los grupos textiles "Mamás del Nahuel", "Maihue" y "Las Peregrinas" (este último grupo participa también en la co-gestión del

---

<sup>13</sup> La ordenanza municipal 2284-CM-12 de marzo de 2012 estipula entre otras cosas que "...El Departamento Ejecutivo podrá suscribir convenios con instituciones, fundaciones o cooperativas regularmente y legalmente constituidas, con personas físicas incluidas en programas de empleo nacionales o municipales o en otros programas, como así también con sociedades del Estado provincial de Río Negro, para proveer de soporte informático o recursos humanos para el funcionamiento del sistema aquí instituido..."

[http://www.bariloche.gov.ar/boletin\\_contenido.php?id\\_contenido=1962&id\\_boletin=1959](http://www.bariloche.gov.ar/boletin_contenido.php?id_contenido=1962&id_boletin=1959)

<sup>14</sup> Cooperativas de trabajo del Plan Argentina Trabaja, Resolución 3026/06 del INAES (Instituto Nacional de Economía Social).

<sup>15</sup> La Universidad Nacional de Río Negro, junto a estas organizaciones intermedias brindaron cursos de capacitación y formación en cooperativismo durante la segunda mitad de 2014 en el marco de un proyecto de extensión de Acción Inmediata.

<sup>16</sup> A través del MDSN-CDR se logró equipar técnicamente el taller con máquinas y equipamiento especial.

Plan de comercialización Ecosureños)<sup>17</sup>.

Con el apoyo del INTI Bariloche, y en especial INTI-textiles, las trabajadoras se han capacitado en distintas técnicas de costura especiales, producción en escala, comercialización, etc.

### *Asociación de Recicladores Bariloche (ARB)*

El 11 de septiembre de 2003, con una Asamblea general, se decide conformar la ARB (Asociación Recicladores de Bariloche), como institución que nuclea a los recuperadores de residuos que se desempeñan en el predio del Vertedero Municipal desde hace varios años.

Luego de la crisis económica y social de diciembre de 2001, un grupo de alrededor de 150 personas, entre ellos varios menores de edad, encontraron como estrategia de supervivencia asistir al Vertedero Municipal. El Vertedero municipal funcionaba como un predio sin control, de disposición final a cielo abierto, en donde estas personas concurrían diariamente, tratando de recuperar para sus familias alimentos y algunos elementos para vender (tales como latas de aluminio o botellas de vidrio).

Desde el municipio se comenzó con un proceso de acompañamiento en la organización con las personas que allí desempeñaban sus actividades, con la participación de organizaciones sociales y la Secretaría de Promoción Social, transformando el residuo en un recurso comercializable y la actividad de supervivencia en un trabajo organizado.

Bajo el marco de un convenio firmado con el Municipio (el primero firmado en abril de 2004), los recicladores de la ARB, son los únicos autorizados a las tareas de recuperación y venta de los materiales que llegan al basural<sup>18</sup>.

A la fecha cuentan con una Asociación Civil con personería jurídica que reúne a 60 socios. Desde 2012, se ha convertido en una línea de acción que aglutina formalmente a diferentes actores públicos y privados. Se conformó la Mesa de Gestión de Residuos Urbanos integrada por el Municipio de Bariloche (representado por la Secretaría de Desarrollo Humano, Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Medio Ambiente, Subsecretaría de Servicios Públicos, Defensa Civil y Desarrollo Económico), un representante del Concejo Deliberante, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Fundación Arelauquen y la propia ARB<sup>19</sup>. La misma se ha constituido en el ámbito de intercambio y articulación entre los distintos actores involucrados y/o interesados en la gestión responsable de residuos urbanos. Otras instituciones

---

<sup>17</sup> Alto Costura ya es proveedor de indumentaria y equipamiento para el Hospital Zonal Ramón Carrillo de Bariloche, y la exclusividad en la producción de bolsas de telas para el Mercado Comunitario Municipal, entre otros clientes.

<sup>18</sup> Los materiales que más se trabajan son: plástico, cartón, papel, vidrio y metales no ferrosos. A los efectos de disminuir el pasivo ambiental, más de 175 toneladas por mes se desvían de su enterramiento y se devuelven al circuito de producción, a partir de la comercialización de los mismos. Dicha actividad de comercialización es la única fuente de ingresos de la organización, que reparte los mismos en forma proporcional a las horas trabajadas a cada miembro. Esto se constituye en la remuneración que cada miembro recibe de la Organización, en forma mensual.

<sup>19</sup> En la práctica, existe un núcleo intenso de trabajo entre un grupo reducido de actores que conforman la mesa de gestión, a saber, los referentes de la ARB, de Fundación Arelauquen, de MDSN-CDR y Desarrollo Económico del Municipio (a través de la oficina de trabajo asociativo). Un claro ejemplo de relaciones sociales fortalecidas por vínculos de confianza y reciprocidad que impactan positivamente sobre la consolidación de la propuesta.

como la Universidad Nacional de Río Negro<sup>20</sup> y el Foro Empresarial de la Patagonia mantienen vínculos frecuentes con la ARB y su mesa de gestión.

#### 4.1.2. Líneas de acción de organizaciones de apoyo locales

##### *Colectivo al Margen*

Una de las organizaciones intermedias de mayor trayectoria (2004) e impulsora de múltiples líneas de acción para la economía popular y solidaria es Colectivo Al Margen, organización social cuyos objetivos son la inclusión, la promoción de derechos y cultura del trabajo, la solidaridad y la participación ciudadana. Actualmente está conformada por 4 áreas de trabajo: 1) Semillero de Jóvenes en los talleres de formación integral en artes y oficios; 2) la Cooperativa de trabajo y servicios para la construcción L.A.B.U.R.A.R integrada en su mayoría por jóvenes que dieron sus primeros pasos en la organización en los talleres de formación; 3) Programa de comunicación social, a partir de la revista "Al Margen" y su grupo de vendedores, y desde hace un año, también su programa de radio por Radio Nacional Bariloche "33 de mano"; 4) Cooperativa Kata Wain Newen que junto a otras organizaciones y en articulación con el municipio está abocada al Programa de Estacionamiento Medido y Solidario, antes descripto.

Colectivo al Margen también mantiene vínculos estrechos desde hace muchos años con la *Asociación Civil grupo Encuentro*. La asociación civil Grupo Encuentro es otra organización intermedia de Bariloche que fue creada en 1991 con el fin de acompañar a niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad ayudando a resolver sus necesidades básicas y alcanzar su desarrollo pleno. Participa también del Programa de Estacionamiento Medido apoyando y acompañando a la cooperativa Encuentro conformada por chicos de esa organización.

##### *Fundación Gente Nueva*

La Fundación Gente Nueva es una organización intermedia local que trabaja desde el año 1989 en los barrios populares de Bariloche. Busca promover la transformación social desde la educación, la organización comunitaria, promoviendo la ampliación de derechos en niños, jóvenes y adultos. A través de los años, Gente Nueva ha construido redes sociales alrededor de sus proyectos vinculándose con otras organizaciones, oficinas públicas del ámbito local, provincial y nacional, empresas y fundaciones nacionales e internacionales. Si bien una de las áreas más fortalecidas de la institución son los proyectos educativos, también lleva adelante dos líneas de acción de promoción de la economía popular. Por un lado, los talleres de formación y producción de carpintería y herrería (con su posterior comercialización); y por otro, como administradora y ejecutora de 9 Banquitos de la Buena Fe de la CONAMI. Ellos son: 1) Banquito Fundación Gente Nueva I; 2) Banquito

---

<sup>20</sup> A partir de extensión universitaria se acompañó en el proceso de sistematización de información contable de la Asociación, elaboración y certificación de estados contables atrasados.

Fundación Gente Nueva II; 3) Banquito Don Zatti; 4) Banquito Junta vecinal Calfu Ruca; 5) Banquito comedor Gotitas de Esfuerzo; 6) Banquito Fundación Petisos; 7) Banquito Asociación Madres Cuidadoras; 8) Banquito Junta vecinal B° Villa Los Coihues y 9) Banquito 2 de Octubre. Este último, es una de las organizaciones que co-gestionan el Plan de comercialización Ecosureños comentado anteriormente.

#### *Asociación Civil Con.Pro.Bar*

La Asociación civil Construyendo Proyectos Barriales (Con.Pro.Bar) fue creada en 1995 con el propósito de trabajar en el fortalecimiento de la organización comunitaria en la región Línea Sur de la Provincia y zonas desfavorables de Bariloche, enfatizando su accionar en problemáticas referidas a infancia, discapacidad y vejez. A partir del año 2006 esta organización intermedia se suma al Programa Banquitos de la Buena Fe. Actualmente administra y ejecuta 11 banquitos localizados en la región Línea Sur de la provincia, más específicamente en las localidades de Los Menucos, Sierra Colorada, Comallo, Rio Chico, Pilcaniyeu, Ing. Jacobacci, Maquinchao, Ramos Mexia, Bariloche y Dina Huapi. Es precisamente en esta última localidad, a 10km de la ciudad de Bariloche, donde Con.Pro.Bar mantiene una fluida articulación con la Asociación civil Mercado de la Estepa<sup>21</sup> y su socia directa Asociación civil Surcos Patagónicos<sup>22</sup>. La riqueza de sus acciones y la red social generada en torno a estas instituciones no queda totalmente visualizada en este trabajo por tratarse de organizaciones intermedias cuyo territorio de acción excede la ciudad de Bariloche<sup>23</sup>.

#### *Feria Franca de Horticultores Nahuel Huapi*

La Feria Franca de Horticultores Nahuel Huapi nace en 2009 como resultado de un trabajo articulado entre siete instituciones públicas y pequeños productores urbanos y periurbanos de Bariloche y de zonas rurales cercanas (Villa Llanquín, El Manso, Colonia Suiza, Ñirihuau Arriba, Dina Huapi, Frutillar, Comunidad Millalonco-Ranquehue, Mascardi, Cerro Otto). Por razones

---

<sup>21</sup> El Mercado de la Estepa es una organización que surge en 2003 donde participan más de 250 familias de los pueblos y parajes de la Línea Sur-Río Negro que promueve la economía social a partir de la integración de personas, artesanos y productores, comercializando sus productos de acuerdo con los principios del comercio justo, rescatando su cultura y mejorando la calidad de vida de sus socios. La organización tiene su local de venta en Dina Huapi, sobre las rutas 237 y 23, muy cerca de Bariloche. También comercializa sus artesanías en "Arte de pueblos", la tienda de comercio justo que comparte con otras dos ONGs en Libertad 948, Ciudad de Buenos Aires.

<sup>22</sup> Surcos Patagónicos es creada en el año 2000 por un grupo de personas lideradas el fellow de Ashoka Roberto Killmeate con el objetivo de fomentar el desarrollo y la comercialización de productos artesanales regionales. Esta asociación civil, junto al esfuerzo de otras organizaciones y referentes de la provincia consiguió más de 13.000 firmas de adhesión al proyecto de Ley de Iniciativa Popular Sobre Economía Social y Mercados Productivos Artesanales, la cual fue sancionada y promulgada en Diciembre de 2009.

<sup>23</sup> El mapa inter-institucional solo visualiza la vinculación entre Con.Pro.Bar y Surcos Patagónicos y esta a su vez con el Mercado de la Estepa por la delimitación geográfica. Es decir, por tratarse de instituciones que accionan en el territorio de Bariloche y sus proximidades.

climáticas la feria funciona en la Plaza Belgrano, todos los fines de semana durante la temporada estival, ofreciéndose hortalizas y frutas frescas de las huertas y chacras de la región. La feria también propicia el encuentro y relaciones sociales y económicas entre pobladores rurales y consumidores urbanos.

Las instituciones involucradas en este entramado social son la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio, la Subsecretaria de Agricultura Familiar, INTA – PROHUERTA, Ministerio de Desarrollo Social de La Nación- Centro de referencia Bariloche, Salud Ambiental- Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, INTI, INIBIOMA (Instituto de investigaciones en Biodiversidad y medio Ambiente de doble pertenencia Universidad Nacional del Comahue y CONICET].

#### **4.1.3. Políticas Públicas externas al territorio**

*Microcréditos de CONAMI (Comisión Nacional de Microcréditos) - Banquitos de la Buena Fe y consorcios de microcréditos*

Los microcréditos de CONAMI es una política pública nacional de apoyo a la economía popular de mayor impacto y capacidad de tracción en la ciudad.

La Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) nace en el marco del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía social "Padre Carlos Cajade" y se encuentra integrada por varios organismos nacionales y jurisdicciones territoriales, quien desarrolla sus actividades en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Este programa surge con la promulgación de la Ley 26.117/2006 "Ley de Promoción del Microcrédito" que tiene como objetivo desarrollar y promover el microcrédito como herramienta para el fortalecimiento de la Economía Social y el Desarrollo Local.

El MDSN-CDR es quien controla la operatividad del programa en Bariloche. Desde el punto de vista operativo en el territorio el programa se ejecuta a través de organizaciones sociales intermedias, denominadas *Organizaciones Administradoras* (OA) quienes reciben los fondos de CONAMI, los administran y ejecutan y realizan la rendición de los mismos. En Bariloche las OA son Fundación Gente Nueva, Asociación Civil Con.pro.bar y Asociación Civil NorteSur. Como se desarrolló anteriormente, Fundación Gente Nueva y Asociación civil Con.Pro.Bar son administradoras del Programa Banquitos de la Buena Fe. La Asociación civil Norte Sur, en cambio, es administradora y ejecutora de otra línea de microcréditos específica, bajo la modalidad de consorcio.

#### *Plan Argentina Trabaja*

La erupción del volcán Puyehue en 2011 generó el desembarco del Plan Argentina Trabaja al convertirse en una herramienta inmediata para ofrecer un trabajo y una fuente de ingresos a muchas familias desocupadas o subocupadas luego de la crisis económica (Al Margen, Octubre 2014). En ese momento se conformaron alrededor de 16 cooperativas bajo la normativa de la Resolución N.º 3026/06 del INAES que permite la tramitación de matrículas a

grupos cooperativos que tengan convenios de trabajo firmados con gobiernos municipales, provinciales o nacionales. 8 de estas 16 cooperativas quedaron a cargo del municipio y las restantes coordinadas por la Cooperativa Eléctrica Bariloche (CEB). Durante todo el año posterior a la erupción, los integrantes de estas cooperativas prestaron servicios a la comunidad, principalmente en tareas de limpieza de calles, desagües y techos de edificios públicos y espacios comunitarios.

El progreso en el tiempo de estas cooperativas ha sido dispar, lo que se evidencia en que el número de socios ha ido disminuyendo notablemente, ya sea por haber encontrado un trabajo formal o por desmotivación. La falta de recursos y herramientas de trabajo, dificultades operativas y administrativas, limitaciones del propio plan y el corto y escaso proceso de formación en cooperativismo de los trabajadores también afectaron negativamente la consolidación de los grupos. En general, se observa que las cooperativas monitoreadas por la CEB han tenido un mejor desempeño en términos relativos. La referente de la CEB entrevistada da cuenta del rol protagónico desempeñado por la institución en la formación de los trabajadores en el significado del cooperativismo, sus valores y principios. Asimismo, reconoce un acompañamiento permanente no solo en lo administrativo legal y contable sino también en la construcción del vínculo social y emocional de los participantes.

A partir de mediados de 2015 la Oficina de Trabajo Asociativo del Municipio (originalmente a cargo) abandona el programa y se producen cambios en lo administrativo. Algunas cooperativas pasan a estar bajo la supervisión directa de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) y otras a la CEB.

#### *Programa de Monotributo Social*

Otra política pública nacional de promoción de la economía popular es el Monotributo social. El Monotributo social es una categoría tributaria permanente que permite la incorporación a la economía formal, de personas en situación de vulnerabilidad económica y social histórica, a partir del reconocimiento de sus actividades y de su inclusión como contribuyentes al sistema impositivo al emitir facturas oficiales, realizar aportes jubilatorios y acceder a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud tanto para sí como para sus familias.

El Registro Nacional de Efectores del Monotributo Social funciona en localmente en el Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN-CDR). De esta manera, el MDSN-CDR, desde esta oficina, trabaja articuladamente con redes y organizaciones de emprendedores de base, organizaciones intermedias, emprendedores individuales, y otras oficinas del Estado, asistiendo técnicamente, capacitando y fortaleciendo proyectos en marcha.

#### *Microcréditos de CREAR*

Finalmente, la Agencia Provincial para el Desarrollo Económico Rionegrino (CREAR) es un ente autárquico con presencia en todo el territorio de la provincia a través de su Red de Agencias que actúan como ventanilla de los programas y políticas propios del CREAR u otros provenientes de la provincia o

Nación. La presencia de CREAM en Bariloche se concentra principalmente en la transferencia de recursos, a través del financiamiento a emprendimientos productivos, y capacitaciones y/o asistencia técnica. Si bien existen emprendedores de la economía popular local que acceden al financiamiento y asistencia técnica del CREAM en general, los mismos están destinados a emprendedores consolidados y Pymes.

Otras oficinas del Estado como son INTA-Estación Experimental Bariloche, INTI-Bariloche y Ministerio de Trabajo de la Nación-sede Bariloche, también son agentes activos que articulan, generalmente de manera transversal, con diferentes actores de la economía popular local a modo de asistencia y capacitación técnica, legal, a través de capacitaciones puntuales, o simplemente a través de la cooperación. Si bien no son visualizados claramente en el mapa adjuntado en el anexo creemos importante su reconocimiento.

### **Reflexiones finales**

La multiplicidad de experiencias desarrolladas por fuera de la lógica puramente capitalista que tomaron fuerza en las últimas décadas en nuestro país y los países de la región, conjuntamente con la consolidación de la democracia exige un análisis de este nuevo escenario y de las redes sociales tejidas entre estos nuevos actores y el Estado. En este trabajo se vuelca el resultado de una aproximación al mapeo de los actores colectivos de la economía popular de la ciudad de Bariloche y el entramado de relaciones conformadas en torno a ella.

A partir de la revisión de las diferentes perspectivas teóricas con las que habitualmente se aborda la llamada tradicionalmente economía social (del tercer sector, informal, social y solidaria, popular, popular y solidaria, etc.) en este trabajo se adopta el concepto de economía popular. Es a partir del entramado de relaciones generadas entre los actores del amplio universo de la economía popular y de éstos con el Estado y el sector privado empresarial de un territorio que las posibilidades de desarrollo local pueden ser potenciadas.

Haciendo uso de la técnica de Análisis de Redes Sociales como herramienta particularmente apropiada para afrontar la complejidad del estudio se construye un mapa de relaciones inter-institucionales de la ciudad de Bariloche.

Una primera reflexión que surge del estudio es que aquellas experiencias locales que son resultado de la co-gestión entre diferentes instituciones públicas y privadas muestran un entramado diverso de actores vinculados entre sí, coordinando objetivos y aunando esfuerzos, y con la potencialidad de consolidar un sistema de red o entramado social, que generan procesos de transformación social que ayudan al desarrollo del territorio.

Como segunda reflexión se ha observado que el acompañamiento continuo del Estado en estas experiencias es determinante, así como también resulta particularmente relevante el trabajo de las organizaciones intermedias. Ellas cumplen un doble rol, por un lado capacitando, fortaleciendo y apuntalando el

trabajo de base realizado por los trabajadores (de manera individual o asociativa), por otro lado, son quienes facilitan la tarea del Estado al momento de determinar las demandas sociales del territorio. Esta doble articulación entre el Estado y las organizaciones intermedias podrían ser el camino que permita un mayor involucramiento de la economía popular en las decisiones públicas.

## Bibliografía

**Al Margen, Revista mensual de la organización Colectivo al Margen.** "Las cooperativas de trabajo en Bariloche. Su conformación e inclusión en el marco del programa Argentina Trabaja". Octubre 2014.

<http://almargen.org.ar/2014/10/21/las-cooperativas-de-trabajo-en-bariloche-su-conformacion-e-inclusion-en-el-marco-del-programa-argentina-trabaja/>

**Albuquerque, F.** (1999). *Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local*. Disponible en internet: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/285/3/RCE3.pdf>

**Arocena, J.** (1995). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Editorial NUEVA SOCIEDAD

**Carvalho de França, G. Filho** (2002). "Terceiro sector, economia social, economia solidaria e economia popular: traçando fronteiras conceituais". *Bahia Analise & Dados*. Vol. 12 N° 1 pp. 9-19

**Cittadini, R., Caballero, L., Moricz, M., Mainella, F.** (2010). "Economía social y agricultura familiar: Miradas y experiencias sobre un mismo camino" en *Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. Ediciones INTA

**Civitaresi, H. M.** (2014) "Análisis de redes inter-institucionales en la trayectoria histórica de localidades rurales sobre la base de un caso de estudio: la localidad de General Cabrera (Argentina)". Cuarto Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE-IV), Bogotá – Colombia. Julio 2014.

**Coraggio, J. L.** (1995) *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Acción Social, Aique Grupo.

**Coraggio, J.L.** (2002). *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Debate: Distintas propuestas de economía social, URBARED, Red de Políticas sociales.

**Coraggio, J.L.** (2005). [HYPERLINK "http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos"](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos)

para descargar/El desarrollo regional espacio local y ES\_2.pdf"Desarrollo regional, espacio local y economía social. En: versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario Internacional: Las regiones del Siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local, Instituto Mora, México.

**Coraggio, J.L.** (2009) "Territorio y economías alternativas", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Planificación regional para Vivir Bien. Visiones, desafíos y propuestas", organizado por el Ministerio de Planificación para el desarrollo, La Paz, Bolivia, 30-31 de julio, 2009 (en [www.coraggioeconomia.org](http://www.coraggioeconomia.org))

**Ginsburgh, V. and Pestieau, P. (1987)** "L'economie informelle". [ULB Institutional Repository](http://ulb.institutionalrepository.org) 2013/1661, ULB -- Universite Libre de Bruxelles, (1987), "Travail au noir et économie informelle", in *L'économie informelle*, Labor, Brussels, 5-20.

**Lattuada, M.** (2006). Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

**Laville, J.L. et al.** (2004). Economía Social y Solidaria. Una visión europea. Altamira, España.

**Lopes de Souza, M.** (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento": En De Castro, I.; da Costa Gomez, P. y Lobato Correa, R. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Edit.

**Manzanal, M.** (2006). "Regiones, Territorios e Institucionalidad del Desarrollo Rural". En Manzanal, M., Neiman G. y Lattuada M. (comp.) (2006). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. ED. CICCUS. Buenos Aires, Argentina.

**Manzanal, M.** (2007). "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio". En *Territorio en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Compiladoras Manzanal, M.; Arzeno, M. y Nussbaumer, B. Ediciones CICCUS, Primera edición. Buenos Aires.

**Manzanal, M., Arqueros, M.X., Arzeno, M. Y M.A. Nardi** (2009). "Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica". En: *Revista Eure*, Vol. XXXV, N° 105, pp. 131-153.

**Mingione E.**, (1990), "The history and recent sources of irregular forms of employment", in P. Barthelemy, F. Miguez, E. Mingione, R. Pahl and A. Wening, *Underground Economy and Irregular Forms of Employment*, Commission des Communautés Européennes, Brussels, 1-20.

**Núñez, O.** (1995). La economía popular, asociativa y autogestionaria, Managua, Cipres.

**Nyssens, M.** (1997). "Popular economy in the South, third sector in the North: Are they signs of a germinating economy of solidarity?" *Annal of Public and Cooperative Economics*, 68, 2: 171-200.

**Oglietti, G.C. y Colino, E.** (2011). “El ciclo de vida del destino turístico Bariloche. Particularidades del caso, limitaciones del enfoque y la contribución explicativa de la cepa turística”. Ponencia en III Congreso anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de Argentina (AEDA), Buenos Aires, Argentina.

**Presvelou C.**, (1994), “Crises et économie informelle: acquis et interrogations”, Recherches sociologiques, 3,7-36.

**Razeto, L.** (1993) “Debate comunicando acerca de la llamada economía popular”, en

Comunicando: Boletín de Informaciones Interorganizacionales, París, Cedal, N.º 24

**Rodríguez Pose, A.** (1999); “Instituciones y desarrollo económico”, Ciudad y Territorio. Volúmen XXXI, número 122, 775-784

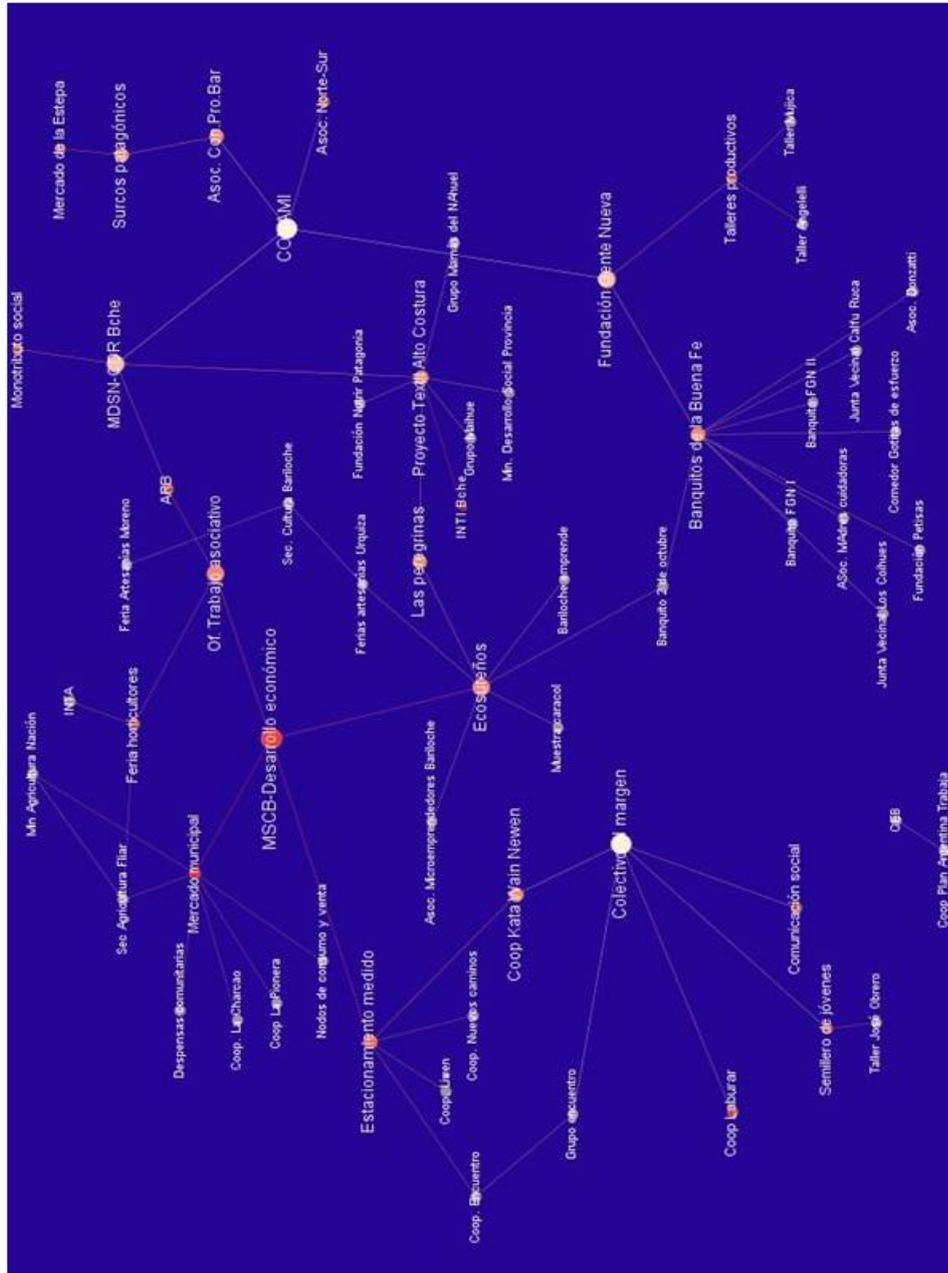
**Rofman, A. y Villar, A.** (2007) “Módulo de Formación General: Actores del Desarrollo Local”, PROYECTO PNUD ARG/04/005 Apoyo a la gestión de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano y del Ministerio de Desarrollo Social.

**Rosa, P.** (2014). “En construcción: La formación en investigación en Economía solidaria. Avances, desafíos y propuestas” en Economía Solidaria y cuestión regional en la Argentina de principios del siglo XXI. Entre procesos de subordinación y prácticas alternativas. Compiladores A. Rofman y A. Garcia. Primera Edición, Buenos Aires.

**Trigilia, C.** (2003). “Capital Social Y Desarrollo Local.” En El Capital Social. Instrucciones de Uso, 123–155. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Villar, A.** (2007). *Políticas municipales de desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local.* Editorial Ciccus, Buenos Aires

Mapa de relaciones inter-institucionales de la economía popular de San Carlos de Bariloche



Fuente: Elaboración propia



## El avance de la soja en la Provincia del Chaco

Lucas Gómez Tonsich<sup>1</sup>

### Resumen

El trabajo tiene como objetivo analizar las transformaciones operadas en la producción agrícola de la Provincia del Chaco a partir de la introducción y posterior expansión del cultivo de soja [*Glycine max*] en territorio provincial en las últimas décadas. Este fenómeno se abordará situándolo al extremo de una larga serie de reconfiguraciones en la explotación primaria local que se remontan hacia finales del siglo XIX; y al mismo tiempo se lo interpretará en el contexto de la metamorfosis ocurrida en la economía nacional a posteriori del proceso de apertura económica que se dio con la implementación del régimen de convertibilidad del austral argentino en la década de 1990.

El enfoque metodológico propuesto será de tipo teórico-documental sustentado en fuentes de información secundarias. El abordaje procedimental estará basado en variables cuantitativas como toneladas producidas o hectáreas cultivadas. El nivel de investigación correlacional será tanto transversal comprendiendo el análisis de la producción primaria por tipos de cultivos, como longitudinal al abordar específicamente la evolución del cultivo de la soja durante el período considerado. Las fuentes de datos secundarios corresponden a instituciones locales, organismos nacionales y agencias internacionales.

Entre los principales hallazgos puede reseñarse que el contexto de apertura económica y *primarización* de la matriz productiva que trajo aparejado el régimen de convertibilidad resultó particularmente beneficioso para el tipo de organización económica que requería la producción oleaginosa. Prueba de ello lo da el crecimiento en los volúmenes de producción gracias a la expansión de la frontera agropecuaria y el aumento en los rendimientos. El auge en la producción sojera se suscitó en un contexto de precios internacionales desfavorables. Al mismo tiempo los costos de la nueva configuración productiva no se hicieron esperar, y para la segunda mitad de la década de 1990 se asistió a un proceso de consolidación de la gran propiedad al deber los pequeños agricultores abandonar tierras en manos de las grandes explotaciones diversificadas y altamente capitalizadas.

### Introducción

En las postrimerías del siglo XIX la región chaqueña se incorporó de forma accesoria al quehacer productivo nacional como proveedora de ciertos insumos forestales necesarios, aunque no imprescindibles, para el esquema

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas (UNNE) - Instituto de Investigaciones Geohistóricas (CONICET) - itonsich@live.com o itonsich@gmail.com

agroexportador vigente. La ocupación del territorio y la expansión de la producción con miras al comercio se dieron en base a la explotación de los bosques nativos con el objeto de obtener durmientes para el tendido de vías férreas y tanino para el curtido de cueros. Actividades ambas ligadas de forma subsidiaria a la exportación de productos primarios con destino a los mercados de ultramar.

Hacia la década de 1870 comienza la colonización merced a la derrota de los últimos focos de resistencia indígena y a la conformación del Territorio Nacional (Altamirano, 1988). La llegada de inmigrantes europeos y pobladores de otras provincias permitió la puesta en actividad de nuevas explotaciones agrícolas al tiempo que la producción de algodón adquiría importancia. La introducción en la región de esta fibra vegetal se dio hacia la década de 1890, pero fue recién con el estallido de la Primera Guerra Mundial que tuvo un gran impulso por el alza en el precio de las materias primas. Inicialmente su producción se orientó al mercado exterior en sintonía con el proyecto económico imperante; pero tras el cierre del comercio mundial y la baja de las cotizaciones en la década de 1930 supo reorientarse para abastecer a la incipiente industria textil local.

Con el agotamiento de la industrialización sustitutiva de baja complejidad<sup>2</sup> en la segunda mitad del siglo XX se asistió al estancamiento del sector algodonero lo cual llevó a los productores a incorporar nuevos cultivos que suplementaran sus ingresos. La desindustrialización experimentada desde la década de 1970 significó un nuevo reto para aquellos, así como la irrupción de nuevas modalidades de explotación –*agrobussines*– de la mano del cultivo de la soja. La marginalidad y subsidiariedad de la producción chaqueña la condenó a encontrarse sometida a las vicisitudes de la economía nacional, así como a ver reconfigurarse su matriz productiva en repetidas oportunidades a lo largo de su historia. La soja no es más que el último ejemplo de este comportamiento cíclico y las limitaciones de su perfil productivo.

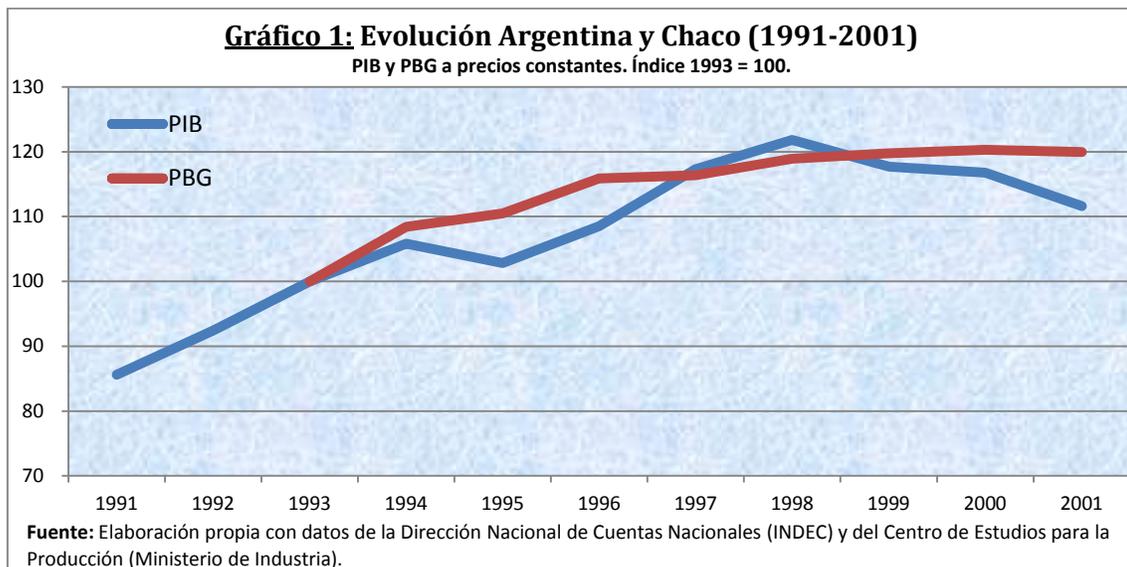
En las siguientes páginas se abordará, teórica y empíricamente, las características de la economía argentina hacia fines del siglo XX; y los efectos que el régimen de Convertibilidad tuvo sobre la producción, especialmente la de bienes comercializables internacionalmente. Esto nos permitirá adentrarnos en las transformaciones que se sucedieron en la producción agropecuaria a raíz de la apertura económica iniciada por entonces. A partir de este marco podrá analizarse el impacto que la desindustrialización tuvo en la economía chaqueña y explicar cómo fue posible que la producción primaria se reorientara de la exportación de algodón hacia la de soja. Lógicamente ello no pudo realizarse sin ningún costo por lo que en el apartado final se mencionarán algunas de las consecuencias económicas y sociales que tuvo el proceso.

A partir de los datos disponibles pueden mencionarse distintas etapas en la evolución económica -ver gráfico 1-. Una primera etapa de recuperación tras la

---

<sup>2</sup> El modelo de industrialización sustitutiva fue propuesto por la CEPAL en las décadas de 1950 y 1960, con el objetivo de reemplazar las manufacturas importadas por bienes producidos localmente. En el caso argentino dicho proceso estuvo dividido en dos etapas (Ferrucci, 1986), una inicial entre las décadas de 1930 y 1950 enfocado en la provisión de bienes de consumo de demanda final -ISI sencilla- y a partir de la década de 1960 se avanzó en la producción de bienes de capital e insumos intermedios -ISI compleja-.

crisis hiperinflacionaria de 1989 con altos niveles de crecimiento a los cuales contribuyeron la renegociación de la deuda externa y la entrada de capitales por la mayor liquidez mundial. Este *boom* económico se vio interrumpido por la moratoria mexicana de su deuda soberana hacia 1994 la cual revirtió los flujos financieros originando una breve contracción en la actividad económica argentina. Superado el trance el país volvió a crecer, a un ritmo más moderado, en los años 1996 y 1997 para luego iniciar una lenta y prolongada declinación que culminaría con la salida de la Convertibilidad hacia el año 2001. Tras el abandono del régimen cambiario se retornó a la senda del crecimiento con una marcada recuperación del nivel de actividad a partir del año 2002.



Sin embargo debe señalarse que la comparación con la evolución de la economía provincial muestra un comportamiento parcialmente divergente respecto de la pauta nacional. Los ciclos fueron menos intensos a nivel local de forma que hacia 2001 el PBG provincial se situaba 7% por encima del PIB nacional tomando a 1993 como base<sup>3</sup>.

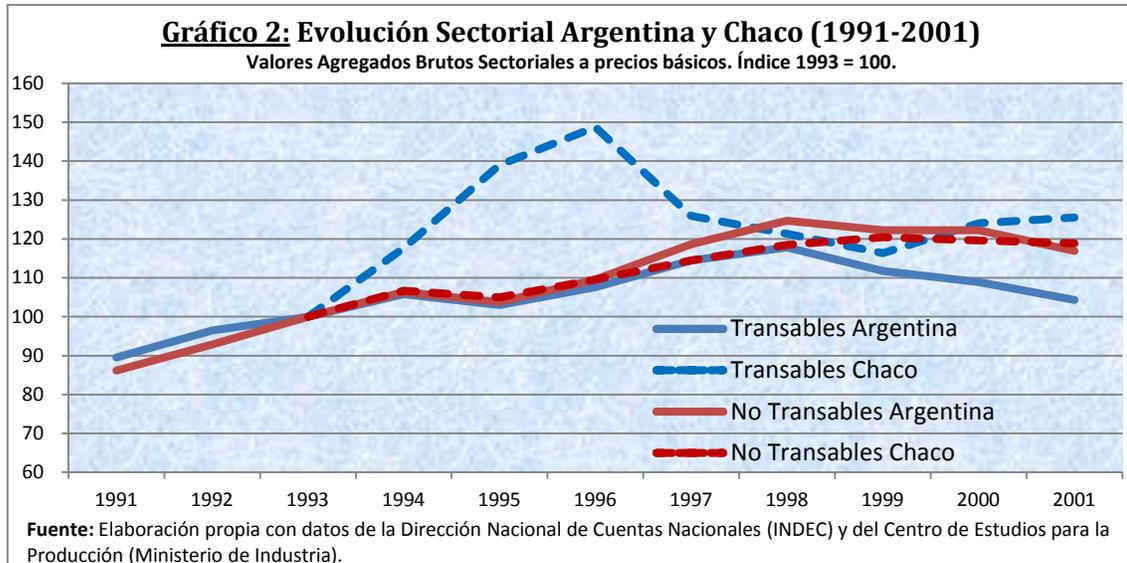
### Transformaciones estructurales en la Argentina

El modelo de economía abierta con dos sectores -transable y no transable<sup>4</sup>- supone que un país con déficit comercial, como ocurría en Argentina a finales de la década de 1980, requerirá desplazar su producción de bienes no transables a transables y depreciar el tipo de cambio real como forma de revertir ese desequilibrio (Sachs & Larraín, 2002). Pero en el caso de una economía semi-

<sup>3</sup> Más precisamente en 2001 el índice con base en 1993 del PIB era de 112 y del PBG 120.

<sup>4</sup> Son bienes transables aquellos susceptibles de ser comercializados internacionalmente por lo que tienden a tener un precio homogéneo. Mientras que los bienes no transables se consumen íntegramente donde se producen y su precio no depende del mercado externo (Sachs & Larraín, 2002).

industrializada del tipo de sustitución incompleta, la combinación de liberalización comercial y apreciación del tipo de cambio acelera la productividad en el sector transable en respuesta al *shock* externo (Frenkel & González Rozada, 2000) como se observó en la Argentina en la década de 1990<sup>5</sup>.



El modelo de dos sectores tampoco contempla el rol jugado por la tecnología, dado que la apertura comercial genera un *shock tecnológico* que se traduce en una obsolescencia instantánea del stock de capital existente, esto es maquinarias y equipos que de pronto resultan antieconómicos; de manera que los sectores productivos que operaban con métodos atrasados al amparo de una economía otrora protegida y cerrada, deben enfrentar repentinamente a la competencia de productos importados situados en la frontera tecnológica de sus respectivos rubros (Mazzitelli, 1997). En resumen, las evidencias aquí presentadas contradicen las predicciones del modelo de dos sectores respecto al desenvolvimiento esperado por una economía tras la liberalización de su comercio y el establecimiento de una estricta disciplina monetaria -estabilización de precios- y fiscal -reducción del gasto público-.

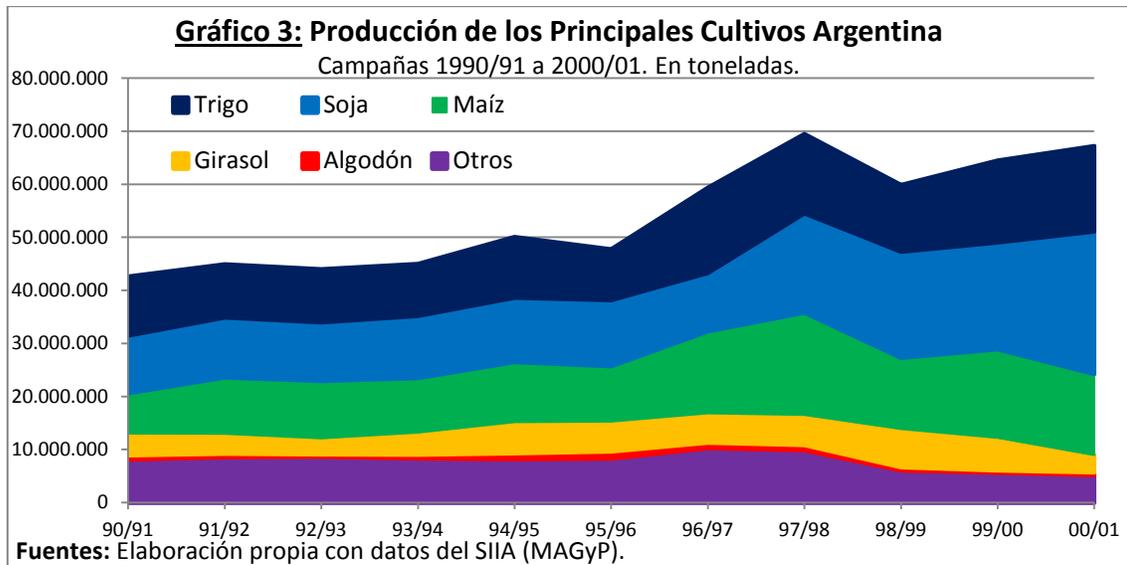
### La producción agrícola en la Argentina

Como se apuntó al comienzo, la apertura comercial que caracterizó al régimen de convertibilidad pretendía obtener ganancias de bienestar vía la flexibilización de las restricciones a la movilidad tanto de factores como de bienes. En tal sentido se

<sup>5</sup> La Ley 23.928 de Convertibilidad del Austral sancionada el 27 de marzo de 1991 estableció un tipo de cambio fijo entre el Austral y el Dólar, así como la prohibición al Banco Central de emitir moneda sin respaldo en divisas. Como la inflación se mantuvo durante varios meses el valor en dólares de los productos locales se encareció tornándolos menos competitivos internacionalmente (Rapoport, 2008).

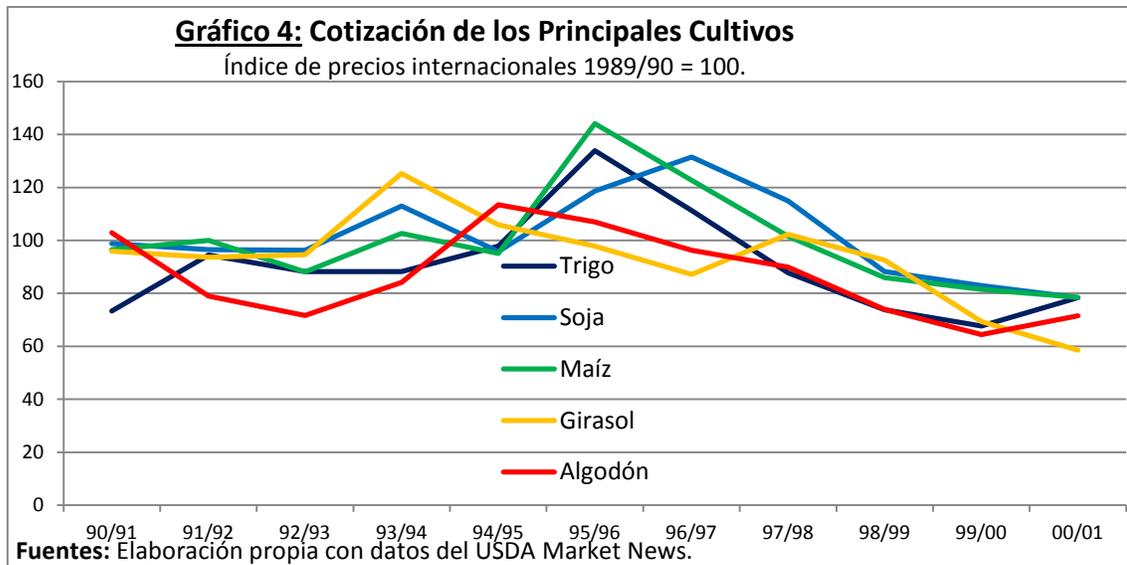
asumía la existencia de beneficios económicos alcanzables a partir de las oportunidades brindadas por el acceso a mercados más amplios (Fanelli, 1998).

En ningún ámbito tales oportunidades fueron más claras que en la agricultura, donde el crecimiento fue excepcional en términos tecnológicos, productivos y de exportaciones. El desempeño agrícola estuvo entre los más dinámicos de la economía -ver gráfico 3-, con tasas ininterrumpidas de crecimiento que posibilitaron mantener la aportación del sector agroindustrial en torno al 30% del PIB(Chudnovsky & et al., 1999).



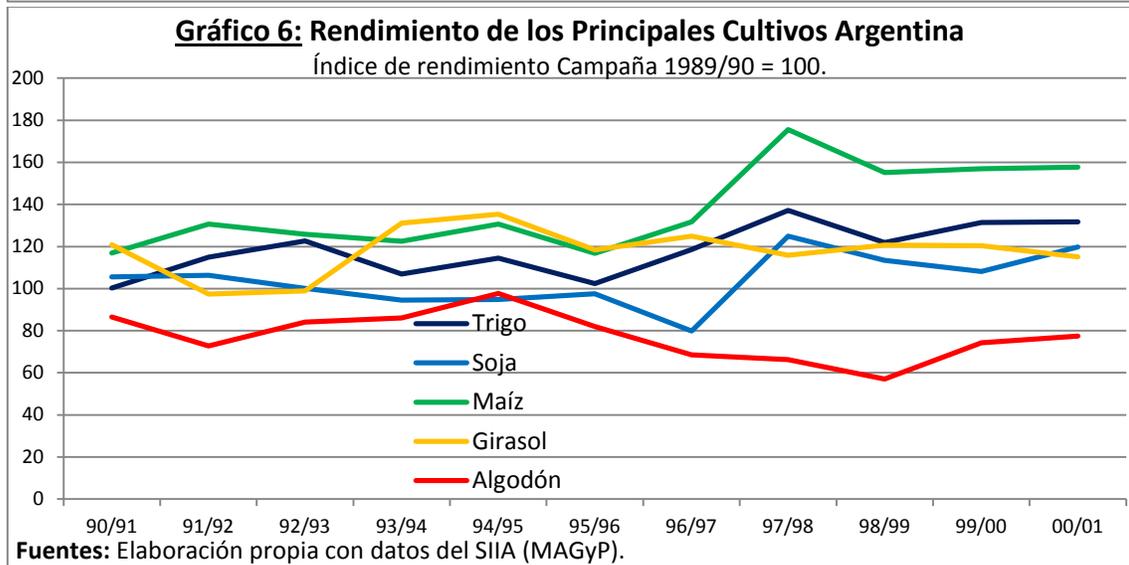
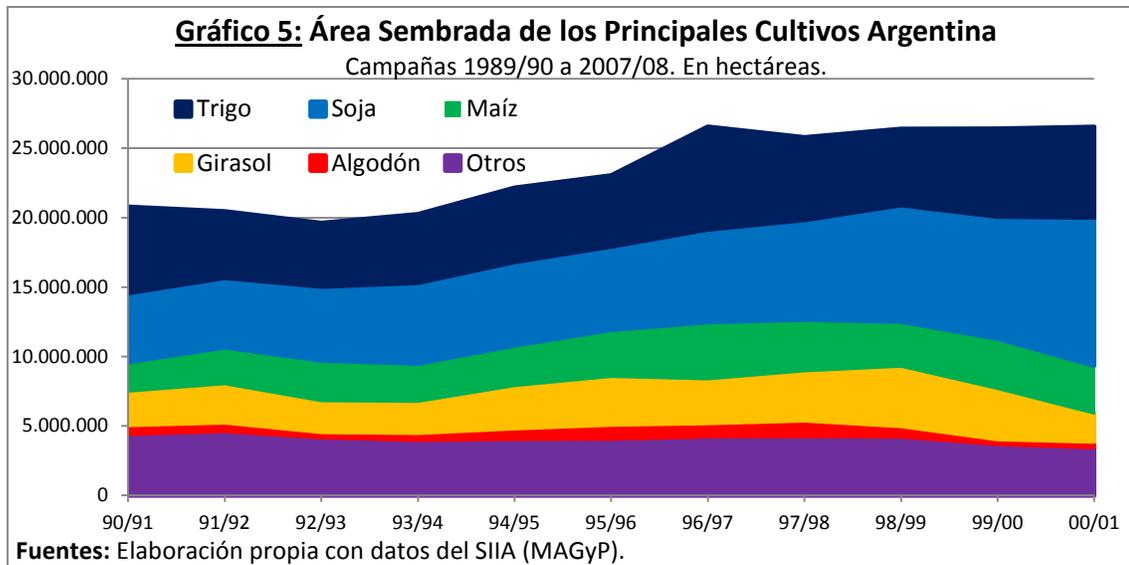
La producción agrícola total se incrementó más del 60% desde la campaña 1990/91 hasta 1997/98, un crecimiento significativo si se tiene en cuenta que la producción primaria total lo hizo un 16% y la economía en su conjunto un 36% hasta ese momento. Sin embargo la expansión se dio, al menos hasta comienzo del nuevo siglo, en el contexto de un descenso generalizado de los precios internacionales -ver gráfico 4-. Por lo que el sector no pudo aprovechar de forma completa el potencial que significaba la apertura económica. A pesar de ello las exportaciones de productos agrícolas no transformados y de manufacturas de origen agropecuario se potenciaron a partir del crecimiento en la producción y la productividad, duplicándose su valor en los años considerados<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Pasando de 3.399 y 4.663 millones de dólares respectivamente en 1990, a 6.603 y 8.762 respectivamente en 1998 (Estefanel, 1997).



Este dinamismo agrícola, maicero y sojero particularmente<sup>7</sup>, fue posible por la reducción de aranceles que propició un cambio tecnológico al permitir incorporar nuevos equipamientos. Asimismo permitió un mayor uso de agroquímicos y el empleo de nuevas prácticas agronómicas. Éstos cambios contribuyeron tanto a la expansión de la frontera agrícola -ver gráfico 5- como al aumento de los rendimientos gracias a los avances en la adaptación y resistencia de los cultivos a las nuevas zonas -ver gráfico 6- (Arza, Goldberg, & Vazquez, 2012). Si tomamos como ejemplo la producción de granos, entre las campañas 1990/91 y 1996/97 la superficie de los principales cultivos de cereales y oleaginosas aumentó, pasando de 19.117 millones de hectáreas a 25.456, es decir, un incremento del 33%, mientras que se produjo un aumento de los rendimientos del 7% como consecuencia de la incorporación de capital y la adopción de cambios tecnológicos en las explotaciones.

<sup>7</sup> La producción conjunta de soja y maíz pasó del 52% de la producción agrícola total en la campaña 1990/91 al 64% en la campaña 2000/01.



Para sintetizar, aunque a nivel global las políticas económicas durante el régimen de Convertibilidad fueron perjudiciales para la producción de bienes transables dada su menor competitividad, en el caso de las actividades primarias la incorporación de tecnología propició incrementos en la productividad de las explotaciones agropecuarias que permitieron aumentar la producción a pesar del descenso en los precios internacionales. En este contexto es posible comprender los avatares de la agricultura en el Chaco, para lo cual conviene puntualizar las características de la provincia.

### **Caracterización de la Provincia del Chaco**

El cuadro 1 toma la propuesta según la cual es posible aproximarse a la dotación de recursos de un región a partir de la distribución de su territorio (Maddison, 2002), en cuyo caso la Provincia de Chaco con una superficie de

99.633 km<sup>2</sup> representa menos del 3% del territorio nacional. Asimismo la distribución poblacional puede tomarse como un acercamiento a la dotación de mano de obra, por lo que los habitantes de Chaco constituyeron también menos del 3% de la población argentina entre 1993 y 2001. Sin embargo, uno de los aspectos remarcables para el Chaco estuvo dado por la escasa relevancia que su economía alcanzó a nivel nacional. De los datos disponibles surge que el producto bruto geográfico -PBG<sup>8</sup>- del Chaco osciló al rededor del 1% del producto interno bruto -PIB<sup>9</sup>- del país entre 1993 y 2001. Consecuentemente el PBG *per cápita* provincial para el caso chaqueño estuvo por debajo del 50% del PIB *per cápita* nacional.

**Cuadro 1: Indicadores Provinciales.** En porcentajes.

	1993	2001
Población / Población Total	2,58	2,67
Superficie / Superficie Total	2,65	2,65
PBG / PIB	1,15	1,24
PBG <i>per cápita</i> / PIB <i>per cápita</i>	44,72	46,45

**Fuentes:** Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC), Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria) y Secretaría de Provincias (Ministerio del Interior).

Como se apuntó anteriormente, a pesar de esta relativa insignificancia el desempeño de la economía provincial fue ciertamente más satisfactorio durante la etapa estudiada, especialmente en los momentos de crisis -ver gráfico 1-. Mientras la crisis de 1995 significó una retracción de casi 3% en el PIB nacional, la economía chaqueña continuó creciendo -aunque a un ritmo menor<sup>10</sup>-. A su vez el fin de la Convertibilidad también afectó a la provincia, aunque en menor medida. Entre 1998 y 2001 el PIB argentino acumuló una merma de casi el 5% mientras que el PBG chaqueño creció en un 3%<sup>11</sup>. De manera que, en el caso del Chaco el crecimiento fue mayor en 7 puntos porcentuales que el nacional<sup>12</sup>, al tiempo que las oscilaciones fueron menos pronunciadas y la expansión mucho más suave. A continuación se fundamentará que la explicación de esta discrepancia radica en las diferencias morfológicas al interior de cada estructura económica.

<sup>8</sup> Es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una provincia en un período determinado. Es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio provincial.

<sup>9</sup> Es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una Nación en un período determinado. Es usado como una medida del bienestar material de una sociedad.

<sup>10</sup> Entre 1994 y 1995 el crecimiento del PBG del Chaco pasó del 8 al 2% mientras que el PIB de la Argentina pasó de un crecimiento del 6% a una caída del -3%.

<sup>11</sup> El PIB pasó de \$ 288.123 millones en 1998 a \$ 235.236 millones en 2001, en tanto que el PBG fue de \$ 3.245 a \$ 3.093 respectivamente.

<sup>12</sup> Entre 1993 y 2001 el crecimiento acumulado fue del 12% para la Argentina y del 19% para el Chaco.

**Cuadro 2: Estructura Sectorial del Producto.** En porcentajes.

	Argentina		Chaco	
	1993	2001	1993	2001
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.	6	6	8	10
Explotación de minas y canteras.	2	2	0	0
Industrias manufactureras.	18	15	8	7
<b>Bienes Transables</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>17</b>
Suministro de electricidad, gas y agua.	2	3	2	2
Construcción.	6	5	4	5
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos.	15	13	15	14
Hoteles y restaurantes.	3	3	1	1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones.	7	9	6	7
Intermediación financiera.	4	6	2	2
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.	16	16	23	22
Administración pública y defensa. Planes de S.S. de afiliación obligatoria.	7	6	13	12
Enseñanza, servicios sociales y de salud.	9	9	12	13
Otras actividades de servicios comunitarias sociales, personales y hogares privados con servicio doméstico.	6	6	6	5
<b>Bienes No Transables</b>	<b>75</b>	<b>77</b>	<b>84</b>	<b>83</b>

**Fuentes:** Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC) y del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria).

El cuadro 2 profundiza en la composición sectorial del producto y corresponde hacer notar el contraste en los perfiles productivos que ambos distritos evidenciaron. Por una parte en la Provincia de Chaco la producción de bienes transables tenía en 1993 un peso relativo inferior si se la compara con la Nación -9 puntos porcentuales menos-. Dicha diferencia, que se explica fundamentalmente por la menor importancia de la industria manufacturera en el Chaco -menos de la mitad que su contraparte nacional-, este hecho será clave para entender el ulterior desarrollo provincial cuando se analice la *performance* de la economía provincial en general y de la producción sojera en particular.

### **Cambios en el entramado productivo provincial**

Una vez analizados los rasgos estructurales de la economía provincial es posible avanzar en la dinámica de las transformaciones productivas que operaron sobre la misma teniendo como marco de referencia al país en su conjunto. Al igual que lo apuntado precedentemente sobre los cambios en la morfología de la economía nacional, la implementación del régimen de convertibilidad también trajo aparejadas mutaciones en el entramado productivo local que conviene tener en cuenta para ver su incidencia sobre la producción primaria, especialmente en la actividad algodonera.

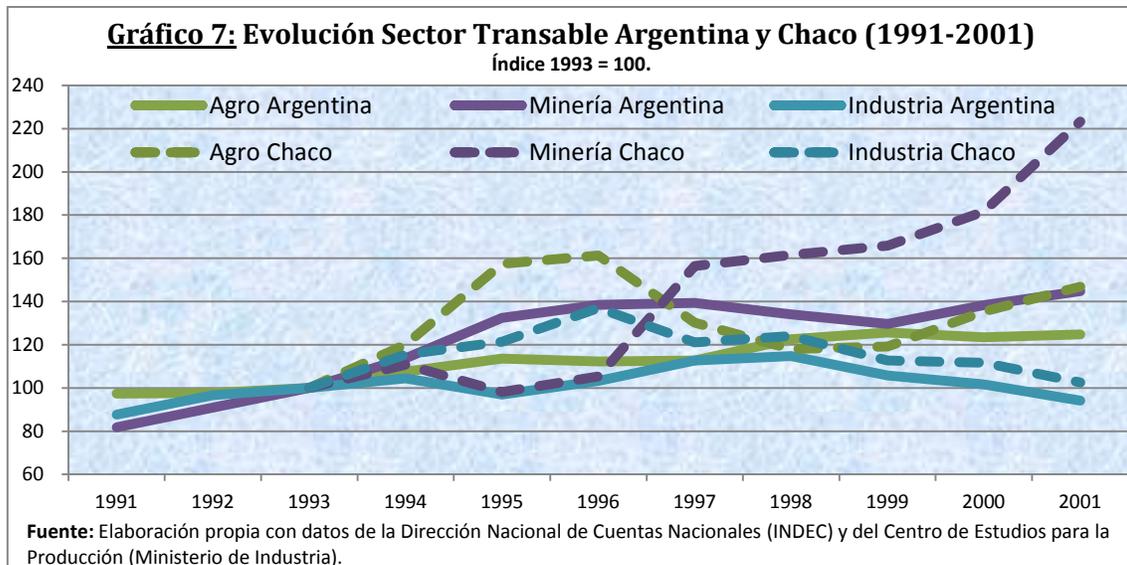
El cuadro 3 compara los cambios operados en la economía provincial con las tendencias nacionales descritas anteriormente de lo cual surge que, aunque en la Provincia del Chaco la actividad económica evolucionó a una tasa menor que la media nacional -9% y 12% respectivamente-, la apertura comercial combinada con la apreciación del tipo de cambio no derivó en un trasvasamiento de la producción hacia actividades de servicio resguardadas de la competencia externa, sino que por el contrario los sectores productores de bienes mostraron un comportamiento más dinámico que el promedio del país -25% y 6%- con lo cual la evidencia empírica se ajusta al modelo de dos sectores tal y como se abordó en el apartado anterior.

**Cuadro 3: Evolución Sectorial del Producto.** Variación anual promedio en porcentajes.

	Argentina	Chaco
	1993/01	1993/01
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.	2	6
Explotación de minas y canteras.	4	7
Industrias manufactureras.	-2	0
<b>Bienes Transables</b>	<b>-0</b>	<b>3</b>
Suministro de electricidad, gas y agua.	5	5
Construcción.	-4	2
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos.	-2	-1
Hoteles y restaurantes.	2	1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones.	3	4
Intermediación financiera.	4	0
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.	1	2
Administración pública y defensa. Planes de S.S. de afiliación obligatoria.	-0	1
Enseñanza, servicios sociales y de salud.	2	3
Otras actividades de servicios comunitarias sociales, personales y hogares privados con servicio doméstico.	1	-1
<b>Bienes No Transables</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

**Fuentes:** Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC) y del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria).

Por su parte en el gráfico 7 puede verse el significativo crecimiento evidenciado en la industria manufacturera -10%- que supo mantener un ritmo de expansión en medio del proceso de desindustrialización que aquejaba al país. También corresponde resaltar la importante ampliación que experimentó el sector primario -56%- dentro de la producción de bienes, llegando a duplicar el aumento a nivel nacional -26%-. Sintetizando, vemos aquí que la economía provincial se comportó de una forma mucho más consistente con el modelo teórico de dos sectores como fue presentado. Por lo que sector primario estuvo en condiciones de sacar provecho de las circunstancias.



### La producción agrícola en la Provincia del Chaco

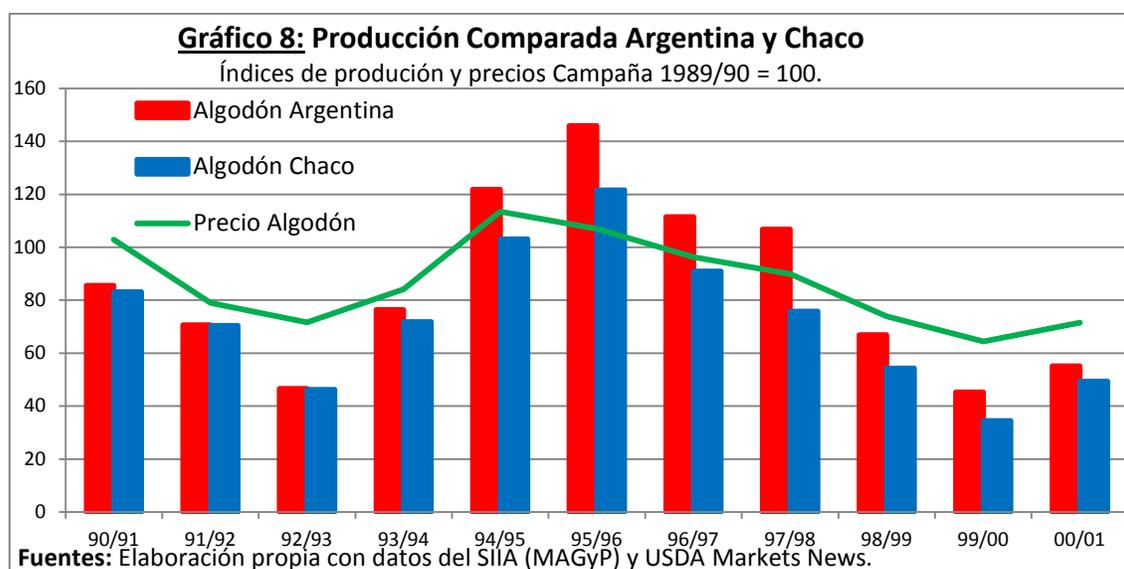
Históricamente la región chaqueña tuvo un papel secundario como espacio periférico esencialmente agrario destinado a completar la canasta agrícola nacional (Valenzuela, 2006). El territorio del Chaco se caracterizaba por no suministrar aquellos productos básicos de exportación que conformaban la estructura agropecuaria dominante en el país (Flichman, 1977) sino más bien presentaba cierta heterogeneidad interna en cuanto a la presencia de algunas producciones “pampeanas”, como girasol y maíz, pero en condiciones de marginalidad dadas las características del medio geográfico; y al mismo tiempo actividades para las cuales la región efectivamente presentaba ventajas comparativas, tales como el cultivo del algodón, el tabaco o la forestación.

A pesar de esta dispersión, era el algodón el que concentraba la mayor parte de la actividad productiva en la región. La planicie centro-chaqueña constituía el eje del monocultivo (Bruniard, 1978) que abarcaba al 90% de la superficie agrícola, en explotaciones de 30 hectáreas en promedio. El núcleo algodonnero por excelencia comprendía desde Villa Ángela a Quitilipi y Sáenz Peña, degradando paulatinamente hacia el oeste debido a la aridez. El período de mayor expansión del sector se dio antes de 1947 (Slutzky, 1973).

Hacia fines de la década de 1960 se registró una crisis temporal marcada por precios insuficientes, aumento en el costo de los insumos e incremento de las cargas impositivas y sociales, que deprimieron el ingreso agropecuario “hasta límites insostenibles [imposibilitando] las inversiones necesarias para acceder a tecnología” (Galafassi, 2007). Pero esta situación cambió radicalmente hacia la década de 1990.

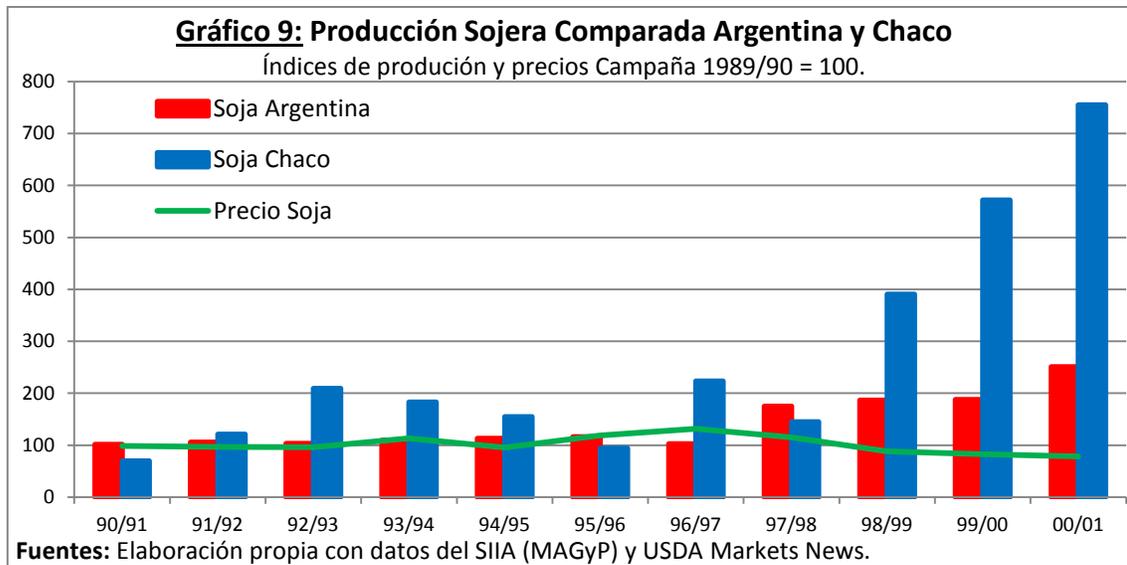
### De la 'primavera algodонера' a la *sojización*

Con la instauración del régimen de Convertibilidad el agro chaqueño participó del auge en la producción primaria asociado a la apertura económica -ver gráfico 9-, tal es así que hacia mitad de la década el sector algodnero tuvo un importante desarrollo gracias al alza en los precios internacionales y a la demanda de materias primas por parte de la industria brasileña. Ello impulsó la reconversión de la actividad a través de la incorporación de nuevas tecnologías y la modernización de maquinarias y equipos tanto en la cosecha del algodón en bruto como en su desmotado<sup>13</sup>. Sin embargo a partir de 1998 inició una etapa crítica merced a las dificultades climáticas y la caída de los precios internacionales, que generaron un endeudamiento generalizado de productores y desmotadoras. En este contexto se inscriben los desplazamientos hacia la soja, cultivo que requería un paquete tecnológico relativamente más barato.



La comparación entre los gráficos 8 y 9 muestra que la caída en los precios internacionales solo explica en parte la *sojización* del agro chaqueño, esto es el progresivo reemplazo del cultivo del algodón por el de la soja; pues mientras que la caída en la cotización de la fibra podría haber inducido a los productores a disminuir la producción y el área destinada a su cultivo, al mismo tiempo el precio de la oleaginosa mostró similar deterioro incitando a los productores a incrementar el cultivado de soja.

<sup>13</sup>El desmotado consiste en la separación de la fibra de algodón de las vainas y sus semillas. Tradicionalmente esta actividad era efectuada por cooperativas conformadas por los propios agricultores, pero el cierre de las industrias nacionales llevó a su reemplazo por grandes empresarios extra-regionales.



Una explicación completa de la sustitución del cultivo del algodón por la soja en el Chaco debe tomar en consideración los efectos del *shock* tecnológico que originó la apertura comercial tal y como se apuntó al comienzo. En efecto las facilidades para incorporar tecnología proveniente del exterior no sólo tuvieron considerables efectos sobre la industria y los servicios, sino que también dejaron su marca en la producción primaria. Es así que con la introducción de semillas genéticamente modificadas, a partir de la autorización para comercializar en el país soja resistente al glifosato -variedad RR- en 1996<sup>14</sup>, se buscaba enfrentar la caída de los precios internacionales reduciendo los costos en mano de obra y agroquímicos, como parte de una estrategia de *fuga hacia delante* de los grandes productores en asociación con las compañías multinacionales.

**Cuadro 4: EAP con límites definidos.** Porcentaje de variación intercensal.

Superficie	EAP	Has.
Menos 500 ha.	-15%	-4%
500 - 2.500 ha.	24%	26%
2.500 - 10.000	9%	9%
Más de 10.000	0,00%	13%
<b>Total</b>	<b>19%</b>	<b>43%</b>

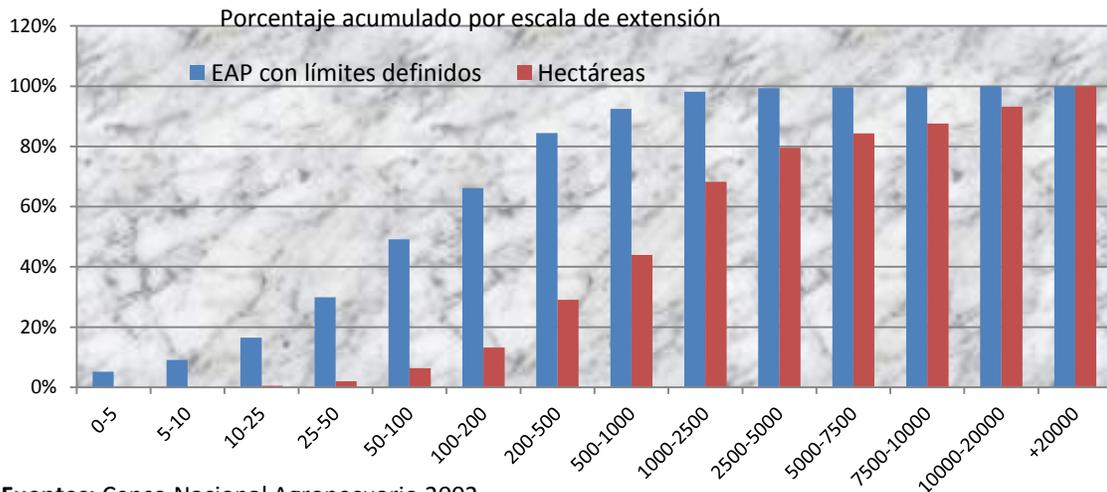
Fuentes: Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002.

Dado que los pequeños agricultores no se encontraban en condiciones para encarar esa misma estrategia fue consolidándose un modelo de organización productiva –*agrobussines* o agricultura sin agricultores- que elevaba las escalas

<sup>14</sup> El paquete tecnológico completo incluía además de las semillas transgénicas, la siembra directa y el uso de agroquímicos.

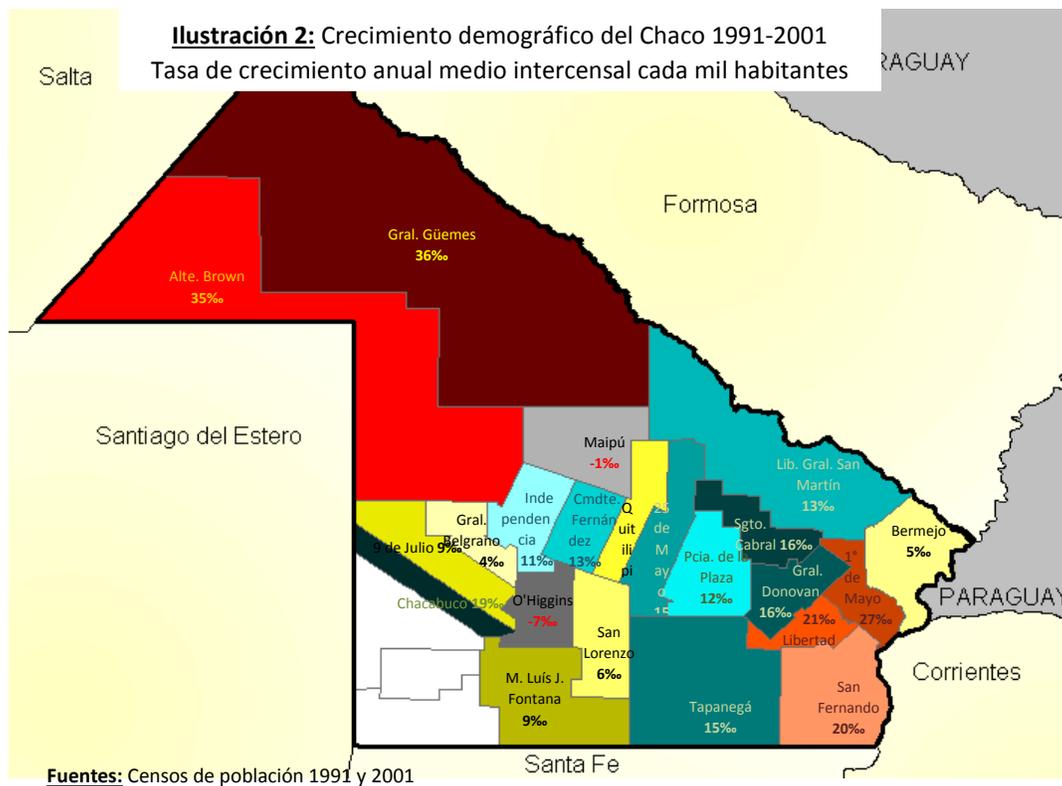
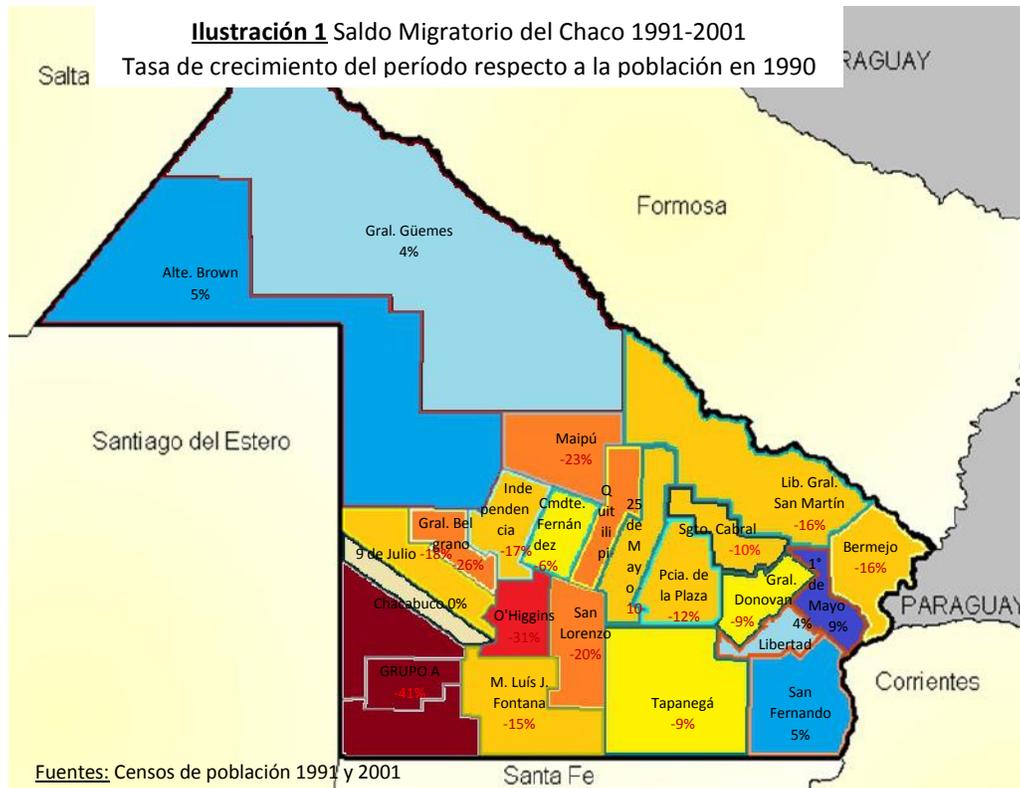
económicas necesarias así como los requerimientos de capital exigidos (Valenzuela, 2005) acelerando la divergencia entre esta moderna agricultura y la pequeña producción familiar en una de las provincias argentinas con mayores proporciones -junto con Formosa y Misiones- de trabajadores rurales familiares (Murmis, 2001).

**Gráfico 10: Explotaciones y Extensión Chaco**



Fuentes: Censo Nacional Agropecuario 2002.

Las consecuencias del proceso vinieron de la mano de la concentración de la actividad en torno a la gran propiedad fundiaria -ver cuadro 4 y gráfico 10-. Los datos de los censos agropecuario de 1988 y 2002 muestran la reducción tanto del número de explotaciones agropecuarias –EAP- menores a las 500 hectáreas como de su extensión, al tiempo que las mayores a 10.000 hectáreas incrementaron su superficie manteniendo su cantidad. Otra consecuencia de la concentración de la propiedad estuvo dada por la migración rural cuando los sectores más vulnerables quedaron imposibilitados de continuar con su estrategia de subsistencia, viéndose expulsados del área de cultivo, migrando a la periferia rural o a los suburbios de ciudades como Resistencia, Corrientes y Rosario (Rofman & García, 2007) de forma tal que el área agrícola fue la de menor aumento poblacional en esos años como puede apreciarse en las ilustraciones 1 y 2.



## Conclusiones

La marginalidad económica, en cuanto a exclusión de los circuitos dinámicos de la producción nacional, ha sido la característica inalterable del territorio chaqueño. Históricamente se ha distinguido por subordinar su aparato productivo a los requerimientos de la región central del país. Pero esa insularidad ha sido tan sólo aparente; pues como se ha mostrado a lo largo de estas páginas, la región aunque relegada, jamás estuvo aislada de los avatares económicos nacionales y mundiales.

Otro rasgo permanente en el desarrollo económico provincial ha sido la importancia de las escalas de análisis para la comprensión de los procesos, aquí hemos visto cómo mientras a nivel de la macroeconomía el régimen de Convertibilidad acarrea consecuencias perniciosas sobre vastos sectores de la producción, a nivel mesoeconómico la articulación productiva del Chaco resultó particularmente ventajosa en el contexto de apertura económica y *primarización* que trajo aparejado el régimen de Convertibilidad. Prueba de ello fue el crecimiento en los volúmenes de producción gracias a la expansión de la frontera agropecuaria y el aumento en los rendimientos.

Sin embargo el éxito de esta estrategia escondía preocupantes costos ocultos directa e indirectamente. Por un lado el auge en la producción transcurrió en un contexto de precios internacionales favorables para la fibra de algodón y una demanda creciente por parte del Brasil, al tiempo que prácticamente desaparecía el consumo interno por el desbaratamiento de la industria textil local, con lo que el destino de los agricultores dependía cada vez menos de variables controlables por ellos mismos y cada vez más estaba sujeto a elementos externos que minaban su capacidad de acción.

Es así que los costos de la nueva configuración productiva no se hicieron esperar, y para la segunda mitad de la década se asistió a un deterioro de las cotizaciones lo cual dejó a numerosos productores ante la imposibilidad de cubrir los créditos contraídos con anterioridad para capitalizar sus explotaciones y mantener sus márgenes de rentabilidad. Nuevamente la salida ensayada, esto es la sustitución del algodón por la soja, encubría la reafirmación del carácter subsidiario de la economía provincial toda vez que las diferencias de productividad entre las explotaciones chaqueñas y las pampeanas -más propicias para la oleaginosa en cuestión- perpetuaban las desigualdades, no ya entre cultivos de clima templado y subtropical, sino entre explotaciones eficientes e ineficientes.

El resultado de esta experiencia fue la consolidación de la gran propiedad y el despoblamiento de los campos al tener los pequeños agricultores que dejaron tierras en manos de las grandes explotaciones diversificadas y altamente capitalizadas y migrar hacia los centros urbanos en busca de nuevas oportunidades. No es casualidad que la región en torno a la capital provincial se constituyera en núcleo del crecimiento demográfico y la vez en polo de atracción de los flujos migratorios.

## Referencias

Altamirano, M. (1988). *Efemérides Nacionales y de la Provincia del Chaco*. Resistencia: Yatay.

Arza, V., Goldberg, L., & Vazquez, C. (2012). Argentina: Difusión del algodón GM e impacto en la rentabilidad de los pequeños productores de la Provincia del Chaco. *Revista CEPAL*(107), 137-156.

Bruniard, E. (1978). El gran chaco argentino (Ensayo de interpretación geográfica). *Geográfica. Revista del Instituto de Geografía*(4).

Chudnovsky, D., Rubín, S., Cap, E., & Trigo, E. (1999). Comercio internacional y desarrollo sustentable. *Documento de Trabajo*.

Estefanel, G. (1997). *El sector agroalimentario argentino en los 90'*. Buenos Aires: Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola.

Fanelli, J. M. (1998). Estabilidad, reforma estructural y crecimiento: reflexiones sobre el régimen de convertibilidad en la Argentina. *Serie de Documentos de Economía*(8).

Ferrucci, R. J. (1986). *Instrumental para el estudio de la economía argentina* (Tercera ed.). Buenos Aires: EUDEBA.

Flichman, G. (1977). *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Frenkel, R., & González Rozada, M. (2000). *Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en Argentina*. Buenos Aires: CEDES.

Galafassi, G. (Janeiro-Junho de 2007). Economía regional y emergencia de movimientos agrarios. La región Chaqueña de los años setenta. *Revista NERA*, 10(10), 11-36.

Maddison, A. (2002). *La economía mundial. Una perspectiva milenaria*. Madrid: Mundi-Prensa.

Mazzitelli, S. (1997). *Desempleo regional. Una consideración de un modelo de dos sectores*. Buenos Aires: Instituto Superior de Economistas de Gobierno.

Murmis, M. (2001). Pobreza rural. Diversidad de situaciones ocupacionales. *Serie documentos de formulación*, 113-183.

Rapoport, M. (2008). *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003* (Tercera ed.). Buenos Aires: Emecé.

Rofman, A., & García, A. (2007). Las economías regionales después de la convertibilidad: entre cambios y continuidades. Los casos del tabaco burley (Misiones), la fruticultura (Río Negro), el algodón (Chaco) y la vitivinicultura (San Juan y Mendoza). En J. Neffa, & R. Boyer, *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina* (págs. 545-569). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Sachs, J., & Larraín, F. (2002). *Macroeconomía en la economía global*. Buenos Aires: Pearson .

Slutzky, D. (1973). *Tenencia y distribución de la tierra en la región NEA*. Buenos Aires: CFI.

Valenzuela, C. O. (2005). Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los '90. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva. *Mundo agrario. Revista de estudios rurales*, 5(10), 1-33.

Valenzuela, C. O. (2006). La realidad del Nordeste a fines del siglo XX. Dinámica, diagnóstico y propuestas. *VVI Encuentro Nacional de Economías Regionales y IV Encuentro del nodo Región Centro de Economías Regionales* (págs. 89-114). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral y Universidad de Buenos Aires.

## El enfoque de los subsistemas de acumulación regional, Estado y planificación del desarrollo regional

Roberto Nicolás Miola<sup>1</sup>

### Resumen

A pesar que la cuestión del Estado ha tenido innumerables tratamientos, sigue siendo uno de los problemas fundamentales de las ciencias sociales. A estos efectos, el materialismo histórico–dialéctico tuvo en la Argentina una enorme influencia, fundamentalmente en los estudios regionales, como es el caso de Bandieri (1995), Levín (1997) y De Jong (2008). El análisis de subsistemas, una metodología que toma como base la teoría general de la acumulación, fue desarrollada inicialmente por Pablo Levín. Poniendo en evidencia el salto cualitativo que implica la crítica a la economía política y la naturaleza del materialismo histórico–dialéctico, el trabajo de Levín ha permitido el desarrollo de estudios científicos regionales centrados en la unidad y complejidad simultánea del objeto. Siguiendo a Trucco (2012), este desafío interpela a los enfoques dominantes, y una evaluación exhaustiva de sus consecuencias sería una tarea pendiente.

Es por esta razón que en el presente trabajo, a través de una revisión bibliográfica, se intentará dar una visión general sobre el pensamiento de las teorías de los subsistemas de acumulación regional y algunos autores que los retomaron en el presente, en cuanto a su definición de la espacialidad, la naturaleza del Estado, y su relación con los subsistemas y las posibilidades e implicancias de la planificación estatal.

Las conclusiones a las que se arriba son que el rol atribuido a la planificación del desarrollo por parte del Estado es central en todos los casos, con un enfoque descentralizado y comprensivo de los fenómenos regionales involucrados. Se hace necesario conocer la dinámica interna a cada subsistema de acumulación, su desarrollo en cada eslabón, su vinculación con el resto de los subsistemas y con el sistema mundial. Los autores de esta corriente definen un subsistema de acumulación regional en relación a todas las actividades que implica una cierta fase de la producción de un producto principal. Pero ningún proceso productivo puede ser limitado a una región, por el contrario incorpora agentes productivos y productos situados fuera de dicho subespacio. Otro punto importante que consideraron fue la desigualdad en materia de apropiación del excedente económico entre empresas, debido a relaciones de poder en el establecimiento de los precios. El control de la tecnología y de la innovación tecnológica a escala mundial configura otro de los aspectos claves mencionados. De Jong (2008) agrega al análisis el medio natural, con su dinámica propia y en relación a la dinámica social.

Respecto a la concepción del Estado moderno, encontramos que este aparece como necesario al propio sistema capitalista. Tiene una doble

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral -  
robertomiola@hotmail.com

dimensión: representar el interés universal y ser la figura del capital público-social. Por otro lado, el Estado es presentado como una relación social que encarna en sí misma la lucha de clases, en donde la clase obrera tendría también su participación en la personificación positiva de las necesidades del capital social políticamente representadas por el Estado. Coraggio (1987) agrega que en sociedades capitalistas dependientes se hace patente la omnipresencia del Estado para componer al conjunto como sistema.

Por otro lado, en lo que hace a la planificación, Levín (1997) considera que la esta es inherente a la condición humana. El estudio debería considerar una serie de aproximaciones o fases sucesivas donde se plantean dos etapas de aproximación: una de pre diagnóstico y otra de diagnóstico. Según Coraggio (1987) el análisis de las políticas regionales abarcaría la comprensión de la acción específica del Estado y los sectores sociales hegemónicos, la acción del conjunto de clases y sectores asentados en la contradicción de la conformación territorial nacional, y el conjunto de conflictos sociales y políticos que emanan de todo ello. Así, el problema de la práctica de la planificación y las políticas del Estado no serían reducibles a la aplicabilidad de determinados algoritmos racionales. Por otro lado, las luchas relativas del grado y forma del modo de socialización económica y política por parte del Estado necesariamente politizan la práctica de la planificación, la cual se desarrolla en el contexto de una estructura de poder. De Jong (2008) agrega que planificar sería la organización de los eslabones de empresas y de acciones encadenadas destinadas a desarrollar una actividad productiva y también inducir a los agentes productivos a adoptar comportamientos que hagan posible el funcionamiento del conjunto. Bandieri (1995), por su lado, menciona que en el caso de las actividades tradicionales, la preocupación debería girar alrededor de intentar mejorar la relación entre el capital fragmentado y el capital concentrado. Para esto, resultaría básico entender que no es posible el desarrollo dentro del propio sistema capitalista sin una adecuada distribución del capital entre pequeñas y grandes empresas. Por otro lado, actualmente las condiciones de planificación estatal han variado, debido a la presencia crucial de empresas transnacionales, encontrándose sujetos a formas de internacionalización de las decisiones.

En cuanto a lo que atañe a los estados provinciales, Levín (1997) considera que la solución de los problemas de determinados sectores es posible, solamente, si se puede operar a nivel nacional, quedando para las provincias la decisión de tomar o inducir medidas de acompañamiento. Bandieri (1995) estaría en desacuerdo con este punto de vista, ya que considera que se volvería imprescindible, a través del planeamiento regional, orientar la función de contralor del Estado provincial para que regule, además de las relaciones entre capital y trabajo, aquellas derivadas de los distintos niveles entre empresas.

## **Introducción**

A pesar que la cuestión del Estado ha tenido innumerables tratamientos, sigue siendo uno de los problemas fundamentales de las ciencias sociales. En el campo de la economía esto se puede vislumbrar en la ausencia por parte de la teoría ortodoxa de un fundamento teórico sobre su existencia en la sociedad. Con el desarrollo de la teoría neoinstitucionalista, tanto en el campo de la

economía como de la ciencia política, se ha intentado superar estas limitaciones. Sin embargo, las nociones de gobernanza y escalas a las que se arribaron resultan ser insuficientes a partir de su falta de realismo e ingenuidad (Trucco, 2012). En nuestro país (Bandieri, 1995), el fracaso de las teorías basadas en los polos de desarrollo y en las propuestas de regionalización, son ejemplos claros de paradigmas fallidos, que no lograron brindar un marco referencial apropiado para la comprensión de las contradicciones que encierra una cierta formación social regional en el contexto nacional e internacional vigente, en particular cuando tratamos de entender regiones rezagadas y marginales.

El materialismo histórico-dialéctico, por otro lado, provee materiales conceptuales para la discusión sobre un método científico no paradójico (Trucco, 2012). En la Argentina tuvo una enorme influencia en los estudios regionales, como es el caso de Bandieri (1995), Levín (1997) y De Jong (2008). El análisis de subsistemas, una metodología que toma como base la teoría general de la acumulación, fue desarrollada inicialmente por Pablo Levín en el Consejo Federal de Inversiones, y continuada por Juan Iñigo Carrera, con los aportes realizados respecto al marco conceptual por José Luis Coraggio (Bandieri, 1995). Poniendo en evidencia el salto cualitativo que implica la crítica a la economía política y la naturaleza del materialismo histórico-dialéctico, el trabajo de Levín ha permitido el desarrollo de estudios científicos regionales centrados en la unidad y complejidad simultánea del objeto. Este desafío interpela a los enfoques dominantes, y una evaluación exhaustiva de sus consecuencias sería una tarea pendiente (Trucco, 2012). Es por esta razón que en el presente trabajo se dará una síntesis de lo asumido por el programa de investigación de los subsistemas de acumulación regional que se desarrolló en la Argentina en la década del '80 del siglo pasado, en su definición de la espacialidad, la naturaleza del Estado y su relación con los subsistemas, y las posibilidades e implicancias de la planificación estatal.

### **La espacialidad y los subsistemas de acumulación regional.**

Bandieri (1995) argumenta que un análisis comprensivo de la realidad regional dentro del sistema capitalista debería tener en cuenta el estudio de los mecanismos de reproducción y acumulación del capital como elemento importante en el origen de las desigualdades sociales dentro mismo de la región y fuera de ella. La investigación histórica de un espacio territorial más pequeño descubre rasgos singulares no necesariamente comparables con otras regiones. Por otro lado, los límites jurídicos-geográficos resultan siempre inadecuados para una cabal comprensión de los fenómenos sociales, ya que estos nunca comienzan ni terminan en aquellos. De este modo, es necesario partir de su inserción en ámbitos más comprensivos. La región no es así un dato sino que se construye socialmente sobre la base de la dinámica de la relación hombre-espacio. Es necesario considerar entonces a la región a partir de su inserción en marcos más amplios, como un objeto que se aborda mediante sucesivas aproximaciones que apuntan en su conjunto a la idea de totalidad, donde los actores sociales, locales y extrarregionales, cobran un rol protagónico en relación al proceso de generación, apropiación y distribución del excedente económico. Justamente, el enfoque metodológico denominado de subsistemas permitiría tales aproximaciones.

Rofman (1984), en primer lugar, comienza reconociendo que el conjunto de relaciones económicas y sociales que se despliegan sobre el territorio nacional no reconoce límites regionales. Los agentes económicos actúan en un marco regional previamente delimitado, pero el proceso productivo, de permanente dinámica y cambio, escapa a estos límites y comprende a otros agentes situados fuera de ese subespacio, sin cuya intervención no se podría reconocer ni evaluar adecuadamente el citado proceso. Todo lo cual produce una contradicción entre sistema productivo y organización del espacio. Los agentes económico-sociales ejercitarían sus relaciones en el espacio en tanto se vinculan en el proceso de acumulación de capital de modo desigual. Tal característica se fundamenta en el hecho de que el poder económico de las unidades de producción y distribución en el sistema capitalista no sólo es desigual, sino que plantea relaciones de predominio y dominación.

La modalidad descrita englobaría a un grupo de unidades de producción, distribución y consumo que operan a partir de una actividad en común a todas. Sin embargo, en cada contexto subespacial son muchos y muy complejos los fenómenos económico-sociales que se producen y entrelazan en su seno. Cada uno de los eslabonamientos en que se puede desdoblar el proceso de acumulación reciben, en la dimensión espacial, la denominación de “circuito económico de acumulación regional” (Rofman, 1984), lo que en realidad sería más correcto llamarlo subcircuito, debido al circuito de nivel nacional. Luego, un subsistema regional sería la reunión de todos los subcircuitos regionales que reconocen algún tipo de vinculación entre sí (Rofman, 1984). El circuito de acumulación es un recorte analítico que da cuenta de un ámbito de reproducción y acumulación de capital, nucleado alrededor de una actividad clave, que es aquella donde se encuentran presentes los agentes capitalistas más dinámicos, los cuales están en capacidad de imponer una serie de mecanismos que les permiten captar valor generado por otros agentes del circuito. Así, en lugar de referirse a ramas o sectores productivos se hace hincapié en los agentes económicos concretos.

Finalmente, Rofman (1984) concluye que las desigualdades advertibles en el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, su dinamismo y su potencialidad según el entorno regional correspondiente, encuentran explicación en las formas de generación, apropiación y utilización de los excedentes económicos que los actores sociales realizan a través de las actividades correspondientes al eslabón del circuito inscrito en dicha región.

Coraggio (1987), posteriormente, va construyendo a través de sucesivas aproximaciones teóricas la noción de lo que denomina complejo territorial de producción y reproducción (CTPR), en los cuales se identifican complejos concretos de unidades social y técnicamente diferenciadas, que entren efectivamente en relación entre sí. El conjunto de estos complejos constituye cada subsistema nacional. Por otra parte, un mismo agente puede participar en varios subsistemas y la lógica de su comportamiento puede ser transformada por los imperativos propios de la combinación de actividades.

Un CTPR se caracteriza por ser “un complejo social cuya estructura de relaciones económicas, sociales y políticas, se reproduce en un grado importante a través de procesos internos al mismo, y cuando los soportes materiales de dicho complejo están localizados en un ámbito relativamente compacto” (Coraggio, 1987, p.29). La delimitación del CTPR es la

regionalización comprensiva de las relaciones de reproducción, posibilitando que la producción se lleve a cabo de manera recurrente.

Destaca el hecho de que el método no se limita a estudiar las relaciones de acoplamiento y complementariedad entre actividades, sino que incorpora al análisis las relaciones contradictorias y los conflictos emergentes de las mismas, así como las formas organizativas que puedan generar fuerzas sociales contrapuestas. Por lo cual hay procesos de autorregulación armónica y procesos que afectan negativamente las posibilidades de reproducción del subsistema y/o del CTPR en su estructura actual. Otras características es que se visualiza al CTPR como un complejo socio-natural, realizando un análisis integrado, y no se apela al usual esquema clasificatorio sectorial.

Volviendo a Bandieri (1995), esta autora al retomar los trabajos de los autores anteriormente nombrados, define que existe un subsistema cuando las relaciones directas de acumulación entre las unidades técnicas productivas definen un sólo ámbito o unidad de acumulación, de la cual participan actores sociales regionales y extrarregionales. Esta metodología intenta explicar las relaciones desiguales que se producen entre el conjunto de empresas (actores sociales) vinculados a una actividad principal en una serie de encadenamientos sucesivos desde la apropiación del recurso (producción) hasta la fase final de entrega al mercado para consumo, donde coexisten empresas pequeñas que normalmente funcionan por debajo de la rentabilidad media del subsistema (estrato fragmentado del capital) y grandes empresas (la porción concentrada del capital). Las relaciones que se establecen entre las empresas de una actividad vertebradora son directas y definen, en conjunto, los mecanismos de acumulación de la actividad.

De Jong (2008), más recientemente, también recupera en su tesis el pensamiento de los autores del enfoque de los subsistemas de acumulación regional. El sistema social supondría un espacio socialmente construido, el cual involucra a un medio natural modificado por el proceso histórico de ocupación que conforma una unidad con el capital fijo incorporado por el conjunto social a través del tiempo, donde ambos (medio natural y medio construido) son la síntesis de la forma en que se resolvieron las contradicciones del actual sistema social o de otros a través de la historia, y donde la tecnología es el instrumento de la relación dialéctica entre sociedad y espacio.

Por otra parte, el espacio, de acuerdo a De Jong(2001) sería cada vez más el resultado del sistema social de alcance globalizado con su correlato de formas de dominación, donde acrecienta sus rasgos comunes en función de ciertos estilos dominantes de tecnología que aseguran una modalidad de control de los excedentes, y paralelamente permite la monopolización del acceso a la riqueza proveniente de la extracción de los recursos naturales. Por extensión de estos controles monopólicos se da la dirección y control de la organización territorial. En este contexto el paisaje registraría, en forma correspondiente con la fragmentación social, la fragmentación del espacio. Permitiría además, apreciar dos elementos imbricados el uno con el otro: la naturaleza con su propia dinámica y el capital fijo acumulado con su propia expresión tecnológica (rugosidades). A nivel de la estructura, tanto la generación como acumulación de excedentes sólo son posibles sobre la base de la desigualdad. La región, como fenómeno social que involucra a la sociedad y su espacio, lleva en sí los rasgos de esta contradicción, pero además registra en la configuración del territorio los rasgos de las contradicciones del pasado, tanto aquellas propias del sistema

capitalista, como de otros sistemas o de sistemas subordinados. Concomitantemente, las técnicas más avanzadas estarían en general vinculadas a circuitos de acumulación de mayor extensión e importancia a escala mundial, mientras que las tecnologías más atrasadas estarían vinculadas principalmente a circuitos de acumulación de alcance local.

En conclusión, De Jong define un subsistema como una unidad de acumulación conformada por un conjunto de empresas encadenadas por relaciones directas de acumulación, que se dan en la esfera de la circulación, en derredor de las transformaciones que sigue un producto principal, que actúa como articulador de esas relaciones. (De Jong, 2001, p.65)

Las relaciones directas de acumulación que se dan en un subsistema serían, por definición, relaciones de poder. Cada una de las empresas que constituyen los diversos encadenamientos, a que da lugar esa unidad de acumulación, ejerce su cuota de poder para fijar los precios de las transacciones y las condiciones de venta.

## **El Estado**

Luego de plantear la cuestión del análisis espacial de la actividad económica y sus conclusiones respecto a lo que en líneas generales definieron como subsistemas de acumulación regional, cabría preguntarse cómo definieron al Estado los investigadores que se enmarcan en esta corriente teórica. A grandes rasgos, podríamos afirmar que siguen una caracterización marxista relativamente tradicional, aunque con ciertos matices que dejan abiertas las puertas para una mirada más profunda.

Coraggio (1987) advierte que en sociedades capitalistas dependientes como la nuestra el Estado se hace omnipresente para componer al conjunto como sistema. Por otro lado, en otro trabajo, Coraggio (1994) propone que es una característica de cualquier Estado la de presentarse como un representante de toda la sociedad. Las políticas que emanan del Estado no pueden ser vistas como respondiendo a un curso de acción predeterminado por un cierto sector social, sino que son el resultado de la confrontación de fuerzas sociales con estrategias diversas, de cierto grado de formalización, donde las políticas formuladas van respondiendo al juego de fuerzas definido en cada coyuntura.

Levín (1997), por otro lado, encuentra que en toda sociedad histórica los hombres entablan alguna forma de relación en la que se prestan asistencia recíproca. La mercancía es una de esas formas, teniendo su contraparte necesaria en la figura del Estado moderno, en oposición a la sociedad civil. Una vez que el burgués ha proyectado su vida interior en el espíritu universal objetivo, el interés general se presenta desdoblado como sujeto o finalidad en el Estado moderno y como objeto o riqueza abstracta en la sociedad civil. Así, la época del capitalismo de transición al capital diferenciado estaría marcada por una elevación del Estado a la dignidad de proveedor de la seguridad social, es decir, depositario del bien público. Por otra parte, advierte que la forma particular más característica del Estado moderno, el Estado nacional, parecería desvanecerse, subsumida por la nueva estructura jerárquica de la sociedad civil objetivamente universal. La necesidad de esa transición venía anunciada desde los orígenes del Estado nacional moderno, exteriormente, en la naturaleza internacional de las formas precapitalistas del capital e, interiormente, en la misma estructura que inicialmente dio cuenta del carácter

particular y nacional del Estado capitalista, es decir, la temprana presencia y el creciente poder de las corporaciones monopólicas, poder que, en tanto reviste el carácter de político, equivale a la politización de la sociedad civil y a la consiguiente despolitización del Estado nacional.

A pesar de esto, la cohesión del conjunto de los diferentes poderes estaría a cargo del Estado, por representación del poder del todo social, por delegación expresa de atributos de las partes o como encarnación de un poder que no tiene realidad fuera del todo. Se trataría del apogeo del Estado moderno en cuanto órgano diferenciado del cuerpo social, aunque precisamente en virtud de su diferenciación se encontraría en la antítesis de su propio concepto, condenado a una doble existencia. Por un lado, depositario y custodio ideal del bien general y el bienestar común, siendo soporte de la legitimidad del poder. Por otro lado, es la figura del capital público. El Estado moderno, dice Levín (1997), proviene tanto de los restos del Estado inmediato (monarquía, cortes y parlamentos, entre otros), como de su disolución. Por otro lado, corresponde al concepto del Estado el ser único, quedando el Estado federal subordinado en una jerarquía de jurisdicciones, no siendo ya propiamente un Estado.

En Iñigo Carrera (s/f) encontramos un análisis similar. La relación indirecta entre las personas que se establece mediante el cambio de mercancías, o sea, la relación económica propia del modo de producción capitalista, se realiza necesariamente bajo una relación jurídica, que trasciende del alcance individual, y por lo tanto simplemente privado. El alcance de esta relación jurídica tendría un carácter inmediatamente social y se trataría de una relación jurídica pública, o lo que es lo mismo, de una relación política.

La lucha de clases llevaría en sí la necesidad de cobrar una forma concreta donde el antagonismo manifiesto de clase tome la forma de su opuesto, es decir, la forma de una relación de solidaridad general entre personas recíprocamente libres donde todo antagonismo de clase aparezca invertido como un antagonismo puesto al servicio de la mejor persecución del interés general. Para hacerlo, esta forma concreta de la lucha de clases necesitaría mantener oculto su contenido de relación entre personificaciones de mercancías. Pero, al mismo tiempo necesitaría presentarse a la conciencia de sus miembros como una existencia objetiva exterior. Esta forma concreta de la relación social general sería la ciudadanía del Estado. No habría movimiento de la lucha de clases, y, por lo tanto, de la organización de la materialidad del proceso de vida social a través de la acumulación de capital, según Iñigo Carrera (s/f), que no tome su forma concreta en la acción del Estado.

Así arriba, en forma más concreta que Levín, a un concepto de Estado:

Es esa relación social, producto de la acción consciente y voluntaria de las personificaciones de mercancías, que se enfrenta a éstas como una existencia objetiva ajena a ellas -el aparato burocrático y militar del Estado- que tiene, por naturaleza, la potestad social de dominarlas en su condición aparentemente natural de individuos libres. Como forma más concreta de la unidad general de la organización del proceso de metabolismo social en el modo de producción capitalista, el Estado es el representante político del capital total de la sociedad y, por lo tanto, el explotador de la clase obrera en esa unidad. Pero, por lo mismo, la centralización del capital como propiedad del Estado es la forma más potente de la socialización del trabajo privado y, por lo tanto, la forma más potente del desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social en que el

modo de producción capitalista porta la necesidad de su propia superación (Iñigo Carrera, s/f, p.5).

En otro texto, Iñigo Carrera (2013) explica que para descubrir la verdadera relación entre la organización autónoma de la producción social mediante el cambio de mercancías y su organización directa por el Estado en el modo de producción capitalista, nos encontraríamos con la acción del Estado como una relación social directa clave en la génesis de la relación social indirecta general. En primer lugar, el Estado se alzaría como el representante del proceso nacional de acumulación de capital en la competencia internacional. En segundo lugar, la acción directa de cada Estado al interior de su ámbito nacional sería la modalidad más potente, dentro del proceso de acumulación primitiva del capital, de la transformación formal en el régimen de apropiación del trabajo ajeno. Pero, por sobre todo, la acción directa del Estado jugaría su papel en el proceso de acumulación originaria como forma necesaria del proceso de expropiación al productor directo libre de las condiciones para producir su vida.

Así llegamos a una nueva concepción del Estado que comparte algunas características con la anteriormente enunciada. El Estado es una relación social objetivada que aparenta brotar de la abstracta voluntad libre de aquellos a los que la naturalidad de la sangre o del suelo les ha dado el atributo de ciudadanos, y que actúa como representante político general del capital social. (Iñigo Carrera, 2013, p.97)

En su condición históricamente específica de agente del capital social a cargo de la acción directa general necesaria para la compraventa de la fuerza de trabajo por su valor, el Estado capitalista subsumiría en sí todas las determinaciones propias de agente directo general de la reproducción normal de la clase obrera y de la extracción de plusvalía. El Estado se enfrentaría así a la clase obrera con la potencia que le da ser el monopolista legal en el uso de la violencia directa. Parecería entonces que la clase obrera sólo puede personificar las necesidades del capital social actuando como la pura negación inmediata de ellas, es decir, luchando contra quienes personifican positivamente al capital social como agentes del Estado. Aun cuando esta modalidad de relación habría sido una etapa históricamente necesaria en la formación del Estado capitalista moderno, y éste le renueve constantemente un espacio específico, no resultaría necesariamente la más económica para el capital social, debido a que demanda absorber el costo de una constante confrontación abierta con la clase obrera. En cambio, las propias apariencias de la forma de mercancía que toma la relación social indirecta general abrirían las puertas para una participación de la clase obrera en la personificación positiva de las necesidades del capital social políticamente representadas por el Estado. La conciencia y la voluntad del obrero podrían desempeñar así su papel como partes específicas del poder estatal en la reproducción directa del capital social (arribamos a una concepción más cercana a la planteada por Coraggio). Sin embargo, advierte Iñigo Carrera (2013) que no es lo que mayormente ha sucedido.

### **Planificación estatal del desarrollo regional**

En un trabajo sobre la planificación en América Latina, Coraggio (1994) menciona que el análisis de las políticas regionales debe tener en cuenta tres

problemáticas específicas: las relaciones sociales de poder en el interior del proceso político, el proceso e incorporación territorial en el desarrollo capitalista y los llamados problemas regionales.

En primer lugar, la identificación de las relaciones sociales de poder en el interior del proceso político sería indispensable para la comprensión de la manera de cómo se originan y ponen en marcha las políticas del Estado, debido a que permiten determinar cómo juegan los intereses de clase en la elaboración y aplicación de dichas políticas. Todo dentro de un cuerpo conceptual que permita comprender las maneras como se legitiman las decisiones gubernamentales como expresión, en última instancia, del enfrentamiento desigual de, por un lado, las fuerzas sociales que tienden a la reproducción social del sistema capitalista, y por otro, aquellas que funcionan como disruptoras del mismo.

En segundo lugar, menciona que el proceso de incorporación territorial en el desarrollo capitalista se realiza en forma heterogénea, observándose evidentes desigualdades que constituyen una manifestación espacial del desarrollo desigual y combinado que caracteriza a las formaciones sociales capitalistas latinoamericanas. Las acciones del Estado se conjugan con la localización de actividades económicas por parte de las burguesías nacional e internacional, en un rápido proceso de transnacionalización. Ambas, acciones y localizaciones, articulan nuevas áreas y modos de producción o fortalecen articulaciones preexistentes, como respuesta a las necesidades de ampliar los circuitos de acumulación de capital.

Por último, indica que los problemas regionales pueden ser vistos desde esta perspectiva como producto de la contradicción entre las formas de organización territorial, que se encuentra sobre determinada por las formas que históricamente ha adquirido el proceso de acumulación de capital, y las reivindicaciones del conjunto de clases y sectores sociales que ocupan ese territorio. Los problemas regionales aparecerían básicamente bajo cuatro tipos de situaciones en un sistema capitalista: cuando la organización territorial resultante de los procesos históricos genera crecientes dificultades al proceso de acumulación nacional o internacional, cuando dicha organización territorial produce situaciones graves de privación de condiciones mínimas de subsistencia para importantes sectores sociales, cuando la cuestión de la integración del Estado se manifiesta como una cuestión de firme integración de poblaciones periféricas al sistema nacional de control político, o cuando el proceso de acumulación requiere el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en regiones periféricas y/o la integración de un mercado nacional ampliado. Salvo en situaciones excepcionales de anticipación de estas condiciones, la problemática regional sería asumida como una cuestión de Estado recién cuando las mismas ya se han producido y desarrollado hasta el punto de constituir situaciones políticas conflictivas o cuando provocan crisis de acumulación sectoriales o generales.

Por lo dicho, Coraggio (1994) afirma que la eficacia de toda estrategia de desarrollo regional para la transformación de situaciones sociales estará sujeta al grado de cumplimiento de dos condiciones: que su diseño responda a una concepción adecuada respecto a la verdadera naturaleza de los fenómenos territoriales sobre los cuales pretende intervenir, y que su implementación sea apoyada por fuerzas sociales organizadas que la hagan viable políticamente. Por otro lado, deberá estar basada en consideraciones sobre las condiciones

actuales y las tendencias estructurales de la sociedad. En consecuencia, alcanzamos una primera fuente de diferenciación entre estrategias alternativas, ya que condiciones materiales y estructurales objetivamente distintas o caracterizaciones subjetivas diversas de una misma realidad pueden sugerir líneas estratégicas también distintas.

Los criterios para determinar esa diversidad de planificaciones posibles no serían reducibles a la aplicabilidad de determinados algoritmos racionales, ya que puede haber planificación de las decisiones sin que haya búsqueda de óptimos. Si en particular apuntamos a la planificación social, es decir, a la organización colectiva de conjuntos de decisiones que envuelven a múltiples agentes, la diversidad estaría dada por el tipo de relaciones sociales que implica una u otra modalidad de planificación, y la cuestión de su posibilidad será directamente una cuestión de la naturaleza de la sociedad que se prospecta y de las relaciones entre sociedad civil y Estado. Además, si por planificación entendemos no sólo el procedimiento abstracto de adecuación de acciones y medios materiales a fines, también abstractos, predeterminados exógenamente, donde la planificación aparece como un proceso relativamente autónomo pero condicionado exteriormente por la sociedad, sino que incluimos los procedimientos sociales de determinación de los objetivos y el tipo de objetivos posibles como parte constitutiva de la planificación, la diversidad debe también ser atribuida a estos momentos directamente sociales. Además, las luchas sobre el modo de socialización económica y política por parte del Estado necesariamente politizan la práctica de la planificación, la cual se desarrolla en el contexto de una estructura de poder determinada en sus aspectos fundamentales por una situación de dictadura de clase. No habría, entonces, neutralidad social de parte del planificador ni de los procedimientos de la planificación.

Para las sociedades latinoamericanas en particular, el problema de la práctica de la planificación y las políticas del Estado podría formularse a través de una temática muy general, referida a cuál es la situación de la planificación regional en la estructura de sus formaciones sociales. Para encarar esta problemática habría que enfrentarse a una serie de subtemas, tales como la relación entre las dinámicas regionales y la dinámica nacional, la relación entre la planificación regional y las políticas nacionales de efecto territorial, la transformación de los ámbitos regionales por los planes de desarrollo localizados de gran envergadura, el papel que cumple la planificación regional según la estructura de la sociedad, el modelo de legitimación política y la correlación de fuerzas en diferentes coyunturas nacionales, las razones ideológico-políticas de la existencia de la planificación regional, las diversas formas de definir los problemas regionales, el desarrollo de la ideología de los planificadores, y las posibilidades de la práctica de la planificación regional conforme su naturaleza contradictoria.

En consecuencia, el análisis de las políticas regionales abarcaría la comprensión de la acción específica del Estado y los sectores sociales hegemónicos, la acción del conjunto de clases y sectores asentados en la contradicción de la conformación territorial nacional, y el conjunto de conflictos sociales y políticos que emanan de todo ello. La actividad política del Estado y la práctica política de las clases, en el marco de una coyuntura determinada, actuarían para transformar, modificar o mantener esta conformación territorial nacional. Las situaciones conflictivas que de dichas contradicciones se derivan

deben ser analizadas en la coyuntura política en que cada una se da, ya que en ella los movimientos sociales pueden plantear un enfrentamiento significativo para un proyecto de desarrollo capitalista impulsado por determinada fuerza social. La consideración y tipificación de todo este conjunto de contradicciones y conflictos debería ser materia de investigación, dentro de los dos planos señalados: el de las políticas del Estado y el de los movimientos sociales de base regional. Tales situaciones conflictivas surgen de que los problemas regionales, en general, no afectan de manera uniforme a los diversos sectores sociales, por lo cual se hace imposible hablar de estrategias nacionales para el desarrollo regional sin especificar quién es el sujeto de tales estrategias.

Surge entonces una segunda fuente de diferenciación, ya que habrá predominancia de unas u otras estrategias en los planes del Estado en función de las condiciones estructurales y coyunturales sociopolíticas. Luego, volvemos a que la discusión acerca de la planificación posible estará contextualizada por la pugna fundamental entre diversas fuerzas sociales y sus proyectos respectivos, cuya viabilidad no se encuentra dada de antemano, así como por la relación existente entre Estado y sociedad. De esta manera, no se niega a la práctica de planificación toda posibilidad de inscripción en los procesos de lucha social. Por el contrario, Coraggio (1994) menciona que si han habido fracasos en el pasado no ha sido por no respetar los límites de la planificación, sino porque los resultados de la lucha en las instancias decisivas fueron adversos al campo popular, siendo más bien estrategias que responden a los intereses directos de los grupos económicos dominantes. Así, la evolución de las políticas territoriales debe verse como resultante no sólo de un avance en el conocimiento de los cambios en las condiciones materiales internas o externas, sino también como resultado de una cambiante correlación de fuerzas de las clases sociales, de los diversos grupos económicos nacionales entre sí y de éstos con los intereses del capital internacional y de otros Estados nacionales. Por lo tanto, orienta la cuestión de la planificación desde la perspectiva de la evolución necesaria de su práctica, para la construcción de una nueva sociedad.

En conclusión, en cuanto a las posibilidades para la acción dentro del Estado en América Latina que se derivan de esta visión, Coraggio (1994) apunta que si los objetivos declarados por los organismos encargados de la planificación regional se orientan en general a mejorar las condiciones de vida de las mayorías sociales, una estrategia eficaz para su implementación sólo sería viable sobre la base del apoyo de dichas mayorías, organizadas como fuerza política autónoma (ya que el paternalismo no sería sustituto). Como tales objetivos pueden ser contradictorios con las estrategias del capital internacional o de otros Estados, una adecuada correlación de fuerzas alrededor de un proyecto nacional sería otra condición necesaria en las actuales condiciones de dependencia.

De Jong (2008), haciendo un análisis histórico sobre la planificación en Argentina, encuentra que el relativo fracaso de la etapa desarrollista se limitó a la ejecución de los planes, ya que en contrapartida habría permitido formar un grupo de planificadores con una dimensión crítica suficiente como para establecer vínculos entre quienes se ocupaban de la planificación a nivel global y regional, con aquellos que desempeñaban tareas similares a nivel sectorial. Revisando la práctica concreta en aquella época, arriba a que en los países

subdesarrollados era y sigue siendo necesario indagar sobre las dificultades estructurales en la reproducción del excedente capitalista, en su relación con modos de producción precapitalistas, en el tipo de tecnología e innovación tecnológica necesarias, en la modalidad de explotación de los recursos naturales y de las políticas económicas. Todo ello sobre la base de que el capital no se reproduce si no existe capacidad de apropiar excedentes mediante la realización del valor de cambio del producto en el mercado mundial.

Hacia la década de 1970, no sólo se procuró conocer el país y sus regiones, así como concretar decisiones planificadas, sino que también habrían surgido planteos conceptuales y metodológicos que intentaban superar las deficiencias del sistema de planificación del país. Levín (citado por De Jong, 2008), consideró que la planificación es inherente a la condición humana porque es una proyección a la sociedad de la condición individual que le permite al hombre prefigurar en su mente las transformaciones que introducirá en su ambiente para lograr que el mismo provea a sus necesidades. El problema no sería, entonces, si se planifica o no, sino cómo se planifica.

El estudio debería considerar una serie de aproximaciones o fases sucesivas. La primera fase abarca la reunión y análisis de conocimientos de fácil acceso, en calidad de base para la acción inmediata, así como la identificación de los sectores que requieren estudios e investigaciones posteriores. En ese sentido se plantean dos etapas de aproximación: una de prediagnóstico y otra de diagnóstico. La etapa de prediagnóstico configuraría un estadio de conocimiento general de la realidad regional que apunta a detectar los sectores fundamentales de su economía, sus probables encadenamientos y áreas de problema. A dicha etapa seguirá el diagnóstico propiamente dicho, el cual debería ocuparse de dilucidar, describir y explicar fenómenos y mecanismos de las áreas de problema previamente detectadas. Por otro lado, si en los subsistemas se da la situación de que un sector acumula a expensas de otro, se compromete la eficacia conjunta y, por consiguiente, el infradesarrollo de un sector no sería más que un aspecto de la dinámica del subsistema de capital, donde toda política de desarrollo debería apoyarse en el conocimiento de esa dinámica. También habría que tener en cuenta que las clasificaciones sectoriales o espaciales no necesariamente permiten agrupar los agentes económico-sociales en conjuntos que resulten significativos en función de las relaciones que guardan entre sí y con el resto del sistema. Y si son estas relaciones las que interesan a los fines del diagnóstico, son ellas mismas las que deben proporcionar la base para agrupar y clasificar. Por lo tanto, el diseño de subsistemas de capital sería una respuesta a esta cuestión para el caso de los estudios de diagnóstico para el planeamiento. Levín (citado por De Jong, 2008) piensa además que la solución de los problemas de determinados sectores es solamente posible si se puede operar a nivel nacional, quedando para las provincias la decisión de tomar o inducir medidas de acompañamiento.

De acuerdo a De Jong (2008) la mayor falencia de este tratamiento teórico-metodológico sería la falta de pistas para entender la agresión del sistema capitalista sobre los sistemas ecológicos, lo que considera como un objetivo ineludible de la planificación regional. Dicho autor define la planificación como la organización de los eslabones de empresas y de acciones encadenadas destinadas a desarrollar una actividad productiva y también inducir a los agentes productivos a adoptar comportamientos que hagan

posible el funcionamiento del conjunto. Sólo es posible entender la inserción de un tramo sociedad-problema en el contexto de su inserción global, es decir que lo que sucede en una parte del sistema afecta a todo el sistema, incluidos, los aspectos derivados de la relación de la sociedad con la naturaleza. No es posible entonces entender al fenómeno regional como un mero diagrama de flujos. Por otro lado, las empresas de mayores capitales hacen uso de su poder para manejar los precios en cuanto a obtención de beneficio extraordinarios. El Estado no podría elaborar una política crediticia para promover o potenciar actividades si no conoce estos mecanismos de la reproducción ampliada del capital en cada actividad.

Las variables a considerar en la actual forma en que opera la reproducción del capital en escala creciente seguirían siendo las mismas. Lo que cambia es la enorme variedad de situaciones que involucra cada región, tanto históricas como de recursos naturales, en torno a la capacidad de generar, acumular, distribuir y gestionar los excedentes, por lo tanto, de planificar en términos de la historia y de las contradicciones actuales de las sociedades regionales o nacionales. Por otro lado, se debería tener en cuenta que el análisis fragmentado de las relaciones sociales sólo contribuye a la imposibilidad de entender, y por lo tanto transformar, a la sociedad y su espacio, a la vez que es posible confundir las relaciones del corto o mediano plazo con la construcción histórica en el largo plazo. Por lo tanto, lo que importa a los efectos de la planificación sería ese conjunto de relaciones y la comprensión de las fuerzas sociales que actúan en el momento como base de la posible transformación.

Bandieri (1995), por su lado, menciona que en el caso de las actividades tradicionales, la preocupación debería girar alrededor de intentar mejorar la relación entre el capital fragmentado y el capital concentrado, a través de una gestión eficiente con manejo adecuado de los precios. Para esto, resultaría básico entender que no es posible el desarrollo dentro del propio sistema capitalista sin una adecuada distribución del capital entre pequeñas y grandes empresas. Las grandes empresas tienden a la concentración y a la exportación del capital fuera de la región. La pequeña y mediana empresa, en cambio, tendería a generar riqueza genuina. Por eso es importante el permitir que se mantenga un nivel adecuado de ganancias en las grandes empresas sin que por ello se produzca la desaparición de las pequeñas y, en muchos casos, el deterioro total de la actividad.

Es en este último sentido que se volvería imprescindible, a través del planeamiento regional, orientar la función de contralor del Estado provincial para que regule, además de las relaciones entre capital y trabajo, aquellas derivadas de los distintos niveles entre empresas. Conociendo cómo funcionaron y funcionan actualmente cada una de las actividades productivas en el ámbito regional y la forma en que operan en los distintos casos esas relaciones entre empresas de distintos niveles, podrían generarse políticas adecuadas. Estudiando el proceso de generación de riqueza en una actividad determinada se podrían eliminar los factores que la tienden a limitar, así como los mecanismos destructivos que dentro mismo del sistema pueden hacer que la pequeña y mediana empresa llegue incluso a desaparecer por la presión de las mayores. En su opinión, esto aparece como la planificación posible dentro del propio sistema capitalista en la coyuntura actual donde el rol del Estado, respecto de otras etapas históricas, se encuentra absolutamente disminuido.

Esto último también lo destaca De Jong (2001). Desde una perspectiva política, los Estados nacionales se encontrarían sujetos a formas de internacionalización de las decisiones en atención a los mecanismos de acumulación a escala mundial y a la correspondiente concentración del capital por las grandes corporaciones transnacionales que controlan los excedentes a escala mundial, lo que desdibuja su rol tradicional. Por su parte, desde que surgió el capital industrial (De Jong, 2008), diferenciado del capital mercantil, la innovación tecnológica tuvo un papel significativo como una forma de acceder a tasas de ganancia extraordinarias. Estas innovaciones tienen lugar en el ámbito del gran capital industrial tecnológico monopólico, es decir, de empresas de capital tecnológico potenciado, especialmente en las grandes corporaciones internacionales, las que acompañan un poder político y económico que supera el poder de los Estados nacionales, a los que también condicionan.

Por otro lado, actualmente también se debería poner en cuestión la capacidad demostrada por las naciones emergentes (De Jong, 2008), como Brasil, Rusia, India y China, para enfrentar los cambios del sistema a escala global, aun cuando su éxito sea todavía aleatorio. Su principal conclusión relacionada con el objetivo de dar sustento a la necesidad de lograr eficiente procesos de planificación regional y nacional tiene que ver con el hecho que todas las decisiones surgen de un tipo de conocimiento de sólidas bases teórico-metodológicas y de no menos sólidas decisiones planificadas, tomadas en cumplimiento de objetivos de mediano y largo plazo.

### **Conclusiones**

En el presente trabajo se intentó dar una visión general sobre el pensamiento de las teorías de los subsistemas de acumulación regional y algunos autores que los retomaron en el presente, en cuanto a su definición de la espacialidad, la naturaleza del Estado y su relación con los subsistemas, y las posibilidades e implicancias de la planificación estatal.

Todos los autores a los que se hizo referencia definen, en general, a un subsistema de acumulación regional en relación a todas las actividades que implican una cierta fase de la elaboración de un producto principal. Pero ningún proceso productivo puede ser limitado a una región, por el contrario incorpora agentes productivos y productos situados fuera de dicho subespacio. Otro punto importante que consideraron fue la desigualdad en materia de apropiación del excedente económico entre empresas, debido a relaciones de poder en el establecimiento de los precios. El control de la tecnología y de la innovación tecnológica a escala mundial configura otro de los aspectos claves mencionados. De Jong(2008) agrega al análisis el medio natural, con su dinámica propia y en relación a la dinámica social.

Respecto a la concepción del Estado moderno, encontramos que este aparece como necesario al propio sistema capitalista. Tiene una doble dimensión: representar el interés universal y ser la figura del capital público social. Por otro lado, el Estado es presentado como una relación social que encarna en sí mismo los conflictos de clase, en donde aquellas clases no dominantes tendrían también su participación en la personificación positiva de las necesidades del capital social políticamente representadas por el Estado.

El rol atribuido a la planificación del desarrollo por parte del Estado es central en todos los casos, con un enfoque descentralizado y comprensivo de los

fenómenos regionales involucrados. Es necesario conocer la dinámica interna a cada subsistema de acumulación, su desarrollo en cada eslabón, su vinculación con el resto de los subsistemas y con el sistema mundial. Por otro lado, las condiciones de planificación estatal han variado en los últimos decenios debido a la presencia crucial de empresas transnacionales, que internacionalizan las decisiones. Bandieri (1995), por otra parte, menciona que resultaría básico entender que no es posible el desarrollo dentro del propio sistema capitalista sin una adecuada distribución del capital entre pequeñas y grandes empresas. El análisis de las políticas regionales (Coraggio, 1994 y Coraggio, 1987) abarca la comprensión de la acción específica del Estado, los sectores sociales hegemónicos, la acción del conjunto de clases, y el conjunto de conflictos sociales y políticos que emanan de todo ello. Las luchas relativas del grado y forma del modo de socialización económica y política por parte del Estado necesariamente politizan la práctica de la planificación, la cual se desarrolla en el contexto de una estructura de poder. La diversidad estará dada por el tipo de relaciones sociales que implica una u otra modalidad de planificación, y por los procedimientos sociales de determinación de los objetivos y el tipo de objetivos. La cuestión de su posibilidad será directamente una cuestión de la naturaleza de la sociedad que se prospecta y de las relaciones entre sociedad civil y Estado. La discusión acerca de la planificación posible en la prospectiva sociopolítica de América Latina debería realizarse mediante la contraposición de proyectos sociales cuya viabilidad no se encuentra dada de antemano, sino que es en sí misma, objeto de lucha social. De Jong (2008) agrega que planificar sería la organización de los eslabones de empresas y de acciones encadenadas destinadas a desarrollar una actividad productiva e inducir a los agentes productivos a adoptar comportamientos que hagan posible el funcionamiento del conjunto. Lo que importa a los efectos de la planificación es el conjunto de relaciones y la comprensión de las fuerzas sociales que actúan en el momento como base de la posible transformación. Por otro lado, actualmente también se debería poner en cuestión la capacidad demostrada por las naciones emergentes, basada en un conocimiento teórico-metodológico sólido, y también sólidas decisiones planificadas, tomadas en cumplimiento de objetivos de mediano y largo plazo.

En cuanto a lo que atañe a los estados provinciales, Levín (1997) considera que la solución de los problemas de determinados sectores es posible, solamente, si se puede operar a nivel nacional, quedando para las provincias la decisión de tomar o inducir medidas de acompañamiento. Bandieri (1995) estaría en desacuerdo con este punto de vista, ya que considera que se vuelve imprescindible, a través del planeamiento regional, orientar la función de contralor del Estado provincial para que regule, además de las relaciones entre capital y trabajo, aquellas derivadas de los distintos niveles entre empresas. Conociendo cómo funcionaron y funcionan actualmente cada una de las actividades productivas en el ámbito regional y la forma en que operan en los distintos casos esas relaciones entre empresas de distintos niveles, podrían generarse unas políticas adecuadas.

### **Bibliografía**

BANDIERI, S. (1995). Acerca del concepto de región y la historia regional: la especificidad de la Norpatagonia. *Revista de Historia* (5). Recuperado de

<http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/article/view/688>.

CORAGGIO, J. L.(1987). Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación. *Textos de CIUDAD* (2).

CORAGGIO, J. L. (1994). *Territorios en transición crítica a la planificación. Regional en América Latina*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México Instituto Literario No. 100 Ote. C.P. 50000.

DE JONG, G. M.(2008) *Análisis regional, estructuras agrarias y estrategias de desarrollo en la fruticultura del "Alto Valle" de la Cuenca del Río Negro*(Tesis de Doctorado en Geografía).Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.272/te.272.pdf>.

DEJONG, G. M. (2001). *Introducción al método regional*. Neuquén, Argentina: LIPAT (Laboratorio Patagónico de Investigación para el Ordenamiento Ambiental y Territorial), Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades.

IÑIGO CARRERA, J. (2013) *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Imago Mundi.

IÑIGO CARRERA, J. (s/f). *Acerca del carácter de la relación base económica - superestructura política y jurídica: la oposición entre representación lógica y reproducción dialéctica*. Recuperado de <http://www.cicpint.org/Investigaci%C3%B3n/JIC/Sobre%20las%20determinaciones/sobrelasdeterminaciones.html>

LEVÍN, P. (1997). *El Capital Tecnológico*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Catálogos, Recuperado de <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceplad/elcaptec.htm>

ROFMAN, A. (junio, 1984). Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional. *Revista interamericana de planificación*. Vol. XVIII (70).

TRUCCO, I.(2012). Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (19). ISSN 1851-3727.



## El partido de Tapalqué: su estructura económica y un cambio en el modelo productivo

Ignacio De Angelis  
Sergio Gutierrez<sup>1</sup>

### Introducción. Objetivos

Las políticas públicas de desarrollo local y de inserción y posicionamiento nacional e internacional de los gobiernos municipales son un fenómeno contemporáneo, resultado de procesos mundiales y nacionales producidos en las últimas tres décadas.

En los últimos años los municipios han desarrollado alternativas para beneficiarse del contexto de internacionalización de la economía, y como parte de ese proceso se instaló el objetivo de desarrollar políticas públicas orientadas a crear o fortalecer la vinculación nacional e internacional de los territorios.

Desde el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL) se ha venido trabajando en distintos municipios sobre el rol de los mismos como impulsores de estrategias de desarrollo local y posicionamiento (nacional o internacional).

En efecto, enmarcados dentro de actividades de extensión, el CEIPIL cuenta con una vasta trayectoria en el trabajo conjunto con municipios abarcando una serie de temáticas diversas en torno al desarrollo social, político, cultural, económico y su inserción internacional.

Estudios anteriores, efectuados en municipios intermedios del interior de la Provincia de Buenos Aires (entre los cuales se encuentran los municipios de Pinamar, Azul y Necochea), permitieron identificar una serie de problemáticas relacionadas a la capacidad de gestión de este tipo de municipios para el desarrollo de estrategias del tipo de las mencionadas en el párrafo anterior.

En este trabajo se expone un análisis de la estructura productiva del Partido de Tapalqué identificando un conjunto de elementos distintivos en la estrategia de desarrollo local del municipio. En particular se avanza en un diagnóstico económico de su ciudad cabecera homónima, destacando aquellos sectores y actividades productivas de mayor impacto y potencial para el desarrollo socioeconómico del territorio que la comprende.

También se analiza un potencial de diversificación de la actividad económica que se encuentra enmarcado en un proyecto de desarrollo local para posicionar regionalmente al municipio y lograr beneficios que tengan impacto directo en la población.

---

<sup>1</sup> Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL). Facultad de Ciencias Económicas y Facultad de Ciencias Humanas. U.N.C.P.B.A. - Centro vinculado a la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Pcia. De Bs.As. - [gutierrez@econ.unicen.edu.ar](mailto:gutierrez@econ.unicen.edu.ar)

## Características Generales

El perfil económico y productivo de las localidades que componen el Partido de Tapalqué se encuentra geográficamente orientado por su ubicación dentro de la Pampa Húmeda, emplazadas específicamente sobre la subregión deprimida de la Cuenca del Salado en el centro de la Provincia de Buenos Aires.

Dadas las condiciones climáticas propicias para las explotaciones agropecuarias, la economía del partido se encuentra asociada en su estructura a la producción primaria tradicional, históricamente en torno a la producción ganadera, principalmente de ganado ovino y bovino, y una creciente participación en las últimas décadas del cultivo de cereales y oleaginosas.

Sin embargo y como podrá observarse en el presente informe, el análisis sectorial de la economía de Tapalqué ofrece elementos para caracterizarla como una ciudad con una estructura económica «potencialmente diversificada», dado que el sector productivo del territorio presenta algunas particularidades que la distinguen del perfil rural de las ciudades pequeñas del interior bonaerense, tradicionalmente especializadas en la producción de bienes primarios.

Es importante destacar que la industria manufacturera - sector que en Argentina, junto con los servicios, genera la mayor parte de puestos de trabajo- representa en el Partido de Tapalqué solo el 2% del total del Producto Bruto Geográfico<sup>2</sup>. Esta baja proporción sectorial encuentra explicación en la dinámica de concentración de la actividad manufacturera en torno a tres polos principales de la subregión centro de la Provincia de Buenos Aires, como son Olavarría, Azul y Tandil (Observatorio Pyme, 2008).

En los últimos años, y frente a la tendencia de agriculturización de las economías bonaerenses de la Pampa Húmeda, Tapalqué se distingue por haber aumentado el peso de los sectores vinculados al comercio, la construcción y los servicios, sectores que tienen un impacto directo en el bienestar de la población en tanto generan más puestos de trabajo que el sector primario (Ver Gráfico N°1).

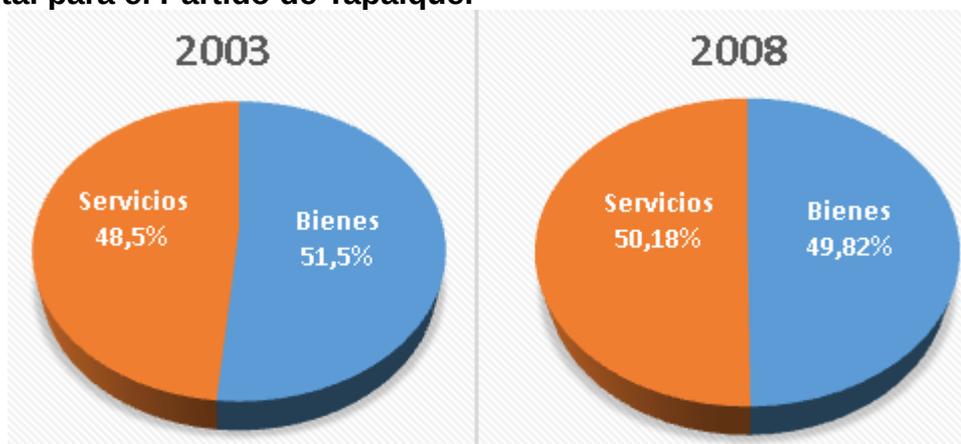
En este sentido, mientras que en Tapalqué el peso del sector agropecuario se redujo en cuatro puntos porcentuales entre el 2003 y el 2008, otros municipios de la subregión centro de la Provincia de Buenos Aires<sup>3</sup> experimentaron un sostenido proceso de agriculturización de la estructura económica; por ejemplo, en Rauch el porcentaje del producto correspondiente al sector agropecuario se incrementó del 26,4% al 34,8 %, en General Alvear

<sup>2</sup> El Producto Bruto Geográfico (PBG) de un determinado territorio refleja la actividad económica de las unidades productivas del interior de ese territorio, siendo igual a la suma de los valores agregados por dichas unidades productivas. El territorio económico municipal coincide con los límites geográficos de los partidos que integran la provincia (Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires). Los últimos datos disponibles a nivel desagregado por partidos para la Provincia de Buenos Aires corresponden al año 2008 (estimaciones elaboradas por Lódola et al., 2010), no existiendo al momento de elaboración del presente trabajo datos oficiales actualizados.

<sup>3</sup> Como criterio general para el análisis relativo y la comparación con otros municipios de la subregión centro se toman aquellos municipios que dentro del área de influencia de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires cuentan con menos de 10.000 habitantes.

pasó del 27,9% al 41,3%, en Laprida del 31,4% al 46% y en General Lamadrid del 45,9% a 56% (Dirección Provincial de Estadísticas; Lódola et al., 2010).

**Gráfico N°1: Participación de los servicios<sup>4</sup> en el agregado del producto total para el Partido de Tapalqué.**



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas y Lódola et al. (2010).

En efecto, el nivel de desocupación según los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010), luego de registrar un valor record del 11,87% en el año 2001, actualmente se encuentra en niveles mínimos y cercanos al 2% del total de la Población Económicamente Activa (PEA). La reducción del desempleo explica en parte la significativa presencia de población joven dentro del partido, principalmente de entre 25 y 29 años de edad (INDEC, 2010).

Asimismo, dentro del Partido de Tapalqué, y según datos del último Censo Nacional, el 80,3% de los empleos se encuentra en el sector urbano y sólo el 19,7% en áreas rurales, dato que revela un incremento de ocupación en el primero que para el año 2001 representaba el 76% de los empleos (INDEC, 2010). Si bien parte del empleo urbano se encuentra asociado a la inversión y la actividad del sector público<sup>5</sup>, es importante destacar que la mayoría de estos puestos de trabajo y su recuperación responden a la dinámica experimentada entre los años 2003 y 2008 en sectores como la construcción, que creció más del 300%; el comercio minorista y mayorista, con un crecimiento mayor al 200%; y los servicios de hospedaje y restaurantes con aumentos en el nivel de actividad del 275%; entre otros subsectores de servicios (Dirección Provincial de Estadísticas; Lódola, et al., 2010)<sup>6</sup>.

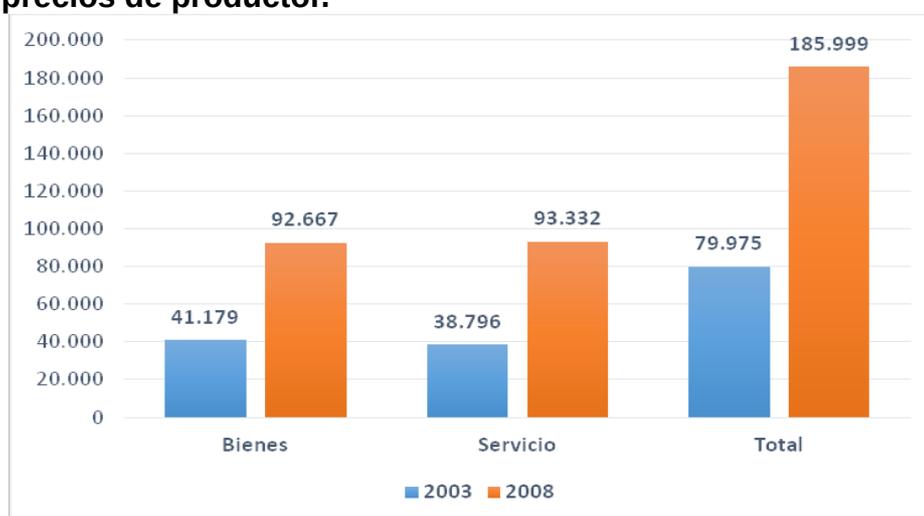
<sup>4</sup> El sector de servicios incluye los siguientes subsectores de actividades económicas: Comercio al por mayor, al por menor y reparaciones; Hoteles y restaurantes; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Intermediación financiera y otros servicios financieros; Serv. inmobiliarios, empresariales y de alquiler; Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria; Enseñanza; Serv. sociales y de salud; Serv. comunitarios, sociales y personales; Serv. de hogares privados que contratan servicio doméstico.

<sup>5</sup> Según datos proporcionados por la Secretaría de Producción del Municipio de Tapalqué, son aproximadamente 550 puestos de trabajo de gestión municipal, incluyendo la policía comunal, el hospital, el Complejo de Adultos Mayores, el frigorífico, entre otros.

<sup>6</sup> Es necesario destacar que parte de este crecimiento se encuentra asociado al aumento de la actividad agropecuaria, que por efecto multiplicador dinamiza otros sectores económicos, por

El siguiente gráfico expresa el impacto del significativo crecimiento de las principales actividades económicas en el nivel agregado en la producción de bienes y servicios. El mayor incremento se registró en el sector productor de servicios con un aumento promedio superior al 140%. Por su parte, el crecimiento del sector productor de bienes<sup>7</sup> registró un aumento del 125%, impulsado fundamentalmente por el subsector de la construcción. En conjunto, el crecimiento total del producto fue del 132,57%, superando hacia el año 2008 los 185 millones de pesos, valor que representa el 0,7% del total de la economía de la Provincia de Buenos Aires (Dirección Provincial de Estadísticas; Lódola, et al., 2010).

**Gráfico N°2: Producto Bruto Geográfico 2003 y 2008. Tapalqué. Valor Agregado Bruto por producción de bienes y servicios. En miles de pesos. A precios de productor.**



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas (2003) y Lódola et al. (2010).

Como resultado de este importante crecimiento de la economía de Tapalqué, el producto bruto geográfico *per cápita* registró un aumento de 120% entre los años 2003 y 2008, pasando de 9.640 pesos por habitante en el 2003<sup>8</sup> a 21.200 pesos hacia el año 2008, ubicándose entre los municipios de mayor crecimiento de la subregión, donde, por citar algunos ejemplos para el mismo período, el producto *per cápita* creció un 72% en Rauch (alcanzando los 23.404) y un 69% en General Alvear (con un total de 24.022 pesos).

Resulta interesante observar a nivel desagregado por subsectores algunos de los principales cambios que se evidencian al comparar la estructura

ejemplo, la actividad en los comercios asociados al sector, servicios de transporte, inmobiliarios, entre otros.

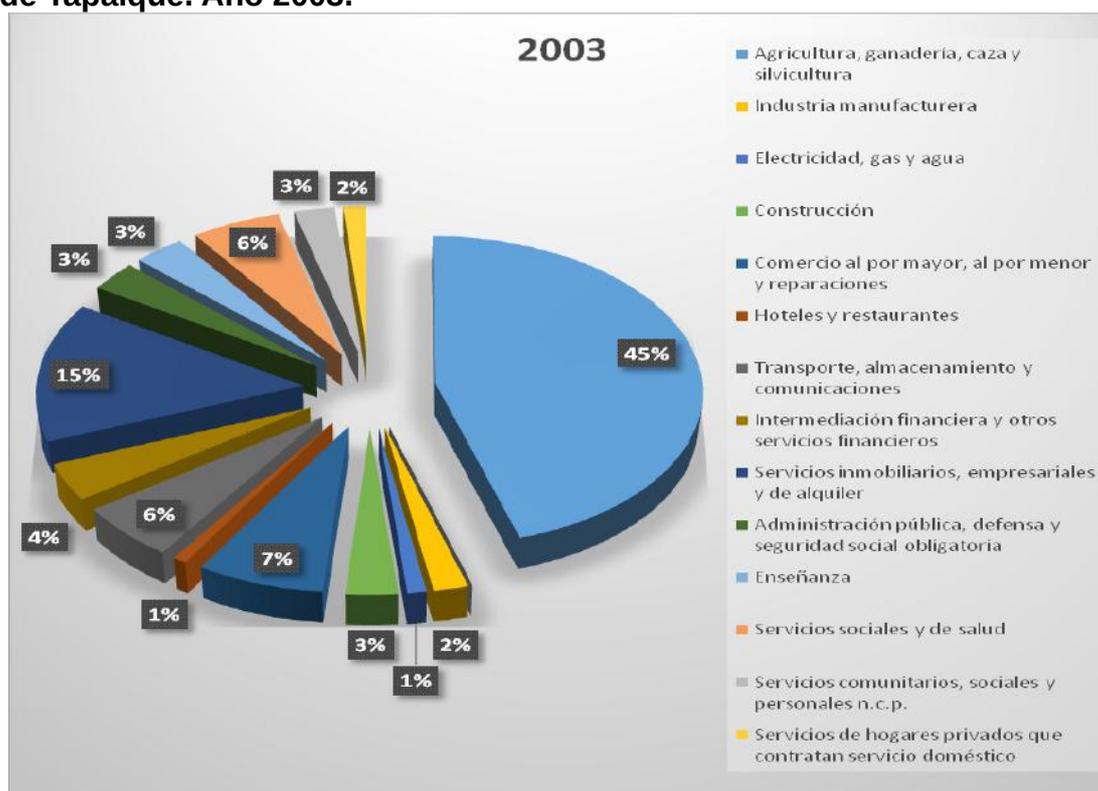
<sup>7</sup> Dentro del sector productor de bienes se incluye: Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; Pesca y servicios conexos; Explotación de minas y canteras; Industria manufacturera; Electricidad, gas y agua; Construcción

<sup>8</sup> Para el año 2003 se utilizó como base la población del año 2001, siguiendo los datos de la Dirección Provincial de Estadísticas de la provincia de Buenos Aires. Para el año 2008 se calculó en base a los datos disponibles en el trabajo elaborado por Lódola et al. (2010). Agustín Lódola es el actual subsecretaría de Coordinación Económica de la Provincia de Buenos Aires.

productiva para el total del partido a partir del análisis del PBG durante los últimos años. Desde allí, y en virtud de estos datos, es posible avanzar en la identificación y el análisis de las principales tendencias hacia la transformación del perfil productivo de Tapalqué.

La estructura del PBG del año 2003 (Gráfico N°3) evidencia la concentración de actividades en torno a la explotación de los recursos naturales.

**Gráfico N° 3: La estructura económica sectorial del PBG para el Partido de Tapalqué. Año 2003.**



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas.

En primer lugar, es posible observar, para el año 2003, la primacía estructural que la producción agropecuaria tiene sobre el resto de las actividades económicas, concentrando el 45% del producto bruto, seguido por los servicios inmobiliarios con el 15% (donde se incluyen los arrendamientos del sector rural<sup>9</sup>). En tercer lugar se ubica la actividad comercial minorista y mayorista con un 7%; en cuarto lugar se encuentran los servicios sociales y comunitarios (6%); y en quinto lugar la construcción con el 3% del PBG del partido. Asimismo, se evidencia una participación marginal del resto de los subsectores.

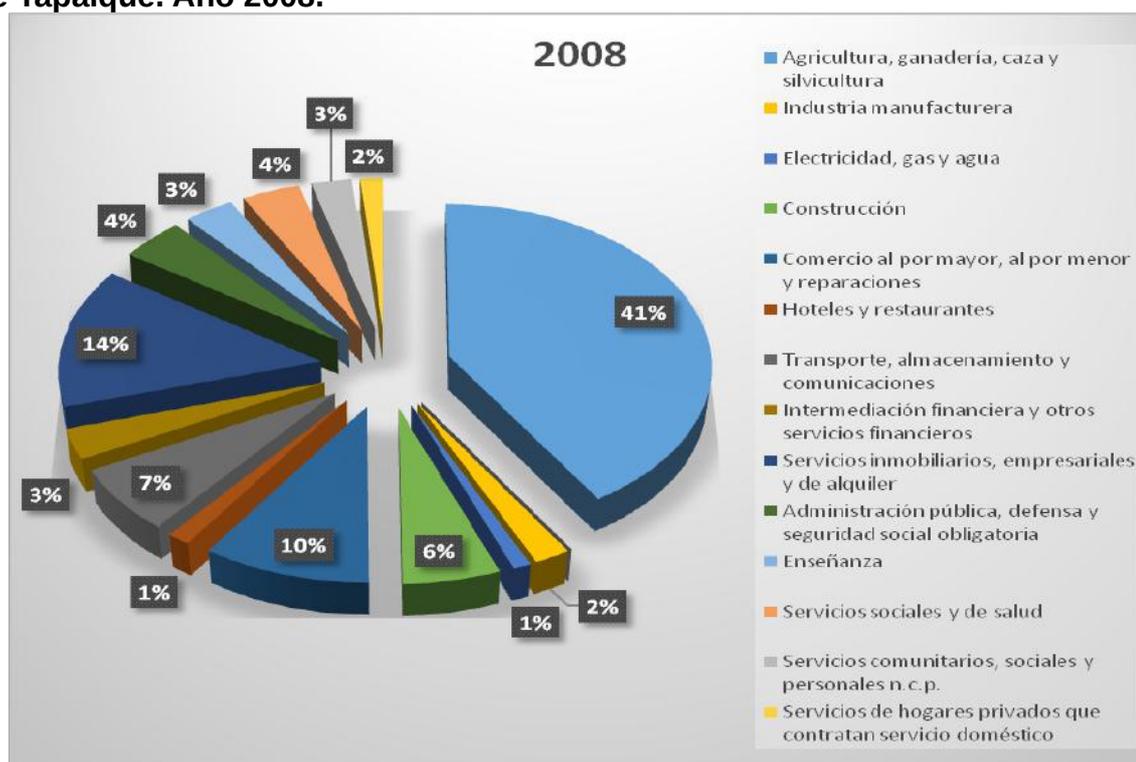
A partir de la reactivación económica desde el año 2003, el país experimentó un crecimiento ininterrumpido a una tasa de variación promedio del PBI del 7,7% anual hasta 2011 (INDEC). Las condiciones de este crecimiento económico, permitió la dinamización de un proceso de fortalecimiento del mercado interno, con importantes efectos en la composición socioeconómica nacional.

<sup>9</sup> La importancia de los arrendamientos rurales responde al nuevo modelo productivo relacionado con la explotación de grandes extensiones rurales y el arrendamiento por parte de los pequeños propietarios.

Esta nueva dinámica de transformación impactó, en distinto grado y con diferentes orientaciones, en la configuración económica subnacional, tanto a nivel provincial como municipal. La dimensión subnacional de la transformación económica adquirió características propias guiadas por los distintos modelos de gestión y la realidad socioeconómica de cada territorio, tal es el caso del Partido de Tapalqué, donde como se indicó anteriormente, el sector de servicios impulsó el crecimiento del producto y el empleo, en un contexto donde, a nivel nacional, el crecimiento estuvo motorizado conjuntamente en torno a los servicios, la producción de bienes primarios y a una destacada recuperación de la industria manufacturera.

En efecto, al examinar el gráfico de la distribución sectorial del producto en el Partido de Tapalqué para el año 2008, se observa una reducción en la participación del sector agropecuario frente al crecimiento de sectores asociados a la dinámica del mercado interno, como la construcción, el comercio, el sector de hoteles y restaurantes, y la producción destinada al consumo local (Gráfico N°4).

**Gráfico N° 4: La estructura económica sectorial del PBG para el Partido de Tapalqué. Año 2008.**



Fuente: Elaboración propia en base a Lódola *et al.* (2010).

Para ilustrar la dinámica del crecimiento de estos sectores en los últimos años y en términos relativos con otros municipios de tamaño similar dentro de la subregión centro de la Provincia de Buenos Aires, se puede mencionar que hacia el año 2008, la actividad en torno al sector Hoteles y restaurantes en Tapalqué representó el 1,4% del producto y el comercio minorista y mayorista alcanzó el 9,7%, lo cual en términos relativos implica un reposicionamiento importante en la subregión, con valores sólo por debajo de Rauch (con el 1,9%

y 10,8% respectivamente) y superando el desempeño de distritos de dimensiones similares tales como General Alvear (1,5% y 6,9%), Ayacucho (1,1% y 7%) y General Lamadrid (1,1% y 7,2%).

En la siguiente tabla es posible observar la evolución absoluta (en miles de pesos) de cada sector y el porcentaje de variación relativa entre los años 2003 y 2008. En particular, interesa destacar la potencialidad de las ramas y actividades asociadas a los servicios, el comercio y las actividades productivas. A partir de ellos surgen evidencias sobre la posibilidad de consolidar un desarrollo estratégico autónomo que permita fortalecer la estructura en torno a la diversificación de actividades, con una menor dependencia del sector agropecuario.

**Tabla N°1: Partido de Tapalqué. Evolución del Producto en miles de pesos y variación porcentual 2003-2008.**

Sector de actividad económica	Miles de \$ 2003	Miles de \$ 2008	Variación
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	36.262	76.402	110,69%
Industria manufacturera	1.589	3.845	141,98%
Electricidad, gas y agua	911	1.897	108,23%
Construcción	2.418	10.523	335,19%
Comercio al por mayor, al por menor y reparaciones	5.825	18.047	209,82%
Hoteles y restaurantes	647	2.430	275,58%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.605	12.288	166,84%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	3.104	5.662	82,41%
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	11.641	25.973	123,12%
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	2.503	7.914	216,18%
Enseñanza	2.615	6.116	133,88%
Servicios sociales y de salud	4.546	7.125	56,73%
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	2.101	4.962	136,17%
Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico	1.208	2.815	133,03%
Total	79.975	186.005	132,58%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Estadísticas (2003) y Lódola et al. (2010).

En este marco de fortalecimiento de una estructura productiva que permita las mejoras en las condiciones de vida de los habitantes del partido, se reconoce la necesidad de impulsar y reforzar las dinámicas de transformación en marcha. En este desafío, el sector público adquiere un rol central, no sólo desde la gestión institucional del gobierno municipal, sino fundamentalmente, en la articulación con otras instituciones del ámbito provincial y nacional – ministerios, universidades, organismos e instituciones de ciencia y tecnología- y en la generación de espacios productivos que incentiven este proceso.

A continuación, y en el marco de la ejecución de un plan integral de desarrollo sostenible<sup>10</sup> bajo la lógica de articulación virtuosa entre el aprovechamiento de los sectores tradicionales y consolidados con proyectos de desarrollo productivo para consumo local, se avanza en la caracterización de las principales actividades económicas del partido.

En primer lugar, se realiza un análisis de la evolución reciente de las actividades agrícolas y ganaderas tradicionales, para posteriormente centrar la atención en un conjunto de iniciativas transformadoras que adquirieron centralidad en el desarrollo local de Tapalqué desde el año 2003. En este sentido, se destacan especialmente el impulso y la generación de espacios productivos concebidos bajo la lógica de producción sustentable para consumo local.

Estas iniciativas transformadoras buscan fortalecer los elementos que pueden dotar al territorio de una estrategia de desarrollo sustentable y autónoma, reduciendo la centralidad de las explotaciones tradicionales y actividades conexas a partir de la creación de nuevas potencialidades de los sectores rurales, el fomento de los pequeños productores, la autogestión y el emprendedurismo en distintas escalas, y las iniciativas de cooperación productiva dentro de la comunidad.

Se trata fundamentalmente de iniciativas que cumplen un doble rol: por un lado, generar un activo proceso para la producción y autoconsumo local de bienes y servicios; y por otro, como valor agregado, emprender actividades que pueden insertarse dentro del proyecto de desarrollo turístico sustentable.

### **La actividad agropecuaria en Tapalqué: estructura económica tradicional y encadenamientos transformadores**

Respecto a la actividad agrícola-ganadera, históricamente el territorio de Tapalqué se ha caracterizado por su alto porcentaje de suelos con aptitud para la ganadería en relación a la agricultura. Un estudio reciente destaca, específicamente, que cuando se caracteriza a la región según el tipo de suelo se puede concluir que es una zona con alto porcentaje de tierras con capacidad para la ganadería (93%), siendo el porcentaje restante apto para la actividad agrícola (7%) (Balda, 2010). En términos geográficos, dentro del partido de Tapalqué, en los extremos este y oeste se ubican los suelos con mayor porcentaje de aptitud agrícola, mientras que en el sector medio, se sitúan los suelos de utilidad para la actividad ganadera. Sin embargo, en las últimas

---

<sup>10</sup> El concepto de desarrollo sostenible aparece en el Informe de la Comisión Brundlandt para Naciones Unidas y refiere “a aquel desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones”. Empleado en un proyecto de desarrollo económico local, este concepto se basa en la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas de una comunidad, ciudad o región para mejorar las condiciones y calidad de vida de su población, mediante una acción decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales, públicos y privados (Navarro y Trejos Benavides, 2013).

décadas, comenzaron a producirse cultivos agrícolas<sup>11</sup> incrementándose sustancialmente la superficie destinada a esta actividad (Balda, 2010).

Vale agregar al respecto que la irrupción del sistema neoliberal en el país trajo aparejado nuevas configuraciones productivas a nivel provincial y, más aún, en pueblos con dimensiones como las del Partido de Tapalqué. Por ejemplo, en los parajes de Velloso y San Bernardo históricamente se dedicaba alrededor de un 35% de la superficie a la agricultura, en la actualidad ese porcentaje se ubica en el 65%<sup>12</sup>. Estas nuevas configuraciones productivas provocaron el corrimiento en la estratificación de la superficie de los predios rurales hacia los de mayor superficie, lo cual implicó el desplazamiento del pequeño y mediano productor con sus familias y empleados al sector urbano. En relación a este tema, vale mencionar que mientras en el año 1980 había 2.716 habitantes en los predios rurales, para el año 2001, éstos se redujeron a 1.470 (Balda, 2010).

### La agricultura

La agricultura constituye una de las principales actividades del Partido de Tapalqué debido a su ubicación geográfica y sus condiciones climáticas. En la última campaña informada -años 2013/2014- se destaca en cantidad de hectáreas sembradas, el cultivo de avena, trigo, maíz y cebada cervecera; mientras que respecto a la cantidad de toneladas producidas, prevalecen los cultivos de trigo, maíz y cebada cervecera. Estos tres productos representan el 42% de la superficie sembrada y el 78% del total de la producción. Los restantes cereales y oleaginosos que se cultivan en el partido son el girasol, la soja y el sorgo.

**Tabla N°2: Agricultura Partido de Tapalqué. Producción y superficie cosechada campaña 2013/2014**

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Producción (tn)
<b>Trigo</b>	1000	4000
<b>Maíz</b>	950	3900
<b>Cebada cerv.</b>	1000	3150
<b>Girasol</b>	500	1000
<b>Soja</b>	450	900
<b>Sorgo</b>	200	760
<b>Avena</b>	3000	400
<b>Total</b>	7100	14110

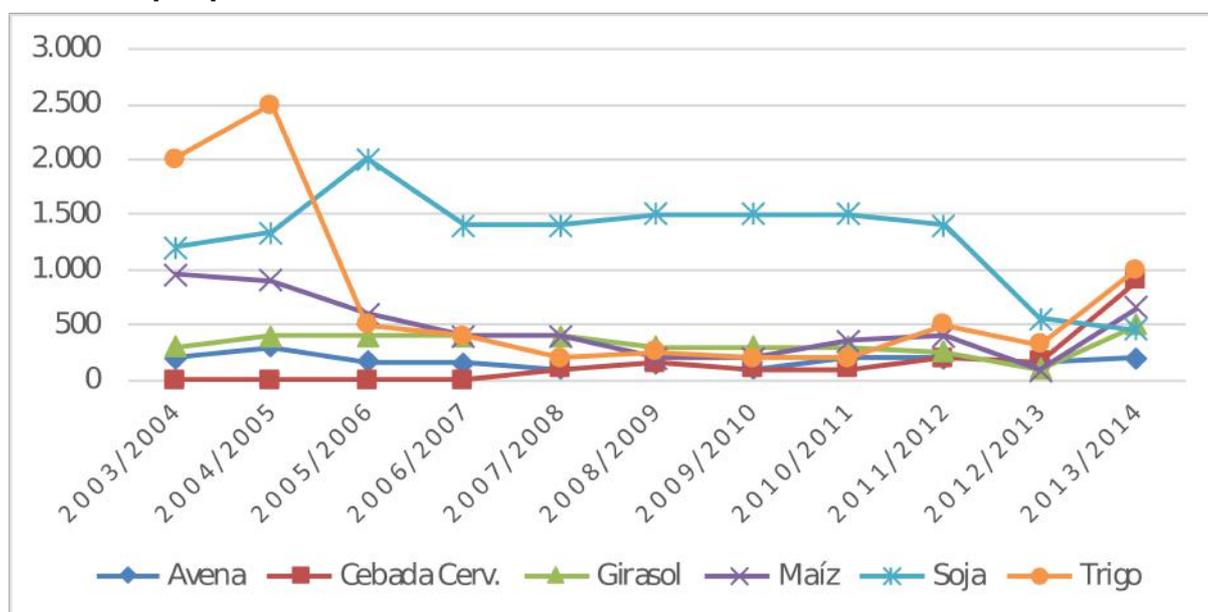
<sup>11</sup>En las últimas décadas del siglo XX, la significativa evolución de la productividad se produjo fundamentalmente como respuesta a la incorporación de la tecnología a la producción agrícola, a partir de la difusión del paradigma asociado a la revolución verde proveniente de la aplicación del conocimiento científico a la genética y la biología y al uso de nueva maquinaria que permitieron mejorar los procesos de siembra y cosecha y extender la superficie productiva (Vitelli, 2012)

<sup>12</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Producción del Municipio de Tapalqué.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En términos de la evolución de la superficie cosechada en los últimos diez años (Gráfico N° 5), se observa una tendencia a la reducción de los campos dedicados a la agricultura. Entre las campañas 2003/2004 y 2013/2014 se produjo una disminución de un 20% de hectáreas cosechadas. Si se compara la superficie cosechada con los principales cultivos al inicio y al final del período, se advierte una disminución de los cultivos históricamente más importantes en el partido -a excepción del girasol-: trigo, maíz y soja y, un aumento progresivo de la cebada cervecera, cuyo cultivo aparece hacia 2007/2008. Para 2013/2014, la cebada cervecera se convirtió en el segundo cultivo que registra mayor superficie cosechada luego del trigo.

**Gráfico N°5: Evolución superficie cosechada por hectáreas. Principales cultivos – Tapalqué 2003/2014**

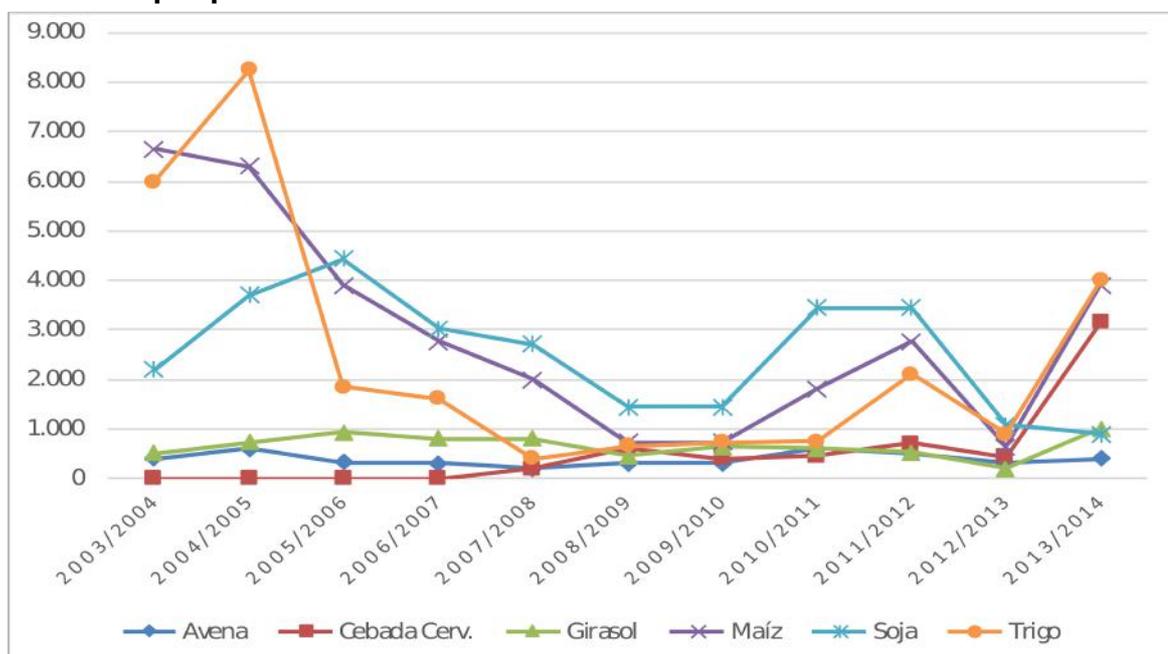


Nota: Debido a la presencia de datos inexactos para el año 2010 en el SIIA se ha empleado el método de la estimación estadística que sugiere repetir el dato del año anterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En relación a la composición de la producción cosechada del Partido de Tapalqué, se observa para el mismo período, en consonancia con el gráfico anterior, una disminución del tonelaje cosechado (Gráfico N° 6). Entre las campañas 2003/2004 y 2013/2014 se produjo un descenso de un 15% de toneladas cosechadas. Al realizar una comparación entre la situación al inicio y al final del período, se advierte una preponderancia en 2003/2004 del cultivo de maíz, seguido por el trigo y la soja, mientras que en 2013/2014 se destaca la producción de trigo, maíz y cebada cervecera, con cantidades de toneladas similares.

**Gráfico N°6: Evolución producción agrícola en toneladas. Principales cultivos – Tapalqué 2003 - 2014**

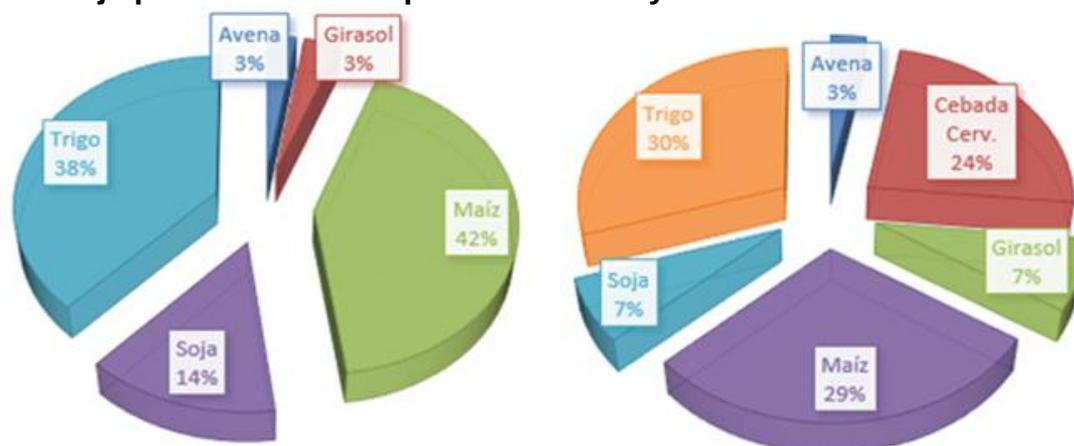


Nota: Debido a la presencia de datos inexactos para el año 2010 en el SIIA se ha empleado el método de la estimación estadística que sugiere repetir el dato del año anterior.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Con el objeto de analizar la evolución del perfil agrícola del Partido de Tapalqué se presenta el Gráfico N°7 que, tomando como referencia las campañas de los años 2003/2004 y 2013/2014, exhibe los cambios en la participación de los principales cultivos dentro del total de la producción agrícola. En la cosecha de la campaña 2003/2004 se destaca el cultivo del maíz, que alcanzó el 42% de la producción total, seguido por el trigo con el 38% y la soja con el 14%. Por su parte, los datos de la campaña 2013/2014 muestran la incorporación de un nuevo cultivo, la cebada cervecera, que pasa a representar un 24% del total cultivado. Los cereales tradicionales como el maíz, el trigo y la soja ven descender su participación, mientras que el girasol crece levemente.

**Gráfico N°7: Composición de la Producción (en toneladas) en porcentaje por cultivos. Campaña 2003/2004 y 2013/2014.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Esta transformación del perfil productivo se produjo a la par de un cambio en la morfología y composición de las Explotaciones Productivas Agropecuarias (EAPs). De acuerdo a la información obtenida de los dos últimos censos agropecuarios concluidos de 1988 y 2002, la cantidad de EAPs se redujo un 35% en ese período (pasando de un total de 575 a 371). Hacia 1988, las explotaciones de hasta 200 ha (“campos chicos”) alcanzaban las 246 EAPs representando 37,4% de la superficie total, mientras que el segmento de más de 1.000 ha sumaba 95 EAPs constituyendo el 66,8% del total de la superficie del partido (Censo Nacional Agropecuario, 1988). En 2002 se evidencia una disminución del número de EAPs, fundamentalmente, en el segmento de hasta 200 ha, es decir, que éstas se ven afectadas por el proceso de concentración de la tierra. En 2002 su número se redujo a 96 EAPs y su representación dentro del total de la superficie disminuyó a un 25,9% (Censo Nacional Agropecuario, 2002). De este modo, los datos censales exhiben una tendencia hacia la reducción de las explotaciones que perjudicó principalmente al estrato de pequeñas y medianas EAPs y profundizó la brecha que las separa de los establecimientos con más de 1.000 hectáreas.

### La Ganadería

El Partido de Tapalqué, se ha orientado históricamente a la cría extensiva de ganado, principalmente ovino. No obstante, durante la década de 1960, una serie de medidas del gobierno nacional junto con la crisis en el mercado internacional de lanas provocaron una fuerte disminución de los precios y, con ello, una importante contracción de la producción ovina. El stock de ganado ovino disminuyó en un 67% en el período 1960-1988, afectando particularmente a los productores de “campos chicos” (Aurand, 2014).

En la Argentina, la producción ovina posee un doble propósito (obtener carne y lana) y se basa, fundamentalmente, en las razas Merino y Corriedale. A lo largo del país, se distinguen claramente dos regiones productoras: la región patagónica y la región extra-patagónica. El Partido de Tapalqué se caracteriza

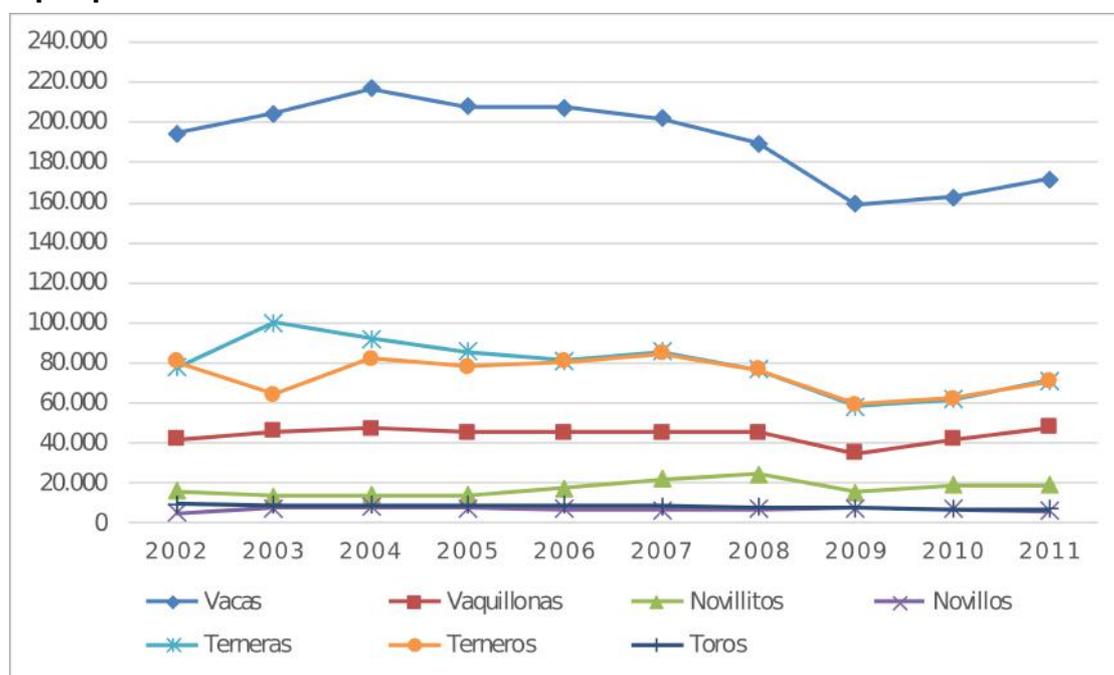
por ubicarse en la zona extra-patagónica y por concentrar la producción ovina en un sistema de producción mixta agrícola-ganadera, (básicamente trigo-ovino). Los niveles de producción y los tamaños de los rebaños en la región extra-patagónica dependen de la rentabilidad relativa de la actividad ovina en relación a otras actividades y de su complementariedad con otras labores. La gran mayoría de los rebaños cuentan con menos de 100 ovinos, en muchos casos se trata de rebaños “de consumo” que proveen de carne al establecimiento o son parte de la pequeña agricultura familiar.

Si bien Tapalqué no cuenta con un relevamiento sistemático de datos sobre existencia y faena de ganado ovino, se conoce que existen unas 60.000 ovejas madres -entre aquellas declaradas y no declaradas-. Previa apertura del Frigorífico Municipal, se calcula que entre 2000 y 2012, anualmente fueron faenados unos 1.800/2.000 ovinos para consumo de los propios establecimientos y que aproximadamente 6.000 ovinos fueron faenados y vendidos clandestinamente cada año. El resto del ganado fue vendido a acopiadores de la zona. Con la apertura del Frigorífico en el año 2013 el número de ovinos faenados no ha cambiado significativamente dado que sólo 120/150 ovinos son faenados mensualmente en el establecimiento, es decir, entre 1.500 y 1.800 ovinos cada año.

### Ganado Bovino

Particularmente en Tapalqué, en los últimos años se han desarrollado procesos de intensificación de la producción ganadera provocados por la reasignación de espacios productivos impuesta por la 'sojización', como también por el incremento de la superficie destinada a la agricultura en su extremo este y oeste (Balda, 2010). Con el propósito de analizar la evolución del ganado bovino, se presenta el número de cabezas según las campañas de vacunación Antiaftosa entre 2002 y 2011.

**Gráfico N° 8: Evolución ganado bovino según vacunación antiaftosa. Tapalqué 2002-2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

El Gráfico N° 8 muestra una reducción del 7% entre 2008 y 2010 para el total del ganado bovino, compartiendo Tapalqué -aunque en menor medida- la misma tendencia que se presenta a nivel nacional y provincial. Para los mismos años, hubo un descenso de casi el 15% del rodeo vacuno nacional y, del 19% para el nivel provincial. Esta caída estuvo principalmente vinculada a un brusco ascenso de la faena, al aumento de las exportaciones vacunas en 2009 y a la dificultad de ampliar la producción frente al arrinconamiento de la actividad, producto de la agriculturización (Palmisano, 2011). Aunque la cantidad de cabezas de ganado bovino descendió en términos absolutos hacia el final del período, las cifras arrojan una recuperación de todas las cabezas de ganado a partir del año 2010.

### Ganado Porcino

El Partido de Tapalqué se encuentra ubicado en una provincia donde la actividad porcina se destaca a nivel país. Buenos Aires es la principal productora de cerdos a nivel nacional, participando con el 22% de los establecimientos, el 27% de las madres y el 28% de las existencias porcinas (Iglesias y Ghezan, 2011). Durante 2011 se faenaron 2.140.681 porcinos, los cuales representaron el 62% de la faena nacional, demostrándose de esta manera la relevancia de Buenos Aires como procesadora de carne porcina por sobre provincias como Santa Fe y Córdoba. Si bien en casi la totalidad de los partidos de la provincia hay establecimientos productores de porcinos, la actividad se concentra principalmente en el centro y norte.

En el Partido de Tapalqué, previa apertura del Frigorífico Municipal, las únicas estadísticas disponibles sobre la faena de porcinos provienen de datos brindados por los veterinarios locales que realizaban análisis de triquina, con cerdos destinados a chacinados caseros (más de 150 kg.). Se calcula que el número de cerdos fue de, aproximadamente, 300 cabezas anuales, más unos 100 cerdos que se faenaban sin analizar. En cuanto a la categoría lechones se cree que existen unas 1.500 madres en todo el partido (solo el 40% declaradas), lo que daría origen a unos 20.000 lechones anuales, de los cuales el 80% son destinados a los acopiadores y el 20% al consumo en el mercado local (faena y venta clandestina). Entre 2013 y 2014, con la apertura del Frigorífico Municipal, se ha logrado determinar una faena de 300/350 capones y cerdas de más de 100 kg y unos 100 lechones mensualmente.

### Apicultura

La apicultura es una actividad de relativa importancia para el Partido de Tapalqué pero de suma relevancia frente al desempeño del resto de los partidos que componen la Cuenca del Salado<sup>13</sup>. En esta Cuenca, la apicultura se concentra en los partidos de Azul, Las Flores, Maipú, Chascomús, Gral. Alvear y Tapalqué.

**Tabla N°3: Número de colmenas por partido. 2010**

Partido	Nº de colmenas
Azul	28.557
Tapalqué	8.687
Gral. Alvear	3.577
Las Flores	2.924
Maipú	2.297
Chascomús	11.693

Fuente: Elaboración propia en base a datos del RENAPA, 2010 en Frígoli, 2013

En términos generales, los apicultores viven en la ciudad y toman a la apicultura como actividad secundaria.. El promedio del rendimiento es de 20kg por colmena, el promedio de colmenas por productor se ubica en el rango de 50 a 600 colmenas y concentran su producción en la miel como producto final, siendo pocos los que diversifican obteniendo otros productos como el material vivo, propóleo, jalea real, polen (Frígoli, 2013). Asimismo, en Tapalqué funciona una cooperativa apícola que coordina la Sala de Extracción Municipal. Los volúmenes cosechados se venden a granel a grandes compradores, quienes realizan la comercialización y exportación del producto sin mayor agregado de valor.

<sup>13</sup> Los partidos que componen el territorio de la Cuenca del Salado son Azul, Tapalqué, Alvear, Saladillo, Las Flores, Rauch, Gral. Belgrano, Pila, Chascomús, Magdalena, Castelli, Tordillo, Guido, Gral. Lavalle, Dolores, Ayacucho, Maipú, Mar Chiquita, y Gral. Madariaga.

## **Iniciativas y proyectos productivos transformadores**

Actualmente, desde la Secretaría de Producción del Municipio de Tapalqué se llevan a cabo un conjunto de iniciativas y proyectos productivos que buscan fortalecer las capacidades de los distintos actores locales, asumiendo la doble condición de consumidores y productores. Hay una presencia activa del Estado local que se expresan en proyectos concretos que buscan agregar valor a la producción primaria.

Se busca articular a diferentes actores tales como pequeños productores, agentes de la agricultura familiar y emprendedores, con el propósito de alcanzar asociaciones colectivas para fortalecer posiciones de mercado dentro del partido frente a actores externos de posición dominante, que en la industria alimentaria se destacan por su gran tamaño y el carácter concentrado en las redes de producción, distribución y comercialización a nivel nacional.

Dentro de los principales instrumentos se encuentran la constante asistencia y capacitación técnica, la promoción de las asociaciones entre productores y la búsqueda de financiamiento de proyectos productivos locales (tanto para capital de trabajo como para la obtención de bienes de capital y la generación de nuevos proyectos en manos de emprendedores). En este marco, se destaca el trabajo conjunto con distintos organismos nacionales y provinciales, como la Secretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME); el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, principalmente a través del Programa de Agricultura Periurbana<sup>14</sup>; el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia; el Banco de la Provincia de Buenos Aires y su programa de microcréditos; entre otros.

Por último, se debe señalar como factor común en estas iniciativas el impulso de actividades generadoras de puestos de trabajo calificado para los jóvenes, instrumentadas con el objetivo de fortalecer la presencia local de este grupo etario frente a la tendencia migratoria hacía otras ciudades del país.

Entre los principales proyectos se encuentran:

### **Cooperativa Láctea**

Se trata de una cooperativa dedicada a la elaboración de quesos de diferentes tipos, reconocidos con premios a nivel local, regional y nacional. Originalmente fue puesta en funciones por la municipalidad en el marco de la ejecución del Programa Municipal de Producción de Alimentos, cuya implementación se dio en el contexto de la crisis del año 2001. Posteriormente, su forma de gestión se transformó en una cooperativa de trabajo local.

En sus inicios, estuvo dedicada a la pasteurización y distribución de leche de forma gratuita a la población vulnerable y a un precio reducido a los comerciantes. Actualmente, procesa alrededor de 30.000 litros de leche mensuales para la producción de quesos de calidad, los cuales entre un 60% y 70% se venden en el mercado local. La planta cuenta con el equipamiento para la producción de sachet de leche y yogures, aunque por el momento no se está produciendo.

---

<sup>14</sup> Este programa presenta entre sus objetivos principales “romper el círculo vicioso de la concentración de la producción y la comercialización” (Ministerio de Agricultura de la Nación).

En este terreno, debe destacarse el rol desempeñado por el municipio a través de su Secretaría de Producción, en la gestión para la obtención de financiamiento y la capacitación a partir de la participación de organismos e instituciones nacionales (Banco de Experiencias de Desarrollo Local - UNQUI<sup>15</sup>). También se está trabajando en el fomento de la actividad tambera y programas de enriquecimiento orgánico de suelo para potenciar la actividad y producir la leche dentro del partido.

La Cooperativa Láctea constituye un símbolo de recuperación frente a la crisis en tanto los beneficiarios de planes sociales se convirtieron en trabajadores registrados y la cooperativa logra autofinanciarse, asimismo sus productos son reconocidos por su calidad y han sido recientemente certificados como aptos para celíacos por la Asociación Celíaca Argentina. De esta manera, se ha logrado una transformación de las formas de producción en el territorio a partir de la creación de empleo directo e indirecto, la generación de proveedores locales de bienes y servicios, y la sustitución de productos provenientes de otros partidos.

### **Frigorífico**

Otra de las experiencias del desarrollo local tapalquense es el Frigorífico Municipal, puesto en funcionamiento por el municipio en colaboración con el Ministerio de Agricultura de la Nación en el año 2013, luego de que fuera cerrado hace tres décadas.

Se trata de un matadero y frigorífico multiespecies, habilitado para la faena de ganado bovino, ovino y porcino. Su importancia radica en tres aspectos centrales: la salubridad, en tanto permite la faena de los animales bajo las condiciones previstas por las autoridades sanitarias; la creación de empleo para la población local; y la reducción de costos para los productores locales y los consumidores.

Asimismo, el frigorífico trabaja directamente con los productores, evitando los intermediarios en origen y en su comercialización (Martínez, 2014<sup>16</sup>). Como resultado, la reducción de costos permite no sólo trasladar el beneficio al consumidor final sino que mejora las condiciones para el desarrollo de potenciales emprendimientos tendientes a agregar valor. Asimismo, en la búsqueda de potenciar actividades asociadas como subproductos derivados de la faena, actualmente se destaca el trabajo en torno a la implementación de un proyecto para elaborar cueros mediante tratamiento ecológico<sup>17</sup>.

Este proyecto es fortalecido de manera continua a partir de distintos programas de capacitación y asesoramiento (principalmente en colaboración con el INTI y el INTA), como también mediante diferentes instrumentos de fomento de la producción, entre los que se destacan el programa Más Terneros, el Plan Ovino, y el programa de núcleos porcinos, instrumentados con aportes del gobierno nacional y del gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>15</sup> [http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel\\_see\\_exper.php?id=583&op=view&cmd=related](http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=583&op=view&cmd=related)

<sup>16</sup> Enrique Mario Martínez es ex Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Nota publicada en diario Tiempo Argentino el 20 de marzo de 2014

<sup>17</sup> Datos proporcionados por el ingeniero Pablo Saint Martín, actual Secretario de Producción del Municipio de Tapalqué

## **Avicultura y cunicultura**

En esta área productiva, vale destacar la existencia de un proyecto municipal para instalar un matadero y peladero de pollos, con el objetivo de trabajar con productores locales de distinto tamaño. Al igual que el Frigorífico municipal, la iniciativa busca funcionar como agente promotor de la actividad avícola, permitiendo la faena bajo condiciones saludables, generando puestos de trabajo y reduciendo los costos para los productores y consumidores. En este marco, mediante el plan Pro Huerta se trabaja en el fomento de la actividad con pequeños productores.

Por otro lado, existe una empresa dedicada a la producción de carnes de liebres, aunque actualmente no está operando debido a la caída del mercado europeo. Se trata de una planta procesadora que está habilitada para exportar a la Unión Europea, cubriendo una amplia variedad de cortes, clasificaciones por peso y envases requeridos. En tanto se trata de una actividad de temporada, en funcionamiento genera puestos de trabajo por un período de tres meses (mayo – junio) (Banco de Experiencias de Desarrollo Local – UNQUI).

## **Huerta**

Otro de los proyectos que se inscriben en la lógica transformadora del sistema de producción de alimentos de Tapalqué, lo constituye la Huerta Comunitaria creada para ayudar a las familias con bajos recursos económicos. Durante el 2013 se produjeron de forma orgánica 1.300 kg de verduras que fueron destinados a instituciones municipales y a segmentos poblacionales vulnerables.

## **Sector Industrial Planificado**

El Sector Industrial Planificado Tapalqué fue concebido en el año 2003. En el 2013 se logró la inscripción en el Registro Nacional de Parques Industriales, lo cual permite la obtención de recursos y financiamiento para las obras de infraestructura. Actualmente, se encuentra prevista la relocalización para potenciar las oportunidades de inversión.

## **Programa Ambiental**

En línea con las iniciativas y proyectos productivos de carácter transformador mencionadas previamente, y la apuesta a un plan integral de desarrollo sustentable, debe destacarse el programa ambiental del Partido de Tapalqué (en torno a la planta Tapalim) implementado hace 15 años; el mismo apunta en un orden amplio a la generación de conciencia ambiental - tanto en la comunidad en general, y especialmente en los sectores productivos, y la instrumentación de un programa concreto de tratamiento de residuos urbanos.

Además del desarrollo de talleres y programas de educación y concientización ambiental, la planta lleva reciclados 1.000.000 de kilos de vidrio, 500.000 kilos de cartón y papel, 500.000 kilos de plástico, 10.500.000

kilos de materia orgánica<sup>18</sup>. A partir de allí, se generan posibilidades para la instrumentación de un biodigestor y la existencia de gestiones para el desarrollo de un proyecto energético regional sustentable en torno al aprovechamiento de los plásticos y otros rechazos.

### **Complejo Termal**

La construcción de un centro de aguas termales para dinamizar la actividad turística constituye uno de los más recientes proyectos impulsados por el Municipio. Iniciado en el año 2005, actualmente presenta un grado sustancial de avance. Los primeros trabajos y perforaciones se realizaron con fondos municipales y financiamiento nacional. El impulso municipal sobre este proyecto actúa como vector para atraer inversiones privadas y avanzar sobre actividades asociadas al complejo termal, como la construcción de un spa, piletas recreativas, y otros emprendimientos afines sobre un lote de 17 hectáreas.

En este marco, el municipio adquirió y restauró un hotel abandonado y a partir de su puesta en funcionamiento se piensa en concesionar su gestión comercial. Por otro lado, capitales privados ya han comenzado a planificar la construcción de cabañas y emprendimientos gastronómicos.

De esta manera, el complejo termal completa la iniciativa impulsada desde la gestión municipal con eje en la transformación hacia un proyecto de desarrollo turístico que se sostenga en los pilares de salubridad, tranquilidad, producción, consumo responsable en lo social y con el medio ambiente.

### **Consideraciones finales**

Por lo visto en el análisis de la estructura económica del Partido de Tapalqué y en las iniciativas llevadas adelante, se evidencia una impronta particular en la orientación hacia el desarrollo local. Así, existen una serie de elementos distintivos entre los que se pueden mencionar:

➤ La búsqueda del fortalecimiento de un modo de producción local sostenido en el consumo y la movilización de recursos endógenos para agregar valor a los productos primarios, entendiendo que esto permitirá generar empleo, autonomía y sostenibilidad económica.

➤ El sostenimiento de la inversión en la producción de alimentos y la búsqueda de generar valor agregado sobre la producción primaria para satisfacer las necesidades de consumo local, impulsando la relación directa entre productores y consumidores.

➤ Una estrategia de capacitación de los recursos humanos necesaria para llevar adelante los distintos proyectos socio-productivos. Hay un asesoramiento y acompañamiento a la comunidad en la presentación y ejecución de proyectos, aprovechando los distintos programas de impulso productivo provenientes del estado provincial y nacional.

➤ El fomento a la presencia de los jóvenes en la estrategia de desarrollo local, buscando que esta franja de población permanezca en la ciudad y pueda insertarse adecuadamente a la vida social y productiva.

<sup>18</sup> Discurso de Apertura de Sesiones Ordinarias, 2014.

## Bibliografía

AURAND, M. (2014) "Procesos migratorios y transformaciones socioproductivas en el noreste del Partido de Tapalqué, Provincia de Buenos Aires". Pap. trab. - Cent. Estud. Interdiscip. Etnolingüíst. Antropol. Soc., Rosario, N° 14. Disponible en <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-45082014000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-45082014000200002&lng=es&nrm=iso)>. Accedido en 26 feb. 2015

BALDA, S. (2010). "Utilización de procesos participativos en productores ganaderos. El caso del grupo San Gabriel". Trabajo final especialización en Desarrollo Rural, Facultad de Agronomía-UBA.

FRÍGOLI, L. (2013): Análisis de la trama interinstitucional para determinar una estrategia de desarrollo del sector apícola en la Cuenca del Salado. Trabajo de Tesina para optar al Título de Especialista en Desarrollo Rural. Escuela para Graduados "Alberto Soriano". Facultad de Agronomía. Universidad De Buenos Aires. Disponible en <http://inta.gob.ar/>. Accedido: 03/06/2014

IGLESIAS, D.Y GHEZAN, G. (2013). "Análisis de la cadena de carne porcina en argentina" Proyecto Propio de la Red Competitividad Sustentable y Dinámica Territorial de las Cadenas Agroalimentarias y Agroindustriales, Área Estratégica de Economía y Sociología. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

LÓDOLA, A.; BRIGO, R. Y MORRA, F. (2010). Proyecto PICT 799/20071 Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo Nro. 98. ISSN 1853-3930. Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.

MARTÍNEZ, E. (2014). Tapalqué quiere producir lo que consume. Nota publicada en diario Tiempo Argentino el 20 de marzo de 2014

PALMISANO, T. (2011). "Tierras de alguien. Una propuesta de análisis sobre las transformaciones económico-productivas en la actividad agropecuaria bonaerense durante los albores del siglo XXI". Tesis para optar por el título de Magister en Investigación en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.

VITELLI, G. (2012). Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes.

## Fuentes

Banco de Experiencia de Desarrollo Local. Universidad Nacional de Quilmes.

Banco de la Provincia de Buenos Aires (2013). Documento de trabajo: "Identificación, Cuantificación y Análisis de Cadenas Productivas en la Provincia de Buenos Aires". Junio 2013.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina.

Dirección Provincial de Estadística - Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: Censo 2010 Provincia de Buenos Aires. Resultados definitivos por partido.

Dirección Provincial de Estadísticas. Producto Bruto Geográfico – Desagregación Municipal Provincia de Buenos Aires del Año 2003. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2007.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

Observatorio Pyme Regional Suroeste De La Provincia De Buenos Aires (2008): Industria Manufacturera. Año 2007. Buenos Aires: Fund. Observatorio Pyme, Universidad Tecnológica Nacional, Bononiae Libris, 2008. Dirección Provincial de Estadística. Medición de la economía provincial. Provincia de Buenos Aires y sus municipios, 1993-2004, Ministerio de Economía. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Secretaría de Producción Municipalidad de Tapalqué

Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación, República Argentina.

## Impacto de algunas variables macroeconómicas sobre la exportaciones de mozzarella.<sup>1</sup>

Mariano Nicolás Coronel<sup>2</sup>  
Edith Depetris de Guiguet<sup>3</sup>  
Gustavo Rossini<sup>4</sup>  
Jimena Vicentin Masaro<sup>5</sup>

### RESUMEN

Los quesos frescos han llegado a representar el 45% del valor total de quesos exportado, revelando un mayor desempeño competitivo a partir de la devaluación de 2002. La mozzarella es la principal responsable de esta evolución, la cual no sólo ha experimentado un aumento de las exportaciones sino también en la diversificación de los destinos, ascendiendo en importancia países asiáticos en detrimento de otros del MERCOSUR. Dada la importancia que ha recobrado este producto y el decaimiento de ciertos destinos importantes, surge la necesidad de evaluar el efecto de variables de comercio exterior, a saber, el PBI y el TCR, sobre las cantidades importadas por ciertos países del MERCOSUR. Se estiman modelos VAR para cada destino, con el objeto realizar un análisis impulso-respuesta y, ver las relaciones entre las exportaciones y dichas variables macro. Los resultados mostraron una baja dependencia de las cantidades exportadas con respecto a dichas variables.

### ABSTRACT

Soft cheeses have come to represent 45% of the total value of exported cheese, revealing a more competitive after the devaluation of 2002. The mozzarella is primarily responsible for this development, which has not only experienced increased exports but also the diversification of destinations, where the Asian countries has rising in importance at the expense of others from MERCOSUR. Given the importance this product has gained and the decay of some major destinations, the need to assess the effect of foreign trade variables, namely GDP and TCR, on amount imported by MERCOSUR countries. VAR models are estimated for each destination, in order to do an impulse-response analysis that shows the relation between exports and macro variables. The results has showed a low dependence of the export quantities to these variables.

<sup>1</sup> Este proyecto se enmarca dentro del SECTEI 2010-081-13 y CAID 29-101.

<sup>2</sup> JTP Organización Industrial de la FCE-UNL, Becario de CONICET - [mcoronel@fce.unl.edu.ar](mailto:mcoronel@fce.unl.edu.ar)

<sup>3</sup> Prof. Titular de Microeconomía de la FCE-UNL - [eguiguet@fce.unl.edu.ar](mailto:eguiguet@fce.unl.edu.ar)

<sup>4</sup> Prof. de Econometría de la FCE-UNL - [grossini@fce.unl.edu.ar](mailto:grossini@fce.unl.edu.ar)

<sup>5</sup> JTP Microeconomía Superior de la FCE-UNL, Becaria de CONICET - [jvicentin@fce.unl.edu.ar](mailto:jvicentin@fce.unl.edu.ar)

## 1. INTRODUCCIÓN

Las exportaciones argentinas de quesos han mostrado un gran dinamismo en la última década, incrementando su participación en el conjunto de exportaciones lácteas, y ganando nuevos mercados.

Las exportaciones de quesos revelaron un mayor desempeño competitivo, con un fuerte crecimiento del mismo a partir de 2004 (Depetris Guiguet et al., 2010, 2011). Luego de dicho año, las exportaciones de quesos frescos (pasta blanda, Mozzarella y queso azul) han aumentado de manera notable su importancia dentro del total de lácteos, principalmente por las ventas de Mozzarella. En dicho año, del valor total exportado de quesos por el complejo lácteo, sólo el 10% representaban quesos frescos, mientras que en el año 2013, ese porcentaje ascendía al 45%.

Al mismo tiempo tuvo lugar un proceso de diversificación regional de las exportaciones entre 2004 y 2009, incorporándose nuevos destinos, como Corea del Sur, Rusia, Japón y Taiwán. Este hecho estuvo acompañado por una caída en la participación de destinos tradicionales, principalmente Brasil, observándose una recuperación paulatina de los mismos a partir de 2010.

En general, en la literatura económica, las exportaciones son trabajadas de manera agregada (por ejemplo, en Argentina: Catao & Falcetti, 2002; Frachia & Lopez, 2010; Moccero & Winograd, 2006), siendo menos común ver trabajos sectoriales. Berretoni y Castresana (2007, 2009) enfocan su análisis sobre las exportaciones de manufacturas industriales (MOI) argentinas; con mayor nivel de desagregación, Coronel y García Arancibia (2011) estudian el impacto de variables macroeconómicas sobre las exportaciones totales de quesos argentinos.

Dada la importancia que ha ganado este producto en el período, y conjuntamente el decaimiento de ciertos destinos de exportación que históricamente fueron importantes, surge la necesidad de evaluar el efecto que tienen algunas variables de comercio exterior, a saber, el PBI y el TCR, sobre las cantidades exportadas, particularmente, hacia los países del MERCOSUR, quienes históricamente han sido socios comerciales importantes. Por tanto, el objetivo principal consiste en conocer cómo se relacionan las cantidades exportadas de queso mozzarella con el tipo de cambio real bilateral y el nivel de actividad económica de los principales destinos de este producto pertenecientes al MERCOSUR y Chile, de modo de evaluar el impacto de cambios en dichas variables macro sobre las exportaciones.

Este trabajo permite ampliar la información sobre la dinámica de las exportaciones y la relación con socios comerciales, pudiéndose utilizar en la planificación de un proceso de integración regional; además, de generar conocimiento para la toma de decisiones del sector.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

### 2.1. Modelo Económico

Existe una extensa literatura que destaca como factores importantes en la demanda de exportaciones, tanto al tipo de cambio real, como al nivel de actividad o crecimiento de los países importadores. Siguiendo a Bahamani-Oskooee y Kara (2003), Berretoni y Castresana (2007, 2009), Serenis y

Tsounis (2014) y Verheyen (2012; 2013), se asume que la demanda de exportaciones puede ser representada a partir de la siguiente ecuación convencional:

$$X_t = A \cdot R_t^\alpha \cdot Y_t^\beta \quad (1)$$

Donde las exportaciones  $X_t$  están determinadas por el tipo de cambio real bilateral  $R_t$ , por una variable indicadora del poder de compra del país importador  $Y_t$ , y una constante  $A$ . Los exponentes  $\alpha$  y  $\beta$  representan las elasticidades de las exportaciones respecto al tipo de cambio real y al poder de compra, respectivamente.

En términos teóricos, ambas elasticidades deben ser positivas. Un incremento del poder de compra del país importador eleva la cantidad de bienes que este puede adquirir, dentro de los cuales se encuentran los bienes importados. Por otro lado, considerando el tipo de cambio real como el precio relativo de dos cestas de bienes, siendo estas, representativas de los productos producidos y consumidos en cada uno de los países considerados (Krugman & Obstfeld, 2007), un incremento del mismo eleva la competitividad de los bienes exportados al abaratarlos, impulsando la demanda de los mismos<sup>6</sup>.

## 2.2. Metodología Econométrica

Se realiza un análisis multivariado, Vectores Autorregresivos (VAR), de las cantidades exportadas trabajadas como demanda de importaciones que realizan ciertos países del MERCOSUR.

En términos generales, el modelo VAR(p) definido a partir de  $n$  variables endógenas se puede escribir de la siguiente forma (Becketti, 2013):

$$\mathbf{y}_t = \boldsymbol{\mu} + \boldsymbol{\Phi}_1 \mathbf{y}_{t-1} + \dots + \boldsymbol{\Phi}_p \mathbf{y}_{t-p} + \boldsymbol{\varepsilon}_t, \quad (2)$$

donde  $\mathbf{y}_t^T = [y_{1,t} \ y_{2,t} \ \dots \ y_{n,t}]$  es la matriz de variables endógenas en el momento  $t$ ;  $\boldsymbol{\mu}^T = [\mu_1 \ \mu_2 \ \dots \ \mu_n]$  es el vector de  $n$  constantes;  $\boldsymbol{\Phi}_{i,t}$  es la matriz de coeficientes correspondientes a las variables endógenas rezagadas en el  $i$ -ésimo período; y  $\boldsymbol{\varepsilon}_t$  es la matriz de errores aleatorios, que se suponen  $\boldsymbol{\varepsilon}_t \sim N(0, \Sigma)$  y,

$$E(\boldsymbol{\varepsilon}_t \boldsymbol{\varepsilon}_s^T) = \begin{cases} \Sigma, & \text{si } t = s \\ 0, & \text{si } t \neq s \end{cases}. \quad (3)$$

Las variables involucradas en el proceso VAR deben ser estacionarias o  $I(0)$ . Se usa el Test de Dickey-Fuller Aumentado, y se selecciona el número óptimo de rezagos a incorporar en el mismo a partir del Criterio de Información de Akaike (AIC). Además se comprueba la existencia de exogeneidad a partir del test de Causalidad de Granger.

Específicamente, en el presente trabajo se realiza un modelo VAR para cada uno de los destinos del MERCOSUR ( $i$ ) con los que se cuenta con información

<sup>6</sup> El signo va a depender de cómo se exprese el tipo de cambio real. En este caso se espera una relación directa ya que se considera el tipo de cambio real del país exportador respecto al país importador.

completa en todo el período de análisis. Estos son: Brasil, Paraguay y Chile. Obtenido el modelo, se realiza un análisis de Impulso Respuesta para conocer cómo reacciona la demanda trimestral de dichas exportaciones, en cada uno de los países del MERCOSUR, ante cambios en su PBI real y TCR bilateral.

### 2.3. Variables y Fuentes

Las variables que se utilizan en cada modelo VAR del país  $i$  ( $i$ =Brasil, Chile, Paraguay) son:

a- Cantidades exportadas por Argentina de mozzarella al país  $i$  (kg/trimestre),

b- Tipo de Cambio Real Trimestral entre Argentina y el País  $i$ . Para ello se tiene en cuenta los tipos de cambio nominales trimestrales (TCN) y los Índices de Precios al Consumidor (IPC), relacionándolo de la siguiente manera:

$$TCR_{Arg/i}^t = \frac{TCN_{Arg/i}^t * IPC_i^t}{IPC_{Arg}^t} \quad (3)$$

El tipo de cambio nominal trimestral bilateral se obtiene a partir del promedio aritmético de los tipos de cambio mensuales, mientras que se utiliza la media geométrica para calcular los índices de precios trimestrales a partir de las respectivas series mensuales.

c- PBI real trimestral del País  $i$ . Para homogeneizar las medidas de actividad económica, las series de los PBI trimestrales fueron reconvertidas a un mismo período base, y expresadas en dólares correspondientes al primer trimestre del año 2000.

La fuente de las cantidades exportadas trimestralmente por Argentina provienen de *Penta Transaction*<sup>7</sup>; los PBI trimestrales, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al igual que los IPC de Brasil, Chile y Paraguay y, los TCN respecto al dólar. El IPC de Argentina se calculó realizando un empalme entre el IPC-GBA del Instituto de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), y el que elabora la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de San Luis (DPEyC). La serie de datos es trimestral, y va desde el primer trimestre del 2000 al tercero del 2013.

### 3. RESULTADOS

Los quesos frescos han incrementado su participación de manera sustancial entre los años 2005 y 2013, pasando de una participación del 12% al 45% del valor total exportado de quesos por el complejo lácteo argentino, y llegando a representar más de la mitad del mismo en el año 2011.

A partir de 2003, el queso mozzarella explica casi la totalidad del valor de las exportaciones de quesos frescos, y por ende, lidera el fuerte crecimiento que ha experimentado este tipo de agroalimentos. Las exportaciones de mozzarella presentan una tendencia creciente durante todo el período de análisis,

<sup>7</sup> Base de datos privada internacional.

particularmente a partir del año 2004, que pasó de un valor exportado de U\$S 7 millones, a U\$S 93,5 millones en el año 2013.

Analizando por destino de exportación, en la tabla 1 se muestra la participación de los siete principales destinos. En conjunto, éstos explican aproximadamente el 90% de las compras entre el año 2000 y 2013. Aunque con participaciones cambiantes, Brasil, Chile y Paraguay son los más relevantes de los países limítrofes, y que componen el MERCOSUR+Chile.

**Tabla 1.** Participación de los principales destinos en las cantidades exportadas de Mozzarella (en %)

	2000- 2013	2000- 2003	2004- 2008	2009- 2013
<b>Brasil</b>	28,82	<b>67,97</b>	2,67	<b>37,31</b>
<b>Rusia</b>	16,60	0,00	16,59	18,42
<b>Corea del Sur</b>	12,26	0,00	<b>28,60</b>	5,61
<b>Japón</b>	10,81	0,10	14,64	10,11
<b>Chile</b>	9,87	10,87	14,91	7,29
<b>Taiwán</b>	9,02	0,00	8,97	10,03
<b>Paraguay</b>	1,56	6,45	1,18	1,21

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *PentaTransaction*.

Del análisis de los datos, pueden identificarse tres períodos claramente diferenciados. El primero de ellos, que va desde 2000 al 2003, las dos terceras partes de las exportaciones tienen como destino a Brasil, seguido por Chile y Paraguay. El segundo período, entre el año 2004 y 2008, estos tres países, a excepción de Chile, pierden participación en favor de destinos de origen asiático, entre los cuáles se destaca Corea del Sur, con una participación del 29%. A partir del año 2009, Brasil recupera su lugar como principal demandante de queso mozzarella, destacándose Rusia como el destino más importante dentro de los países asiáticos en ese período.

Según la teoría económica, tanto el PBI real como el tipo de cambio son variables relevantes a la hora de analizar las cantidades de un bien que un país importa. Sin embargo, para el caso de la mozzarella no se ha podido constatar relaciones de causalidad para estos tres países del Mercosur, tal como lo indica la teoría. Tanto para Paraguay como Brasil, el resultado del test de causalidad de Granger<sup>8</sup> afirma que sólo el PBI real explica las cantidades exportadas de mozzarella a dichos países respectivamente, no así el tipo de cambio real.

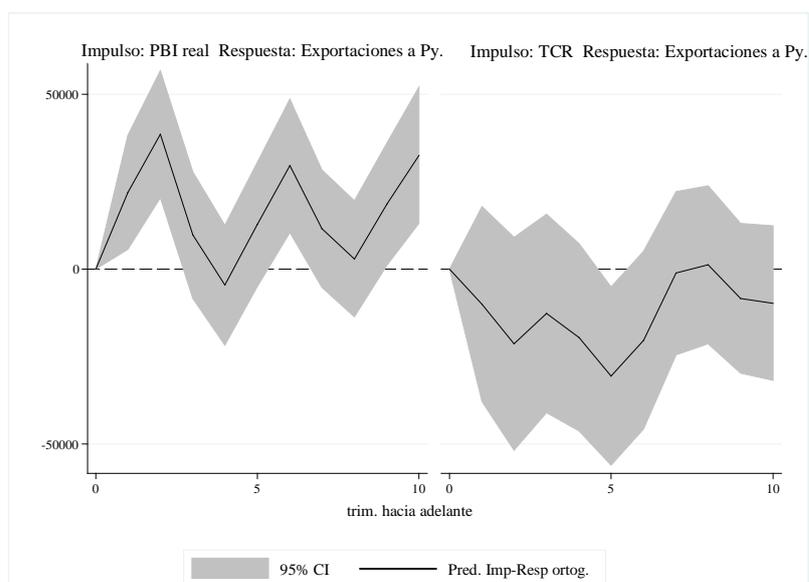
Aun cuando el test de causalidad no haya demostrado la existencia de dichas relaciones; mediante las estimaciones de los VAR<sup>9</sup> puede analizarse el acomodamiento de una de las variables ante un cambio en las otras, imponiéndole la dirección del efecto último.

En la figura 1 se observa cómo evolucionarían las exportaciones de mozzarella a Paraguay ante un cambio en el PBI real de dicho país (izq.), o ante un shock en el tipo de cambio real bilateral (der.) entre Argentina y Paraguay.

<sup>8</sup> Ver los resultados del Test de Causalidad de Granger en el apartado A3 del Anexo.

<sup>9</sup> En el apartado A1 y A2 del Anexo se muestran los resultados del ADF y de las estimaciones.

**Figura 1.** Cambio en las exportaciones a Paraguay ante impulso en PBI real y TCR bilateral



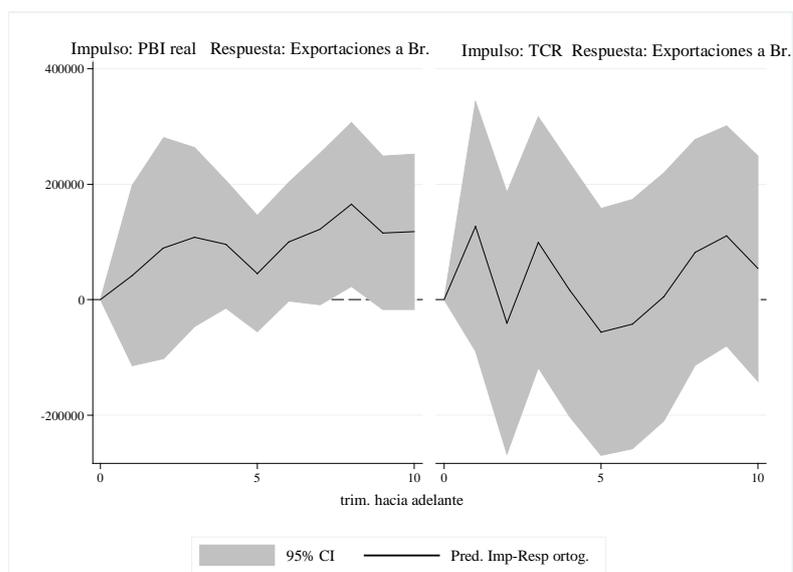
Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Penta Transaction*

Un cambio del PBI real de Paraguay no produce un efecto estable sobre las cantidades de mozzarella argentina que importa; por el contrario, se observa una evolución cíclica, pero que, en promedio, es positiva. Por otra parte, el efecto de shock en el TCR bilateral sobre las importaciones de Paraguay de queso mozzarella no parece ser permanente, ya que los cambios en las exportaciones tienden a estabilizarse alrededor del cero. Sin embargo, las exportaciones hacia dicho país reaccionan de manera inversa al shock del TCR, lo cual resulta contrario a lo que se esperaría. Un shock positivo del TCR significa un abaratamiento de los bienes argentinos, lo que en teoría, produce un aumento de las exportaciones. Sin embargo no es lo observado en el presente modelo. Se observa un efecto no permanente, y si no ocurre otro cambio, el shock del TCR con el paso del tiempo no produce efectos sobre las cantidades exportadas.

La respuesta de las exportaciones argentinas de mozzarella hacia Brasil ante cambios del PBI real de dicho país (izq.) y el tipo de cambio real bilateral (der.) entre ellos se muestra en la figura 2. Se observa que, ante un cambio en el PBI de Brasil se produce un efecto permanente sobre sus importaciones de mozzarella argentina, y tiene el mismo sentido que el shock, lo cual concuerda con la teoría. Sin embargo, dicho efecto no es inmediato, y requiere de varios trimestres para que se estabilice.

Por otra parte, un shock en el TCR bilateral entre Argentina y Brasil parece generar un efecto temporario sobre las cantidades importadas de mozzarella argentina desde Brasil. Sin embargo, dicho efecto temporario no encuentra estabilidad en el corto plazo, ya que no lo hace en los 10 trimestres analizados hacia adelante.

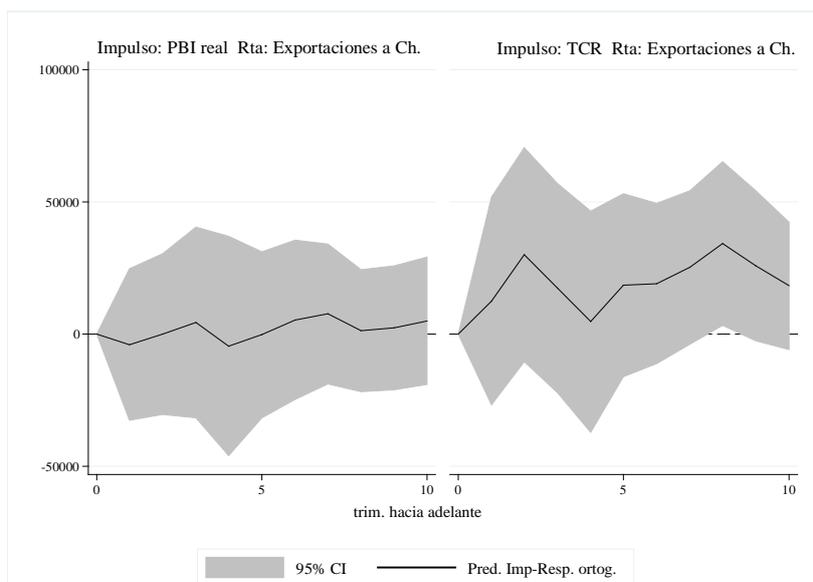
**Figura 2.** Cambio en las exportaciones a Brasil ante impulso en PBI real y TCR bilateral



Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Penta Transaction*

Por último, en la figura 3 se muestra la respuesta de las cantidades importadas de mozzarella argentina desde Chile ante cambios en el PBI real de este país (izq.), y del tipo de cambio real bilateral (der.). En este caso, no se observa que el PBI real tenga un efecto importante sobre las cantidades importadas por este país, de hecho, el escaso efecto es claramente temporario. Sin embargo, se ven afectadas por variaciones en el tipo de cambio real bilateral. Dicho efecto parece ser permanente y tiene la misma dirección. Un aumento del TCR genera un efecto permanente y positivo sobre las cantidades exportadas a dicho país.

**Figura 3.** Cambio en las exportaciones a Chile ante impulso en PBI real y TCR bilateral



Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Penta Transaction*

#### 4. CONCLUSIONES

Las exportaciones argentinas de quesos han mostrado un gran dinamismo en la última década, incrementando su participación en el conjunto de exportaciones lácteas, ganando nuevos mercados, e incrementando la producción y exportación.

Las exportaciones de quesos frescos, las cuales incluyen a los de pasta blanda, Mozzarella y queso azul, han aumentado su importancia dentro de las exportaciones totales de lácteos de manera notable a partir de 2004; donde además del incremento en la importancia relativa en las exportaciones totales de quesos, también tuvo lugar un proceso de diversificación regional, incorporándose nuevos destinos, acompañado por una caída en la participación de destinos tradicionales, principalmente de Brasil.

En general, en la literatura económica se destaca la importancia que tienen variables como el tipo de cambio real e indicadores del poder de compra en el comercio internacional de bienes. Considerando la disponibilidad de datos y la escases de análisis que existe en este mercado, el objetivo principal ha sido en conocer cómo se relacionan las cantidades exportadas de queso mozzarella con el tipo de cambio real bilateral y el nivel de actividad económica de los principales destinos del MERCOSUR y Chile, para poder analizar el impacto sobre dichas exportaciones ante un cambio de las variables macroeconómicas, considerando a estos destinos como los más relevantes durante el período bajo análisis.

La importancia del trabajo radica en que arroja luz a un mercado que no se conoce demasiado su funcionamiento, y permite tener una herramienta adicional para la toma de decisiones del sector; ya que amplía el conocimiento, al menos de modo preliminar, sobre la importancia de variables que influyen la demanda internacional.

A partir de la estimación de un modelo VAR para Paraguay, Brasil, y Chile, se relacionó el tipo de cambio real bilateral y el PBI real de cada uno de los países, con las respectivas cantidades exportadas por Argentina de mozzarella a cada destino. No se han encontrado relaciones de causalidad entre estas variables en cada uno de los destinos tal como lo indica la teoría económica; sin embargo, aun así fue posible analizar el impacto sobre las cantidades demandadas por estos destinos de un shock del PBI real y del TCR. Los datos analizados tienen una periodicidad trimestral y van desde el primer trimestre del 2000 al tercero del 2013.

Para el caso de Paraguay, la reacción las cantidades exportadas ante un shock sobre el PBI real no resultó ser un efecto estable pero sí positivo, en promedio. El efecto de una variación del TCR bilateral no parece ser permanente, y tiene un comportamiento a corto plazo que no se condice con lo que se esperaría desde la teoría.

En el caso de las exportaciones a Brasil, el efecto ante cambios del PBI real de este país es permanente en igual sentido; y del tipo de cambio real bilateral es temporario, e inestable en el corto plazo.

Por último, no se observó que el PBI real tenga un efecto sobre las cantidades importadas por Chile, pero si lo tiene el tipo de cambio real bilateral, donde el shock tiene efectos permanentes sobre las cantidades importadas por este país.

Si bien el análisis y su correspondiente modelización poseen un limitado efecto predictivo por la incapacidad de captar relaciones causales, se destaca como primera aproximación al conocimiento de este sector y la importancia que el presente reviste para el sector productivo para la toma de decisiones de producción y/o comercialización. Se deja para futuras investigaciones, la incorporación de otros destinos al análisis y la inclusión de otras variables relevantes en la modelización, ya sean económicas, políticas como sociales, que tengan injerencia en la demanda de exportaciones; así como la actualización de la información utilizada.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bahmani-Oskooee, M. y O. Kara (2003) "Relative Responsiveness of Trade Flows to a Change in Prices and Exchange Rate", *International Review of Applied Economics*, 17 (3): 293-308.

Becketti, S. (2013) *Introduction to time series using Stata*. Stata Press, Texas.

Berrettoni, D. y S. Castresana (2007), "Exportaciones y tipo de cambio real: el caso de las manufacturas industriales argentinas", *Anales de XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Bahía Blanca.

Berrettoni, D. y S. Castresana (2009), "Elasticidades de comercio de la Argentina para el período 1993-2008", *Revista del CEI*, Nº 16, Noviembre, 2009.

Catao L. y E. Falcetti (2002) "Determinants of Argentina's External Trade", *Journal of Applied Economics*, 5 (1): 19-57.

Coronel, M. y R. García Arancibia (2011) "Tipo de Cambio Real en las Exportaciones de Quesos Argentino" *Anales XLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Mar del Plata. Noviembre.

Depetris Guiguet, E., Rossini, G. y R. García Arancibia (2010) "Competitividad del Mercosur Lácteo. Evolución en la Década Posterior a su Implementación", Editorial UNL.

Depetris Guiguet, E., Rossini, G., García Arancibia, R. y J. Vicentin Masaro (2011), "Competitividad del Complejo Lácteo Santafesino", e-book, FCE-UNL.

Frachia, E. y F. Lopez (2010), "Tipo de cambio y exportaciones en Argentina: revisando mitos", *Anales de XLV, Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires, Noviembre.

Krugman, P. y M. Obstfeld (2007) *Economía internacional: teoría y política*, Pearson Educación, Madrid.

Moccerro D. y C. Winograd (2006) "Real Exchange Rate Volatility and Exports: Argentine Perspectives", *Evry and Paris School of Economics*, November.

OCDE-FAO (2013) *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2013-2022*, Texcoco, Estado de México, Universidad Autónoma Chapingo.

Serenis, D. y N. Tsounis (2014) "Exchange Rate Volatility and Aggregate Exports: Evidence from Two Small Countries", *ISRN Economics*, 2014.

Verheyen, F. (2012) "Bilateral Exports from Euro Zone Countries to the US: does Exchange Rate Variability Play a Role?" *International Review of Economics and Finance*, 24: 97-108.

Verheyen, F. (2013) "Exchange Rate Nonlinearities in EMU Exports to the US", *Economic Modelling*, 32: 66-76.

## A. ANEXO

### A1. Test de raíces unitarias Dickey Fuller Aumentado.

Los resultados del test de raíces unitarias Dickey Fuller Aumentado (ADF) para las variables a nivel se observan en la tabla A1. Se afirma que todas las series de tiempo trimestrales, tanto las exportaciones, como los tipos de cambio reales bilaterales y los PBI reales de los distintos países son estacionarias al nivel del 10%.

**Tabla A1.** Test de raíces Unitarias con Test ADF

Variable	Dickey-Fuller Aumentado
Exportaciones de:	
Paraguay	-3.588** (a)
Brasil	-2.761***
Chile	-3.106**
PBI real de:	
Paraguay	-5.382 * (a)
Brasil	-8.322 * (a)
Chile	-6.578* (a)
TCR Bilateral de:	
Paraguay	-2.301** (b)
Brasil	-1.846 ** (b)
Chile	-2.738 ** (c)

Notas: 1. Significativos al: \*1%, \*\*5% \*\*\*10%

2. Se agregó: (a) tendencia; (b) Drift term; (c) Lags

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *PentaTransaction*

### A.2. Resultados de las estimaciones de los VAR para Cada País.

Los códigos de las variables utilizadas son: a)  $x_i$  corresponde a las exportaciones de muzzarella al presente país  $i$ ; b)  $tcr_i$  es el tipo de cambio real bilateral entre Argentina y el país  $i$ ; y c)  $PBI_i\_real$  es el PBI real del país  $i$ . En cada caso, el prefijo L corresponde a la simbología del rezago.

#### A2.1. Paraguay

Los resultados del modelo VAR para Paraguay se muestran en la Tabla A.2.1. Se ha elegido cuatro rezagos a partir del AIC.

**Tabla A.2.1.** Resultados del VAR para Paraguay

VARIABLES	(1) x_py	(2) tcr_py	(3) PBI_py_real
L.x_py	0.116	-2.78e-05	0.000260
L2.x_py	-0.324***	-2.79e-05	-0.000315
L3.x_py	-0.0271	-1.92e-06	-0.000163
L4.x_py	0.00664	-4.63e-05	-0.000800*
L.tcr_py	-816.4	1.327*	0.471
L2.tcr_py	-670.8	-0.970*	-0.978
L3.tcr_py	398.1	0.407	-0.999

L4.tcr_py	-1,264	-0.0956	-0.0567
L.PBI_py_real	213.3*	0.0151	0.414***
L2.PBI_py_real	272.9*	0.00679	0.137
L3.PBI_py_real	-39.06	7.30e-05	-0.0994
L4.PBI_py_real	-19.44	0.00492	0.878*
Constant	-474,128*	5.510	-338.3***

Nota: Significativos al: \*1%, \*\*5% \*\*\*10%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Penta Transaction*

#### A2.2. Brasil

Los resultados del modelo VAR para Brasil se muestran en la Tabla A.2.2. Se ha elegido cinco rezagos a partir del AIC.

**Tabla A.2.2. Resultados del VAR para Brasil**

VARIABLES	(1) x_br	(2) tcr_br	(3) PBI_br_real
L.x_br	0.457**	3.23e-06	-0.000339
L2.x_br	-0.175	-4.19e-06	0.000194
L3.x_br	-0.235	3.08e-06	-0.000603
L4.x_br	0.0312	-8.53e-06	7.52e-05
L5.x_br	0.352	-2.11e-06	0.000349
L.tcr_br	6,956	1.104*	68.28*
L2.tcr_br	-15,640	-0.551**	-5.158
L3.tcr_br	17,459	0.256	17.48
L4.tcr_br	-16,205	-0.0341	-99.29***
L5.tcr_br	1,692	0.146	31.52
L.PBI_br_real	12.13	-0.000816	0.694*
L2.PBI_br_real	17.57**	0.000195	0.0400
L3.PBI_br_real	-0.255	-8.11e-05	-0.00115
L4.PBI_br_real	13.05	-0.000200	0.991*
L5.PBI_br_real	-17.10	0.000851	-0.695*
Constant	-3.703e+06**	37.83	-6,285

Nota: Significativos al: \*1%, \*\*5% \*\*\*10%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Penta Transaction*

#### A2.3. Chile

Los resultados del modelo VAR para Chile se muestran en la Tabla A.2.3. Se ha elegido cinco rezagos a partir del AIC.

**Tabla A.2.3. Resultados del VAR para Chile**

VARIABLES	(1) x_ch	(2) tcr_ch	(3) PBI_Ch_real
L.x_ch	0.283	-1.66e-05	-0.000572
L2.x_ch	0.369**	1.95e-05	0.000615
L3.x_ch	0.267	1.03e-05	0.000209
L4.x_ch	-0.397**	1.06e-05	0.000246
L5.x_ch	-0.0958	-2.15e-05	0.000174
L.tcr_ch	898.1	1.374*	1.102
L2.tcr_ch	698.6	-0.882*	6.975

L3.tcr_ch	-1,457	0.390	-9.114
L4.tcr_ch	-264.1	-0.228	1.326
L5.tcr_ch	1,720	0.212	-0.773
L.PBI_Ch_real	-8.399	0.00170	0.808*
L2.PBI_Ch_real	7.943	-0.00420	0.0235
L3.PBI_Ch_real	11.01	0.000796	-0.0719
L4.PBI_Ch_real	-14.36	0.00179	1.027*
L5.PBI_Ch_real	12.90	-0.00127	-0.787*
Constant	-347,864***	55.09**	175.3

Nota: Significativos al: \*1%, \*\*5% \*\*\*10%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Penta Transaction*

### A.3. Resultados de los Test de Causalidad de Granger

En la tabla A.3 se muestran los valores-p obtenidos para todas las relaciones posibles entre las variables de cada país. La hipótesis nula asegura que la variable de la columna “Causa” (col. 3) está relacionada con la variable respuesta (col. 2) de forma causal. Si se rechaza hipótesis nula, no puede afirmarse que haya una relación de causalidad en esa dirección.

**Tabla A.3.** Significancia estadística de las relaciones de causalidad

Modelo:	Var. respuesta	Causa:	Valor-p
Paraguay	x_py	tcr_py	0.2241
		PBI_py_real	0.0007
	tcr_py	x_py	0.3516
		PBI_py_real	0.5136
	PBI_py_real	x_py	0.0398
		tcr_py	0.4191
Brasil	x_br	tcr_br	0.2752
		PBI_br_real	0.0935
	tcr_br	x_br	0.4845
		PBI_br_real	0.6084
	PBI_br_real	x_br	0.9906
		tcr_br	0.0095
Chile	x_ch	tcr_ch	0.1895
		PBI_ch_real	0.7152
	tcr_ch	x_ch	0.8126
		PBI_ch_real	0.3534
	PBI_ch_real	x_ch	0.6613
		tcr_ch	0.5313

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Penta Transaction*



## Impacto socioeconómico y ambiental de un proyecto asociativo de turismo rural ecológico en la localidad de Villa Yacanto de Calamuchita (Córdoba)

F. Aguirre<sup>1</sup>  
R. Bino Raya<sup>2</sup>  
M. Da Riva<sup>3</sup>  
F Gil<sup>4</sup>  
J. Molina<sup>5</sup>  
M. Pasquali<sup>6</sup>

### 1 - RESUMEN

El proyecto se desarrolló en Villa Yacanto de Calamuchita Córdoba, donde un grupo de productores de agroturismo –que actuaban en forma individual– consideraron al trabajo asociativo como una alternativa para mejorar su performance, buscando generar actividades conjuntas, complementarse en el buen aprovechamiento y manejo de los recursos a los fines turísticos, además de capacitarse para establecer mecanismos sólidos y consensuados de administración, planificación y comercialización, respetando el ambiente. Con este trabajo de investigación se pretendió, a través de la selección de indicadores adecuados a la dimensión temporal y espacial del proyecto, la identificación y valoración de los impactos sociales, ambientales y económicos derivados de la actividad asociativa en turismo rural, intentando demostrar que éstas mejoran la performance del conjunto de empresas y de cada empresa en particular y que la propuesta de manejo del “cluster” Turismo Verde es más sustentable que la alternativa tradicional. Los sistema/s de valoración escogidos dependieron del tipo de indicador seleccionado en la etapa previa y se consideró de fundamental importancia la participación activa de los distintos actores sociales vinculados con la temática. Entre los resultados se evidencia que los productores que trabajaron de manera asociada “cluster” y con una propuesta diferenciada de turismo rural ecológico realizan más acciones de manejo sustentables concretas en la actividad turística.

Se destaca al Turismo Rural como una posibilidad atractiva a considerar en proyectos de desarrollo regional y de desarrollo rural y turístico dado que la actividad productiva vinculada a la oferta agroturística propende a la sostenibilidad agroambiental, económica y sociocultural, cuando se plantean

1 Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba - feder\_aguirre@hotmail.com

2 Universidad Blas Pascal - rosannaebino@hotmail.com

3 Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba - mariano\_dariva@hotmail.com

4 Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba - franco.mg.89@hotmail.com

5 AER INTA Río Tercero, Córdoba, Argentina - jamolina44@hotmail.com

6 Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba - marcelapasquali@yahoo.com.ar

estrategias que propician el trabajo asociativo. El producto final de esta investigación pretende constituirse en una guía que oriente el accionar tanto público como privado hacia la adopción de decisiones en proyectos sustentables de turismo rural.

## SUMMARY

The project was developed in Villa Yacanto de Calamuchita Córdoba, where a group of producers, which acted as agritourism individually considered working in partnership as an alternative to improve its performance in the market, seeking to create joint activities, complemented by good use and resource management to tourist purposes besides trained to establish solid and consensual management, planning and marketing mechanisms, respecting the environment. This research was intended, through the selection of appropriate temporal and spatial dimension of the project, identifying and assessing the associated social, environmental and economic impacts of associative activity in rural tourism indicators, trying to prove that they improve the performance of all the companies and each individual company and that the management proposal cluster "Green tourism is more sustainable than the traditional alternative. The system / s of assessment chosen depended on the type of indicator selected in the previous step and was considered critical the active participation of the various stakeholders associated with the topic. Among the results are evidence that producers who worked so associated "cluster" and with a distinct ecological rural tourism proposal made more concrete actions sustainable management in tourism. In short, it stands to rural tourism as an attractive opportunity to consider regional development projects and rural development and tourism since the productive activity linked to the agrotourism offer tends to AE sustainability economic and sociocultural when strategies that encourage associative work arise. It is hoped that the final product of this research constitute a guide to guide both public and private actions towards adopting sustainable choices in rural tourism projects.

## 2 - INTRODUCCIÓN

El turismo tiene una importante relevancia, generando economías de escalas y favoreciendo el desarrollo económico y socio cultural de las regiones. El turismo en la provincia de Córdoba, es impulsor de economías regionales, según datos de la dirección general de estadísticas y censos del gobierno de la provincia de Córdoba indican que durante el tercer trimestre del 2014, esta actividad promovió 122.783 empleos, representando el 9,2% del total de empleo provincial.

En Córdoba, el valle de Calamuchita se erige, merced a sus atractivos paisajísticos, su clima y sus buenas carreteras, como la segunda región cordobesa (tras el Valle de Punilla) en cuanto a captación de turistas; no obstante este departamento cuenta además con otras actividades de importancia, como el aprovechamiento de los recursos hídricos y energéticos, como la serie de embalses artificiales.

El clima y el suelo departamentales, conforman un ambiente propicio para las forestaciones, principalmente de pinos, la minería ha tenido históricamente un lugar destacado en la economía departamental, siendo las extracciones de cales vivas, las principales.

A esto se suman distintas producciones agropecuarias, y una gran actividad deportiva.

Todo este conjunto hacen del valle un lugar diferenciado. En este lugar se encuentra la localidad turística de Villa Yacanto de Calamuchita, esta población de aproximadamente 500 habitantes-, está inmersa en gran variedad de paisajes, con un marco de mucho colorido dado por la flora local, los pinares implantados y las pasturas naturales de los campos, los ríos y vertientes. En ese contexto, un grupo de productores turísticos de la citada villa –que actuaban en forma individual y con una oferta turística tradicional para la zona- consideraron a la modalidad de turismo rural asociativo como una alternativa de oferta turística diferenciada, buscando generar actividades conjuntas, complementarse en el buen aprovechamiento y manejo de los recursos y además capacitarse para establecer mecanismos sólidos y consensuados de administración, planificación y comercialización, respetando el ambiente. Adicionalmente, se propusieron como objetivo la sustentabilidad de la actividad, característica ampliamente estudiada en el sector turismo más referida a la modalidad tradicional y a escalas más vinculadas a lo regional que a lo local. (Macário de Oliveira, Verônica 2013)

Así en base a la inquietud del grupo y con el asesoramiento y acompañamiento del INTA y el Área de Agroturismo Educativo de la FCA, UNC, alentaron y organizaron la puesta en marcha de una oferta de turismo rural ecológico, generando una propuesta turística más sustentable, trabajo que luego de cuatro años posibilitó conformar un “cluster 1 turístico”, denominado “Turismo Verde”

Con este trabajo de investigación se pretendió, identificar y valorar los impactos sociales, ambientales y económicos derivados de la actividad asociativa en turismo rural de un grupo de productores locales. Orientaron la investigación las siguientes hipótesis:

- 1- la propuesta de manejo del “cluster” Turismo Verde es más sustentable que la alternativa tradicional.
- 2- la actividad asociativa mejora la performance del conjunto de empresas y de cada empresa en particular.

La estructura de este trabajo se inicia con la introducción para luego presentar los antecedentes y la metodología aplicada. A continuación se muestran los resultados que se estructuran por un lado comparando la experiencia de productores que trabajan de manera asociada con productores que lo hacen de manera individual y por otro los resultados obtenidos del

análisis de los logros de la experiencia asociativa “cluster”<sup>7</sup> Turismo Verde. Finalmente se presentan conclusiones y bibliografía.

### 3 - ANTECEDENTES:

La experiencia turística de un grupo o asociación de productores agropecuarios constituye un fenómeno que tiene muchas aristas explicativas y que involucran varios ámbitos o niveles de realidad (Ferrer. 2013). Para elaborar un esquema de análisis de un objeto de estudio sumamente complejo como el mencionado, tomamos tres ejes como organizadores generales: el turismo rural, la sustentabilidad de los emprendimientos turísticos y el trabajo asociativo, lo que nos permite separar distintos ámbitos de análisis, enfatizar las relaciones entre los diversos elementos y, posibilita examinar un aspecto sin perder de vista los distintos ámbitos y dimensiones de la realidad.

#### 3-1 TURISMO RURAL: conceptualización y antecedentes

El turismo rural es toda modalidad turístico-recreativa que se desarrolla en emprendimientos del ámbito rural o en sus inmediaciones y que permite al visitante conocer, compartir y aprender otras costumbres y tradiciones, a través de actividades cotidianas, productivas y culturales, sensibilizándolo sobre el respeto y el valor de la identidad cultural de las comunidades y pueblos rurales (Román y Cicolella 2009). De acuerdo a esta definición pueden considerarse comprendidas las siguientes actividades: ecoturismo, turismo cultural, travesías, circuitos fluviales y marítimos en el entorno rural, cabalgatas y deportes hípicas, paseos, senderismo y caminatas, observación de flora y fauna, contemplación de entornos naturales, elaboración y venta de artesanías, gastronomía rural regional, safaris fotográficos. Se trata de una actividad que puede generar externalidades positivas, tales como la protección de los recursos naturales, la generación de empleos y la creación de mercados para los productores de la agricultura familiar. A su vez, en este tipo de oferta turística la singularidad cultural de cada uno de los pueblos es uno de los principales atractivos.

En los años cincuenta el turismo rural surge de manera espontánea en Europa como una alternativa para recuperar las zonas rurales afectadas por la segunda guerra mundial. En esa misma década se origina en Francia la organización Gites de France, se trata de una red que agrupa establecimientos rurales que ofrecen alojamiento. Más adelante esta organización se extiende hacia otros países del continente europeo. (Román y Cicolella 2009)

No obstante, a fines de la década del 80, a partir del fuerte impulso que se produjo desde la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea, éste adquiere gran relevancia como actividad extrapredial y fuente de ingresos. En esa época los programas de desarrollo vigentes incorporan la noción de

---

7 Cluster: concentraciones geográficas de empresas especializadas, cuya dinámica de interacción explica el aumento de la productividad y la eficiencia, la reducción de costos de transacción, la aceleración del aprendizaje y la difusión del conocimiento (Porter, 2011).

multifuncionalidad de los espacios rurales y comienzan a valorizar los recursos naturales, el patrimonio cultural, los paisajes y las identidades locales. Esto provocó un cambio en el enfoque de las políticas aplicadas (reformas de la PAC) y una reorientación de los recursos hacia el desarrollo de actividades no agrarias en el ámbito rural, como el turismo. (Román y Cicolella 2009)

A estos cambios en las políticas se agrega una mayor valoración social de la vida rural, del modo de apreciar las actividades de los actores sociales rurales, de sus productos típicos y de los paisajes naturales, y una creciente preocupación por el cuidado del medio ambiente, a la par que deja de considerarse al campo solo como sostén de la producción agropecuaria y de bienes agrícolas. Esto se refleja en las formas de recreación y ocio de los habitantes urbanos y en la identificación de nuevos perfiles de turistas. En este sentido, los habitantes de las ciudades comienzan a apreciar al mundo rural no solo como proveedor de alimentos sino también como un lugar donde encontrar tranquilidad y naturaleza, otras culturas y tradiciones. (Román y Cicconella 2009)

En Argentina, la crítica situación de una parte del sector agropecuario en la década del sesenta fue lo que dio impulso al turismo rural, configurándose (en algunos casos) como la única manera viable de mantener sus establecimientos. La diversificación de la agricultura ha sido un patrón que se dio, principalmente entre los productores de menor escala, quienes pierden competitividad para la producción de commodities. La modificación de la función productiva tradicional, entre las que se encuentra la incorporación de actividades no agrícolas y servicios, surge debido a la necesidad de diversificación del riesgo y de la generación de ingresos adicionales a los agrícolas. Se produce con ello un aumento de los encadenamientos de la agricultura con otros sectores y de las ocupaciones no agrícolas de los habitantes rurales, incrementándose con ello los niveles de pluriactividad del sector (Craviotti, 2002). Además en la nueva centuria, los gobiernos locales generaron algunas políticas hacia una estrategia de desarrollo rural integrado basado en el enfoque territorial, comenzándose a promocionar el desarrollo y la diversificación de actividades secundarias al sector agropecuario. El turismo rural constituye una de las nuevas actividades extraprediales que muchas instituciones, que suscitan el desarrollo rural, proponen en los últimos años. En este aspecto el INTA promueve el desarrollo del turismo rural desde principios de la década de 1990, como una actividad agraria y económica que posibilita el agregado de valor a la producción primaria. La mayoría de los emprendimientos de turismo rural en los que participa la Institución, se encuentran enmarcados en el programa Cambio Rural. Esta promoción se implementa a través del impulso de proyectos asociativos que apuntan a la diversificación de la economía de la familia rural, en el marco del desarrollo territorial. Sumada a la tarea del INTA desde la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Córdoba (FCA-UNC) se desarrolla desde el año 2002 el Servicio de Capacitación y Asesoramiento en Agroturismo (SCAA) dentro del área de Agroturismo Educativo de dicha unidad académica. Éste plantea como objetivo general la capacitación y

asesoramiento para emprendimientos agroturísticos, favoreciendo la vinculación de la FCA con el medio, la diversificación productiva y potenciar la dinámica de las economías locales. Actividades concretas como capacitaciones cortas relacionadas con el turismo rural: Jornadas de Acercamiento al Turismo Rural, Jornada de Reconocimiento de Atractivos en Turismo Rural, Jornada de Marketing en relación al Turismo Rural, Seminario “Turismo Rural Sustentable y producciones locales: estrategias de agregado de valor”, formación de recursos humanos (tutorías de alumnos, prácticas pre profesionales, incorporación de ayudantes alumnos a los proyectos vinculantes), trabajos de extensión e investigación, participación en jornadas y en congresos nacionales e internacionales de investigación y extensión, entre otras tareas para las cuáles cuenta con un equipo interdisciplinario de profesores de diferentes asignaturas de la mencionada casa de altos estudios.

**3-2 SUSTENTABILIDAD EN TURISMO:** consideraciones generales, antecedentes

“Las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible son aplicables a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos. Los principios de sostenibilidad se refieren a los aspectos ambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Según Bino Raya, R. (2009), el turismo sostenible implica:

a) Dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.

b) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y vivos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a las tolerancias interculturales.

c) Asegurar las actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

d) La participación informada de todos los agentes relevantes, así como un liderazgo político firme para lograr una colaboración amplia y establecer un consenso. El logro de un turismo sostenible es un proceso continuo y requiere un seguimiento constante de los impactos, para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias.

e) Reportar un alto grado de satisfacción a los turistas y representar para ellos una experiencia significativa, que los haga más conscientes de los problemas de la sostenibilidad y fomente en ellos unas prácticas turísticas sostenibles.

"Haciendo específicamente referencia a la sustentabilidad en actividades de Turismo Rural y reseñando a los principios de la Organización-Red de Agroturismo en Colombia, (Ruiz Soto, 2002)., se entiende que la actividad de Turismo Rural Sostenible se fundamenta en los principios que se detallan más abajo. Estos fueron pilares para el trabajo de los productores que conformaron el "cluster" Turismo verde.

### PRINCIPIO DE CONECTIVIDAD.

Conexión entre la actividad agroturística y la actividad agropecuaria del oferente, sea mediante la oferta de alimentos producidos en el establecimiento y/o la oferta de actividades recreativas características de la vida rural local (visitas, participación en las actividades productivas, caminatas, cabalgatas, etc; a la conexión de la puesta en marcha de la actividad agroturística con la conservación, adecuación y/o restauración del patrimonio arquitectónico, respetando la estética y materiales tradicionales de las diferentes construcciones rurales; la vínculo de la empresa agroturística con las demandas locales de empleo y comercialización de productos.

### PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD

La actividad agroturística debe ser un complemento de la actividad productiva rural y a que la actividad agroturística esté inserta en la oferta comunitaria de servicios turísticos.

### PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD

La actividad productiva vinculada a la oferta agroturística debe propender a la sostenibilidad agroambiental, tanto de la unidad productiva como del ecosistema en que se encuentre.; a que las prácticas culturales del establecimiento oferente de servicios agroturísticos conserven las tradiciones rurales regionales y/o presenten una transformación adecuada a los cambios de contexto, sin violentar el mundo cultural rural en el que se insertan y a que la administración de las relaciones socioeconómicas en el establecimiento oferente de servicios agroturísticos propendan a la equidad económica y la justicia social.

### PRINCIPIO DE DEMOCRATIZACIÓN

Implica la búsqueda de la equidad en los precios de los servicios turísticos, a "complementarse" en la diversificación de oferta para satisfacer las demandas provenientes de todos los sectores socioeconómicos de la sociedad nacional e internacional y a propiciar la participación de todos los tipos socioeconómicos de propiedad rural en la construcción de una oferta agroturística diversificada.

### PRINCIPIO DE MULTI-CULTURISMO

Respetar la identidad cultural del huésped, a respetar la identidad cultural de las comunidades anfitrionas, a celebrar y cultivar el sano intercambio cultural ciudad-campo, a reconocer y respaldar la diversidad cultural de las regiones y sub-regiones, a disentir de la masificación del turismo y a guardar límites en el número de visitantes, de acuerdo a criterios relativos a la capacidad de carga de contaminación cultural de la comunidad.

### PRINCIPIO DE CALIDAD

La generación y conservación de una oferta turística que cumpla estrictamente las exigencias de higiene sanitaria, seguridad de la infraestructura y salubridad de los alimentos, generación y conservación de una amable y eficiente atención al huésped, que los responsables de establecimiento - propietarios o delegados autorizados - sean quienes reciban la huésped y lo familiaricen con la historia, los procesos productivos y la cultura locales, que la calidad del servicio no depende del costo de la infraestructura, animales o productos de los que se dispone y excluyen del ejercicio de la actividad a personas que mantengan enfrentamientos penales con la ley.

### PRINCIPIO DE CLARIDAD EN LA INFORMACIÓN AL HUÉSPED

La información publicitaria dada al agroturista debe corresponder con la oferta disponible, los precios establecidos y el servicio prestado, el anfitrión debe conocer y poner a disposición de su huésped la información circulante sobre servicios agroturísticos comunitarios, locales y regionales.

### PRINCIPIO DE PREFERENCIA

Impulsar actividades pedagógicas y didácticas orientadas a la difusión de prácticas y sistemas productivos alternativos (enfoque agroecológico sostenible), privilegiar el desarrollo y la financiación de proyectos agroecológicos y de saneamiento ambiental, vinculados a los establecimientos oferentes de servicios agroturísticos, priorizar la inversión de recursos en las adecuaciones y aprendizajes requeridos por las familias de escasos ingresos económicos participantes del emprendimiento agroturístico.

### PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

Propiciar la cooperación con programas de turismo rural, ecoturismo, y turismo cultural que no transgredan los principios antes mencionados.

### EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN Y CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE

Priorizar el manejo y uso sostenible de los recursos naturales, y de áreas naturales protegidas, al uso sostenible del agua, el correcto manejo y caracterización de residuos sólidos, municipales y peligrosos; la prevención y control de la contaminación atmosférica.

El turismo rural, si no es realizado bajo los principios de sustentabilidad y respeto, puede generar externalidades negativas como el transformar en mera mercancía a la tradición y cultura de un determinado ámbito rural, de un pueblo, o una comunidad, y con ello afectar su desarrollo y permanencia. Asimismo, si no es respetuoso de los recursos naturales y el ambiente en que se desarrolla, puede producir, por ejemplo, contaminación, erosión del suelo o disminución de la biodiversidad. Igualmente, en algunos casos, el esfuerzo y el tiempo dedicado al turismo, y la mayor retribución que brinda, puede producir el alejamiento de algunos productores de la actividad agropecuaria principal de su establecimiento (Craviotti, 2002). También debe preverse que en lugares con un interés turístico específico, ya sea por cuestiones de ubicación estratégica o de interés paisajístico, la puesta en marcha de actividades turísticas por la iniciativa privada puede llegar a entrar en conflicto con la población de la zona.

### 3-3-a EL TRABAJO ASOCIATIVO: conceptualización y antecedentes en turismo rural

El turismo rural como actividad anexa a la principal, requiere de la necesidad de articulación y coordinación de actividades entre empresarios de establecimientos que ofrecen diferentes servicios, y aún en diferentes zonas del país. Es una acción en la que es necesario plantearse alianzas estratégicas para poder competir. Es así que ya en el país y en el extranjero se han desarrollado diversas asociaciones de Turismo Rural que comparten valores y creencias y eficientizan la conjunción y administración de los recursos. Existen en la Argentina aproximadamente veinte asociaciones en relación al turismo rural. Barrera (2006) fundamenta la importancia del turismo rural para el desarrollo territorial señalando entre otras que éste fomenta asociativismo, ya que la necesidad de lograr suficiente escala para la promoción, la comercialización y la compra de insumos, obtener capacitación, resolver dificultades para acceder a las fuentes de financiamiento y satisfacer la necesidad de asesoramiento en variados aspectos, promueve que los productores se organicen y asocien para obtenerlos.

El Turismo Rural representa una posibilidad atractiva como estrategia de desarrollo rural y turístico para actividades microempresariales, además de contribuir notablemente al progreso económico, social, cultural y medioambiental del entorno en el que se desarrollan proyectos vinculados al mismo. Por tratarse de una actividad desplegada principalmente por Pymes, requiere para su funcionamiento la implementación de fórmulas asociativas que permitan generar economías de escala en ámbitos imposibles de solventar individualmente (capacitación, asistencia técnica, comercialización, etc.) y que garanticen la gestión de un turismo rural de éxito. Además en la mayoría de los casos, dado lo relativamente novedosa de la actividad para la mayoría de los productores, hace indispensable la capacitación y/o asesoramiento para el inicio de este tipo de emprendimientos.

La asociatividad presenta varias ventajas para las organizaciones agroturísticas entre ellas se pueden mencionar (Szmulewicz y Gutiérrez, 2002):

- Alcanzar una escala de producción suficiente para acceder adecuadamente a los mercados.
- Colaborar en el proceso de adquisición de insumos.
- Contribuir a presionar para la pronta solución de problemas con los servicios públicos básicos.
- Crear y fortalecer lazos de solidaridad entre los miembros.
- Acceder con mayor facilidad a las ayudas públicas.
- Establecer vínculos con las fuentes de financiamiento.
- Elaborar y difundir material promocional.
- Organizar la oferta a través de sistemas de reservas y venta de hospedaje rural y actividades agro y eco turísticas que no pueden funcionar sin la asociatividad de los productores.

Un ejemplo del impacto del asociativismo en el desarrollo del turismo rural es el de Estancias de Santa Cruz cuyo desarrollo contó con el apoyo de la Subsecretaría de Turismo de Santa Cruz, del INTA y del Consejo Agrario Provincial. Los resultados económico-financieros obtenidos por este emprendimiento demostraron que el turismo rural desarrollado en forma asociativa ha sido un complemento importante para los establecimientos agropecuarios participantes de la asociación, otro caso relevante en el tema es el de Asociación de Prestadores de Servicios Turísticos de la Comarca Bermejo donde el asociativismo y la conservación son ejes fundamentales del proyecto de turismo rural en las provincias de Chaco y Formosa.

### 3-3-b CLUSTER

Para Porter, M. E. (1998), una de las características centrales de los conglomerados son las relaciones de funcionalidad que generan las empresas proveedoras en torno a un sector principal y su proximidad geográfica entre ellas, lo que conlleva a significativas ventajas en las redes de información, los costos de transporte y la eficiencia en la entrega de materiales, las que adquieren mayor intensidad y diversidad en la medida que el conglomerado va madurando. Para Buitelaar (2002), el concepto cluster se refiere a un entorno o contexto que es idóneo para el aprendizaje y la innovación de las empresas. Este entorno garantiza una intensa pero sana competencia, al mismo tiempo que facilita una estrecha colaboración entre las empresas y entre éstas y organizaciones e instituciones locales. El resultado es un continuo proceso de mejoramiento (“upgrading”) de ventajas competitivas asociadas a la localidad o región.

Además, un cluster no tiene una frontera geográfica o sectorial precisa pero sí tiene muchas veces un lugar y una actividad económica que constituyen el centro. La idoneidad del entorno beneficia a todas las empresas relacionadas al lugar y la actividad, participen o no en proyectos asociativos u organizaciones empresariales.

Este concepto permite también proporcionar un marco más dinámico y adaptado para captar la multiplicidad de encadenamientos horizontales y verticales tradicionales, así como las relaciones innovadoras, directas o indirectas de una serie de factores que interactúan para crear el conjunto de las actividades agroindustriales (textiles, curtiembre, productos de carácter regional), turísticas, de apoyo y relacionadas con ellas. Propone una aproximación dinámica al estudio de estas actividades y de las consecuencias positivas o negativas que se llegan a transformar en sinergias o, al revés, en círculos viciosos en todo el sector y en las actividades relacionadas, siendo la competitividad el eje sobre el cual se desarrollan. El uso del mismo puede ser adaptado al nivel local o nacional e igualmente servir de marco de referencia para el desarrollo regional.

#### **4 - METODOLOGÍA:**

La investigación se inscribe en el enfoque cualitativo, específicamente estudio de casos. Se realizaron encuestas semi estructuradas a productores del cluster y a un grupo de productores testigo. Además se realizaron grupos focales con los miembros del grupo asociativo con el objeto de indagar el impacto de la experiencia asociativa en relación al tema en estudio. Se efectuó también una entrevista en profundidad al promotor asesor del cluster y una evaluación exhaustiva de registros de actividades plasmadas en actas, libreta de campo, informes, registros y publicaciones de avances y logros registradas por el asesor grupal.

Las preguntas formuladas en las encuestas y la consideración de las diversas percepciones de los actores, demandó construir el objeto desde la comprensión de la realidad a partir de las diversas posiciones sociales. Se asumió una estrategia de triangulación combinando distintas técnicas y generando una integración objetiva y subjetiva en el proceso de evaluación (Minayo et al., 2005). Desde este planteo metodológico se incluyó a los actores, no como objeto de análisis, sino, principalmente, como sujetos de auto-evaluación (Nirenberg et al., 2003).

Siguiendo las sugerencias de la OMT (2005) se consideraron cinco criterios en la identificación de los indicadores: relevancia del indicador en la problemática seleccionada; viabilidad de obtención y análisis de la información requerida; credibilidad de la información y confiabilidad para los usuarios de los datos; claridad y facilidad de entendimiento entre los usuarios; y comparación a través del tiempo y en torno de las regiones. Asimismo, se identificaron aquellos que permitieron evaluar la sustentabilidad del turismo: satisfacción local con el turismo; efectos del turismo en las comunidades; satisfacción sustentable del turista; estacionalidad del turismo; beneficios económicos del turismo; gerenciamiento de la energía; disponibilidad y consumo de agua; calidad del agua para beber; tratamiento de cloacas; manejo de residuos sólidos; control de desarrollo (basura); y control de la intensidad del uso. Los indicadores cuantitativos y cualitativos se combinan en este estudio pretendiendo un adecuado y enriquecedor sistema de monitoreo.

Para la selección de indicadores de sustentabilidad en turismo se partió del concepto de “sustentabilidad integrada” (Klein-Vielhauer, 2009), que incluye la garantía de la existencia humana, el mantenimiento del potencial productivo de la sociedad y la preservación del desarrollo y opciones de vida. De esta manera, la metodología planteada se estructuró con preguntas orientadas a abarcar los ítems citados, posibilitar el monitoreo de las actividades desarrolladas por los miembros del “cluster 2 turístico”, denominado “Turismo Verde” vs. Las que desarrollan los proveedores de servicios turísticos tradicionales que trabajan de manera individual. La elección de los indicadores de sustentabilidad para el turismo se realizó de acuerdo con los temas prioritarios identificados para el destino turístico en análisis.

El uso de estos indicadores fue esencial para un análisis adecuado de la sustentabilidad del desarrollo turístico. Así, su identificación y la elección resultaron etapas relevantes para analizar la sustentabilidad turística. A partir de éstos fue posible generar un conjunto de datos sobre la situación real del desarrollo turístico regional referido a los aspectos sustentables e insustentables. Esto resultó relevante en la toma de decisiones por parte de los diversos actores involucrados en su planificación para que la definición de las acciones futuras estén basadas en prácticas sustentables.

Las encuestas fueron analizadas con el programa de software estadístico Infostat.

## **5 - RESULTADOS**

Los resultados se presentan de la siguiente manera: comparando los datos obtenidos del grupo asociativo con el grupo testigo, que contrastan la Hipótesis 1 y examinando individualmente los logros obtenidos de la experiencia asociativa “cluster Turismo Verde”, que contrastan la Hipótesis 2.

### **5-1 Para contrastar la hipótesis 1:**

Entre los resultados se evidencia que los productores que trabajaron de manera asociada “clúster” y con una propuesta diferenciada de turismo rural ecológico realizan más acciones de manejo sustentables concretas en la actividad turística. Llevan además un mayor número de registros de la actividad y han logrado la mejora individual a través de la experiencia colectiva. A su vez, manifiestan mayor interés en el cuidado de los recursos, generan mano de obra local y participan activamente en capacitaciones específicas. Asimismo el trabajo grupal les permitió “hacer amigos”, “integrarse”, “compartir experiencias”, “escuchar”, “apoyarse” “aprender de las experiencias del otro”, el reconocimiento local como “modelo de trabajo asociativo” entre los resultados más relevantes y que los distinguen de aquellos que trabajan individualmente y de manera tradicional para la región. (Ver tablas en anexo). Manifestaciones de dos integrantes del cluster (textuales)

Carlos.....”Hemos realizado las siguientes modificaciones en nuestro establecimiento desde que participamos en el Grupo Cambio Rural: cambio del tratamiento de efluentes cloacales con la construcción de cámaras desnitrificantes según el proyecto Temateco., tratamiento de la pinocha que se recoge en el lugar, y su posterior venta a productores de flores, participación comunitaria con el resto de los integrantes del grupo en la comercialización de nuestros productos, en la compra de insumos y la utilización de recursos humanos., se acentuó la orientación que ya teníamos hacia la propuesta de un turismo responsable con el medio ambiente, participamos en muchos eventos de marketing en forma comunitaria que no lo podríamos haber hecho si hubiéramos estado fuera del grupo, se establecieron estrategias nuevas de marketing en forma consensuada con el grupo y muchas otras más”.

Richard.....”Califico muy positiva mi participación en el grupo, dado que no hubiera podido realizar muchas actividades si hubiera estado fuera del grupo, pienso que el impacto del grupo a nivel local fue que se divulgó la filosofía de un turismo responsable con el medio ambiente, pero no se ha podido llegar en forma masiva, sino a una parte muy pequeña del resto de los productores de turismo de la zona, me resultaron muy interesantes las capacitaciones en marketing, en tratamiento de la pinocha, de los efluentes cloacales, en general del cuidado del medio ambiente, y las dedicadas al cultivo de plantas”.

#### 5-2 Para contrastar la hipótesis 2:

Textual del asesor grupal: ....“cluster turismo verde” refiere a resultados tales como la consolidación de procesos de integración vertical de la industria del turismo rural en el territorio y una progresiva mayor eficiencia de la misma a nivel local en términos de marketing, precios, provisión y prestación de servicios, a lo que se suma la combinación y la compatibilidad entre el disfrute de la naturaleza y el cuidado y respeto por el medio ambiente y en general busca relacionar al turismo con los recursos de una forma respetuosa y disfrutable”.

...”Este trabajo sustentó el logro de importantes avances que lo enriquecieron: la articulación con universidades, entidades privadas, cooperativas, municipio; capacitaciones específicas, participación en ferias y eventos, publicaciones de la experiencia en medios periodísticos nacionales y provinciales, entre otros que ofrecen además la posibilidad de replicar el modelo exitoso de compromiso conjunto”.

Se sintetizan a continuación los logros más importantes alcanzados por el grupo de trabajo en estudio (material obtenido de registros periódicos realizados por el asesor del grupo que reconocen datos de cinco años de trabajo):

- En relación al manejo interno y organizativo del grupo: elaboración conjunta de un Plan de Trabajo grupal, elección grupal de un nombre

identificadorio, diseño un logotipo propio, firma de acuerdo Grupal “Principios de Agroturismo”, puesta en funcionamiento una biblioteca temática

- Comunicacionales: creación de una página web propia [www.turismoverde.com.ar](http://www.turismoverde.com.ar), publicidad en páginas web. afines al Turismo Rural \*[www.viajemosalcampo.com](http://www.viajemosalcampo.com) \*primer portal de turismo rural para Latinoamérica”, publicaciones en medios relacionados: boletín mensual INTA, redes de turismo rural, revistas on line específicas, periódicos locales, diario La Nación Diario los Andes, entre otras, diseño y realización conjunta de folletería grupal.

- Comunitarios: propuesta de realización en el pueblo una campaña grupal de recolección de pilas, contratación conjunta de mano de obra local para tareas específicas (albañilería, plomería, etc), compra comunitaria de insumos y bienes(productos de limpieza ecológicos), firma grupal de adhesión a la Ley Provincial de Bosques, presentada a la Agencia Córdoba Ambiente, implementación conjunta de formulario de satisfacción al cliente, reconocimiento institucional:

- Productivos: incorporación de diferentes producciones en los establecimientos: huertas orgánicas, cultivo de frutas finas, Implementación de un circuito turístico en sistema de producción de cría de llamas y en senderos de interpretación de diferentes temáticas (cultura comechingón, plantas nativas e implantadas, animales de granja entre otros), Capacitaciones en: huerta orgánica, permacultura en relación al turismo, jornada vivencial de reconocimiento, puesta en valor y usos turísticos de las plantas autóctonas, demanda, oferta, canales de comunicación, realidad del turismo, insumos, asesoramiento general de las producciones, lombricultura, primeros auxilios en turismo, marketing en turismo rural, entre otros.

- Vinculación: asistencia grupal a diversas jornadas: CFI: “turismo como oportunidad de desarrollo”, la Cuarta RAT TUR reunión anual de técnicos Cambio Rural para Turismo Rural, “1er Workshop de Turismo Rural en el campo, IV Jornadas Integradas de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Agropecuarias UNC, presentación de la experiencia en Universidad Blas Pascal (IDITUREl proyecto del grupo Cambio Rural “Turismo Verde” es considerado como proyecto institucional de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UNC, según resolución decanal no 651/11, agosto de 2011, participación en stand feria Caminos y sabores 2012.

## 6 - CONCLUSIONES

Se aceptan las dos hipótesis planteadas en el proyecto, dado que los resultados demuestran claramente cómo el compromiso y la participación activa de los interesados en la actividad turística y en el desarrollo local son capaces de generar impactos positivos en la localidad a partir del consenso y la coherencia respecto de las propuestas para el destino turístico, objetivos que se logran si el trabajo se desarrolla de manera colaborativa.

Los avances y resultados del proyecto son de utilidad para el proceso de toma de decisiones tanto del sector público vinculado con la actividad, como del sector privado específico y de las organizaciones no gubernamentales

afines, apostando a que su difusión tenga repercusiones en políticas públicas y acciones privadas tendientes a fomentar la actividad turística en un marco de sustentabilidad y trabajo asociativo.

Se reconoce la importancia de desarrollar este tipo de experiencias desde la Universidad pública, ya que al proponerse como espacios de intercambio de saberes y experiencias, de encuentro con distintos actores comunitarios, permiten generar una relación que enriquece a todos los involucrados y aporta tanto a la formación de los profesionales y estudiantes como a los sujetos de las comunidades y los procesos comunitarios del lugar de implementación. En este sentido, se buscó con este proyecto generar procesos de construcción y participación colectiva que promovieron el desarrollo de acciones orientadas a afrontar necesidades y problemáticas que mejoraron las condiciones de vida de los involucrados y aportaron al desarrollo regional.

### Bibliografía:

Barrera, E. (2006). Turismo rural: nueva ruralidad y empleo rural no agrícola. Oficina Internacional del Trabajo, CINTERFOR/OIT.

Barrera, E. (2006). El turismo rural: un agronegocio para el desarrollo de los territorios rurales. Vieites, C. Agronegocios alternativos. Enfoque, importancia y bases para la generación de actividades agropecuarias no tradicionales. Editorial Hemisferio Sur, Buenos Aires, Argentina.

Bertoncello, R. 2006. Turismo, territorio y sociedad. El 'mapa turístico de la Argentina'. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.

Bino Raya, R. 2009 Desarrollo Local: Plan Guía para el Desarrollo Sostenible de Turismo en Destinos del Interior de la provincia de Córdoba, Argentina. Universidad Internacional de Andalucía; sede iberoamericana Santa María de La Rábida.

Boullón. R. 2002. Proyectos turísticos. Metodologías para acertar sin errores. Ediciones Turísticas, Bs. As.

Craviotti, C. 2002. Actividades turísticas y nueva ruralidad: análisis de experiencias en la cuenca del abasto a Buenos Aires, en Revista de desarrollo rural y cooperativismo agrario, No 6, pp. 89-106. España.

Di Rienzo J.A., Casanoves F., Balzarini M.G., Gonzalez L., Tablada M., Robledo C.W. InfoStat versión 2015. Grupo InfoStat, FCA, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. URL <http://www.infostat.com.ar>

Dirección general de estadísticas y censos, gobierno de la provincia de Córdoba (2014).

Ferrer G., Barrientos M. y Saal G. 2011. "Organización campesina para el desarrollo. El caso de Copacabana en la provincia de Córdoba". En VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires.

Klein-Vielhauer 2009 "Framework model to assess leisure and tourism sustainability". Volume 17, Issue 4, March 2009, Pages 447-454.

Macário de Oliveira, Verônica; Pasa Gómez, Carla; Ataíde Cândido, Gesinaldo (2013), INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD PARA LA ACTIVIDAD TURÍSTICA. Una propuesta de monitoreo usando criterios de análisis Estudios y Perspectivas en Turismo, vol. 22, núm. 2, pp. 177-197 Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos Buenos Aires, Argentina.

Minayo, M. D. S., RAMOS, D. S., & CONSTANTINO, Y. D. S. (2005). Evaluación por triangulación de métodos. Abordaje de Programas Sociales. Lugar, Buenos Aires.

Neiman G. y Craviotti C. (comp) (2006). Entre el Campo y la Ciudad. Desafíos y Estrategias de la Pluriactividad en el Agro. Ed. CICCUS, Buenos Aires. Pp. 18 Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2003). Programación y evaluación de proyectos sociales: aportes para la racionalidad y la transparencia. Paidós.5-212.

Nogar A. y Capristo V. (2010). "El turismo rural como proceso emergente". En: Nogar A. y Jacinto G. (Comps.). Los espacios rurales. Aproximaciones teóricas y procesos de intervención en turismo rural. Editorial La Colmena, Bs As. pp.105-126.

OMT-Organización Mundial del Turismo (2005) "Indicadores del desarrollo sostenible para los destinos turísticos: guía práctica" Madrid.

Porter, M. E. (1998). Cluster and the new economics of competition

Programa Nacional del Turismo Rural, 1998, PRONATUR, Consultado 01/10/2013 <http://www.pronatur.gov.ar/> .

Román, F y Cicolella, M. (2009) Turismo rural en Argentina: concepto, situación y perspectiva. IICA Buenos Aires.

Ruiz Soto, M. en el 2o Foro Mundial de Agroturismo & Turismo Rural. Santa Fe, 7-10 de noviembre 2002,

Sarandon, S. (2002). El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas. En S. Sarandon, Agroecología: El camino hacia una agricultura sustentable. (págs. 393-414).

Szmulewicz, P. & Gutiérrez, C. (2002) Turismo rural y el imperativo de fortalecer las habilidades asociativas de las comunidades rurales.

## ANEXO

### Análisis de las acciones de manejo sustentable que realizan los productores de ambos grupos evaluados

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
RECICLADO BASURA	1	NO	6	0,46
RECICLADO BASURA	2	SI	7	0,54

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
RECOLECCION DIFERENCIA RES..	1	NO	7	0,54
RECOLECCION DIFERENCIA RES..	2	SI	6	0,46

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
CONCIENTIZACION DE RECURSO..	1	NO	7	0,54
CONCIENTIZACION DE RECURSO..	2	SI	6	0,46

### Análisis comparativo de las acciones realizadas por el grupo testigo (caso N) vs. el grupo *cluster* (caso TV)

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	RECICLADO BASURA	1	NO	6	0,75
N	RECICLADO BASURA	2	SI	2	0,25

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	RECOLECCION DIFERENCIA RES..	1	NO	7	0,88
N	RECOLECCION DIFERENCIA RES..	2	SI	1	0,13

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	CONCIENTIZACION DE RECURSO..	1	NO	4	0,50
N	CONCIENTIZACION DE RECURSO..	2	SI	4	0,50

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	RECICLADO BASURA	1	SI	5	1,00

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	RECOLECCION DIFERENCIA RES..	1	SI	5	1,00

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	CONCIENTIZACION DE RECURSO..	1	NO	3	0,60
TV	CONCIENTIZACION DE RECURSO..	2	SI	2	0,40

**Análisis de las acciones en el cuidado en el uso del agua en ambos grupos en estudio**

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
CONCIENTIZACION DEL CUIDAD..	1	NO	3	0,23
CONCIENTIZACION DEL CUIDAD..	2	SI	10	0,77

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
SUGERIR DUCHAS A BAÑOS DE ..	1	NO	9	0,69
SUGERIR DUCHAS A BAÑOS DE ..	2	SI	4	0,31

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
RECOMENDACION DE LAVADO RO..	1	NO	9	0,69
RECOMENDACION DE LAVADO RO..	2	SI	4	0,31

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
RECOLECTAR AGUA LLUVIA	1	NO	8	0,62
RECOLECTAR AGUA LLUVIA	2	SI	5	0,38

**Análisis comparativo de acciones puntuales tendientes al cuidado de los recursos realizadas por el grupo testigo (caso N) vs. el grupo *cluster* (caso TV)**

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	SUGERIR DUCHAS A BAÑOS DE ..	1	NO	7	0,88
N	SUGERIR DUCHAS A BAÑOS DE ..	2	SI	1	0,13

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	SUGERIR DUCHAS A BAÑOS DE ..	1	NO	2	0,40
TV	SUGERIR DUCHAS A BAÑOS DE ..	2	SI	3	0,60

**Análisis de registros de actividad que realizan los productores de ambos grupos evaluados**

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
NUMERO DE VISITANTES	1	NO	1	0,08
NUMERO DE VISITANTES	2	SI	12	0,92

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
SATISFACCION DEL CLIENTE	1	NO	5	0,38
SATISFACCION DEL CLIENTE	2	SI	8	0,62

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
OPINIONES Y SUGERENCIA	1	NO	4	0,31
OPINIONES Y SUGERENCIA	2	SI	9	0,69

Variable	Clase	Categorías	FA	FR
GASTOS FIJOS Y VARIABLES	1	NO	7	0,54
GASTOS FIJOS Y VARIABLES	2	SI	6	0,46

**Análisis comparativo de los registros de actividades realizadas por el grupo testigo (caso N) vs. el grupo *cluster* (caso TV)**

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	NUMERO DE VISITANTES	1	NO	1	0,13
N	NUMERO DE VISITANTES	2	SI	7	0,88

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	SATISFACCION DEL CLIENTE	1	NO	3	0,38
N	SATISFACCION DEL CLIENTE	2	SI	5	0,63

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	OPINIONES Y SUGERENCIA	1	NO	4	0,50
N	OPINIONES Y SUGERENCIA	2	SI	4	0,50

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	GASTOS FIJOS Y VARIABLES	1	NO	6	0,75
N	GASTOS FIJOS Y VARIABLES	2	SI	2	0,25

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	NUMERO DE VISITANTES	1	SI	5	1,00

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	SATISFACCION DEL CLIENTE	1	NO	2	0,40
TV	SATISFACCION DEL CLIENTE	2	SI	3	0,60

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	OPINIONES Y SUGERENCIA	1	SI	5	1,00

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	GASTOS FIJOS Y VARIABLES	1	NO	1	0,20
TV	GASTOS FIJOS Y VARIABLES	2	SI	4	0,80

**Análisis de los resultados del trabajo asociativo realizadas por el grupo testigo (caso N) vs. el grupo *cluster* (caso TV)**

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	MEJORA INDIVIDUAL A PARTIR..	1	NO	5	0,63
N	MEJORA INDIVIDUAL A PARTIR..	2	SI	3	0,38

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	MEJORA INDIVIDUAL A PARTIR..	1	NO	1	0,20
TV	MEJORA INDIVIDUAL A PARTIR..	2	SI	4	0,80

**Análisis de la percepción del impacto del turismo en la región según grupo testigo (caso N) vs. grupo *cluster* (caso TV)**

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	GENERACION DE EMPLEO	1	NO	3	0,38
N	GENERACION DE EMPLEO	2	SI	5	0,63

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	AUMENTO DE LA CONTAMINACIO..	1	NO	3	0,38
N	AUMENTO DE LA CONTAMINACIO..	2	SI	5	0,63

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
N	OPORTUNIDAD DE TRABAJO PAR..	1	NO	6	0,75
N	OPORTUNIDAD DE TRABAJO PAR..	2	SI	2	0,25

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	GENERACION DE EMPLEO	1	NO	1	0,20
TV	GENERACION DE EMPLEO	2	SI	4	0,80

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	AUMENTO DE LA CONTAMINACIO..	1	NO	1	0,20
TV	AUMENTO DE LA CONTAMINACIO..	2	SI	4	0,80

CASO	Variable	Clase	Categorías	FA	FR
TV	OPORTUNIDAD DE TRABAJO PAR..	1	SI	5	1,00

## La economía civil como proceso transformador de las relaciones mercantiles. Un estudio de experiencias en el Mercado de Concentración Zonal de la Ciudad de Posadas, Misiones

David Domínguez Casoratti<sup>1</sup>  
Sebastián Guastavino<sup>2</sup>  
Horacio Simes<sup>3</sup>

### Introducción

En ésta presentación nos proponemos realizar un análisis exploratorio de las características que asumen algunos intercambios económicos, llevados adelante en el Mercado de Concentración Zonal de la Ciudad de Posadas, Misiones (MCZ). Entre las dimensiones del análisis se encuentran elementos tales como los objetivos que guían las ventas, las políticas de precios y financiamiento utilizadas, y las razones de las variaciones en éstas según las características específicas de la transacción.

El análisis presente se nutre de las herramientas propias de la investigación cualitativa, tales como la observación participante y las entrevistas. La observación participante es el resultado de una intervención continuada por parte del equipo técnico que integramos los autores, desde la inauguración del MCZ hasta la fecha, lo que implicó nuestra presencia regular en las jornadas de ventas. Algunas conclusiones derivadas de las intervenciones en tal espacio han sido ya expuestas en otros trabajos.

En esta ocasión nos limitamos a observaciones específicas realizadas durante los meses de septiembre y octubre del presente año. Las entrevistas fueron realizadas a 18 productores de dos sectores (varios y frutihortícola) en los meses referidos. La selección fue aleatoria y la magnitud de la exploración obedece a una primera etapa indagatoria, que se espera tanto ahondar respecto a los mismos productores, como extender a otros integrantes del mercado. En particular, la selección correspondió a emprendedores que comparten las siguientes características: la mayoría son pequeños elaboradores de productos (asociados o individuales) y participan en el mercado desde sus inicios.

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Misiones - [davidcas94@gmail.com](mailto:davidcas94@gmail.com)

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Misiones - [horasim@hotmail.com](mailto:horasim@hotmail.com)

<sup>3</sup> Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Misiones - [sebastianguastavino@hotmail.com](mailto:sebastianguastavino@hotmail.com)

A los fines de las reflexiones nos guiamos por los aportes realizados por autores como Stefano Zamagni, Luigino Bruni y Benedetto Gui, enmarcados en el campo de la economía civil.

La tradición de la economía civil puede encuadrarse en el universo más amplio de la economía social y solidaria. Comparte con ésta la asignación del rol central al hombre en las relaciones económicas, el interés por la satisfacción de las necesidades antes que por el lucro, y el compromiso con el entorno (social y ecológico) en el que se enmarca, entre otros aspectos en común.

Sin embargo, a diferencia de los enfoques de las tradiciones francófonas de la economía social y del pensamiento anglosajón de las “non profit organization” (NPO-organizaciones sin fines de lucro), la economía civil profundiza en: a) el nuevo carácter antropológico del hombre civil, b) en las formas en que las relaciones impersonales de mercado se transforman en relaciones inter-personales y la socialidad es llevada al seno mismo de la relación mercantil (trascendiendo marcadamente la forma de intercambio instrumental), y c) en el impacto que de éstas relaciones se derivan de las transacciones en los mercados.

A partir de éste marco conceptual, nuestro estudio se aproxima a las experiencias de compras, ventas y otras formas de interacción materializadas en el MCZ. De esta manera, nos adentramos en un campo de acción económica y social que, en principio, se presenta como propio de la economía social, pero que en la práctica (según nuestras propias observaciones previas) parece divergir hacia formas de intercambio alejadas de las propuestas de ésta corriente. En éste contexto nos preguntamos sobre las posibilidades de emergencia y consolidación de formas de interacción interpersonal, con las características analizadas por las escuelas de la economía civil para espacios de intercambios solidarios.

### **Una nueva antropología del hombre económico**

Tal como lo señalan Zamagni y Bruni “la economía, nunca pudo prescindir – tampoco hoy- de la referencia a una visión del hombre” (2003: 15). Esta visión se construye principalmente a partir de la noción de racionalidad económica, que lleva implícita la idea de maximización de beneficios y que se sostiene a partir de diversos postulados que le son esenciales. Siguiendo a los mencionados autores y a Bruni (2006), resumimos los mismos en: a. el egoísmo filosófico<sup>4</sup>, b. la instrumentalidad<sup>5</sup>, c. la neutralidad ética de las transacciones económicas y d. el oportunismo<sup>6</sup>. A partir de estos postulados, queda configurado un hombre económico auto-interesado, que se relaciona con el otro en forma “no-tuista” (idea expuesta por Wicksteed y que señala el desinterés por el “tú” –el otro- en el intercambio), intentando beneficiarse individualmente del encuentro con el objetivo de maximizar sus intereses (utilidad). Finalmente, el mecanismo de la competencia perfecta organiza las actividades de manera que la personalidad del otro pueda desaparecer del

<sup>4</sup> Noción introducida por el filósofo Martin Hollis (1998).

<sup>5</sup> Entendida como la utilización de los medios disponibles para alcanzar los fines previstos.

<sup>6</sup> Williamson (1985) define al oportunismo como “la búsqueda del propio interés con dolo”.

marco de la interacción sin afectar el proceso de asignación de recursos (Bruni y Zamagni, 2007 y Bruni, 2006). De ésta manera, queda definida la antropología del hombre económico, la visión que el hombre tiene de sí misma como agente inter-actuante en el campo de la economía.

Desde el enfoque de la economía civil, la antropología del hombre económico no puede construirse sin reconocer algunas dimensiones constitutivas de la persona, así como de las relaciones entre las mismas y el carácter de la actividad económica. Entre estas nuevas definiciones del campo económico destacamos las siguientes emergentes: a. una nueva racionalidad en la que la persona es entendida como un ser en relación, b. la existencia de bienes relacionales (más allá de los bienes públicos y privados), c. la justificación de la economía con una mirada normativa, puesta al servicio de la felicidad y, d. el reconocimiento de los valores éticos como elemento integrante de las relaciones económicas.

### Nueva racionalidad y relacionalidad

La necesidad de superar el limitado análisis de la racionalidad económica ha llevado a autores numerosos a abordar algunas ideas de la racionalidad diferente a la racionalidad auto-interesada. Entre éstas destacaremos los aportes de autores como Hollis y Sudgen, y Hargreaves-Heap (discutidos en Bruni, op.cit.) y sus ideas de *racionalidad del nosotros* y *racionalidad expresiva*, respectivamente.

La racionalidad del nosotros de Hollis, según Bruni, consiste en la identificación de la pertenencia al grupo como a una relación entre personas distintas que persiguen objetivos del grupo. Sin embargo, la persecución de objetivos grupales no permite superar la racionalidad instrumental. Con el objetivo de mejorar la explicación en ésta dirección, Sudgen refiere a la analogía del grupo con el cuerpo humano, de manera que la búsqueda del mejor resultado no está asociada al logro del mejor resultado del grupo, sino a cumplir con la parte de cada uno en las actividades de éste. De ésta manera, la lógica ya no es instrumental, sino que “da lugar al sentido de pertenencia, al deseo de seguir normas sociales, al deber, al amor, etc.” (Bruni, op.cit.: 59).

Por su parte, Bruni intenta avanzar más allá de la *we rationality* de Hollis y Sudgen, destacando la noción de *relacionalidad*. Desde la perspectiva antropológica de la economía civil (en la que Bruni se encuentra) el hombre es, ontológicamente, un ser en relación. La relación es lo que convierte a alguien en persona e implica que la “persona es ella misma cuando se da y acoge al otro” (Bruni, 2006: 65)<sup>7</sup>. En las relaciones con el otro, uno se completa y completa al nosotros. “¿Cuál es, pues, el fundamento de la relacionalidad?” se preguntan Bruni y Zamagni, respondiendo:

---

<sup>7</sup> La perspectiva de Bruni en éste artículo se enmarca en la denominada “Economía de la Comunidad”, iniciada por la religiosa italiana Chiara Lubich. Esta escuela, a su vez forma parte del campo teórico y de prácticas de la Economía Civil, compartiendo con ésta sus postulados básicos referidos a la persona, sus motivaciones y relaciones.

“La autorrealización de la persona, es decir, para recoger la expresión de la que se vale Sen para traducir la eudaimonia<sup>8</sup> aristotélica, su florecimiento: necesito del otro para descubrir que vale la pena que yo me preserve, esto es, que florezca. Pero también el otro requiere ser reconocido por mí como alguien que es positivo que ‘florezca’. El resultado de tal interacción es la realización del sí, de la persona” (op. cit.: 151).

Esto es, la relacionalidad requiere del reconocimiento mutuo del valor de la persona, del yo y del otro. Alcanzado este reconocimiento mutuo de la condición de personas entre las partes, emerge lo que Bruni y Zamagni (op.cit.) denominan el *reconocimiento recíproco*.

Finalmente, la racionalidad caracterizada por Bruni (op.cit) es expresiva y universalista, y no condicionada<sup>9</sup>. Expresiva en tanto la persona se expresa ante el otro, da algo de sí, de su personalidad; universalista porque la misma se extiende a toda la comunidad, trascendiendo la lógica del nosotros-ellos.

Una vez analizadas las nociones de racionalidad no instrumental y relacionalidad, resulta de interés preguntarnos: ¿qué caracteres asume ésta nueva forma de interacción entre las personas en las cuestiones económicas? o, tal como se preguntan Bruni y Zamagni: “¿cómo podrá la reflexión económica, (...), recuperar la dimensión relacional? (op.cit.: 159). En la búsqueda de respuestas a éste interrogante se presentan, en un lugar preeminente, los conceptos de gratuidad, reciprocidad y bienes relacionales.

### Gratuidad y reciprocidad

La emergencia de relacionalidad requiere, de un contacto de “ida y vuelta” entre las personas. Pero este “ida y vuelta” puede realizarse, ya como el intercambio de mercado impersonal e instrumental, ya como un encuentro entre personas que se reconocen como tal, y de lo que deriva una lógica de interacción gratuita-recíproca. La gratuidad implica que las personas se entreguen al encuentro sin condicionamiento (es decir, en un principio, sin esperar nada a cambio), pero en éste acto, a su vez uno desea que el otro se enriquezca también del acto de entregar y, por tanto, también se entregue, es decir, recíproque (con la misma persona o con otra). Por esto, el don representa el momento fundante de la reciprocidad. A estas características descritas del acto recíproco Bruni y Zamagni (op.cit.) denominan como *bidireccionalidad* y *condicionalidad incondicional* -ésta última noción introducida por Caillé (1998)-. La reciprocidad expresa otras facetas que la diferencian marcadamente del intercambio mercantil, como ser: a. no implica equivalencia en la contraprestación, sino proporcionalidad<sup>10</sup>; b. el plazo de la contraprestación no está definido explícitamente y, c. no existe obligación de contraprestar.

---

<sup>8</sup> Palabra de raíz griega cuyo significado remite al de felicidad.

<sup>9</sup> Sobre la condicionalidad hablaremos en apartados siguientes.

<sup>10</sup> Ya Aristóteles había hablado de la reciprocidad proporcional como elemento constituyente de las sociedades.

### Los bienes relacionales

A partir de las relaciones interpersonales recíprocas emergen, a su vez, los bienes relacionales. Siguiendo a Bruni (2013) reconocemos entre los autores que desarrollaron inicialmente los análisis referidos a estos bienes a los economistas Benedetto Gui (1987) y Carole Uhlaner (1989), la filósofa Martha Nussbaum (1986), y el sociólogo Pierpaolo Donati (1986). Para Gui y Uhlaner, los bienes relacionales constituyen una realidad que emerge de las relaciones interpersonales recíprocas, pero que se diferencian de éstas. Por su parte, para Nussbaum los bienes relacionales constituyen la relación en sí misma (tal como la amistad). En Donati, los bienes relacionales emergentes de las relaciones pueden modificar los resultados esperados por los agentes. A pesar de las diferencias recogidas en su análisis, Bruni (op.cit.) reconoce como las características básicas de los bienes relacionales a las siguientes: a. la identidad de los agentes participantes es relevante, b. son disfrutados recíprocamente, c. la producción y el consumo se realizan simultáneamente, d. las motivaciones son esenciales en el encuentro, e. se trata de un fenómeno emergente, f. son gratuitos, en tanto no persiguen ningún interés más que la relación en sí misma, y g. es un bien (tiene valor, pero no precio). Según Becchetti et. al., los bienes relacionales “incluyen compañerismo, apoyo emocional, aprobación social, solidaridad, sentido de pertenencia y de experiencia de la propia historia, el deseo de ser amado o reconocido por los demás, etc.” (2008: 4) y son, “en una pequeña escala, producidos por las relaciones familiares y de amistad y, en una gran escala, en diversas formas de eventos sociales (clubes, o encuentros de asociaciones, eventos deportivos en vivo, etc.)” (ibídem).

### La emergencia de una relación económica inter-personal

A partir de los análisis presentados, podemos realizar las siguientes proposiciones preliminares:

- a. Los encuentros entre personas permiten la aparición y sostenimiento de comportamientos gratuitos y recíprocos
- b. De estos encuentros emergen bienes relacionales
- c. Los bienes relacionales pueden modificar las relaciones económicas

Lo último ha sido afirmado por Gui y Sudgen (2005), así como expresado por Donati (1986), para quienes las relaciones interpersonales, tanto dentro como fuera de una relación económica, pueden afectar la performance económica.

A partir de los análisis previos sobre racionalidad no instrumental y relacionalidad, gratuidad, reciprocidad, y bienes relacionales, cabría preguntarnos, en el marco de los análisis de la economía civil: ¿de qué manera los encuentros entre actores económicos en un espacio definido, transforman la relación económica convencional (instrumental y autointeresada), derivándose del encuentro no solamente bienes intangibles, sino también resultados tangibles en términos de las condiciones del intercambio? A tal efecto puede pensarse en precios reducidos o nulos, plazos flexibilizados u otras condiciones de compra-venta extraordinarios que se explicarían por la

pre-existencia de relaciones de amistad, parentesco o de preferencias prosociales<sup>11</sup> por parte de los intervinientes, entre otras. Como casos ilustrativos pueden mencionarse dos experiencias provenientes del mercado del café: 1. el Café de Raíz en México, donde se colocó un cartel de promoción de sus productos, en el que se ofrecían tres precios diferentes, según el tipo de salutación inicial del usuario (pedir simplemente “un café”, implica un precio más caro que solicitar “un café, por favor”)<sup>12</sup>, y 2. las prácticas de café pendiente difundidas en el seno del movimiento del comercio justo, a partir de las cuáles un usuario puede abonar un café que no consumirá, al efecto que sea ofrecido a alguna persona necesitada de un café (que no pueda pagar el mismo). En esta dirección, también nos preguntamos: ¿este tipo de caracteres son el resultado del establecimiento de una relación comercial más humana, centrada en el otro?

Sin embargo, antes de avanzar en el estudio de las relaciones establecidas en un espacio determinado, hemos de preguntarnos acerca de las características del espacio en sí mismo. En ésta dirección, interesa preguntarnos sobre los condicionantes y potencialidades que el contexto presenta a las relaciones allí establecidas.

### **El contexto de mercado y las relaciones interpersonales**

Partiendo del interrogante acerca de por qué las relaciones interpersonales se sostienen como mecanismo de intercambio -cuando podrían realizarse en forma anónima e impersonal-, Kranton se adentra en el análisis de la “incidencia y persistencia del intercambio recíproco” (1996: 830). Para ello, examina la interacción entre los tipos de intercambios impersonales, anónimos, y aquellos interpersonales. De ésta manera, la autora estudia los condicionantes que podrían incorporar unas relaciones a otras (impersonales e interpersonales), a efectos del sostenimiento de una y otra forma de relación.

Las conclusiones que se derivan de su modelo pueden resumirse en las siguientes proposiciones: a. cuanto mayor es el intercambio de mercado, la relación recíproca se torna más difícil de sostener, b. en el tamaño del mercado o de la relación recíproca inicial también se explica la sostenibilidad de unas prácticas o las otras. Así, cuanto mayor es el mercado inicial, éste sobrevive en el espacio, y cuanto mayor es la relación recíproca inicial, ésta sobrevive y, c. a menor sustituibilidad de los bienes intercambiados, mayor es el intercambio de mercado impersonal (op.cit.: 845).

Con los análisis previos, estamos en condiciones de explorar las características de las relaciones establecidas en un espacio específico (el Mercado de Concentración Zonal de la Ciudad de Posadas, Misiones –MCZ-), y las formas en que éste espacio condiciona a las relaciones.

---

<sup>11</sup> En términos generales, las preferencias prosociales son aquellas donde una persona se interesa por el bienestar de otro

<sup>12</sup> Para el primer caso, véase: <https://es.foursquare.com/v/caf%C3%A9-de-ra%C3%ADz/4c5617fb61b5ef3bff2adc42>.

## **De las relaciones instrumentales a la relación inter-personal en el Mercado de Concentración Zonal. Esbozos de una explicación.**

El Mercado de Concentración Zonal de la Ciudad de Posadas, fue inaugurado en el mes de Agosto del año 2012. Su creación y funcionamiento se enmarca en los alcances de la Ley III - N° 10 “Desarrollo, Promoción y Fomento de la Feria Franca y el Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia”, sancionada en el año 2010 con el objetivo de promover la producción y consumo de los productos elaborados en las Ferias Francas de la provincia<sup>13</sup>. En su presentación, el MCZ se define como una experiencia de economía social (a través del comercio justo), al afirmar que:

“Es un mercado de economía solidaria y familiar conformado por organizaciones sociales y productores familiares que, a través del comercio justo, acercan a los consumidores productos sustentados en el trabajo digno, el cuidado de la salud y el medio ambiente promoviendo la agroecología, el consumo responsable y la soberanía alimentaria”<sup>14</sup>

Sin embargo, a pesar de la enunciación presentada, y más allá del acompañamiento a la participación de los productores del mercado en eventos típicos de la economía social en la ciudad de Posadas y en otros lugares de la Provincia<sup>15</sup>, la gestión del espacio asociativo no ha promovido sustancialmente el desarrollo de prácticas que se identificarían propiamente con la economía solidaria.

El MCZ, abre sus puertas de martes a sábado por la mañana; se integra por 94 góndolas (lugares de venta instalados en forma permanente) y algunos puestos móviles añadidos con posterioridad a la inauguración (suman alrededor de 10). En cada góndola venden sus productos elaboradores asociados principalmente (cooperativas o grupos de emprendedores –por ejemplo, emprendedores individuales reunidos por programas públicos provinciales o municipales).

Las góndolas se integran en 4 sectores diferentes:

- Sector Frutihortícola (48 góndolas en total, en dos espacios diferentes), en el que se comercializan frutas y verduras de la zona –lechuga, rúcula, zapallitos de tronco, tomates, entre otras-,
- Sector Varios (26 góndolas), en el cuál se encuentran artesanías en general, -involucrando blanquería, cestería, vitrofusión, muebles, etc.-

---

<sup>13</sup> Las Ferias Francas constituyen espacios de ventas de productos elaborados por agricultores de la provincia. Los lugares donde funcionan suelen ser lugares públicos o privados prestados o cedidos al

efecto. La primera Feria Franca fue inaugurada en la provincia en el año 1995, constituyendo el primer antecedente en el país.

<sup>14</sup> Tomado de: <http://www.mercadoconcentrador.gob.ar/elmercado.php>

<sup>15</sup> Entre estos eventos pueden mencionarse las ferias de economía social organizadas en forma regular, tanto por la Municipalidad de la Ciudad de Posadas, como por el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud del Gobierno de la Provincia de Misiones, denominadas como “Posadas Produce” y “Hecho en Misiones”, respectivamente.

- Sector Pre Elaborados (8 góndolas), con sus puestos de venta de pastas frescas, jugos, comidas caseras, entre otros productos y
- Sector Cárnicos, lácteos y derivados (12 góndolas), sector en el que se ofrecen carne de cerdo y bobino, quesos, huevos y otros.

En algunas de éstas góndolas comercializan sus productos los emprendedores que visitamos a los efectos del trabajo. La información recogida nos permite caracterizar brevemente a los mismos a partir de los siguientes datos:

La edad promedio de los entrevistados es de 43,7 años. Del total de estos, el 78% trabaja en el mercado desde su apertura, y el 55% concurre al lugar todos los días habilitados para la venta.

Respecto al cliente, el 94% reconoce como consumidor más habitual a personas no pertenecientes al MCZ (otros clientes reconocidos son los trabajadores del mercado –empleados y funcionarios- y los productores que venden en el mismo predio).

Además de la información presentada en el párrafo precedente, otros interrogantes abordados en las entrevistas tuvieron por objetivos indagar acerca de la racionalidad de las operaciones realizadas, la emergencia o no de comportamientos gratuitos y recíprocos y de bienes relacionales, y el modo en que éstos afectan los intercambios. A continuación presentamos algunas discusiones preliminares.

#### Las razones del intercambio

A la hora de conocer los motivos que guían la participación de los productores en el MCZ, de ocho emprendedores que hicieron alusión a la cuestión, un 37% destaca la actividad como principal fuente generadora de ingresos dirigidos al sustento familiar, mientras que para el 63% restante resultan un complemento para el sostenimiento del hogar. Esto quiere decir que todos ellos reconocen la importancia primaria de la obtención de ganancias económicas para la permanencia en el MCZ (así como en otros puntos de ventas).

Aun así, poco más del 30% de los mismos emprendedores resaltó otros objetivos que consideran de interés, entre los que podemos subrayar:

a) la satisfacción de trabajar en lo que le gusta (como una condición necesaria aunque, claro está, no suficiente);

b) la satisfacción que genera en el productor percibir el disfrute que su producto genera en sus clientes. En palabras del productor: “el objetivo es tener una salida laboral, y que la gente disfrute de mi producto”<sup>16</sup>;

---

<sup>16</sup> Nota de campo

c) servir al cliente, ser útil. “El objetivo es servir, vender productos que mejoren la salud de la gente, y prestar un servicio al que consuma mi producto, si le sirve tiene sentido lo que hago (...), “segundo es ganar, entonces el objetivo es ganar sirviendo, tener una venta responsable”<sup>17</sup>.

Si bien todos los productores manifestaron, en la dirección señalada, sus objetivos personales, el 75% de ellos admitió que no conoce los objetivos del MCZ pero se mostraron interesados por conocerlos. El documento oficial ampliamente conocido por los emprendedores es el código de convivencia.

### Las condiciones del intercambio

La racionalidad de las transacciones puede ser analizada a la luz del auto-interés y la instrumentalidad o no de las mismas, así como de la emergencia de relaciones gratuitas o recíprocas de la que se deriven bienes relacionales. Estos, a su vez, se espera que modifiquen las condiciones de la compra-venta.

Del análisis de las políticas de precios y condiciones de ventas implementadas por los productores pueden extraerse algunas reflexiones, a partir de la siguiente información:

a. en una primera indagación sobre las políticas de precios, el 72% de los emprendedores alegan no discriminar precios entre sus clientes. Entre las justificaciones expresadas se observan las siguientes:

1. los precios ofrecidos se encuentran ya muy cercanos al costo de producción, lo que no les permite administrar el margen.

2. la discriminación de precios puede impulsar pedidos de igual trato de parte de otros compradores, a quienes no van dirigidas las propuestas (lo que podría suceder si se encuentran presentes los dos compradores en el mismo momento).

Sin embargo, cuando a los mismos emprendedores se les consulta sobre la distinción entre familiares, amigos y clientes conocidos, el 66% de quienes afirmaron no utilizar políticas, reconocen aplicarlas. En palabras de uno de los emprendedores entrevistados:

“En el comercio no hay amistad, no hay pariente, por ello no regalo nada, este es mi trabajo y ellos tienen que entender, lo que sí, puedo hacer más barato”<sup>18</sup>.

Un número menor de emprendedores reconoce aplicar descuentos (o incluso regalos) cuando observan necesidad del comprador, porque “conozco las condiciones en las que están y trato de dar una mano”<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Nota de campo.

<sup>19</sup> Ibidem

Los demás emprendedores que inicialmente expresaron no realizar diferenciaciones en los precios, confirman la postura de mantener el mismo tratamiento de precios a todos los clientes.

Otros vendedores, por su parte, reconocen como política la diferenciación entre precios mayoristas y minoristas, o entienden que sus “mejoras de precios” son una “cuestión comercial”, que se adopta como una estrategia de precios para atraer más clientes o mantener los que ya tiene.

b. Del total de emprendedores que diferencian precios, el 73% ubica a los clientes conocidos como uno de los beneficiarios. Y entre las justificaciones más esbozadas, se encuentra la fidelidad en la continuidad del vínculo (o intento por retenerlo): “Me motiva el hecho de mostrar un agradecimiento por la constancia y la fidelidad”<sup>20</sup>.

Por otra parte, el 20% de los vendedores asegura otorgar beneficios en precios a los clientes desconocidos. Como estrategia se aduce el interés para lograr que el consumidor retorne.

c. En relación a la implementación de políticas sobre formas de pago, la posición de los emprendedores aparece más flexible, a tal punto que el 50% reconoce, en una primera indagación, utilizar políticas de ventas. Asimismo, del total de emprendedores que utilizan alguna política de financiamiento, el 73% acepta el pago en otro momento, mientras que el 27% restante alega aceptar el pago en bienes. Ninguno reconoce, en una primera consulta, al regalo como forma de entrega:

“Regalar no es una venta, es un regalo. Es decir, en todo evento familiar me toca aportar con lo que hago y no cobro eso, pero no lo considero venta”<sup>21</sup>.

Sin embargo, continuando las reflexiones junto a los motivos que guían sus ventas, un emprendedor reconoce: “Soy de la idea que el que entrega, recibe”<sup>22</sup>, mencionando seguidamente anécdotas en las que reconoce los beneficios de un comportamiento recíproco. Sin embargo, prácticas como las descritas fueron relevadas escasamente.

Respecto a la personalidad del comprador, el 18% ofrece condiciones de pago diferenciales a desconocidos, en tanto que el 82% ofrece a clientes conocidos, el 64% a clientes familiares y el 72% a clientes amigos<sup>23</sup>.

“A viejos clientes, familiares y amigos les puedo entregar con la primer cuota, pero a otros clientes les exijo un pago anticipado”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Ibidem

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> En estas posibilidades, los emprendedores elegían más de un tipo de cliente como cliente objetivo de sus propuestas de financiamiento (por lo tanto, los porcentajes se calcularon todos sobre un total de 18 emprendedores).

<sup>24</sup> Nota de campo

Entre los clientes más beneficiados por prácticas comerciales diferenciales parecen encontrarse trabajadores del mercado, a quienes se le ofrecen ciertas ventajas de pago (por ejemplo, abonar a fin de mes, cuando cobran), dado que ellos le brindan los servicios de limpieza, seguridad y otras atenciones diarias en el predio. Uno de los emprendedores destaca que aplica condiciones exclusivas de venta para compañeros del mercado porque “conozco las condiciones en las que están y trato de dar una mano”. A su vez, el mismo emprendedor aclara:

“No espero que tengan la misma intención para conmigo porque mi producto es caro y no es de primera necesidad, por lo que si me compran es para adornar su casa o hacer un regalo, sin embargo yo algo tengo que comer y compro igual, aunque compro acá porque de paso doy una mano a los compañeros”<sup>25</sup>

### **Sobre nuevas racionalidades, gratuidad-reciprocidad, bienes relacionales y los condicionantes del mercado**

La emergencia de una nueva racionalidad del estilo de la *racionalidad del nosotros* de Hollis, o de la *relacionalidad* de Bruni no parecen emerger en los intercambios en los mercados. En nuestras visitas al MCZ no relevamos comportamientos que permitan inferir el establecimiento de relaciones interpersonales entre compradores y vendedores, ni tampoco el establecimiento de comportamientos recíprocos desinteresados con carácter recurrentes. Los regalos aparecen ocasionalmente, y no son percibidos como parte de una transacción comercial.

Algunas observaciones que permiten dirigir nuestras reflexiones en tal dirección se relacionan con los siguientes hechos -referidos supra-:

a. El regalo no forma parte de las consideraciones comerciales, en tanto que la lógica del intercambio instrumental se presenta en la gran mayoría de las operaciones.

b. La mayoría de las condiciones diferenciales de ventas se aplican a clientes conocidos, por sobre clientes familiares y amigos. Si bien, sobre clientes desconocidos no se reconocen prácticamente beneficios, las políticas de ventas aplicadas sobre los demás se destacan principalmente como parte de estrategias comerciales (como por ejemplo, retener clientes), antes que como reacciones a motivaciones intrínsecas pro-sociales, o normas sociales o morales. En ésta dirección, la reciprocidad expresada por algunos emprendedores parece obedecer a un juego estratégico del tipo de la reciprocidad de los torneos de Axelrod (1984)<sup>26</sup>, antes que a la reciprocidad condicionalidad-incondicional de Zamagni y Bruni.

---

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> En sus conocidos torneos por computadoras (fueron realizados dos de ellos), Axelrod solicitó a una serie de interesados participar de una competencia que postulara estrategias ganadoras en un contexto del dilema del prisionero. En ambos torneos, la reciprocidad directa (del tipo “tit for tat”) propuesta por Anatol Rapoport, resultó la ganadora. Ésta estrategia postula el siguiente comportamiento: en la primero movida cooperar, y en las siguientes jugar lo mismo que ha

c. Los casos en los que la reciprocidad aparece más desligada de comportamientos estratégicamente interesados, son aquellos en los que la estabilidad de la relación se encuentra en alguna medida garantizada. Las relaciones entre productores entre sí, y productores y empleados del mercado obedecen a éste tipo de racionalidad.

d. El contexto de competencia en el que operan los emprendedores limita las políticas de ventas en al menos las siguientes direcciones:

1. Trabajan con costos y precios que en muchos casos consideran dados, lo que les imponen márgenes pequeños cuya reducción resulta dificultosa.

2. La concurrencia de compradores inhibe ciertas prácticas que beneficiarían a algunos de ellos y no a otros, y que el vendedor no desea generalizar.

### **A modo de conclusión: desafíos para una economía inter-personal**

Las relaciones de mercado, auto-interesadas y de tipo instrumental, parecen encontrarse fuertemente arraigadas en los intercambios analizados. En primer lugar, la separación de las relaciones mercantiles de todo otra forma relacional (el conocido “negocios son negocios”), tan discutidos por autores como Karl Polanyi (que puede ilustrarse con la siguiente frase del autor: “el mercado avanza sobre la desertificación de la sociedad”) dificulta a los emprendedores, bien la emergencia de motivaciones prosociales, bien la internalización de normas morales o sociales.

Sin embargo, esto no significa que los vendedores no sean sensibles a ciertas normas o valores, y la trasladen a sus relaciones comerciales. Ello se observa en el reconocimiento mayoritario de la importancia del contacto previo con el cliente, en las ayudas en circunstancias de necesidad que se reconocen a los trabajadores del MCZ, y en los regalos o rebajas realizados a personas de escasos recursos.

Con todo, respecto a las relaciones de gratuidad y reciprocidad, y los bienes relacionales, los encuentros de mercado no parecen impactar sensiblemente en las condiciones del intercambio. A las debilidades de estos vínculos respecto al interés comercial ha de sumarse las restricciones del mercado. Más allá de las limitaciones observadas, es necesario destacar, junto a los análisis de Kranton (1996), que la característica de la naturaleza reconocida en las actividades del MCZ (aun cuando en su presentación como espacio comercial aparezca promoviendo actividades de la economía social) resultan reforzar la idea de un espacio de ventas para mejorar los ingresos de los emprendedores, a partir del típico juego de mercado. La intención de conformarse con la lógica propia de la economía social no se ve plasmada en las acciones de gestión del

---

jugado el oponente. Desde la teoría de la economía civil éste comportamiento recíproco se reconoce como auto-interesado, desde el momento que el incentivo a reciprocitar se encuentra en los mayores beneficios esperados del flujo futuro de pagos que se derivan de tal comportamiento.

mercado, en cuanto no se dan a conocer los objetivos del mismo, no se promueve la cultura de la cooperación ni del comercio justo y el consumo responsable, ni se presentan alternativas prácticas que signifiquen experiencias de intercambio solidario.

Entre los desafíos que se encuentran para el desarrollo de una economía interpersonal, que promueva la emergencia de bienes relacionales, que a su vez impacten en el contenido de las relaciones de mercado, pueden mencionarse tanto la promoción por parte del MCZ de estrategias de compras solidarias y la difusión de los beneficios del tipo de vínculo comercial interpersonal, a partir de la internalización de motivaciones y valores prosociales, que sean acompañados de diseños institucionales adecuados a la cooperación.

### **Bibliografía**

Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.

Bruni, L. (2006). Hacia una racionalidad económica "capaz de comunión", en *Humanizar la economía. Reflexiones sobre la "Economía de Comunión"*, Ciudad Nueva, Buenos Aires.

Bruni, L. Relational Goods. A new tool for and old issue. *Estudos Contemporâneos da Subjetividade*, Vol. 3, Número 2, 2013.

Bruni, L. y Zamagni, S. (2007). *Economía civil. Eficiencia, equidad, felicidad pública*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Bruni, L. y Zamagni, S. (2007). Persona y comunión: herramientas para la refundación relacional del discurso económico, en *Persona y comunión. Por una refundación del discurso económico*, Bruni y Zamagni (comp.), Editorial Ciudad Nueva, Buenos Aires.

Kranton, R. "Reciprocal Exchange: A Self-Sustaining System", *The American Economic Review*, Vol. 86, No. 4. 1996

POLANYI, K. (2001). *La Gran Transformación*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Williamson, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Macmillan, London.

## La producción de la Maquinaria Agrícola Argentina en la post-convertibilidad. Una aproximación descriptiva a la conducta innovativa de sus actores empresariales

Arturo Federico Magri<sup>1</sup>  
José Ignacio Vigil<sup>2</sup>

### 1. Introducción

Con posterioridad al año 2001 Argentina propuso un giro heterodoxo en su política económica hacia un intento de "reindustrialización" complementado con específicas políticas sectoriales y regionales. Entre las sectoriales destacó la destinada a la metalmecánica, que se convirtió en un sector industrial estratégico y representativo del giro heterodoxo propuesto, y entre las políticas regionales destacó el fomento a las PyMES y las aglomeraciones industriales (o los complejos productivos territoriales, o grupos asociativos, o sistemas productivos locales, usualmente tratados de forma indistinta) que mostraron una explosión de apoyo por medio de programas nacionales (ver Naclerio & Trucco, 2015). Esas políticas regionales y sectoriales vieron su encuentro en una región argentina que concentra gran parte de la producción de Maquinaria Agrícola (MA), localizada en la zona central de Argentina, en el sur oeste de la provincia de Santa Fe, este de Córdoba y norte de Buenos Aires.

Ahora bien, en los últimos años emergieron una gran cantidad de trabajos que han intentado analizar el *performance* de la producción de maquinaria agrícola argentina (ej. Albornoz, Anlló, & Bisang, 2010; CIECTI, 2013; Langard, 2014; Moltoni & Gorenstein, 2010; Narodowski, 2007; Sabel, Hybel, Lengyel, & Lattanzi, 2006). Muchos de esos trabajos han estado marcados por abordajes teóricos vinculados a las ventajas de los *entornos institucionales* de soporte a las pymes (organizaciones de I+D, fundaciones empresariales, etc.) que permitirían la conformación de proyectos de adquisición de conocimientos y generación de innovación y mejoras; argumentos que están en la base de toda la teoría de los sistemas regionales de innovación. Otros han resaltado las ventajas de la conformación de *alianzas estratégicas y colaborativas* entre empresas a nivel local, como aspecto clave en la generación de innovaciones colectivas e individuales que permiten la obtención de competitividad. El argumento central ha sido que la cercanía y el enraizamiento local empresarial sumado a una adecuada infraestructura institucional son un potencial de competitividad y crecimiento, pero sobre todo, de desarrollo, desde que se sostiene que la proximidad favorece la confianza y la reflexividad, reduce los costos de transacción y comunicación y facilita el derrame de conocimientos y

<sup>1</sup>Universidad Nacional del Litoral - [arturo.magri@gmail.com](mailto:arturo.magri@gmail.com)

<sup>2</sup>Universidad Nacional del Litoral - [jvigil@fce.unl.edu.ar](mailto:jvigil@fce.unl.edu.ar)

tecnología, y permite y facilita la generación de una oferta de servicios especializados e instituciones a la comunidad de profesionales y de negocios. Casi todos estos han sido argumentos fuertes en muchas vertientes de la geografía económica y la economía regional, tanto en las versiones neoclásicas, la de la nueva geografía económica, las provenientes del *management*, las institucionalistas, las regionalistas evolucionistas e incluso algunas vertientes latinoamericanas más heterodoxas (Vigil, 2013, 2015).

Sin embargo, sostendremos que si bien esos son argumentos interesantes y necesarios, no alcanzan para explicar el comportamiento y performance de la producción de maquinaria agrícola argentina en los últimos 10-15 años. En debate con las posturas anteriores, creemos que –aunque hubo avances- la región de la producción de maquinaria agrícola tuvo una **dinámica de comportamiento innovativo débil, poco apoyo institucional local virtuoso (no cooptado) y escaso potencial de desarrollo regional.**

Para mostrar esas debilidades proponemos un abordaje empírico que nos permita obtener un panorama de las estrategias de innovación, individuales y conjuntas, de los actores económicos e institucionales, intentando responder a preguntas como: ¿sobre qué tipo de mejoras (individuales y colectivas) han actuado los programas/políticas públicas en el sector de la maquinaria agrícola? o bien, y a modo de disparador para la discusión, ¿podría pensarse que las innovaciones empresariales han sido suficientes para dinamizar la región y el sector de la producción de maquinaria agrícola en la argentina de la post-convertibilidad?

Entendiendo que no daremos aquí respuesta a todos esos interrogantes en profundidad, aun así proponemos una aproximación descriptiva de la conducta innovativa de los actores empresariales de la MA a partir de los resultados de un relevamiento y análisis sobre la región de la maquinaria agrícola de **a)** los programas (políticas) de fomento a la innovación y competitividad directamente vinculadas a la región en el período 2001-2015; **b)** de los *impactos* de dichos programas de innovación y competitividad en lo que refiere a tipo de innovaciones generadas (a nivel empresarial individual y colectivo: ej.: el tipo de actores empresariales beneficiados, tamaños, tipo de incorporación de tecnología producida, el monto de las inversiones, la forma de financiamiento y los objetivos de la innovación).

## **2. El contexto sectorial reciente y el foco en la innovación de la política pública**

Es importante, para dimensionar el papel de las conductas mayor o menormente innovativas, situar algunos aspectos básicos del sector de producción de MA y de su reciente trayectoria histórica, mismos que podrán servir para el análisis posterior en nuestra argumentación.

Según datos estimados por la Unión Industrial Argentina, para 2008 la actividad metalmecánica sumaba unos 23.000 establecimientos industriales, con una producción estimada cercana a los USD 22.000 millones anuales, representando alrededor del 13% del PBI industrial; dentro de ella, el subsector

bienes de capital contiene unas 3.800 firmas, con una estimación de USD 4.200 millones anuales de producción. A su vez, según estimaciones de analistas la producción doméstica del sector de MA llegó a representar un VBP de USD 844.600 millones (el 21% de los bienes de capital)(Albornoz et al., 2010, p. 14). En términos generales, este subsector se compone, según analistas, en su mayoría de empresas PyMEs nacionales con un promedio de 30 años de antigüedad que pueden agruparse en tres tipos: uno de grandes empresas (alrededor de 20), con más de 100 empleados, que representa el 40% de la facturación total; uno de medianas empresas (alrededor de 80) con entre 25 y 100 empleados y representando un 25% de la facturación; y un tercer grupo de empresas de menos de 25 empleados y el 35% de la facturación restante. A su vez, el sector contiene un pequeño grupo de filiales de empresas trasnacionales (Albornoz et al., 2010, p. 14).

A su vez, la producción de MA puede localizarse a priori en la zona central de Argentina, en la provincia de Santa Fe, este de Córdoba y norte de Buenos Aires (ver Figura 1), dada la concentración de firmas especializadas en la producción de MA que allí puede verificarse (Vigil & Fernández, 2011)<sup>3</sup>. Numerosos documentos oficiales y análisis sobre la temática tienden a localizar una mayor concentración de empresas terminales y un mayor dinamismo institucional (cámaras empresariales, fundaciones, centros industriales, agencias de desarrollo, etc.) alrededor de un núcleo estratégico de localidades del Sur Oeste de Santa Fe (ver círculo) que suele identificarse como el epicentro de la cadena de valor de la producción de MA en Argentina (c.f. C.E.C.M.A., 2006). En esa *macro región* se destaca mayormente la presencia de empresas productoras de: i) sembradoras, pulverizadoras y ii) empresas productoras de implementos agrícolas (agropartes). En estos dos subsectores la producción nacional es más importante que la extranjera en la satisfacción de la demanda interna y en la composición de la estructura productiva. Por su parte, la fabricación de iii) cosechadoras y iv) tractores (subgrupos más complejos) es mucho menor en cantidad de empresas. En estos dos últimos subsectores aparece un amplio dominio relativo de empresas extranjeras: por ejemplo, en el caso de las cosechadoras, hasta 1995 había 18 productores argentinos que satisfacían cerca del 95% de la demanda interna, y para 2006 había sólo tres firmas nacionales que representaban cerca del 18% de la oferta nacional (el 82% restante correspondía a empresas multinacionales). Para el caso de tractores, existen solo 4 empresas nacionales que representan el 15% de la producción, mientras que el 85% restante corresponde a empresas extranjeras (Donoso, 2007; Hybel, 2006)<sup>4</sup>.

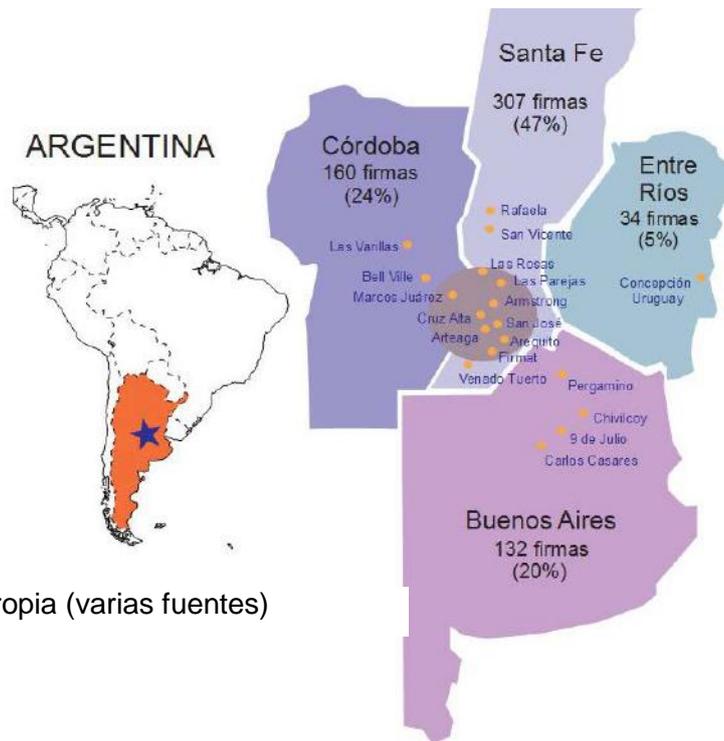
Finalmente, el proceso de producción de MA (ver Figura 2) comprende generalmente dos etapas: por un lado, el corte, estampado y plegado de materias primas siderúrgicas, y por otro, el ensamblado de piezas y componentes. La región de MA se caracteriza por albergar ambas etapas. Allí se ubican las empresas terminales más grandes (producción y/o ensamble de

<sup>3</sup> La totalidad de las empresas de MA se distribuye aproximadamente de la siguiente manera: 5 % en Entre Ríos (34 firmas), 24% en Córdoba (160 firmas), 20% en Buenos Aires (132 firmas), y 47% en Santa Fe (307 firmas).

<sup>4</sup> Para 2004 y 2005 *John Deere* lideraba el mercado argentino con 37% del total de ventas, *AGCO/Allis* representaba el 22%, *Case New Holland* el 22%, y *Claas* el 1%.

bienes finales: sembradoras, pulverizadoras y otras maquinarias para aplicar defensivos y fertilizantes), y las proveedoras de agropartes más significativas. Se localizan también una gran cantidad de talleres, tornerías y empresas vinculadas al proceso de fundición. Sin embargo, la provisión de componentes estándar, conjuntos y subconjuntos está repartida espacialmente y un porcentaje importante (ej. siderurgia) está localizado fuera de la región de MA con una provisión altamente concentrada. La cadena de producción se completa con el proceso de comercialización, compra (productores agropecuarios, contratistas y/o propietarios) y post venta (reposición).

Figura 1: ubicación de las principales localidades productoras de Maquinaria Agrícola en Argentina y el núcleo estratégico de concentración de firmas e instituciones (círculo)



Fuente: Elaboración propia (varias fuentes)

Figura 1: Cadena de valor de la maquinaria agrícola y agropartes y distribución territorial



Fuente: Elaboración propia

Este sector y esta región fueron estimulados desde el Estado nacional en el marco de una estrategia de desarrollo más amplia. Brevemente, a la salida de la crisis político-económica de 2001 que marcó el fin de la convertibilidad, se delineó hacia 2002-03 una nueva configuración macroeconómica cuyos ejes característicos pasaron, por un lado, por reactivar la economía a través del componente de consumo interno de la demanda agregada, y por otro, por un ensayo de reindustrialización por sustitución de importaciones. En el frente externo, acompañaba a estos lineamientos un tipo de cambio devaluado, que hizo las veces de cortina protectora para la producción nacional industrial, a la vez que mejoraba la relación costos-ingresos de los sectores exportadores. En suma, el norte pasaba por valorizar al sector productivo por sobre el financiero y el de servicios, en contraste con el modelo de crecimiento previo a la crisis. Este giro de la política fue expresado en varios documentos y programas oficiales (MEyFP, 2011; MI, 2011; MPFIPS, 2004).

Sin embargo, en paralelo a esta reactivación de la demanda agregada, seguida de un interesante impulso exportador<sup>5</sup>, coexistían elementos estructurales producto de la reforma de la década precedente, asociados fundamentalmente a la transnacionalización del capital y el impulso a las inversiones financieras en detrimento del aparato industrial. En una propuesta que puede caracterizarse como de desconcentración y diversificación, el nuevo formato macroeconómico cifró su desarrollo a nivel territorial y sectorial en la tríada industria, PyMEs y regiones, que apuntó a intentar sostener un proceso de modernización tecnológica y de construcción de competitividad apuntado ya no sólo por inversiones extranjeras, sino –fundamentalmente– por el mercado interno y el desarrollo del capital local.

En este nuevo ensamble económico, entonces, cobraron importancia estratégica aquellos sectores cuya producción tuviese potencial exportador y posibilidades de encadenamientos, de entre los cuales la producción de maquinaria agrícola fue visualizada como positivamente representativa. Florecieron, bajo este enfoque, los programas de política que pusieran el acento en los *sistemas productivos locales* y en las posibilidades de explotar la innovación como motor del cambio estructural, en una economía que ya se encontraba camino arriba en el ciclo económico. Un objetivo central de las políticas había sido la generación de mejoras al interior y entre las empresas, y se desplegaron en este sentido una serie de herramientas financieras con el fin de fomentar el comportamiento competitivo e innovador de las mismas. Más aun, se apuntó la creación de instituciones locales de apoyo al sector empresarial local, siendo la MA una de las primeras beneficiarias de esta iniciativa de la postconvertibilidad.

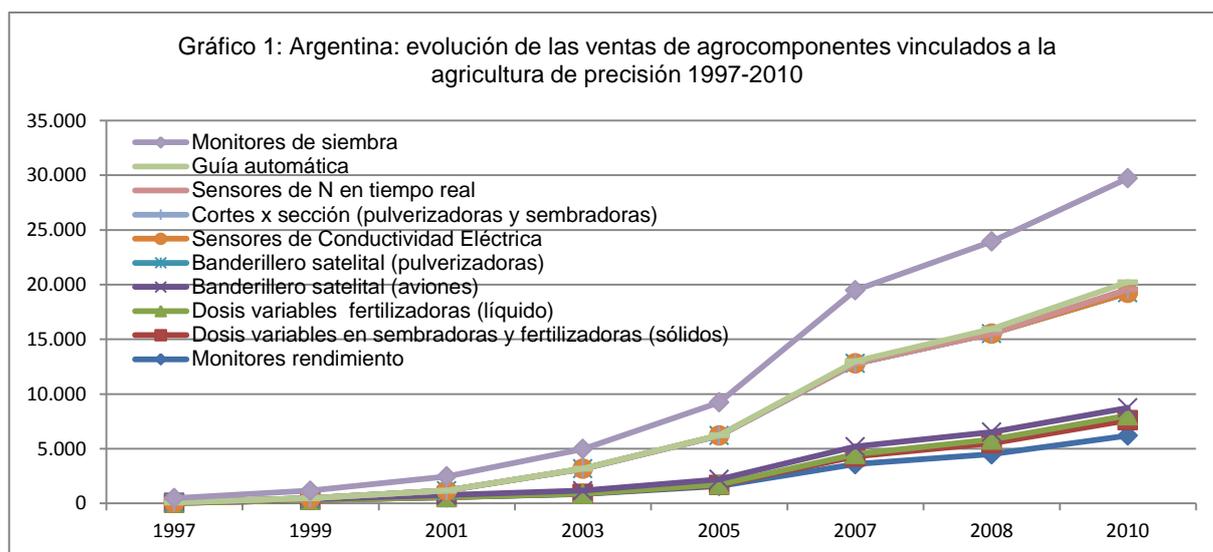
Tabla 1: Listado de políticas sectoriales y regionales con eje en la innovación empresarial

Política Sectorial	Objetivos	Acciones más importantes
Foro Nacional de la Competitividad	Desarrolla estrategias de <i>acción conjuntas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fijó un norte para las acciones del sector</li> </ul>

<sup>5</sup> Tanto de *commodities* como de manufacturas.

<b>de la Maquinaria Agrícola</b>	<i>para la innovación</i> para mejorar el performance económico del sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dio el puntapié inicial para la articulación de los intereses del sector</li> <li>• Incluyó una variada gama de instituciones públicas y privadas de diferentes niveles o geografías institucionales (nacionales, regionales, locales), firmas e incluso sindicatos</li> </ul>
<b>Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)</b>	Dar soporte a la <i>modernización tecnológica</i> del sector privado, actuó en un doble rol	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MA como área prioritaria para financiar investigación y formación de recursos humanos (a través de FONCYT)</li> <li>• Para incentivar la producción de MA, asignó financiamiento para PyMES entre los que figuraba los de clúster y distritos industriales (vía FONTAR)</li> </ul>
<b>Acuerdos bilaterales de exportación con el gobierno de Venezuela</b>	Introducir la producción nacional al mercado venezolano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los acuerdos se basaron en asistencia técnica relacionada al paquete tecnológico de la ventana de oportunidades, en el marco de un programa para la Soberanía y Seguridad Alimentaria en Venezuela.</li> <li>• Venezuela se comprometió a comprar U\$S 500 millones en MA argentina durante 2005/6 y 2011</li> </ul>
<b>Programas varios de promoción de exportaciones</b>	Preparar un grupo de firmas para externalizar su producción y aumentar la oferta exportable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con-Sur: Consorcio de Exportación</li> <li>• Agro Showroom: feria inversa de exportaciones con epicentro en el SOSF en 2006</li> </ul>
<b>INTA</b>	Incentivar las exportaciones de MA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exploración y generación de posibles nichos de exportación para colocar los productos de la MA usando como carta de presentación al paquete tecnológico del agro argentino y el know-how local</li> </ul>

De la mano de un nuevo esquema macroeconómico desde 2002, y en paralelo a la paulatina consolidación de un nuevo paquete técnico y organizativo en el agro pampeano (Anlló, Bisang, & Salvatierra, 2010; Bisang, 2007) entre otros factores extra-sectoriales (o supra-sectoriales) (ver Vigil & Magri, 2015), el mercado nacional de la maquinaria agrícola mostró una dinámica inicial de recuperación particularmente positiva. Una de las dimensiones en las que se manifestó esta trayectoria fue la venta creciente de implementos de la agricultura de precisión (Gráfico 1), característica entre otras de un paquete técnico que demandaba al sector productor de agromaqunaria reconvertirse de *productores de "fierros"/metalmecánica* a *fabricantes de dispositivos que sean vehículo de las nuevas tecnologías*. Sin embargo, la ventana de oportunidad que parecía abrirse para la producción de MA en ese nuevo contexto macroeconómico, tuvo algunos sinsabores en sus dinámicas innovativas.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INTA Manfredi

### 3. Una breve aproximación a la dinámica de innovaciones en la región de la producción de maquinaria Agrícola Argentina 2001-2010

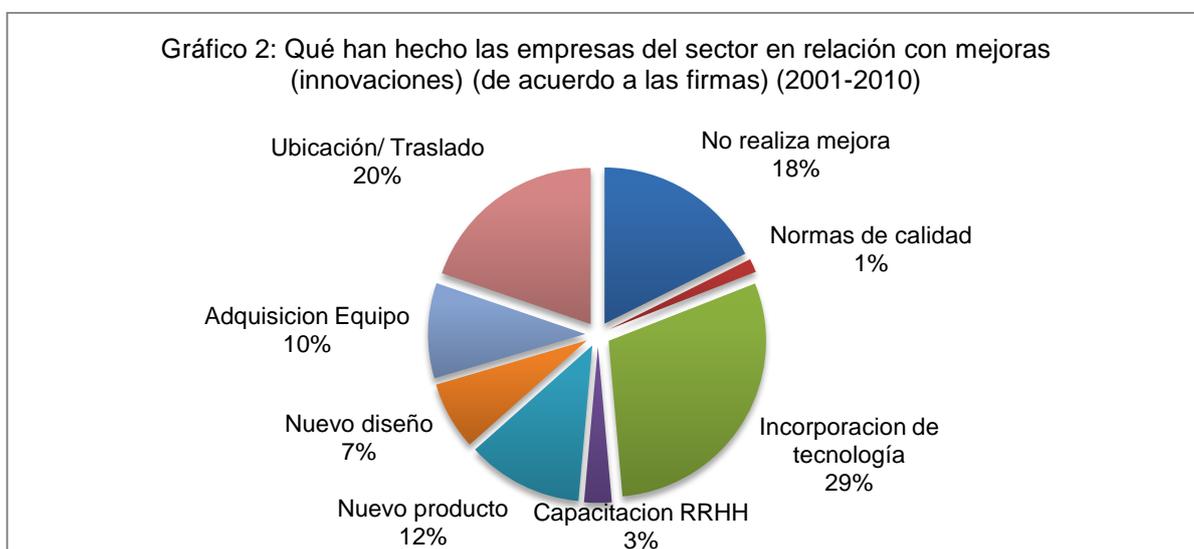
¿Cómo fueron las *conductas innovativas* del sector de la producción de MA argentina? Con pretensión de comenzar a conceptualizar y entender estos caracteres, referidos a las ideas de *innovación* (Albornoz, 2009) y de *conducta innovativa* (Yoguel & Boscherini, 2001)<sup>6</sup>, mostramos un conjunto inicial de indicadores y situaciones relevadas para el sector de la producción de MA en relación con el período 2001-2010<sup>7</sup>. El primer momento de este ejercicio consiste en observar por qué estos indicadores han tenido comportamientos en favor o contrarios a lo que constituiría una conducta innovativa positiva de las firmas. El segundo momento requiere explicitar la cadena de razonamientos que llevan a identificar estas situaciones como dimensiones que hacen a la competitividad de las empresas y/o al escaso grado de virtuosismo de los arreglos institucionales del sistema local.

Obsérvese, en primer término, el gráfico 2. Si bien casi un 30% invocahaber incorporado tecnología, la primera lectura tal vez conduce más bien a notar que el 18% de las empresas lisa y llanamente no realizó mejoras en los últimos

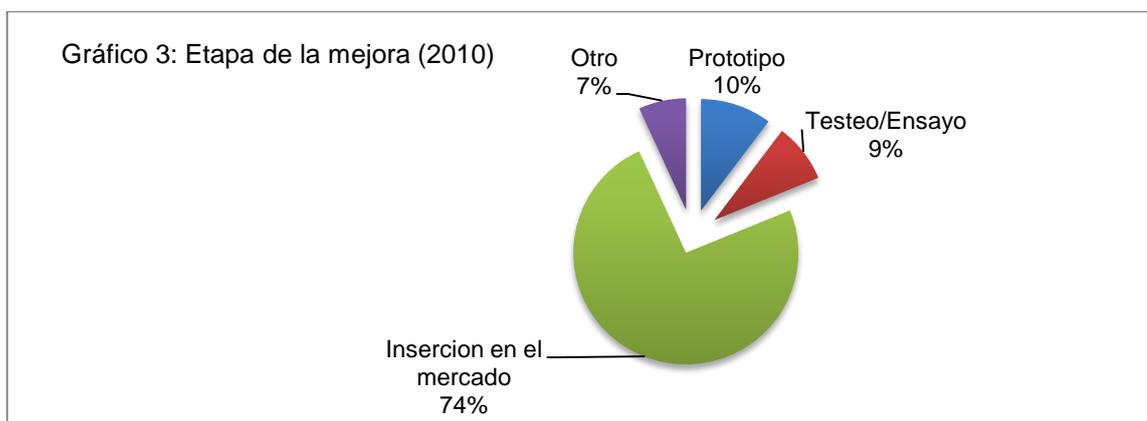
<sup>6</sup>Entendida como “la potencialidad de los agentes para transformar conocimientos genéricos en específicos a partir de sus stocks de competencias y de su acumulación dinámica, la que involucra aprendizajes formales e informales tanto de tipo codificado como tácito (Ernst yLundvall 1997, Lall 1992, Yoguel y Boscherini 1996). El stock de competencias es entendido como el conjunto de conocimientos, rutinas y habilidades tecnológicas y organizativas - formales e informales - que tienen las firmas para llevar a cabo los desarrollos mencionados. Estas competencias no se reducen a información y equipos sino que incluyen también un conjunto de capacidades organizativas, patrones de conducta y rutinas que influyen en el proceso de toma de decisiones y en la conducta innovativa de las firmas”.

<sup>7</sup> El relevamiento –para esta parte de la investigación- consistió en encuestas presenciales a 70 empresas de la región productora de maquinarias agrícolas durante 2009 y 2010 principalmente (aunque no únicamente) en las localidades de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas (Santa Fe), y Marcos Juárez y Bell Ville (Córdoba), comprendiendo tanto a empresas PyMES y MiPyMES, y tanto ensambladoras/productoras de maquinarias agrícolas como productoras de agropartes o implementos agrícolas y proveedoras de componentes.

años, y que sólo un 1% ha incorporado durante el período considernormas de calidad a su producción (como un indicador de realización de mejoras en la etapa de proceso). Más aun, el resto de las mejoras también esconden variadas tonalidades. La “relocalización”, por caso, suele implicar bajo ciertas circunstancias la introducción de una planta nueva. Sin embargo, para este tipo de mejora, que da cuenta de un 20% del total, para la mayoría de los casos vistos implica sólo una relocalización de la planta de producción fuera del casco urbano hacia alguna zona denominada como “parque industrial” o similar, mientras la oficina comercial suele mantenerse alrededor del casco urbano. Por otro lado, las referencias a “nuevo diseño” y/o “nuevo producto” deben matizarse. En las entrevistas complementarias al análisis cuantitativo, suele aparecer que en la mayoría de los casos se refieren a *copia y adaptación* de productos y mecanismos de producción de otras empresas. A su vez, de ese puñado de empresas “innovadoras” debe notarse que un 26% aun no había finalizado el ciclo de la incorporación de la innovación (Gráfico 3).

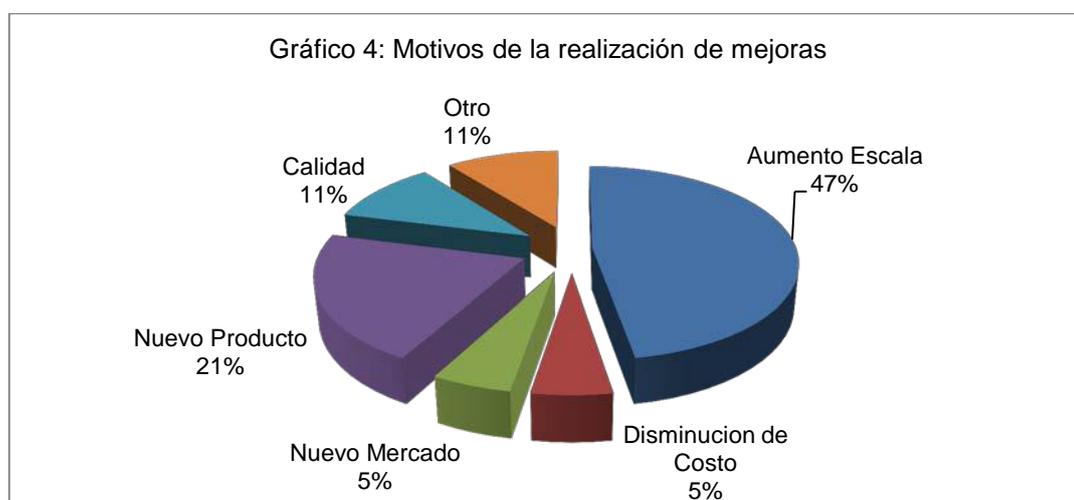


Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2010)

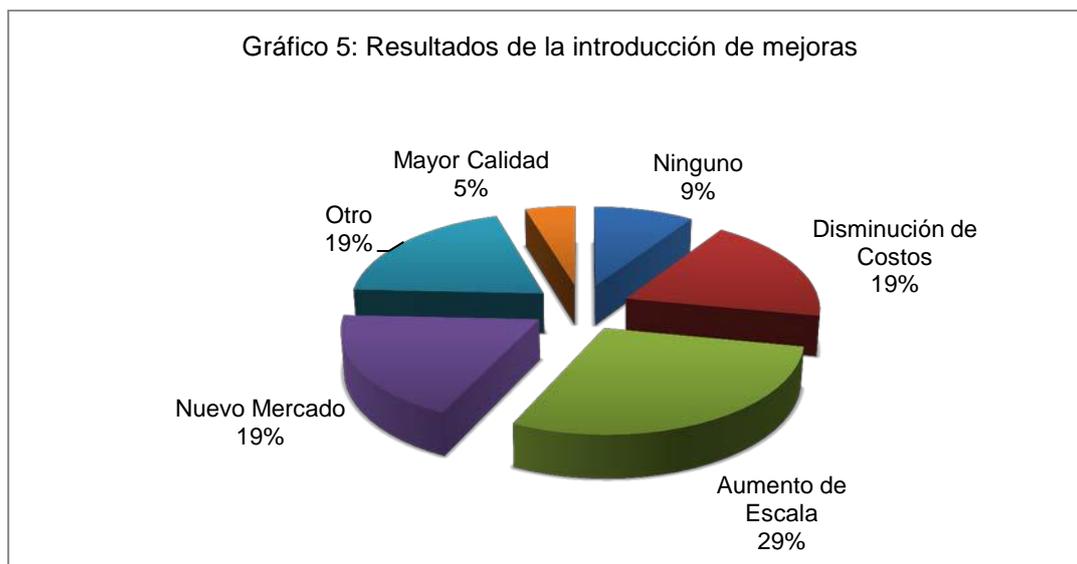


Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2010)

Téngase en cuenta, por otro lado, que no todas las mejoras presentan similar impacto en las competencias de las firmas, en sus procesos de aprendizaje, y en sus niveles de eficiencia internos. En este sentido, nos preguntamos ¿cuáles fueron, entre las firmas, los motivos para encarar la realización de mejoras? Un 47% de las acciones por parte de las firmas tenía como objetivo aumentar la escala de producción, presumiblemente fruto de las políticas por el lado de la demanda que había impulsado el Estado nacional sobre todo en la primera mitad de la década 2001-2010 (Gráfico 4). Por otra parte, los resultados expresados acerca de los procesos de mejora ofrecen a primera vista un panorama relativamente equilibrado, si bien al fin y al cabo casi un 10% de las empresas manifestó no alcanzar resultado alguno y sólo un 5% adujo haber mejorado la calidad del producto ofrecido como consecuencia de las mejoras (Gráfico 5).



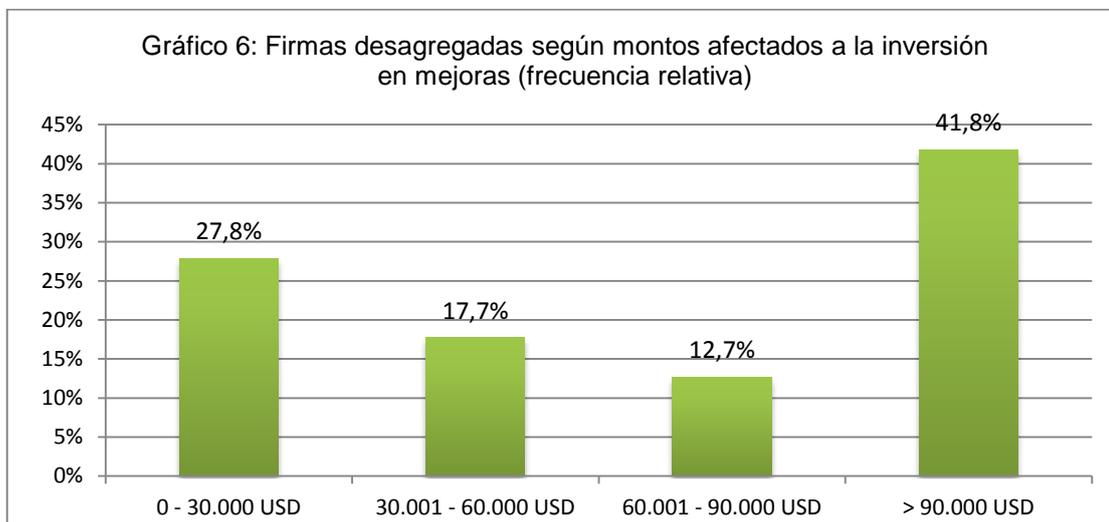
Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2010)



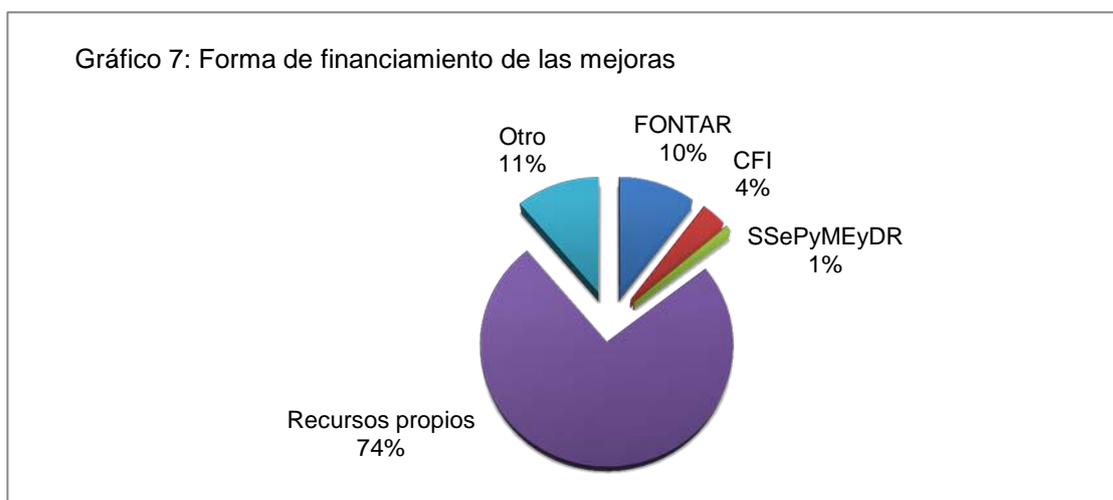
Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2010)

En cuanto al capital invertido en mejoras, más de un 40% de las firmas encuestadas dedicaron montos superiores a los U\$S 90.000, siendo ésta la categoría de mayor frecuencia sobre el total (Gráfico 6). Lo dicho hablaría de esfuerzos de inversión que en principio no son meramente “lavados de cara”.

Sin embargo, es notable que, de acuerdo a la encuesta, las empresas no suelen utilizar asistencia financiera para innovar, incluso de las empresas dentro del programa de apoyo a clúster empresarial de la MA (que usan FONTAR). Concretamente, sólo un 15% utiliza crédito estatal (FONTAR, CFI, SSePyMEyDR), mientras que *tres cuartas partes* de la muestra financia sus inversiones en mejoras con recursos propios (Gráfico 7).



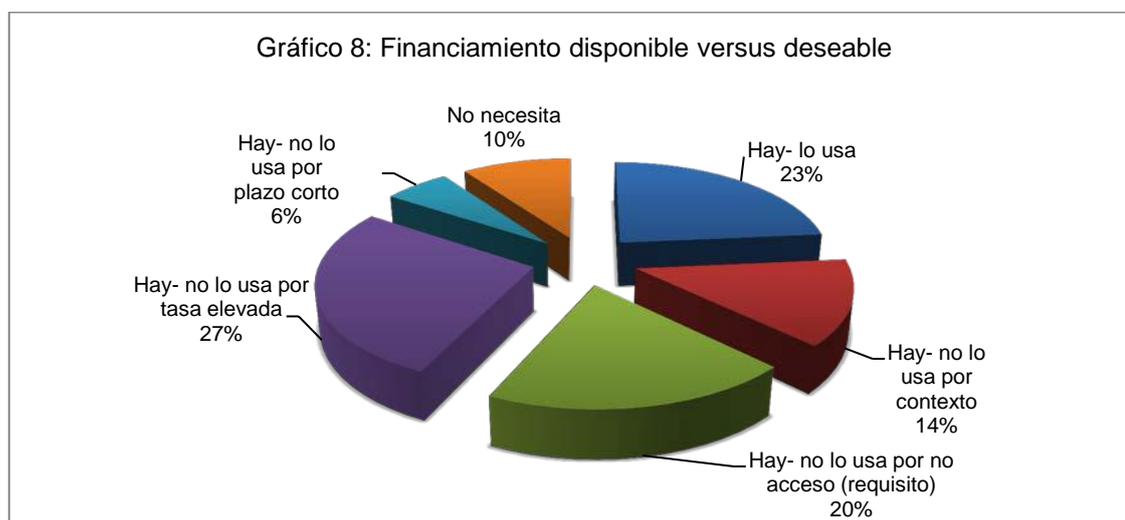
Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2010)



Fuente: elaboración propia en base a encuestas (2009-2010)

Dada la amplia disponibilidad de fondos estatales para promover mejoras tecnológicas e innovación en general, acompañada incluso por programas para institucionalizar la vinculación Estado-privados, cabe hacerse la pregunta respecto de por qué las empresas financiaron las inversiones a pulmón. Como expone el Gráfico 8, en total un 33% de la muestra ha argumentado no utilizar los instrumentos disponibles por razones que hacen a los propios programas (tasas demasiado altas, plazos demasiado cortos); sumándole a esta cifra a quienes declararon no acceder por no cumplir con los requisitos, nos encontramos con que un 53% de las firmas no utilizaron los distintos

programas por problemas en la relación con el instrumento financiero. En contraste, sólo un 24% expresó que existía financiamiento a su alcance y que efectivamente lo utilizaba, mientras un 10% dijo que “no lo necesitaba”. Lo expuesto llama a problematizar la idea de “promoción” en su dimensión de disponibilidad financiera, en la medida en que los instrumentos desplegados evidentemente no consiguieron tener, durante el período analizado, una bajada exitosa en el territorio.



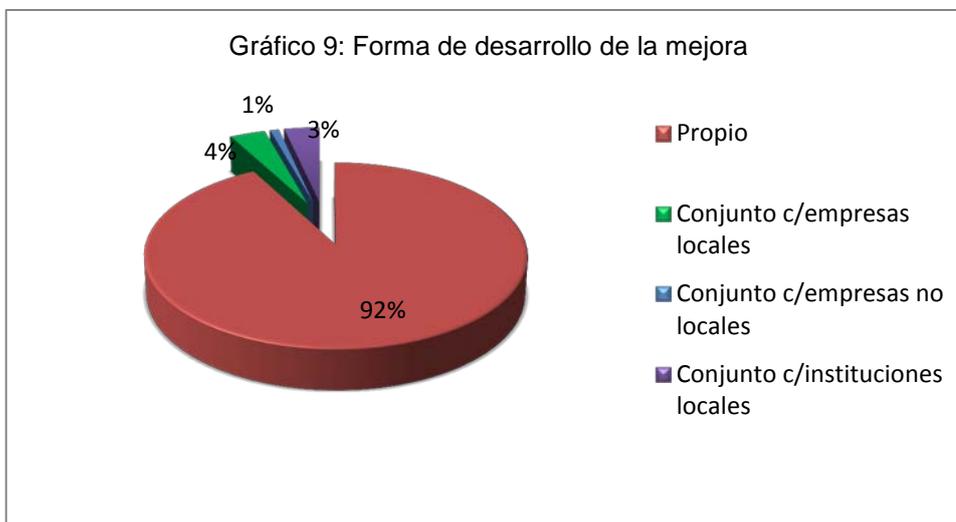
#### 4. Algunas consideraciones finales

En la introducción nos proponíamos mostrar que la conducta innovativa relacionada a la producción de maquinaria agrícola, en el marco de una región argentina de importancia sectorial particular, había sido débil durante la primera década de la posconvertibilidad. Este fenómeno cobraba importancia por el tipo de macroeconomía que se había configurado luego del 2001, y por la tónica que habían tomado las distintas políticas de promoción industrial desplegadas en consonancia con la macro.

El primer punto que cabe reconsiderar pasa por preguntarse hasta qué punto fue “mucho o poca” innovación la que pudimos observar. Si bien todo punto de referencia para determinarlo llevará consigo el criterio propio de cada investigador, lo cierto es que desde la perspectiva estatal hubo un direccionamiento de recursos y esfuerzo institucional cuya efectividad fue, a primera vista, limitada. En este sentido, un monitoreo más celoso de los programas podría haber colaborado a una mejor calibración de los mismos. Este punto ya fue discutido previamente (Vigil & Magri, 2015).

Por otra parte, el desarrollo de la ponencia y el soporte teórico regionalista de los programas amerita realizarse una última pregunta respecto de la manera en que fueron realizadas las mejoras que efectivamente tuvieron lugar. Lo cierto es que prevalecieron ampliamente en la muestra los desarrollos a nivel intrafirma (Figura 9), con poca o virtualmente nula colaboración entre empresas para el desarrollo de las mejoras que son objeto de estudio de este trabajo. En este sentido, debe hacerse un fuerte reparo, más allá de la omnipresente importancia asignada a los ambientes locales para el desarrollo de conductas

innovativas, en que la producción de maquinaria agrícola que tiene lugar en las localidades bajo estudio se dio, durante la primera década del nuevo siglo, con un perfil empresarial relativamente “introvertido” en lo que a encarar proyectos innovativos se refiere.



Finalmente, en cuanto al foco de las políticas de promoción, vale preguntarse qué escenarios y qué resultados se esperaban al estimular las actividades de “innovación”. En este sentido, por ejemplo, ¿cuánto tarda una innovación en madurar en el sector productor de MA? El proceso de mejoras e innovación en este tipo de empresas suele implicar un proceso de introducción de pequeñas mejoras, gradual, periódica e incremental; mejoras que suelen ser el resultado de observaciones, demandas y reclamos, (e incluso quejas) que los clientes suelen hacer de sus procesos o productos. En general, suelen ser adaptación y/o copias de novedades de otras compañías y/o productos, en ocasiones adaptadas u obtenidas de showrooms, ferias nacionales o internacionales, etc. Tal vez la “sintonía fina” de estas políticas deba pasar por una consideración más seria y detallada no ya de los posibles *estímulos* que pueden ofrecerse a las empresas, sino de los canales, mecanismos y condiciones (intrafirma, institucionales, de mercado, macroeconómicos) que hacen de cierta producción concreta susceptible de presentar conductas innovativas.

En este sentido, el recorrido gráfico del presente artículo dispara una serie de cuestiones –no extrañas por otra parte a la literatura argentina sobre innovación–: ¿Hasta qué punto puede explicarse el desempeño innovador de los ambientes locales sin que sean puestos sobre la mesa los elementos macroeconómicos, el ecosistema político-institucional multiescalar en el que se desenvuelven las firmas, o el escenario tecnológico frente al que se encuentran el empresario y sus ingenieros? ¿Cómo interactúan las estrategias de las firmas individuales con la estructura del mercado en el que operan? Retomando, por otro lado, la importancia de tener en cuenta las interacciones entre el empresariado y las políticas desplegadas por el Estado, se torna relevante avanzar en la conceptualización y comprensión de las formas (siempre particulares) en que reciben los productores el apoyo estatal.

¿Existen *umbrales mínimos* de competencias bajo los cuales ciertos instrumentos de promoción no son efectivos? ¿Qué rol juega la *estabilidad de las reglas* en el uso (virtuoso) de instrumentos como el financiamiento estatal de mejoras tecnológicas? Lo dicho cobra mayor jerarquía tras haber observado la baja sensibilidad de las firmas a este tipo de promoción. Un mayor estudio de las interacciones entre la *micro*, la *meso* y la *macro* se vuelve entonces urgente. Si bien, ello también requerirá de nuestra parte un mayor esfuerzo de innovación.

### Referencias bibliográficas

Albornoz, I., Anlló, G., & Bisang, R. (2010). La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad, *Colección Documentos de proyectos*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anlló, G., Bisang, R., & Salvatierra, G. (eds.) (2010). *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bisang, R. (2007). 'El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?' pp. 187-260 in R. Bisang & B. Kosacoff (eds), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL

C.E.C.M.A. (2006). Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro de Argentina que integran el conglomerado productivo - PI-TEC Proyecto N° NA 002/06. Las Parejas.

CIECTI. (2013). La producción en red en Argentina y sus fundamentos institucionales (Documento de Trabajo N° 3). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

Donoso, J. (2007). Situación del sector de maquinaria agrícola en América Latina. <http://www.cafma.org.ar/images/assets/propyme-maquinaria%20agrícola.pdf>: STRAT Consulting & Propyme.

Hybel, D. (2006). Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004. Desafíos de un sector estratégico para la recuperación de las capacidades metalmeccánicas - Documentos de Trabajo N°3. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Langard, F. (2014). Consolidación de cadenas globales de valor y desarrollo de clusters locales: el caso de la maquinaria agrícola en Argentina. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de la Plata.

MEyFP. (2011). Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: análisis de las políticas de incentivo a la producción (1a ed. ed.). Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina (MEyFP).

MI. (2011). Plan Estratégico Industrial 2020. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación Argentina (MI).

Moltoni, L., & Gorenstein, S. (2010). Territorios de la industria de maquinaria agrícola argentina: conocimiento, aprendizaje y redes locales de cooperación, *XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio*. Mendoza, Argentina.

MPFIPS. (2004). Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Naclerio, A., & Trucco, P. (2015). 'Construir el Desarrollo con Políticas Públicas: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 24(15), 33-65.

Narodowski, P. (2007). 'La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (provincia de Santa Fe, Argentina) relacionada con su contexto, dentro de la economía Argentina', *Geograficando*, 3(3), 67-88.

Sabel, C. F., Hybel, D., Lengyel, M. F., & Lattanzi, R. (2006). Estudio para la reorganización productiva en empresas argentinas manufactureras. Sector Maquinaria Agrícola. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología (SECyT) - Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Vigil, J. I. (2013). 'Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina', *Revista de Extensión +E*, 3(1).

Vigil, J. I. (2015). 'El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional', *Revista de Estudios Regionales*, 103(en prensa).

Vigil, J. I., & Fernández, V. R. (2011). *Gobernanza y Dinámicas Productivas de Desarrollo Regional: evaluando enfoques en el escenario argentino a partir de un estudio de caso*. Santa Fe: Ediciones UNL.

Vigil, J. I., & Magri, A. (2015). 'El problema regional: desarticulaciones regionales y sectoriales en el desarrollo argentino', *Revista Problemas del Desarrollo*, 46(182), 91-117.

## **Los desafíos de la PYME en el siglo XXI - II Posibilidades de acceso a la tecnología, al crédito, a la gestión con innovación, a la responsabilidad social, al asociativismo, en ocho ciudades de la Provincia de Entre Ríos -período 2.001 - 2.013**

María Rosa Facendini<sup>1</sup>

Este Trabajo intenta continuar con una Síntesis sobre el tema PYME, proponiendo para ello el objetivo general de, considerar el espacio no desarrollado en el trabajo anterior, de origen, o sea, las cabeceras de Departamento del territorio Provincial que no incluyen lo producido en las Ciudades de Paraná, Concordia, Crespo y Gualeguaychú, si bien, seguirán siendo una referencia muy importante, durante el período 2.001 – 2013, teniendo en cuenta que a comienzos de la década se han sucedido profundas modificaciones en la economía Argentina y como han incidido en la temática, a fin de delinear propuesta de complemento crediticio, tecnológico, de gestión, social y de alternativas de Asociación.

Apyados en la exposición del Economista Dante Sica, el 13 de junio de 2.013, en el Consejo Empresario de Paraná, en esta década, se pueden distinguir tres etapas: períodos:

1<sup>a</sup>.etapa 2.002-2.007. se observa alto crecimiento y baja inflación, también, se puede denominar, la abundancia del inicio. Con superávit gemelos por política energética. Luego este aspecto, se lesionó, hoy somos deficitarios en energía. El tipo de cambio fue competitivo y favorable a la industria. Hubo creación de empleo privado genuino, desendeudamiento público y externo.

Hacia el fin de la misma, se percibe una vulnerabilidad del modelo, incipiente aceleración inflacionaria y aumento sostenido del gasto público por subsidios, medidas de inclusión, jubilación, entre otras, hubo crecimiento del P.B.I, mejor distribución del ingreso, acumulación de reservas, se pagaron los 15.000 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional entre el 2.005 y 2.006.

2<sup>a</sup>. Etapa: del 2.008 al 2.011, se observa desaceleración más inflación de dos dígitos. Se puede denominar de transición caracterizada por deterioro fiscal, por subsidios y creación de empleo público. Deterioro comercial por desbalance energético, inflación más creciente por desmanejo fiscal, monetario y de la política de ingresos. No se logró sostener el crecimiento. Vulnerabilidad, aceleración de la inflación, pérdida de competitividad, perdida de acceso al financiamiento voluntario. Más dificultades para crear empleo. Marcada Improvisación. No se pudieron mantener las tasas de crecimiento sustentable. Pasamos a ser deficitarios en energía. Argentina exporta soja para importar petróleo.

Con todo lo que ingresa por retenciones, se pueden mantener las políticas sociales. Los subsidios al transporte y la energía, le cuestan al erario público 4

---

<sup>1</sup> Mgs. - FCE - UNER

puntos del P.B.I. La política energética, castigó los dos superávits, el comercial y el fiscal.

3ª. Etapa del 2.012 a hoy se produce un cambio de régimen, se la puede denominar la escasez. Hay pobre crecimiento con tendencia al mayor inflación a 2 dígitos. El cepo cambiario y las restricciones a las importaciones no hicieron más que profundizar este proceso.

Se desarrolló el mercado paralelo y hubo restricción de oferta ante una demanda con elevada liquidez. Se generó mayor incertidumbre ante el mayor estancamiento. El Gobierno no ataca causas que generan los desequilibrios, ataca los efectos. Viene sucediendo desde el 2.011 en adelante.

Un problema serio en Argentina es el Peso, el problema del Peso es la pérdida de reserva, de valor que tiene por medio de la inflación. Con la estatización de Y.P.F. solamente, no se revierte el déficit energético.

Al referirse al tratar de recuperar, como lo hicieron los asiáticos y algo Chile, explica que consiste en una competitividad sistémica para poder generar un cambio de exportaciones y obtener balanza positiva, lo que requiere mejorar la confianza porque también necesita inversión empresarial y extranjera directa. El Gobierno pisó las importaciones para defender el saldo comercial. Además, se debe pagar el costo de cerrar la economía. Con estas perspectivas, la política comercial continuará presionando sobre las importaciones en un contexto de debilidad institucional del Mercosur y quedará menos espacio para mejorar las relaciones bilaterales. El control de cambio generó la consolidación del mercado paralelo.

Hay balanzas deficitarias en turismo externo, lo que supone más controles, entre otras. Van dos años seguidos donde se produjo poco giro de utilidades al exterior, lo que limita o anula las inversiones externas.

La Metodología de la Investigación, será semejante al trabajo sobre PYME, de origen.

Esta investigación básica reúne las características de un diseño teórico-conceptual, desde lo general a lo local, complementada con información de campo de las PYMES de las Ciudades de La Paz, Federal, Villaguay, Colón, Concepción del Uruguay, Gualaguay, Victoria y Diamante con las Microrregiones que integran, por lo que permitirá desarrollar esta idea, casi íntegramente con criterios propios.

Inherente al Asociativismo, este Equipo viene visitando, acompañando y asesorando en los aspectos señalados en este Trabajo, a la conformación de Micro-regiones dentro de Entre Ríos, como la del Corredor de la ruta 127, desde la localidad de Cerrito, hasta San Jaime de la Frontera, la del Paraná –Medio, de creación más incipiente, desde Hasenkamp, María Grande, Tabossi, Estación Sosa y el Pingo, la de Concordia y seis Municipios cercanos y la de Crespo con aldeas Alemanas como, Valle María, Villa Libertador San Martín, Aldea Protestante, Spatzenkutter, Aldea Brasileira, General Alvear, San Francisco, Colonia Ensayo, Oro Verde y Diamante.

Además facilitará el arribo a la conclusión y resultado de que las PYMES son hoy una herramienta significativa en nuestro medio, el territorio Provincial, teniendo en cuenta todo lo que podrían reforzar a fin de constituir un aporte más al Capital Productivo, Social e Intelectual de nuestra región.

Las Fuentes de base seleccionadas consisten en Bibliografía de destacados economistas Argentinos, de Jornadas y Congresos sobre el

tema a que miembros de este Equipo, asisten y en numerosos casos, se expone, informantes calificados de la región, páginas Web y actores estrechamente involucrados en esta temática.

## PONENCIA

Este Trabajo intenta continuar con una Síntesis sobre el tema PYME, proponiendo para ello el objetivo general de, considerar el espacio no desarrollado en el trabajo anterior, de origen, o sea, las cabeceras de Departamento del territorio Provincial que no incluyen lo producido en las Ciudades de Paraná, Concordia, Crespo y Gualeguaychú, si bien, seguirán siendo una referencia muy importante, durante el período 2.001 – 2013, teniendo en cuenta que a comienzos de la década se han sucedido profundas modificaciones en la economía Argentina y como han incidido en la temática, a fin de delinear propuesta de complemento crediticio, tecnológico, de gestión, social y de alternativas de Asociación.

Apoiados en la exposición del Economista Dante Sica, el 13 de junio de 2.013, en el Consejo Empresario de Paraná, en esta década, se pueden distinguir tres etapas: períodos:

1ª. etapa 2.002-2.007. se observa alto crecimiento y baja inflación, también, se puede denominar, la abundancia del inicio. Con superávit gemelos por política energética. Luego este aspecto, se lesionó, hoy somos deficitarios en energía. El tipo de cambio fue competitivo y favorable a la industria. Hubo creación de empleo privado genuino, desendeudamiento público y externo.

Hacia el fin de la misma, se percibe una vulnerabilidad del modelo, incipiente aceleración inflacionaria y aumento sostenido del gasto público por subsidios, medidas de inclusión, jubilación, entre otras, hubo crecimiento del P.B.I, mejor distribución del ingreso, acumulación de reservas, se pagaron los 15.000 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional entre el 2.005 y 2.006.

2ª. Etapa: del 2.008 al 2.011, se observa desaceleración más inflación de dos dígitos. Se puede denominar de transición caracterizada por deterioro fiscal, por subsidios y creación de empleo público. Deterioro comercial por desbalance energético, inflación más creciente por desmanejo fiscal, monetario y de la política de ingresos. No se logró sostener el crecimiento. Vulnerabilidad, aceleración de la inflación, pérdida de competitividad, pérdida de acceso al financiamiento voluntario. Más dificultades para crear empleo. Marcada Improvisación. No se pudieron mantener las tasas de crecimiento sustentable. Pasamos a ser deficitarios en energía. Argentina exporta soja para importar petróleo.

Con todo lo que ingresa por retenciones, se pueden mantener las políticas sociales. Los subsidios al transporte y la energía, le cuestan al erario público 4 puntos del P.B.I. La política energética, castigó los dos superávit, el comercial y el fiscal.

3ª. Etapa del 2.012 a hoy se produce un cambio de régimen, se la puede denominar la escasez. Hay pobre crecimiento con tendencia al estancamiento, mayor inflación a 2 dígitos. El cepo cambiario y las restricciones a las importaciones no hicieron más que profundizar este proceso.

Se desarrolló el mercado paralelo y hubo restricción de oferta ante una demanda con elevada liquidez. Se generó mayor incertidumbre ante el mayor

estancamiento. El Gobierno no ataca causas que generan los desequilibrios, ataca los efectos. Viene sucediendo desde el 2.011 en adelante.

Un problema serio en Argentina es el Peso, el problema del Peso es la pérdida de reserva, de valor que tiene por medio de la inflación. Con la estatización de Y.P.F. solamente, no se revierte el déficit energético.

Al referirse al tratar de recuperar, como lo hicieron los asiáticos y algo Chile, explica que consiste en una competitividad sistémica para poder generar un cambio de exportaciones y obtener balanza positiva, lo que requiere mejorar la confianza porque también necesita inversión empresarial y extranjera directa. El Gobierno pisó las importaciones para defender el saldo comercial. Además, se debe pagar el costo de cerrar la economía. Con estas perspectivas, la política comercial continuará presionando sobre las importaciones en un contexto de debilidad institucional del Mercosur y quedará menos espacio para mejorar las relaciones bilaterales. El control de cambio generó la consolidación del mercado paralelo.

Hay balanzas deficitarias en turismo externo, lo que supone más controles, entre otras. Van dos años seguidos donde se produjo poco giro de utilidades al exterior, lo que limita o anula las inversiones externas.

La Metodología de la Investigación, será semejante al trabajo sobre PYME, de origen.

Esta investigación básica reúne las características de un diseño teórico-conceptual, desde lo general a lo local, complementada con información de campo de las PYMES de las Ciudades de La Paz, Federal, Villaguay, Colón, Concepción del Uruguay, Gualeguay, Victoria y Diamante con las Microrregiones que integran, por lo que permitirá desarrollar esta idea, casi íntegramente con criterios propios.

En el aspecto de Asociativismo, se realizaron visitas y entrevistas al Gerente del Polo Tecnológico del Paraná: Matías Secchi, quien destaca la conformación, modo de funcionamiento e integrantes del mismo.

Es una asociación sin fines de lucro cuya iniciativa comienza en febrero de 2.012.

El 14 de junio, se lleva a cabo la firma del acta constitutiva y el 14 de noviembre se obtuvo la personería jurídica. Se busca una unión entre Estado, sector Científico, Tecnológico y Sector Privado.

Hoy en día, cuenta con 30 empresas asociadas, de las cuales 23, son empresas dedicadas al software.

En total, son 40 socios, de los cuales 10, son instituciones como UADER, ENER, UTN, INTA, INTI, COPROCIER, SIER, CONICET, entre otras. Que a su vez, son los miembros permanentes de la comisión directiva.

La Presidencia y la mayoría de la Comisión Directiva, siempre será privada, con la intención de que no cambien los objetivos del Polo.

El Polo Tecnológico, es una mesa de diálogo para tratar políticas de desarrollo tecnológico entre los tres sectores (Estado, Universidades y Empresas privadas).

Se sustenta del aporte societario de los asociados, ya que no hay aportes del Estado Provincial ni Municipal.

Se busca, a través del otorgamiento de becas, que los egresados, no se vayan de la provincia, estos beneficios, tienen por objetivo crear el espacio en las empresas para que los Profesionales progresen o que monten sus propias empresas.

En cuanto a las exportaciones, son competencia de las empresas de software argentinas, India, Méjico y Perú, principalmente.

Para el 2.014, el Polo Tecnológico, logró que las empresas que se adhieren a la ley de software paguen 70% menos de cargas patronales y un 60% menos de impuesto a las ganancias. Esto es importante, ya que el 85% de los costos de las Empresas de software, son los recursos humanos, por lo que también se fomentan los programas de inserción laboral, integrando Estudiantes avanzados.

Además, se logró que las sociedades de hecho, se incluyan en la ley de software.

El Polo, estuvo en Industria de la Nación y logró que en la ley de Promoción Industrial, se considere que el software, es actividad industrial, obteniendo así, uno de los beneficios que es no pagar IIBB.

El acceso al crédito para empresas de software, es escaso, actualmente en el Polo, se está hablando de una línea de crédito del banco Nación, para microempresas de hasta 2 millones de pesos con un CFT del 12,5%, en el cual la garantía, es a través de la cesión de contratos de servicios.

Con el objetivo de fomentar más y mejor empleo en las áreas de software y tecnología a nivel nacional, se ofrecen cursos de capacitación gratuita en todo el País, bajo el nombre de Programa de EMPLEARTEC.

El Polo puso a disposición de la empresas adheridas, la totalidad de cursos que se brindan para que puedan elegir en que se quieren capacitar. El curso más elegido fue el de desarrollo de aplicaciones móviles.

Este programa consiste en que una institución solicita un curso, el cual, lo paga el Ministerio de Trabajo, por lo tanto, es gratuito teniendo una duración de 80 horas.

Es intención de crear Parque tecnológico donde existan núcleos de gestión, que se encarguen de otras cuestiones accesorias a la creación de software.

Se está tratando de desarrollar una incubadora de Empresas, estudiando detalles de líneas de aportes no reembolsables para la actividad de creación de software.

Para el Observatorio PYME, si bien existen varias medidas e instrumentos que ampliaron las ofertas de préstamos, orientadas hacia las empresas, todavía el 27% de los Industriales PYME, manifiesta que tiene proyectos de inversión frenados por falta de financiamiento bancario.

Se destaca, además, la necesidad de profundizar el desarrollo del sistema financiero, para un mayor acceso al crédito y un nivel de bancarización sostenible y difundido de las PYMES industriales. Esto es posible solamente, aumentando la capacidad prestable de los bancos con un incremento de los depósitos en pesos, lo cual implica una moneda nacional que cumpla su rol de reserva de valor y unidad de cuenta.

Por otro lado la Municipalidad de Paraná, se vincula con el Parque Tecnológico Litoral Centro.

El mismo, fue fundado hace 11 años. Tiene una conducción colegiada integrada por: el CONICET (Consejo nacional de Investigaciones Científicas y

Técnicas), la UNL (Universidad Nacional del Litoral), la Provincia de Santa Fé, el Municipio, a través de representantes y las Empresas que lo integran.

El objetivo principal, fue cubrir una necesidad de compartir un ámbito de trabajo común que tuviera que ver con el desarrollo de Empresas, con un fuerte vínculo con la Universidad, las fuerzas productivas, los centros de Investigación, Órganos de Gobierno, las Empresas y sus Organizaciones.

Funciona en su sede del Complejo Universitario del Pozo, en Santa Fé y varias Empresas de Paraná, tuvieron su origen en la incubadora de ese Parque.

Tiene vínculos con los Parques Industriales de la región. Se apunta a fortalecer el conocimiento a través de la investigación, contando con áreas representadas, dentro de la biotecnología, software, mecánica, ingeniería química, alimentos, procesos.

A la infraestructura con que ellos cuentan, se sumaría la de Laboratorios y Empresas de Paraná y Santa Fé, que ya trabajan en forma conjunta.

De igual manera, inherente al Asociativismo, este Equipo viene visitando, acompañando y asesorando en los aspectos señalados en este Trabajo, a la conformación de Micro-regiones dentro de Entre Ríos, como la del Corredor de la ruta 127, desde la localidad de Cerrito, hasta San Jaime de la Frontera, la del Paraná –Medio, de creación más incipiente, desde Hasenkamp, María Grande, Tabossi, Estación Sosa y el Pingo, la de Concordia y seis Municipios cercanos y la de Crespo con aldeas Alemanas como, Valle María, Villa Libertador San Martín, Aldea Protestante, Spatzenkutter, Aldea Brasileira, General Alvear, San Francisco, Colonia Ensayo, Oro Verde y Diamante.

Por ejemplo en la Microrregión de Crespo, (la ciudad sola cuenta con unos 25.000 habitantes) con todas las Aldeas aledañas, se comenzó con la búsqueda de soluciones en caminos, turismo y hoy se completan otra gran diversidad de actividades. Tomaron como referencia la ALBIGASTA, integrada por Córdoba, Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán, con Programas de ayuda económica del Banco Mundial.

Por Ejemplo La Aldea Santa Rosa a 11 Km de Crespo, se analizó su Infraestructura, Población, Museos, Club, actividades, Equipamiento, Escuelas, Empleo, Acopio. No posee Bancos.

Uno de los objetivos fundamentales que se observan, es que surge con el fin de fortalecer la integración turística y productiva sustentable de la microrregión Paraná-Aldeas Alemanas-Diamante, representantes del Área Turística de Paraná, Libertador San Martín, Valle María, Aldea Protestante, Spatzenkutter, Aldea Brasileira, General Alvear, San Francisco, Colonia Ensayo, Oro Verde y Diamante, se reunieron en el Centro de Comercio de Diamante.

Responde a un Proyecto que lleva adelante la Secretaría de turismo de Entre Ríos y el programa de fortalecimiento Institucional productivo y Gestión Fiscal Provincial (Profip).

Participan autoridades y líderes de opinión, tanto del sector público como privado y Asociaciones intermedias de las Localidades mencionadas.

Se aspira a conformar un Plan Estratégico que contemple, además, la generación de capacidades institucionales, el aprovechamiento y puesta en valor de las potencialidades existentes y un desarrollo territorial equilibrado.

Han realizado Encuestas en base a asesoramiento del C.F.I y el Grupo Mercado.

La muestra se tomó en base a 102 Establecimientos, al 04 de febrero de 2.013.

Entre los principales problemas se detecta: Faltante de Insumos para Importación, Caminos, Condiciones de Economía en General, Inflación, Recursos Humanos, Financiamiento y Créditos, Presión Tributaria, Poco margen de utilidades, inestabilidad económica.

Hay que tener en cuenta que el 70 % de los insumos, se compran fuera de esta Microrregión.

Hay unos 4 millones de has. Sembradas en la Microrregión, tiene un gran potencial. Cuenta con tres frigoríficos de faena de aves.

L.A.R supera los 500 empleados, Sagemuller, 300 empleados, MTH 200 empleados. Waigel perdió 220 empleados que lo absorbieron las otras Empresas mencionadas.L.A.R es la segunda empresa en la Provincia que aporta más Impuestos. Se ubica después de E.N.E.E.R.S.A.

Tecnovo que produce huevo en polvo, se conforma con la asociación de 13 productores. Hoy se recupera de un mal momento por las restricciones a la exportación.

### **LAS PYMES Y EL FINANCIAMIENTO SEGÚN INFORMES DE LA SEPYME.**

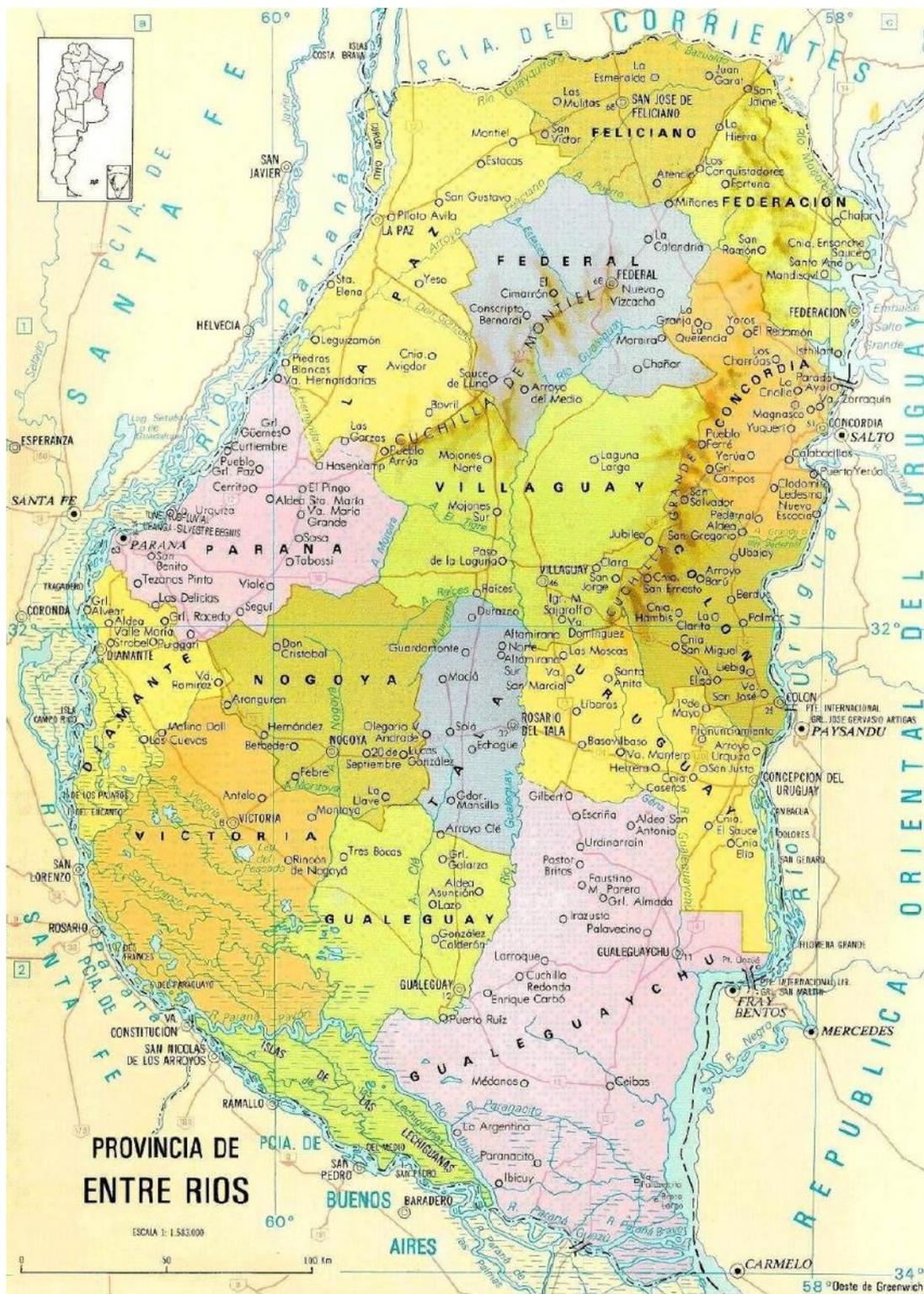
El operativo de monitoreo de Pequeñas y Medianas Empresas o MapaPyME se inició en el año 2007 como una iniciativa de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo regional (SEPyME), con el objetivo de las demandas de información actualizada por parte de las instituciones públicas y privadas que desarrollan sus actividades vinculadas a las empresas.

Según el relevamiento Mapa Pyme que comenzó su operativo de monitoreo 2008 en base a encuestas a 10.932 locales pymes de industria, comercio y servicios, coordinado por la Secretaría de Industria y Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, en el año 2008, se obtuvo como dato relevante que el 77% de los locales declaró la falta de capacidad financiera como la principal restricción a la hora de una eventual expansión de la producción.

El relevamiento de que se trata fue realizado entre octubre y diciembre de 2008 habiéndose visitado locales de diferentes localidades de la Argentina seleccionados al efecto, entre las cuales se encuentran las ciudades entrerrianas de Concordia, Crespo, Gualaguaychú y Paraná, objeto de estudio del presente proyecto.

Consigna el informe que durante los primeros seis meses de 2008, el 13% de los locales pyme de todo el país solicitó crédito bancario, y un 8%, financiamiento de otras fuentes. La proporción de obtención de financiamiento trepó al 74% para el financiamiento bancario, y al 86% para el no bancario.

Los empresarios destinaron predominantemente el financiamiento obtenido a capital de trabajo y a la adquisición de activos fijos, siendo que el 30% de ellos lo destinó a cada uno de estos fines. Luego, el principal uso alternativo fue la compra de insumos (el 17%). Durante el año 2007, el principal destino fue la compra de insumos, decidido por el 19% de los empresarios, y luego capital de trabajo (el 17%), y la adquisición de activos fijos (el 16%).



Particularmente en Entre Ríos los locales pyme han solicitado financiamiento bancario en una proporción que representa un 18% dentro de la estructura de financiamiento durante el primer semestre de 2008, habiéndose accedido por parte de las empresas solicitantes en un 47% a los créditos, y un 11% de financiamiento no bancario, y habiéndose obtenido un 58% de lo solicitado.

Los bancos privados nacionales fueron los principales generadores del crédito obtenido por los locales pyme, mientras que los proveedores fueron la principal fuente alternativa de financiamiento.

## **DOS NUEVAS HERRAMIENTAS DE PROMOCION DEL CREDITO EN ENTRE RIOS**

### **I-FONDO DE GARANTÍAS PARA PYMES EN ENTRE RÍOS.**

Las cadenas de valor en Entre Ríos están conformadas en gran medida por MYPymes. El Fondo de Garantías para Pymes (Fogaer S.A.) fue creado por Ley del año 2013 para promover el acceso de las pymes a operaciones financieras vinculadas a sus procesos productivos y a capital de trabajo.

Para Entre Ríos es muy significativo en razón de que en su estructura empresarial tienen mayor peso las pequeñas y medianas empresas si la comparamos con otras provincias como Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires.

El objeto exclusivo de la Sociedad estará referido a la constitución, administración y desarrollo de todas las acciones necesarias para el funcionamiento del Fondo de Riesgo de Entre Ríos, el cual se aplicará al otorgamiento, a título oneroso, de garantías destinadas a favorecer el acceso al crédito a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas radicadas en la provincia de Entre Ríos, según se determine en la reglamentación de la presente.

### **II-LEY DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN ENTRE RÍOS.**

La ley de promoción industrial sancionada en marzo de 2013 y que desde hace pocos días rige en Entre Ríos, conlleva numerosas ventajas para las pymes que se instalen en la provincia, como beneficios impositivos por 15 años.

En efecto, "en Entre Ríos el 90 por ciento del sector privado son empresas familiares.

Con las empresas que se instalen en parques industriales el gobierno llevará ese plazo a 20 años. Habrá también descuentos en las prestaciones de servicios de energía eléctrica de hasta 15 por ciento y subsidio del 50 por ciento para obras de infraestructura eléctrica y gasífera.

Las empresas que cumplan ciertos requisitos podrán tener exenciones de impuestos provinciales, preferencia en licitaciones y las compras del Estado provincial, exenciones, o diferimientos sobre tasas y derechos que cada municipio establezca de conformidad a su pertinente adhesión a la presente ley, descuentos en las prestaciones de servicios de energía eléctrica, asistencia en la gestión de los recursos humanos.

También tendrán beneficios aquellos que se trasladen del casco urbano o el ejido a un parque o área industrial, quienes reduzcan emisiones contaminantes al medio ambiente y/o reactiven plantas que tengan más de cinco años de inactividad.

**Consideraciones sobre los Aspectos observados más profundamente para este Trabajo**  
**Acceso a la Tecnología**

Si bien, se presentó detalle de la conformación de un Polo Tecnológico y otro muy próximo de mayor antigüedad. Es necesario destacar, dentro del relevamiento efectuado por este Equipo, lo que manifiestan los Pequeños y Medianos Empresarios en referencia a este tema.

De las Encuestas suministradas sobre Gualaguaychú, que no son muy diferentes de las respuestas obtenidas en las otras ciudades en estudio, de un total de 162 empresas y 149, relevadas:

Al 2.008, un 22%, poseía Páginas web, al 2.012, un 80%

Al 2.008, un 62% poseía Email, al 2.012, un 98%

Al 2.008, un 41% contaba con buen respaldo en recursos Informáticos, al 2.012, un 85%

Al 2.008, un 27% presentaba convenio con Laboratorios, al 2.012, un 75%

Otro proyecto con alto valor agregado, es el vinculado a Tecnología Médica Entrerriana

En el marco del único clúster de este tipo en el País, integrado por 11 Proyectos de Tecnología Médica, es el que se ha conformado en el 2.012. (AP-tec-Med), Aglomerado Productivo de Tecnología Médica, por el cual, investigadores, emprendedores, entidades científicas y Universidades, se encuentran desarrollando iniciativas, desde un centro de simulación, construcción y ensayos de prototipos para tecnología médica, hasta prototipos innovadores de estufas de simulación climática para la industria farmacéutica.

Las PYMES que integran esta Asociación, son: Desimed, Pulsar Ingeniería médica, Delta Bio, Biomédica, Sinebi, CardioCom, Integración de Sistemas Tecnológicos, Anyfig, Oro Verde Digital, Mauro Martina, La Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Autónoma de Entre Ríos, la Fundación Fundatel, la Subsecretaría de ciencia y tecnología, la Dirección de Bioingeniería del Ministerio de Salud, el Instituto nacional de tecnología Industrial (I.N.T.I) y el Colegio Profesional de Ciencias Informáticas de Entre Ríos.

Se están ejecutando 11 proyectos, con grandes posibilidades de acceso comercial a Uruguay y Sur de Brasil, encontrándose en mayor grado de avance, lo que se refiere a servicios de diseño, prototipos rápidos y ensayos orientados a desarrollo de equipamiento médico. Esto consiste en fabricar prototipos, tanto en sus componentes electrónicos, como en su gabinete en tiempos reducidos.

Desde la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología de la Provincia, LuisinaPocay, aseguró que esto posiciona a la Provincia en un lugar estratégico y definió al aglomerado como un trabajo conjunto, asociativo, de cooperación, esfuerzo y voluntad de todas las partes. Destacó el hecho de que un conjunto de pequeñas empresas de desarrollo de tecnología médica, reconocieran en la unión, la posibilidad de fortalecerse y afianzarse en la región, aumentar la inversión y fortalecer los procesos de innovación asociativos.

Otro centro de desarrollo tecnológico, se está comenzando a conformar sobre la costa del Río Uruguay, con el fuerte impulso de la Empresa Las Camelias, en San José. En este caso, estaría orientado hacia la bioenergía. También acompañan, el Secretario de Medio Ambiente de la Provincia, el Presidente del BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) y el Municipio de San José.

A invitación de la Subsecretaría de Ciencia y Técnica de la Provincia, la Directora de este Proyecto, pudo participar en el mes de Agosto de 2013 del Taller de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia que se llevó a cabo en la ex-Fábrica de Portland de Bajada grande, Paraná.

En el mismo el Ing. Miguel Gugliano manifestaba: \*La vigilancia es un proceso que busca, reconoce, procesa y evalúa información, lo que implica ética. \*El Polo Tecnológico de Paraná, recién está en sus inicios. \*La Vigilancia tradicional, consistía en asistir a Ferias, Congresos, comunicación con proveedores, clientes, productos, revistas de investigación universitaria. \*La actual, intensifica Proyectos, Temáticas emergentes, Inteligencia, seguimiento tecnológico, \*como se procesa la información, \*como se difunde, \*uso de monitoreo.

Remarca la importancia de la inteligencia Organizacional, cada unidad, tiene su propio proceso de desarrollo con respecto a la información, sea de mercados, de productos, de Patentes, de Proyectos de Investigación y Desarrollo. No es lo mismo un sector específico que uno macro. Se debe identificar bien la información necesaria por la excesiva intoxicación que hay de la misma, a fin de que no me altere al análisis al que necesito arribar. Hay que tener en cuenta que también existen silencios documentales.

Luego brinda una serie de sugerencias sobre Herramientas de mayor aplicabilidad para la búsqueda y análisis de información estratégica.

### **Acceso al Crédito**

En comparación de las Fuentes de Financiación de PYME, en el 2004, un 84,33% invierte en base a fondos propios, hacia el 2009, ese porcentaje disminuye escasamente, pero continua siendo el margen de rentabilidad de las PYME, su principal medio de Financiamiento.

Esta situación, también ha coincidido en las Entrevistas que se han desarrollado anteriormente.

Las razones de esa escasa participación en el Crédito Bancario mas citadas, se pueden resumir en tres: La incertidumbre macro-económica, el costo financiero elevado y la existencia de trámites de aprobación largos o complicados.

Se observa, además, del análisis presentado, que la problemática de acceso al financiamiento bancario por parte de las PYME, es estructural y no ha presentado cambios significativos en el tiempo.

### **Gestión con Innovación y Capacitación**

Recibió capacitación al año 2004, un 34% de su personal. Al 2012, un 69%

En las Áreas de:

Gerenciamiento, Comercialización, Costos y Finanzas, Evaluación de Proyectos

Idioma, Calidad, Técnicas de Producción, Comercio exterior, Transporte y Logística, Recursos Humanos, Seguridad, Higiene y Medio Ambiente, Saneamiento y tratamiento de Efluentes, Mandos Medios, Ventas, entre los más mencionados.

Mejoró la calidad de productos durante el 2008, un 63%

Entre las herramientas utilizadas para la mejora de calidad durante el 2.013, se señalan: Certificaciones de Normas de calidad, Buenas Prácticas, nuevos procesos, Incorporación de Tecnología, reemplazo de Equipos, Capacitación general.

Entre las mejoras que manifiestan, de los últimos años, figuran: desarrollo de Nuevos Productos, Mejora en Procesos, acceso a Nuevos Mercados, mejora en la Organización, mejoras en Envases, Packaging, otros.

Han implementado Control de Calidad de sus Productos, procesos y Servicios, al 2.012, un 45%. La mayoría cuenta con algún grado de Certificación.

Según el especialista y consultor en Empresas de la Provincia, Lic. Ceferino Sain, se calcula que entre el 70% y 80% de las Empresas Argentinas, son familiares y que según datos aportados por el Gobierno de Entre Ríos, ese índice asciende al 90% en nuestra Provincia.

Acá, se presenta una cuestión con respecto a la Gestión. El mismo especialista, refiere a que las estadísticas indican que de 100 empresas familiares, 70 mueren cuando pasan de padres a hijos y de esas 30 que quedan, 20 mueren cuando pasan de hermanos a primos; lo que se traduce en una alta tasa de desaparición de empresas.

Sostiene que las principales dificultades que tiene las empresas familiares, son la falta de visión conjunta, la ausencia de lo que se denomina órganos de gestión, la falta de un plan de sucesión y el pensar “esto a mí, no me va a pasar”. Por lo que plantea agrupar en tres círculos diferentes a quienes conforman la familia-la propiedad y la empresa y en sus intersecciones a quienes son parte de más de uno de esos conjuntos, como los parientes, accionistas y empleados. En la unión de los tres círculos se encuentran los líderes y sobre ellos, se debe consensuar.

La atención más importante, debe estar puesta en una comunicación fluida, antes que desaparezcan los fundadores y aprendiendo a separar las cuestiones emocionales de la familia con las cuestiones operativas de la Empresa.

Una herramienta que contribuye significativamente a la innovación en Gestión, es la participación en Ferias y Misiones comerciales. Según fuentes del Ministerio de Industria de la Nación, unas 2.500 PYMES, en los últimos diez años, han participado, sumándose de esta manera, al complejo exportador nacional. Se destacan Empresas de bienes de capital, alimentos, automotriz y autopartes, informática, química y petroquímica, cuero, calzado, forestal, madera, software, electrónica, medicamentos, industrias culturales, materiales para la construcción, maquinaria agrícola, entre otras.

En la entrevista llevada a cabo en Gualeguaychú, se manifestó que siguen muy de cerca todo lo referente a la alianza Gubernamental a favor del Reporte de Gestión en Sustentabilidad.

Brasil, Dinamarca, Francia y Sudáfrica, conformaron un Grupo que promueve los informes o reportes de sustentabilidad a las empresas, comprometiendo, además, a la Global reporting initiative (GRI) y al programa de Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA) a apoyarlos.

Esta alianza promueve hacer de los reportes una práctica común en las empresas, donde se dé cuenta de su desempeño económico, ambiental y social.

En Sudáfrica, las empresas que cotizan en Bolsa de Valores de Johannesburgo, deben presentar un informe integrado de desempeño financiero y de sustentabilidad, de lo contrario, explicar por qué, no lo hacen. Esto les ha acarreado beneficios en la creación de nuevos empleos verdes, nuevas oportunidades de inversión y exportación, nuevos compromisos de la sociedad y una economía basada en el conocimiento.

### **Responsabilidad Social**

La primera y gran responsabilidad social, manifestada es la creación de puestos de trabajo digno y estable.

Como se observa en el procesamiento de encuesta, suministrada por la Corporación para el Desarrollo de Gualaguaychú que es la tendencia observada también, en las otras ciudades de este Estudio, en general, se ha seguido incrementando la toma de empleados, hasta llegar en el 2.012 para esa ciudad, a un 31% en los Establecimientos de hasta 100 empleados y algo menos en los que superan esas cifras.

Según el Suplemento Especial del Ministerio de Trabajo de Entre Ríos del 27 de octubre de 2.013-Nro.5, para el total de la Provincia, en el lapso 2.007-2.012, las Empresas registradas crecieron un 9,1%, frente al 0,8% del total nacional. En la rama alimentos, la cantidad de empresas en la Provincia creció un 16,5%, lo que representa un 51% más que el promedio de la Argentina.

En cuanto al Empleo, en el período 2.007-2.012, el empleo registrado en la industria Manufacturera de la Provincia, creció un 17,3%, en tanto en el conjunto nacional, aumentó un 10,5%. A su vez el empleo en la rama de alimentos, creció un 26,8% en nuestra Provincia, mientras que en el conjunto Nacional, aumentó un 14,1%.

También, se observó casi en un 85% que la gran mayoría de PYME, le dan cada vez, más lugar a la capacitación, desde el más pequeño de los artesanos hasta las organizaciones mayores, dentro de este sector. De este aspecto, puede sumarse el caso concreto de esta Facultad, que desde la implementación del Programa a Emprendedores, en forma gratuita, sus aulas, se han visto colmadas.

En las Empresas que superan los 100 puestos de trabajo, complementan su compromiso social, tomando Estudiantes de Establecimientos Secundarios y Universitarios, con prácticas rentadas de acuerdo a lo que fija la nueva ley, brindando Colonias de Vacaciones o firmando Convenios con Clubes, para los hijos y familias de su personal, en los tiempos de receso. Otra asistencia que se difunde cada vez más, es la llegada con asistencia a Comedores Comunitarios de barrios y Unidades Educativas más carenciadas.

Otro aspecto que se va teniendo muy en cuenta es que las Empresas crecen no solo por la innovación que pueden brindar, por ejemplo, a través de sus productos, sino a través de la formación en Valores de su personal. La reflexión que hacen, es que dado que la Globalización ha traído aparejada una competencia feroz, el rescatar los mismos, trae aparejada una economía con rostro humano, teniendo en cuenta el bienestar de sus empleados, proveedores, familias, consumidores, les puede asegurar, hacer bien el negocio y el bien a los que se encuentran vinculados al mismo.

Se han intensificado significativamente, a través de Seminarios, Jornadas, Talleres y Publicaciones, las temáticas vinculadas a la economía social y

solidaria, recalcando que las Empresas no solo puedan desarrollarse bajo la figura de empresas de capital, sino también, bajo la figura de sociedades de personas.

A esta fecha, no se consiguieron Estadísticas, en lo local, solo se pudo consignar en la entrevista mantenida con el Consejo Empresario de Paraná, que unas 30.000 Empresas en Argentina, trabajan con acciones concretas en este aspecto, con unos 500 mil puestos de trabajo, lo que representa un 10% del P.B.I.Nacional.

Para que una Empresa sea sostenible, hoy, se toma en cuenta su accionar, en relación al medioambiente y a lo económico estrechamente vinculado a lo social. No puede ser indiferente a los grandes problemas como el hambre, la falta de Ética, el agua potable, las enfermedades crónicas, la muerte infantil y la cada vez más concentrada riqueza en pocas manos, con la consecuencia de una desigualdad en la distribución de la misma, que se acrecienta significativamente.

Entre los Bancos que implementan Programas teniendo en cuenta la Responsabilidad Social, se encuentra información del MACRO que presentó su sexto Informe de Responsabilidad Social Corporativa con los avances de su gestión en materia de sustentabilidad. Para su Informe del año 2.012, utilizó los lineamientos de la Guía G3.1 de la iniciativa de Reporte Global (GRI), aumentando la cantidad de indicadores respondidos en un 26% y alcanzando por 1ª. Vez, el nivel de aplicación B.

En ese año, definió cinco pilares que reflejan los temas materiales del Banco. El sector financiero, el contexto local y los grupos de interés. Estos son: Transparencia en todas nuestras acciones, Responsabilidad por el bienestar y la inclusión de las personas, Inclusión y Educación Financiera, Desarrollo de PYMES y emprendimientos e impacto Ambiental directo e indirecto. La presentación la llevó a cabo en la ciudad de Salta.

Es sobre este aspecto uno de los que a más Jornadas y Encuentros, ha asistido este Equipo o parte de él, coincidiendo en que ha resultado de gran interés la exposición que se escuchó en junio de 2.012, en su visita a Paraná al Filósofo Colombiano, Bernardo Toro. Quien, es, además, asesor de la Presidencia de la fundación AVINA, remarcó aspectos como:

Que existe una estrecha relación entre Democracia y Responsabilidad Social.

Que el primer paso para que una sociedad sea democrática es que no crea en el destino, que no crea en los horóscopos. Que desarrolle una conciencia que le permita, ver que todo lo que se organiza, lo creamos nosotros.

Que la segunda característica de una democracia, es que sus leyes, son construidas por las mismas personas que las van a acatar, proteger y hacer cumplir. Es un sistema auto fundado. Solo la auto fundación, puede lograr libertad. Los pueblos democráticos, son autónomos, eso es lo que garantiza la libertad.

Que la tercera característica es que no existe un modelo de democracia, ideal, a copiar. Cada sociedad, tiene que crear un sistema a su manera y de acuerdo a sus necesidades. Hay tantas democracias como proyectos democráticos hay en el mundo.

Que el concepto de RSE ha evolucionado y se relaciona directamente con la calidad de la democracia. Primero en Brasil y Colombia, ahora también en Argentina, se está imponiendo una idea más elaborada de RSE. En pocos años

se ha pasado de la RSE, como asistencia, a la RSE como imagen marketing y característica medular de la empresa. **Una empresa responsable socialmente, no es la que tiene Proyectos sociales, sino la que es capaz de compartir la vida y la historia de la sociedad en que está inserta.**

Que en América Latina el poder del consumidor, es muy bajo y las empresas pueden aprovecharse de eso. Cuando los países tienen 60 o 70% de ciudadanos sin capacidad de consumo, la responsabilidad social y la calidad son problemas del Estado.

Que es necesario un **nuevo Paradigma, un concepto más elaborado, superior. El nuevo ordenador de la realidad, es el cuidado: o aprendemos a cuidarnos o perecemos. Esto vale para la vida personal tanto como para la vida empresarial.**

### **Algo más sobre Asociativismo**

No es un aspecto fácil de llevar a la práctica. No obstante eso, de las encuestas de Gualeguaychú, se desprende que: Empresas adheridas a alguna Entidad, en el 2.008, se aproximan al 29%, en el 2.009 al 36% y al 2.012, un 39%.

De igual forma se incrementa la firma de Convenios de trabajos conjuntos y/o trabajos específicos como el de Laboratorios, fuera de su Empresa, que al 2.008, es de un 24%, al 2.009, de un 27% y al 2.012 de un 31%.

De las cuatro ciudades con sus Áreas de influencia estudiadas, es quizás, la que más presenta aceptada la asociación, dado que la Corporación para el Desarrollo, como se ha manifestado reiteradamente en este análisis, formó, capacitó y acompañó en prácticas concretas el trabajo mancomunado, demostrando beneficios posibles de comprobar.

Como se describió anteriormente, en lo que hace a Micro-regiones, se viene apoyando, desde hace unos años, todo lo que es asesoramiento, acompañamiento y vinculación de los pequeños productores y familias que viven en zona rural, en la conformación del Corredor ó Red de producción y comercialización, sobre la Ruta 127/12, desde la localidad de Cerrito hasta San Jaime de la Frontera. En cuanto a comercialización, están próximos a habilitarse, cuatro paradores sobre la Ruta, el Reloj, en María Grande Segunda, Nuestro lugar en Puerto Curtiembre y La Aurora en el Km. 97, sobre la ruta 127. Con apoyo, además, del Consejo Federal de Inversiones, Centros Regionales de I.N.T.A, Cáritas Arquidiocesana, Consejo Empresario de E.R. y otras Instituciones públicas y privadas.

Aurora, es el nombre de la propietaria del lugar, que se dedica desde hace 10 años a la horticultura. En pocas hectáreas comenzó con una pequeña huerta para consumo familiar, pero al poco tiempo logró, por las buenas cosechas obtenidas, comercializarlas a un reducido grupo de clientes. Hoy, aspira a la expansión y comercialización en red, lo que le permitirá aumentar esa cartera de consumidores.

El proyecto de la Red Comercial 127/12, es una iniciativa de inclusión social que busca el fortalecimiento de los aspectos organizativos de las familias rurales del centro-norte entrerriano, con el apoyo de una red institucional y de mesas locales de comercialización. Tiene por propósito lograr canales para productos regionales de la economía social, a partir del fomento de la integración, la diversificación productiva, la organización, la participación a nivel

local y el comercio justo. En este caso, son familias del ámbito rural, productoras hortícolas, de Maria Grande, Maria Grande Segunda, Alcaraz, Arroyo Burgos, entre otras próximas.

También hay puestos y productores pequeños de quesos, dulces, mermeladas, miel, tejidos artesanales, entre otros, donde los Emprendedores son quienes establecen sus propios reglamentos de funcionamiento y los productos que ofrecen, son en su mayoría, manufacturas del agro, no perecederos y artesanías diversas, a los que se suman los productos regionales propios de la localidad.

Al igual que en el caso que se describe para Crespo, también, intentan conformar su Microrregión, abarcando el departamento Concordia y seis Municipios o cabeceras. Teniendo en vista fundamentalmente el análisis de las necesidades, problemas y alternativas o posibles soluciones de manera conjunta.

En el caso concreto de la Empresa DEYVEL, en referencia al Asociativismo, no tienen pensado por ahora, se consideran una gran asociación con su personal, estable. Tampoco en integración a Cámaras por el escaso nivel de independencia que les permiten las mismas. Si, integran IMER (Dirigentes Metalúrgicos de Entre Ríos).

### **Otros Ejemplos y Acciones en la Provincia**

Como se señalara anteriormente, la **Asociación de PYME, de Apicultores en Entre Ríos**, presenta una promoción de la Actividad, cada vez, más significativa y creciente.

Hay que recordar, que Argentina es el segundo País en la exportación Mundial de este Producto, con volúmenes que han superado las 80.000 tn. anuales. Del total de lo producido, el 95% se destina al mercado externo. El consumo interno, es de un 5%, no alcanza los 200 gr. Por persona al año. Es el tercer productor de primera calidad después de China y Estados Unidos. En cuanto a consumo Países como Japón, Alemania y Estados Unidos, llega al kilo por habitante por año.

Uno de los nucleamientos importantes y dinámicos, en la Provincia, que es de donde se han extraído estos datos, es la Federación de Cooperativas Apícolas de Entre Ríos (FECAER), a través de su presidente Guillermo Spala, quien también mencionó, que están integrado por 18 cooperativas formadas y 10 más, se encuentran en formación.

El principal destino es Estados Unidos y luego Alemania, dentro de la Comunidad Europea. El grueso se exporta a granel y solo una parte menor fraccionada y envasada. En Entre Ríos, hay envasadoras en Rosario del Tala y Paraná.

Generalmente son emprendimientos familiares, donde trabajan padres e hijos, con una metodología, casi artesanal. El principal perjuicio lo constituyen los insecticidas usados en las fumigaciones.

Hoy, está asegurada la trazabilidad en toda la cadena de producción y final de la cadena de comercialización, desde la colmena hasta el tambor de exportación, a través de etiquetas electrónicas que aseguran su calidad. El sistema fue desarrollado por el Instituto de ingeniería rural del I.N.T.A-Castelar. Este procedimiento aumenta sustancialmente su valor agregado y posicionamiento ante el mercado Internacional.

Al momento de procesar esta información, se está preparando la Ronda Internacional de Negocios del sector Apícola, en el marco de la Expo Maciá 2.014, durante la XIX Fiesta Nacional de la Apicultura, que se llevará a cabo entre el 21 y 23 de marzo próximo. Esta muestra ha pasado a ser la más importante del Mercosur, con presencia de unos 400 a 500 stands, de la Provincia, el País y numerosos países.

Es digno de destacar que, entre el 29 de septiembre y el 4 de octubre de 2.013, Empresarios Entrerrianos, participaron del mayor evento del sector Apícola, Apimondia 2.013, que se desarrolló en la ciudad de Kiev, Ucrania, ex-URSS. Allí estuvieron presentes apicultores, proveedores de insumos, materiales, equipos y soluciones tecnológicas para la industria, envasadores, investigadores, apiterapeutas, entomólogos, granjeros, criadores, laboratoristas y estudiosos de este tema de todas las nacionalidades.

Ha sido considerada la más amplia feria aglutinadora de grupos asociativos a nivel mundial, que reúne a más de 170 países. La exposición comercial y programación académica, se conjugan con el objeto de ofrecer a los visitantes una visión global del sector. Entre las Empresas Entrerrianas participantes, se encuentran: la federación de Cooperativas Apícolas de Entre Ríos, a través de la Cooperativa Villa Elisa, Cooperativa la Melífera, Cooperativa la Colmena y Cooperativa Maciá.

Otro **Cluster**, mas nuevo, que se afirma en el territorio Provincial, es el de la **Nuez Pecán**. Esta Universidad, en su Facultad de Nutrición y Bromatología en la ciudad de Gualaguaychú, fue sede del Tercer Foro del Cluster de la Nuez Pecán el 27 de julio de 2.012.

En el mismo, se trató de consensuar la visión de futuro de esta Asociación y establecer las líneas de acción a implementar para alcanzar los objetivos que se definieron en el 2do. Foro. De esta forma, se espera dar un paso más en la elaboración del Plan de mejora competitiva para el sector pecanero de Entre Ríos que se viene elaborando con la participación de diversos actores productivos e instituciones vinculadas a la actividad pecanera.

En el último Foro, realizado en mayo, en Villaguay, más de 70 actores del sector, acordaron los siguientes objetivos estratégicos, entre los que se mencionan: consolidar los canales vinculados al mercado interno mediante el abastecimiento a pequeños y medianos supermercados y dietéticas nacionales, logrando incentivar el consumo interno, sin descuidar las posibilidades de exportación en el mediano plazo. La primera reunión para ese objetivo, se llevó a cabo en octubre de 2.013.

Este grupo se conformó, en el contexto del “Programa Asociativo de Promoción de Exportaciones” que posee la Fundación exportar, con plataforma de desarrollo en Entre Ríos.

Dicho Programa, cuyo análisis se realizó en la sede de Rectorado de esta Universidad en la Ciudad de Concepción del Uruguay, es un instrumento estratégico destinado a lograr la articulación de empresas pequeñas y medianas, reduciendo costos y potenciando la experiencia e iniciativa exportadora de las mismas.

El actual destino de nuez pecan con cáscara, es China. Se discute la ruta para el desarrollo de planes de exportación, sin cáscara, a corto plazo y de productos con valor agregado, a mediano plazo, a éste y otros potenciales mercados.

En la ciudad de Villaguay, se conformó **PROCEVI**, Cooperativa de Productores de Cerdos de Villaguay, integrada por 44 productores asociados y según el Ministerio de la Producción de Entre Ríos, se destaca como la más numerosa de la Provincia, dedicada a Ganado Porcino. Da empleo a 40 productores y es la primera empresa de este tipo que recibe una sala de faena móvil por parte del Ministerio de Producción local, a partir de un proyecto de crecimiento productivo con gestión asociativa.

Actualmente funciona en el Parque Industrial de la mencionada ciudad y cuenta con todas las normas de salubridad que exige SENASA y ONCCA (Oficina nacional de control comercial agropecuario).

Hay que destacar que la Provincia ocupa el 4to. Lugar a nivel Nacional en la producción porcina con 14 establecimientos de faena y 39 plantas de chacinados.

Otro impulso significativo, se da, desde la Secretaría de Ambiente, a la **Gestión Asociada del Tratamiento de Residuos**. Se comenzará a poner en marcha en la microrregión Tierra de Palmares, de consorcios municipales, para encarar en forma conjunta la disposición de residuos sólidos urbanos. La iniciativa involucra a seis municipios y dos juntas de Gobierno.

Esta iniciativa involucra a los Municipios de Colón, Villa Urquiza, San José, Ubajay, General Campos, San Salvador y las dos Juntas de Gobierno, Arroyo Barú y Pueblo Liebig. El programa contempla, la separación en origen, sus plantas de reciclado y luego a un lugar de disposición final común a través de un relleno sanitario controlado. Además, de la Secretaría, acompaña este programa la Universidad Tecnológica Nacional.

Otra herramienta que contribuirá significativamente, es que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha presentado líneas de financiamiento para estos Programas.

El Municipio de Valle María, a 20 km. De la ciudad de Paraná, al igual que otros de su zona como el de Cerrito y Oro verde, también cuentan con su plan de tratamiento de residuos domiciliarios con el que pretenden la separación de origen de residuos y luego la construcción de un biodigestor.

Se iniciaría con la recolección clasificada de residuos, luego el traslado a un tinglado provisto para el proceso de su tratamiento y completar con el biodigestor. Ello les permitiría calefaccionar natatorios y piletas cercanas con el gas producido a través de la biodigestión de residuos orgánicos.

Justamente, de las ciudades seleccionadas para este Estudio, como Paraná, la más densamente poblada de la Provincia, es la que ofrece mayores dificultades para abordar el tratamiento de residuos sólidos. Si bien cuenta con su planta de reciclado, aún le falta definir lugar para disposición final. En tanto Gualaguaychú, presenta también una situación compleja que intentan resolver con un complejo ambiental denominado "Eco Parque", ubicado en el mismo sitio en el que se encuentra la disposición final de residuos. Concordia, es otra ciudad que genera gran cantidad de residuos. Entre las tres, producen entre un 60 y 70% de los residuos de la Provincia, de los cuales entre 35% y 40% solamente, produce Paraná.

De la entrevista llevada a cabo en Concordia, ya detallada, se informó que un monto importante a través de subsidios, fue entregado por parte del Gobierno de la Provincia a **Cooperativas de Viveristas Cítricos** como la Cooperativa de Producción y Comercialización de Plantas La Florida Ltda. Y La Concordia Ltda. De Colonia Ayuí, departamento Concordia. En ambos casos la

prioridad, es terminar de construir Viveros bajo cubierta que, además de aumentar la producción cítrica, tiene el objetivo de prevenir enfermedades fitosanitarias como el Huanglongbin (HLB), de acuerdo a la Resolución de SENASA Nro. 930/09 y heladas.

Se prioriza el trabajo Asociativo porque permite compartir el apoyo técnico, mejor gestión y capacitación, el nucleamiento de los productores para comprar los insumos por volumen a un costo más bajo, mejor competitividad de sus productos con respaldo asociativo, mayor expansión de mercado, mantener sus clientes en el tiempo, entre otros.

En cuanto a esta segunda etapa del trabajo, se llevan estudiadas en los aspectos señalados y con la misma metodología, las ciudades de Victoria, Diamante y Federal.

## **RESULTADOS:**

\*Común a todas las Actividades: Transferencia de conocimientos.

\* Se obtuvo una gran cantidad de información, resultado de: Lecturas, Intercambios, participación en exposiciones y Síntesis a fin de arribar al Diagnóstico que se describe, base indispensable de las actividades y etapas siguientes.

\*Capacitación, Formación de Recursos Humanos a nivel de postgrado Universitario. Además, mediante exposiciones, elaboración de powerpoint, diseño de posters para Jornadas locales, nacionales e internacionales.

\* Consultas e intercambio acerca de la Metodología a utilizar en las primeras fases de este Trabajo.

\*Se llevaron a cabo encuentros con el Secretario de Investigación de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, a fin de intercambiar con Proyectos semejantes.

\*Se dictaron cursos para Pequeños Emprendedores, tanto en programas de extensión de esta Facultad como en forma conjunta con el Consejo Empresario de la Provincia, en el interior de la misma y a través de A.D.E, en la Provincia de Santa Fé.

\*Se entrenó y agilizó significativamente en lo que hace a interpretación de cuadros y datos estadísticos.

\*Se realizaron Entrevistas a funcionarios y Entidades como Corporaciones, Consejo Empresario, Bancos, dirección de Estadística y Censos de la Provincia.

Se seleccionaron casos a estudiar, con obtención de información directa a través de Informantes Calificados y/o personal estrechamente vinculado a PYME en las ciudades seleccionadas.

Fue permanente la profundización de la observación en los aspectos de Tecnología, Crédito, Gestión, Estrategias competitivas. Responsabilidad Social Empresaria y Posibilidades de Asociación.

\*Observación de Líneas de acción concretas en los aspectos mencionados.

\* Producción propia de Cuadros Estadísticos, complementados con resultados de lecturas, del resto de información obtenida.

\*Procesamiento de datos. \*Prácticas y mejoras en la Gestión.

\* Se realizó el diseño de una Propuesta integral.

\* Se realizaron Exposiciones en Congresos, Encuentros, Cursos y semejantes.

\*Trabajo conjunto entre UNER- Fac. de Cs. Económicas y Organismos vinculados a Pyme.

\* Se mantuvieron Encuentros y/o Jornadas, en las Ciudades seleccionadas, con Instituciones afines, del estilo de los que los Profesionales de este Equipo ya han venido manteniendo con estas temáticas a través de su Cátedras.

\*Publicación en la revista de la Facultad de Ciencias Económicas y preparación de Artículo para la revista de esta Universidad Nacional de Entre Ríos y otras especializadas.

\*Publicación de Montevideo.

\*Presentación en INEXA 2.013 y 2.015 5tas. Y 6tas. Jornadas de Difusión de Proyectos de Investigación, Extensión y Actividades Académicas de la UNER, realizadas en Gualeguaychú y Concordia, Entre Ríos, el 1ro. De Noviembre de 2.013 y 12 de Noviembre de 2.015, del Poster conteniendo resumen de este Proyecto.

### **PUBLICACIONES, ACCIONES de TRANSFERENCIA, otros INDICADORES de PRODUCCION y demás LOGROS.**

\* Publicación “Los Desafíos de la PYME en el Siglo XXI”, XX Jornadas de JovensPesquisadores da AUGM (Asociación de Universidades-Grupo de Montevideo) Livro de Resumos Curitiba, Brasil, 2.012, pág. 133.

\* Publicación “Avances en Los Desafíos de la PYME en el Siglo XXI” Resúmenes de las 5tas. Jornadas INEXA en Noviembre de 2.013-UNER.

\*Publicación “Indagando acerca de las PYMES en el Siglo XXI”, Revista GESTANDO, Nro. 11-Año VI-2.013- pág. 55-Facultad de Ciencias Económicas-UNER.

\*Módulos dictados en el marco de la carrera del Posgrado “Especialización en Desarrollo Industrial Sustentable y Tecnología”, acreditada por CONEAU, durante 2.011 y 2.012, Facultad de Cs. Económicas-UNER.

\*Cursos dictados mencionados en actividades cumplidas sobre Economía Social en PYME, destinado a Nuevos Emprendedores, en Facultad de Ciencias Económicas y en forma conjunta con el Consejo Empresario de Entre Ríos en el interior de la Provincia. Costos para PYMES en forma conjunta con el Consejo de Profesionales en Ciencias Económicas, en seis localidades de la provincia de Entre Ríos, en Agosto y septiembre de 2.013.

\*Exposición “La PYME en el marco de la Economía Social y Solidaria” en XIII Encuentro Nacional de la red de economías regionales del Plan Fenix y VI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales en la Fac de Cs. Sociales-UBA el 24,25 y 26 de Octubre de 2.012.

\* Exposición en semana del Graduado “Los desafíos de la PYME en el siglo XXI”, Facultad de Cs. Económicas-UNER, 04/junio de 2.012. y Exposición en semana de Ciencia y Técnica en Fac. de Cs. Económicas-UNER, el 19/septiembre de 2.013.

\*Presentación y desarrollo parcial de Proyecto de continuación “Los desafíos de la PYME en el Siglo XXI-II”

### **CONCLUSIONES del TRABAJO en su Totalidad.**

El Trabajo propuesto se ha cumplido en su totalidad, por lo que no quedan dudas de que los desafíos de la PYME en el siglo XXI, abarcan una multiplicidad de aspectos que merecen ser abordados, acompañados y asesorados en forma sostenida por este tipo de Equipos, por el perfil de esta Facultad y Universidad.

Lo mismo, se presenta un abanico de posibilidades de crecimiento en la temática de gran significación, dado que es posible intentar la creación de Incubadoras de Empresas, la mayor participación en Polos Tecnológicos, Observatorios PYMES y otros tipos de Asociaciones.

Por otro lado, se observa una fuerte heterogeneidad, con una matriz productiva muy ligada a lo distributivo. Debe recuperarse el estudio de la estructura productiva en todos sus niveles.

Una PYME, debe tener en cuenta que el crecimiento sostenido depende de: más productividad del trabajo, más modernización productiva, más pleno empleo, más valor agregado. No alcanzan las políticas de asociativismo.

Las Políticas que se propongan respaldar PYME, deberán estar estrechamente vinculadas al Desarrollo Regional, a plataformas Institucionales de apoyo como Bancos de fomento especializados de índole pública, privada o mixta, con gran oferta de proveedores locales, con políticas de inclusión social y programas educativos permanentes, como mínimo.

Tanto a través de este Estudio, como de Cursos de Capacitación, Jornadas y Encuentros en que este Equipo ha participado a Pequeños y Medianos Emprendedores, no nos quedan dudas de que la principal riqueza de Argentina, Entre Ríos y las localidades seleccionadas para esta Propuesta, la constituye su Capital Humano.

Coincidimos totalmente con lo expresado por KosaKoff y Equipo de Trabajo, en La Argentina del largo plazo, pág. 27, donde señala la estructura de la riqueza Argentina.

Además facilitará el arribo a la conclusión y resultado de que las PYMES son hoy una herramienta significativa en nuestro medio, el territorio Provincial, teniendo en cuenta todo lo que podrían reforzar a fin de constituir un aporte más al Capital Productivo, Social e Intelectual de nuestra región.

Las Fuentes de base seleccionadas consisten en Bibliografía de destacados economistas Argentinos, de Jornadas y Congresos sobre el tema a que miembros de este Equipo, asisten y en numerosos casos, se expone, informantes calificados de la región, páginas Web y actores estrechamente involucrados en esta temática.

## Los eventos como factor de desarrollo turístico

María Beatriz Ricci<sup>1</sup>

### Introducción

El término evento proviene del latín “*eventos*” y se entiende como suceso de importancia que se encuentra programado. Según Bowdin, O’Toole, Allen, Harris, Mc Donnell (2006) “el término ha sido acuñado para describir rituales específicos, presentaciones, espectáculos o celebraciones que están conscientemente planeados y creados para conmemorar ocasiones especiales, y / o con intenciones sociales, culturales, artísticos, deportivos o para alcanzar objetivos empresariales”. Quedan comprendidos dentro del término las reuniones (convenciones, jornadas, simposios, congresos, seminarios, etc) y las fiestas, festivales, ferias, exposiciones, y todo aquel suceso planificado, capaz de convocar concurrentes que se transformen en turistas.

Los eventos como manifestaciones del ocio, constituyen una nueva alternativa de desarrollo turístico. El aprovechamiento turístico de los eventos como factor estratégico no es tarea fácil, sin embargo analizando la oferta, la demanda, y las condiciones del contexto, es posible construir un ámbito de actuación en el que los mismos se conformen en impulsores de desarrollo turístico y consecuentemente del desarrollo de un destino (González Reverté, 2010).

En este contexto, la competencia entre las ciudades por el liderazgo comercial, de negocios, o turístico, la necesidad de desarrollar agendas de ocio para sus residentes y para atraer nuevos visitantes y la reducción del ciclo de vida de los productos turísticos, exige la aparición de nuevos eventos o la mejora de los existentes. (González Reverté, 2010).

Los **eventos** se han transformado en productos turísticos o se crean como tales porque **permiten** conseguir tres objetivos: **incrementar el número de turistas, fomentar el crecimiento económico de la comunidad y en general de todos los actores implicados, y posicionar la marca del destino.** (Stokes y Jago, 2007; Small et al, 2005)

En esa misma línea la Subsecretaría de Turismo. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Argentina (Rapaccini, 2005), realizó un estudio acerca del **turismo de reuniones**, con especial interés debido al volumen de dinero que éste moviliza, caracterizando el segmento de **turismo de negocios** como un segmento del mercado turístico de notable importancia, pues **contribuye a elevar el gasto y la estadía promedio de los visitantes.**

El desarrollo del **turismo de eventos**, asimismo, **fomenta la expansión del turismo de esparcimiento**, ya que comparte con este la misma infraestructura y, según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2004). Aproximadamente el 40% de los visitantes de reuniones regresan al lugar de destino

---

<sup>1</sup> Instituto de Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba - [mbricci@eco.uncor.edu](mailto:mbricci@eco.uncor.edu)

acompañados de sus familias, amigos o colegas. Por otra parte, expresa que representa aproximadamente el 20% de todas las llegadas internacionales y se estima experimente un crecimiento anual del 10% en el próximo decenio.

La evolución del turismo de eventos presenta un desempeño notable si lo comparamos con los demás segmentos turísticos (Binimelis, Ordinas Garau; 2003). Tiene una particularidad muy específica: la interdependencia entre los diversos agentes interesados, la amplitud del fenómeno Evento y su inter-multi- pluti – disciplinariedad requiere el conocimiento de la realidad económica, social, cultural y ambiental dentro de una visión sistémica y de oportunidades. (Carrizo Moreira, Vieira Batista; 2009)

Es fundamental que los eventos se censan y planifiquen estratégicamente para dotarlo al destino turístico Provincia de Córdoba de un factor competitivo importante, es por ello fundamental el estudio de la oferta y cabe aclarar en ese sentido que, son escasos los trabajos que muestren una radiografía de eventos ofrecidos por la Provincia de Córdoba, la mayor parte de la información es reunida por los Observatorios Turísticos de Reuniones de nivel provincial como de nivel nacional y no resulta suficiente.

Esto nos lleva a las siguientes preguntas, ¿Cómo se presenta el entorno del destino de eventos “Provincia de Córdoba” en el ámbito del turismo de eventos?, ¿Cuál es la caracterización de la demanda de eventos en la Provincia de Córdoba?, ¿Cómo se caracterizan los eventos celebrados en la Provincia de Córdoba – oferta -? ¿Son las condiciones adecuadas para que los eventos sean potenciadores del desarrollo turístico?

El propósito de este trabajo es describir las condiciones con que cuenta la provincia de Córdoba y qué características presenta la oferta y la demanda de eventos. Esto, a los fines de posicionar a los eventos como factores de desarrollo turístico y generador de beneficios.

En el presente trabajo se hará un recorrido por algunos datos de importancia del entorno general y específico de la Provincia de Córdoba como destino turístico de eventos para determinar qué condiciones presenta el mismo. Y una radiografía de la oferta y demanda con un análisis del incremento del turismo generado por los eventos.

## **Materiales y métodos**

En el estudio del entorno se definió como Unidad de Análisis a la Provincia de Córdoba en su contexto sociopolítico, cultural, aspectos caracterizantes y recursos naturales y artificiales destacados. Se definieron las siguientes variables de estudio: Factores Económicos, Factores Políticos, Factores Sociales y Ambientales, Factores Tecnológicos, Factores Demográficos, Infraestructura y Servicios, Territorialidad, Tipos de Turismo en el Lugar de Destino, Tipo de Destino y Recursos Naturales y Artificiales destacados de la Provincia de Córdoba.

Los datos vertidos sobre las variables precedentes provienen de fuentes secundarias, censos, informes del Gobierno de la Provincia de Córdoba, datos de la página oficial del Gobierno en materia de turismo de eventos.

Por su parte en materia de oferta y demanda, la unidad de análisis fue para la oferta los eventos celebrados en el territorio de la Provincia de Córdoba y para la demanda el concurrente a los eventos realizados en la Provincia de Córdoba en los años 2010, 2011 y 2012, teniendo en cuenta que para años

posteriores (2013 y 2014) no se encuentran procesados los datos. La información sobre la que se trabajó en materia de oferta y de demanda fue obtenida en su mayor parte de la tarea desarrollada por un grupo de investigación, que mediante convenio entre la Agencia Córdoba Turismo y la Universidad Blas Pascal, apoyados por el proyecto que lleva adelante el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), con el apoyo de AOCA, a través del Observatorio Económico de Turismo de Reuniones de la República Argentina, releva el perfil de la demanda de eventos y las características de la oferta de los mismos para la Provincia de Córdoba (D'Andrea y otros, 2011; Arguello y otros, 2012, 2013).

Por otro lado se tomó la información derivada del relevamiento que realiza el Observatorio Turístico de la Municipalidad de Córdoba en relación a la ciudad del mismo nombre. (Cordón, Galletti, Santamaría, 2010, 2011).

Las variables analizadas en términos de oferta son: Cantidad Total de Eventos, Distribución Anual de Eventos, Cantidad de Eventos según su Duración, Tipo de Sede en que ocurre el Evento, Localización de la Sede del Evento en la Provincia de Córdoba, Temática Convocante al Evento, Cantidad de Eventos según el Tipo, Categoría del Evento (Congresos y otro tipo de Eventos, y Ferias y Exposiciones de Industria y Tecnología y Agropecuarias), Alcance del Evento, Proveniencia del Asistente, Costo de Inscripción del Visitante al Evento, Residencia de los Expositores, Costo del m<sup>2</sup> de la Exposición, Eventos y Exposiciones Paralelas, Tipo de Organizador, Tipo de Evento, Sostenibilidad de Eventos.

Para el estudio de la demanda las variables analizadas fueron: País de Residencia Habitual, Provincia Argentina en que Reside, Cantidad de Noches de Permanencia en Córdoba y en Argentina, Forma de Organizar el Viaje, Gasto Total y Diario realizado por el Visitante durante su Visita, Medios que lo Informaron del Evento, Tipo de Alojamiento, Frecuencia de Visita en la Ciudad, Artículos que Compró Durante su Estadía, Actividades Realizadas Durante la Estadía, Calificación de los Servicios de la Provincia de Córdoba, Medios de Transporte que Usó para llegar al Evento, Variables Demográficas, Impresiones del Individuo sobre el Destino Turístico. Como parte del análisis de la oferta de eventos se revisan los aspectos correspondientes a la sostenibilidad de eventos, para poder diagnosticar si en base a lo que dictamina la teoría, se están cumpliendo las condiciones como para considerar la existencia de la sostenibilidad en los eventos brindados por la Provincia de Córdoba y según el caso realizar propuestas futuras.

A partir de ello, se realizó un análisis propio en base a las necesidades de aquello que se definió como problema del trabajo, dando como resultado un estudio exploratorio del entorno, y uno descriptivo de la demanda y de la oferta de eventos en la Provincia de Córdoba.

### **Resultados**

#### **Evaluación del entorno del turismo de eventos**

Se trata de una provincia con gran diversidad de oferta turística, en la que se destacan muy especialmente su ciudad capital, ciudad moderna que a la vez ha sabido conservar en su centro histórico edificios de la época colonial, erigidos durante los siglos XVII y XVIII. En la ciudad de Córdoba podemos

encontrar, el antiguo complejo de la Manzana Jesuítica, Iglesias, Museos, edificios típicos, shoppings construidos sobre edificios históricos, paseos y la Universidad Nacional de Córdoba.

En su ciudad capital existen cuatro oficinas de información turística, ubicadas en el Cabildo Histórico, en la Terminal de Ómnibus, Buen Pastor y en el Aeropuerto Internacional Ingeniero Ambrosio Taravella. En momentos de gran afluencia turística por fechas especiales (Semana Santa, vacaciones de julio, Pascuas, entre otros) o eventos (Festival de Doma y Folklore de Jesús María, Festival Nacional del Folklore de Cosquín, Fiesta de la Masa Vienesa, Rally Argentina, etc), también se ubican puestos móviles en Plaza San Martín y en la Avenida Hipólito Irigoyen, frente a la ex Plaza Vélez Sarsfield<sup>2</sup>.

En temporada alta, es decir, durante los meses de verano, Semana Santa y los meses de Julio/ Agosto, se ubican puestos de información turística en algunos shoppings de la ciudad como por ejemplo en Dinosaurio Mall y en el Nuevo Centro Shopping.

La Provincia de Córdoba, presenta una fuerte y dinámica economía, siendo la segunda provincia más poblada del país<sup>3</sup>, y también la segunda en importancia en turismo de eventos, en ello ha logrado posicionarse como sede de numerosos congresos, convenciones, y actividades culturales y deportivas a lo largo del año.<sup>4</sup>

La Provincia de Córdoba siempre ha sido un territorio muy importante y referente no solo para Argentina, sino también para toda Latinoamérica por sus aspectos culturales. Córdoba cuenta con diversas áreas donde la cultura se destaca como una manifestación viva de un tiempo pasado que ha marcado este territorio. Una muestra de ello, es el sitio arqueológico prehispánico más destacado de la Argentina: El Parque Arqueológico y Natural de Cerro Colorado, se encuentra en esta provincia, en el punto de reunión de tres departamentos provinciales: Tulumba, Sobremonte y Río Seco, a una distancia de 170 km. de la capital de Córdoba<sup>5</sup>.

Históricamente, Córdoba se ha destacado por la cantidad importante de manifestaciones culturales que se pueden contemplar en su territorio y que han generado actividades turísticas de gran atractivo. El Camino de las Estancias Jesuíticas y la Manzana Jesuítica son parte de esta historia viva. El arte, la religión y las diversas manifestaciones humanas que han tenido y tienen lugar en esta provincia, hacen de Córdoba un lugar privilegiado para conocer y disfrutar del turismo cultural.

“Córdoba La Docta” es un apelativo que hace pensar en la capital de la Provincia como una ciudad de tradición académica, que alberga la primera universidad fundada en la Argentina, y la cuarta universidad en Latinoamérica. Esto se traslada a toda la provincia pues en ella hay otros polos educativos como Villa María, San Francisco y Río Cuarto, aunque algunas de sus ciudades están asociadas fuertemente con sol, río y playa, por ejemplo, Villa Carlos Paz, Villa Rumipal, Mina Clavero pues cuentan con la presencia determinante de ríos, lagos, diques en ellas.

La variedad de su propuesta genera un turismo de diversa naturaleza convirtiendo a la Provincia de Córdoba en un espacio cosmopolita.

---

<sup>2</sup> <http://www.turismocordoba.com.ar/>

<sup>3</sup> <http://www.turismocordoba.com.ar/>

<sup>4</sup> <http://www.cordobaturismo.gov.ar/productos-turisticos/congresos-y-convenciones/>

<sup>5</sup> <http://www.turismocordoba.com.ar/>

Como los eventos pueden constituirse en elementos diferenciadores del destino, hay que comenzar por conocer el contexto de la generación de eventos.

Los aspectos sobre los cuales se ha relevado información de la Provincia de Córdoba son económicos, políticos, sociales, tecnológicos, demográficos, de territorialidad, tipos de turismo y tipos de destino; dichas variables han sido definidas como necesarias para determinar la situación de contexto de los eventos en un destino turístico por Franch (2010).

La primera variable analizada fue “**económica**”, en la que se relevaron datos sobre el **Producto bruto per cápita reemplazado por el producto bruto geográfico, el grado de desarrollo económico, la capacidad para generar flujo turístico, el grado de industrialización y el tipo de cambio.**

Determinándose que el desarrollo económico de la Provincia de Córdoba ha sido oscilante y responde a los efectos de los distintos eventos internacionales que afectan la economía de la provincia, mostrando una total inserción internacional de la misma y con ello, un conocimiento de Córdoba en el mundo, lo que genera potencialidad para ella como destino turístico de eventos. Pese a las oscilaciones, los indicadores muestran en promedio, un mejoramiento en el desarrollo económico de Córdoba, consecuentemente una mejor situación de vida y más posibilidades para el turismo de eventos interno.

La balanza comercial provincial es altamente positiva. Esa diferencia insuflada en la economía local puede ser de gran ayuda a distintas actividades objeto de inversión, entre las cuales el turismo de eventos, reconocida como actividad que resulta motor de la economía por los beneficios directos e indirectos que genera.

La Provincia de Córdoba es buena emisora de turismo constituido éste por las personas que viajan al exterior con motivos turísticos, mientras que como receptora de turismo del exterior tienen grandes potencialidades, pues los porcentajes en que participa el turismo extranjero dentro del total de turismo son aún muy bajos. Considerando la competitividad que tiene Argentina y en particular la Provincia de Córdoba en la temática, puede mejorar ostensiblemente con los años, si median las políticas turísticas de eventos apropiadas. Sin embargo así como no se consideran los ingresos por turismo entre los ítems de exportación de productos (bienes y servicios), tampoco al contrario. Por otro lado el turismo de eventos es una gran fuente de empleos.

Analizando las exportaciones e importaciones, se determina que los destinos de las exportaciones coinciden con los orígenes de turistas y asistentes a eventos desde el exterior, motivo por el cual se consideran potenciadores de turistas de esos países teniendo en cuenta que a partir de las operaciones comerciales, los pobladores de los mismos llegan a conocimiento de la Provincia de Córdoba.

Existen líneas de crédito a tasas reducidas y otros beneficios, unido al comportamiento alcista de la balanza comercial provincial, la que puede beneficiar las inversiones en turismo de eventos. Estas pueden orientarse a salas de convenciones, fiestas, festivales, infraestructura.

El turismo de eventos es generador de empleo para la provincia y considerando el valor de la tasa de desempleo puede constituirse en un elemento importante.

Córdoba tiene grandes capacidades para generar flujo turístico pero escasa articulación empresa Estado. Situación que para el turismo de eventos es sumamente importante y se considera una falencia en la provincia.

El bajo grado de industrialización reduce las posibilidades de realización de ferias. Sin embargo la gran cantidad de fiestas, festivales, congresos y reuniones en general, muestran un crecimiento alentador de la actividad de otro tipo de eventos más allá de las ferias industriales.

Por otro lado el tipo de cambio es favorable para que ingrese turismo externo pero no para el interno, sin embargo la dificultad para conseguir divisas hace que se vean resentidos los viajes al exterior por parte de nacionales, y ello los impulsa a vacacionar dentro de la Argentina, beneficiando el movimiento interno de turistas y la concurrencia a eventos dentro del país. Cabe destacar que los precios de la Provincia de Córdoba son sustancialmente inferiores a otras áreas de Argentina como el Sur y el Norte del país.

Los **“factores políticos”** considerados para el análisis de la Provincia de Córdoba como destino de eventos y sobre los cuales se relevó información son: **la estabilidad nacional, el riesgo político, las políticas nacionales, las políticas regionales y locales.**

No se cuenta con estadísticas específicas de la provincia en materia de IDH y otros indicadores que permitirían determinar con mayor precisión la medida de los factores políticos. Sin embargo el incremento de la calidad de vida, el alto índice de alfabetismo, son algunos de los indicadores que benefician el turismo de eventos.

Se identificaron los documentos principales que muestran las políticas turísticas de la Nación, y de la ciudad de Córdoba fundamentalmente, pues como pudo apreciarse a lo largo de lo relevado y escrito, a nivel provincial existe un vacío de planificación importante.

Respecto de los **“factores sociales y ambientales”** se relevaron algunas de las **Costumbres, Ritos, Creencias**, más destacadas, **el Impacto de las Características Climáticas y Geomorfológicas, y el Grado de Urbanización de la Provincia de Córdoba.**

Las creencias y costumbres de la Provincia de Córdoba permiten al turista, generar un lazo afectivo con el destino turístico de eventos. Dichas creencias, mitos, leyendas, costumbres, valores... son compartidos con los turistas en las distintas localidades de la Provincia de Córdoba como una forma de generar un nexo cultural trascendente, que alimente la dimensión afectiva de la territorialización turística.

Las características geomorfológicas especiales de la Provincia de Córdoba y su clima agradable casi todo el año, hacen de ella un espacio turístico de eventos muy atractivo para el turista.

En definitiva la Provincia de Córdoba es rica en costumbres, ritos y creencias, los aspectos geomorfológicos muestran una riqueza y variedad paisajística destacada. El grado de urbanización muestra una tendencia a la concentración urbana en la ciudad capital en detrimento del resto de la provincia, esto obligaría a pensar en políticas que eliminen el desequilibrio.

**“Factores tecnológicos”**: respecto de ellos se ha relevado información sobre las variables principales a tener en cuenta en la materia: **Existencia de Conectividad, Posibilidad de Wi Fi en Lugares Públicos, Uso de Herramientas Web 2.0 o Superiores.**

En cuanto a éstos indicadores, la Provincia de Córdoba, se encuentra en una situación media. Según lo relevado la disponibilidad de tecnologías es buena, pero el aprovechamiento en el ámbito turístico no lo es. Las herramientas web 2.0 son potenciadoras del turismo de eventos, sin embargo al ser desaprovechadas, muestran una falencia más a resolver.

En cuanto a los “**Factores demográficos**”: se ha tomado datos sobre: **Edad Media de la Población, Esperanza de Vida, Tamaño y Composición de la Familia, Escolaridad Media.**

Los factores demográficos propician la afluencia de turistas de adentro del país, vistas las franjas de edades en las que más porcentaje de población existe, joven y adolescente. Buenos niveles educacionales y años de esperanza de vida.

Con una pirámide poblacional aún no invertida, que muestra un muy buen mercado entre los jóvenes y adultos y con niveles de educación aceptables, una buena dotación de centros de estudios superiores con alto prestigio y tradición y potencialidades en el turismo de eventos.

En cuanto a la “**Infraestructura y servicios**”, los indicadores relevados fueron **Salud, Cantidad de taxis, remises, Aeropuerto Internacional, Agencias de viajes y turismo, Cantidad de hoteles de turismo, medios de comunicación, instituciones culturales, Infraestructura para albergar reuniones y eventos, instituciones universitarias y hoteles.**

Córdoba cuenta con buenos servicios de salud, tanto privados como públicos, la cantidad de taxis y remises es aceptable para la densidad poblacional sumada al flujo normal de turistas hasta la actualidad. El aeropuerto presenta buenos servicios, si bien aún son escasos los destinos internacionales que son satisfechos directamente desde Córdoba sin pasar por Buenos Aires como núcleo central radial. Existe un buen número de agencias de viajes tanto minoristas como mayoristas que prestan excelentes servicios y de calidad. La provincia cuenta con un número importante de medios de comunicación e instituciones culturales a visitar y con cuyos servicios disfrutar, Infraestructura de buen nivel, pero escasa para mega eventos. Excelente nivel en instituciones universitarias y buen número y variedad de hoteles.

En tanto en lo que hace al factor ligado a la “**Territorialidad**” se relevó información sobre las variables representativas del tema: **Demarcación Geográfica, la Política, y la Dimensión Afectiva.**

Por su ubicación en el centro del país, ostenta una posición estratégica a la que convergen rutas y caminos. En la dimensión afectiva tiene un número importante de aspectos que hacen positiva la experiencia del turista.

La Provincia de Córdoba tiene excelentes condiciones para generar un vínculo afectivo que permita avanzar hacia la territorialización turística y un compromiso con el lugar, generando un efecto multiplicador hacia dentro y fuera de la provincia, incluso del país.

Para el factor “**Tipos de turismo en el lugar de destino**” se relevó información sobre los distintos tipos: **Convencional, Trabajo y Educativo, Social, Cultural, Específico, Rural.** Determinándose que la Provincia de Córdoba desarrolla todos los tipos de turismo identificados en la clasificación.

En cuanto al factor “**Tipo de destino**” se relevó información sobre **destino Urbano, Costa de Lago, Montaña, Rural, Sin Explotar, Único, Exótico** existente en la Provincia de Córdoba. Dada la riqueza de “**Recursos**” tanto “**Naturales**” como “**Artificiales**”, las distintas zonas de la provincia se

constituyen en alguno de los tipos de destino mencionados precedentemente, excepto el único y exótico que no se encuentra presentes.

En Córdoba el propio lema da cuenta de la gran variedad de tipos de turismo y lugares de destino que posee. Para la provincia es: “Todo lo que querés todo el año”, para la ciudad capital: “Todo en una”.

### **Estudio descriptivo de la oferta**

En la variable **Cantidad Total de Eventos**, para el año **2010**, se relevaron un total de **334 eventos** en toda la Provincia de Córdoba (D’Andrea, et al, 2011), el informe manifiesta que de ellos se han estudiado 29 casos en profundidad. La suma de asistentes de los 29 eventos que formaron parte del estudio arroja la cifra de 10.667 personas. La reunión con máxima cantidad de concurrentes contó con 3.562 asistentes y la de menor cantidad logró 12 asistentes. El promedio es de 367 asistentes por reunión.

La ciudad de Córdoba ha avanzado posiciones dentro del ranking nacional del 5\* lugar en el año 2004 al 2\* lugar en el año 2009; posición que mantienen la actualidad después de Buenos Aires.

El **número de eventos** realizados en la **ciudad de Córdoba** fue en 2004 de 57, en 2005 fue de 102, en el 2006 se realizaron 125 eventos, en 2007 fueron 143, en 2008 se celebraron 119 eventos y en 2009 fueron 123. Esto muestra una evolución positiva (Cordón, Galletti y Santamaría, 2010c).

En el **año 2010**, de los **334** eventos relevados en toda la **Provincia de Córdoba** (D’Andrea et al, 2011), 271 se realizaron en la **ciudad de Córdoba** (Cordón, Galletti, Santamaría, 2011a).

Para el **año 2011** el total de eventos en la **Provincia de Córdoba** fueron **395** (Arguello et al, 2012), de ellos 292 se realizaron en la ciudad de Córdoba. El total de eventos del año 2011 refleja un incremento de 18,26% respecto del año anterior (334 eventos en 2010). El crecimiento del número de eventos en la provincia, muestra un impulso positivo en la actividad.

En el año 2011 el estudio se dividió en Congresos y otro tipo de Eventos, por otro lado Ferias y Exposiciones Industriales y Tecnología y Ferias y Exposiciones Agropecuarias.

En el **año 2012**, la cantidad total de eventos durante el año fueron **401 en toda la Provincia de Córdoba** (Arguello et al, 2013), de los cuales 277 fueron eventos realizados en la ciudad de Córdoba y solo 124 en el interior. Respecto del año 2011, el total de eventos aumentó el 1,5%, porcentaje que se considera muy reducido frente al aumento entre el año 2010 y 2011 de 18,26%. Con el análisis realizado en el capítulo se podrá apreciar que el año 2012 fue un año de inflexión para algunas variables medidas. En dicho año, el estudio se dividió en las siguientes categorías: Congresos y Convenciones Nacionales e Internacionales, que llamamos “Congresos y otro tipo de Eventos” para homogeneizar respecto de años anteriores, considerando que la denominación no desvirtúa la clasificación y finalmente Ferias y Exposiciones, de modo general.

**Distribución anual de eventos:** En definitiva los meses de mayor cantidad de eventos son mayo, julio, setiembre y relativamente octubre, meses que por otro lado constituyen temporada baja en el turismo, con lo cual se percibe una intencionalidad relativa de cubrir estacionalidades del turismo con el desarrollo

de eventos, ya que el único mes de vacaciones en que coincide con el turismo es julio.

**Cantidad de eventos según su duración:** Al igual que en el año 2010, un porcentaje importante de los eventos ofrecidos en el 2011 en Congresos y otro tipo de Eventos tuvieron una duración de tres días, mientras que en la categoría Ferias y Exposiciones la duración baja a uno o dos días. En el año 2012 la duración promedio está en los dos a tres días. La cantidad de días depende de la naturaleza del evento, y el perfil de los participantes del mismo que pueda admitir menos o más días de duración a través de los cuales se pueda ofrecer servicios turísticos que permitan conocer la ciudad sede y su zona de influencia con mayor o menor límite.

**Tipo de sede en que ocurre el evento:** En resumen, en el año 2010 el hotel es el lugar preferido para realizar un evento, en el 2011 y 2012 se pueden distinguir los centros de congresos para la categoría Congresos y otro tipo de Eventos, y el predio ferial es el preferido en general para Ferias y Exposiciones de todo tipo, desde indumentaria hasta industria y tecnología y agropecuarias. Los resultados del año 2010 se deben a que en ese año el estudio sobre el que se basa la información no distinguió categorías de eventos, pues en el 2011 y 2012 distinguiéndolas, determinó que cada tipo de evento tiene su tipo de sede preferido. Este es un dato que es muy útil a la hora de planificar, pues se debe seleccionar adecuadamente el tipo de sede.

**Localización de la sede del evento en la Provincia de Córdoba:** Puede apreciarse una descentralización en la ubicación de la sede del evento desde el año 2010 al año 2012, en años siguientes, debería mantenerse la tendencia anterior hacia la descentralización progresiva de los eventos desde la ciudad capital hacia el interior. Esto beneficiaría al interior de la provincia que lograría atraer un mayor número de eventos y consecuentemente un mayor desarrollo turístico amparado en el conocimiento del lugar a partir del evento al que concurrieron.

**Tema convocante del evento:** Es importante conocer cuáles son las temáticas más convocantes para orientar la oferta de eventos, de acuerdo a las necesidades y preferencias. En definitiva y en promedio, se ve la preeminencia de Medicina, Actividades Agropecuarias, Educación, Indumentaria.

**Cantidad de eventos según el tipo:** Entre los años 2010, 2011 y 2012, no hay muchos cambios, ya que las jornadas se encuentran en el primer lugar, y varían por muy poco las categorías de congresos y de encuentros que en 2011 se invierten en encuentros y congresos. Este dato también es muy útil para orientar a la oferta de eventos a un formato que sea el más elegido por el demandante.

**Categoría del evento:** Esta variable nos ha brindado información sobre quienes son los que organizan los eventos. Los datos muestran una concentración importante alrededor del estado (sea nacional, provincial o municipal) y sus organismos que apoyan u organizan eventos, al igual que las asociaciones vinculadas al tema. Pero también se ve la presencia importante de empresas organizadoras profesionales de congresos. En la organización de eventos es importante la participación del estado fijando políticas, promoviendo y realizando acciones de apoyo, pero también el sector privado con su espíritu emprendedor, fondos y contactos (González Reverté, Morales Pérez, 2009).

**Alcance del evento:** Como síntesis, en el año 2010 la mayor parte de los eventos tuvo alcance internacional, sucede lo contrario en el año 2011 y 2012,

sin embargo la presencia de extranjeros es mínima en todos los casos. Consecuentemente, cabe acotar que se debe trabajar más la difusión y la convocatoria hacia el exterior.

**Proveniencia del asistente:** Al no contar con información clara y precisa de los años 2011 y 2012, es muy difícil hacer una comparación, pero puede destacarse a la luz de los datos del 2010, los participantes cuyo origen es el resto de la Provincia de Córdoba corresponden a un porcentaje importante y por otro lado, revisando los datos se puede observar que el origen de los participantes extranjeros a eventos, son en su gran mayoría de países limítrofes (D'Andrea et al, 2011)

**Costo de inscripción del visitante al evento:** En síntesis, en esta variable se ha encontrado una diferencia importante entre el costo de inscripción de visitantes nacionales respecto de los extranjeros, quienes pagan sumas muy superiores. Por otro lado en este tópico, en los estudios revisados, se expone también los porcentajes con los que participa cada rubro dentro del total (dentro del 100% de gastos), donde el alquiler de la sede representa más del 50% de los gastos para organizar un evento, un cuarto se gasta en publicidad, y el otro cuarto restante sirve para los demás gastos, incluidos las horas de RRHH necesarias para el evento.

**Residencia de los expositores:** El porcentaje de expositores extranjeros es bajísimo, esto es así, posiblemente por los altos costos que significa contratarlo, a lo que hay que sumarle gastos de viáticos, traslado, etc. En ese caso debería adicionalmente, asegurarse en cada evento elegir el referente del tema en el país, el que tendría que tener posicionamiento suficiente para generar una imagen de calidad en el evento.

**Costo del m<sup>2</sup> de la Exposición:** para el año 2010, la mayor parte del costo total de exponer para una organización / empresa, es el alquiler del stand que ocupa el 41% del costo, la promoción también resulta importante en el costo llevándose un 19%. Es indudable que el costo del alquiler del lugar del evento es alto, ya que corresponde casi a la mitad de lo que insume llevar a cabo el evento. Habría que ver de que manera reducir la incidencia del mismo. Este dato respecto de la operatividad de la oferta es importante y obliga a armar una estructura de costos con una distribución más equitativa de los mismos en porcentajes. Para el año 2011, en la categoría **Congresos y otro tipo de Eventos**, no se cuenta con datos, sin embargo en la categoría **Ferias y Exposiciones** si. El metro cuadrado para costear una feria de industria y tecnología es el de mayor costo. La más económica es la agropecuaria. En el año 2012 en **Ferias y Exposiciones** (pues en la categoría **Congresos y otro tipo de Eventos** no se cuenta con datos), se consigna como costo del m<sup>2</sup> en las Ferias y Exposiciones Agropecuarias bajo pabellón \$433,60, mientras que al aire libre el costo es de \$ 79,25; en las Ferias y Exposiciones restantes el costo bajo pabellón del m<sup>2</sup> es de \$ 639,50.

**Eventos y exposiciones paralelas:** Se puede acotar que los eventos paralelos son importantes para ofrecer servicios complementarios, para completar la oferta del evento, para evaluar interés hacia otros ámbitos o temas, para evaluar otros aspectos del mismo tema convocante del evento principal, entre otros. Hacen en definitiva, junto a los demás elementos estudiados precedentemente en la oferta de los eventos, al formateo de esta última. Consecuentemente y para resumir, con el correr de los años, en la provincia de Córdoba, ha disminuido la importancia de los eventos paralelos,

sin embargo la teoría argumenta que son altamente positivos y útiles a la oferta de eventos (González Reverté, Morales Pérez, 2009).

**Información de la empresa, entidad o asociación organizadora:** Los datos muestran que las empresas son importantes en la organización de eventos, ya sea las dedicadas a la tarea en cuestión, las dedicadas a consultoría o las asociaciones empresariales. Esto podría llevar a considerar que la participación del estado y los organismos dependientes de él, es importante para auspiciar, financiar, asesorar y apoyar en la organización de un evento y que las organizaciones privadas dedicadas a ello son las que ya han logrado experiencia y entrenamiento para poder combinarse de manera perfecta en la organización de los eventos con el estado.

**Tipo de eventos:** La clasificación resume muy bien las categorías de eventos que resultan de interés turístico por su capacidad de convocar turistas.

Para completar el estudio de la oferta es necesario evaluar los aspectos ligados a la **sostenibilidad de eventos**, concluyendo si los mismos tienen en cuenta aspectos económicos, sociales y ambientales (González Reverté y Morales Pérez, 2009). Lo anterior se logra a través de la determinación de la existencia de buenas prácticas a través de indicadores de las variables mencionadas.

En relación a la sostenibilidad de eventos en la Provincia de Córdoba, se ha observado que si bien a nivel económico se cumple con normativa relacionada con la sostenibilidad de eventos en general, solo se limita a lo económico pues no se difunde dicha situación, incluso no se participa de marcas vinculadas con la sostenibilidad como “Hoteles más Verde”, el Programa de Ecoetiquetado de Hotelería Sustentable en la República Argentina reconocido por el Global Sustainable Tourism Council (<http://www.hotelesmasverdes.com.ar/>). La creación de actividades que representan a la comunidad se da solo en un número muy reducido de eventos. Es prácticamente nula la comunicación de iniciativas, voluntariado y programas de patrocinio relacionados con la temática.

Respecto de las buenas prácticas en gestión ambiental de eventos, en general se eligen sedes adecuadas a los objetivos de eventos, pero no en todos los casos, ya que algunos responden al poder de negociación de la localidad en cuestión. Los alojamientos son accesibles pero no cuentan con gestión ambiental o la tienen muy precaria. En la Provincia de Córdoba son muy pocos los que tienen certificación de “Hotel + Verde” y los centros de convenciones y predios que implementan acciones de gestión ambiental.

En el tema de movilidad, hay algunos medios que no se contemplan, como por ejemplo la provisión o alquiler de bicicletas, en las páginas web se incorpora información escasa sobre medios de transporte públicos, no hay información con lujo de detalles sobre paradas, inicio de recorridos, duración del viaje, etc. También es escasa la información sobre medios de transporte privados, con la diferencia que a los asistentes les inspira mayor confianza naturalmente éste (remises, taxis, y autos alquilados),

Hay una deuda pendiente respecto de servicios exclusivos para personas con necesidades específicas, pues no se cuenta en general con ellos en la organización de eventos, solo se ha verificado la existencia de rampas de acceso y algunas otras comodidades dentro de los predios, que permiten el ingreso a personas con capacidades diferentes.

Se gestiona eficientemente las cantidades de comida por motivos económicos, no de responsabilidad ambiental, los ingredientes que se utilizan

en general no son ecológicos, aunque se aprovechan los productos locales y de temporada.

Para los materiales entregados en los eventos, no es común que se usen papeles reciclados, sobre todo para las reuniones, no así para otro tipo de eventos en los que si se logra el cometido, por ejemplo en ferias, festivales, otros.

Se instalan cestos y contenedores de residuos y en general se realiza la diferenciación de ellos, también se administra eficientemente la energía, mediante un buen uso de la misma de manera responsable con el ambiente. La gestión de residuos es bastante ecológica.

Son muy pocas las ocasiones en que se rehúsan las señalizaciones hechas para un evento anterior, excepto y relativamente para aquellos eventos que se repiten año tras año en una nueva edición.

Las páginas Web son intensamente usadas, para subir información del evento, realizar comunicaciones masivas, noticias, cuestionarios, etc. Los correos electrónicos son empleados para toda comunicación individual que se requiera.

La evaluación de las prácticas en gestión ambiental de eventos mostró mejores resultados que la de aspectos económicos y sociales, pero en algunas variables con puntuaciones que pueden mejorarse ya que representan en la escala aplicada, valores intermedios.

### **Estudio descriptivo de la demanda**

Respecto de la demanda y en relación a la primera variable definida metodológicamente, "***País de Residencia Habitual***", se puede sintetizar que aún cuando por el momento los porcentajes son muy reducidos, van en leve aumento, eso permite prever una afluencia cada vez más importante de extranjeros a los eventos. En los últimos años la realidad de la ciudad capital y del interior es muy similar y si bien ha estado en aumento la procedencia de Latinoamérica, es necesario emprender acciones para capturar mayor porción de extranjeros de países Europeos, EEUU, Asiáticos y Árabes, cuya potencialidad está latente, considerando los bajos porcentajes actuales, y los beneficios de la concurrencia de esa proveniencia, la cual puede hacer crecer la imagen de los eventos más allá de los países limítrofes.

Para sintetizar respecto de la variable "***Provincia Argentina en que reside***", resulta lógico apreciar que en las Ferias y Exposiciones de Industria y Tecnología, el porcentaje mayor se lo lleva Buenos Aires, mientras que para Ferias y Exposiciones Agropecuarias lo tiene la pampa húmeda. Esto nos indica que en la planificación de dichos eventos se debe contemplar la particularidad y sobre todo la ubicación en el país, de las actividades sobre las cuales se organiza la feria o exposición, a los fines de traducirlo en un adecuado dato de entrada en la elaboración de la planificación de eventos y en las campañas comunicacionales al efecto. Aún así, en el año 2012 se altera esta situación siendo mayor el porcentaje de asistentes de la propia Provincia de Córdoba, lo que es considerado atípico en esta categoría, pero al no contar con datos procesados del relevamiento del año 2013, queda pendiente la continuidad de la proyección. Por lo demás, en materia de reuniones se alternan Buenos Aires y Santa Fé como dos presencias muy importantes en porcentajes. Es necesario difundir y promover los eventos de modo más federal

para despolarizar el origen de los asistentes y no depender de esa concentración.

En relación a la variable **“cantidad de noches de permanencia en Córdoba y en Argentina”**, hay un comportamiento diferenciado entre los visitantes a Congresos y otro tipo de Eventos, y a Ferias y Exposiciones, en el primer caso, presentan una pernoctación de 4 días en promedio, mientras que para el caso de Ferias y Exposiciones, no pernoctan en la misma ciudad sede sino en otras cercanas, favoreciendo la movilidad y la experiencia sobre distintos puntos de la provincia.

La medición de la categoría “Visitantes Extranjeros” genera como resultado que, se ha reducido la cantidad total de días que permanecen en el país, pasan pocos días en la ciudad sede y los sobrantes, en el resto de la Argentina. Motivo por el cual si se asociaran eventos y se desarrollaran complementariamente circuitos turísticos, que se ofrecieran a los visitantes para conocer el propio lugar, se incentivaría la permanencia más prolongada.

Como vemos los porcentajes en general son diversos según se trate de Visitantes Nacionales o Extranjeros, Congresos y otro tipo de Eventos, o Ferias y Exposiciones de Industria y Tecnología o Agropecuarias. Con lo cual en la variable *Forma de organizar el viaje* es muy difícil realizar un análisis de su resultado. La lógica del avance de las prácticas on line indicaría que la “contratación directa” sería la modalidad que debería aumentar en porcentaje, ya que la existencia de páginas web de casi todos los actores de turismo de eventos, hace que se pueda reservar y pagar mediante tarjeta de crédito en una contratación de e-commerce. Sin embargo lejos de aumentar ha oscilado pero en promedio, bajado con los años.

La modalidad por “cuenta de terceros” también es interesante de analizar pues puede asociarse a la propia empresa que lo envía al evento y tiene grandes potencialidades visto los gastos abultados que representa la presencia en eventos en otro lugar distinto al origen, que son más alto cuanto mayor es la distancia del origen al destino.

Como síntesis del análisis de la variable **“Gasto total y diario realizado por el visitante durante su visita”**, se puede considerar que en el año **2010** el gasto promedio por día era de u\$s 35. En el año **2011**, en la categoría Congresos y Eventos cada visitante extranjero gastaba u\$s 360, mientras que para los nacionales gastaban u\$s 139, en la categoría de Ferias y Exposiciones de Tecnología e Industria u\$s 178,72, y en Ferias y Exposiciones Agropecuarias los Visitantes Nacionales gastaban u\$s 87,22. En el año **2012**, el gasto promedio por día fué entre u\$S 120 y u\$S 160. Hay cifras muy disímiles que responden a la categoría del evento, que a su vez convoca un perfil de visitante determinado.

Debido a un incremento de precios de los eventos, tanto como de los productos turísticos y servicios complementarios a la actividad, es de esperarse que aumente el gasto medido en dólares en años venideros. Sin embargo no se reduce el flujo de asistentes sino todo lo contrario, por tanto esto sumado a los resultados positivos de la encuesta de satisfacción de los visitantes y una intención declarada de revisita, esto hace posible el aumento de la oferta agregando productos turísticos, de modo tal de lograr una permanencia mayor en tiempo en la ciudad sede, un conocimiento más acabado de la misma, y con calidad y buenos productos, el mantenimiento del índice de satisfacción alto,

que impulsa el efecto multiplicador de difusión del destino de eventos con todos sus atractivos.

En relación a la variable "**Medio a través del cual los visitantes se informan del evento**", Internet es decisivo en el caso de Congresos y otro tipo de Eventos para Visitantes Extranjeros y sigue siendo alto en el caso de Visitantes Nacionales y de Ferias y Exposiciones de Industria y Tecnología, no ocurre lo mismo para las Ferias y Exposiciones Agropecuarias en donde otros medios como televisión, radio, etc, ganan espacios en detrimento de Internet, lógicamente por el perfil del visitante que no tiene en sus prioridades de uso a Internet. En el caso de Visitantes Extranjeros, siendo el medio más importante la empresa donde trabaja, sería conveniente considerar listas de contactos de las organizaciones a las cuales difundir.

Es importante entender a través de qué medio se informan de la existencia del evento, pues esto permitirá orientar mejor los recursos que se destinan a la difusión del mismo, y que no son pocos. Internet no solo involucra la búsqueda en distintos sitios que nuclean eventos, sino el envío de correos electrónicos masivos a listados de receptores que pertenecen a instituciones educativas, a cuentas de correo institucionales originadas en empresas, asociaciones que pueden ser multiplicadores de difusión, etc. Es por tanto fundamental trazar un perfil del visitante en cuanto a medios que le son familiares y de uso frecuente, para el aprovechamiento de los recursos asignados, a los fines de hacer conocer el evento y posicionarlo.

En la variable "**Tipo de Alojamiento**", los hoteles de 1 a 3 estrellas, de 4 estrellas, resultaron en promedio y en general, los más elegidos por los visitantes. Es notorio el caso de visitantes nacionales, pues posiblemente moviéndose en un entorno en el que cuentan con conocidos, finalmente deciden alojarse en casa de familia. En el caso de Ferias y Exposiciones de tecnología e industria, se estima que los extranjeros no contaron con esa ventaja, resulta más común entonces, que se alojaran en hoteles, excepto aquellos que cuentan con propiedades en Argentina, en el lugar de la sede del evento, o ya tenían conocidos en el lugar; mientras que en el caso de las ferias agropecuarias, los hoteles donde se alojaron cuentan con menos estrellas y aumentó el porcentaje de alojados en casa de familia.

En la variable "**Frecuencia de visita en la ciudad**", el porcentaje de visitantes que vienen varias veces al año y para los distintos tipos de eventos, aumentan de año en año, así como los que vienen por primera vez, por lo que se puede suponer que aquellos que vinieron el año anterior generan un efecto multiplicador, logrando que más visitantes se decidan por un evento en Córdoba – Argentina. Del 2011 al 2012 aumentó un 5% el porcentaje de extranjeros que viene por primera vez; lo preocupante es que del año 2010 al 2011 aumentó el porcentaje de visitantes que viene al menos una vez al año y en el 2012 baja nuevamente, no encontrándose explicación aparente, más que el contexto político económico.

En la variable "**Artículos que compró durante su estadía**" De los datos precedentes surge que, si bien lo relevado en el año 2010 muestra en primer lugar, que las preferencias de compra de los visitantes es hacia los libros, en el año 2011 en donde los datos se diferenciaron en varias categorías de eventos, se pudo apreciar que el mayor porcentaje de compras se hacen en relación a ropa, regionales y souvenirs. Los regionales siempre ocupan un porcentaje interesante que se debería potenciar, dado que estos objetos muestran parte

de la cultura, costumbres e historia de los pueblos. Sumados los regionales y los souvenirs, hacen un promedio porcentual de 35% y 45% entre el 2010 y el 2012. Esta información permite dirigir los criterios para potenciar ciertas actividades preferidas por los visitantes o promover determinadas preferencias.

En la variable "**Actividades realizadas durante la estadía**", como actividades extras de los visitantes a las Ferias y Exposiciones de Industria y Tecnología año 2011, el teatro, city tours y la práctica del golf están entre las preferidas, mientras que en Ferias y Exposiciones Agropecuarias la contratación preferida es el teatro, city tour y visita a establecimiento rural, situación lógica si se piensa que ha concurrido a una feria o exposición agropecuaria como evento convocante. En el año 2012 para las distintas categorías ocupa un lugar destacado el city tour. Esta información orienta en la determinación de las actividades principales comprendidas en una oferta básica complementaria al evento, la que puede aumentarse con otros servicios y productos en general. Se considera importante motivar la elección del city tour como actividad destacada a los fines de potenciar el turismo.

Respecto de la variable "**Calificación de los servicios de la Provincia de Córdoba**", es importante conocer la calificación de los distintos componentes de la oferta de eventos, para determinar si está direccionada al posicionamiento deseado o hay un desvío y entonces se debe proceder a mejorar la imagen del componente en cuestión. En promedio se ve la importancia de valorizar la sede, las excursiones, la gastronomía y el alojamiento, en ese orden, por parte de los visitantes en general.

Como se puede apreciar de los datos vertidos precedentemente, el comportamiento de los visitantes a Ferias y Exposiciones Agropecuarias es diferente, las excursiones no reciben tantas respuestas posiblemente porque los asistentes son en su mayoría nacionales, también hay porcentajes menores de satisfacción en alojamiento, mientras son superiores en lo gastronómico respecto de las ferias y exposiciones de industria y tecnología, con público que puede estar más orientado a valorar los servicios.

Respecto de "**Medios de transporte que usó para llegar al evento**", En esta variable se evidencia una situación lógica, en el año 2010 se hizo un relevamiento sobre una categoría genérica de "eventos" mientras que en el 2011 y 2012 se dividió en "Congresos y otro tipo de Eventos Visitantes Extranjeros", "Congresos y otro tipo de Eventos Visitantes Nacionales", "Exposiciones y Ferias de Industria y Tecnología" y "Exposiciones y Ferias Agropecuarias", aunque el último año solo se midió la primer categoría de Ferias y Exposiciones, con lo cual en el año 2010 considerando que el porcentaje de visitantes extranjeros fue mínima, casi el 50% ingresó a la sede en colectivo. Es loable pensar entonces, que el 48% que llega en avión al aeropuerto Córdoba es originario de una ciudad del extranjero (visto que los datos corresponden a visitantes extranjeros) que cuenta con una línea aérea que tiene conexión directa con la nuestra, mientras el 45% que llega desde Ezeiza, es posible que provenga de países que no tienen línea aérea directa a Córdoba. Esto orienta el análisis hacia las necesidades de conexión y comunicaciones.

En lo que hace al perfil "**demográfico**" de los asistentes a eventos, queda claro que los datos entre el 2010 y 2011 son muy similares, en el porcentaje de visitantes extranjeros y nacionales, con lo cual se puede decir que Córdoba no ha sido eficaz en la tarea de atraer un número mayor de extranjeros a su

ciudad capital. En ambos años los profesionales representan el mayor porcentaje de visitantes y sexo masculino es el mayor porcentaje, aunque van en aumento los visitantes mujeres. No se cuenta con datos para el año 2012.

En la variable “**Impresiones del individuo sobre el destino turístico**”, indagar en las razones de la visita a lugares y estilo de vida de los visitantes, orienta las acciones en el mercado del turismo de eventos. Cabe destacar que en los años analizados (2010, 2011, 2012), el “ocio” es la causa principal de regreso, esto nos indica que se está en el buen camino al considerar en esta tesis la posible sinergia entre eventos y destino turístico para conformar un destino turístico de eventos, y que estos últimos constituyan un potenciador del destino y un factor competitivo del mismo.

El grado de satisfacción con los servicios recibidos, y la intencionalidad de revisita son dos variables muy importantes que se potencian. En cuanto al grado de satisfacción, los valores son muy buenos tanto en 2010 como en 2011, esto impulsa no solo a un efecto multiplicador de la difusión del destino turístico de eventos sino a la revisita. Según lo que acusan los datos de los estudios, la intencionalidad de revisita es importante.

Finalmente cabe destacar que todas las variables que se han analizado en esta parte del capítulo corresponden al estudio pormenorizado de la demanda en turismo de eventos que marca el perfil del visitante, los motivos, gustos, necesidades y prácticas de los demandantes, es decir, de los concurrentes a eventos que colateralmente realizan turismo en el lugar sede del evento.

Este análisis muestra que en la planificación de los eventos, conocer el perfil de la demanda según el tipo de evento, es fundamental para establecer las necesidades de infraestructura que debe ponerse a disposición y el formato de los servicios que se brinden.

## Conclusiones

Entre los datos que nos muestran un panorama alentador relativo a condiciones de entorno de turismo de eventos, se pueden apreciar los aspectos demográficos que constituyen un impulso positivo hacia el turismo y los eventos tal como muestran los resultados. También se puede observar que existe una buena variedad de tipos de turismo en la Provincia de Córdoba y tipos de destino lo cual impulsa la actividad de eventos asociada al turismo.

La Provincia de Córdoba tiene ventajas interesantes frente al desarrollo del turismo de eventos, ya que posee un bajo índice de criminalidad frente a otras metrópolis del país. Muestra además un interés importante por la realización de eventos, causa por la cual, empresarios destacados y hasta el propio estado provincial y municipal han invertido altas sumas de dinero en infraestructura útil a los eventos. Por ejemplo construyendo hoteles con salas de convenciones, reestructurando estadios, embelleciendo los lugares verdes de su ciudad capital y de las más importantes ciudades de la provincia, recuperando plazas, monumentos, de forma tal de generar el apoyo logístico hacia la concreción efectiva y eficiente de los eventos, más allá del evento mismo.

Los datos muestran un incremento del turismo debido a la celebración de eventos en la provincia,

Mientras que los aspectos del entorno que desalientan son los factores económicos como así también los factores políticos, pues no son muy favorables al flujo turístico a excepción del tipo de cambio que impulsa al

ingreso por parte de turistas extranjeros, no así de nacionales o movimientos dentro de la provincia. Por otra parte las tecnologías son bastante precarias.

Por otra parte relativo a oferta y demanda, se pudo determinar que en la Provincia de Córdoba este segmento ha experimentado un gran crecimiento, en ella hay cierta tradición de eventos organizados y ofrecidos desde hace décadas, manteniéndose en una línea de tiempo a lo largo de todo el año, no teniendo en cuenta las estacionalidades turísticas, motivo por el cual el aumento de turismo en época de eventos ha demostrado a priori el interés turístico que generan los mismos.

Es necesario reflexionar sobre el desarrollo de eventos y su potencial como productos turísticos generadores de atraktividad del destino turístico para la conformación de un turismo de eventos. En los últimos tiempos no solo se produce una recuperación de fiestas, manifestaciones culturales, tradiciones, sino que se asiste a un aumento en la celebración de congresos, jornadas, simposios, talleres y un sinnúmero de actividades académicas o de formación y actualización profesional, que son motivo de visita de destinos por parte de sus concurrentes.

Vetas futuras: El estudio descriptivo de demanda y oferta, el que dará pié en trabajos sucesivos, a la identificación de factores de atraktividad, habilidades distintivas, a evaluarlas en su poder de defendibilidad y establecer las bases de las estrategias competitivas y la competitividad en general.

Para gerenciar los eventos en el destino turístico se requiere un modelo integral de administración estratégica, en dicho modelo deberán reconocerse elementos que muestren que, la gestión de los eventos en el destino consiste en la administración integrada de aquellos procesos necesarios para establecer un intercambio entre el destino y los turistas que lo visitan a partir de los eventos y los eventos mismos.

## Referencias bibliográficas

### 1. Libros:

ARGUELLO, J., BALANCINI, M., BOTTI, M. (2012), *Turismo de reunión Córdoba 2011: Relevamiento de eventos de turismo de reuniones en la Provincia de Córdoba 2011*. Observatorio Económico de Turismo de Reuniones en la República Argentina, Agencia Córdoba Turismo, Universidad Blas Pascal.

ARGUELLO, J., BALANCINI, M., BOTTI, M. (2013), *Turismo de reunión Córdoba 2012: Relevamiento de eventos de turismo de reuniones en la Provincia de Córdoba 2012*. Observatorio Económico de Turismo de Reuniones en la República Argentina, Agencia Córdoba Turismo, Universidad Blas Pascal.

BOWDIN, MCDONNELL, ALLEN Y O'TOOLE (1999), *Events Management*, Oxford.

CORDÓN, F., GOLLETTI, G., SANTAMARÍA, M. (2010a) Perfil de la ciudad de Córdoba como sede de eventos. Observatorio Turístico. Dirección de Turismo. Municipalidad de Córdoba.

CORDÓN, F., GOLLETTI, G., SANTAMARÍA, M. (2010b) Perfil de los visitantes por turismo de reuniones. Observatorio Turístico. Dirección de Turismo. Municipalidad de Córdoba.

CORDÓN, F., GOLLETTI, G., SANTAMARÍA, M. (2010c) Encuesta de satisfacción a los turistas que visitaron la ciudad de Córdoba. Observatorio Turístico. Dirección de Turismo. Municipalidad de Córdoba.

D'ANDREA, C., ARGUELLO, J. Y BOTTI M. (2011), *Informe sobre implementación de turismo de reuniones en la Provincia de Córdoba – año 2010*. Observatorio Económico del Turismo de Reuniones en la República Argentina. Agencia Córdoba Turismo y Universidad Blas Pascal.

FRANCH M. (2010). *Marketing delle Destinazioni Turistiche. Metodi, approcci e strumenti*. Mc Graw Hill. Milano. Italia.

GONZÁLEZ REVERTÉ F. Y MORALES PÉREZ, S. (2009) *Ciudades efímeras. Transformando el turismo urbano a través de la producción de eventos*. Barcelona, Editorial UOC, pp. 87-91.

INPROTUR - INSTITUTO NACIONAL DE PROMOCIÓN TURÍSTICA (2011) Observatorio Económico de Turismo de Reuniones de la República Argentina. Estudio de demanda (F4). Córdoba. Argentina.

SMALL et al, (2005) "A flexible framework for evaluating the soci-cultural impacts of a (small) festival". *International Journal of Event Management Research* 1 (1), pp. 66-77.

STOKES Y JAGO (2007) "Australia's public sector environment for shaping event tourism strategy " *International Journal of Event Management* 3 (1), pp. 42-53.

## 2. Artículos de Revistas Científicas:

BINIMELIS, S, J., ORDINAS GARAU, A. (2003) El turismo de reuniones y negocios en Mallorca. Universitat de les Illes Balears. *Cuadernos de Turismo*. Vol. 12; pp. 35-51. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/398/39801202.pdf> (11/10/2015)

CARRIZO MOREIRA, A.; VIEIRA BATISTA, A.(2009) Turismo de eventos. Desafíos estratégicos de la ciudad de Joao Pessoa (Brasil). *Cuadernos de Turismo*. Núm. 23, enero-junio, 2009, pp. 31-46. Universidad de Murcia. España. Publicada en Redalyc. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/398/39811874002.pdf> (17/10/2015)

GONZALEZ REVERTE, F. (2010). La celebración de eventos en Cataluña y su uso turístico. Universitat Oberta de Catalunya. *Anales de geografía*. Vol. 30, núm 2. 107-131. España. <http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC1010220107A>  
Página visitada el 08/09/15.

OMT (2004) ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2004) Barómetro OMT del Turismo Mundial. Vol 2, N° 2, Junio de 2004. [http://www.observatur.edu.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=371&Itemid=47](http://www.observatur.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=371&Itemid=47) Página visitada el 15/09/15.

RAPACCINI, A. (Coordinador) (2005). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Argentina*. Secretaría de Turismo. Consejo Federal de Inversiones. Recuperado de: <http://www.cofecyt.mincyt.gov.ar/convocatorias/asetur/PFETS/PLAN%20FEDERAL%20DE%20TURISMO%20-%20ARGENTINA%202016.pdf> (09/10/2015)

## 3. Publicaciones en Internet:

Córdoba Turismo <http://www.cordobaturismo.gov.ar/productos-turisticos/congresos-y-convenciones/>

Turismo en Córdoba (2013)  
<http://www.turismoencordoba.net/cordoba.php?idSec=1&idCat=27> Página  
visitada el 08/08/15

MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (2012) Dirección de turismo de la  
Municipalidad.

[http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=2\\_6](http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=2_6) Página  
visitada el 23/08/15.

AOCA (2010) AOCA 8\* Encuentro Nacional de Destinos Sede de Eventos.  
(2010). [http://www.aoca.org.ar/imagenes/docs/8\\_encuentro.doc](http://www.aoca.org.ar/imagenes/docs/8_encuentro.doc) Página  
visitada el 21/09/15

## Microcerveceros artesanales en Bariloche: agroalimentos en el marco de la economía popular

E. Colino<sup>1,2</sup>  
H.M. Civitaresi<sup>1</sup>  
M. Dondo<sup>1,2</sup>  
A. Niembro<sup>1,2</sup>  
B. Winkelman<sup>1</sup>

### 1. Introducción

En los últimos años la producción de cervezas artesanales ha experimentado un marcado dinamismo en la Argentina. Se trata de un producto orientado fundamentalmente hacia el consumo interno, tanto en las mismas zonas de producción como en grandes centros urbanos. Aunque es un segmento pequeño dentro del volumen total de cervezas producido a nivel nacional, crece a un ritmo del 20% anual, mientras que el mercado total se expande sólo al 1% (Ablin, 2014).

La ciudad de Bariloche y su región de influencia, con una estructura económico-productiva orientada fuertemente hacia el turismo, siguen la misma tendencia. Su entramado productivo de cervezas artesanales se encuentra en una etapa de expansión y dinamismo (número de productores, volumen producido, variedades y sabores) y concentra, según la Secretaría Económica del Municipio de Bariloche, alrededor del 20% de las marcas de cervezas artesanales del país. Sus cerveceros se constituyen en un eslabón de la amplia oferta de productos y servicios vinculados a la actividad turística de la región ya que buena parte de las ventas se realizan a escala local a través de diferentes canales de comercialización ya sea venta directa, a través de *brew pubs* y restaurantes o de manera indirecta a través de intermediarios.

En este contexto, respondiendo a un modelo agroindustrial caracterizado por pequeñas y micro empresas familiares (Madariaga, 2007), existen en la ciudad numerosos emprendimientos productivos de pequeña y micro escala que conviven a la par de marcas consolidadas y reconocidas del mercado local. Se trata de una importante cantidad de productores que aún hoy se encuentran en diferentes estadios de evolución en el negocio (más o menos consolidados), que tienen procesos de producción más precarios o con diferentes niveles de formalidad (sin habilitaciones o con habilitaciones municipales limitadas), con distintos niveles de regularización ante el Estado, en sus distintas escalas, o que hacen uso de canales de comercialización incipientes tales como venta a pequeños almacenes de barrio o comercialización directa a conocidos (Civitaresi *et al.*, 2015).

<sup>1</sup>Centro Interdisciplinario de Estudios en Territorio, Economía y Sociedad, Universidad Nacional de Río Negro (CIETES-UNRN); <sup>2</sup> CONICET

Emails: ecolino@unrn.edu.ar, hcivitaresi@unrn.edu.ar, mdbuhler@unrn.edu.ar, aniembro@unrn.edu.ar, bren.281@hotmail.com

Dado que esta diferenciación pone de manifiesto la existencia de una gran heterogeneidad en el sector, es fundamental el reconocimiento de las características de aquellos pequeños productores de cervezas artesanales, sus fortalezas y factores limitantes para su consolidación, para explicitar su potencial productivo y de aporte a la identificación de Bariloche como complejo productivo cervecero artesanal. Por tanto, el objetivo de esta ponencia es realizar una caracterización de los microcerveceros en el marco de la economía popular de Bariloche en vistas de insertarse sustentablemente a la cadena de valor en cuestión. Para ello es necesario la identificación y definición de criterios, variables e indicadores apropiados para su caracterización.

Conocer este segmento de productores permite favorecer procesos que promuevan su desarrollo. Por un lado, identificando sus potencialidades en cuanto a su capacidad productiva, de generación de empleo, innovaciones y agregado de valor regional, lo que les servirá para empoderarse como sector y aumentar su visibilidad frente a instituciones de apoyo; por otro, reconociendo sus debilidades y factores limitantes de su crecimiento que podrían ser modificados por intervención pública o por acciones conjuntas.

Para abordar este objetivo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a 29 cerveceros que producen y comercializan en la ciudad, tanto a marcas consolidadas y reconocidas del mercado local como a emprendimientos productivos de pequeña y micro escala<sup>2</sup>, relevando datos cuantitativos (nivel de producción, capacidad productiva, entre otros) y cualitativos (origen de los insumos, actividades realizadas de manera asociada, principales problemáticas, entre otros). Con el propósito de realizar un estudio comparativo del sector cervecero artesanal de Bariloche en relación al mismo sector a nivel nacional también se realizaron entrevistas semi-estructuradas a 80 productores que asistieron al Octavo Festival de la Cerveza Artesanal realizado en la provincia de San Luis en Agosto de 2015. Con un formulario de más de 50 preguntas cuantitativas, cualitativas, abiertas y semi-abiertas se relevó información sobre temáticas referidas al perfil del emprendedor, infraestructura, insumos, materias primas, aspectos laborales y de comercialización, innovación productiva y organizacional, asociativismo y capacitación. Es necesario aclarar que ambos relevamientos no responden a un muestreo representativo<sup>3</sup>.

Algunos resultados preliminares permiten reconocer que una importante proporción de estos cerveceros artesanales comenzaron sus actividades de manera individual, familiar o asociativa luego de la crisis económica de 2001, como estrategias de sobrevivencia o de complementación de ingresos destinados a garantizar su reproducción (Hintze, 2004). Siguiendo a Coraggio (2010, 2013), estas estrategias productivas constituyen el amplio universo de la economía popular de un territorio, entendiendo la economía popular como aquel sector, de amplia presencia en la demografía local, que reúne las diversas formas que se dan los trabajadores para garantizar la reproducción ampliada de su vida (para el autoconsumo o para intercambio en el mercado), donde su capacidad de trabajo es el principal recurso productivo y subordinados, directa o indirectamente, a la lógica del sistema capitalista. Por ello que esta ponencia se enmarca bajo los enfoques de la economía popular, el desarrollo local y los sistemas productivos locales.

---

<sup>2</sup>El relevamiento fue realizado solo a productores de cervezas artesanales que comercializan al menos parte de su producción. No fueron incluidos en el estudio aquellos productores de cerveza casera, los llamados *homebrewers*, cuya producción no tiene fines comerciales.

<sup>3</sup>Mayor detalle sobre el relevamiento se presenta en las secciones 2 y 3.

La ponencia se organiza de la siguiente manera: en la siguiente sección se realiza una primera caracterización de los productores de cerveza artesanal y de su problemática a escala nacional. Posteriormente, en la sección tercera se cambia la escala y se analiza, sobre la base de estudios previos y datos de un relevamiento específico, la producción de cerveza artesanal en la ciudad de Bariloche como un Sistema Productivo Local. En la cuarta sección se trabaja siguiendo el objetivo central al caracterizar aquellos microcerveceros que en el marco de la economía popular de Bariloche a partir de criterios de identificación. Finalmente, se cierra con reflexiones finales en torno a la importancia del complejo productivo cervecero para la ciudad de Bariloche y el rol de los microproductores en el marco de la economía popular.

## 2. La producción de cerveza artesanal en la Argentina

En consonancia con la evolución a nivel mundial, el mercado cervecero argentino ha experimentado un marcado dinamismo en las últimas dos décadas, caracterizado por un fuerte proceso de globalización y concentración en el mercado de cervezas industriales y el surgimiento a nivel local de cervezas de producción artesanal y de pequeña escala<sup>4</sup>. La República Argentina no escapa de ese fenómeno. Se puede corroborar tanto a partir del crecimiento de la producción de su materia prima<sup>5</sup> como por el crecimiento de la producción y venta de cerveza<sup>6</sup>.

En este contexto de expansión, la proporción de consumo de cerveza artesanal viene en aumento constante, en detrimento de las cervezas industriales, desde hace

---

<sup>4</sup> En octubre de 2015, AB InBev y SABMiller, las dos empresas de cerveza industrial más grandes del mundo, llegaron a un principio de acuerdo para su fusión. De ser aprobada por las entidades reguladoras, la gigantesca fusión AB-Inbev-SABMiller llevará a un mercado con una concentración descomunal a nivel global. Mientras tanto, el crecimiento de la producción y comercialización de la cerveza artesanal es un fenómeno mundial.

<sup>5</sup> A pesar de que la producción mundial de cebada ha disminuido considerablemente en los últimos años a raíz de la expansión de otros cultivos forrajeros alternativos, en Argentina se observa una evolución contraria. Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, la superficie plantada en el país de cebada cervecera, como cultivo de invierno, registró un incremento del 249% entre la campaña 2007/08 y 2012/13. En agosto de 2015, con los últimos lotes sembrados en las provincias de Buenos Aires y La Pampa, se terminaron de implantar más de un millón de hectáreas de cebada en todo el país (Fuente: El Cronista, 01.10.2015). El 30% de la cebada producida en Argentina se destina a la producción local de malta, otro 30% se exporta con el mismo destino y el 40% restante se exporta como grano forrajero (Ablin, 2014). La producción de malta se concentra en 5 plantas malteras, dos de ellas propiedad de la multinacional Cargill y las otras propiedad de Cervecería y Maltería Quilmes (CMQ), Maltería Pampa S.A., y Tai Pan Malting. Cuatro de ellas ubicadas en la provincia de Buenos Aires y una en Rosario (Santa Fe). Desde 2008 existe también una empresa de capitales nacionales localizada en Tres Arroyos (Buenos Aires), orientada a producir variedades de maltas especiales para abastecer principalmente a pequeños y micro cervecerías artesanales y homebrewers. Argentina es también productor y exportador de lúpulo, saborizante y agente estabilizador, cuyo cultivo sólo puede desarrollarse en latitudes altas, como la variedad de alta calidad cultivada en El Bolsón (Río Negro). Sin embargo, actualmente se importan algunas variedades que no se producen localmente. Situación similar ocurre con la levadura (Civitaresi *et al.*, 2015).

<sup>6</sup> Según un informe del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en base a datos del INDEC y de la Cámara de la Industria Cervecera Argentina, entre 1990 y 2011 la venta de cervezas registró un incremento del 247%, pasando de 6.170 mil hectolitros a 21.433 mil hectolitros (Ablin, 2014). La producción de cerveza industrial a nivel nacional se concentra principalmente en 3 empresas, AB InBev - SABMiller (a partir de octubre de 2015), Compañías Cerveceras Unidas (CCU), y Compañía Industrial Cervecera S.A. (CICSA).

unos 15 años. La producción de cervezas de manera artesanal (o casera) y en pequeña escala se ha convertido en un fuerte atractivo para consumidores de un poder adquisitivo medio o alto, con mayor conocimiento sobre variedades y tipos de cervezas y que buscan experimentar sabores, aromas y colores alternativos a la cerveza industrial.

El sector productor de cervezas artesanales está compuesto por una gran diversidad de actores, incluyendo desde personas que realizan cerveza artesanal en forma casera, en su propia vivienda, con productos de calidad variable y, en términos generales, poco estandarizados, hasta cervecerías artesanales que producen un importante volumen mensual (mayor a 40.000 lts. mensuales; algunos con una capacidad de 250.000 litros mensuales). Si bien no existen datos rigurosos sobre el sector, diversos informes hablan de la existencia de 1200 microproductores y 200 micro y pequeñas cervecerías en todo el país que aún no llegan a cubrir el 1% del total del mercado nacional pero con una participación cada vez mayor en el mercado interno. Ablin (2014) afirma que a pesar de tratarse de un segmento pequeño dentro del volumen producido a nivel nacional, las artesanales crecieron durante el año 2013 a un ritmo del 20% anual, mientras que el mercado total de cervezas se expandió sólo al 1% anual.

A los efectos de afrontar esa falta de información, en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Universidad Nacional de Río Negro, se realizó una encuesta a una muestra de cerca de ochenta productores artesanales que asistieron al Octavo Festival de la Cerveza Artesanal (Agosto de 2015 - Potrero de los Funes, San Luis). Si bien no se trató de una muestra representativa<sup>7</sup>, se logró complementar la información provista por el Ministerio de Agricultura para alcanzar una primera caracterización de los productores de cerveza artesanal y de su problemática. Alguna información general a partir de estadística descriptiva puede consultarse en la Tabla 1.

**Tabla 1: Escalas de producción (2014), capacidad excedente y año de inicio de comercialización**

Cantidad productores escalas producción	de por de	Producción (en litros de 2014)	Capacidad excedente	Año de inicio en comercialización
Productor (percentil 25%)		600	50%	2013
Moda (producción)		5000	58%	2013
Mediana (producción)		5000	54%	2012
Productor (percentil 75%)		12000	50%	2013
Promedio		19784	45%	2012

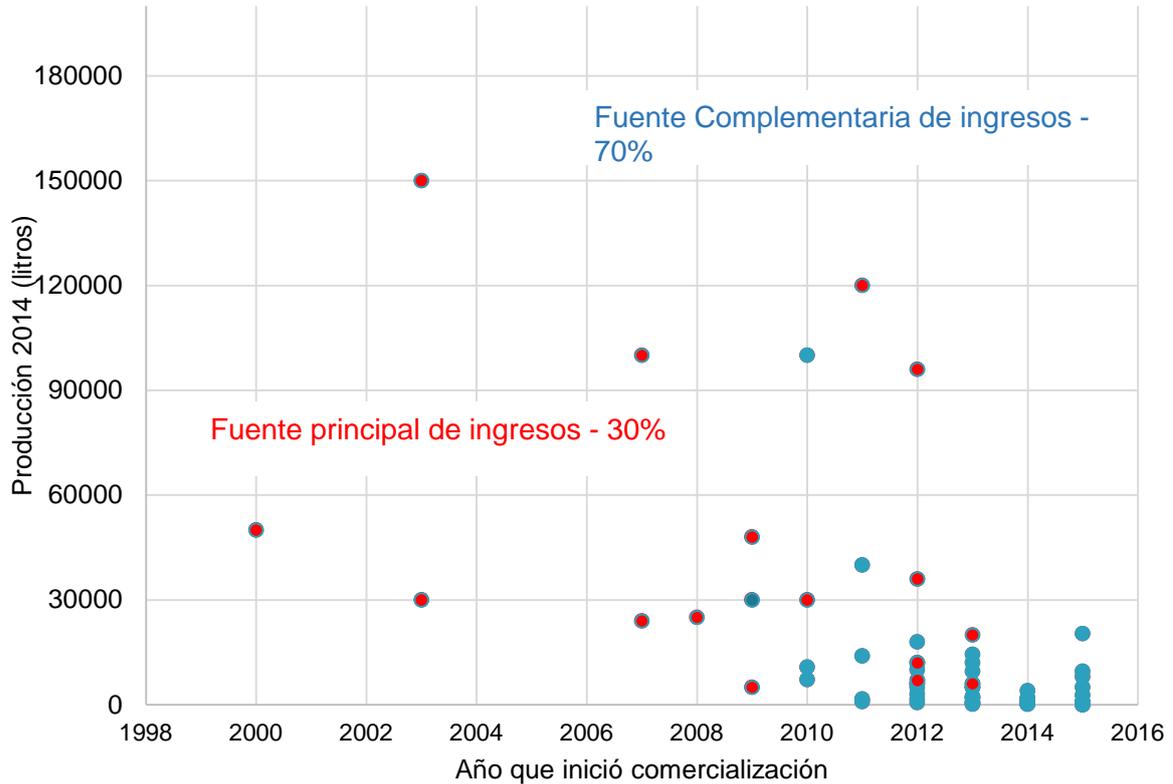
Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en el 8vo Festival de la Cerveza artesanal. Potrero de los Funes 2015.

Nota: se han quitado los productores de mayor y menor producción (outliers) y los tres encuestados que

<sup>7</sup>El 46% de los encuestados provenían de CABA y provincia de Buenos Aires; un 45% de las provincias de Cuyo, Córdoba, Neuquén, Río Negro y La Pampa; y el porcentaje restante (9%) de las provincias La Rioja, Misiones, Santa Fe, Tierra del Fuego, Chaco, Entre Ríos y Formosa.

También se pudo comprobar que el 30% de los entrevistados tienen esa actividad como fuente principal de ingresos. Asimismo, aunque se observa una mayor concentración de productores que nacen a partir de 2010, en general, es posible afirmar que se trata de productores que tienen relativamente algunos años de experiencia en la producción y comercialización de cerveza artesanal (gráfico 1).

**Gráfico 1: Productores encuestados: producción (2014 en litros); año de inicio de comercialización**



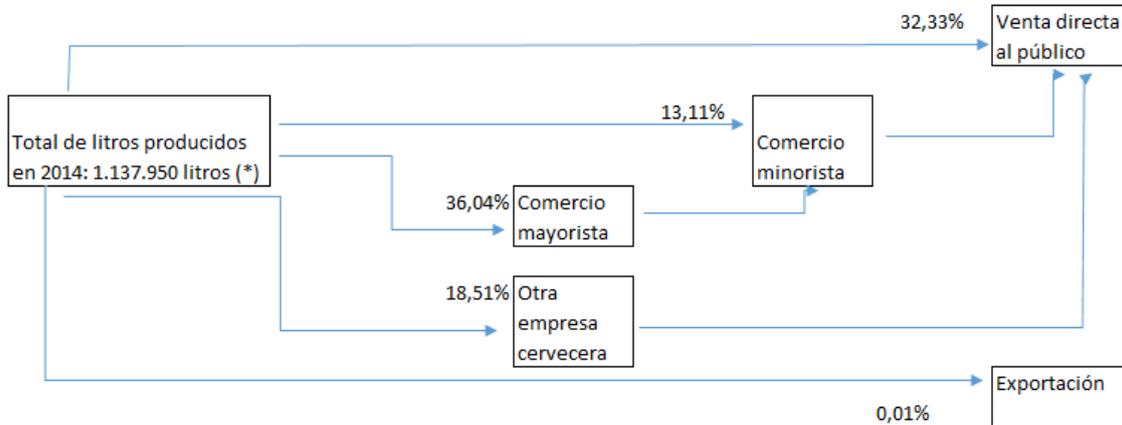
Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en el 8vo Festival de la Cerveza artesanal. Potrero de los Funes 2015.

Nota: no figuran los dos productores encuestados más grandes. Empezaron en la década de 1990 y la actividad es su fuente principal de ingresos.

Muchas de las cervecerías artesanales ingresan al mercado de la mano de sus propios bares, los llamados 'brew pubs', donde ofrecen su propia cerveza acompañada de variedades gastronómicas de calidad y un ambiente agradable de encuentro, como estrategia de comercialización para captar a sus propios clientes. A su vez, la devaluación del peso de 2002 también contribuyó a que las cervezas artesanales de origen local compitan con las importadas Premium, constituyéndose en un producto potencialmente sustitutivo de importaciones y comercializándose a través de empresas mayoristas. De los datos de la encuesta realizada en el

encuentro de cerveceros en San Luis surge la siguiente distribución de canales de comercialización (Esquema 1)<sup>8</sup>.

### Esquema 1: Canales de comercialización

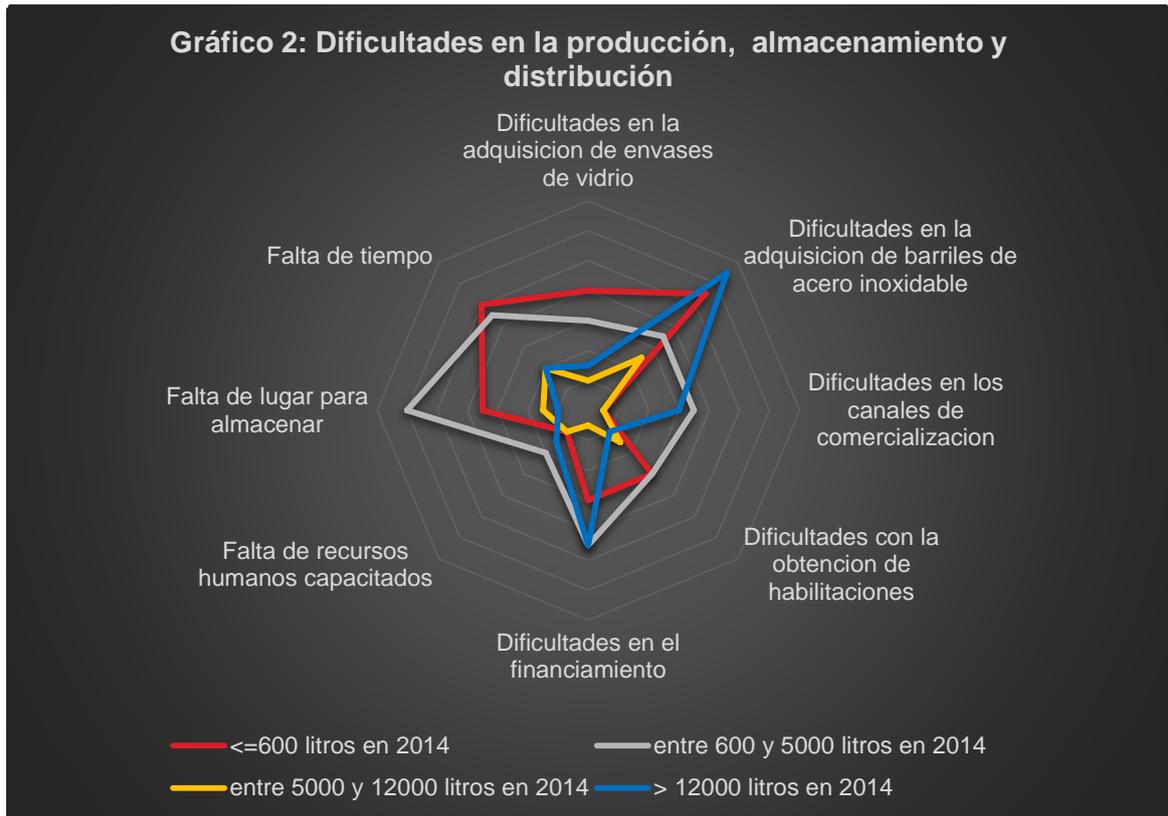


*Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en el 8vo Festival de la Cerveza artesanal. Potrero de los Funes 2015. Nota(\*) sin el volumen producido por la mayor empresa cerveza artesanal*

Una de las dificultades frecuentemente mencionadas por los productores de cerveza artesanal tiene que ver con los canales de comercialización, ya que las marcas de cerveza industrial suelen bloquearles el acceso a canales de comercialización importantes. De los productores que comenzaron a comercializar antes de 2010, el 45% indicó que ésta era una dificultad para ellos.

Independientemente del canal de comercialización que utilicen y de la escala de producción, los productores mencionaron en la encuesta que una de sus principales dificultades tiene que ver con el almacenamiento y la distribución. Principalmente con la adquisición de barriles de acero inoxidable (los que se utilizan son importados) y de envases de vidrio (provisión monopólica con nula posibilidad de negociación por parte de los productores; además de fijar altos precios, es irregular en cuanto a producción y entrega de los productos). La falta de un lugar para almacenamiento es también una problemática común. Por su parte, la falta de tiempo es un problema principalmente para los productores de menor escala (gráfico 2).

<sup>8</sup>Para calcular los datos de este esquema se retiraron tres productores que no brindaron información como así también el productor de mayor escala (2 millones de litros para el 2014) ya que es considerado un outlier (valor atípico). Los valores atípicos frecuentemente generan estadísticas derivadas engañosas.



*Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en el 8vo Festival de la Cerveza artesanal. Potrero de los Funes 2015*

Si bien no está representado correctamente en la muestra de la encuesta realizada en San Luis, el complejo cervecero artesanal de Bariloche tiene un gran potencial tanto por sus capacidades como por un contexto comercial interno favorable. En la Secretaría Económica del Municipio de San Carlos de Bariloche (MSCB) se estima que en el área se concentra alrededor del 20% de las marcas de cervezas artesanales del país. Sus cerveceros se constituyen en un eslabón vinculado a la actividad turística, principal actividad económica de la región, ya que buena parte de las ventas se realizan a escala local a través de diferentes canales de comercialización.

### 3. La producción de cerveza artesanal en la ciudad de Bariloche como un Sistema Productivo Local

En Civitaresi *et al.* (2015) se avanzó en la realización de un estudio exploratorio de la producción en Bariloche para contrarrestar la falta de estadísticas oficiales en la provincia de Río Negro en relación al sector. Se trabajó con un informe sectorial elaborado por la Agencia de Desarrollo Económico de la Provincia de Río Negro, CREAM (2011), con entrevistas a actores clave de la MSCB y entrevistas semi-estructuradas a productores cerveceros. Siendo una primera aproximación al problema, y frente a interrogantes por resolver, fue necesario encuestar, durante el mes de septiembre de 2015, a productores cerveceros locales. A partir de fuentes formales e informales de información se identificó una población cercana a 45 productores de Bariloche. Con ciertas dificultades para contactar y acceder a los mismos se logró finalmente encuestar a un total de 29 productores.

La Tabla 2 resume algunos indicadores descriptivos de los casos encuestados en la ciudad de Bariloche con el propósito de presentar una primera caracterización de los productores de cerveza artesanal. La diversidad en los niveles de producción es posiblemente el dato más relevante que muestra la tabla. Existen, en la ciudad, microcerveceros que han producido no más de 300 litros de cerveza durante todo el 2014 que conviven con productores de mayor escala que durante el mismo año han producido 168,000 litros de diferentes tipos de cervezas artesanales. Por otro lado, al tratarse de emprendimientos en etapa de expansión y consolidación, se observa capacidad instalada ociosa. Quienes contestaron la pregunta reconocieron haber trabajado durante 2014 con una capacidad ociosa promedio del 45,4%.

**Tabla 2: Escalas de producción (2014), capacidad excedente y año de inicio de comercialización - productores de Bariloche**

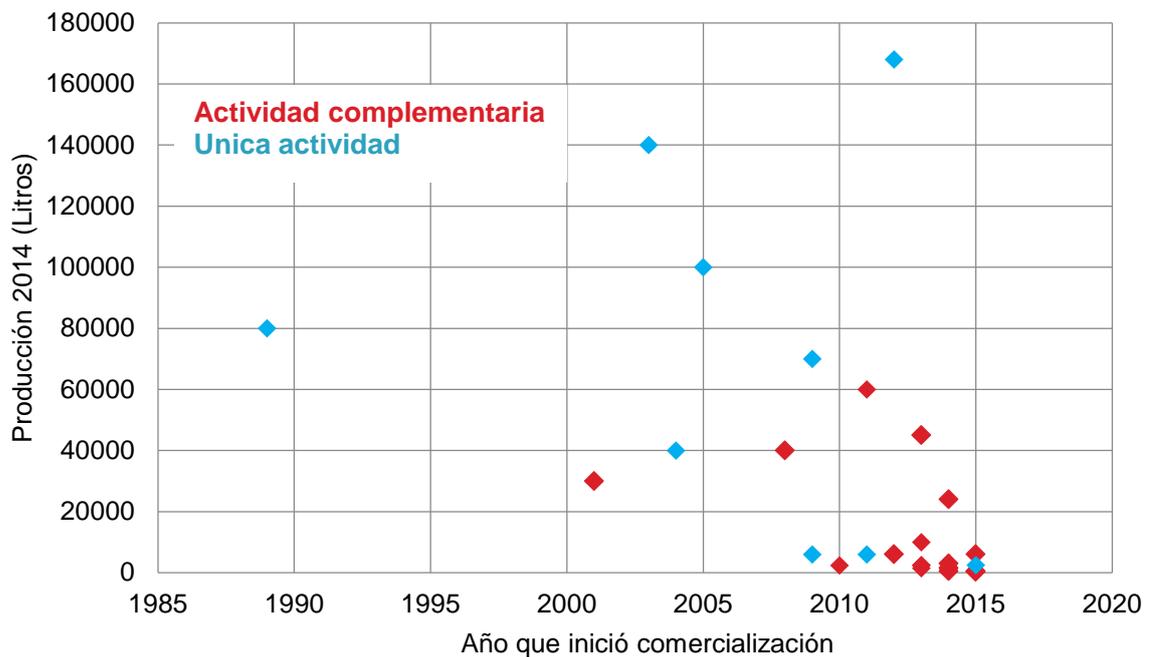
Cantidad de productores escalas producción	de por de	Producción (en litros de 2014)	Capacidad excedente	Año de inicio en comercialización
Productor (percentil 25%)		2125	50%	2014
Moda (producción)		6000	51%	2011
Mediana (producción)		6000	51%	2011
Productor (percentil 75%)		41250	20%	2006
Promedio		30346	45,4%	2010

*Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en S.C de Bariloche- Octubre de 2015*

emprendimientos relevados son liderados por hombres, donde en el 70% de los casos no alcanzan los 40 años de edad. Asimismo, el 90% de ellos tiene al menos estudios secundarios completos (y el 36% del total alcanzó un título terciario o universitario). Por otro lado, son escasos los emprendimientos que cuentan con un maestro cervecero en la producción. En general, es el mismo emprendedor quien ha adquirido el conocimiento y la técnica de producir cerveza artesanal, quien elabora y experimenta sus propias recetas, y a la vez, en muchos casos, quien gestiona y administra el emprendimiento. A excepción de las cervecerías que cuentan con su bar propio, y por lo tanto trabajadores asignados a la tarea de ese servicio, el resto de los casos manifestaron que 2 personas, en promedio, trabajan en el proyecto (incluido el emprendedor). En el 60% de los casos, las personas involucradas en la actividad son socios o familiares.

Asimismo, de manera similar a lo que ocurre con productores cerveceros a nivel nacional, el 68% de los emprendedores barilochenses declararon que la producción de cerveza es para ellos una fuente complementaria de ingresos. Como es de suponer, se observa una alta correlación entre aquellos emprendimientos de corta trayectoria en la actividad y la complementariedad con otras actividades para garantizar niveles de subsistencia de sus miembros (gráfico 3). A su vez, la mayoría de los productores (82%) manifiesta haber comenzado a desarrollar la actividad a modo de *hobby* impulsados por la curiosidad, por el placer de la degustación y la diversidad de productos, por ser una actividad que se disfruta con amigos, o simplemente como una posibilidad de cambiar el estilo de vida.

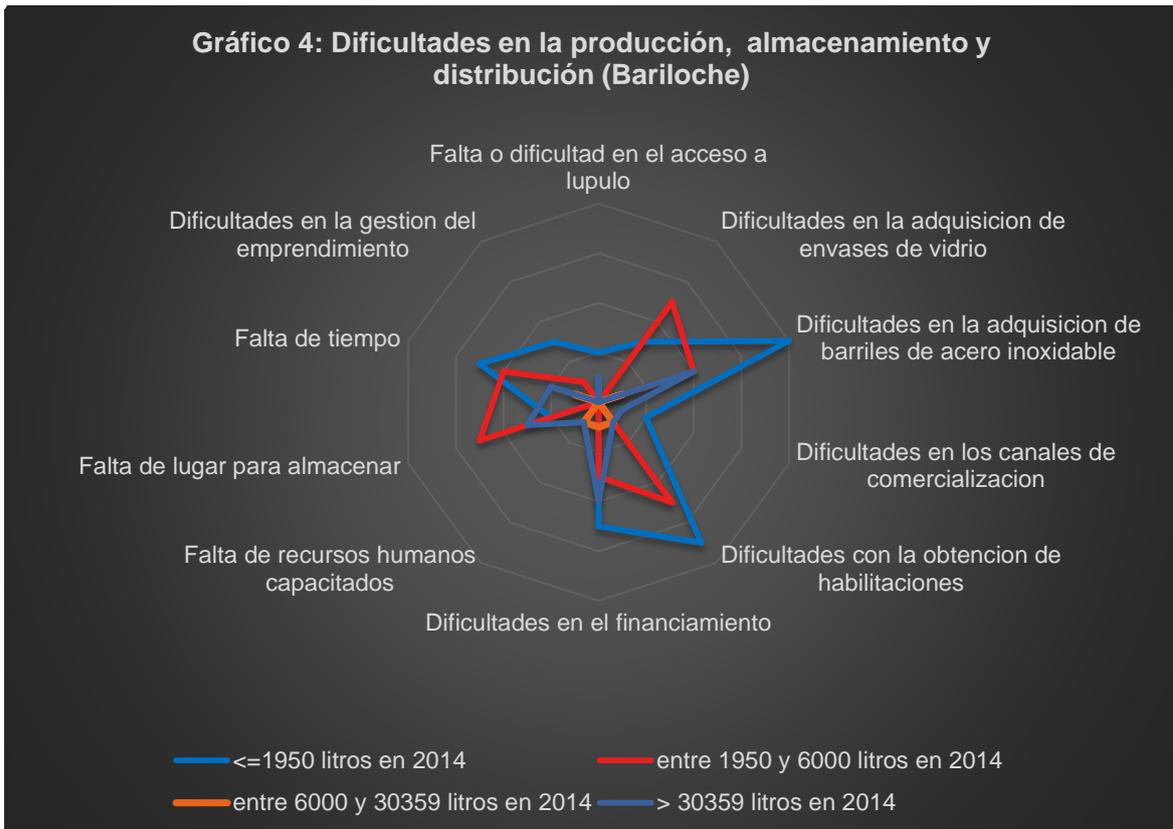
**Gráfico 3: Productores encuestados: producción (2014 en litros); año de inicio de comercialización; tipo de actividad**



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas en octubre de 2015*

En cuanto a la antigüedad es posible afirmar que se trata de una actividad de corta trayectoria. Si bien el productor más antiguo data de 1989, cerca del 72% de los productores encuestados comenzaron a comercializar su cerveza en el transcurso de 2010 y 2015. Estos últimos, apenas superan los 17,000 litros anuales de producción (en promedio), y en su mayoría (80%) realizan la producción de cerveza como una actividad complementaria. Por el contrario, quienes incursionaron en la actividad antes del 2010 producen actualmente algo más de 63,000 litros anuales en promedio, y el 75% se dedica exclusivamente a la producción de cerveza.

Un análisis de las principales dificultades reconocidas por los cerveceros locales se sintetiza en el gráfico 4, donde se muestran las más frecuentemente declaradas por los productores, clasificados estos últimos en grupos según niveles de producción. En términos generales, si bien el agua de calidad es un insumo crítico, en el caso de los productores bariloenses disponen de agua barata y de excelente calidad. Los principales problemas identificados, en el área de producción, se corresponden con el almacenamiento. Uno de ellos es un problema interno y general: la falta de espacio; el otro externo y referido a los medios de almacenamiento: disponibilidad de botellas (sobre todo en el caso de los pequeños productores) y barriles de acero inoxidable, utilizados para el almacenamiento y distribución mayorista (a hoteles, restaurantes y bares). El 86% de los encuestados compra barriles usados (con potenciales problemas de seguridad e higiene) a las grandes cerveceras industriales instaladas en el país. Esta práctica da lugar a que las grandes cerveceras, que compran grandes volúmenes de estos barriles a proveedores extranjeros, subsidien sus adquisiciones al vender los barriles que sacan de servicio al sector artesanal a un precio mayor al que ellos pagan los nuevos.



Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en S.C de Bariloche- Octubre de

Otro de los problemas recurrentes para todos los productores, desde los microcerveceros hasta los productores de mayor volumen, es la habilitación del COCAPRI, que depende del Departamento Provincial de Aguas (DPA) de la provincia de Río Negro, en relación al tratamiento, evaluación y disposición final de líquidos residuales. Para acceder a dicha habilitación se evalúan los niveles de vuelco debido a la elevada carga orgánica que presentan los líquidos residuales posteriores a la producción de cerveza (no se trata del residuo sólido sino el líquido, que es lo que va a la planta depuradora de aguas residuales). Una vez alcanzada esta habilitación recién pueden solicitar una evaluación para la habilitación comercial expedida por el área de bromatología del municipio. Este tema es clave y se convierte así en un cuello de botella dentro del proceso de producción. Sólo dos productores consolidados tienen la habilitación del COCAPRI. Uno de ellos aseguró que cambiando su sistema de producción logró reducir los niveles de vuelco. Se trata de una innovación en el proceso productivo, conocimiento que podría ser transmitido al resto de los productores pero que por diferentes motivos aún no se ha logrado. Por un lado, COCAPRI no posee un protocolo para la habilitación o requisitos estandarizados para su cumplimiento, lo cual complejiza la tarea. Por otro lado, los productores que han logrado la habilitación invirtieron gran cantidad de tiempo y recursos y manifiestan no encontrar incentivos para transferir dicho conocimiento gratuitamente. Finalmente, para muchos productores, estas innovaciones pueden resultar inviables ya que requieren cambios importantes en la infraestructura de planta y costos muy elevados (Civitates *et al.*, 2015).

Tener una planta de tratamiento requiere una escala de una cervecería industrial. Hay versiones más pequeñas pero se requiere de un terreno y buena parte de los

emprendedores artesanales están posicionados en lugares alquilados. Otra opción es hacerlo de manera conjunta, con la instalación de una planta de tratamiento de líquidos residuales a gran escala. Varios productores consultados están a la expectativa de la puesta en marcha del Parque Tecnológico e Industrial de Bariloche (ya es ley y el terreno está expropiado pero tiene aún problemas en la provisión de servicios básicos, especialmente, gas natural). El municipio y el INTI mientras tanto, hacen hincapié en los productores más pequeños que estén por cambiar de escala porque antes de realizar la inversión en infraestructura es necesario cambiar el diseño de planta para reducir los niveles de vuelco.

El gráfico 4 también muestra que otro factor crítico para el crecimiento es la falta de financiamiento. Sin embargo, hay que destacar algunas particularidades. Mientras los productores más grandes lo necesitan para la incorporación de tecnología al proceso productivo, al proceso de distribución y comercialización y a la mejora de calidad de su producto (normas de calidad); los productores de menor escala, o microcerveceros, generalmente lo necesitan para conseguir un local con espacio suficiente y lograr habilitación a partir de una planta con tratamiento de líquidos residuales.

Más allá de estos problemas sobre la producción, almacenamiento y comercialización, el sector presenta en la actualidad un auge. En parte, proveniente de una demanda cada vez más exigente, pero también existe una respuesta por parte de los productores a partir de un stock de capacidades y *know how* importantes. Se trata de conocimiento tácito, específico, acumulativo y permite la coordinación de las actividades al interior de cada uno de los establecimientos productores y el desarrollo de técnicas específicas. Asimismo, se destacan innovaciones tecnológicas y de organización para afrontar diferentes problemas en relación a la eficiencia productiva, el almacenamiento y transporte del producto y en lo que respecta al tratamiento de efluentes. A modo de ejemplo se puede mencionar el desarrollo y puesta en marcha de métodos experimentales para desarrollar plantas piloto para el tratamiento de efluentes, acordes a sus respectivas industrias, a costo propio y sin certeza en cuanto al resultado. Se trata de desarrollar tecnología de limpieza y manipulación de residuos a fin de cumplir con la ley de efluentes sin necesidad de grandes inversiones en plantas de tratamientos (exceden las posibilidades físicas y/o presupuestarias de este tipo de empresas). Sin embargo, esas innovaciones de procesos, y el conocimiento que implica, no es compartido abiertamente en el sector sino que resultan de esfuerzos individuales de los productores. No es el único inconveniente en ese sentido. Al analizar las particularidades de acciones colectivas se observa cierta debilidad. La escasez de instancias institucionales-asociativas y la carencia de experiencias de cooperación o asociativismo es una característica en común en diversos sectores productivos en la región y, por tanto, el sector no es ajeno a esta tendencia.

Asimismo, este sector también resulta un espacio propicio para la innovación tecnológica, incorporando distintos actores institucionales. Es posible identificar una serie de aportes importantes desde universidades y organismos científico-tecnológicos. Por ejemplo, el INTI, con un proyecto que pretende resolver necesidades técnicas (planta piloto para producir y desarrollar nuevas maltas) y mejorar eslabones de la cadena de producción y comercialización de la cerveza artesanal. Otro ejemplo, es el Laboratorio de Microbiología Aplicada y Biotecnología (parte del Inibioma, instituto del CONICET y de la Universidad Nacional del Comahue), estudia las levaduras naturales de la Patagonia desde hace más de

quince años, y presta servicios a la industria cervecera regional hace más de diez a través de la preservación de cepas comerciales de levaduras. Concretamente, el reciente descubrimiento sobre el origen patagónico de la levadura que contiene la cerveza lager es una buena noticia para el sector y la posibilidad de un laboratorio en el Centro Científico Tecnológico CONICET para el control de calidad de la cerveza y potenciales estudios. En el primer caso, un equipo de científicos de Argentina, Portugal y Estados Unidos identificó en los bosques patagónicos una especie de levadura que da origen a la levadura responsable de la elaboración de la cerveza tipo Lager, la más consumida en el mundo. Este descubrimiento permite proveer nuevas estrategias para mejorar levaduras para cerveza. En el segundo caso el establecimiento de este laboratorio con amplia disponibilidad de materiales, instrumentos e investigadores (tanto formados como en formación), permite pensar que en los próximos años existirá una intensificación en las transferencias de tecnología desde la academia hacia el sector productivo, en lo que levaduras se refiere.

Frente a toda esta información, ¿es posible considerar al conjunto de productores cerveceros, junto con otros actores relacionados, como un Sistema Productivo Local (SPL)? Los SPL, según Vázquez Barquero (2000), están conformados por unidades productivas -en particular micro, pequeñas y medianas empresas, recursos, actividades productivas, comerciales, técnicas, financieras, asistenciales, etc. y sus relaciones (interdependencia e intercambios) de conocimientos tecnológicos y pautas de comportamiento, hecho que permite mejorar su capacidad innovadora. El sistema de relaciones ha surgido históricamente, es parte de la cultura social y productiva del territorio, hecho por el cual toma formas diferentes en cada territorio.

Además, distintos autores (Caracava *et al.*, 2002; Méndez, 2002 o Méndez, 2006) destacan que los SPL son, potencialmente al menos, medios innovadores (*milieux innovateurs*) al poner énfasis en la innovación (en productos o procesos, organizacional e institucional) como factor diferenciador en el sistema productivo. Al estar conformado por pequeñas y medianas empresas, con limitaciones evidentes para emprender procesos innovativos individuales (escaso financiamiento, limitada formación técnica, dificultades en el acceso al conocimiento, etc.), el SPL tiene las características necesarias para ser un medio beneficioso para la difusión de la innovación. La proximidad física de las empresas, sumado a la interacción basada en la competencia y la cooperación permite crear un '*know how*' propio a partir de una cierta tendencia a la emulación (potencial innovador) y de canales informales de información y conocimiento. Por otro lado, el SPL dispone de un entorno institucional eficaz tales como marcos normativos, reglas formales e informales, capacidad de gestión de los gobiernos locales así como también regionales y nacionales en el territorio.

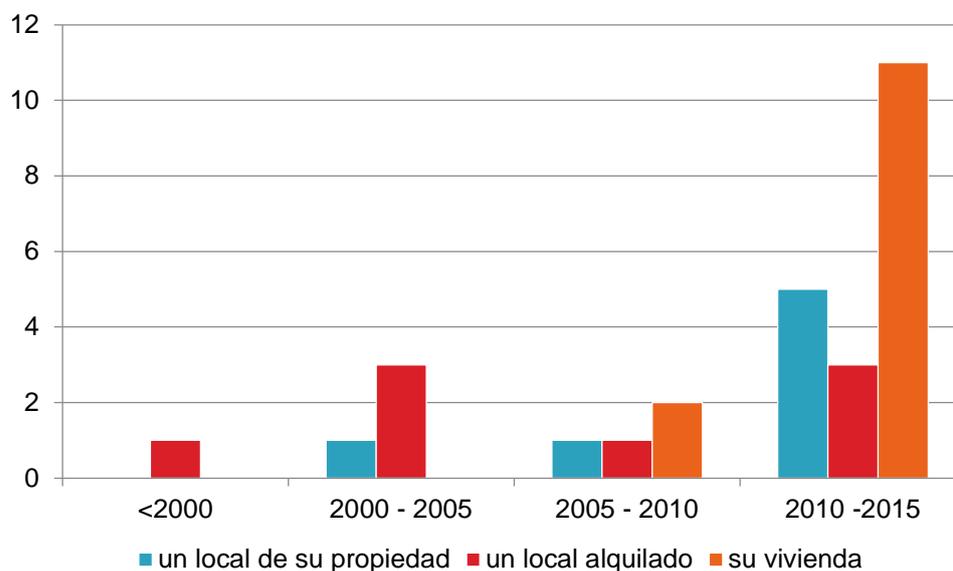
En el caso del conglomerado productivo de cerveza artesanal barilocheense, si bien se trata de un entramado productivo que tiene un evidente interés innovador y con intención de agregar valor regionalmente pero se encuentra escasamente articulado y con algunos actores, pequeños y micro productores, en instancias productivas menos consolidadas y con niveles de informalidad importantes en términos de habilitaciones municipales y provinciales. De manera que sería factible pensar en él como un potencial SPL. A continuación se caracterizan los micro productores de cerveza en Bariloche.

#### 4. Microcerveceros barilochenses en el marco de la economía popular

No son pocas las características que comparten todos los productores cerveceros artesanales de Bariloche. Es más, tal como se mostró en la sección 2 de este trabajo, es posible también decir que no son pocas las características que se repiten respecto a productores de otras zonas del país. Sin embargo, un primer análisis arroja que el indicador más fuerte a la hora de distinguir a productores consolidados de los microcerveceros son los niveles de producción. Existen nueve emprendimientos (de un total de 28 casos, -ya que un productor no brindó información sobre niveles de producción-) que producen entre 40,000 y 168,000 litros por año, mientras que los restantes producen en promedio 5,600 litros por año.

El acceso a canales de comercialización específicos es otra característica que tiende a ser distintiva. Los productores de cerveza más grandes cuentan con un bar (*brew-pub*) o resto-bar propio donde se comercializa la totalidad o casi totalidad de la producción. Los microcerveceros, en cambio, utilizan la venta directa al público como principal canal de comercialización (60% de los casos). De todos modos, es preciso aclarar que en términos de volúmenes comercializados, la venta de cerveza artesanal a través de bares y restaurantes (propios o de terceros) representa el 85,5% de las ventas totales, mientras que las ventas directa al público solo representa un 6,4%, las ventas a minoristas (almacenes y supermercados) un 3,8% y las ventas a mayoristas el 4,1%, aproximadamente.

**Gráfico 5: cantidad de productores, año de inicio en la comercialización y el lugar de producción**



*Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en S.C de Bariloche- Octubre*

Otro indicador que resulta importante destacar se encuentra asociado al lugar de producción (gráfico 5). Aquellos productores que comenzaron a comercializar antes del 2005 realizan la producción en un local, ya sea de su propiedad o alquilado, en cambio aquellos que se iniciaron luego del 2005, y más fuertemente a partir del 2010, realizan la producción en su propia vivienda. Asimismo, como se dijo anteriormente, el 80% de estos últimos produce y comercializa la cerveza artesanal a modo de actividad complementaria. Si a esto le sumamos que estos últimos

producen en promedio 17,000 litros anuales, son todos datos relevantes para caracterizarlos como micro cerveceros y distinguirlos de aquellos productores más consolidados.

Por otro lado, e intentando un análisis más cualitativo, se distingue una gran heterogeneidad entre productores que se encuentran dentro y fuera de los circuitos formales (en relación a variables tales como precio y estándares de calidad del producto). La existencia de microcerveceros que comercializan su producción de manera informal (sin habilitación municipal y provincial/nacional) es un dato que se repite con mucha frecuencia. Esto genera debilidades para el sector en general pero, a su vez, representa una elevada potencialidad. Las debilidades están asociadas a la dificultad de garantizar normas de calidad, seguridad e higiene. Sin embargo, estos productores representan una ventaja ya que constituyen un semillero de emprendedores que surgen de una cultura regional que favorece la producción de cervezas caseras y artesanales. Para algunos cerveceros consultados, la presencia de productores informales es consecuencia de la fiscalización laxa por parte de los distintos niveles de gobierno, lo que facilita circuitos de producción y comercialización fuera de las normas vigentes a través de bares y restaurantes. Para los productores informales, su condición representa una consecuencia de deficientes políticas de promoción, excesiva burocracia en distintos apoyos (por ejemplo, financiamiento) y de un confuso mecanismo de fiscalización y habilitación.

Todo ello permite pensar en una serie de características o variables, que se convierten en indicadores para la identificación de microcerveceros que forman parte del sistema productivo local o se encuentran en proceso de integración al mismo. El estudio comparativo realizado permite concluir que todos los productores cerveceros comparten en términos generales las mismas problemáticas y que, por lo tanto, variables como el nivel de producción, el lugar de producción, el acceso a circuitos formales de producción y comercialización, los canales de comercialización y la exclusividad o no en la actividad son los indicadores más relevantes a la hora de caracterizar a los microcerveceros.

## 5. Reflexiones finales

Hacia el interior del sector se observa una marcada heterogeneidad entre los emprendimientos de producción de cerveza artesanal en la ciudad de Bariloche, lo cual genera la necesidad de examinar las características que tienen los productores de pequeña y micro escala, aquí llamados microcerveceros, y aquellas que identifican a los de mayor escala y mayor consolidación en el mercado local. Determinar las variables o indicadores que permiten tal distinción era uno de los objetivos de este trabajo, por ser un primer paso necesario para analizar y comprender las potencialidades y dificultades que unos y otros tienen a la hora de pensar el sector como un potencial sistema productivo local.

Los resultados del estudio permiten concluir que en términos generales, la actividad cervecera artesanal de Bariloche se encuentra conformada por emprendimientos familiares o asociativos, que conforman una comunidad joven, en su mayoría hombres, profesionales o con niveles medios de educación que encontraron en la actividad un medio para garantizar su subsistencia y un estilo de vida elegido.

En casi todos los casos, es el emprendedor quien produce la cerveza, la comercializa, gestiona y administra el emprendimiento. Una de las características

más distintivas de los productores más grandes y consolidados es que poseen un bar o resto-bar propio donde comercializan su producción, o bien abastecen con su propia marca a bares o restaurantes de la ciudad. Asimismo, hemos podido constatar que todos los productores cerveceros de Bariloche enfrentan problemáticas comunes (falta de espacio suficiente para el almacenamiento de la producción, dificultades para acceder a botellas de vidrio y barriles de acero, complejidades en el acceso a habilitaciones para producir y/o comercializar, dificultades para acceder a financiamiento externo y en el caso de los más chicos, dificultades en la disponibilidad de tiempo para el emprendimiento).

Sin embargo, a la hora de visualizar a los microcerveceros, aquellos que conforman el amplio y diverso mundo de la economía popular y quienes se encuentran aún en pleno proceso de crecimiento y consolidación, las características más comunes que encontramos son: a) bajos niveles de producción (en términos relativos), b) vivienda propia como lugar de producción, c) dificultades para acceder a circuitos formales de producción y comercialización, d) venta directa al público como principal canal de comercialización y, e) el emprendimiento es una actividad complementaria.

Para potenciar la consolidación de un SPL en Bariloche sobre la base de la producción de cervezas artesanales, como así también alentar las posibilidades de desarrollo de los emprendedores microcerveceros de la ciudad en el marco de la economía popular, resulta esencial avanzar sobre las dificultades y factores críticos identificados a lo largo de esta ponencia. Sin dudas, quedará para una próxima etapa de trabajo estudiar y diagramar posibles herramientas (como un “protocolo” para la gestión de habilitaciones) y sugerencias específicas de políticas públicas, pero consideramos que el análisis aquí realizado puede tomarse como un interesante punto de partida para dicha tarea.

### **Fuentes Bibliográficas**

Ablin. 2014. “El mercado de la cerveza”. Informe sectorial N° 3. Dirección de Promoción de Calidad de Productos. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Caravaca, I; G. González; R. Méndez y R. Silva. 2002. “Innovación Y Territorio. Análisis Comparado de Sistemas Productivos Locales En Andalucía.” Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones.

<http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/4261062725c349f6a1c85583cdb7d67d.pdf>

Civitatesi, H.M., Niembro, A., Capuano, A., Colino, E. y Quiroga, J.M. (2015) “Factores críticos en el fortalecimiento y expansión del complejo productivo cervecero artesanal en la ciudad de Bariloche”, Ponencia presentada en la VIII Jornadas de Economía Crítica, Agosto 2015, Río Cuarto, Córdoba.

Coraggio, J.L. (2010). “Cómo construir otra economía? La economía popular en el marco de una Economía Mixta como punto de partida”, en Cittadini, R., Caballero, L., Moricz, M. y Mainella, F. - comp.- (2010), Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención, Ediciones INTA

Coraggio, J.L. (2013) “La economía social y solidaria y el papel de la economía popular en la estructura económica”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Rol de la Economía Popular y Solidaria y su Aporte en el Sistema Económico Social y Solidario”, julio 2013, Quito, Ecuador.

CREAR (2011). “Diagnóstico sectorial. Cervecerías artesanales de la Región Andina”. Agencia de Desarrollo Económico de la Provincia de Río Negro, CREAR.

Hintze, S. (2004). “Capital Social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el 'capital social de los pobres' ”, en Danani, C. -comp.- (2004), Política social y economía social. Debates fundamentales, UNGS/Altamira, Buenos Aires

Madariaga, M. (2007): “La agroindustria en Bariloche: principales características”. Revista Presencia No. 51, INTA Bariloche.

Méndez, R. 2002. “Innovación Y Desarrollo Territorial, Algunos Debates Teóricos Recientes.” Revista EURE, Vol. 28, N° 84. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400004&script=sci_arttext).

Méndez, R. 2006. “Difusión de innovaciones en sistemas productivos locales y desarrollo territorial”. III Congreso Internacional de la Red SIAL, Universidad Internacional de Andalucía, 18-21 de Octubre. [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0465/M%C3%A9ndez\\_Guti%C3%A9rrez\\_Innovaci%C3%B3n\\_desarrollo\\_local.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0465/M%C3%A9ndez_Guti%C3%A9rrez_Innovaci%C3%B3n_desarrollo_local.pdf)

Vázquez Barquero, A. 2000. “La Política de Desarrollo Económico Local.” In Desarrollo Económico Local Y Descentralización En América Latina: Análisis Comparativo, Alburquerque, F. y Cortés, F. (comps.), 21–45. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

Páginas web consultadas:

Diario El Cronista, 01.10.2015. Disponible en <http://www.cronista.com/pyme/El-destape-de-las-cervezas-artesanales-20151001-0004.html>. Accedido el 18.10.2015

## Políticas de desarrollo sustentable en Argentina: entre la técnica ambiental y la sustentabilidad de economías regionales<sup>1</sup>

Jorge Foa Torres<sup>2</sup>  
Mercedes Rosales<sup>3</sup>

### Resumen

El presente artículo se basa en la tesis por la cual se sostiene que el sentido de la política ambiental en Argentina ha estado marcado por el predominio, desde los años '90, del *patrón de desarrollo sustentable* (Foa Torres, 2014). La idea de patrón implica, en este trabajo, la radicalización de las condiciones estructuralmente heterogéneas de una economía periférica como la Argentina y, por otro, la profundización de las asimetrías entre los países del Norte y los del Sur así como también la transnacionalización del aparato productivo nacional.

En esta investigación se abordan dos temas emblemáticos a partir de los cuales fue posible identificar dos lógicas políticas antagónicas en el terreno de las políticas ambientales en Argentina. Por un lado, el tema de las políticas de "gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba" promovidas en los años '90 por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA (que viabilizó la cooperación internacional alemana en la materia), permitió identificar a la *lógica de la técnica ambiental* como régimen de prácticas discursivas y sostén principal del *patrón de desarrollo sustentable* basada en: la promoción de políticas de auto-control empresarial, la primacía de las corporaciones transnacionales en la investigación y desarrollo en materia ambiental y la formación de expertos ambientales en base a epistemologías y perspectivas del Norte.

Por otro, el tema de las políticas de "desarrollo sustentable de economías regionales en el caso del Clúster Quesero de Villa María" promovidas desde el año 2009 por la Unidad de Cambio Rural (del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación), permitió identificar a la *lógica de la soberanía sustentable* como antagónica a la anterior y basada en la centralidad del Estado tanto en la promoción de micro, pequeñas y medianas empresas agroindustriales, como en el desarrollo del sistema científico-tecnológico nacional.

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que este trabajo expone aproximaciones y resultados preliminares de investigaciones en curso.

<sup>2</sup> Abogado (UNC), Doctor en Ciencia Política (CEA-UNC), Becario Postdoctoral CONICET (CIT Villa María), docente UNVM.

<sup>3</sup> Licenciada en Desarrollo Local-Regional (UNVM).

## Introducción

En este trabajo el objetivo es dar cuenta de los aspectos más importantes de una manera diferente de significar al desarrollo sustentable, respecto del modo en el cual caracterizamos en otros trabajo a las políticas de “gestión ambientalmente adecuada” (Foa Torres, 2014, 2015). Es decir, el propósito aquí es contraponer dos modos antagónicos de significar a las políticas de desarrollo sustentable.

La perspectiva en que se inscribe la investigación es la de un análisis discursivo y posmarxista de políticas. Es decir, enmarcado en el paradigma interpretativo-cualitativo se analizaron fuentes documentales y entrevistas. La estrategia metodológica utilizada fue la del tema emblemático (Hajer, 2005) que permitió, en el marco de los numerosos tópicos ambientales, identificar a aquellos que en cierto tiempo y espacio devinieron en asuntos ambientalmente claves para ciertas instituciones y sus políticas.

Por lo tanto, en lo que sigue se intentará caracterizar a un tema emblemático (el de las políticas de desarrollo sustentable de economías regionales implementadas en el Clúster Quesero de Villa María) de un régimen de prácticas discursivas alternativo al de la lógica de la técnica ambiental, identificado en otras investigaciones como dominante en el campo de las políticas de residuos peligrosos en Córdoba (Foa Torres, 2014). En otras palabras, estos temas no son estudiados en razón de haberse constituido como emblemático de las políticas ambientales en general, sino por su relevancia para dar cuenta de modos antagónicos de significarlas.

En este punto es necesario introducir una distinción de importancia para la comprensión del planteo de este apartado. La identificación de dos lógicas políticas en el ámbito de las políticas ambientales en Argentina. Cabe aclarar que cuando hablamos de una lógica política hacemos referencia a un modo de caracterizar las reglas y modos en que se desenvuelven ciertas prácticas sociodiscursivas, así como la manera en que surgieron, fueron defendidas, se naturalizaron y/o transformaron (Glynos & Howarth, 2007).

De tal modo una lógica no busca ni la subsunción causal de fenómenos a leyes científicas ni reducir el análisis al relevamiento de las interpretaciones de primer orden de los actores. Sino la condensación de las regularidades discursivas y los conceptos nodales identificados en una caracterización general de las prácticas sociodiscursivas en cuestión. En tal sentido, se procura no sólo precisar a una lógica dominante sino, al mismo tiempo, a la/s lógicas alternativa/s o antagónicas (Foa Torres, 2014).

En tal sentido, en el ámbito de las políticas ambientales fue posible identificar a una lógica dominante que denominamos *técnica ambiental*. En base al análisis del tema de la gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba, la lógica de la técnica ambiental refiere, entre otros a los siguientes aspectos:

- La centralidad de la experiencia internacional para la formulación de las políticas públicas ambientales;
- La primacía de las políticas de auto-control empresarial y la función registral del Estado;
- Las inversiones de Corporaciones Trans-Nacionales como motor del desarrollo sustentable;

- La promoción de la formación “expertos verdes” inscriptos en identidades que se autopresentan como políticamente neutrales;
- La valorización financiera como modelo de acumulación articulado a la causa ambiental;
- En definitiva, la técnica ambiental como régimen de prácticas sociodiscursivas que promueven la instauración del patrón de desarrollo sustentable.

Pero al mismo tiempo es posible identificar a una lógica alternativa o antagónica que denominamos *soberanía sustentable*. La cual está constituida por un conjunto de intersticios posibles respecto de la técnica ambiental (Foa Torres, 2014). En tal sentido, es posible mencionar entre sus aspectos más destacados:

- La disputa del sentido de lo ambientalmente adecuado para la experiencia internacional;
  - La centralidad del Estado en la promoción del desarrollo sustentable;
  - La pequeñas y medianas empresas y los agentes de la economía social como eje de las políticas de desarrollo sustentable;
  - La promoción y fortalecimiento de un sistema científico y tecnológico nacional orientado desde agencias estatales a la innovación y el desarrollo;
  - La industrialización sustitutiva como modelo de acumulación deseable;
- En el cuadro comparativo que se presenta a continuación se precisan los aspectos más relevantes de cada una de estas lógicas.

**Tabla 1.** Comparación de aspectos más relevantes de lógicas políticas.

Lógica política	Técnica Ambiental	Soberanía sustentable
Aspectos relevantes		
Tema emblemático	Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos	Políticas de desarrollo sustentable de economías regionales: Clúster Quesero de Villa María
Delimitación temporal	1991-2009	2009-2015
Delimitación espacial	Ciudad de Córdoba	Villa María y área de influencia del Clúster
Organismos internacionales involucrados	CEPAL-PNUMA (Unidad conjunta). GTZ: Sociedad de Cooperación técnica de Alemania (actualmente GIZ)	
Importancia de experiencia internacional en materia ambiental	Centralidad de la experiencia internacional para la formulación de las políticas públicas ambientales	Disputa del sentido de lo "ambientalmente adecuado" establecido por organismos internacionales
Rol del Estado	Primacía de políticas de auto-control empresarial y la función registral del Estado	Centralidad del Estado en la promoción y financiamiento del desarrollo sustentable

Agentes del mercado	Las inversiones de Corporaciones Trans-Nacionales como motor del desarrollo sustentable	Pequeñas y medianas empresas y los agentes de la economía social como eje de las políticas de desarrollo sustentable
Ciencia y Tecnología Ambiental	Promoción de formación de “expertos verdes” inscriptos en identidades que se autopresentan como políticamente neutrales. Confianza en transferencia tecnológica operada a través de corporaciones transnacionales	Promoción y fortalecimiento de un sistema científico y tecnológico nacional orientado desde agencias estatales a la innovación y el desarrollo
Modelo de acumulación	Valorización financiera como modelo de acumulación articulado a la causa ambiental	Industrialización sustitutiva como modelo de acumulación deseable. Industrialización de producción rural

Fuente: elaboración propia en base a Foa Torres, 2014.

Por lo tanto, el tema que veremos a continuación puede ser ubicado como emblemático tan sólo de esta última lógica política presente en el campo de las políticas públicas ambientales. En tal sentido, a continuación abordaremos en primer lugar a la denominada “crisis del campo” en tanto condición de posibilidad para la emergencia de nuestro tema emblemático. Luego nos enfocaremos brevemente en las políticas de desarrollo sustentable de economía regionales para, finalmente, desplegar una serie de agentes discursivos o variables a los fines de caracterizar y comparar al caso en cuestión.

### La crisis del campo

Para Eduardo Basualdo, las transformaciones de la economía Argentina de las últimas décadas se caracterizan por el despliegue de

... procesos económicos y sociales cualitativamente diferentes durante las últimas décadas. El primero de ellos, que abarca desde 1976 hasta 2001, consistió en el desarrollo del patrón de acumulación de capital que comenzó en 1976 con la dictadura militar y estuvo sustentado en la valorización financiera del capital. El otro, constituye una típica etapa de transición que comprende de 2002 hasta la actualidad y se caracteriza por la convergencia de fenómenos económicos y sociales nuevos, que en muchos aspectos se contraponen a los que se desplegaron en la etapa anterior, con otros que se mantienen o incluso se profundizan en variables clave del proceso económico y social como es el caso de la distribución del ingreso o la centralización del capital (Basualdo, 2009: 322-323).

En el marco de esta “etapa de transición”, la denominada “crisis del campo” fue un conflicto de gran importancia que enfrentó al Gobierno Nacional de Cristina Fernández de Kirchner y una parte considerable de los productores agrarios del país durante el año 2008. El conflicto surgió de frente a la decisión gubernamental, a través de la Resolución n°125/08 del Ministerio de Economía conducido por aquel entonces por Martín Lousteau, de alterar el sistema de retenciones impositivas a las exportaciones de soja, maíz y trigo.

Para algunos autores ésta fue la movilización agraria más importante de la historia argentina no sólo por su magnitud propia sino además por haber movilizadado a un sector tradicionalmente reacio a esta clase de manifestaciones (la burguesía agraria) y por haber abierto un amplio debate público en el que intervinieron diversos actores sociales tomando parte en el conflicto (Hora, 2010; Sanz Cerbino, 2012).

También se ha señalado que el conflicto fue inédito por diversos motivos:

- la principal medida de fuerza de los productores fue el *lock-out* o cierre patronal, que consistió en la paralización casi total de actividades de establecimientos productivos por decisión de los propietarios de los mismos y no de los obreros;
- su duración (129 días: del 11 de marzo al 18 de julio de 2008),
- la cohesión que lograron las organizaciones agrarias más importantes: Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, CONINAGRO y Federación Agraria Argentina);
- se efectuó en una etapa que, con la devaluación de 2002 y el “boom internacional” de los alimentos que por aquellos años condujo a un incremento de los precios internacionales de los granos, implicaba una elevada rentabilidad del sector:

Ambos factores impulsaron un incremento acentuado de la rentabilidad sectorial aun con la aplicación de este nuevo sistema de retenciones móviles. De acuerdo con las estimaciones disponibles, la rentabilidad por hectárea de soja con posterioridad a la vigencia del nuevo régimen alcanzó, en pesos constantes de 2007, a 1.223\$ por hectárea, mientras que el promedio de 2007, medido en la misma forma y para idéntico cultivo, había sido de 846\$ por hectárea. Es decir, que a pesar de la aplicación de las nuevas retenciones, el ingreso por hectárea de los productores se incrementó en un 45 por ciento (Basualdo, 2008: 30).

No obstante la situación estructural del agro pampeano devenida en las últimas décadas conduce al creciente desarrollo de economías de escala que tienden a profundizar las asimetrías entre grandes productores, por un lado, y pequeños y medianos, por otro:

... la articulación de los nuevos insumos agrícolas (fertilizantes, herbicidas, etc.) con las nuevas formas de trabajo (contratismo), la siembra directa y las privatizaciones dio como resultado la potenciación de las economías de escala en ese sector. A su vez, ese proceso de transformación productiva que permite la gran expansión agrícola liderada por la producción de soja desde 1995 en adelante acentúa las diferencias tradicionales entre los grandes terratenientes y los pequeños y medianos productores pampeanos (Basualdo, 2009: 49).

Finalmente, el conflicto derivó en que la resolución 125/08 se presentara en el Congreso de la Nación como proyecto de ley sin haber logrado su sanción por parte del Senado.

### **Cambio rural y políticas de desarrollo sustentable de economías regionales**

En el año 2009 poco tiempo después de desatada la crisis del campo, se conformó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación – MAGyP- (UCAR, 2014). En el mismo año y en el seno de ese Ministerio se crea la Unidad de Cambio Rural (UCAR) con la finalidad de centralizar la

coordinación “de todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del MAGyP” (UCAR, 2014: 3).

A su vez, en el marco de la UCAR se desenvuelve el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), destinado a, entre otras atribuciones, impulsar “la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de las MIPyMEs (micro, pequeñas y medianas empresas) agroindustriales y de servicios de todo el país” (PROSAP, 2014: 1).

El objetivo central del PROSAP es el desarrollo ambiental y socialmente sustentable de las economías regionales “con foco en el sector agro-industrial y especial atención a los medianos y pequeños productores, emprendedores y empresarios rurales, mediante el aumento de la productividad, de los volúmenes de venta y de la competencia en el comercio nacional e internacional” (PROSAP, 2014: 3).

En ese contexto, el PROSAP promueve el desarrollo y consolidación de conglomerados o clústeres a través del asesoramiento técnico y su financiamiento (PROSAP, 2013, 2014).

### **El caso Clúster Quesero: aspectos más destacados**

Entre los modos articulados y coordinados intersectorialmente de producciones regionales basadas en recursos naturales, los clústeres suelen ser el resultado “de la concentración de firmas e industrias en un espacio territorial, de manera “espontánea”, y de políticas deliberadas para la conformación de tramas que induzcan o atraigan radicaciones industriales y desarrollen las necesarias instituciones e infraestructuras de soporte” (Gutman *et al.*, 2004). Los clústeres se caracterizan por poseer una actividad económica compartida, un volumen relevante de productores, empresas e instituciones involucrados y una proximidad geográfica que facilita la participación de esos diversos actores (PROSAP, 2012).

Desde el año 2009 comienza a gestarse la conformación del clúster quesero de Villa María que, en la actualidad, reúne a 88 industrias lácteas de diverso tamaño (entre las que se incluye una sola multinacional) y en la que intervienen unos 900 tambos de la región (PROSAP, 2013). En el año 2010 el clúster quesero con el apoyo técnico y financiamiento del PROSAP (UCAR-MAGyP) ha constituido un Plan de Mejora Competitiva orientado al desarrollo social y ambientalmente sustentable del sector.

Ahora bien ¿de qué manera llevaremos adelante el análisis de este caso y tema emblemático? Pues una vez construidas las lógicas arriba mencionadas y precisados los temas emblemáticos, el análisis puede llevarse a cabo a través del *método comparativo*. Cabe advertir que desde la teoría política del discurso la investigación comparativa no busca ser subordinada a un abordaje conducido por el método sino que la práctica comparativa desde nuestra perspectiva es siempre relativa a la problematización específica que se lleva adelante. Haciendo foco en aquellos elementos que la comparación es susceptible de aportar a la problematización (Glynos y Howarth, 2007).

En este trabajo esta estrategia metodológica nos permitirá identificar las diferencias entre las políticas de “gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos” y las políticas de “Iniciativa de desarrollo de clústeres” en base al caso del Clúster quesero de Villa María.

Se ha destacado que el análisis comparativo es un dispositivo metodológico significativo para la teoría política del discurso “cuando es usado en conjunción con nuestro análisis de estudios de caso” (Glynos Y Howarth, 2007: 204). Ello en tanto y en cuanto la finalidad principal no pasa por la obtención de datos cuantitativos a través de comparaciones numerosas y extensas, sino por la comprensión y crítica cualitativa de los regímenes de prácticas discursivas enunciadas en determinados contextos históricos de posibilidad. En tal sentido, la selección de esos casos particulares se funda en la aptitud que poseen para hacer más inteligible a *diferentes modos de significar a las políticas de desarrollo sustentable*.

Tal comparación se efectúa en base a los siguientes agentes discursivos:

### **1. El rol del Estado**

Esta variable busca dar cuenta del modo en que, en el marco del caso estudiado, se significa al papel deseable del Estado en la promoción del desarrollo sustentable.

### **2. Los agentes del mercado**

El objetivo aquí es identificar a los agentes protagónicos del mercado en cada una de las políticas, es decir hacia aquellos que las mismas se orientan de manera más decisiva y explícita.

### **3. Organismos de C y T intervinientes**

Se busca dar cuenta de los principales organismos de Ciencia y Tecnología intervinientes en las políticas de desarrollo sustentable. Es de interés identificar si los mismos son internacionales, nacionales o de alcance local.

### **4. Organizaciones del tercer sector**

Refiere a las organizaciones no gubernamentales intervinientes más destacadas en el proceso de las políticas. Asimismo, se busca dar cuenta del/los propósito/s más importantes de tales organizaciones en ese marco.

### **5. Concepción acerca de los "beneficios ambientales"**

Como se ha dado cuenta en este trabajo los supuestos “beneficio ambientales” de tales o cuales políticas son relativos en función de las modalidades en que los sistemas de gestión son implementados así como también en base a los diferentes modos de significar a *lo ambiental* que cada lógica política sostenga. Además, es de interés identificar los mecanismos de financiamientos para el desarrollo de la gestión ambiental de que se trate.

### **6 Instrumentos de gestión ambiental**

Identificar los instrumentos de gestión ambiental preponderantes en cada caso.

### **7. Contexto de implementación**

Marco general de la política económica y los procesos geopolíticos en que se inscribe cada política.

### **8. Propósito general**

Busca identificar la motivación o énfasis más destacado de cada política.

A continuación se presenta una tabla comparativa de ambas políticas.

**Tabla 2.** Comparación de aspectos más relevantes de las políticas.

Política Variables	Políticas de "Gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos" <sup>4</sup>	Políticas de "Iniciativa de desarrollo de clústeres" (el caso del Clúster quesero de Villa María)
Rol del Estado	Políticas de auto-control empresarial. Función registral del Estado	Decisión política e intervención decisiva para el desarrollo de clústeres
Agentes del mercado protagónicos (de las políticas)	Corporaciones Trans-Nacionales. Agentes de los sectores más concentrados y de mayor competitividad de la economía Nacional. En el caso Córdoba: Holcim y Benito Roggio ambiental (Bra)	Pequeñas y medianas empresas (88 en total) con bajo nivel de competitividad y alta vulnerabilidad
Organismos de CyT intervinientes	Principales evaluaciones y proyecciones de riesgo ambiental de la industria Argentina efectuados por el Banco Mundial. Intervención decisiva de la Unidad conjunta CEPAL/PNUMA y de la cooperación alemana a través de la GTZ	Organismos locales de CyT: INTA, FUNESIL, ENINDER
Organizaciones del tercer sector (propósito)	Promoción de Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas (para la concientización ambiental y traducción de reclamos populares)	Asociaciones y cámaras empresariales que nuclean a cooperativas y PYMEs (para el desarrollo de estrategias de asociativismo)
"Beneficios ambientales". Financiamiento	Transferencia de tecnologías limpias intrafirma y estandarización de producción según normas verdes transnacionales. Primacía del Principio "el que contamina paga": cada agente económico según su capacidad	Estandarización de producción para la producción asociada. Aportes Estatales No Reembolsables
Principal Instrumento de Gestión Ambiental	Sistema de gestión ambiental para la "competencia perfecta"	Mejora de competitividad de sector PYME
Contexto de implementación	Patrón de desarrollo sustentable. Proceso de ecologización. Expansión global de industria del ambiente	Período de transición. Procesos tendientes a la industrialización de la producción primaria agropecuaria
Énfasis en	Establecimiento de condiciones para el libre mercado de residuos peligrosos	Intervención estatal en el mercado a favor de agentes locales más vulnerables

Fuente: elaboración propia en base a Foa Torres, 2014; Rosales, 2015.

<sup>4</sup> Para profundizar respecto del análisis posmarxista de las políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos ver: Foa Torres, 2014, 2015.

## Reflexiones finales

Este trabajo presenta resultados preliminares de una investigación en curso acerca de las políticas de desarrollo sustentable de economías regionales, en base al caso del Clúster Quesero de Villa María. No obstante, el estudio se inscribe en un proceso más amplio orientado al análisis posmarxista de políticas públicas ambientales. En tal sentido, se consideró la utilización del método comparativo para la identificación de diferencias y similitudes entre dos políticas de desarrollo sustentable: la de residuos peligrosos, por un lado, y la de iniciativa de desarrollo de clústeres, por otro.

En el caso del sentido asignado al rol del Estado, las políticas de residuos peligrosos se han orientado a favorecer el auto-control empresarial, marco en el cual adquirieron relevancia las denominadas “normas voluntarias” (Foa Torres, 2014). En tal caso, el Estado se reserva una función secundaria de registro de actividades con escasa intervención en la planificación y fiscalización del sector. Pero ello no implica que el Estado no haya intervenido sino que su intervención se fundó en el establecimiento de las reglas necesarias y suficientes para la emergencia del mercado de los residuos peligrosos. Por el contrario, en el caso del Clúster la decisión política dio lugar a un rol preponderante del Estado fundado en la intervención en el mercado en cuestión.

En las políticas de residuos peligrosos intervinieron decisivamente organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en tanto la ciudad de Córdoba fue caso testigo de las políticas de “gestión ambientalmente adecuada” promovidas por la Unidad Conjunta de esas instituciones. Esas Unidad viabilizó a la cooperación internacional del “país donante” Alemania para la ayuda técnica y financiera. Por el contrario, en el caso del Clúster Quesero las instituciones de Ciencia y Tecnología intervinientes son de orden local y estrechamente vinculadas al desarrollo territorial: Escuela Superior Integral de Lechería (ESIL) de Villa María, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER).

En relación al tercer sector, el sentido dominante en las políticas de residuos peligrosos se orientó a la promoción, difusión y financiamiento de organizaciones no gubernamentales ambientalistas que, en el medio local, fuesen capaces de crear “las condiciones para mejorar en interés propio la protección ambiental o *para fomentarla a través de la controversia social* entre los damnificados y sus organizaciones (asociaciones, ONGs), por un lado, y las entidades públicas del ramo, por el otro. -Estas medidas pueden contribuir a promover estructuras de codeterminación democrática y al *surgimiento de portavoces reconocidos que articulen las demandas de los afectados por el impacto ambiental*” (Scholz, 1993: 28, énfasis agregado). Por el contrario, en el caso del Clúster observamos la intervención de asociaciones y cámaras empresariales que nuclean a micro, pequeños y medianos productores con el propósito de generar estrategias asociativas.

En cuanto a los sistemas de gestión ambiental adecuados, en el caso de las políticas de residuos peligrosos se consideró que el acceso al desarrollo sustentable se lograría a través de la transferencia de tecnologías limpias viabilizada en la operatoria intrafirma de las corporaciones transnacionales.

Como señalamos en otros trabajos (Foa Torres, 2014, 2015), tales supuestos “beneficios ambientales” de la transnacionalización sólo condujeron a nuevas modalidades de contaminación. Por el contrario, en el caso del Clúster Quesero la asociación de productores incluye a la estandarización para la producción conjunta. Los objetivos de las políticas estatales en cuanto a la promoción de la estandarización incluyen el desarrollo de sistemas de gestión ambiental adecuados a las condiciones locales de producción.

Asimismo, el financiamiento para el desarrollo tecnológico se ha fundado, en el caso de los residuos peligrosos, en el principio “el que contamina paga” debiendo cada agente económico hacer frente a los gastos emergentes de las reglas y estándares verdes del mercado. A diferencia de ello, en el caso del Clúster el financiamiento para la estandarización de la producción se apoya en Aportes No Reembolsables del Estado Nacional.

Por último, mientras en las políticas de residuos peligrosos los instrumentos de gestión ambiental se orientaron a promover la “competencia perfecta” entre los agentes del mercado, conllevando a la concentración del mercado de operadores en una empresa transnacional (Holcim a través de Ecoblend) y Benito Roggio Ambiental. Por el contrario, en el caso del clúster el principal instrumento fue la iniciativa de desarrollo de clústeres del PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales) y la mejora de competitividad de 88 PYMEs del sector con alto nivel de vulnerabilidad.

### Referencias bibliográficas y documentales

Basualdo, E. (2008): “El agro pampeano: sustento económico y social del actual conflicto en la Argentina”, en: *Cuadernos del CENDES*, año 25, n° 68, pp. 29-54.

Basualdo, E. (2009): “Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas”, en Arceo y Basualdo: *Los condicionantes de la crisis en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

CQVM –Clúster Quesero de Villa María- (2014): “Historia”, consultado en la web el 08/06/14 en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PNdnNv2-sZYJ:clusterquesero.net/historia/+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ar>

Foa Torres, Jorge (2014): *Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba*, Tesis Doctoral, CEA-UNC, inédito.

Foa Torres, Jorge (2015): “Lógica de la gestión ambientalmente adecuada y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: el tema emblemático de las políticas de residuos peligrosos en Argentina en los años 90”, en: *Revista Luna Azul*, en prensa.

Glynos, Jason y Howarth, David (2007): *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*, Routledge, U.K.

Gutman, G.; Iturregui, M. y Filadoro, Ariel (2004): *Propuestas para la formulación de políticas para el desarrollo de tramas productivas regionales. El caso de la lechería caprina en Argentina*, CEPAL, Buenos Aires.

Hajer, Maarten (2005): "Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE", en David Howarth y Jacob Torfing: *Discourse Theory in European Politics*, Palgrave, Reino Unido, pp. 297-315.

Hora, Roy (2010): "La crisis del campo del otoño de 2008", *Desarrollo Económico*, vol. 50, n° 197, pp. 81-111.

PROSAP -Programa de Servicios Agrícolas Provinciales- (2012): *Estudio de Línea de Base. Proyecto: Iniciativa de Desarrollo del Clúster Quesero de Villa María (Córdoba). Informe metodológico y de resultados*, PROSAP –Área de Seguimiento y Evaluación- Unidad de Cambio Rural (UCAR), MAGyP, consultado en la web el 21/06/14 en: <http://www.prosaponline.gov.ar/seguimiento/ebase/Informe%20FINAL%20LB%20Cluster%20Quesero.pdf>

PROSAP (2013): *Plan de Mejora Competitiva. Clúster quesero de Villa María*, PROSAP, UCAR, Villa María, consultado en la web el 21/06/14 en: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/biblioteca-multimedia/buscar-publicaciones/24-documentos/405-plan-de-mejora-competitiva-cluster-quesero-de-villa-maria>

PROSAP (2014): "Definición y objetivos del programa", consultado en la web el 27/06/14 en: [http://www.prosap.gov.ar/m\\_DefinicionObjetivos.aspx](http://www.prosap.gov.ar/m_DefinicionObjetivos.aspx)

Rosales, Mercedes (2015): *El Cluster Quesero de Villa María, ¿una estrategia de desarrollo local-regional?*, Trabajo Final de Grado, Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, UNVM, inédito.

Sanz Cerbino, Gonzalo (2012): "Burguesía agraria, conflictividad política y quiebres institucionales. Argentina, 1975-2008", *Polis*, vol. 11, n° 31.

Scholz, Imme (1993): *Requerimientos ambientales a productos de consumo en Alemania y sus efectos sobre las exportaciones de los países en desarrollo*, Instituto Alemán del Desarrollo, Berlín.

Télam (2011): "Productores lácteos constituyen clúster quesero en Villa María", 18 de marzo de 2011, consultado en la web en: <http://www.pymeslacteas.com.ar/articulos.php?id=510>

UCAR –Unidad de Cambio Rural- (2014): "Institucional", consultado en la web el 27/06/14 en: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar>



## **Rutas y Rieles: Cambios en las cadenas de distribución de las economías regionales. La reapertura del Belgrano Cargas en una localidad del Chaco Salteño.**

Verónica Mandelbaum<sup>1</sup>  
Eugenia Morey<sup>2</sup>

El objetivo de este trabajo es dar cuenta del proceso a partir del cual la expectativa por la reactivación del Ferrocarril Belgrano Cargas reconfigura la relación de los actores intervinientes en las economías regionales y los impactos en emplazamientos locales. Pretendemos poner de relevancia la importancia de las redes y la necesidad de complemento entre los distintos medios de transporte como un eje fundamental de estas configuraciones económicas.

El trabajo de campo e investigación se circunscribe a la Ciudad de Embarcación localizada en la provincia de Salta. En la misma encontramos una multiplicidad de productores y organizaciones sociales que históricamente acompañaron el despliegue, desguace y resurgimiento tanto del ferrocarril de pasajeros como del de cargas. Es así como las expresiones locales configuran las alternativas del ordenamiento en la circulación y distribución de productos locales hacia otras regiones, como así también de los productos que llegan desde otras zonas. Productos y productores son categorías que en la circulación se enmarcan de maneras distintas y es esta la instancia en la que centramos el análisis: la circulación-comercialización de personas y mercancías.

Actualmente la economía local se apoya fuertemente en la amplia flota de camiones que son el principal medio de transporte de productos y al mismo tiempo una fuente de trabajo para la población. Sin embargo, se presenta un gran problema a nivel de infraestructura de las rutas ya que el impacto de los cambios ambientales que vienen aconteciendo en la zona imposibilitan la sustentabilidad de las mismas, en especial la R.N. 34, lo que se ve reflejado en las constantes inversiones requeridas para acompañar el intenso tráfico de cargas que circula permanentemente. A su vez, las condiciones de vida de las poblaciones aledañas a esta ruta, en el tramo que afecta a esta localidad, se encuentran en situación de riesgo latente (Informe Tartagal 2006; Informe Embarcación 2009). En este entramado el lugar estratégico del transporte en las economías locales suponen una concentración de capital alto para los productores de escala nacional e internacional. Los pequeños y medianos productores ven en el transporte de mercancías una condición de subsunción al capital concentrado de acopiadores y transportistas, debemos poner en

---

1ICA-FFyL-UBA - veromandelbaum@gmail.com  
2ICA-FFyL-UBA - mumimorey@gmail.com

perspectiva histórica esta situación para comprender las transformaciones y disputas en las relaciones socio-económicas entre los distintos actores.

Las condiciones de inclusión social que vienen desarrollándose desde 2003 tanto en materia de políticas públicas como en las distintas propuestas de desarrollo de infraestructura que posibilitan un acceso a mejores condiciones de vida y las experiencias en ordenamientos territoriales (Ley 26.331 y Ley, 26.160) han posibilitado la participación de las organizaciones sociales y políticas en distintos debates que abren la posibilidad a una revisión en torno a la recuperación de la centralidad de los ferrocarriles como motores de la economía local y las tensiones que esto supone con los intereses de los transportistas y los grandes propietarios y empresarios que son históricos protagonistas en las tomas de decisiones que afectan a la zona. Es necesario tomar en cuenta estos aspectos y complejidades locales a la hora de proponer y llevar a cabo un plan estratégico del trazado de las vías del ferrocarril integrándose y a su vez transformando la planificación urbana, teniendo como objetivo la inclusión de las poblaciones excluidas en el desarrollo socio-económico de la región.

En cuanto a los resultados de la investigación presentamos algunas preguntas que nos permitan dar cuenta de la experiencia de consulta y participación de los ordenamientos territoriales que se realizaron recientemente. En este sentido nos interesa dar cuenta de las formas de organización local territorial de los pobladores no propietarios privados o capitalizados que refieren tanto a organizaciones territoriales laborales y organizaciones gremiales locales. El relevamiento realizado sobre el debate en torno a la reactivación del Ferrocarril como alternativa de transporte de productos pone en evidencia alianzas y rupturas entre los referentes de quienes concentran el capital local-regional permitiendo un mapa de las jerarquías de productos en la relación capital – trabajo expresado en los debates públicos a nivel de los espacios legislativos. Permitiendo estos tres ejes considerar las dinámicas que posibilitan proponer un diagnóstico local, que toma en cuenta la experiencia participativa (en otras propuestas de reordenamientos territoriales) con las distintas organizaciones sociales del lugar y las instancias municipales, provinciales y nacionales en los debates legislativos que nos contribuyan a contextualizar las propuestas de un modelo de desarrollo local a pequeña escala enmarcado en un modelo político, económico y social de desarrollo nacional y regional. Nuestra metodología de trabajo consistió en trabajos etnográficos, entrevistas abiertas y focalizadas, relevamientos documentales de archivo legislativo e institucional (informes de áreas específicas, boletín oficial, estadísticas y censos) y relevamiento de medios gráficos locales, provinciales y nacionales. La experiencia de trabajo en la zona excede la actual coyuntura de reactivación del ferrocarril, que lleva 4 años de debate local, dada la histórica centralidad del ferrocarril en la localidad y los antecedentes del equipo de investigación.

## Introducción

La conformación de un territorio como el que observamos en Embarcación está diagramado desde 1909 con el comienzo de la construcción del ferrocarril que uniría el puerto de barranqueras sobre el Paraná con la provincia de Salta, atravesando el Chaco. En 1911 el ferrocarril comenzaba a penetrar en la zona ocupada por los indígenas. Señalaba Nicolás Iñigo Carrera (1984) que en aquellos tiempos las transformaciones se realizaron con las campañas militares como recursos constantes, hoy en la época del bicentenario nos convoca la experiencia de consulta y participación como recurso instalado en la demanda social (Schmidt, 2012). Nos preguntamos entonces, como está conformado el territorio regional que nos ocupa, y que podemos decir cuenta con las necesidades del capital para trasladar mercancías, que acompañan la dinámica económica diversificada e intensa de la región pampeanizada (Morey 2008). Al mismo tiempo que en ese territorio está la memoria de “un Ferrocarril Nacional General Belgrano y un Ferrocarril Nacional Bartolomé Mitre para transporte de pasajeros, desde Salta a Tartagal se podía llegar en ferrocarril, pero ni Orán “como última ciudad fundada por los españoles en 1794, cuenta con una población dedicada a la industria forestal, ni Tartagal es el centro urbano de YPF” la región cuenta con diversificadas industrias.

La extensión de la frontera agropecuaria acompañada de los recursos tecnológicos y la rentabilidad de los productos cerealeros, ganado y se extendiendo en el noroeste en la zona chaqueña que además cuenta con la posibilidad de multiplicar de uno a diez los millones de toneladas anuales, de transporte hacia el puerto de Rosario, incluyendo también minería e hidrocarburos.

“En el norte, los camiones concentran el 90 por ciento de la carga. El costo del transporte en ferrocarril equivale al 20 por ciento del costo en camiones. Un informe de la Secretaría de Transporte aclara que “el nuevo emprendimiento ferroviario no irá en detrimento del trabajo de los camioneros, ya que la diversificación de la matriz productiva del país demanda el uso de los camiones en nuevos sectores” decía en 2012 una nota periodística.

Pero a medida que las obras avanzan las posturas reflejadas en los medios pone en evidencia el entramado de actores intervinientes en el circuito de comercialización de toneladas es decir grandes productores y concentradores que no hacen eje en la producción local o regional. Razones que llevaron a iniciar reuniones por parte de los ex trabajadores ferroviarios y familiares para recuperar propuestas de menor volumen pero mayor impacto social acompañando los años de debate e informaciones de la reactivación de rutas y rieles.

“Además de reducir el costo del transporte y, en consecuencia, incrementar la productividad de los sectores involucrados en particular, y de toda la economía en general, la renovada traza ferroviaria redundará en otros beneficios adicionales. Los camiones de treinta o más toneladas de carga

generan un alto costo para el Estado nacional y las provincias en constantes arreglos de rutas que sufren el deterioro del exceso de carga. En el Ministerio de Planificación aseguran que, de no implementarse el proyecto ferroviario, hubiese sido necesario ensanchar las actuales rutas y construir nuevas... También están en ejecución 19 kilómetros de vías del Ramal "C25", que corre en forma paralela a la Ruta Nacional No 11 y permitirá unir Embarcación, en Salta, con el futuro Puerto de Colonia Aquino, en Formosa. "La rehabilitación de este ramal, hoy fuera de uso y en gran parte bajo monte, significará un fuerte impulso a las zonas productivas de la provincia.

La Ciudad de Embarcación cuenta con el segundo lugar en densidad de población y actividad urbana y económica en el Departamento de San Martín, Salta. Es allí cruzada por la Ruta nacional 34 y los talleres del Ferrocarril Belgrano. En el trazado urbano se observa la centralidad de momentos diferentes históricamente y que acompañan la actividad agrícola ganadera pero también la centralidad de centro de concentración de mano de obra de las poblaciones originarias, que hoy concentran también un número importante de comunidades originarias reconocidas institucionalmente como de una densidad importante en el Departamento. A orillas del tendido ferroviario las casas viejas de principio de siglo refieren a un momento pasado que deja ahora esta zona como las afueras de lo que antes era el centro.

Entre 2004 y 2010 los movimientos urbanos con la estación de transporte automóvil y la ruta nacional 34 desplegando el centro para este lado permitieron afirmar que la zona de las comunidades y barrios periféricos podrían quedar a las orillas del museo ferroviario. A partir de 2012 las experiencias participativas comenzaron a poner atención a las noticias de obras y en un mismo sentido dieron origen a las convocatorias de ex ferroviarios que incluyen también a miembros de comunidades próximas a la zona.

Queremos destacar que las voces de los actores centrales de la economía local aun no expresaron posturas públicamente y no hemos accedido a entrevistas con madereros, empresarios hortícolas, sojeros, tabacaleros, empresarios frutícolas y que estas instancias suelen tener poco contacto con las comunidades pero sí observamos en estos dos últimos años interesantes propuestas de propietarios para otorgar facilidades en el uso y tenencia de tierras por fuera de la zona ferroviaria con facilidades hacia la zona de la ruta que en 2010 fueran terrenos de conflictos posesorios.

### **Miradas macro: infraestructura es desarrollo o era al revés**

En el siguiente apartado del trabajo pretendemos realizar un análisis crítico en torno al proyecto de infraestructura de reactivación e inversión en las redes de ferrocarriles que atraviesan el territorio nacional como parte de las políticas de desarrollo que se vienen implementando en Argentina en el siglo XXI.

El ferrocarril fue históricamente un instrumento de dominación que ha sido a su vez considerado como símbolo de la modernidad en distintas partes del mundo. Amplió fronteras productivas, extractivas y comerciales, trasladando no solo cargas sino trabajadores y trabajadoras que fueron insertados en los mercados capitalistas de las distintas regiones.

Los trenes de cargas en particular son un fenómeno que nos develan los conflictos y prioridades que los distintos modelos político-económicos de desarrollo conllevan. De este modo podemos analizar las distintas decisiones que se han tomado en relación a los ferrocarriles relacionándolas con el contexto nacional e internacional como así también con los proyectos políticos impulsores.

Es llamativa y próxima históricamente la desarticulación de la red ferroviaria que se produjo en los '90. Los distintos decretos, resoluciones y leyes que fueron publicados entre 1990 y 2000 que vinieron a complementar a la ley 23696 y al decreto 666 de 1989<sup>3</sup> (Decreto 44/1990, Decreto 356/1991, Decreto 532/1992, Decreto 992/1992, Decreto 2277/1992, Decreto 1774/1993, Decreto 430/1994, Decreto 479/1994, Decreto 401/1995, Decreto 574/1996, Decreto 1037/1999<sup>4</sup>) son una prueba contundente a nivel jurídico de la historia de lo sucedido con los ferrocarriles en la última década del S XIX, período de cierre de ramales, concesiones y liquidaciones que llevaron a la desarticulación más importante que sufrió la red en toda su historia. Las políticas neoliberales de privatización golpearon con toda su fuerza a este sector e impactaron a su vez en todos los circuitos en los que los trenes desempeñaban un rol crucial, tal es así que muchos autores hablan de “ferrocidio” para referirse a este período histórico. (Duhalde, Ventrici, 2013; Cena, 2003)

“De “emisario del progreso” -como lo había denominado la generación fundadora- y “motor del desarrollo y la integración” en el peronismo, el transporte ferroviario pasó a ser considerado un “ejemplo de déficit e ineficiencia” por el neoliberalismo antiestatista que lo redujo a su mínima expresión. Después del desguace de las privatizaciones y la crisis social del 2001, los ferrocarriles aparecen también como un sector en el que se manifiestan de modo paradigmático las consecuencias económicas y sociales de esa debacle.” (Duhalde, Ventrici, 2013)

Si bien el ferrocarril está relacionado fuertemente en nuestra historia con el modelo político-económico agroexportador, no debemos olvidar que esta infraestructura no es autónoma de los proyectos que cada gobierno impulsa y por lo tanto es un elemento fundamental tanto en la integración económica, la logística para el mercado nacional e internacional, la ocupación y soberanía territorial como así también para el desarrollo de las economías regionales y las relaciones entre actores político-económicos en los territorios. A su vez la

---

3 <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/666-89.htm>

4 <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verVinculos.do;jsessionid=4AB80201B0054160A3E3F75D60F864D5?modo=2&id=1455>

historia de la clase trabajadora del NOA (como también de otras regiones) está atravesada por los cambios acontecidos en este sector.

Nos limitamos en este escrito a realizar una breve descripción del proceso de reactivación de los ferrocarriles poniendo especial foco en la línea Belgrano Cargas ya que uno de sus ramales atraviesa en su recorrido la Ciudad de Embarcación (Ramal 15) ubicada al norte de la provincia de Salta.

La red operativa de Trenes Argentinos Cargas y Logística (TACyL) que incluye al Ferrocarril Belgrano Cargas conectan las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Salta y Jujuy, con lo cual cubren tanto regiones del NOA (Noroeste Argentino) como del NEA (Noreste Argentino) convirtiéndose así en un actor importante en la logística del sistema productivo del país pero también en la configuración de relaciones productivas y sociales en las distintas regiones. A su vez conecta con Paraguay, Bolivia y Chile y con los puertos ubicados en las provincias de Santa Fe y Buenos Aires.

Cual fénix que renace de sus cenizas, las políticas públicas de esta última década impulsaron el resurgimiento y centralidad económica de los ferrocarriles. Es así como en febrero de 2008 se sancionó la Ley 26352 (promulgada 25/03/2008) mediante la cual se creó SOFSE (hoy Trenes Argentinos Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado) y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF) con el objetivo del “reordenamiento de la actividad ferroviaria, ubicando como pieza clave de toda la acción, de los nuevos criterios de gestión y de rentabilidad, la consideración del usuario, conforme a las pautas que se fijan.”

Si bien esta ley pretende abarcar toda la red ferroviaria tanto de cargas como de pasajeros, las políticas se profundizan y en mayo de 2013, por medio del decreto 566/2013, se crea la sociedad “Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima” que luego se convierte en “Trenes Argentinos Cargas y Logística”. Se crea con el objetivo de hacerse cargo de la explotación integral de la red carguera del Ferrocarril General Belgrano. En junio de 2013, cuando se vencieron las concesiones de América Latina Logística (empresa de capitales brasileros), también se hizo cargo de la explotación integral de la red de cargas de los ferrocarriles General Urquiza y General San Martín, siendo sus accionistas tres sociedades del Estado: Trenes Argentinos Infraestructura Ferroviaria, Trenes Argentinos Operadora Ferroviaria (ambas creadas en 2008) y la Administración General de Puertos (AGP).



En mayo de 2015, la Ley 27132 propone la creación de Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado, empresa que reuniría a las anteriores. El objetivo parece ser el de darle mayor fuerza y un papel protagónico a los ferrocarriles en las políticas económicas del siglo XXI. Esta ley establece una política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, la renovación y mejoramiento de la infraestructura ferroviaria, la incorporación de tecnologías y servicios y lo declara de interés público nacional.

La reactivación y operatividad del Ferrocarril Belgrano Cargas por lo tanto favorecería la competitividad y reconfiguraría los territorios. Esto se debe a que el transporte de cargas como parte del circuito de producción, distribución y comercialización es un factor clave a la hora de debatir sobre las políticas de desarrollo y las prioridades que cada modelo defiende.

Podemos resaltar, como lo han hecho otros colegas, las ventajas del ferrocarril como transporte de cargas “una mayor participación del Ferrocarril Belgrano en el sistema de transportes del Norte Grande generaría una descongestión de las rutas, disminuyendo los costos de tiempos muertos por saturación de tránsito y la vida útil de las calzadas. Un uso más intensivo del ferrocarril también se relaciona con la disminución de la accidentalidad en rutas, de la contaminación ambiental y de la emisión de gases de efecto invernadero.” (Camprubí, 2008)

Sin bien estas ventajas son más que interesantes, nuestro interés está puesto en analizar de que modo algunos, tanto pequeños como medianos, productores de la zona de Embarcación se posicionen frente a esta posibilidad de mejora e inserción del ferrocarril de cargas en el circuito productivo y comercial de las mercancías que se producen en la región pero también la distribución y acceso a las mercancías que provienen de regiones alejadas.

Las siete provincias del Noroeste Argentino que recorre el Belgrano Cargas, Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán “tienen una población que representa un 15,5% del total del país (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal en base a proyecciones del INDEC, 2005) mientras que se genera sólo un 6,11 % del PBI” y que “La actividad primaria en estas provincias del Norte grande está muy vinculada con la producción de agrograneles de cereales y oleaginosas, que presenta una evolución favorable en los últimos años.” (Camprubí, 2008).

### **Reflexiones finales**

Las miradas encontradas entre lo local y lo regional nos llevan a interpelar el lugar de los actores y las posibilidades de quienes conforman el desarrollo como concepto que no puede ser descriptivo por si mismo. Entendemos que las experiencias organizativas sindicales y comunitarias tienen también en el empresariado un frente con capacidad demostrada de influencia local municipal. Pero desde 2003 y fuertemente luego de la crisis del 2008 expresada por las demandas del sector agrario con referentes locales importantes (Macri, Olmedo, Romero, entre otros propietarios de la zona en Salta) el rol del Estado como expresión de las tensiones de las luchas sociales nos permiten interpelar a la economía regional como la instancia a partir de la cual los niveles intermedios de los poderes instituidos del Estado pueden jugar un rol fundamental en la posibilidad de inclusión social y por tanto de un plan estratégico de transporte con capacidad de incluir la red de comercialización y transporte para mejorar las redes del comercio local, regional y las condiciones laborales también regionales y nacionales.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Camprubí, Edgardo G. (2008). "Reactivación de ramales del Belgrano Cargas para extender hasta las provincias del NEA y NOA el hinterland de los puertos del área del Gran Rosario" En Observatorio de la Economía Latinoamericana No 105 noviembre 2008. Accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/>

Duhalde, Santiago; Ventrici, Patricia. (2013). “Sistema Ferroviario Argentino. Un análisis político y económico de su historia reciente (1980-2010).” Editorial.

Cena, Juan Carlos. (2003). El Ferrocidio, Editorial La Rosa Blindada, Buenos Aires.

Iñigo Carrera, Nicolás. (1984). Campañas militares y clase obrera. Chaco, 1870-1930. CEAL, Buenos Aires.

Schmidt, Mariana (2013). Pueblos Indígenas y ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta: guardianes de la naturaleza o depredadores por naturaleza. En Actas X RAM.

## Tratamiento contable del capital cooperativo en Argentina. Implicancia económica y jurídica a nivel internacional

María Luz Casabianca<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Las cooperativas integran la órbita de la economía solidaria, su propósito es satisfacer necesidades que no se lograrían individualmente. Tiene principios rectores que difieren del capitalismo, ya que se trata de organizaciones sin fines de lucro, donde sus miembros participan de las decisiones en igualdad de condiciones sin importar el monto del capital aportado y cuyo principal interés es que se beneficien con los servicios prestados.

En particular, en las cooperativas, rige el principio universal de *puertas abiertas* que le otorga a este tipo de entidad una característica única: *permite que sus socios se retiren cuando lo deseen mientras que la cooperativa tiene la obligación reembolsar la cuota de capital aportada*.

Este principio genera un problema de investigación contable porque, si bien legalmente el capital forma parte del patrimonio neto de las cooperativas, visto que por general fluctúa y debe reintegrarse, desde el punto de vista contable si existe "la obligación" de devolverlo, el tratamiento se complica. El capital cooperativo, ¿es pasivo o patrimonio neto? Un dilema en el que chocan posturas esencialmente teóricas respecto a la naturaleza contable de la cuenta capital. En efecto, es una contradicción que el capital (parte del patrimonio neto) sea potencialmente una deuda, pues el patrimonio neto no admite deudas.

En el país, donde funcionan regularmente más de treinta mil cooperativas<sup>2</sup>, la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas, resolvió momentáneamente el problema en 2009 y dispuso (en grave desacuerdo de opiniones entre los redactores de la norma), que el capital cooperativo de todos modos forme parte del patrimonio neto, según la Resolución Técnica N° 24<sup>3</sup>.

Sin embargo el problema sigue latente, porque en el nivel internacional el tratamiento del capital cooperativo -de acuerdo a la ley 20.337 argentina-, debe presentarse en el pasivo según la regulación NIC 32<sup>4</sup> y posterior Interpretación

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional del Litoral -  
lucycasabianca@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Estadísticas INAES. Dato provisto por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) en su página web: [http://www.inaes.gob.ar/?page\\_id=2839](http://www.inaes.gob.ar/?page_id=2839), consultada en agosto de 2015.

<sup>3</sup> Resolución Técnica N° 24 (2009) Normas contables profesionales: aspectos particulares de exposición contable y procedimientos de auditoría para entes cooperativos.

<sup>4</sup> NIC 32 *Instrumentos Financieros: Presentación*. Emitida por el organismo antecesor a IASB, se ocupa de la presentación de los instrumentos financieros clasificados como activo, pasivo o patrimonio neto. La NIC 32 es parte de las NIIF (*Normas Internacionales de Información Financiera*), un paquete de estándares contables, introducido para crear una norma común contable para el mercado de capitales global.

<sup>25</sup> y esta diferencia de criterios puede ser un problema futuro debido a que nuestro país está embarcado en la adopción de las normas internacionales.

Actualmente en Argentina, las empresas que hacen oferta pública de sus acciones o títulos de deuda, sus firmas contraladas y en las que ejerce influencia significativa, están obligadas a aplicar la normativa internacional NIC 32 desde 2012 y si bien se exceptuó a las cooperativas, es un proceso que continúa. No solo la Comisión Nacional de Valores, sino también el Banco Central a través de la Comunicación A 5541, exige la convergencia del régimen informativo bancario a partir de 2018, a lo que se sumará la Superintendencia de Seguros de la Nación que analiza la misma posibilidad para todas las compañías de seguro.

Estas imposiciones tienen consecuencias en el sistema contable, en la forma de preparar los estados financieros y la manera de auditarlos; el proceso de armonización puede llegar a desembocar en un cambio de la norma jurídica y es imprescindible que el sector cooperativo prevea disposiciones legales y/o estatutarias para limitar la devolución del capital, de manera que no tengan que presentarlo íntegramente en el pasivo en el hipotético caso de adoptar estándares internacionales.

La ponencia se enmarca dentro del Proyecto de investigación científica CAI+D 2011: *Reconocimiento contable del patrimonio neto. Implicancias económicas y jurídicas* patrocinado por la Universidad nacional del Litoral. El objetivo principal es lograr que el patrimonio neto ofrezca información relevante, comparable, objetiva y confiable que proteja a asociados y a terceros, teniendo en cuenta que representa de la mejor manera posible la realidad económica. Responde a los lineamientos de una investigación que complementa la perspectiva *empírica – analítica* con la *humanística – interpretativa*, según los aportes que hacen los autores Fitz-Gibbon y Morris (1987) en la obra "How to Design a Program Evaluation". Londres. Ed. Sage. Las hipótesis se circunscriben a cómo se ven afectados los indicadores de endeudamiento, solvencia y autofinanciación en caso de aplicar normas nacionales e internacionales. El caso que se presenta es útil para la interpretación contable de la realidad, poniendo en cuestión la validez de la teoría y sirviendo de precedente a eventuales cambios en las normas legales y profesionales.

## **2. CONSIDERACIONES GENERALES**

### **2.1. Diferencias con el resto de las organizaciones. Enfoque contable**

Las cooperativas son personas jurídicas privadas, pero no se trata de sociedades que pertenecen al régimen capitalista ni tampoco se trata de asociaciones civiles; son entidades organizadas como empresas, que se poseen en conjunto y se controlan democráticamente<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La Interpretación N° 2, emanada del Comité de Interpretación de Normas Internacionales de Información Financiera (CINIIF), revisa oportunamente las NIIF y el marco conceptual de IASB cada vez que se presentan situaciones controvertidas que puedan probablemente recibir un tratamiento divergente o inadecuado en ausencia de una orientación autorizada. Con miras a llegar a un consenso sobre el tratamiento contable adecuado, la CINIIF 2: *Aportaciones de socios de entidades cooperativas e instrumentos similares* entró en vigencia en 2005.

<sup>6</sup> La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en la Declaración sobre Identidad y Principios Cooperativos, adoptados en Manchester en 1.995, las define del siguiente modo:

Precisamente, las características de *propiedad conjunta* y *control democrático* diferencian a las cooperativas del resto de las organizaciones empresariales; el aporte social es el hecho económico por el cual los miembros se vinculan como gestores y propietarios de este tipo de entidad donde prevalece la persona humana sobre el capital y los resultados.

Por *propiedad conjunta* se entiende que los asociados son dueños de la cooperativa con voz y voto en las decisiones sin límite. Tienen derecho al reintegro del capital si no están satisfechos con los servicios que brinda la cooperativa y, en caso de disolución, el remanente patrimonial -una vez cancelado el pasivo-, no se reparte sino que se aplica a educación.

Asimismo, por control democrático se entiende que todo asociado, independiente de su antigüedad, del monto de su aporte social, tiene un solo voto a la hora de participar y decidir en la asamblea. Esta cuestión que las hace tan democráticas también exige del consentimiento de todos los miembros; en tal sentido, es preciso comparar y tener en cuenta que, no ocurre lo mismo en las empresas del régimen capitalista cuya voluntad social se forma en función de la cantidad de votos que otorgan las acciones adquiridas, independiente del número de socios.

La meta de las cooperativas es prestar el mejor servicio y por tal motivo también se diferencian por sus "actos cooperativos", los cuales en sentido estricto, son *toda acción realizada entre la cooperativa y sus asociados en cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales*<sup>7</sup>.

Puesto que son entidades que se basan en las personas y no en el capital, para conformar la entidad, se exige al menos diez asociados<sup>8</sup>. La figura *asociado* no es asimilable a la de *accionista* de una sociedad anónima, porque al primero no lo recompensan los dividendos, sino que es premiado con los mejores servicios en cuanto a calidad, precio, etc.

En la búsqueda de optimizar los servicios, el resultado final del ente cooperativo tampoco es parecido a los que persiguen las sociedades de capital; estas últimas buscan maximizar ganancias y minimizar pérdidas para que en definitiva el resultado final sea el mayor posible, en cambio el éxito de la cooperativa no pasa por acumular ganancias sino en llegar a la menor cifra de excedentes repartibles en virtud de que el servicio prestado fue el más económico y por tanto mínimas las afectaciones por reservas y fondos.

Al igual que las entidades públicas y el resto de las empresas, las cooperativas necesitan disponer de un sistema contable para desempeñar una

---

*"Una Cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas".*

<sup>7</sup> La ley de cooperativas argentina 20.337 no define el acto cooperativo, pero en su exposición de motivos expresa: "no constituye operación de mercado, sino la realización de un servicio social".

<sup>8</sup> Excepto en las cooperativas de producción y trabajo cuya cantidad mínima es de seis asociados.

eficiente gestión de sus recursos, evaluar su actuación y el cumplimiento de su misión. En este sentido la contabilidad proporciona informes económicos financieros que permiten tomar decisiones útiles, controlar, contribuir con la transparencia de los actos realizados y rendir cuentas teniendo en consideración las particularidades de estas entidades.

Las cooperativas disfrutan de un régimen fiscal favorable, no tributan impuesto a las ganancias, perciben subsidios en muchas ocasiones vinculados a la creación de empleo entre otras características que ponen en evidencia que la realidad de las sociedades de capital no se ajusta estrictamente a la idiosincrasia cooperativa.

## 2.2. Tipos

Existen diversas clases, tantas como necesidades a satisfacer. Podemos clasificarlas de acuerdo al objeto social por el cual fueron creadas y así encontramos:

- a) Agropecuarias, organizadas por productores con el fin de abaratar sus costos y tener mejor inserción en el mercado, comprar insumos, compartir asistencia técnica y profesional, comercializar su producción en conjunto, aumentar el volumen que acopian, mejorar el precio e iniciar procesos de transformación de la producción primaria, entre otras posibilidades.
- b) Trabajo, formada por personas que ponen en común su fuerza laboral para llevar adelante una empresa de producción tanto de bienes como de servicios.
- c) Provisión, integrada por asociados que pertenecen a una profesión u oficio determinado (médicos, taxistas, comerciantes, transportistas, farmacéuticos, etc.).
- d) Servicios públicos, los mismos socios son usuarios de los servicios que presta la cooperativa, tales como provisión de energía eléctrica, agua potable, teléfono, gas, etc.
- e) Vivienda, para quienes necesitan una casa, a la que acceden por autoconstrucción o por administración.
- f) Consumo, donde se asocian los consumidores, para conseguir mejores precios en los bienes y artículos de consumo masivo.
- g) Crédito, para otorgar préstamos a sus asociados con capital propio y en mejores condiciones de financiación.
- h) Seguros, que cubren riesgos de diferentes tipos
- i) Bancos cooperativos: operan financieramente con todos los servicios propios de un banco comercial.

Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y C. Federal concentran 2/3 del cooperativismo en términos de empleo, valor de producción y valor agregado. En la provincia de Santa Fe, hay cooperativas de servicios públicos, tamberas, de créditos, de trabajo, de provisión, de seguros, agropecuarias, escolares, de vivienda, de consumo, en ese orden de importancia<sup>9</sup>.

## 2.3. Principios cooperativos vinculados con la teoría contable

---

<sup>9</sup> Fuente: Estadísticas INAES.

Se presentan los principios que rigen el accionar de las cooperativas con un enfoque estrictamente contable<sup>10</sup>.

#### *2.3.1. Adhesión libre y voluntaria*

Conocido como el principio universal de puertas abiertas, esta base o razón fundamental de la cual proceden muchas de las características del cooperativismo condiciona la naturaleza del capital social por el deber de reembolsar los aportes capitalizados.

#### *2.3.2. Gestión democrática*

En la medida en que los estados contables sean comprensibles, comparables, fiables, oportunos e informen aspectos relevantes, serán un instrumento que colabore con este principio universal.

#### *2.3.3. Participación económica de los asociados*

Dable es considerar que la equitativa participación entre socios puede desanimar la capacidad de autofinanciación de la cooperativa, ¿qué asociado aportaría más fondos, si su participación se mantiene siempre en un voto? Esta característica tan genuina de la esencia cooperativa, hace que se necesiten estados contables confiables para animar a que se realicen más aportaciones de capital y así se consolide la cooperativa.

#### *2.3.4. Autonomía e independencia*

Los fondos de fondos provenientes de fuentes externas se consiguen exhibiendo la cuantía del patrimonio neto. En la medida en que el control democrático se base en el análisis e interpretación de los estados contables, se asegura la integridad del patrimonio y la correlativa independencia del sector privado y público.

#### *2.3.5. Educación, formación e información*

Las cooperativas por ley deben educar y formar, como también informar a la comunidad de su gestión; principio que se extiende a los estados contables y a la información sobre cómo se aplicaron fondos reservados a estos menesteres.

#### *2.3.6. Cooperación entre cooperativas*

Las cooperativas sirven a sus miembros con eficacia y trabajan conjuntamente con otras mediante estructuras locales, regionales, nacionales e internacionales. Específico al tema contable es la consolidación de balances cuando se forman estructuras de 1° y 2° grado que fortalecen y ayudan a conseguir los objetivos económicos de los asociados.

#### *2.3.7. Interés por la comunidad*

Las cooperativas trabajan por el desarrollo sostenible de su grupo social y entorno. Lo hacen mediante políticas consensuadas con los asociados quienes deben estar informados no solo a través de los estados contables. El balance social es un reconocido reporte de sostenibilidad que en Argentina está regulado por Resolución Técnica N° 36: *Balance Social*. Este reporte es muy

---

<sup>10</sup> Inspirado en un trabajo de Pilar Gómez Aparicio y Marta Miranda García presentado en REVESCO N° 90 - Tercer Cuatrimestre 2006 - ISSN: 1885-8031 p.32

útil en la medida en que sus datos sean cuantificables y auditables por medio de indicadores económicos, sociales y ambientales.

## 2.4. Disposiciones contables para el sector cooperativo

### 2.4.1. Marco contable legal

En Argentina, las bases que determinan la implementación y mantenimiento del sistema contable están principalmente en la ley 20.337. Desde el año 1973 rige esta norma fundamental que define a las cooperativas en el artículo 2° como *entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua*. Supletoriamente se aplican disposiciones de la Ley General de Sociedades (LGS) 19.550, en lo que concierne a las sociedades anónimas y en tanto se concilien con la naturaleza particular de las cooperativas<sup>11</sup>. La ley 20.337 se complementa con las resoluciones dictadas por el ente de regulación INAES.

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación vigente desde agosto de 2015, no dispone en particular cómo llevar las cuentas de las cooperativas, excepto por la Sección Séptima *Contabilidad y Estados contables*, Capítulo 5 *Actos jurídicos*, Título IV *Hechos y actos jurídicos*, del libro Primero *Parte General*<sup>12</sup>.

### 2.4.2. Norma contable profesional

En el nivel nacional rigen las resoluciones técnicas emanadas de la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas (FACPCE), organismo de segundo grado que agrupa a las entidades provinciales creadas por ley para regular y controlar la profesión.

En particular, la Resolución Técnica N° 24 (RT 24): *Aspectos particulares de exposición contable y procedimientos de auditoría para entes cooperativos*, rige a partir de los ejercicios que cierran al 31 de diciembre de 2009.

Del mismo modo en que la ley 20.337 apela a la ley 19.550 en la referente a sociedades anónimas, la RT 24 supletoriamente aplica disposiciones de la RT 9: *Normas particulares de exposición contable para entes comerciales, industriales y de servicios* y complementariamente, a partir de que INAES adoptó en el año 2002 las RT, considera todas las emitidas por FACPCE<sup>13</sup>.

### 2.4.3. Regulación contable en el nivel internacional

Las normas internacionales de información financiera (NIIF) emiten disposiciones para preparar y presentar los estados contables destinados a inversores financieros. Las NIIF se han globalizado y actualmente muchos países resignan su potestad de regular en materia contable, dejando paso a un único emisor mundial denominado IASB<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Artículos 118° y 119° de la ley 20.337

<sup>12</sup> Al respecto la autora ofrece la ponencia *Nuevo Código Unificado. Implicancia jurídica en el patrimonio neto*, defendida en las V Jornadas Universitarias Internacionales de Contabilidad realizadas en la UBA en octubre de 2015 y en la que se analiza su regulación.

<sup>13</sup> Resolución INAES N° 1151/02: Adopción de las normas de la FACPCE para mutuales y cooperativas.

<sup>14</sup> IASB: International Accounting Standard Board. Asociación privada emisora de NIIF.

Con el fenómeno de la globalización, las empresas que ofrecen sus acciones o títulos de deuda al público aspiran a cotizar en distintos mercados del mundo y para ello tienen que presentar sus estados contables ante cada organismo regulador<sup>15</sup>. Anteriormente se respetaban las normas propias del país y por ende una misma empresa informaba con diversos juegos de estados contables distintos resultado y cifra de patrimonio. Esta situación se transformaba en una gran contradicción afectando la comparabilidad e integridad de la información; las ganancias distribuidas en el país de origen eran inexistentes si se aplicaban normas extranjeras, como ocurrió con el siguiente caso:

*... la empresa alemana Daimler-Benz, en el año 1993 presentó un resultado positivo de 615 millones de marcos alemanes siguiendo los principios contables de su país y al presentar sus estados financieros en el mercado de Nueva York, ese resultado distribuido en parte se tornó negativo de 1.839 millones, siguiendo los principios contables de los Estados Unidos<sup>16</sup>.*

Para evitar contradicciones como la mencionada y superar diferencias políticas, fiscales e idiomáticas, los mercados financieros adoptaron como denominador común las normas internacionales NIIF comenzando por la Unión Europea que a partir del año 2005 requirió que sean aplicadas obligatoriamente por las empresas que hacen oferta pública.

Sin embargo esta armonización fue objeto de críticas por cuanto puede vislumbrarse cierto “colonialismo” tecnológico si no se las adapta a la realidad de cada contexto en particular respetando la idiosincrasia de los sistemas contables nacionales, ello implicaría adaptar más que adoptar en bloque a las mismas.

## 2.5. Distinción contable entre pasivo y patrimonio neto

Es menester diferenciar estos conceptos para el posterior análisis de las hipótesis de trabajo.

### 2.5.1. En Argentina

La Resolución Técnica N° 16: *Marco Conceptual de las normas contables profesionales distintas a las referidas en la Resolución Técnica N° 26*, en su 2° parte, punto 4: *Elementos de los estados contables*, incisos 4.1.2. *Pasivos* y 4.1.3. *Patrimonio neto* define:

*“Pasivo: un ente tiene un pasivo cuando:*

*a) Debido a un hecho ya ocurrido está obligado a entregar activos o prestar servicios a otra persona (física o jurídica) o es altamente probable que ello ocurra.*

<sup>15</sup> En Argentina el organismo regulador es la Comisión Nacional de Valores (CNV).

<sup>16</sup> Ball, R. (1998): *Daimler-Benz AG: evolution of corporate governance from a code-law ~stakeholder) to a common-law shareholder value system*. Trabajo no publicado. Universidad de Rochester. Extraído de García, J.M.; Mora A. (2003): *La incorporación asimétrica de noticias al resultado contable en un contexto europeo: evidencia empírica*. Revista Española de Financiación y Contabilidad. Vol. XXXLI N.º 116 enero-mayo 2003; pp. 235-264. España.

b) *La cancelación de la obligación:*

- *Es ineludible o altamente probable.*
- *Deberá efectuarse en una fecha determinada o determinable o debido a la ocurrencia de cierto hecho o a requerimiento del acreedor.*

*Patrimonio neto: resulta del aporte de sus propietarios o asociados y de la acumulación de resultados”.*

### 2.5.2. *En el nivel internacional*

El marco conceptual IASB para la preparación y presentación de estados contables, define en sus numerales 16 al 18:

*“Pasivo: obligación presente de la entidad, surgida a raíz de sucesos pasados, al vencimiento de la cual, y para cancelarla, la entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos.*

*Patrimonio neto: parte residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos”.*

Entre las definiciones adoptadas por uno y otro marco, no hay choques conceptuales, aunque el internacional diga que el patrimonio neto es un elemento abstracto y diferencial o no mencione expresamente dentro del pasivo a las contingencias negativas. Por lo tanto, cuando la NIC 32 exige que el capital suscrito cooperativo sea pasivo, contempla solo la postura del potencial endeudamiento.

#### 2.5.2.1. *Según la NIC 32*

Basado en la esencia contractual, la NIC 32 distingue las cuentas como pasivo o patrimonio neto:

*“Aunque la forma legal de dichos instrumentos financieros normalmente incluye un derecho a la participación residual en los activos de una entidad disponibles para los tenedores de tales instrumentos, la inclusión de una opción para que el tenedor revenda el instrumento a la entidad a cambio de efectivo o por otro activo financiero significa que el instrumento cumple la definición de pasivo financiero. La clasificación como pasivo financiero es independiente de consideraciones tales como cuándo es ejercitable el derecho, cómo se determina la cantidad a pagar o a recibir al ejercitar el derecho, y si el instrumento con opción de venta tiene un vencimiento fijo”<sup>17</sup>.*

Desde este enfoque en particular, el capital cooperativo es un préstamo especial, cuyo vencimiento se vincula con la satisfacción o no de quien lo aporta y la consideración eventual de que si este último no está satisfecho con los servicios de la cooperativa, ejerce el derecho de retirarse.

Por tanto, bajo este criterio, sólo los excedentes acumulados son fuente de financiación propia y si bien dispone que el capital sea pasivo, debería indicar que se trata de un pasivo contingente, lo cual conlleva a otro problema irresoluble porque con cada aporte correspondería contabilizar un quebranto, obviamente inexistente.

---

<sup>17</sup> CINIIF 2: Fundamentos del Consenso 32. Párrafo FC7

### 3. TRATAMIENTO CONTABLE DEL CAPITAL COOPERATIVO

#### 3.1. Funciones

Uno de los elementos que tipifican a las organizaciones es el capital; sus miembros pactan los aportes en dinero o bienes y cómo los integrarán para alcanzar el fin social. El capital delimita la responsabilidad y participación en los beneficios societarios. En las cooperativas los aportes son obligatorios e indispensables para participar. En el momento fundacional, las financian y posteriormente demuestran la confianza que los asociados tienen en el crecimiento del ente. Además, el capital materializado en activos libres de deudas, da seguridad a terceros y acreedores.

El sector cooperativo no contempla diferentes clases de cuotas sociales dado que la característica más importante de las cooperativas es ser una asociación de personas, por lo cual las acciones son nominativas y se exige la calidad de asociado para ser cesionario de cuotas sociales. Forma parte de la esencia de las cooperativas que no existan preferencias ni privilegios en favor de cuota alguna del capital, todas son iguales en cuanto a los deberes y derechos que confieren.

##### 3.1.1. Deberes y derechos de los aportantes

En las cooperativas el capital acredita que la persona humana está asociada y habilitada para ejercer derechos y asumir compromisos.

Derechos	Económicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A prestar y recibir servicios en igualdad de condiciones</li> <li>2. A los excedentes</li> <li><b>3. Al reembolso de las cuotas sociales</b></li> <li>4. A cobrar intereses sobre las cuotas sociales</li> </ol>
	Sociales	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Al voto</b></li> <li>2. A ser elegido</li> <li><b>3. A recibir información</b></li> <li>4. A que se consideren sus iniciativas</li> <li>5. A impugnar</li> <li>6. A solicitar designación judicial de liquidadores</li> </ol>
Deberes	Económicos	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. De integrar las cuotas sociales suscriptas</b></li> <li><b>2. De cumplir con el incremento del capital</b></li> <li><b>3. De responder por algunos quebrantos</b></li> <li>4. De abonar los servicios que utiliza</li> </ol>
	Sociales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De subordinarse a las disposiciones internas</li> <li>2. De rectitud</li> </ol>

Fuente: elaboración propia. Se resaltan derechos y deberes vinculados directamente con la cuestión del capital reembolsable.

Una aclaración privativa de las cooperativas de trabajo, los asociados pueden no solo aportar dinero, sino también bienes o realizar prestaciones de carácter personal. Esto es así, porque la capacidad de aportar conocimiento, arte o profesión, recibe una compensación mayor al aporte material de la cuota social.

#### 3.2. Capital cooperativo como elemento del patrimonio neto

En Argentina el capital, propiedad de quien lo aporta, integra el patrimonio neto fundamentado en las siguientes razones:

- Sirve de garantía o solvencia frente a terceros.
- En última instancia, se destina para absorber los quebrantos.
- Siempre está disponible a tal fin.

- Su reembolso se regula legal y estatutariamente.
- Si se liquida la cooperativa, los titulares se sitúan detrás de los acreedores comunes para su reintegro.

### 3.3. Capital reintegrable

La variabilidad del capital, consecuencia lógica del libre ingreso y egreso de asociados, forja desde hace tiempo la polémica respecto a si se lo incluye como patrimonio neto o como pasivo. Las consecuencias al respecto son muy importantes porque no es lo mismo formar parte del patrimonio neto que integrar el pasivo. Hay un fuerte impacto negativo si se lo traslada al pasivo como una deuda, máxime si se tratara de un compromiso eventual.

Argentina debatió este problema con motivo de emitir la RT 24 y en el debate intervinieron representantes de diversos sectores. La opinión de la mayoría sostuvo que debe mantenerse como parte integrante del patrimonio neto pese a que internacionalmente se exige incluirlo en el pasivo. La postura es mantener el capital en el patrimonio neto desde la fecha de su suscripción y solo en el caso que un asociado solicita retirarse o la asamblea lo excluya, se trasladarlo inmediatamente al pasivo.

Las cuotas sociales tienen características de pasivo al otorgar a sus titulares el derecho a reclamar que les devuelvan el importe cuando lo requieran. ¿Cómo evaluar esas condiciones de rescate para determinar si el capital debe clasificarse como pasivo o como patrimonio neto? Contar con una respuesta válida es importante por sus implicancias en la apreciación cuantitativa y cualitativa del patrimonio neto, ya que lo cambia sustancialmente.

### 3.4. Reembolso de las cuotas sociales

El principio de libre ingreso y egreso de asociados se contempla en la ley 20.337 en su artículo 2º: *si uno o varios socios deciden retirarse y piden que se les devuelva el valor nominal de las cuotas sociales, la cooperativa tiene el deber de reembolsarlas.*

Las causas por las que el capital social fluctúa no se deben únicamente por el aporte inicial y posteriores sino que existen otras que lo disminuyen mencionadas a continuación.

#### 3.4.1. Disolución y liquidación

La cooperativa deja de funcionar por:

- Decisión de las dos terceras partes de los asociados reunidos en asamblea.
- Reducción del número de integrantes, menor a diez.
- Quiebra.
- Retiro de la autorización.
- Fusión o integración.
- Incumplimiento del objeto social
- Imposibilidad de cumplir el objeto social

En estos casos, aprobado el balance final, se reembolsa el valor nominal de las cuotas sociales integradas, previa deducción de los quebrantos a soportar.

#### 3.4.2. Retiro

Los asociados pueden optar por retirarse en la época establecida en el estatuto, o en su defecto al finalizar el ejercicio anual, para ello deben avisar con treinta días de anticipación. Desde la perspectiva jurídica, mientras la renuncia no se acepta, el vínculo asociativo continúa, pero desde el enfoque contable el vínculo se rompe inmediatamente atendiendo a la realidad económica.

#### 3.4.3. Exclusión

Ante un grave incumplimiento de las obligaciones sociales, la cooperativa puede echar al socio si lo aprueba la asamblea. En este caso, se le paga el neto entre el valor nominal de las cuotas, deducidas las pérdidas proporcionales y multas, si es que el estatuto considera alguna penalidad. El monto de la pena puede ser equivalente al 100% de la cuota social del excluido.

#### 3.4.4. Receso

Es la causa legal de extinción del vínculo para los disidentes o ausentes a las asambleas, cuando en la misma se hubiera cambiado sustancialmente el objeto social. Según el artículo 60°, el reembolso del valor nominal de cuotas sociales integradas será en su totalidad dentro de los noventa días de notificada la voluntad de receso, sin poder aplicarse las limitaciones cuantitativas previstas para los casos retiro o exclusión<sup>18</sup>.

#### 3.4.5. Reducción

Si bien no se extingue el vínculo, el consejo de administración, sin excluir asociados y en proporción al número de las respectivas cuotas sociales, lo propone y el reembolso se calcula sobre el valor nominal de las cuotas sociales.

### 3.5. Modo de limitar la devolución del capital por retiro o exclusión

El estatuto puede restringir la devolución, pero nunca a menos del 5% del capital integrado -conforme al último balance-; en ese caso el 95% restante puede devolverlo en los ejercicios siguientes si hubiere problemas de liquidez y respetando el orden de antigüedad de las solicitudes.

Legalmente se dispone que las cuotas sociales pendientes devengarán un interés equivalente al 50% de la tasa fijada por el BCRA para los depósitos en caja de ahorro y el reembolso queda sujeto a la liquidación definitiva si el asociado, a su vez, adeudara a la cooperativa<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Nota de autor: Si bien está contemplado en la ley, no parece relevante, dada la posibilidad de retiro sin justificar causa, excepto que el estatuto contemple las limitaciones en la devolución.

<sup>19</sup> Artículos 31° y 32° ley 20.337.

La exposición de motivos de la ley 20.337 dice que esta norma se instituyó *a efecto de preservar el capital, poniéndolo a cubierto de retiros masivos que pudieran comprometer la situación financiera y patrimonial de la cooperativa.*

La norma procura establecer cierto equilibrio entre la necesidad de las cooperativas de contar con un patrimonio estable y preferiblemente creciente, y el derecho individual los asociados para solicitar eventualmente el reembolso del capital aportado. Esta limitación porcentual resuelve la situación especial en que se produzca un éxodo o corrida de capital que atente contra la viabilidad económico financiera de la cooperativa.

En el instante en que el asociado solicita retirarse o la asamblea lo excluye, el valor de las cuotas partes dejan de pertenecer al patrimonio neto y se trasladan al pasivo por más que exista la facultativa limitación respecto a la cifra y al plazo de la devolución, contemplada en los artículos 22°, 31° y 32°. Por su parte, el artículo 33° refiere a la forma en que opera la liquidación de cuentas; en primer lugar se compensan créditos y deudas.

### **3.6. Clasificación del capital según normas contables**

El patrimonio neto debe contar con el aporte de diez asociados<sup>20</sup>; con posterioridad si alguno o varios se retira, el ente está obligado a reembolsar y recomponer el número en el lapso de seis meses.

Si eventualmente ocurriera un éxodo de casi todos los aportantes -excepto diez-, la situación tampoco altera gravemente la cifra del patrimonio neto porque la cooperativa reembolsará en el mismo ejercicio el equivalente al 5% del capital, mientras que el 95% restante lo mantiene como deuda financiera sin fecha de exigibilidad inmediata<sup>21</sup>.

Más allá de esta extrema situación, la especulación en torno a qué ocurriría si todos se van, queda derribada si los asociados aceptan capitalizar retornos, importante actitud que en buena medida le ofrece certezas a quienes necesitan información de la cooperativa para tomar decisiones útiles y controlar, además de que sirve de garantía para absorber quebrantos o cancelar deudas.

#### *3.6.1. Presentación del capital según normas internacionales*

No se hubiera discutido la naturaleza del capital si no fuera porque la NIC 32 dispone que el capital es pasivo (es decir una deuda) para las cooperativas que no tienen la facultad de negar el reembolso, independientemente de consideraciones tales como cuándo vence la deuda, cómo se determina o ejecuta.

Con la vigencia de la NIC 32 nacen los reclamos del sector cooperativo mundial y la respuesta del organismo emisor IASB consiste en reforzar su postura con la Interpretación 2 que no dispensa a las cooperativas de trasladar el capital reembolsable al pasivo.

---

<sup>20</sup> Salvo cooperativas de trabajo y producción que prevé solo seis miembros como mínimo y para cooperativas de grado superior.

<sup>21</sup> La autoridad de aplicación (ex INAC) dictó oportunamente la resolución 1027/94 que autoriza suspender el reembolso de capital por un período limitado siempre que así lo resuelva la asamblea mediante una mayoría especial de dos tercios.

Resumidamente dispuso que: a) será considerado en el patrimonio neto la porción sobre la que la cooperativa tiene el derecho incondicional para rechazar el rescate de las cuotas sociales o; b) también será considerado en el patrimonio neto si leyes o estatutos pueden imponer prohibiciones incondicionales.; c) en todos los demás casos es pasivo.

### 3.6.2. *Potenciales efectos de la NIC 32 en el nivel local*

Actualmente no es un problema argentino, a las cooperativas no se les exige aplicar normas internacionales; la Comisión Nacional de Valores (CNV) las exceptúa si ofrecen títulos de deuda; sin embargo es un problema latente, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) adoptó las NIIF<sup>22</sup> y dos bancos cooperativos se enfrentarán con el problema de la NIC 32, como también puede ocurrirle a las cooperativas de créditos. Por su parte, la Superintendencia de Seguros está en camino de adoptar las NIIF, lo que deberá que tenerse en cuenta para prevenir a las cooperativas de esta rama. Además puede suceder que en el futuro se adopten las NIIF para todo tipo de ente, por lo tanto hay que anticiparse con medidas concretas que eviten trasladar el capital.

La Interpretación 2 es un factor de desigualdad a la hora de apelar a las fuentes de financiación. Desmejora la solvencia, aumenta el endeudamiento, atenta contra la comparabilidad e integridad de la información financiera.

La solución exige prestar atención a la realidad de las cooperativas en el marco de la economía solidaria para dejar en claro que las normas internacionales, por el hecho de proteger a los inversores financieros, olvidan la particular idiosincrasia del sector.

Por estos motivos es que ponencia presenta el estudio de la problemática en torno a la naturaleza del capital reembolsable, tomando como referencia dos cooperativas de envergadura de la región: SanCor y Manfrey

## **4 ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA EN LA REGIÓN**

El proyecto de investigación CAID 2011: “Reconocimiento contable del patrimonio neto. Implicancias económicas y jurídicas”, financiado por la Universidad Nacional del Litoral, se propuso analizar específicamente la incidencia de la aplicación de la NIC 32 e Interpretación 2 en el patrimonio neto de dos cooperativas del sector lácteo: *SanCor Cooperativas Unidas Limitada* y *Manfrey Cooperativa de Tamberos de Comercialización e Industrialización Limitada*

Por sus cifras de venta anuales ambas pueden considerarse de envergadura en el mercado y como pertenecen a la misma región esto permite analizar con mayor grado de precisión el problema de la relevancia y comparabilidad de la información contable obteniendo resultados apreciables.

---

<sup>22</sup> BCRA - Comunicación “A” 5541: Las NIIF son de aplicación obligatoria a partir de 2018.

Teniendo en cuenta las memorias y balances presentados durante nueve años consecutivos (2006 a 2014) se ha ponderado la evolución de una selección de indicadores.

#### 4.1. Preguntas de investigación

El capital cooperativo *¿es pasivo o patrimonio neto?, ¿cómo evaluar las condiciones de rescate para determinar si el capital debe clasificarse como pasivo o como patrimonio neto?* Si para todo tipo de ente se aplicara la NIC 32<sup>23</sup>, *¿tiene consecuencias en la estructura financiera de las cooperativas?, ¿afecta la comparabilidad de los estados contables?, ¿qué acciones prever para que las cooperativas minimicen el efecto de considerar el capital social en el pasivo?* Estas preguntas articularon la construcción del trabajo y delimitaron la extensión del método de análisis.

#### 4.2. Metodología

El procedimiento se basó en el estudio de caso analizado con una metodología empírica – analítica y humanística – interpretativa, según aportes de Fitz-Gibbon y Morris<sup>24</sup>.

El estudio de caso es sumamente útil para la interpretación contable porque revela aspectos de la teoría a través de un elemento concreto, a su vez la pone en cuestión: ese mismo elemento que ilustra se pregunta por la validez de la teoría. Muchas investigaciones basadas en casos sirven de precedente para otras y para la búsqueda de nuevas hipótesis.

En la recolección de datos participó la cientíbera Julieta Kuchen quien continuó con el trabajo empírico de la tesis de maestría de María Luz Casabianca<sup>25</sup> adecuando las cifras de las cooperativas mencionadas.

#### 4.3. Hipótesis de trabajo

Hipótesis 1: *Al trasladar la cifra del capital del patrimonio neto al pasivo, el indicador de solvencia disminuye.*

Hipótesis 2: *Al trasladar la cifra del capital del patrimonio neto al pasivo, el ratio de endeudamiento aumenta.*

Hipótesis 3: *Al trasladar la cifra del capital del patrimonio neto al pasivo, el indicador de autofinanciación disminuye.*

Se adelanta que se cumplieron las hipótesis 1 y 2, no así la hipótesis 3. Se considera factible mayores estudios y la complementación entre equipos de investigación.

---

<sup>23</sup> Esto ocurriría si se extiende el alcance de la Resolución Técnica N° 26: “Adopción de las normas internacionales de información financiera (NIIF) del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) y de la norma internacional de información financiera para pequeñas y medianas entidades (NIIF para las PyMEs)”.

<sup>24</sup> Fitz-Gibbon, L. y Morris L. (1987): *How to Design a Program Evaluation*. Ed. Sage, Londres.

<sup>25</sup> Tesis: *Estados contables para la participación activa de asociados de empresas cooperativas* presentada para su defensa en 2010, Maestría de Contabilidad Internacional, FCE, UNL.

#### 4.4. Objetivo de la investigación

En el marco del proyecto CAI+D 2011 el fin al que se dirigen las acciones de investigación en general para que el patrimonio neto represente de la mejor manera posible la realidad económica. En esta presentación en particular, el fin es que la implementación y mantenimiento del sistema contable en el ámbito cooperativo, ofrezca información financiera relevante, comparable, objetiva y confiable que proteja a la entidad, a los asociados y a terceros.

##### 4.4.1. Específico:

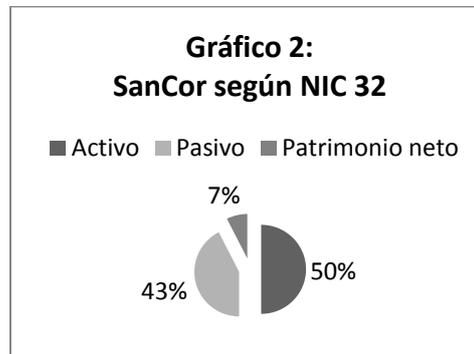
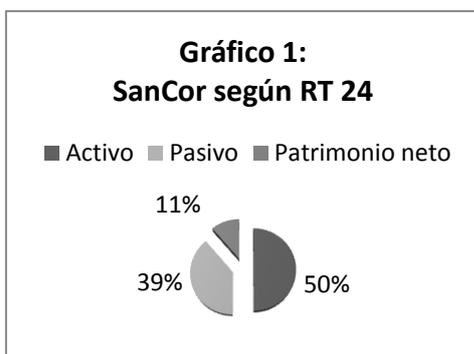
Estudiar empíricamente el impacto de las NIIF considerando que en un futuro no muy lejano puede llegar a aplicarse obligatoriamente normas internacionales, particularmente la NIC 32 y su correspondiente Interpretación.

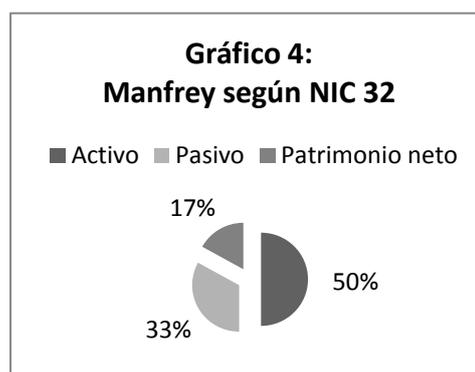
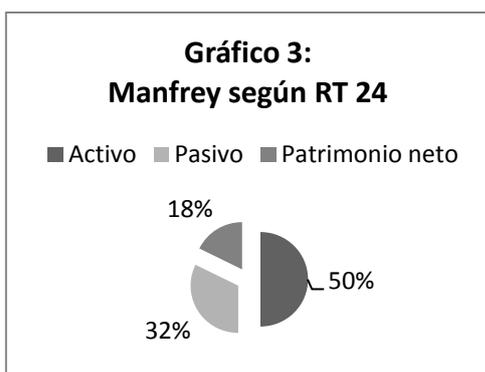
##### 4.4.2. Generales

- Anticipar contingencias negativas en caso de que Argentina adopte las NIIF para todo tipo de ente.
- Inducir políticas que mejoren la calidad de información financiera atendiendo a la *utilidad* que la misma reviste para el sector cooperativo, tanto para usuarios externos como internos.
- Realizar un aporte a la disciplina, generando nuevos conocimientos y material de uso académico.
- Difundir los avances del proyecto *Reconocimiento contable del patrimonio neto. Implicancias económicas y jurídicas.*
- Promover la capacitación metodológica de los investigadores en materia contable.

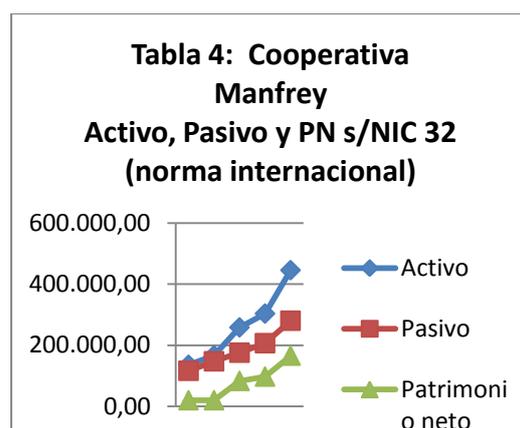
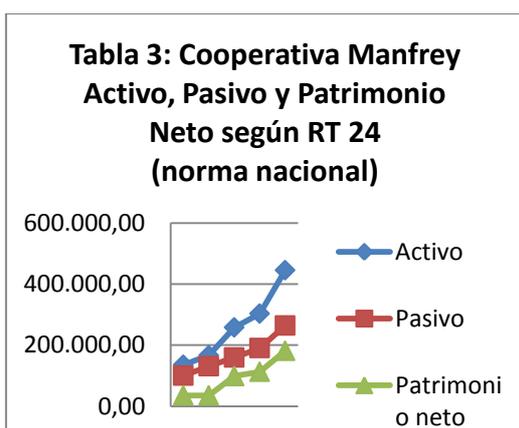
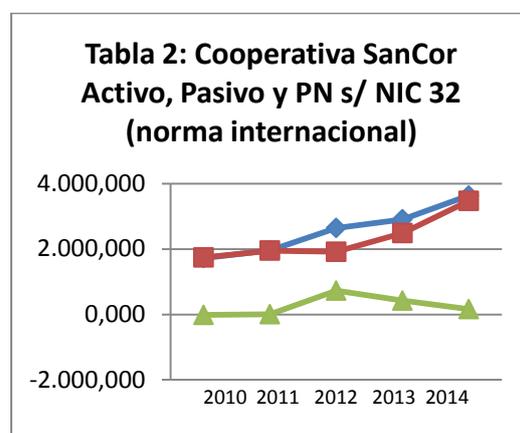
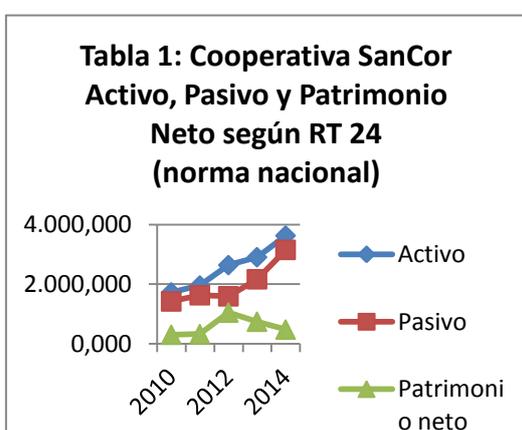
#### 4.5. Materiales

Con los respectivos estados contables de SanCor y de Manfrey se confeccionaron matrices de análisis para cada entidad. Un panorama general lo ofrecen los siguientes gráficos de composición que presentan para los últimos cinco años (2011/2014) el promedio de la estructura patrimonial en cada caso.





Paralelamente, para estudiar el comportamiento del pasivo y del patrimonio neto, se presentan los siguientes gráficos de evolución. Las tablas 1 y 3 transcriben las cifras de los estados contables preparados de acuerdo con la norma nacional RT 24 por el lapso comprendido desde 2010 a 2014 y las tablas 2 y 4 presentan las mismas cifras reacomodadas según el requerimiento de la NIC 32 por el mismo período.



Si bien en las tablas se aprecia el comportamiento, a manera de orientación puede decirse que en la tabla 2 el pasivo de SanCor alcanza al activo y por ende el patrimonio neto se torna negativo. Asimismo, en la tabla 4, la incidencia de la NIC 32 en el patrimonio de Manfrey es más leve, porque la cooperativa está menos endeudada.

A partir de la reorganización de los datos, se aplicaron ratios de liquidez, solvencia, autofinanciación y endeudamiento tanto a las cifras de los estados contables preparados según RT 24 como también a los estados contables reacomodados según las disposiciones de la NIC 32. La selección de los mismos siguió los lineamientos del Profesor José Antonio Laínez Gadea (2004) y permitió comparar las consecuencias de aplicar normas nacionales e internacionales.

*Indicadores en función de las hipótesis*

<b>Solvencia</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Modo de cálculo</b>
Solvencia Total	Activo / Pasivo
Estructura de los recursos permanentes	Patrimonio Neto / Activo no Corriente
<b>Autofinanciación</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Modo de cálculo</b>
Grado de Autofinanciación Total	Excedentes acumulados / Patrimonio Neto
<b>Endeudamiento</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Modo de cálculo</b>
Ratio de Endeudamiento	Pasivo / Activo
Endeudamiento General	Pasivo / Patrimonio Neto

Fuente: elaboración propia

*Indicadores aplicados a las cooperativas SanCor y Manfrey*

<b>SanCor</b>	Tabla 5: Indicadores según RT 24					Tabla 6: Indicadores según NIC 32				
	2014	2013	2012	2011	2010	2014	2013	2012	2011	2010
<b>Indicadores exigidos por CNV</b>										
Liquidez general= $A^{\circ}cte/P^{\circ}cte$	0,91	1,06	1,45	0,81	0,76	0,91	1,06	1,45	0,81	0,76
Solvencia patrimonial= $PN/P^{\circ}$	0,15	0,34	0,66	0,20	0,21	0,09	0,23	0,48	0,07	0,07
Inmovilización del capital= $A^{\circ}nocte/A^{\circ}$	0,37	0,39	0,39	0,52	0,59	0,37	0,39	0,39	0,52	0,59
Rentabilidad= $R^{\circ}$ neto del ej./ PN promedio										
<b>Otros indicadores</b>										
<b>LIQUIDEZ</b>										
Prueba ácida= $(A^{\circ}cte - BC)/P^{\circ}cte$	0,57	0,72	1,13	0,50	0,50	0,57	0,72	1,13	0,50	0,50
<b>SOLVENCIA</b>										
Solvencia total= $A^{\circ}/P^{\circ}$	1,15	1,34	1,66	1,20	1,21	1,09	1,23	1,48	1,07	1,07
Estructura de los recursos permanentes = $PN/A^{\circ}nocte$	0,36	0,66	1,01	0,32	0,30	0,21	0,48	0,83	0,13	0,11
<b>Autofinanciación= Excedentes acumulados/PN</b>	0,34	0,57	0,69	0,02	0,05	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>ENDEUDAMIENTO</b>										
Ratio de endeudamiento= $P^{\circ}/A^{\circ}$	0,87	0,89	0,77	1,05	1,08	0,92	0,81	0,68	0,93	0,94
Endeudamiento general= $P^{\circ}/PN$	6,61	3,51	1,95	6,32	6,16	11,6	3	4,31	2,10	6
Endeudamiento a CP= $P^{\circ}cte/PN$	5,26	2,27	1,06	3,58	3,07	8,73	3,07	1,30	8,85	8,50
Endeudamiento a LP= $P^{\circ}nocte/PN$	1,35	1,24	0,89	2,74	3,09	2,90	1,24	0,80	5,01	6,27
Proporción de financiamiento a LP= $(P^{\circ}nocte+PN)/A^{\circ}$	0,31	0,57	0,75	0,62	0,72	0,31	0,42	0,58	0,40	0,46
Composición del endeudamiento= $P^{\circ}nocte/P^{\circ}cte$	0,26	0,55	0,84	0,77	1,01	0,33	0,40	0,61	0,57	0,74
Autonomía= $PN/A^{\circ}$	0,13	0,25	0,40	0,17	0,18	0,08	0,19	0,32	0,07	0,06

Manfrey	Tabla 5: Indicadores según RT 24					Tabla 6: Indicadores según NIC 32				
	2014	2013	2012	2011	2010	2014	2013	2012	2011	2010
<b>Indicadores exigidos por CNV</b>										
Liquidez general= $A^{\circ}cte/P^{\circ}cte$	0,99	0,99	0,89	1,05	1,08	0,99	0,99	0,89	1,05	1,08
Solvencia patrimonial= $PN/P^{\circ}$	0,69	0,59	0,62	0,27	0,35	0,66	0,55	0,58	0,23	0,30
Inmovilización del capital= $A^{\circ}nocte/A^{\circ}$	0,53	0,49	0,56	0,37	0,39	0,53	0,49	0,56	0,37	0,39
Rentabilidad= $R^{\circ}$ neto del ej./ PN promedio	0,00	0,07	0,23	0,10		0,00	0,08	0,24	-0,12	
<b>Otros indicadores</b>										
<b>LIQUIDEZ</b>										
Prueba ácida= $(A^{\circ}cte - BC)/P^{\circ}cte$	0,60	0,58	0,49	0,56	0,55	0,60	0,58	0,49	0,56	0,55
<b>SOLVENCIA</b>										
Solvencia total= $A^{\circ}/P^{\circ}$	1,69	1,59	1,62	1,27	1,35	1,66	1,56	1,58	1,23	1,30
Estructura de los recursos permanentes = $PN/A^{\circ}nocte$	0,76	0,76	0,68	0,58	0,66	0,75	0,72	0,65	0,51	0,59
<b>Autofinanciación= Excedentes acumulados/PN</b>	0,91	0,86	0,84	0,55	0,55	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>ENDEUDAMIENTO</b>										
Ratio de endeudamiento= $P^{\circ}/A^{\circ}$	0,59	0,63	0,62	0,79	0,74	0,60	0,64	0,63	0,81	0,77
Endeudamiento general= $P^{\circ}/PN$	1,46	1,69	1,62	3,70	2,82	1,51	1,80	1,73	4,28	3,30
Endeudamiento a CP= $P^{\circ}cte/PN$	1,16	1,37	1,29	2,83	2,15	1,18	1,44	1,35	3,18	2,41
Endeudamiento a LP= $P^{\circ}nocte/PN$	0,30	0,32	0,33	0,87	0,68	0,33	0,37	0,38	1,10	0,88
Proporción de financiamiento a LP= $(P^{\circ}nocte+PN)/A^{\circ}$	0,53	0,49	0,51	0,40	0,44	0,53	0,49	0,51	0,40	0,44
Composición del endeudamiento= $P^{\circ}nocte/P^{\circ}cte$	0,26	0,23	0,25	0,31	0,31	0,28	0,25	0,28	0,35	0,37
Autonomía= $PN/A^{\circ}$	0,41	0,37	0,38	0,21	0,26	0,40	0,36	0,37	0,19	0,23

Fuente: Elaboración propia

Se evidencia mayor insolvencia suscitada por el empleo de las normas internacionales en las tablas precedentes. La situación se torna desfavorable por el endeudamiento evidenciado en las tablas 8 y 6 respecto a las tablas 7 y 5, lo cual también incide negativamente en el índice de autonomía. Sin embargo, al trasladar la cifra del capital del patrimonio neto al pasivo, el indicador de autofinanciación no disminuyó, como se supuso en la hipótesis 3, porque los excedentes acumulados vinculados a un patrimonio neto menguado, adquieren mayor protagonismo dentro de este último cuando los primeros no varían por aplicación de la NIC 32.

## 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En la actualidad, las cooperativas que necesitan financiación a bajo costo y en las mejores condiciones, presentan sus estados contables a los evaluadores de riesgo con la cifra del capital social formando parte del patrimonio neto, lo cual ofrece mayores garantías a la solicitud del préstamo. Sin embargo, si en el futuro se aplicara la regulación internacional, el capital cooperativo variable será considerado pasivo y afectará tal garantía.

Que el capital se presente como pasivo limita el acceso al préstamo, lo encarece y quizá sea una medida de conservadurismo extrema, dado que obliga a registrar una obligación inexistente en el caso que los miembros de las cooperativas no soliciten retirarse y por el contrario, acepten capitalizar retornos e intereses.

El propósito de esta ponencia es advertir el problema técnico que puede llegar a suscitarse respecto a dónde ubicar el capital cooperativo y mostrar las consecuencias de trasladar el capital al pasivo según la exigencia internacional.

Para ello se consideraron los estados contables de dos cooperativas nacionales lácteas, de envergadura, de la misma región, desde 2006 a 2014; con una aclaración pertinente, la selección de las cooperativas respondió al criterio de conveniencia. Se adecuaron sus balances según disposiciones internacionales y calcularon ratios de solvencia, autofinanciación y endeudamiento tanto a los balances originales como a los reformulados.

El trabajo en sí, respondió a los lineamientos de una investigación que complementa la perspectiva *empírica – analítica* con la *humanística – interpretativa*, según los aportes que hacen los autores Fitz-Gibbon y Morris (1987) en la obra “How to Design a Program Evaluation”. Londres. Ed. Sage.

Puede concluirse que la aplicación de la NIC 32 afectó considerablemente los indicadores, desmejorando el ratio de solvencia e incrementando el de endeudamiento y pudo observarse que, cuanto mayor era la capitalización - hecho positivo-, mayores eran las consecuencias negativas y, todo lo contrario cuando el nivel de capitalización disminuía, lógicamente atemperaba lo negativo; por lo cual se pone de manifiesto la contradicción que afecta particularmente a las cooperativas. El indicador de autofinanciación no disminuyó porque los excedentes acumulados vinculados a un patrimonio neto menguado, adquieren mayor protagonismo.

Tratándose de empresas sin fines de lucro, se considera que el capital fluctuante ubicado en el patrimonio neto, es más coherente con la naturaleza de los actos cooperativos al servicio de sus miembros, de la comunidad, de la autonomía de gestión y de la primacía de las personas sobre el capital en la asignación de los excedentes. Por tales motivos los estándares internacionales deberían resignar la disposición de la Interpretación 2 que protege solo a los financistas y no contempla la idiosincrasia cooperativa.

El capital cooperativo en Argentina se ubica en el patrimonio neto del mismo modo que para todo otro tipo de ente. En la actualidad no presenta mayores problemas pero el país está en un proceso de armonización con normas internacionales y en un futuro no muy lejano puede cambiar el escenario para las cooperativas y al aplicar la NIC 32 tener que cambiar la naturaleza del capital computándolo como un pasivo. Esto genera consecuencias económicas y jurídicas no deseadas porque las cooperativas compiten en el mercado y se las trataría desventajosamente.

Si eventualmente se adoptan las NIIF, este hecho traerá aparejado descapitalización e incremento de obligaciones que podrían considerarse casi inexistentes, si se las asimila a las circunstancias del resto de las sociedades argentinas cuando concluyen su contrato social.

Se opina que el organismo emisor IASB con su actual postura irreductible obstaculiza el desarrollo del sector tratando de imponer normas que ignoran la realidad de las empresas cooperativas porque las asimila lisa y llanamente a las empresas de capital que cotizan en los mercados de capitales.

La Interpretación 2 niega la existencia del capital cooperativo si no existen restricciones a su probable reembolso, pero sin capital no se puede respaldar a los acreedores. Puede recordarse que en las cooperativas el capital se constituye de cuotas sociales indivisibles, de igual valor, llamadas acciones; su finalidad es formar el patrimonio indispensable para cumplir con el objeto social. La expectativa de quienes lo integran es recibir los mejores servicios o la provisión de bienes al menor costo sin esperar que la cooperativa se beneficie con ello ni de retirarlo, siendo un aporte mínimo que no les otorga mayores ventajas con respecto al resto de los asociados.

El argumento con que se pretende rebatir el espíritu de las normas internacionales es considerar que el capital reembolsable -total o parcialmente- siempre será un fondo disponible para cancelar deudas. En efecto, en Argentina ley 20.337 dispone en el capítulo X: *De la disolución y liquidación*, artículo 94º. *Balance final*:

***Extinguido el pasivo social los liquidadores confeccionarán el balance final ... Aprobado el balance final se reembolsará el valor nominal de las cuotas sociales, deducida la parte proporcional de los quebrantos, si los hubiera.***

Es decir que desde el punto de vista concursal los aportes se computarán para cancelar pasivos antes de que se reintegren a sus propietarios.

La NIC 32 y su posterior Interpretación 2 confrontan con el principio universal de *libre adhesión* con que tradicionalmente se han construido las cooperativas. No debe olvidarse que el fin cooperativo es satisfacer las necesidades de las personas; cada asociado aporta una cuota indispensable para que la cooperativa funcione, la que delimita sus deberes y derechos. El fin de las normas internacionales es satisfacer la inquietud de los inversores financieros respecto a que los estados contables sean una herramienta informativa confiable y transparente que les permita tomar decisiones y orientar sus fondos hacia la mayor rentabilidad y seguridad posible, que obviamente no son los retornos cooperativos.

Pero además, el fin de las normas internacionales no guarda relación con el espíritu y la actividad cotidiana de las cooperativas, ni siquiera con la realidad de las personas que agrupa porque, exceptuando una esporádica colocación de títulos de deuda a través de la emisión de obligaciones negociables entre el público, las cooperativas no participan del mercado de capitales. Legalmente es imposible que una cooperativa ofrezca públicamente una emisión de acciones porque la ley prohíbe que se transformen en sociedades anónimas. En el caso de ofrecer títulos de deuda, como es el caso de SanCor, las calificadoras de riesgo analizaron previamente la emisión y recomendaron la inversión advertidas de las características particulares del sector cooperativo.

En definitiva para que la región y el país se beneficie con el auténtico progreso cooperativo, es aconsejable introducir, por vía de reforma legislativa o estatutaria algunos de los siguientes procedimientos:

1. Supeditar la atención de los pedidos de reembolso de cuotas sociales a nuevas integraciones por parte de otros asociados, de modo de garantizar en todo momento el mantenimiento de una magnitud constante o

creciente para el capital de las cooperativas, sin afectar el derecho individual de los asociados para obtener el reembolso de las cuotas sociales aportadas.

2. Mantener los aportes de capital inmovilizados por una cantidad de años (dos, tres, cinco, diez) sin la posibilidad de que sean retirados y con la recompensa de un interés.

3. Considerar que una proporción de los aportes no es reintegrable lo que pasaría a ser un título complementario generalizando el uso de los Títulos Cooperativos de Capitalización creados por la autoridad de aplicación y cuya remuneración queda sujeta a la generación de excedentes.

4. Determinar un capital mínimo, que combinado con la limitación a los retiros de capitalizaciones y a la emisión de un “capital complementario” establezca un equilibrio, sin que el capital sea objeto de cuestionamientos, salvo por la única excepción de las pérdidas generadas, propias de la actividad.

5. Que el socio que se retira y recupera la cuota social, sea responsable subsidiariamente durante un lapso (dos, tres, cinco o diez años), en el caso de que no exista patrimonio social suficiente para casa deudas si la cooperativa se liquida.

6. Que el riesgo del capital menguante para el usuario de los estados contables puede suplirse con información complementaria, principalmente en la carátula para que no pase inadvertida y a través del anexo impuesto por la RT 24 que presenta la evolución del capital en cifras y cantidad de asociados. En este último caso brindando las explicaciones sobre cómo se reintegrarán los importes solicitados al momento de retirarse o excluirse a los asociados.

Sin embargo, las propuestas no se reducen a meros cambio normativos; implican capacitación e información sobre su aplicación, debido a su complejidad y extensión.

## **6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Bavestrello, A. (2014): Las cooperativas de crédito y el capital social. En *Revista FACC* de la Federación Argentina de Crédito Cooperativo. N° 81. Dic. 2014. Bs.As.

Gleizer, A. (2005): *Cooperativas y normas contables*. En Periódico *Acción*. Segunda quincena diciembre 2005, pág. 5. Bs.As.

Rendón Álvarez, B; Montano Orozco, E. y Gaitán León, G (2013): Las NIIF y su impacto en las cooperativas en Colombia a diciembre 31 de 2011. En *Cuadernos de Administración* Universidad del Valle. Vol. 29 N° 50. Colombia.

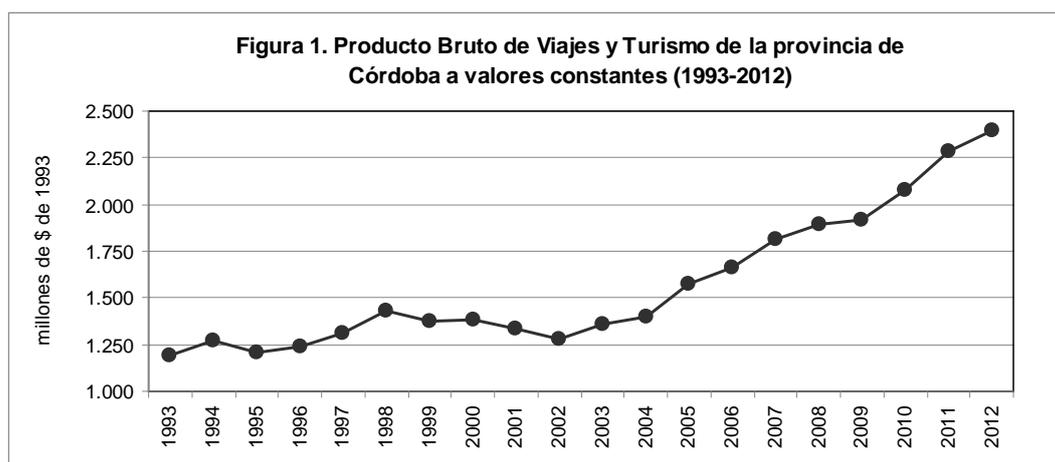
## Triple sustentabilidad, estrategia productiva y políticas públicas para el desarrollo del sector turismo en la provincia de Córdoba

Efraín Molina<sup>1</sup>  
Eugenia Perona<sup>2</sup>  
Tamara Wasilcov<sup>3</sup>

### 1. Introducción

En la provincia de Córdoba, el turismo es actualmente una importante fuente de desarrollo económico y social, ocupando el 6º lugar después del sector inmobiliario, la industria, el comercio, el transporte y el agro. Ello se debe, entre otras cosas, a que Córdoba ofrece una gran diversidad de atractivos naturales, culturales, sociales y científicos; lo cual transforma al turismo en un sector muy dinámico.

De acuerdo con Sturzenegger y Porto (2008), la provincia cuenta con el 6% de los sitios naturales de todo el país, así como con el 7% de los museos, el 6% de los eventos folclóricos, y el 7% de las realizaciones científicas y artísticas. Indudablemente, dichos atractivos están asociados con una cierta estacionalidad y territorialidad. Los sitios naturales impulsan el turismo durante las épocas de vacaciones y los festivales folclóricos predominan en la temporada de verano, ambos en localidades de las sierras y el interior provincial. Por su parte, los eventos científicos y artísticos se dan mayoritariamente fuera del verano y en la Ciudad de Córdoba.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dir. Gral. de Estad. de la Pcia. de Córdoba.

<sup>1</sup> Universidad Empresarial Siglo 21 - [efmolina@uesiglo21.edu.ar](mailto:efmolina@uesiglo21.edu.ar)

<sup>2</sup> Universidad Empresarial Siglo 21 - [eugenia.perona@gmail.com](mailto:eugenia.perona@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidad Empresarial Siglo 21 - [tamwasilcov@gmail.com](mailto:tamwasilcov@gmail.com)

Desde un punto de vista eminentemente económico, es interesante notar que la actividad turística en la provincia – considerando el aporte directo e indirecto de los diversos sectores – da cuenta de alrededor de un 7% del PBG, con una fuerte tendencia creciente a lo largo de los últimos veinte años (Perona et al., 2013). Como se muestra en la Figura 1, el llamado Producto Bruto de Viajes y Turismo (PBVT) se duplicó en términos reales en el periodo 1993-2012. Además, la tasa de variación del PBVT fue siempre positiva posteriormente a la crisis de 2001-2002, lo cual pone de manifiesto la relevancia estratégica que esta actividad ha tenido para el desarrollo regional en épocas recientes. Con respecto al futuro, las proyecciones de crecimiento turístico para Córdoba son buenas (MINTUR, 2012), manifestando los datos para 2013 y 2014 una continuidad de la tendencia creciente.

En adición al impacto específico sobre el crecimiento económico, al pensar en el turismo como factor de desarrollo regional, surgen otras consideraciones relativas a las repercusiones que éste tiene sobre el medio ambiente y la población local. Diversos especialistas en la materia han notado que el avance indiscriminado de la actividad turística produce depredación y deterioro en el paisaje; pero por otra parte existen numerosas propuestas para el manejo de recursos turísticos con una visión de sustentabilidad. En este sentido, Archer et al. (2005) comentan sobre los impactos positivos y negativos del turismo, tanto desde el punto de vista económico, como político, cultural y ambiental. En palabras de los autores:

...el turismo parece ser más efectivo que otras industrias para generar empleo e ingresos, en las regiones menos desarrolladas y a menudo periféricas de un país, donde las oportunidades alternativas para el desarrollo son más limitadas. En efecto, es en estas áreas donde el turismo puede tener su impacto más significativo. (p.82)

El mensaje de Archer y otros enfatiza que a los fines de evaluar las consecuencias del turismo sobre el crecimiento, el ambiente y la sociedad, es importante contar con criterios amplios. La idea es sopesar no sólo los impactos positivos (o negativos), sino ambos; y hacer esto en función de la situación particular de la región analizada. El turismo, como toda actividad humana, no es neutral, pero es posible evaluar comparativamente sus costos y beneficios relativos.

En el caso de la provincia de Córdoba es útil valorar al turismo como factor de desarrollo – especialmente en ciertas zonas del interior provincial – en términos de las alternativas disponibles. Córdoba es una provincia agrícola-ganadera por excelencia, que desde los años '90 se ha caracterizado por una rápida expansión del cultivo de soja, incluso hacia las regiones extrapampeanas. Ello ha tenido un fuerte impacto en cuanto a la disminución de los bosques nativos y la fauna autóctona (Cebollada Pütz et al., 2012) así como el éxodo de las poblaciones locales o “descampesinización” (Cáceres et al., 2010).

Ante esta situación, el turismo surge como una alternativa más amigable para el ambiente. Al ser una actividad intensiva en el uso de mano de obra, puede promover el empleo local y mitigar las migraciones campo-ciudad. Sin negar los efectos nocivos que un desarrollo indiscriminado y/o mal planificado de la industria turística podría traer aparejados; se afirma que este tipo de producción podría llegar a ser comparativamente más sustentable que la agriculturalización masiva.

En este contexto, se plantea el interrogante de qué políticas públicas, tanto como estrategias privadas o mixtas, se han implementado para fortalecer el desarrollo turístico en Córdoba, a fin de contribuir a una economía más sustentable y con mayor inclusión. Teniendo en cuenta el importante crecimiento que ha tenido el turismo en la provincia durante los últimos veinte años, ¿qué aspectos positivos merecen destacarse y qué dificultades quedan todavía pendientes de resolver?

El objetivo de la presente ponencia es aportar elementos a la discusión sobre si las estrategias productivas y las políticas públicas para el desarrollo del turismo en Córdoba están orientadas a cumplir con el principio de triple sustentabilidad en lo social, ambiental y económico. El trabajo se enfoca principalmente en el rol del turismo en la creación de empleo, las medidas de política pública destinadas a promover la actividad, y los problemas estructurales que enfrenta el sector y que llevan a la necesidad de una coordinación con el sector privado en áreas clave.

## **2. Metodología**

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo es principalmente de naturaleza exploratorio-descriptiva (Hernández Sampieri et al., 2006). Esto es así dado que existen numerosos aspectos referidos al turismo en la provincia de Córdoba, que no se conocen o sobre los cuales no hay suficiente información, o bien la misma no se encuentra adecuadamente sistematizada. Por lo tanto, en una primera etapa del estudio, ha sido necesario recabar datos – tanto cuantitativos como cualitativos – a los fines de poder contar con un panorama real de la situación de la actividad.

Los datos fueron obtenidos tanto de fuentes secundarias – incluyendo la Agencia Córdoba Turismo, la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba, el INDEC y el Ministerio de Turismo de la Nación – como de fuentes primarias, a través de la realización de trabajo de campo por parte de los miembros del equipo. Este último incluyó un relevamiento mediante análisis documental, observación, encuestas semi-estructuradas y entrevistas a expertos del sector. Más abajo, a lo largo de las distintas secciones, se mencionan las fuentes y/o métodos de recolección y sistematización de los datos empleados en cada caso particular.

Finalmente, cabe destacar que los resultados y conclusiones vertidos en la ponencia forman parte de una investigación más amplia, sobre diversos aspectos del turismo en Córdoba, que se viene desarrollando desde el año 2012 y se encuentra todavía en curso. Por este motivo, en ocasiones se hace referencia a trabajos anteriores, que incluyeron, por ejemplo, la sistematización de datos y el cálculo del Producto Bruto de Viajes y Turismo, o la estimación de cifras de empleo.

## **3. El rol del turismo en la creación de empleo**

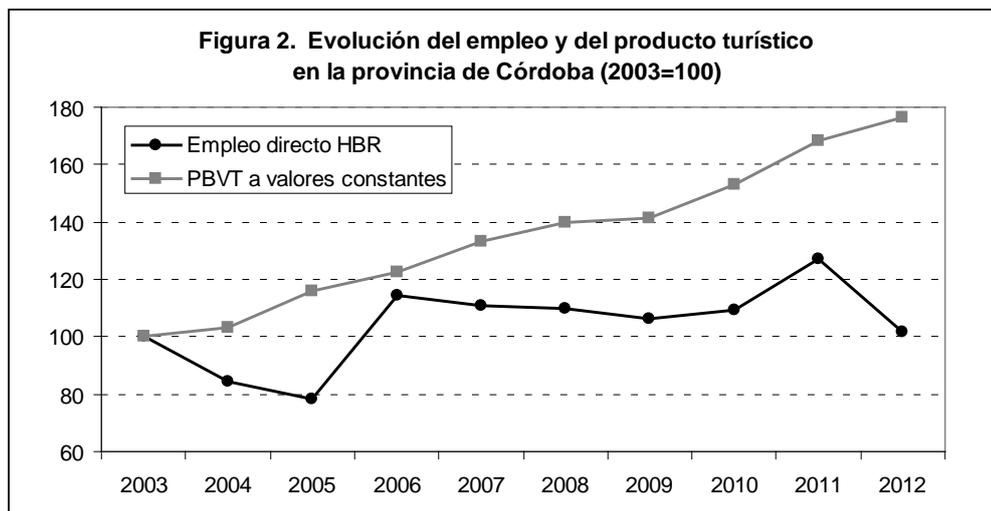
Como se afirmó en la introducción, una de las contribuciones positivas que a menudo se asocia con la actividad turística es el impacto que ésta suele tener en la creación de puestos de trabajo a nivel local. Es decir, el turismo no sólo incide en el crecimiento económico, sino que también puede reconocérsele un aporte en términos de una mayor “sustentabilidad social”.

El concepto de sustentabilidad social es difícil de definir y ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo (Foladori, 2002). Hoy en día, se considera a este elemento como una de las tres dimensiones esenciales del desarrollo sustentable – junto a la sustentabilidad ambiental y la sustentabilidad económica. Básicamente, la sustentabilidad social hace referencia a aquellos aspectos del crecimiento que tienen un impacto sobre las poblaciones o comunidades, incluyéndose dentro de su ámbito cuestiones como la lucha contra la pobreza, el empleo digno, la participación comunitaria en la toma de decisiones relevantes, etc.

En el caso específico del sector turismo, se considera a la sustentabilidad social como el aspecto menos estudiado y más controvertido en los procesos de desarrollo económico. En este sentido, Moscardo et al. expresan que “...se ha prestado una atención insuficiente a esta categoría y en consecuencia es mucho menos lo que se conoce acerca de los mecanismos que relacionan al turismo con sus impactos sociales” (2013, p.220).

En los últimos años, sin embargo, ha habido avances en la definición de indicadores de sustentabilidad social para la actividad turística, en muchos casos siguiendo los lineamientos propuestos por la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2004). Entre ellos se destaca el trabajo de Cernat y Gourdon (2012), que toma como criterios de sustentabilidad social el número de puestos de trabajo creados por el sector, unido al salario medio sectorial relativo al promedio de la economía.

En otras palabras, ante un avance sostenido del turismo como el que se produjo en Córdoba especialmente durante la última década, es esencial contemplar qué ha ocurrido con la evolución del empleo. Este indicador puede ser considerado como un criterio mínimo de sustentabilidad social, ya que el crecimiento turístico debería, cuando menos, garantizar cierto impacto positivo en cuanto a la cantidad y calidad del empleo para la población local.



Nota: HBR denota el sector de hoteles, bares y restaurantes.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Gral. de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

¿Qué características ha tenido dicho fenómeno en la provincia de Córdoba? Lo que se observa al recabar y analizar los datos de empleo correspondientes a la última década, es que el rápido crecimiento de la actividad turística

provincial *no se ha traducido necesariamente en más ocupación formal, calificada y permanente* (Perona et al., 2013). Mientras que el Producto Bruto de Viajes y Turismo (PBVT) creció en forma sostenida entre 2003 y 2012, el empleo no acompañó este crecimiento (Figura 2).<sup>4</sup> De hecho, el número de puestos de trabajo en la industria de la hospitalidad sufrió fluctuaciones considerables durante los últimos años y, aunque entre 2006 y 2011 creció en promedio un 15% con respecto a 2003, las cifras para 2012 arrojan valores similares a los de una década atrás.

En valores absolutos, se estima que actualmente el sector de hoteles, bares y restaurantes emplea en forma directa a alrededor de 90.000 personas en el ámbito de la provincia, con un pico de 111.000 personas en el año 2011. Esto equivale, en promedio durante los últimos diez años, a un 6,4% del empleo en Córdoba. Sobre ese total, algo menos de la mitad de los ocupados presta servicios específicamente en la industria del turismo, ya que los establecimientos gastronómicos están muchas veces orientados al consumo de la población local y no al de los visitantes.<sup>5</sup>

Aunque el cálculo es aproximado y admite cierto margen de error, se llevó a cabo también un cómputo del empleo indirecto que genera la actividad de viajes y turismo, mediante la demanda derivada a los restantes sectores de la producción. Así, se llegó a la conclusión de que, considerando sus impactos directos e indirectos, la actividad turística en Córdoba estaría hoy en día relacionada con la ocupación de unas 300.000 personas, lo que representa un 20% del empleo en el territorio provincial. Por otra parte, se aprecia una importante correlación de este indicador, con el nivel general de actividad y la situación económica del país. En años “positivos” desde un punto de vista macro, la repercusión directa e indirecta del turismo sobre el empleo crece significativamente, como fue el caso del periodo 2009-2011, donde alcanzó valores de entre el 26% y 28% de la ocupación total de la provincia. Por el contrario, en años de estancamiento o menor crecimiento relativo como 2012 y 2013, la caída de la participación del turismo en el empleo directo e indirecto, resulta notoria.

Cabe destacar que lo anterior concuerda con algunas estimaciones realizadas por el equipo de investigación, que comprobaron que la demanda de turismo en Córdoba se comporta como un bien normal con elasticidad-ingreso superior a 1 (Pussetto et al., 2013). La elasticidad respecto de la oferta de empleo en el sector parece ser aún más fuerte, pero por el momento esto se mantiene como una hipótesis empírica que será sometida a contrastación en una etapa posterior del estudio.

¿A qué se debe la divergencia que se observa entre la fuerte expansión económica del sector turismo en Córdoba y su escasa incidencia en cuanto al número de puestos de trabajo? Una explicación posible para este dilema – que puede visualizarse a través de la brecha creciente entre las dos series de la

<sup>4</sup> La evolución del empleo consignada en el gráfico corresponde al sector de hoteles, bares y restaurantes, por ser una medida más confiable y que surge directamente de los datos. Estos fueron obtenidos a partir de la EPH para el Gran Córdoba y Gran Río Cuarto, y extrapolados al resto de la provincia en base a la participación relativa de cada departamento en el PBG.

<sup>5</sup> La estimación que se realiza es que dos tercios del producto de los establecimientos gastronómicos son destinados al consumo local. Dicho valor surge de la matriz de coeficientes fijos que se establece para calcular el aporte directo e indirecto de los distintos sectores económicos al turismo. En el caso de los hoteles, el 98% se imputa a turismo (véase Perona et al., 2013).

Figura 2 – es la variación en el empleo no registrado, principalmente de carácter estacional, el cual ha crecido de manera significativa para acompañar la evolución de la actividad. Bajo esta categoría se incluyen, entre otros, trabajadores familiares, temporarios, ocasionales o de doble jornada; muchos de los cuales se desempeñan de manera informal.

Si bien no existen datos cuantitativos acerca de la magnitud del empleo no registrado en el sector turismo provincial, pueden encontrarse evidencias cualitativas del fenómeno. En diversas entrevistas realizadas a fines de 2013, tanto a funcionarios del gobierno provincial como a profesionales independientes de localidades turísticas cordobesas, se puso de manifiesto esta situación. Por una parte, los funcionarios admitieron la dificultad para cuantificar de manera fehaciente y confiable la cantidad y calidad de ocupados que genera el turismo dentro del territorio de la provincia. Por otra, todos los entrevistados admitieron su preocupación por el alto nivel de informalidad que se da en el empleo relacionado con el turismo. Según sus testimonios, muchos trabajadores del sector son, por ejemplo, mujeres locales o jóvenes que realizan labores temporarias, o bien trabajadores de otros sectores que durante el verano se ocupan en una segunda actividad.

Ante el reconocimiento explícito de la elevada tasa de empleo precario que caracteriza a la actividad turística, hay algunas medidas que se vienen aplicando, como por ejemplo la implementación del Plan de Capacitación y Formación Profesional llevado a cabo por la Agencia de Promoción del Empleo, dependiente del gobierno provincial. Dicho plan tiene como objetivo entrenar y otorgar certificaciones en oficios a los trabajadores (actuales y potenciales) de diversas áreas, incluyendo de manera prioritaria a la industria del turismo.

En síntesis, el empleo directo, formal y estable en la industria de la hospitalidad cordobesa no ha crecido significativamente en la última década. Dicha conclusión constituye un llamado de atención para los actores públicos y privados que intervienen en el sector, toda vez que la generación de puestos de trabajo es un objetivo deseable que hace a la sustentabilidad social del desarrollo turístico. Si esta meta no se alcanza, el argumento para promover dicha industria frente a otras alternativas se debilita significativamente.

#### **4. El turismo en el marco de la política pública**

Dada la importancia que tiene el turismo en el contexto de la economía de Córdoba, es relevante preguntarse hasta qué punto las acciones y medidas emanadas del sector público han contribuido a promover dicha actividad, y cuál ha sido el objetivo o campo de acción de las mismas.

Tomando en cuenta los últimos veinticinco años, se destaca en primer lugar el Plan de Desarrollo Turístico (PLANDETUR), que se implementara entre 1985 y 1995, y que permitió la actualización y creación de una estructura normativa y regulatoria para todo el sector en el ámbito provincial. A partir de dicho plan y de numerosas leyes y decretos posteriores, se procedió a la ordenación territorial turística de la provincia, la clasificación de los establecimientos de alojamiento, y a sentar las bases para el turismo alternativo, entre otras cosas. En el año 2003 se sanciona la Ley Provincial de Turismo 9124/03, la cual contempla a la provincia como una unidad integral de desarrollo y reconoce a la actividad turística como de interés prioritario.

Córdoba pudo contar así con un marco regulatorio general, sin que esto se tradujera en un plan estratégico de amplio alcance. Por otra parte, el gran crecimiento en la afluencia de turistas durante la década de 1995/6 a 2005/6 promovió un importante aumento (cuantitativo y cualitativo) en la oferta de alojamiento, así como la creación y comercialización de nuevos productos turísticos asociados con los recursos naturales y culturales de la región.

Este impacto fue reforzado por los regímenes de promoción a la inversión, que surgieron a partir de la sanción de la Ley de Fomento Turístico (7232/85). Los mismos consistieron básicamente en desgravaciones impositivas, dependiendo del tipo de emprendimiento – como creación de empresas turísticas, construcción de establecimientos hoteleros o gastronómicos, organización de eventos, etc. Cabe destacar que en 2012 el gobierno provincial suspendió el otorgamiento de nuevos beneficios para emprendimientos hoteleros en la ciudad de Córdoba, por considerar que existía una saturación en la oferta, aunque algunos actores relevantes del sector, en diálogo con los investigadores, adujeron que la verdadera razón para la interrupción de estos incentivos fue la existencia de presiones empresarias destinadas a disuadir la competencia en el ámbito de la ciudad capital. El régimen de promoción se mantiene hasta el presente sin cambios para el resto de las zonas turísticas de la provincia.

Los factores mencionados arriba determinaron que en Córdoba se produjera un incremento sustancial en la oferta de alojamientos, equipamientos, instalaciones, atractivos y servicios de todo tipo. Sin embargo, esta evolución no fue planificada y dio lugar a una desigual distribución territorial, generando situaciones de saturación en algunas áreas y momentos del año, y de escasez en otras.

En el caso de los alojamientos, el número de establecimientos creció un 25% entre 2005 y 2012 (MINTUR, 2006, 2012). No obstante, dicha expansión no se tradujo en un aumento de la calidad de la oferta, dado que el número de hoteles de alta gama (4 o 5 estrellas) prácticamente no se ha modificado desde 2005. El incremento de la oferta en el periodo considerado se produjo, mayoritariamente, en los hostels y albergues (que crecieron un 144%), hoteles sin categorizar (118%), cabañas (79%) y residenciales (51%). Muchos de estos establecimientos operan de manera informal, atendidos por sus dueños y sin demasiados controles. Cualitativamente, basta con observar los cambios acontecidos en el paisaje de muchas localidades serranas en el Valle de Punilla, Calamuchita, Traslasierra, o las Sierras Chicas: donde hasta hace pocos años había campos y bosques, hoy hay construcciones y cabañas en alquiler, y algunos poblados fueron cubiertos por comercios y edificios. La situación no llega a un estado crítico, pero es urgente tomar conciencia de la misma para proteger un recurso esencial para el turismo como es el paisaje.

Otra de las acciones de política llevadas a cabo en el marco del desarrollo del turismo en la provincia de Córdoba, fue la sanción de un Plan Estratégico de Turismo Sustentable en el año 2006, en cuya elaboración participaron numerosos actores y representantes de todas las regiones del interior cordobés. La lectura de dicho documento revela un objetivo amplio, donde distintas comisiones, agrupadas en función de un criterio zonal, trabajaron para detectar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del turismo en sus respectivas localidades. Posteriormente y en base a los resultados del diagnóstico, se propusieron diversas acciones a mediano y largo plazo,

tendientes a paliar o solucionar algunos de los inconvenientes observados, entre los que se destacan la fuerte estacionalidad del turismo en las regiones serranas, la infraestructura deficiente, la escasa coordinación entre el sector privado y público, y la necesidad de mayores esfuerzos destinados a preservar los recursos naturales y los sitios históricos.

El Plan Estratégico de Turismo Sustentable es, sin dudas, un instrumento esencial en materia de política pública para el sector turismo en Córdoba. No obstante, su contenido es altamente revelador de la ausencia (y por lo tanto, la necesidad) de planificación en los variados destinos del interior provincial (PETS, 2006). Para la mayoría de las regiones que hacen del turismo su actividad principal, son recurrentes las menciones acerca de la inexistencia de un plan de desarrollo, la escasa conciencia turística de los pobladores y autoridades locales, la falta de inversión en servicios esenciales, o la carencia de regulaciones y control de los servicios turísticos.

Ciertamente, el Plan Estratégico de Turismo Sustentable para la provincia de Córdoba representa una propuesta interesante y positiva. A pesar de ello y de haber transcurrido ya varios años desde que fuera elaborado, las acciones programadas en el plan están lejos de haberse implementado. Este tipo de comportamiento, consistente en una aplicación exigua de los lineamientos propuestos, no es un hecho aislado de la provincia mediterránea, sino que ha sido ampliamente documentado en investigaciones sobre procesos turísticos en países en desarrollo. Según Harrison (2001), es habitual observar que en las naciones menos avanzadas se formulan planes con relativa facilidad – muchas veces financiados y avalados por organismos internacionales – que luego nunca se ponen en práctica. Para el autor, ello se debe en muchos casos a la falta de voluntad política y a la disociación entre intenciones y acciones concretas, agravándose cuando el turismo está orientado prioritariamente hacia los visitantes de origen doméstico. Efectivamente, esto es lo que acontece en la provincia de Córdoba, lo cual queda en evidencia a través de los datos, documentos y testimonios de funcionarios y expertos en el sector.

Adicionalmente, en el contexto de las políticas destinadas a fomentar el crecimiento del turismo en la región, existen un conjunto de temas y acciones complementarios. Un tópico importante es el de la sustentabilidad ambiental – que corresponde a otra de las tres dimensiones del desarrollo sustentable mencionadas en la sección anterior.

Los impactos ambientales del turismo en Córdoba constituyen una preocupación que está presente entre los actores políticos, académicos, empresariales y de la comunidad en general; pero que es relativamente nueva y ha sido abordada con distintos grados de compromiso. Salvo informes que tratan algún aspecto puntual, o análisis más globales sobre sustentabilidad (como el trabajo de Ricci, 2013), no se han encontrado estudios exhaustivos y abarcadores respecto de la medida en que el desarrollo turístico incide sobre la naturaleza y el ecosistema. Existe, en este sentido, un nicho interesante para la realización de investigaciones que contribuyan a arrojar luz sobre el fenómeno del turismo en relación a su entorno.

A nivel público, la provincia de Córdoba ha adherido a la Red de Turismo Responsable que funciona a nivel nacional, desarrollando recientemente una serie de iniciativas en conjunto con el sector privado. Las mismas apuntan a la adopción de medidas concretas que, sin requerir una gran inversión, contribuyan a reducir el impacto ambiental.

Otros problemas serios que hacen al desarrollo turístico y su interacción con el ambiente en el marco del ámbito provincial son, por un lado, las catástrofes producidas por los incendios en la zona de las sierras, y por otro, la cuestión del manejo de residuos que evidentemente se agrava en la época estival con la presencia de numerosos visitantes.

En ambos temas, las autoridades han contado con instrumentos y políticas específicas para hacerles frente. En 1999 fue sancionada en la provincia la Ley de Manejo del Fuego, que establece el protocolo a seguir en el caso de siniestros y fomenta programas y acciones de prevención. Sin embargo, resta mucho por hacer, pues si bien esta herramienta ha servido como paliativo, no ha sido posible lograr una disminución en la incidencia de los voraces incendios que afectan cada año a los valles serranos y que tienen consecuencias muy negativas, para el ambiente en primer lugar, pero también para la actividad turística.

La inadecuada gestión de los residuos sólidos en Córdoba es otra de las grandes vicisitudes ambientales que enfrenta la provincia en la actualidad, no existiendo, por ejemplo, una política generalizada de reciclaje de desechos más allá de algunas iniciativas municipales aisladas. También en este caso, la provincia cuenta con un instrumento formal denominado “Programa Córdoba Limpia”, pero en forma similar a lo que ocurre con el Plan de Turismo Sustentable, muchas de las acciones previstas no han podido concretarse aún.

Para concluir, el estado de situación de la política pública cordobesa en relación al desarrollo turístico es complejo. No puede negarse que ha habido interés y preocupación por el sector, así como numerosas acciones destinadas a fomentar la actividad y las inversiones en el mismo. Sin embargo, los resultados han sido variados. Algunas iniciativas positivas no han prosperado en la práctica y en general, queda la sensación de que el fuerte crecimiento exhibido por el turismo en la pasada década se dio, en gran medida, de manera idiosincrática y fuera del marco de un plan estratégico integral que asegure un desarrollo sustentable.

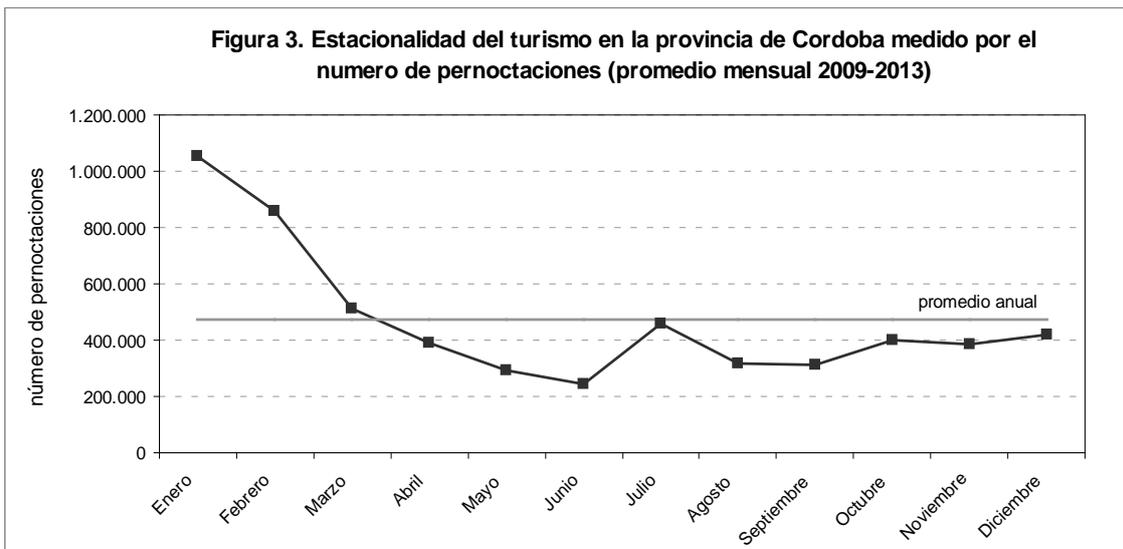
## **5. Otros problemas estructurales que enfrenta el sector**

Una de las principales dificultades que enfrenta la provincia de Córdoba es la gran estacionalidad de la actividad turística, lo cual obra como un impedimento para la creación de empleo estable y un desarrollo local sostenido en el tiempo. En conjunto, la provincia presenta un índice de estacionalidad algo menos pronunciado que el de otras regiones del país. La explicación para este comportamiento es que, en el agregado, el número de turistas que acuden a las sierras cordobesas durante la temporada estival, se compensa parcialmente con aquellos visitantes que llegan en grandes cantidades a la ciudad, con fines laborales o profesionales, durante el resto del año.

Es también un hecho comprobado que el turismo recreativo de temporada baja se ha venido incrementando durante el último quinquenio, de la mano del desdoblamiento de las vacaciones de invierno, la organización de festivales temáticos y la introducción de nuevos feriados largos (MINTUR, 2012). Si bien ello ha contribuido a paliar módicamente el problema de la estacionalidad, la realidad es que los destinos turísticos del interior cordobés sufren un fuerte receso en los niveles de actividad durante los meses laborales de abril a noviembre. Como consecuencia, existe una gran capacidad ociosa en términos

de activos, instalaciones y recursos humanos, siendo la actitud generalizada de los pequeños empresarios y comerciantes de las zonas serranas, la de trabajar intensamente en enero y febrero a fin de sobrevivir el resto del año.

La Figura 3 describe el fenómeno de la estacionalidad. Los valores indican el número de pernoctaciones que tuvieron lugar en la provincia de Córdoba, en forma mensual, como promedio del periodo 2009-2013. El tomar valores promedio para cada mes se hizo por razones de simplicidad visual y no afecta la evolución de las series, cuya trayectoria sigue un patrón muy similar en cada uno de los años considerados.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Ocupación Hotelera del INDEC.

Como se observa en el gráfico, el promedio anual de visitantes que requirieron alojamiento en la provincia durante el pasado lustro, asciende a unos 470.000 turistas. Sólo los meses de enero y febrero superan con creces dicho valor, en tanto que marzo y julio arrojan una cifra cercana al promedio. En suma, los cuatro meses mencionados dan cuenta del 53% de las pernoctaciones que Córdoba recibe cada año calendario. Por el contrario, el periodo de mayo a septiembre (excluido julio) es el de menor nivel de actividad, aportando los cuatro meses un 21% del total de las pernoctaciones.

Este panorama revela la necesidad de concebir iniciativas para estimular el turismo de contraestación. No obstante, el desafío no es sencillo. Algunas propuestas sugieren que, dada la importancia de la ciudad de Córdoba en el circuito de conferencias y actividades académicas, podría intentar promoverse aún con mayor énfasis dicho producto en la provincia, mediante la organización de eventos en las localidades turísticas del interior.

Si bien es una propuesta interesante para reuniones con un número módico de participantes, su implementación se dificulta en el caso de eventos de mayor envergadura o congresos internacionales. El principal limitante es la infraestructura. Actualmente, ninguna de las localidades de las sierras cuenta con abundante hotelería de alta calidad. A esto se suma la carencia de redes de gas natural, un insumo que en invierno resulta imprescindible por la necesidad de calefacción, así como la inexistencia una red de transporte

confiable y eficiente que conecte el aeropuerto de la ciudad de Córdoba con los puntos turísticos del interior.

Una posibilidad que aparece como más factible y que ha sido poco aprovechada son las excursiones durante el día. Como se afirmó al inicio de la sección, durante el año laboral la ciudad capital recibe gran cantidad de visitantes con fines académicos, profesionales y de negocios. En numerosas oportunidades, muchos de estos turistas (especialmente los extranjeros), manifiestan interés por conocer las sierras u otros atractivos como parte de su estadía en la provincia.

Sin embargo, es difícil acceder a los destinos del interior de Córdoba en épocas de baja temporada, dado que la oferta de servicios no es adecuada. En 2012-2013 se llevó a cabo un relevamiento a ochenta agencias de viaje del microcentro de la ciudad de Córdoba, que es el punto de ingreso y concentración de los visitantes. De ese total, sólo veintiún agencias (25%) manifestaron realizar excursiones a las sierras, pero luego se comprobó que no todas contaban con ofertas concretas. En definitiva, las que ofrecen excursiones en el día al interior provincial son trece, y la mayoría requiere un número mínimo de pasajeros, reservas anticipadas y no provee rutinariamente guías en otros idiomas. En general, las agencias no cuentan con presencia en los congresos o eventos que se realizan en la ciudad, incluso cuando son de carácter masivo. Si un visitante desea realizar una excursión, debe movilizarse por sí mismo, lo cual sin dudas obra como un desincentivo.

Córdoba presenta actualmente una escasa inserción en cuanto al turismo receptivo, ya que el 96% de los visitantes son de origen doméstico, y los turistas extranjeros provienen en su mayoría de países limítrofes (Acosta et al., 2011). En este sentido, algunos estudios han mencionado la importancia de abrir los horizontes hacia otro tipo de mercados, incluyendo mercados emergentes y no convencionales como China, India o Rusia (IERAL, 2011). Una vez más, esto es una idea interesante, pero su puesta en práctica requeriría de una transformación profunda en cuanto a la disponibilidad de infraestructura y calidad de los servicios. Tal renovación sólo sería posible mediante un fuerte compromiso y acción conjunta del gobierno y los empresarios del sector, lo cual, en el corto plazo y dada la situación actual de la provincia y el contexto macroeconómico nacional, no parece un proyecto viable.

De cara al futuro, no obstante, si se espera que la actividad turística continúe incrementándose a tasas importantes como en la pasada década, será imprescindible buscar otras opciones, ya que la expansión basada en el consumo interno ostenta un límite natural dado por el crecimiento demográfico, y un límite económico relacionado con el tope de asignación presupuestaria de las familias al rubro de esparcimiento.

Un aspecto relevante y que en el mundo globalizado de hoy se encuentra fuertemente asociado con el desarrollo del turismo, es la promoción y comercialización de los destinos a través de internet (Tang y Jang, 2012). Las nuevas tecnologías se han convertido en un factor clave para la industria turística y la provincia de Córdoba no puede permanecer ajena a este fenómeno. Por este motivo, como parte de la investigación, se emprendió un trabajo de relevamiento y análisis de un conjunto de páginas web correspondientes a distintas localidades turísticas cordobesas, mediante el método de estudio de caso.

A título de ejemplo, se presentan a continuación algunos resultados preliminares para la localidad de Capilla del Monte, en el Valle de Punilla.<sup>6</sup> De los cien primeros sitios encontrados en un buscador internacional usando como palabra clave el nombre de la ciudad serrana, se encontró que sólo diez contienen una amplia información relativa a la localidad (tipo portal). Los mismos incluyen, entre otras cosas, datos relativos a hotelería, atractivos, paseos, gastronomía, información general, etc. Seis de los sitios se posicionan entre los diez primeros resultados del buscador, mientras que los otros cuatro se ubican más allá del decimoquinto lugar.

Tres de los sitios más visibles (incluyendo la página oficial de la municipalidad de Capilla del Monte), muestran sus contenidos únicamente en español. El recurso usado por excelencia son las fotos y el texto, no existiendo prácticamente otros medios audiovisuales. La posibilidad de interacción del visitante para realizar consultas es limitada. Tampoco hay espacios para opiniones de los usuarios respecto de los productos o servicios ofrecidos.

Otras características son: i) escasa información respecto de cómo acceder al destino mediante el transporte público; ii) mención de varias opciones gastronómicas en la localidad; iii) descripción de opciones de alojamiento con enlaces a los establecimientos pero sin posibilidad de realizar reservas; iv) conexión con agencias de la zona principalmente a través de teléfonos de contacto; v) enumeración de lugares a visitar de modo superficial y sin ofrecer circuitos auto-guiados; vi) escasa referencia a objetos típicos que el turista pueda adquirir y lugares de compra; vii) poca información de servicio incluyendo cambio de divisas, bancos, o teléfonos para emergencias.

El análisis anterior permite inferir que los sitios web examinados no poseen todas las herramientas que serían necesarias para planificar un viaje en línea por parte de un turista nacional o extranjero. Dichos resultados, que corresponden a una muestra de páginas de internet prominentes para Capilla del Monte, se repiten de igual manera en el caso de otras localidades serranas. En síntesis, hace falta un mayor esfuerzo para mejorar la inserción de los destinos regionales, promoviendo las nuevas tecnologías y la facilidad de acceso y planificación por parte del visitante.

## 6. Conclusiones

El turismo se presenta en muchos casos como una actividad que contribuye al desarrollo regional, creando empleo y ayudando a preservar las culturas locales. En el caso de Córdoba el crecimiento no ha sido balanceado: el aumento en la actividad turística no se ha traducido en mayor ocupación, la expansión hotelera no ha resultado adecuadamente planificada, las políticas públicas han sido en general bien intencionadas pero muchas de las acciones previstas no se han llevado a la práctica, y el problema de la estacionalidad continúa siendo de difícil solución.

A esta altura, vale la pena retomar la pregunta: ¿es posible conceptualizar al turismo como propulsor del desarrollo en la provincia de Córdoba? La respuesta que el equipo de trabajo considera más acertada, es que la actividad

---

<sup>6</sup> Además de Capilla del Monte, el relevamiento incluyó las localidades de Mina Clavero (Valle de Traslasierra) y Villa General Belgrano (Valle de Calamuchita). Los resultados finales se encuentran en etapa de procesamiento y serán publicados próximamente en un artículo específico sobre el tema.

turística, sin ningún lugar a dudas, ha contribuido al crecimiento económico provincial, generando importantes efectos multiplicadores en los restantes sectores productivos. Los datos sobre producción de servicios turísticos (PBVT), afluencia turística, pernoctaciones, plazas disponibles, etc.; muestran unánimemente esta realidad, con curvas marcadamente ascendentes durante la última década.

Ahora bien, crecimiento económico no equivale a desarrollo. Para alcanzar esto último el sector turismo debe cumplir con algunos requisitos adicionales. En particular, existe un consenso a nivel internacional entre las organizaciones y los investigadores de la disciplina del turismo, sobre que éste debe adecuarse al estándar de la triple sustentabilidad (social, ambiental y económica).<sup>7</sup>

La mera expansión en el nivel de actividad no garantiza ninguna de las tres. Ni siquiera la sustentabilidad económica, ya que la misma se evalúa mediante el criterio de eficiencia en la asignación de recursos y el incremento en el volumen, por fuerte que sea, no necesariamente se da de una manera eficiente. De hecho, esto es lo que ocurre en el caso de Córdoba, donde se observan numerosas falencias en materia de capacidad de planificación, emprendedorismo y visión de largo plazo (véase Perona et al., 2014).

Con respecto a la sustentabilidad ambiental, ya se han mencionado en la sección anterior algunos de los problemas que padece el sector. Si bien la dimensión ambiental y ecológica es un tema que suscita el interés tanto del gobierno como de empresarios y comunidades, por el momento, su abordaje a través de estudios y acciones concretas continúa siendo incipiente.

La sustentabilidad social del turismo en Córdoba es cuestionable. En más de una década, la actividad no ha producido empleo genuino, formal, estable y de calidad. La expansión centrada en gran medida en pequeños establecimientos familiares o Pymes, y orientada principalmente al turismo doméstico – que aunque ha aumentado su nivel de exigencia es menos demandante que el público internacional – promueve el trabajo informal y estacional antes que la profesionalización de los recursos humanos. Asimismo, la participación comunitaria es escasa en la toma de decisiones y en la planificación del desarrollo turístico, lo cual puede deberse a factores tales como la escasez de información y capacidad de coordinación, los altos costos que requiere la organización comunitaria, y la apatía y falta de conciencia y educación en la población (Tosun, 2000).

La conclusión de que el turismo en Córdoba no necesariamente contribuye al desarrollo sustentable encierra, por cierto, un dilema: es muy difícil persuadir de ello a muchos actores públicos y privados que, en el momento actual, se guían por los datos favorables de la coyuntura. Si a ello se le suma la percepción optimista que estos actores mantienen respecto de que Córdoba es una región rica en posibilidades y recursos turísticos, la paradoja se profundiza.

Es necesario, sin embargo, moderar dicho optimismo. El crecimiento y la potencialidad de la actividad turística son innegables pero, mirando por debajo de la superficie, la naturaleza real y profunda del modo de desarrollo del turismo en Córdoba genera suspicacias sobre la solidez y viabilidad del sector en el tiempo. Por otra parte, una evaluación errónea dificulta o retrasa la adopción de medidas necesarias y la introducción de cambios fundamentales.

---

<sup>7</sup> Así se expresa en el Código Ético Mundial para el Turismo, propuesto por la Organización Mundial del Turismo. Disponible en: <http://ethics.unwto.org/es/content/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>

Para cerrar con una nota positiva, es importante desde el punto de vista académico y profesional avanzar en el estudio y la comprensión de las distintas variables y mecanismos económicos y sociales que hacen al funcionamiento del turismo a nivel provincial. El hecho de que la provincia de Córdoba sea, por sí misma, el segundo destino turístico de Argentina, le añade relevancia a esta tarea. De esta manera, se podrá obtener información confiable y en base a ella generar conciencia acerca de las oportunidades y desafíos que presenta el sector. Este es el objetivo al que aspiramos en el marco del presente trabajo de investigación.

## Bibliografía

ACOSTA, G. et al. (2011) "Reconversión, expansión y adaptación de la oferta turística de Córdoba". Informe final. Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba

ARCHER, B., COOPER, C. y RUHANEN, L. (2005) "The positive and negative impacts of tourism". En: W. F. Theobald (ed.), *Global Tourism*, 3° ed. Elsevier, Burlington, pp.79-103

CACERES, D., SOTO, G., FERRER, G., SILVETTI, F. y BISIO, C. (2010) "La expansión de la agricultura industrial en Argentina central. Su impacto en las estrategias campesinas". *Cuadernos de Desarrollo Rural* 7(64), pp.91-119

CEBOLLADA PÜTZ, C., BASSO, M., RUIZ DE LOS LLANOS, E. y KUFNER, M. (2012) "La fauna chaqueña de Córdoba (Argentina) afectada por la transformación agrícola". *Ecología Aplicada* 11(2), pp.77-87

FOLADORI, G. (2002) "Avances y límites de la sustentabilidad social". *Economía, Sociedad y Territorio* 3(12), pp.621-637

HARRISON, D. (2001) "Tourism and less developed countries: Key issues". En: D. Harrison (ed.), *Tourism and the Less Developed World. Issues and Case Studies*. CABI Publishing, Wallingford y New York, pp.23-46

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. y BAPTISTA LUCIO, P. (2006) *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill, México

IERAL (2011) "Una Argentina competitiva, productiva y federal. El turismo internacional en la Argentina". *Documento de Trabajo*, Año 17, N° 103. IERAL de Fundación Mediterránea, Córdoba

LEY 7232 (1985) "Régimen de promoción y desarrollo turístico". Ministerio de Justicia, Dirección de Informática Jurídica, Gobierno de la Provincia de Córdoba

MINTUR (2006) *Anuario Estadístico de Turismo 2006*. Secretaría de Turismo de la Nación, Buenos Aires

MINTUR (2012) *Anuario Estadístico de Turismo 2012*. Ministerio de Turismo de la Nación, Buenos Aires

MOSCARDO, G.; SCHURMANN, A.; KONOVALOV, E. y McGEHEE, N.G. (2013) "Using tourism to build social capital in communities: New pathways to sustainable tourism futures". En: *Conf. Proceedings of BEST EN Think Tank XIII*. Kuala Lumpur, Malaysia, pp.219-236

OMT (2004) *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations. A Guidebook*. Organización Mundial del Turismo, Madrid

PERONA, E., MOLINA, E. y WASILCOV, T. (2014) "Desarrollo turístico, políticas y sus impactos sociales en la provincia de Córdoba, Argentina". 9°

*Congreso Internacional sobre Ciencias Sociales Interdisciplinarias*. Univ. of British Columbia, Vancouver, 11 al 13 de junio

PERONA, E., MOLINA, E., ALLENDE GARCÍA, L., PUSSETTO, L. y FREITES, D. (2013) "Impacto económico y social del turismo en la pcia. de Córdoba". *Oikonomos* 3(1), pp.59-78

PETS (2006) *Plan Estratégico de Turismo Sustentable Córdoba*. Agencia Córdoba Turismo, Córdoba. En: <http://www.cordobaturismo.gov.ar/plan-estrategico-de-turismo-sustentable/>

PUSSETTO, L., MOLINA, E. y PERONA, E. (2013) "Análisis de los determinantes económicos de la actividad turística en la provincia de Córdoba". *3° Jornadas Nacionales y 2° Internacionales de Investigación en Organización y Desarrollo Económico*. San Juan, 28 al 30 de agosto

RICCI, M.B. (2013) *Indicadores de Sustentabilidad en la Gestión del Turismo: Una radiografía en la Provincia de Córdoba-Argentina*. Editorial Académica Española, Madrid

STURZENEGGER, A. y PORTO, N. (2008) *La importancia de la Actividad Económica de Turismo y Viajes en Argentina*. Informe de la Cámara Argentina de Turismo, Buenos Aires

TANG, L.R. y JANG, S.S. (2012) "Investigating the routes of communication on destination websites". *Journal of Travel Research* 51(1), pp.94-108

TOSUN, C. (2000) "Limits to community participation in the tourism development process in developing countries". *Tourism Management* 21(6), pp.613-633



## Turismo y desarrollo local sostenible

Estela De Lourdes Carossia  
Estela Lucia Narváez<sup>1</sup>

### 1. Introducción

La constante degradación ambiental y el cambio climático, han conducido a la necesidad de llevar a cabo acciones, de diversa envergadura, orientadas a evitar las consecuencias que esto implica para generaciones futuras. Es por ello, que el desarrollo sostenible está adquiriendo gran relevancia en las políticas internacionales, tanto a nivel global, como a escala nacional, regional y local. Ello se evidencia a partir del surgimiento de marcos normativos ambientales cada vez más exigentes, así como políticas públicas dirigidas a sectores de actividad diversos que ponen de manifiesto la necesidad de redoblar los esfuerzos en la conservación del medio ambiente, orientados al logro de un desarrollo sostenible. La actividad turística no escapa a este fenómeno, y en los últimos años, y debido al crecimiento del sector, ha surgido el paradigma del turismo sostenible, que además de abarcar las perspectivas del ocio y el tiempo libre para los visitantes, contempla una serie de postulados socioeconómicos, medioambientales y culturales referentes al destino turístico. La sostenibilidad se ha convertido así en un punto de inflexión ineludible en cualquier modelo turístico, que pretenda articular respuestas a las demandas de los territorios y de las personas que en ellos habitan.

En ese marco, a partir del presente proyecto, que se integra a la serie de estudios realizados respecto de la problemática del turismo y el desarrollo local en distintas localidades de la Provincia de San Juan, se busca realizar un diagnóstico del turismo en zonas representativas de la actividad en la Provincia, profundizando en el estudio de las prácticas de turismo sustentable que se llevan a cabo, y en la comprensión de los procesos de planificación y gestión turística que las sostienen. El análisis se centra en las prácticas que realizan los actores –públicos y privados- que intervienen en la actividad, en localidades seleccionadas para el estudio, abarcando además las políticas públicas, herramientas y procesos de planificación y gestión turística que tienen lugar en dichas localidades. La contribución del proyecto se da a través de la definición de pautas para delinear indicadores de sustentabilidad, en el marco de un modelo de gobernanza que posibilite una planificación y gestión eficiente del turismo, a nivel local.

### 2. Importancia del Turismo

---

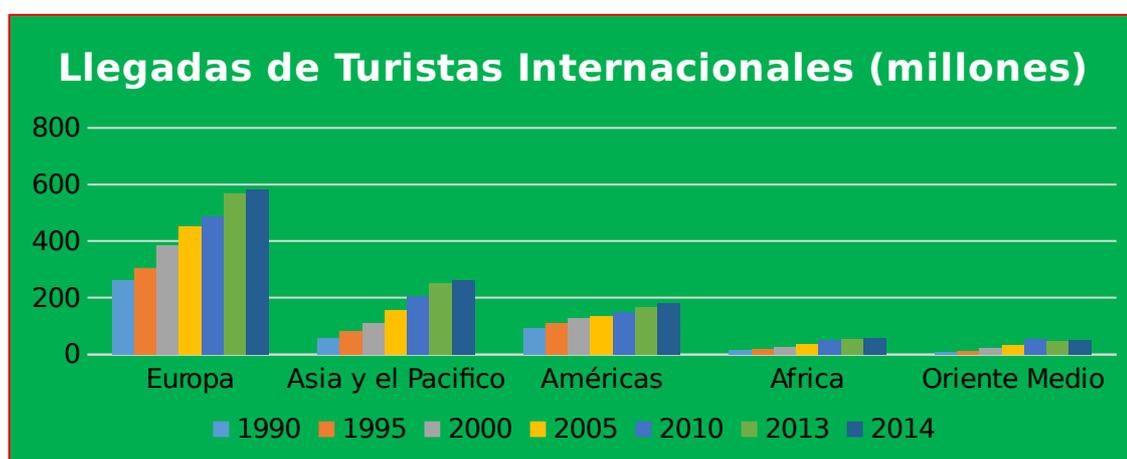
<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional De San Juan - [enarvaez@cuim\\_unsj.edu.ar](mailto:enarvaez@cuim_unsj.edu.ar) y [estelalucianarvaez@yahoo.com.ar](mailto:estelalucianarvaez@yahoo.com.ar)

El turismo es reconocido mundialmente como uno de los más potentes impulsores del comercio mundial y uno de los principales sectores de la economía, que contribuye significativamente a las economías nacionales, regionales y locales, mediante el fomento de la inversión y el intercambio comercial.

Constituye una actividad que, en el mundo, ha experimentado un crecimiento ininterrumpido, lo cual se evidencia por el aumento del flujo turístico internacional: *las llegadas de turistas internacionales a escala mundial han pasado de 25 millones en 1950 a 278 millones en 1980, 527 millones en 1995 y 1.133 millones en 2014. De forma análoga, los ingresos por turismo internacional obtenidos por los destinos de todo el mundo han pasado de 2.000 millones de dólares, en 1950 a 104.000 millones en 1995 y 1.425.000 millones en 2014.*<sup>2</sup>

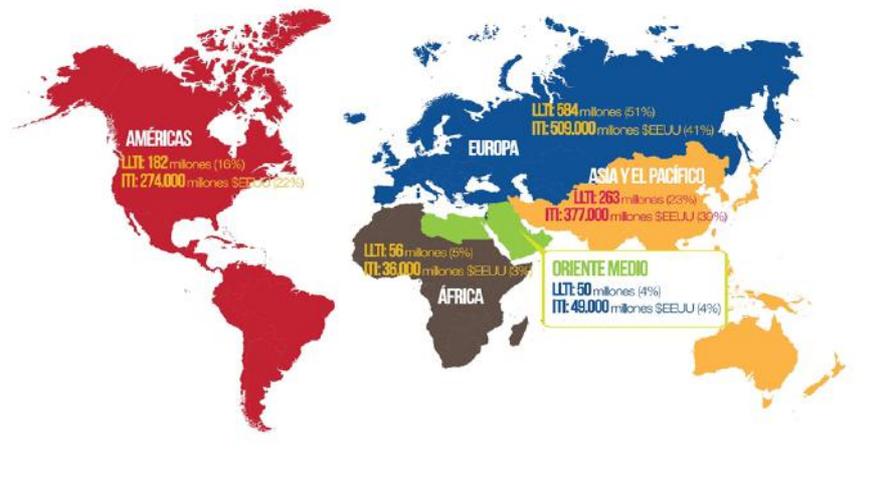
REGION	Llegada de Turistas Internacionales							promedio anual (2005/ 2014)
	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	
Europa	261,5	304,7	386,4	453	488,9	566,4	581,8	2,80
Asia y el Pacifico	55,8	82,1	110,3	154	205,4	249,8	263,3	6,10
Américas	92,8	109,1	128,2	133,3	150,1	167,5	181	3,50
Africa	14,7	18,7	26,2	34,8	49,5	54,4	55,7	5,40
Oriente Medio	9,6	12,7	22,4	33,7	54,7	48,4	51,1	4,70
<b>TOTALES</b>	<b>434,4</b>	<b>527,3</b>	<b>673,5</b>	<b>808,8</b>	<b>948,6</b>	<b>1086,5</b>	<b>1132,9</b>	<b>3,80</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de OMT (2015)



Por otra parte, los ingresos derivados del gasto de los visitantes internacionales en alojamiento, comida y bebida, entretenimiento, compras y otros bienes y servicios alcanzaron una cifra estimada de 1.245.000 millones de dólares de los EE.UU. (937.000 millones de euros) en 2014, lo que representa un aumento del 3,7% en términos reales (teniendo en cuenta las fluctuaciones del tipo de cambio y la inflación).

<sup>2</sup> Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2015.



Según las previsiones a largo plazo de la OMT, incluidas en *Tourism Towards 2030* (Turismo hacia 2030), las llegadas de turistas internacionales a escala mundial crecerán un 3,3% anualmente entre 2010 y 2030, hasta alcanzar los 1.800 millones. Entre 2010 y 2030, se prevé que el ritmo de crecimiento de llegadas a destinos emergentes (+4,4% al año) doble el de llegadas a economías avanzadas (+2,2% al año). La cuota de mercado de las economías emergentes ha aumentado del 30% en 1980 al 45% en 2014 y se prevé que alcance el 57% en 2030, lo que equivaldrá a más de mil millones de llegadas de turistas internacionales.

A partir de estas cifras, no resulta difícil comprender el impacto de las actividades que realizan los turistas en los lugares de destino, y las consecuencias tanto en el territorio, como a nivel social y económico que ello implica.

En la actualidad, nadie pone en duda que el turismo debe ser sostenible social, económica y ambientalmente. Si bien esto es innegable desde todo punto de vista, resulta difícil trasladar esta concepción teórica al plano de la realidad, logrando desarrollar prácticas turísticas que resulten verdaderamente sustentables. Ello es así, porque si bien estos conceptos están claros para la mayoría, no hay una definición contundente sobre qué debe entenderse por turismo sostenible, y sobre todo, no hay consenso al respecto. Por tanto, es necesario definir claramente el concepto, y dotarlo de instrumentos que posibiliten su medición y cuantificación, como medio para incorporar la sostenibilidad a los procesos de planificación y gestión turística en una localidad o región.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el turismo es un sector de actividad que supone múltiples interacciones entre numerosos tipos de actores y agentes, está claro que resulta imprescindible una acción de gobierno orientada a coordinar los esfuerzos de éstos actores, a fin de crear una visión

integral que permita una planificación y gestión sostenible del destino turístico, y una maximización de los beneficios de la actividad.

En este sentido, el concepto de *gobernanza* aplicado al turismo, puede resultar acertado, dado que la sostenibilidad del crecimiento y desarrollo turístico, requiere que los diversos actores intervinientes logren entendimiento, complementariedad, sinergias, que contrapesen sus capacidades y sus recursos propios de organización y dirección, pero sobre todo, que coordinen esfuerzos para alcanzar objetivos comunes que garanticen beneficios al conjunto de la comunidad, controlando y además, si es necesario, reduciendo los impactos que la actividad turística pueda generar. De esta manera, las relaciones intergubernamentales y las que se desarrollan entre el gobierno y los actores que operan en la actividad turística, constituyen el marco para comprender el papel que desarrolla el gobierno en turismo, e indagar bajo que requerimientos y condiciones puede actuar con una visión clara y socialmente compartida para emprender, promover y producir en forma eficiente los servicios que contribuyan a generar una actividad turística sostenible (OMT 2010).

### 3. Marco Conceptual

#### Turismo y Desarrollo Sostenible

El *Turismo* es asociado por la mayoría de las personas a viajes de placer, descanso, y al uso del tiempo libre de un modo recreativo. Si bien la palabra turismo puede interpretarse, desde el punto de vista etimológico, como un giro, vuelta, viaje o movimiento de salir y retornar al lugar de partida, o bien, desde una conceptualización funcional como el conjunto de principios que regulan los viajes de placer o de negocio, para comprender al turismo debería definírsele de una manera más amplia, dado que es una actividad de gran versatilidad y flexibilidad, y de carácter transversal, tanto en el espectro económico, como social y cultural. Por tanto, se podría describir al turismo como “...*el estudio del hombre fuera del lugar de su residencia, de la industria que responde a sus necesidades en ese sitio, y de los impactos que se generan en el ambiente sociocultural, natural y económico de la comunidad receptora, como consecuencia de ello, lo cual incluye también los impactos que el turista genera en su propio lugar de residencia habitual, a raíz de sus viajes*”(Jafari, 1977:5).

Así como ha evolucionado el concepto de desarrollo a través de las distintas épocas y circunstancias por las que se ha atravesado, la concepción del turismo también fue variando en función de las diversas teorías del desarrollo, pasando desde la visión que lo igualaba al desarrollo económico, como parte del proceso de modernización, la idea del turismo como una “economía de plantación”, hasta ser considerado como parte de los procesos de privatización promovidos por el neoliberalismo en los años 80s-90s, en los que se enfatizó la explotación de la actividad turística por parte del sector privado. Se llega finalmente a la aplicación de la idea de la sustentabilidad al turismo, a partir de iniciativas orientadas a promover el turismo responsable en base al manejo ecológico de los recursos afectados a la actividad (Iniciativas de Operadores Turísticos para el Turismo Responsable- Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial del Turismo (OMT), 2000; la Campaña Blue Flag (Bandera Azul - Fundación para la Educación Ambiental, 2004; conferencia Globe ´90, Canadá).

Una de las primeras estrategias públicas sobre turismo y la sustentabilidad emergió de la conferencia Globe ´90 realizada en Canadá, la cual juntó a gobiernos, ONGs, el sector turístico y los académicos para discutir las relaciones futuras del turismo con el ambiente (Holder Andrew (2005). Se identificaron cinco objetivos principales para el turismo sustentable:

1) Desarrollar un mayor conocimiento y comprensión sobre el significado de las contribuciones que el turismo puede hacer desde lo ambiental y lo económico; 2) Promover la equidad y el desarrollo; 3) Mejorar la calidad de vida de las comunidades receptoras; 4) Proporcionar un experiencia de alta calidad para los visitantes; y 5) Mantener la calidad ambiental de la cual dependen los objetivos antes descriptos. (Fennell, 1999)

Así con el concepto de sustentabilidad, los objetivos tienden a ser abarcativos, potencialmente conflictivos y proporcionan poca orientación respecto a cómo el turismo debería ser desarrollado.

Entre las iniciativas orientadas a definir de una manera más contundente el concepto de sustentabilidad aplicada al turismo, la Carta de Turismo Sostenible de Lanzarote (Conferencia Mundial de Turismo Sostenible –España, 1995), representa un marco de referencia amplio, ya que contiene principios fundamentales que convencionalmente engloban este concepto<sup>3</sup>:

### **Principios básicos del Turismo Sostenible:**

El desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.

Requiere una gestión integral de los recursos para asegurar la conservación tanto del capital cultural, como el capital humano.

La capacidad del turismo como instrumento de desarrollo, debe basarse en una estrategia de turismo sustentable, y apoyarse en la participación e involucramiento de todos los actores tanto públicos como privados implicados en el proceso.

El turismo debe reconocer y respetar los valores culturales y la identidad de las localidades donde opera.

Los criterios de calidad orientados a la preservación del destino turístico y a la capacidad de satisfacción del turista, determinados conjuntamente con las comunidades locales y basados en el principio del desarrollo sostenible, deberían ser objetivos prioritarios en la formulación de las estrategias y proyectos turísticos.

El desarrollo turístico debe impactar positivamente en la calidad de vida de la población involucrada.

---

<sup>3</sup> Carta de Turismo Sostenible de Lanzarote. Conferencia Mundial del Turismo Sostenible (Lanzarote, España, 1995)

Para participar en el desarrollo sostenible, el turismo debe asentarse sobre la diversidad de oportunidades ofrecidas por la economía local, garantizando su plena integración y contribuyendo positivamente al desarrollo económico.

Los gobiernos y autoridades competentes, con la participación de las ONGs y las comunidades locales, deberán acometer acciones orientadas a la planificación integrada del turismo como contribución al desarrollo sostenible.

Se debe impulsar un reparto más equitativo de los beneficios y cargas producidos por el turismo, propendiendo a cambios en el modelo de consumo.

Se debe priorizar la asignación de recursos hacia las zonas más vulnerables económica y ambientalmente, producto de modelos turísticos obsoletos.

Promocionar e impulsar formas de turismo alternativo, que resulten sustentables en el largo plazo.

Se debe impulsar la creación de redes abiertas de investigación, difusión, información y transferencia de conocimiento en materia de turismo sostenible.

Apoyo y fomento de sistemas de gestión turística ambientalmente compatibles

Se deben desarrollar instrumentos jurídicos, económicos y fiscales internacionalmente armónicos, que garanticen el uso sostenible de los recursos

Especial atención al impacto del transporte sobre el medio ambiente.

Desarrollo de instrumentos y medidas orientadas a la reducción del uso de energías y recursos no renovables.

Fomento del reciclaje y la minimización de residuos en instalaciones turísticas

Establecimiento de códigos de conducta para todos los actores que intervienen en la actividad

turística, orientado a generar conductas que favorezcan la sostenibilidad.

Informar y sensibilizar sobre los principios del turismo sostenible, a todas las partes implicadas y en todos los niveles

*Adaptado de Conferencia Mundial del Turismo Sostenible (Lanzarote, 1995).*

A partir del Informe Brundtland, la Organización Mundial del Turismo (OMT), define al Turismo Sostenible como *“aquel que atiende las necesidades de los turistas y las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las actividades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos, de modo que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica, y los sistemas que sostienen la vida”*.

Esta definición amplía la aplicación de la sustentabilidad en turismo, no solo a la preservación del medio ambiente natural, sino además, a la conservación de los recursos históricos y culturales, y plantea la necesidad de una adecuada planificación y gestión de la actividad, orientada a la satisfacción de la demanda, pero también, procurando una distribución equitativa de los beneficios del turismo en toda la sociedad.

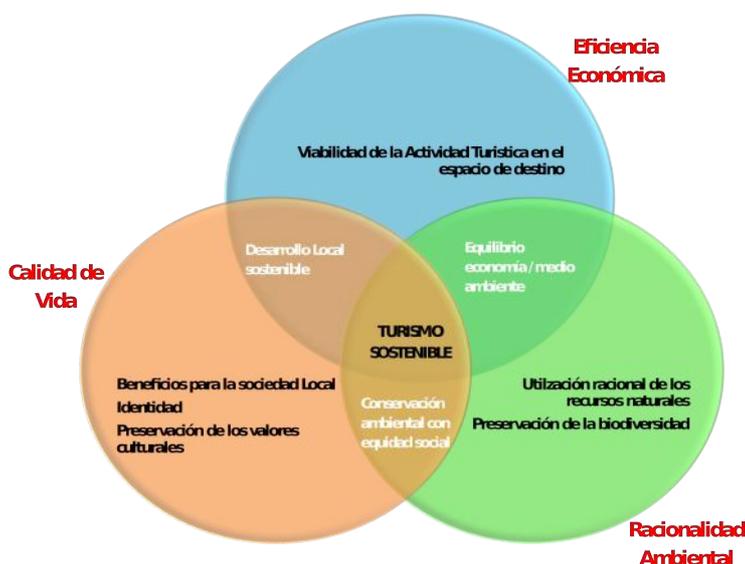
Estos conceptos fueron incorporados asimismo en el XVII Congreso Interamericano de Turismo, celebrado en San José, Costa Rica, en abril de

1997, en el cual, los Ministros de Turismo de los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, aprobaron la Declaración y el Plan de Acción para el desarrollo sostenible del turismo. En ella, se reafirma el compromiso de los estados miembros de promover e impulsar el turismo sostenible en el Continente Americano, cumpliendo una función activa para garantizar el desarrollo sostenible en el mismo.

Este Plan de Acción propone una serie de iniciativas, orientadas por las prioridades establecidas en el Plan Estratégico del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, CIDI, y en las áreas de trabajo identificadas por los Estados miembros, que incluyen: acciones gubernamentales que serán ejecutadas a través de las autoridades nacionales de turismo; iniciativas del sector privado que serán ejecutadas por intermedio de las organizaciones sectoriales privadas de la región, e iniciativas del Congreso Interamericano de Turismo (*Declaración de San José, Costa Rica, 1997*).

Teniendo en cuenta estos conceptos, además de los incorporados a un sinnúmero de documentos y declaraciones, se puede apreciar la interdependencia entre los objetivos sociales, económicos y ambientales que involucra el turismo sustentable, y que constituyen los ejes básicos de su desarrollo.

Está claro entonces que la sostenibilidad en turismo no puede percibirse como un estado ideal, sino como un proceso en permanente cambio cualitativo, en el que, a través de adecuados instrumentos de planificación y gestión, se procure el equilibrio entre el desarrollo económico de la actividad turística, la preservación del patrimonio natural y cultural en el cual se sostiene, y la equidad social en la distribución de los beneficios que genera:



Fuente: *Elaboración propia* en base Hall C.M. (2000)

Según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), el concepto contemporáneo de turismo va más allá del corto plazo y se concentra en

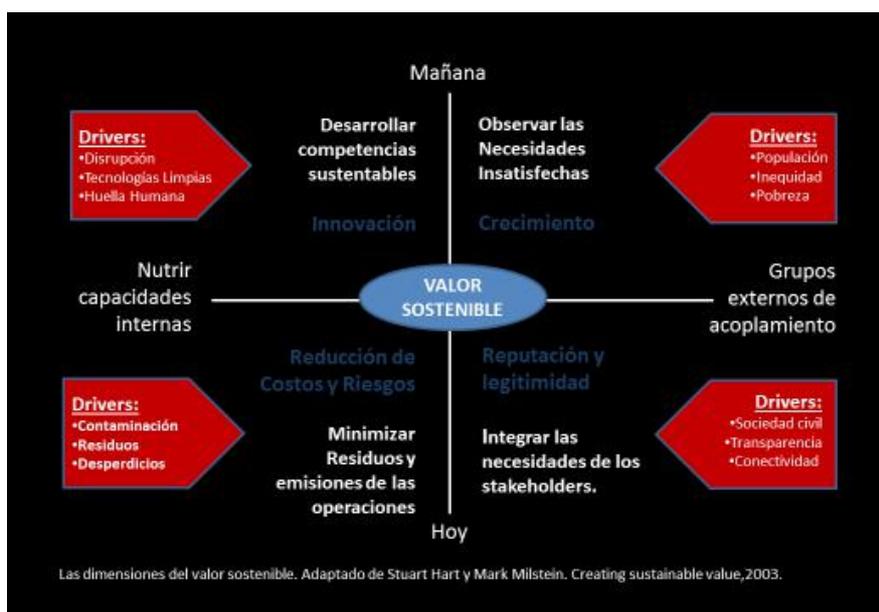
beneficios tanto para los viajeros como para las comunidades locales y sus entornos naturales, sociales y culturales. Tiene tres componentes principales: *El reconocimiento por parte de los Gobiernos del sector de viajes y turismo como prioridad fundamental, el equilibrio a alcanzar entre su propia economía y las personas, la cultura y el medio ambiente, y la búsqueda compartida del crecimiento y la prosperidad a largo plazo.*

Lo anterior exige incorporar a la lógica de planificación de un espacio, destino o sector los principios básicos del desarrollo sostenible: optimizar el uso de los recursos ambientales, respetando los procesos ecológicos y ayudando a conservar los recursos naturales; contribuir al mantenimiento y mejora de los activos culturales singulares de las sociedades receptoras y asegurar que las actividades económicas sean viables a largo plazo y generen beneficios distribuidos, en especial a través del empleo (OMT: 2005), lo cual está relacionado indefectiblemente con la creación de valor.

*Sin lugar a dudas, los desafíos globales asociados a la sostenibilidad, vistos desde una óptica adecuada, ayudan a identificar estrategias y prácticas que contribuyan a un mundo cada vez más sostenible, y al mismo tiempo, posibiliten la creación de valor ( Hart y Milstein; 2003).*

Por eso, la empresa sustentable representa el potencial para un nuevo enfoque en el acercamiento del sector privado al desarrollo, incluyendo a la pobreza, el respeto por la diversidad cultural y la conservación de la integridad ecológica (Hart, 2005).

La sostenibilidad global es entonces un concepto multidimensional complejo que requiere de la acción colectiva. Una sola acción corporativa no resulta suficiente. La creación de valor sostenible, a expensas de la propuesta de Hart y Milstein (Hart y Milstein; 2003), implica integrar a la estrategia la gestión simultánea de cuatro grupos de impulsores (drivers), que ayudan a crear valor para la empresa, y su vez, contribuir a la sostenibilidad. Cada grupo de drivers, y su estrategia asociada, se corresponde con una determinada dimensión de valor para la empresa:



El desafío es entonces identificar las oportunidades que ofrece la sostenibilidad, y generar una estrategia global de creación de valor que impacte positivamente en la competitividad de la empresa, y que a su vez, contribuya a un mundo más sostenible.

*«La capacidad de crear valor de las empresas en el tiempo depende de una adecuada gestión de las tensiones que se producen entre el corto y el largo plazo por un lado, y entre los aspectos internos de la empresa y la relación de ésta con el entorno».* (Stuart Hart & Mark Milstein, 2002)

### Turismo y Pobreza

Es indudable que la actividad turística sostenible no puede concebirse sin considerar la mitigación de la pobreza, no es posible hablar de turismo sostenible, sin tener en cuenta el problema de la pobreza: un problema multidimensional que debe ser abordado desde todos los ámbitos. Y el turismo, en su carácter de impulsor del desarrollo, constituye una herramienta idónea para aportar a la reducción de la pobreza, dado su potencial para generar empleos de calidad, para la maximización de beneficios, y, en definitiva, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los territorios en los que opera.

Si bien la actividad turística impacta favorablemente en el crecimiento económico de un país o una localidad, esto en sí mismo no es suficiente para garantizar la reducción de la pobreza, ya que en general las personas en condición de pobreza generalmente no son alcanzadas por los beneficios del turismo.

Ahora bien, al hablar de pobreza, es necesario definir los alcances que se le da a este término, ya que se trata de un concepto que involucra múltiples factores determinantes, los cuales varían dependiendo las circunstancias de cada país, región o época.

De acuerdo con la CEPAL, *"La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales"*. (CEPAL, 2000a: 83).

Por su parte, Max Neef (1986) define a la pobreza (o las pobrezas), como la falta de satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, las cuales *"...son finitas, pocas y clasificables"*, y *"estas necesidades son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos"*. Sin embargo, *"lo que está culturalmente determinado son los satisfactores de esas necesidades"*.

A partir de este concepto, el Desarrollo a Escala Humana emerge como una perspectiva idónea para la planificación del desarrollo sostenible, en tanto se fundamenta en la satisfacción de tales necesidades, pero a su vez procurando la autonomía de los seres humanos.

El Desarrollo a Escala Humana *"...se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles*

*crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado". (Max Neef 1986:14)*

Gobernanza y turismo

El término Gobernanza surge por primera vez en Francia (Siglo XV), como "gouvernance", y posteriormente se usó en el mundo anglosajón, como "governance" (XVII), utilizándose también en el ámbito económico, en los procesos de regulación de empresas. Recién en el siglo XX, el término es asociado a la mejora en los procesos de gobierno. La gobernanza puede entenderse como un estilo de gobierno, caracterizado por la descentralización en la toma de decisiones, y la creación de redes de actores, entre las que el sector público se inserta en el marco de un modelo relacional, muy distinto a la forma tradicional de gobierno (Jessop; 1990). Es un concepto clave, que pone énfasis en cómo debe ser dirigida la sociedad, en las condiciones actuales. Implica una redefinición de las relaciones entre gobierno y sociedad, minimizando la frontera entre lo público y lo privado, y donde la confianza y la cooperación constituyen las claves para la convivencia y el logro de objetivos comunes (Merinero, 2008).

Organismos multinacionales como el Banco Mundial, ONU, Comunidad Europea, entre otros, utilizan el término gobernanza con componentes normativos, como principio orientador de sus políticas, adoptando el concepto de *buena gobernanza*, para referir el modelo que deberían usar sus países miembros para asegurar el desarrollo sustentable.

El concepto antes esbozado, ha sido aplicado al turismo, como una forma de plantear la gestión de destinos, al considerar la importancia de la interacción de los distintos actores –públicos y privados, en el proceso de planificación y desarrollo sustentable del sector. Esto particularmente surge a partir de la necesidad de hacer frente al impacto negativo del turismo de masas, que obligó a las comunidades a comenzar a participar en la definición y planificación de la actividad turística de sus territorios. Estos cambios en los modelos de gestión del turismo, sumados al surgimiento de los conceptos de sustentabilidad, dieron lugar al modelo post-fordista del turismo. En ese contexto, la gobernanza turística supone un avance en la gestión de destinos, en la cual cada actor aporta sus capacidades y conocimientos, generándose una red de interacciones basadas en la confianza, la negociación y el compromiso (Velazco, 2008).

Siguiendo a la OMT (OMT, 2010), se puede delinear un concepto de gobernanza turística, en los siguientes términos: *Gobernanza turística es una práctica de gobierno susceptible de medición, orientada a dirigir eficientemente el sector turístico, en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación y colaboración entre ellos, para realizar las metas compartidas por redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.*

En base a esta definición, la OMT identifica dos dimensiones para la práctica de la gobernanza en turismo, las cuales posibilitan determinar atributos o características en torno a los cuales se puede construir indicadores factibles de

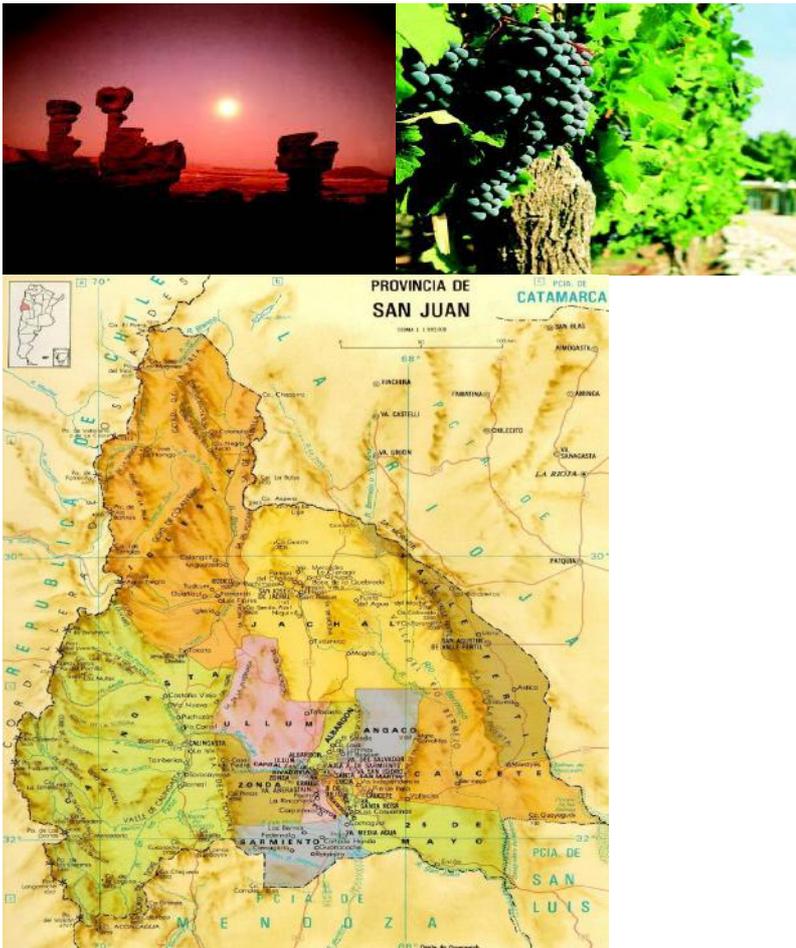
medición. Las dimensiones de la Gobernanza turística, según la OMT, están referidas a la *acción directiva del gobierno* por un lado, y la *capacidad en el manejo de los recursos* (eficacia) por el otro. Estas dimensiones involucran la coordinación y colaboración, y la generación de redes de actores, en un marco institucional capaz de dar sustento a la gobernanza, y garantizar el logro de los objetivos comunes.

Por tanto, el concepto de gobernanza turística está referida a la creación de redes de cooperación y colaboración entre todos los actores (públicos y privados), implicados en la cadena de valor turística, cuya acción conjunta y sinergias contribuye a lograr una mejor gestión turística local, en términos de competitividad y sustentabilidad (González Velasco, 2010; Otero, 2006).

#### 4. La actividad turística en la Provincia de San Juan

La Provincia de San Juan está ubicada en la zona centro oeste de la República Argentina, y junto con las provincias de Mendoza y San Luis conforma la denominada Región de Cuyo. Su superficie alcanza a los 89.651 kilómetros cuadrados (una de las 10 provincias de menor extensión entre las 24 en que se divide el país), cuenta con 19 departamentos y su ciudad capital, San Juan (fundada por Juan Jufré en 1562), es sede del Gobierno Provincial. Al momento del censo demográfico de 2010, la Provincia de San Juan registraba una población de 681.055 habitantes, que representa el 1,7% del total del país. De ellos, el 98,9% reside en hogares particulares y el 1,1% en hogares colectivos. Su densidad poblacional es de 7,6 habitantes por kilómetro cuadrado, que pese haber aumentado en la última década (6,9 en 2001), la mantiene como una de las 14 provincias con densidades inferiores al promedio nacional (10,7). En suma, en orden relativo al resto del país San Juan se caracteriza por ser una provincia más bien pequeña, tanto en superficie como en población, y con baja densidad de habitantes por kilómetro cuadrado.

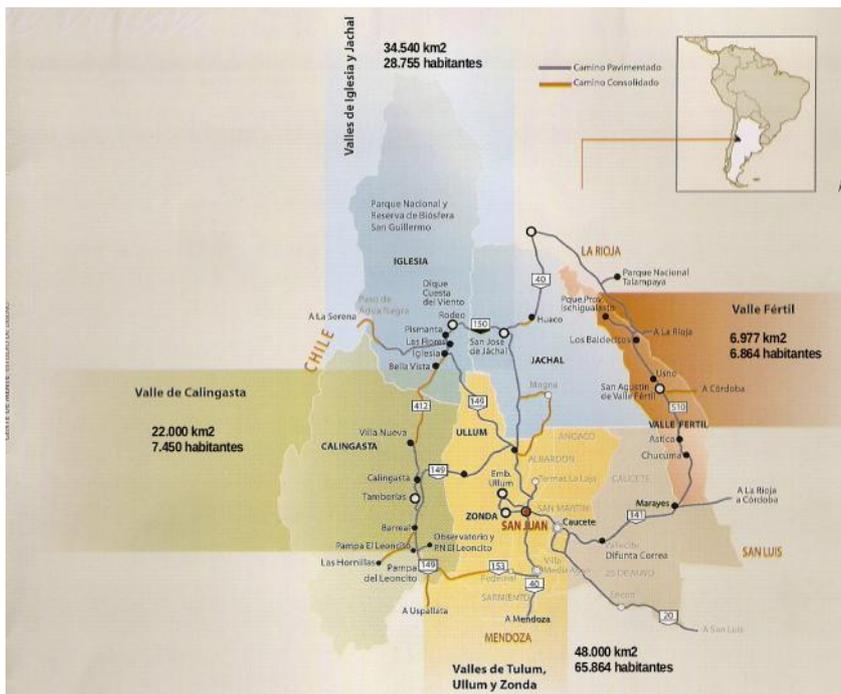
La provincia es un lugar de paso obligado, en sentido longitudinal, ya que une dos puntos del país de gran circulación turística: Mendoza y el Norte argentino; está atravesada de norte a sur por la Ruta Nacional N° 40, la cual forma parte del corredor turístico nacional "RUTA 40". En sentido transversal, de este a oeste, por la Ruta N° 150 que forma parte del Corredor Bioceánico, que permitirá una vez concluido, integrar a la provincia hacia el este, con mercados emisores de turismo como Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y su conexión MERCOSUR hacia el océano Atlántico con la ciudad de Porto Alegre -Brasil y hacia el oeste con la República de Chile por el Paso de Agua Negra, conectando a la provincia con la IV Región de Chile y el Puerto de Coquimbo, en el Océano Pacífico.



Provincia de San Juan

Con respecto a la política en materia de turismo, a nivel Provincial, la misma se ha plasmado en el *Plan de Estrategia, Competitividad y Gobernanza en Turismo San Juan T-2016*, en el que han colaborado la Secretaría de Turismo de Argentina, la Secretaría de Estado de Turismo, Cultura y Medioambiente de la Provincia de San Juan, y la Fundación UNWTO. Este constituye un plan cuyo objetivo es *contribuir al desarrollo profesional y personal de los ciudadanos y de la sociedad civil de la Provincia de San Juan, mediante políticas turísticas participativas que fomenten la cultura, el equilibrio ambiental y la creación de empleo, renta y riqueza.*

El plan propone la conformación de *clusters turísticos*, a través de la consideración de cuatro regiones perfectamente identificadas en la Provincia:  
*Clústers turísticos- Provincia de San Juan*



Fuente: *Ministerio de Turismo y Cultura de la Provincia de San Juan.*

A partir del lema *San Juan Estrella de Los Andes*, los clusters generan su propia identidad, en base a la consideración de sus recursos naturales y sus potencialidades para atraer la demanda de turistas:

*Conformación de Clusters turísticos en torno al lema San Juan Estrella de los Andes.*

Fuente: *Ministerio de Turismo y Cultura de la Provincia de San Juan.*

Los conceptos en torno a los cuales se define cada uno de los lemas que integran los cuatro puntos de la estrella, se desprenden de la descripción siguiente<sup>4</sup>:

**Clúster Valle Central (Tulum, Ullum, Zonda)**, el lema **“Vida y Cultura”**, transmite dinamismo (no solo al segmento de turismo de ocio, sino también, y especialmente, al de negocios) y tiene un fuerte componente de significación social (cultura) y de pertenencia grupal (turismo cultural), signado por la relevante oferta de la Ciudad de San Juan como principal atractivo y centro de servicios del clúster. Hace referencia a la calidad de vida de la ciudad y a la alta jerarquía de su oferta cultural como rasgos distintivos. Tiene como elemento asociado la cultura del vino

El lema del **Clúster Iglesia-Jáchal: “Aventura Andina”**, que evoca riesgo, exploración, descubrimiento y sensaciones fuertes. Remite al mix de actividades de deporte y aventura en un entorno natural que contiene un relevante patrimonio arqueológico e histórico que testimonia el pasado andino prehispánico y los más destacados procesos históricos ocurridos en los Andes

<sup>4</sup>Plan de Competitividad San Juan T 2016. Subsecretaría de Turismo de la Provincia de San Juan. Conclusiones Preliminares.

Centrales (culturas agroalfareras, dominación incaica, trashumancia, rutas Sanmartinianas, travesías y rutas de arrieros, molinos harineros, etc.).

Por su parte, el lema **“Parque Triásico”** del **Clúster Ischigualasto-Valle Fértil**: tiene, además del fuerte componente experimental, también un componente funcional (conocimiento, investigación, ciencia) y simbólico (pertenencia de grupo científico o amateur de las ciencias). Pretende capitalizar lo conceptual colectivo, la percepción social que vincula al concepto “dinosaurios” con el de parque temático, en este caso Triásico. Es el principal atractor de ese espacio y constituye el principal motivo de viaje a la provincia.

El lema del **Clúster Calingasta: “Espacios y estrellas”** tiene dos ejes conceptuales: los grandes “espacios” geográficos, que permiten observar desde cualquier punto panorámico, unas vistas maravillosas de cientos de kilómetros de cordillera o pre cordillera, jalonadas con cumbres de más de seis mil metros de altura, y las estrellas, símbolo inequívoco de la diafanidad del cielo nocturno calingastino, elemento esencial de la experiencia de turismo astronómico que brindan al turista los complejos astronómicos emplazados en el Parque Nacional El Leoncito.

El Plan de Competitividad tiene los siguientes lineamientos estratégicos:

### MISION

Contribuir al desarrollo profesional y personal de los ciudadanos y de la sociedad civil de la Provincia de San Juan mediante políticas turísticas participativas que fomenten la cultura, el equilibrio ambiental y la creación de empleo, renta y riqueza justamente distribuidos.

### OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- Crear oportunidades de empleo, mejora de la renta y riqueza para los ciudadanos y la sociedad de la provincia de San Juan, potenciado simultáneamente los valores culturales y el equilibrio ambiental.
- Para ello, fomentar experiencias piloto de excelencia en la concepción y gestión de iniciativas empresariales, ciudadanas y gubernamentales que permitan identificar los enfoques idóneos del turismo como instrumento de desarrollo.
- En este marco, potenciar la gestión del conocimiento y la gobernanza en turismo como forma óptima de abordar y dirigir programas y proyectos y contribuir al desarrollo de nuestra sociedad.

### PROGRAMAS

A efectos de sistematizar y llevar adelante acciones en forma coordinada, se propone la implementación de cinco programas:

#### 1. PROGRAMA CONOCE - EDUCA – INNOVA (K)

Promover la generación y adquisición de conocimientos en materia turística.

Diseminar los conocimientos y habilidades clave para el desarrollo turístico sostenible, y aprovechamiento máximo del nivel potencial de crecimiento.

Aplicar el conocimiento para estimular la creación de nuevos productos y la re-ingeniería de procesos

**2. PROGRAMA COOPERA - COORDINA (C)**

Facilitar la cooperación y la coordinación entre los diferentes agentes involucrados en el desarrollo turístico de San Juan e impulsar la gestión de la actividad turística mediante formulaciones de gobernanza.

Mejorar y dotar de mayor transparencia a la regulación sectorial.

**3. PROGRAMA POSICIONA-PROMOCIONA (P)**

Posicionar a San Juan en los mercados turísticos nacionales e internacionales como propuesta diferenciada y singular.

Promocionar el destino turístico San Juan en los segmentos objetivos prioritarios logrando rentabilidades públicas y privadas superiores a la media de referencia y añadiendo valor al posicionamiento existente.

**4. PROGRAMA CALIDAD – SOSTENIBILIDAD (Q)**

Mejorar la calidad en la prestación de servicios, aumentando la satisfacción y el grado de fidelización de los turistas.

Establecer indicadores, procedimientos y sistemas que permitan minimizar los impactos ambientales y socioculturales negativos de la actividad turística.

**5.PROGRAMA: EMPRENDE (E)**

Promover el desarrollo de la iniciativa y el espíritu empresarial en la sociedad y particularmente entre jóvenes y grupos potencialmente emprendedores. Incentivar el desarrollo de empresas turísticas.

Identificación de negocios estratégicos a desarrollar y dotar de los medios necesarios a emprendedores potenciales para desarrollarlos.

Estimular el crecimiento de las empresas y su competitividad.

Por otro lado, la gestión turística provincial ha definido recientemente los Ejes de Promoción Turística los que constituyen una perspectiva innovadora de los productos turísticos de la Provincia. Tales ejes, comprenden:

EJE	FUNDAMENTACIÓN	ACCIONES A DESARROLLAR
<b>1º) DINOTURISMO</b>	San Juan es un destino paleontológico único en el mundo por la presencia de fósiles dinosaurios de los tres periodos de la era Mesozoica (conocida como la Era de los Dinosaurios): TRIÁSICO (Ischigualasto, dinosaurio más antiguo del mundo, herbívoro y carnívoro más antiguo), JURÁSICO (fósiles de Mogna, Marayes), CRETÁSICO (Huaco).	- Mundo Dinosaurio - Parque Provincial Ischigualasto. Acciones proyectadas en el marco del crédito BID - Tematización de distintos espacios de la provincia con la temática
<b>2º) TURISMO ASTRONÓMICO</b>	Desde siempre, la tierra ha sido propicia para la observación astronómica. Hace 8.000 años, la cultura "Fortuna" o "Ansilta" representó el firmamento en sus pinturas rupestres. Esa área, hoy Barreal, alberga un Parque Nacional con cielo protegido por Ley y dos observatorios principales. La Fiesta del Sol y el logo de Estrella de los Andes se encuentran relacionadas a esta temática.	- Museo de Ciencia y Astronomía  - Posicionamiento de Barreal como ciudad astronómica por excelencia  - Reconversión de Alumbrado Público en Barreal para proteger los cielos de la iluminación (anti contaminación lumínica).

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

<p><b>3º) SAN JUAN BUREAU DE EVENTOS</b></p>	<p>La creación del "San Juan, Bureau de Eventos" es una iniciativa del Ministerio de Turismo y Cultura del Gobierno de la Provincia con la finalidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenar y Planificar la captación y la organización de eventos</li> <li>• Regular estacionalidad de la demanda turística</li> <li>• Incrementar el gasto promedio por turista             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Posicionar San Juan como sede nacional e internacional para el Turismo de Eventos (ascender en ranking)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de San Juan Bureau de Eventos. Acta Fundacional</li> <li>- Lanzamiento en ExpoEventos, en Buenos Aires</li> <li>- Otras acciones relacionadas al fortalecimiento del Bureau como herramienta de posicionamiento y promoción del San Juan como destino de Turismo de Reuniones.</li> </ul>
<p><b>4º) BARRIO CULTURAL</b></p>	<p>El área del actual Barrio Cultural se destaca en San Juan por su <i>valor histórico</i> (ex área de Ferrocarriles, antiguo límite de la ciudad), por su gran <i>actividad y dinamismo</i>; y por su <i>equipamiento</i></p>	<p>Plan de posicionamiento del Barrio Cultural constituido por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Teatro del Bicentenario.</li> <li>- Museo de la Memoria</li> <li>- Estación San Martín</li> <li>- Centro Cívico (Sala Eloy Camus, Sala Cruce los Andes)</li> <li>- Estadio Abierto y Cerrado</li> <li>- Auditorio</li> <li>- Parque (potencial espacio para reuniones al aire libre)</li> <li>- Legislatura</li> <li>- MPBAFR</li> <li>- Centro Cultural Conte Grand</li> <li>- Centro de Convenciones</li> <li>- Museo de Arqueología (ex ferro)</li> <li>- Museo Mundo Dinosaurio</li> <li>- Museo de Ciencia y Astronomía</li> </ul>

Si bien existe cierta correlación entre los “ejes de promoción” y los lineamientos del Plan de Competitividad San Juan T 2016, no se observa una política de turismo clara en la Provincia, que busque un aprovechamiento eficiente de sus recursos turísticos, integrando todas las áreas y zonas con potencial para el desarrollo de la actividad, más allá del enunciado publicado en la página web del Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan: **“TURISMO COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO .En este marco, el Ministerio de Turismo como organismo responsable, ha fijado sus objetivos que pretende convertir a la actividad turística de San Juan en una de las herramientas primordiales del desarrollo económico, social y cultural, generadora de fuente de trabajo e inversiones genuinas. Con el compromiso de seguir impulsando fuertemente la actividad turística en la provincia, se delineó como meta difundir y promocionar **San Juan** con la idea de procurar un crecimiento sostenido en la oferta turística mediante la acción**

conjunta del estado provincial, municipios, el estado nacional y las entidades del sector privado en el orden provincial.”<sup>5</sup>

A partir del análisis de la evolución de los principales indicadores de la actividad en la Provincia, puede vislumbrarse el impacto de la ejecución de los planes y programas por parte del Estado.

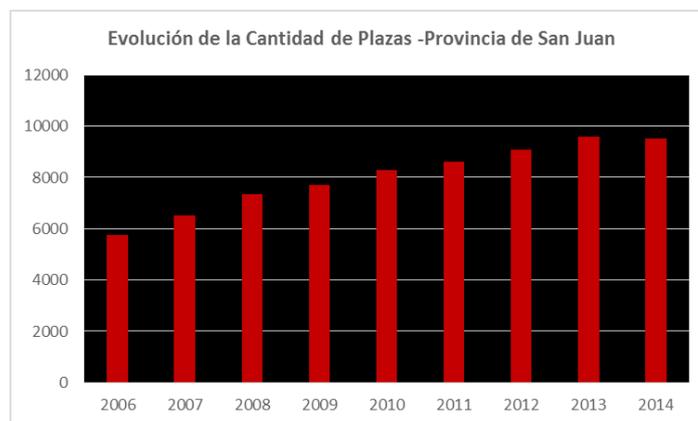
### **Evolución de los principales indicadores de actividad turística en el periodo 2006-2015**

Evolución anual de la oferta de plazas de la Provincia de San Juan.

La evolución de la oferta de plazas en establecimientos hoteleros y extrahoteleros de la Provincia de San Juan, muestra un crecimiento importante al principio del periodo considerado (2006-2014), tendencia que declina constantemente a partir de allí, con una variación interanual negativa en el periodo 2013-2014:

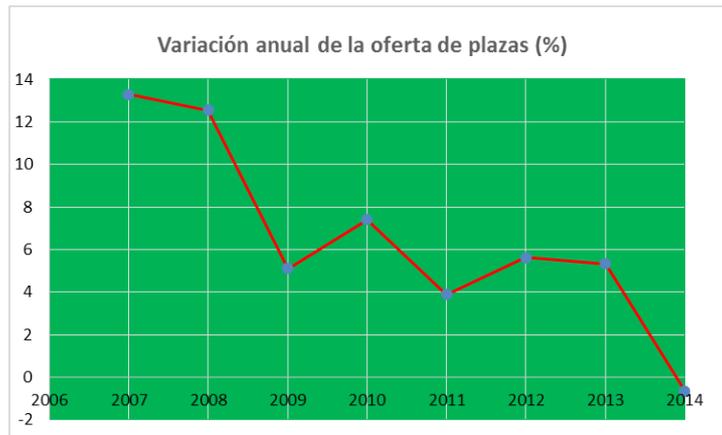
AÑO	Cantidad de Plazas	Variación anual (%)
2006	5758	
2007	6523	13,29
2008	7341	12,54
2009	7716	5,11
2010	8287	7,40
2011	8610	3,90
2012	9095	5,63
2013	9579	5,32
2014	9518	-0,64

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan*



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan*

<sup>5</sup>[http:// sanjuan.gov.ar/Default.aspx?nId=5255&cId=2](http://sanjuan.gov.ar/Default.aspx?nId=5255&cId=2)

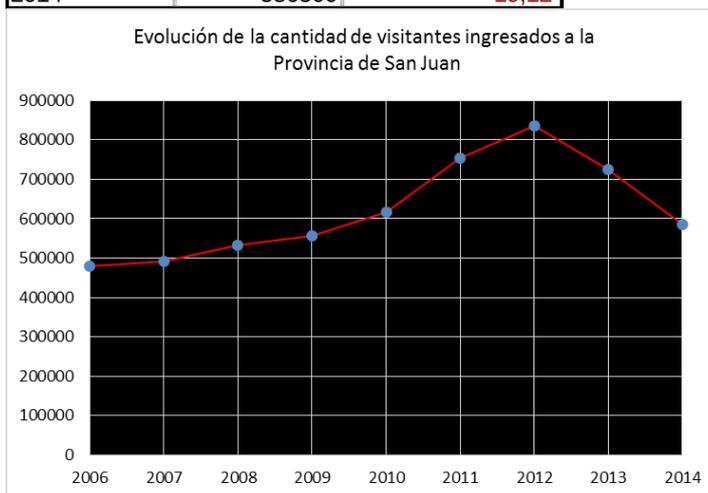


**Evolución**

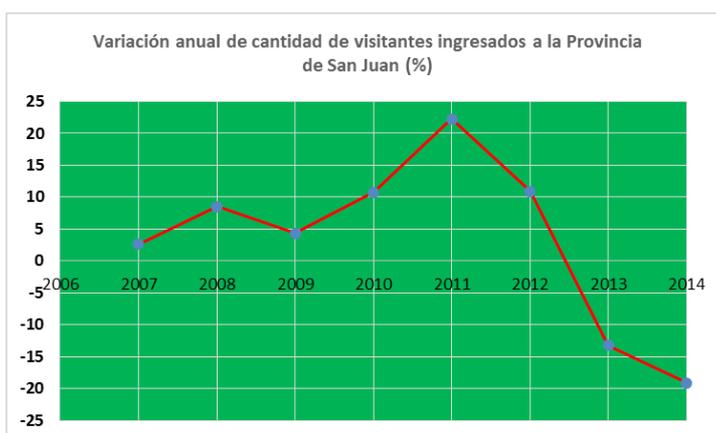
de la cantidad de visitantes (no residentes) ingresados a la Provincia de San Juan:

La cantidad de visitantes (turistas/excursionistas), ingresados a la Provincia de San Juan muestra un crecimiento considerable en el periodo 2006-2012, y a partir de allí comienza a declinar, con una variación interanual negativa en los dos últimos años considerados.

AÑO	CANTIDAD DE VISITANTES	VARIACIÓN ANUAL
2006	478600	
2007	491000	2,59
2008	533000	8,55
2009	556000	4,32
2010	616000	10,79
2011	753360	22,30
2012	835421	10,89
2013	725165	-13,20
2014	586500	-19,12



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan*



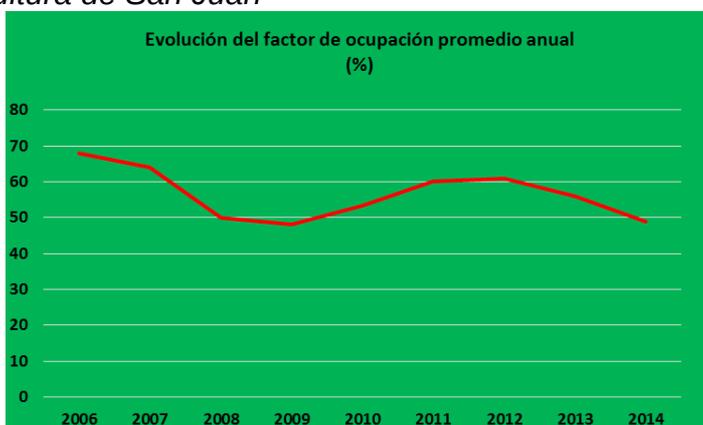
Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan*

Promedio de ocupación (hotelera/extrahotelera)

El factor de ocupación hotelera, calculado en base al promedio anual de ocupación estimado, presenta correlación con la evolución de la cantidad de visitantes ingresados durante el periodo, con un promedio del periodo de 56,59% de ocupación.

AÑO	FACTOR DE OCUPACIÓN PROMEDIO ANUAL (%)
2006	68
2007	64
2008	50
2009	48
2010	53,3
2011	60
2012	61
2013	56
2014	49
<b>PROMEDIO</b>	<b>56,59</b>

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan*



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan*

### Promedio de pernoctación

El promedio de pernoctación (cantidad de noches que un visitante permanece en la Provincia), se mantiene estable durante el periodo, con un leve repunte al finalizar el mismo, colocándose en 2,9 noches en 2014.

AÑO	PROM PERCNOTE
2006	2,6
2007	2,6
2008	2,6
2009	2,3
2010	2,4
2011	2,5
2012	2,4
2013	2,7
2014	2,9

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan*



El comportamiento observado en los indicadores anteriores, da muestras de un decrecimiento de la actividad turística en la Provincia, o, al menos, un estancamiento. La política errática en materia de turismo llevada adelante durante el periodo considerado, impacta negativamente en el nivel de desarrollo de la actividad, y probablemente, en su evolución futura.

### 5. Objetivo General

Elaborar un marco analítico y propositivo como sustento para el proceso de construcción de la gobernanza en turismo, que posibilite la planificación y desarrollo turístico sustentable en localidades representativas de la actividad, en la Provincia de San Juan.

### 6. Objetivos Específicos

▪ Identificar, comparar y analizar prácticas en turismo sustentable, en localidades turísticas de la Provincia, seleccionadas a tal fin

- Determinar la magnitud y dimensiones que ocupa la gobernanza en turismo, en dichas localidades
- Describir el tipo de participación ciudadana y los procesos de liderazgo que inciden en el desarrollo de la actividad turística, en las localidades seleccionadas
- Identificar los procesos de promoción del desarrollo comunitario, en especial el papel de la mujer y los jóvenes, en los casos escogidos.
- Identificar, analizar y clasificar las políticas públicas que apoyan y sostienen los proyectos turísticos sostenibles en dichas regiones.
- Proponer lineamientos para el diseño y construcción de un sistema de indicadores de sostenibilidad, factibles de ser aplicados al proceso de planificación turística, a escala local.
- Diseñar estrategias orientadas a inducir y sustentar prácticas de mayor eficiencia en la planificación y gestión del turismo por parte de los gobiernos locales, actores sociales y económicos, que favorezcan y posibiliten un desarrollo turístico sostenible.

## 7. Metodología

El presente proyecto de investigación se plantea como el desarrollo de un modelo para la planificación y gestión sustentable del turismo, a escala local, en la búsqueda de conciliar objetivos de desarrollo económico del sector, con la conservación y gestión responsable del territorio y los recursos en los cuales dicha actividad se sustenta.

De esta forma, se busca ofrecer herramientas de gestión para ser aplicadas en localidades de la Provincia de San Juan, en las cuales el turismo constituye una actividad estratégica en su estructura económico- productiva, o en aquellas donde el turismo se vislumbra como un sector con perspectivas favorables para contribuir significativamente al desarrollo local.

### *Revisión de información*

Resulta clave, en una primera instancia, desarrollar en profundidad el marco teórico, particularmente, el fenómeno del turismo bajo el paradigma de la sustentabilidad, y la nueva gobernanza para el turismo, además de realizar un análisis sobre los instrumentos y herramientas para la identificación y cuantificación de la sostenibilidad turística. Ello posibilita establecer un balance sobre la situación actual y su debate.

### *Recolección de información en terreno*

Visitas en terreno, entrevistas a actores clave. Complementación de esta información con documentación (información estadística; legislación; normas particulares; convenios; documentos de formalización de actividades de cooperación, etc.)

Encuestas a prestadores de servicios turísticos (establecimientos turísticos)

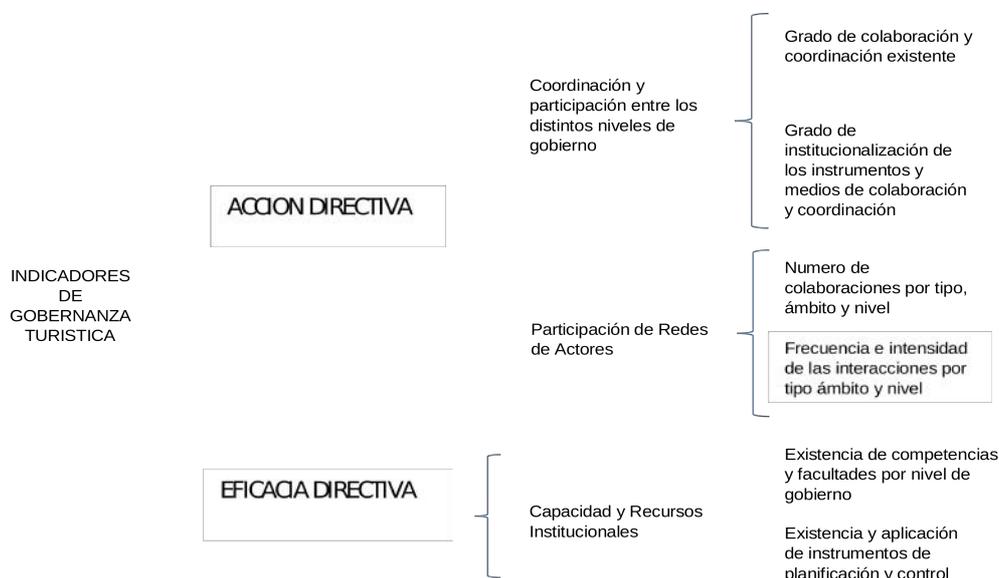
*Análisis y sistematización*

Una vez recogida la información, se procederá a su ordenamiento y análisis, de acuerdo a los siguientes criterios generales:

Para el análisis de las prácticas en turismo sostenible, se aplicará el modelo de *creación de valor sostenible* (Hart y Milstein; 2003), partiendo de una identificación, descripción, sistematización y clasificación de las prácticas se llevan a cabo en los establecimientos analizados, en base al concepto de sustentabilidad turística definido en el marco teórico. La asociación de las actividades desplegadas con la estrategia que las sostiene, permitirá ubicar las mismas en cada uno de los cuadrantes que se corresponden con las cuatro dimensiones de creación de valor sostenible.

De esta manera, se podrá arribar a una descripción y sistematización de prácticas en turismo sustentable propias de la localidad estudiada, y conformar una nómina de prácticas identitarias de la región. Se espera que este resultado conforme en sí mismo un cuerpo sistemático de soluciones sostenibles contextualizadas a problemas reales, propios de la localidad en la que se llevan a cabo, y que puedan operar como valiosas fuentes de información disponibles también localmente.

La identificación de los procesos de gestión y planificación que apoyan, impulsan y sostienen las prácticas identificadas, se abordará a partir del análisis de las dimensiones de la Gobernanza turística propuestos por la OMT, presentes en las localidades bajo estudio, de acuerdo al siguiente esquema:



Fuente: Adaptado de *Gobernanza para el Sector Turismo* (OMT, 2010)

Por otro lado, a fin de delinear pautas para la construcción de indicadores de sostenibilidad que se adapten localmente teniendo en cuenta las practicas analizadas y el modelo de gobernanza, y tomando como base al sistema de creación de valor, se propone adoptar como marco de referencia la Guía *GRI*, dado que la misma constituye un excelente punto de partida para transparentar

y dar cuenta de las estrategias y políticas de sustentabilidad turística que aplican los diversos actores involucrados, y demostrar su trazabilidad social y ambiental. Los indicadores genéricos se desplegarán en función la caracterización previa de las prácticas turísticas sustentables locales, en función del siguiente esquema:

DIMENSIONES	DESCRIPCION	INDICADORES
DIMENSION ECONOMICA	Mide el impacto de la organización sobre las condiciones económicas de sus grupos de interés y de los sistemas económicos a nivel local, nacional y mundial	Desempeño, presencia en el mercado, impactos económicos indirectos.
DIMENSION SOCIAL	Cuantifica y monitorea los impactos de las actividades de una organización en los sistemas sociales en los que interviene	Prácticas laborales y trabajo decente Derechos Humanos Sociedad Diseño Responsable
DIMENSION AMBIENTAL	Mide y monitorea los impactos de la organización en el medio ambiente que influye, es decir, donde opera e influye a través de sus productos y servicios.	Materiales, energía, agua, biodiversidad, emisiones, efluentes y residuos, productos y servicios, transporte, otros.

Fuente: *Adaptación Guía GRI (Guía para la elaboración de memorias de Sostenibilidad).*

**Nota:** El presente proyecto se encuentra en etapa de ejecución.

### Bibliografía

ASTINE, ENRIQUE y EDGARDO VENTURINI (2001) Compiladores. "Agenda: y las perspectivas del Desarrollo Sustentable", Editor Arq. Halac, Raul, Argentina, Área Arquitectura Ambiental. CONICET-UNSJ. 1995

AROCENA, José. (1995) "Desarrollo local, un desafío contemporáneo" Nueva Sociedad. Caracas.

AROCENA, José (1995) "Una aproximación a la noción de desarrollo local" FLACSO-Curso 2006. Conflictos Ambientales: Planificación, Mediación y Negociación. Buenos Aires. Doc. 27 pp.

BARBINI, Bernarda (2011) "Gobernanza turística y desarrollo local. Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes". Proyecto de investigación. Centro de Investigaciones turísticas. Mar del Plata. Argentina.

BUSTOS CARA, R. (2008) "Teoría de la acción territorial. Acción Turística y Desarrollo". Aportes y transferencias. Año 12, vol. 1.

CEPAL (1998) "Manual de Desarrollo Local", ILPES, Santiago.

CEPAL (2010) "La hora de la igualdad" ILPES, Santiago.

DOUROJEANNI, Axel (2000) "Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable" División de Recursos Naturales e Infraestructura. Extracto realizado por el Dr. Enrique Scheinfeld. Santiago de Chile. Chile. 13 pp.

FEDERICO ALBERTO y M. SABATÉ (2005)"Teoría y práctica del desarrollo local ", Ficha Bibliográfica del Módulo 6 del Curso de Posgrado en Economía Social y Desarrollo Local, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

FICHA DE CÁTEDRA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TURÍSTICA (2012): "La estructura de Producción de los Destinos Turísticos." basado en Otero, A. et al "SUITA – Diagnóstico y Propuesta" Fundayder/Sectur

GALLOPIN, G. (1976) "Recursos Naturales Renovables, Ecología e Ideología", en Revista Comercio Exterior, México.

GALLOPIN, G.(2003):" Sostenibilidad y desarrollo sostenible. Un enfoque sistémico". División Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile.

HART, STUART y MILSTEIN, MARK. Creating Sustainable Value. Academy of Management Executive, 17(2): 56-67, 2003.

HOLDER, ANDREW (2005). Economía Política y Desarrollo Turístico" en *Tourism Studies and The SocialSciences* Editorial Routledge. Capítulo 5. Serie Bibliográfica CEPLADES n° 2. Interpretación: Aguirre, Patricia y Otero, Adriana. CEPLADES-TURISMO. Facultad de Turismo. UNCo.105-134 pp.

MAX NEEF Manfred. (1993). "Desarrollo a escala humana". Editorial Nordan - Comunidad. Chile

MANTERO, Juan Carlos (2004). "Desarrollo local y actividad turística." Aportes y Transferencias. Año 8. Vol. I. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina.

NAREDO, JOSÉ M. (1999) "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. Programa de ciudades sustentables", PNUMA – ONU.

PAPPARELLI A., M. CONSULLO y A. KURBÁN, et. "Diagnóstico Ambiental de Ecosistemas Humanos", FAUD, UNSJ. 2008

PLAN FEDERAL ESTRATÉGICO DE TURISMO SUSTENTABLE ARGENTINA 2016 (PFETS 2016)

SAN JUAN T 2016. Plan de Competitividad y Gobernanza para el Turismo en San Juan.

VELAZCO GONZALEZ, M. (2008) "Gestión de destinos: ¿governabilidad del turismo o gobernanza del destino? XVII Simposio del turismo y el ocio. ESADE

**Eje temático 4**  
**Las transformaciones  
del mercado de  
trabajo en la  
escala regional**



JORNADAS  
DE INVESTIGADORES  
EN ECONOMÍAS  
REGIONALES

---

## **Contratismo y producción agraria en la región pampeana. Estrategias y trayectorias para sostenerse en un sector hypercompetitivo**

Valeria Hernández\*\*  
José Muzlera\*\*\*

### **Resumen**

Sin bien existen estudios sobre el desarrollo de los prestadores de servicios agropecuarios de labores culturales -"contratistas" en la jerga nativa-, a lo largo del siglo XX, el crecimiento exponencial de esta actividad y las vertiginosas dinámicas de innovación tecnológica para el agro en relación a este rubro han abierto nuevos interrogantes respecto de las características productivas y las identidades construidas por estos sujetos. Otros trabajos han avanzado en una primera caracterización del colectivo socioproductivo de los contratistas para diversas partes de la Región Pampeana. En el acercamiento que proponemos a continuación, en base a una muestra de productores agropecuarios (provincias de Buenos Aires y de Santa Fe) y de entrevistas cualitativas sobre trayectorias de vida y empresariales, exploraremos las dimensiones materiales e identitarias que estos hacen jugar, para explicar las distintas estrategias desplegadas respecto a la compra-venta de servicios.

### **Summary**

Although there are studies about the development of agricultural services providers - called "custom farmers" in the native jargon- throughout the century, the dramatic growth of this activity and the rapid dynamics of technological innovation for agriculture in relation with this field have raised new questions about the productive characteristics and the identities built by these subjects. Previous papers have made a first characterization of the socio productive collective representation of custom farmers for different parts of the Pampa region. In the approach suggested below, we will explore the material and identity dimensions that agricultural producers display to explain the different strategies used regarding the purchase-sale of services. This will be based on a sample of agricultural producers (provinces of Buenos Aires and Santa Fe) and the qualitative interviews about life and business stories.

---

\*\* Valeria A. Hernández es investigadora del Institut de Recherche pour le Développement (IRD, Francia) y profesora en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina).

\*\*\* José Muzlera es investigador del Instituto de Investigaciones Científico Técnicas de la Argentina (CONICET) y docente del Área de Sociología de la Universidad Nacional de Quilmes. [jmuzlera@gmail.com](mailto:jmuzlera@gmail.com)

## Introducción

La tercerización de distintas tareas o segmentos del proceso productivo y las múltiples competencias desarrolladas por los agentes son dos de las características más destacadas del agro pampeano de las últimas décadas. La tercerización de servicios agropecuarios (principalmente los de cosecha, siembra y fumigación) viene cobrando cada vez mayor nivel de importancia, a tal punto que, en 2012, entre el 70% y el 85% de las superficies implantadas con los 5 principales cultivos (31.000.000 ha) fueron trabajadas a cargo de terceros (Peretti, 2013: 37).

En un sentido estricto, los prestadores de servicios no constituyen un conjunto socioprofesional con características homogéneas ni a nivel de su origen social ni de las trayectorias de su formación ni, incluso, en relación al tipo de organización de su trabajo (individual, empresarial). Encontramos prestadores que diversifican la cartera de servicios ofrecidos y otros que se especializan en una sola actividad (siembra, cosecha o fumigación). Hay empresas que compran equipos cada vez más sofisticados con alta rotación de los mismos y se desplazan cientos de kilómetros durante varios meses para vender sus servicios, pero existen también quienes de modo exitoso se organizan en torno a equipos más modestos y de mayor antigüedad cuyo radio de trabajo coincide con el de residencia del empresario responsable. En relación a la formación también pueden identificarse diversas trayectorias: hay quienes actualizan sus competencias de manera continuada, vía jornadas de capacitación ofrecidas por instituciones privadas o públicas, y quienes sólo han completado sus estudios primarios o secundarios y no han vuelto al sistema de educación formal (ni público ni privado) sino que “se las arreglan” con los conocimientos transmitidos “de boca en boca” en sus redes de contactos. A nivel financiero, algunos prestadores se capitalizan tomando deuda y otros prefieren abstenerse de esta estrategia por encontrarla muy “arriesgada”. Asimismo, la literatura señala diversos tipos de “modos de comercializar” en base al estilo de cliente con el que entablan relación: un servicio ofrecido a muchos pequeños clientes (generalmente, mercado local) o un servicio dependiente de una o dos grandes empresas (llevándolos a organizar una prestación más de tipo “nómada”) (Muzlera, 2013). Finalmente, podemos diferenciar a quienes hacen de la venta de servicios su única actividad y a quienes la desarrollan en paralelo a la actividad de producción.

En esta ponencia, con el objetivo de profundizar en el análisis de esta categoría de actores clave en el modelo de producción actualmente dominante en el agro argentino, vamos a centrarnos en aquellos que combinan producción y prestación de servicios, intentando identificar con rigurosidad la diversidad de formas en que los “servicios” son jugados en los arreglos productivos relevados. En segundo lugar, en base a una comparación con el perfil de los prestadores de servicio “puros” identificado en la bibliografía sobre el tema, intentaremos establecer las especificidades que adquiere la venta de servicio cuando es complementada con la actividad productiva. En tercer lugar, concluiremos sobre la dinámica territorial que desarrollan los protagonistas de este estudio al elegir la pluriactividad como estrategia de organización de su economía.

Algunas puntuaciones metodológicas: El material que sirve de base a este análisis se generó, por un lado, en trabajos de campo realizados por los autores de manera individual, entre 2009 y 2013, en localidades de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. En este marco, se realizaron entrevistas biográficas, otras de tipo más informativa y también se administraron encuestas específicas sobre actividad de servicios agrícolas. Por otro lado, para este análisis utilizamos los resultados obtenidos en una encuesta a hogares agropecuarios realizada en el año 2011, en dos sitios de estudio: San Justo, provincia de Santa Fe, y Junín, provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>. Entre marzo y mayo de 2011, el equipo de trabajo que condujo la encuesta elaboró un cuestionario sobre las “Actividades de Hogares agropecuarios<sup>2</sup> en la campaña 2010-2011” y redactó el manual para el encuestador. Entre mayo y junio de 2011, se realizaron las encuestas piloto en ambos sitios para testear el cuestionario. Se lanzó luego una convocatoria para contratar los encuestadores (aproximadamente 8 por sitio) y, durante tres días, se los capacitó en las respectivas agrocidades. Se elaboró una muestra al azar de hogares a encuestar, teniendo como base el listado de hogares constituido a lo largo de un año y medio de trabajo de campo en cada lugar<sup>3</sup>. Finalmente, durante el mes de julio de 2011, se encuestó un 60% del universo de los hogares agropecuarios de San Justo y un 50% de los de Junín. Entre septiembre de 2011 y mayo de 2012, se trabajó en el procesamiento estadístico e informático de las encuestas y se constituyeron 3 bases de datos: una sobre personas, donde se registran variables sociodemográficas típicas, información vinculada al empleo y competencias de los miembros del hogar y las actividades que estos desarrollan en la explotación; una segunda sobre campos, en la que se registra información acerca de las superficies, régimen de tenencia y sistemas productivos; una tercera base sobre hogares, la cual contiene información sobre la composición de los miembros del hogar, las actividades productivas que desarrollan y los servicios que toman u ofrecen.

Abordamos el material brindado por los respectivos trabajos de campo y la encuesta a hogares agropecuarios del 2011 (en adelante denominada

---

<sup>1</sup> La encuesta a hogares agropecuarios fue realizada en el marco del proyecto internacional INTERRA y fue llevada adelante por un equipo de trabajo integrado por dos coordinadoras (Pascale Phélinas, economista rural, y Valeria Hernández, antropóloga social), dos supervisores (Eugenia Muzi, estudiante de antropología de la UBA y José Muzlera, sociólogo e investigador del CONICET y el CEAR UNQ) y dos estudiantes de antropología de la UBA y becarias del Proyecto INTERRA, Florencia Fossa Riglos e Inés Carabajal.

<sup>2</sup> Se consideró “hogar agropecuario” a los que al menos uno de sus miembros era titular de tierras o trabajase campos al menos bajo una de las siguientes modalidades: agricultura o ganadería.

<sup>3</sup> Desde el 2009, en el marco del proyecto CLARIS LPB (financiado por la UE) y hasta la actualidad, se realizaron diferentes actividades de investigación y acciones de desarrollo en ambos sitios bajo la dirección de Valeria Hernández. En Junín, D. Taraborelli realizó una pasantía de 6 meses y luego E. Muzi permaneció durante un año haciendo trabajo de campo etnográfico; en San Justo, F. Fossa Riglos, realizó un trabajo de campo etnográfico de más de un año. En ambos sitios, se continuó trabajando de forma intermitente, durante todo el año 2011 y 2012, realizando talleres, encuesta temáticas, encuesta de hogares agropecuarios y participando de actividades locales. Actualmente, se realizan estadías puntuales en San Justo con el fin de abordar aspectos específicos del territorio.

encuesta INTERRA) a partir de preguntas claves, vinculadas a los objetivos de la presente ponencia, a saber: ¿Cuáles son las características más relevantes de los sujetos productivos que prestan servicios agrícolas? ¿Qué combinaciones entre producción/tenencia/prestación de servicios son las más significativas? ¿Producen y venden con maquinarias propias o también demandan algún servicio? ¿Cómo afectan los grupos familiares y la actividad productiva agropecuaria en la prestación de servicios? ¿Existe una relación significativa entre la estrategia de ampliar la escala mediante el arrendamiento y la de prestar servicios a terceros?

Comenzaremos en lo que sigue por caracterizar los actores relevados en la encuesta INTERRA para luego abordar los rasgos cualitativos.

Breve caracterización del universo socio-productivo encuestado

En ambos sitios de referencia (Junín y San Justo), en base a trabajos realizados entre 2009 y 2010 (Hernández, Fossa Riglos y Muzzi, 2013a) y a la encuesta INTERRA hemos podido ratificar el mantenimiento de las tendencias registradas por los dos Censos Nacionales Agropecuarios que suelen tomarse como referencia en los estudios rurales de la Argentina contemporánea (1988 y 2002)<sup>4</sup>. Así, confirmamos la concentración de la producción, el aumento del tamaño medio de las explotaciones, la evolución de la forma de tenencia de la tierra bajo arrendamiento a expensas de la forma propiedad, la intensificación del uso del suelo para agricultura y la especialización de la agricultura en el cultivo de soja.

En relación a las características agroecológicas, en Junín los hogares encuestados estaban vinculados a una zona (aproximadamente 100 mil hectáreas) en donde predominan los suelos de excelente o muy buena calidad agrícola, mientras que en San Justo, los hogares encuestados (igual superficie) poseen campos con suelos muy buenos, buenos, regulares o no aptos para la actividad agrícola. En cuanto a la historia de colonización de las tierras, tanto en una como en otra, se dio un proceso de fragmentación de los latifundios originales que llevó a una tenencia de parcelas medianas o pequeñas, completadas por algunas grandes en términos relativos (Hernández, Fossa Riglos y Muzzi, 2013a). Teniendo en cuenta los datos arrojados por la encuesta INTERRA sobre la estructura agraria y el uso de la tierra, obtenemos los siguientes cuadros:

### **Tabla 1. Tipo de productor según zona de residencia**

Ver Tabla al final del documento

---

<sup>4</sup> El último censo nacional agropecuario se realizó en el 2008/9, en condiciones metodológicas sumamente cuestionables y, por lo tanto, los resultados que el mismo arroja no serán tomados en este trabajo. En cambio, nos basaremos en trabajos de campos realizados en el marco de diversos proyectos de investigación nacionales (PICT 2006-02249 y PICT 2008-1216) e internacionales (proyecto europeo CLARIS LPB -A Europe-South America Network for Climate Change Assessment and Impact Studies in La Plata Basin-; proyecto franco-argentino INTERRA, ANR-09-STRA- 04, y proyecto francés PICREVAT, ANR-08-VULN-008), programas de investigación en los cuales hemos participado con diversos grados de responsabilidad. Aprovechamos aquí para agradecer a la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT, Argentina) y la Agence National de Recherche (Francia) por el financiamiento otorgado para dichos proyectos.

El cuadro anterior deja ver que la actividad mixta sigue siendo la estrategia productiva más difundida, seguida por la agrícola. La opción de sólo ganadería es casi inexistente en la zona de Junín (1.8% de los hogares agropecuarios) y escasa (16.2% de los hogares agropecuarios) para el centro-norte santafecino.

Si miramos ahora el tipo de tenencia de la tierra, observamos la existencia de un gran número de explotaciones que combinan tierra propia con tierra tomada, el 45,2% de la muestra desarrolla esta estrategia, confirmando lo registrado durante el barrido territorial realizado en esas mismas localidades en el 2009 (Hernández, Fossa Riglos y Muzzi, 2013a).

### **Tabla 2. Hogares agropecuarios y tipo de tenencia de la tierra**

Ver tabla al final del documento

¿Qué relación existe entre tipo de tenencia y actividad productiva desarrollada? Según el cuadro que sigue, en la producción ganadera los productores propietarios tienen mayor relevancia que los tomadores o los que tienen tenencia mixta (18,1% contra 3,8% y 0% respectivamente). La situación se invierte cuando se trata de planteos productivos que combinan la agricultura y la ganadería: los productores que sólo trabajan en tierras propias son menos afectos a este tipo de estrategia (36,1% de los casos), al tiempo que los productores con tenencia mixta y los que sólo trabajan en tierras arrendadas eligen de manera relevante dicha estrategia (63,1% y 46,2% respectivamente):

### **Tabla 3. Relación entre tipo de tenencia y actividad productiva**

Ver al final del documento

Estos resultados se explican al revisar con mayor detalle las actividades emprendidas. En primer lugar, en el caso de los que sólo producen en tierras propias y que se dedican a la ganadería exclusivamente (18.1% de los propietarios), constatamos que se trata de criadores. La actividad de cría se desarrollada en tierras de una muy pobre calidad agrícola, indicando que la única opción para estas parcelas es efectivamente la ganadería. Por el lado de quienes son sólo tomadores, en general –productores medianos y chicos en el universo relevado- nos encontramos con frecuencia con que son ex contratistas o productores contratistas que como estrategia de desarrollo empresarial incorporan la producción al negocio de la venta de servicios. Para ellos la ganadería es una actividad “extraña” para la cual no tienen logística ni el desarrollo de las competencias necesarias, explicando que sólo el 3.8% de este subgrupo (los tomadores) sean ganaderos. Finalmente, en el caso de los planteos agrícola-ganaderos, resulta significativo que todas las formas de tenencia involucren dicha combinación, mostrando que la actividad ganadera sigue siendo valorizada por los actores del sector, en especial los de mayor trayectoria (Hernández, Fossa Riglos y Muzzi, 2013a). En relación al perfil socio-productivo, tal como señalamos en otro lado (Hernández, Fossa Riglos y Muzzi, 2013b) el escenario que surge en ambos sitios muestra la presencia de cuatro grandes categorías de actores que colaboran/compiten de diversas formas y desde diferentes niveles de involucramiento en el proceso de

producción agrícola: empresarios globalizados, productores territorializados, contratistas de servicios y propietarios-rentistas. Los *productores territorializados* son los herederos de la tradición llamada *chacarera*, pero la *aggiornaron* conjugándola con las nuevas coordenadas de la ruralidad globalizada, fundamentalmente organizada bajo la lógica del agronegocio *made in argentina* (Hernández, 2007 y 2009). Una de las estrategias puesta en juego por estos actores para mantenerse competitivos, en un sector con una tendencia muy fuerte a la concentración productiva, es la de diversificar sus actividades, por ejemplo, con la prestación de servicios agrícolas. Tal es el caso de un tercio de los productores territorializados de Junín y San Justo que han optado por esta estrategia para distinguir sus rasgos socio-productivos.

### **Rasgos centrales de los productores-prestadores**

Por su parte, el grupo de los contratistas o prestadores de servicios agrícolas constituyen en la actualidad un importante sector tomador de mano de obra (fija y temporaria)<sup>5</sup> y también es uno de los espacios-empresas en el que se logra reconstruir la dimensión “familiar” como eje de integración de las nuevas generaciones al mundo del trabajo. Tal como se mostró en un estudio realizado en San Cayetano (prov. de Bs As.) en 2009 (Intaschi, 2010), estas empresas prestadoras de servicio son generalmente fundadas por un ex productor familiar, que no teniendo la escala suficiente tuvo que dejar su explotación (venta, remate o arriendo), pero conservó la maquinaria. Cuando estos contratistas tienen hijos en edad de incorporarse al mercado laboral, se suman a la empresa de servicio, comúnmente como tractoristas. Pero, en trabajos posteriores, también hemos registrado trayectorias que muestran el recorrido inverso. Hijos de productores que recurren a la prestación de servicio como una estrategia de autonomía económica; compraron a crédito un equipo de fumigación o una sembradora y comenzaron a prestar esos servicios a los vecinos de su zona. Con la crisis de los años '90, se vieron en óptimas condiciones para tomar los campos con problemas financieros o que por diversas razones ya no eran sustentables, y fueron sumando hectáreas en arrendamiento para trabajarlas con sus equipos. Hoy son empresas importantes de prestación de servicio y además producen en campos arrendados, llegando en algunos casos a asesorar a empresas de otras zonas que vienen a las localidades donde ellos trabajan a producir en campos alquilados.

Lo que parece darse en todos los casos es el estrecho vínculo entre empresa y familia. Más aún entre hermanos varones como titulares pudiendo (o no) tener hijos como empleados o entre padres e hijos varones. Las relaciones familiares entre los propietarios no parecen salirse de estas dos situaciones.

---

<sup>5</sup> Las empresas de contratistas, en promedio, tienen 4,2 empleados por empresa, de los cuales 1,8 son permanentes y 2,4 temporarios; y casi todas cuentan con un alto componente familiar en su mano de obra.

Ver: Lódola, Agustín; Angeletti, Karina y Fossati, Román. Cuadernos de economía nro. 72. Estructura agraria y demandantes. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires 2005.

Hemos encontrado empresas en las que siendo los socios dos hermanos o amigos de larga data, al llegar los hijos varones a la mayoría de edad, se reorganizan las sociedades de modo tal de transformarse en dos unidades económicas distintas –ahora de padres e hijos-:

**“Entrevistado:** (...) *Con El Gringo nos separamos. El se quedó con la Case y yo con la New Holland y compré la John Deere.*

**Entrevistador:** *¿Y por qué se separaron después de tantos años?*

**Entrevistado:** *Y... viste como es eso... con el Gringo todo bien. Es un tipazo. Es como un hermano para mí y es el padrino de Sebastián, el menor. Pero ya los chicos van creciendo y entran para socios... y así es mejor”* (Entrevista a contratista, 62 años, 2010).

De un modo general, el contratista tiene una relación particular con el territorio: por un lado, en tanto ex productor y residente en zona rural, conserva un lazo de pertenencia fuerte en relación a un determinado territorio (actividad política, relaciones sociales cotidianas, etc.), pero, por el tipo de trabajo, que lo puede hacer recorrer miles de hectáreas con sus equipos (hacia el norte, sur, este u oeste) sin que se altere de manera esencial su identidad profesional en función de los paisajes que va recorriendo es, como veremos, un actor semi-territorializado. Sin lugar a dudas, en el actual contexto, los contratistas constituyen el grupo de actores cuyos rasgos identitarios y modos de relacionamiento con los territorios dependen centralmente de las condiciones sociales y agroecológicas de cada zona. Por ejemplo, en un partido como el de San Cayetano, donde la presencia de mega empresas y pooles de siembra extra-locales se ha expandido de forma importante en los últimos años, los contratistas lograron un mayor protagonismo en el desarrollo y vida local (fundaron su propia asociación, interactúan con la estación experimental del INTA, etc.) (Intaschi, 2010); al contrario, en Junín o San Justo, en donde la concentración productiva en manos de aquellos grandes jugadores extra-locales es mínima, siendo principalmente los propios actores locales los que concentraron la tierras agrícolas de sus vecinos o parientes (Hernández, Fossa Riglos, y Muzzi 2013a y b), son contextos en los que los contratistas “puros” no han adquirido ni tanta relevancia productiva ni tanta presencia en el entramado social e institucional (no fundaron una asociación local de contratistas, no se constituyen en tanto interlocutores de otras instituciones, etc.). De allí el interés de comprender los modos en que la prestación de servicios se articula con la actividad productiva primaria directa y con las dinámicas de desarrollo territorial de los pueblos rurales. Veamos entonces qué peso tiene la prestación de servicios en el universo de los productores agropecuarios de ambos sitios:

#### **Tabla 4. Relación entre lugar de residencia y prestación de servicios**

Ver al final del documento

Un tercio de los productores de estas localidades (el 32,8%) presta al menos un servicio, lo cual deja ver que, si bien no es una estrategia de acumulación y reproducción marginal, tampoco se trata de una práctica ampliamente generalizada.

A su vez, si vamos más en detalle, vemos que este tercio de productores y prestadores de servicios no se distribuyen de modo homogéneo: en Junín, casi un 40% de los hogares productores son también prestadores de al menos un servicio, mientras que en San Justo, sólo un cuarto de la muestra conjuga ambas actividades. Esto sugiere que “la tradición productiva” de cada localidad es un elemento influyente ya que se trata claramente de servicios relativos a la agricultura (tradicionalmente realizada en Junín) y no a la ganadería (producción a la cual está más ligada San Justo). En efecto, como se puede observar en el siguiente cuadro, de los hogares productores (32.8%) que venden al menos un servicio, alrededor de un cuarto ofrece el de cosecha o el de siembra (25.3% y 23.1% respectivamente), un 13.4% el de fumigación y en mucha menor medida se ofrecen los servicios de labranzas y fertilización (un 5.9 % y 4.8% respectivamente):

**Tabla 5. Detalle de prestación de Servicios de los Hogares productores**  
Ver al final del documento

El servicio que se ofrece con mayor intensidad es el de cosecha. Esto probablemente se explique por dos cuestiones. Una es la estrategia de aquellos contratistas que se convirtieron en productores para “hacer rendir más” la maquinaria (los que “hicieron el camino inverso”). De modo complementario, el otro factor que ayudaría a entender la prevalencia del servicio de cosecha es que, siendo el equipamiento más costoso, es el más difícil de adquirir para los productores, por lo que recurren al mercado de prestatarios.

El otro servicio ofrecido que se registra con una fuerte presencia es el de siembra directa (SD). Este se explica razonablemente por la asociación que se dio *de hecho* entre dicha técnica y el actual “paquete cerrado” compuesto por la semilla transgénica de soja y el herbicida glifosato. Simétricamente, la baja oferta del servicio de labranza convencional obedece a que se trata de una modalidad de siembra prácticamente abandonada por los productores.

Por su parte, la escasa venta del servicio de fertilización puede referirse a dos tipos de situaciones: en primer lugar, como se trata de una fase que suele estar incluida en la SD, su demanda se vuelve técnicamente innecesaria<sup>6</sup>. El segundo tipo de argumentos ancla en cuestiones más de índole cultural que técnica: distintos perfiles de productores por diversas razones –que por una cuestión de espacio no podemos ahondar aquí- no fertilizan cuando, según los técnicos especializados, sí “deberían hacerlo” (Muzlera, 2009), contribuyendo con este comportamiento a la generalizada extracción global de nutrientes en suelos.

La prestación de los servicios de fumigación aparece con una frecuencia considerable, pero muy por detrás de la SD. Según lo declarado en las

---

<sup>6</sup> Las recomendaciones técnicas indican hacer un análisis de suelo antes de la implantación y –según los cultivos y los suelos- al menos uno más en ya implantado cultivo. A partir de los resultados que estos análisis arrojen, las precipitaciones previstas y el rinde estipulado como objetivo es el tipo y cantidad de fertilización post-implantación que debería llevarse a cabo.

entrevistas, muchos productores cuentan con sus propios equipos terrestres de fumigación, reduciendo la demanda sobre este servicio por parte de terceros.

Indaguemos ahora cómo influye el tipo de actividad del productor (recordando siempre que nuestra población de estudio son los hogares productores agropecuarios de San Justo y Junín) con la venta de servicios.

**Tabla 6. Relación entre actividad productiva y venta de servicios**

Ver al final del documento

En relación a la influencia que el tipo de actividad ejerce sobre los productores-prestadores, podemos afirmar que la prestación de servicios es una estrategia llevada adelante por los productores agrícolas y por los agrícola-ganaderos; quienes desarrollan *exclusivamente* la actividad ganadera no participan de manera significativa en el mercado de servicios.

Antes de resumir el semblante del productor-prestador que surge al tamizar los resultados de la encuesta INTERRA interroguemos la base en función del tipo de tenencia que este actor prioriza y también de la escala productiva que maneja. Si bien no parece haber una gran distinción en cuanto a la escala, la mayor cantidad de prestadores se da entre quienes ocupan los estratos intermedios. Entre los más pequeños probablemente incorporar un equipo de siembra, cosecha o fumigación sea demasiado costoso y entre los más grandes es probable que no sea una inversión tan atractiva al momento de sopesar el esfuerzo logístico y la demanda de trabajo que la prestación de servicios conlleva.

**Tabla 7. Superficie total trabajada y prestación de servicios**

Ver al final del documento

Cuando discriminamos por tipo de tenencia comienzan a observarse algunas especificidades:

**Tabla 8. Relación entre régimen de tenencia de la tierra y prestación de servicios**

Ver al final del documento

La estrategia de servicios es una opción llevada adelante por los tomadores o por quienes combinan tierra propia con tierra tomada (un 38.5% y un 48.5% de los casos respectivamente) más que por los que trabajan únicamente en tierra propia, quienes sólo en el 12,5% de los casos son también prestadores.

Exploremos ahora, por separada entre cada forma de tenencia, en qué medida la escala ayuda a explicar la venta o no de servicios agropecuarios.

**Tabla 9. Propiedad de la tierra y prestación de servicios**

Ver al final del documento

En primer lugar, se observa una mayor propensión a la venta de servicios cuando se trata de pequeños y medianos propietarios, mientras que los grandes propietarios no incursionan en esta alternativa.

Veamos qué sucede, respecto a la prestación de servicios entre quienes ceden parte de sus tierras, pero siguen siendo productores<sup>7</sup>:

**Tabla 10. Cesión de tierras y venta de servicios**

Ver tabla al final del documento

La restringida cantidad de casos de este cuadro (14 en total) hace imposible un tratamiento estadístico pero, al menos, y en consonancia con los datos cualitativos encontrados, sugiere que resultaría interesante seguir investigando esta relación.

Por último, entre quienes toman tierras en alquiler (115 encuestados) volvemos a encontrar la distribución general de la prestación de servicios como estrategia utilizada por todas las escalas de manera complementaria a la producción:

**Tabla 11. Superficie de Tierra Tomada y prestación de servicios**

Ver tabla al final del documento

Observemos, por último, la relación entre toma de tierras y prestación de servicios:

**Tabla 12. Relación entre prestación de servicios y toma de tierras**

Ver tabla al final del documento

Observamos la fuerte relación que existe entre la toma de campos y la prestación de servicios: entre los productores que toman campo el 45,2% prestan al menos algún tipo de servicio y, entre los productores prestadores, el 85.2% toma campo.

& En suma, con base a los elementos evocados hasta aquí, podemos caracterizar al productor-prestador de servicio como un sujeto que frecuentemente toma tierras para sumarlas a las ya trabajadas en propiedad y que se dedica a la producción agrícola (44.3%) o agrícola ganadera (54.1%). La prestación de servicios entre los productores ganaderos no es una estrategia desarrollada.

Ahora bien, ¿por qué un productor decide invertir en maquinaria excedente y salir a vender servicios agrícolas? Para explorar esta cuestión analizaremos los argumentos elaborados por los propios actores relevados durante una investigación cualitativa realizada entre 2009 y 2012 en la provincia de Buenos Aires (Muzlera, 2012) En primer lugar, en las entrevistas se hace referencia a la capacidad de trabajo del prestador de servicio y su relación con el costo de las maquinarias. Más allá de algunos esfuerzos del INTA y de algunos logros, la oferta disponible de maquinaria agrícola no ha sido pensada y desarrollada para la escala del productor promedio. De este modo, cuando adquieren una

---

<sup>7</sup> Recordemos que esta encuesta se realizó a hogares productores residentes en los sitios de estudio, quedando excluidos los propietarios que ceden toda su tierra en alquiler (o sea, que ya no son productores) y los productores que toman tierras, pero no son residentes.

cosechadora o una sembradora, su alto costo los lleva a implementar la estrategia de vender dicho servicio en explotaciones vecinas para poder amortizar la compra. La decisión acerca de si comprar o no maquinaria no siempre obedece a un razonamiento de tipo formal –racionalidad imputada a los agentes económicos en los modelos clásicos de análisis de toma de decisión- sino que en muchos casos los productores suelen adquirir maquinaria desde el momento en que ello es posible, más allá de si la ecuación costo/beneficio/rentabilidad de la inversión es económicamente viable. Los entrevistados acercan argumentos de tipo simbólicos–satisfacer el placer de “poseer” la maquinaria, o la “sensación de seguridad que da tener...” la sembradora o la cosechadora propia- informando de otros factores que debemos considerar a la hora de analizar las estrategias productivas puestas en juego<sup>8</sup>.

La segunda dimensión evocada por los entrevistados a la hora de inclinarse por la prestación de servicios es la posibilidad de acceder a la tierra. Por un lado, el recalentamiento del mercado de tierra –y particularmente en la región pampeana- hizo que, en las últimas décadas, la compra de campos no sea una inversión “productiva” atractiva. Si se considera el precio de la hectárea, calculamos que se necesitaría entre 20 y 30 años, a veces más, para recuperar la inversión<sup>9</sup>. Esta situación, en concomitancia con el hecho de que las extensiones de las tierras en alquiler más accesibles económicamente se ubican en las zonas de frontera agrícola, ha provocado que la producción en tierras de terceros se convierta en un negocio altamente competitivo, riesgoso y accesible a empresarios con capacidad de diversificar la producción en zonas geográficas distantes. Estas circunstancias –la imposibilidad de acceder a grandes extensiones concentradas en la zona de residencia- hacen que haya quienes deciden capitalizarse mediante la compra de maquinaria de última generación y con una alta performance respecto a los servicios tecnológicos (lo cual las vuelve más atractivas para los demandantes). De este modo, concentran sus esfuerzos y dedicación en competir en el mercado de la compra venta de servicios. En muchos casos, así comienza la especialización en el rubro servicios ya que las inversiones en maquinaria cada vez más compleja va llevando a priorizar esta actividad, estando cada vez más disponible para viajar durante semanas o meses a donde la demanda así lo indique.

---

<sup>8</sup> “Y siempre un fierro de más es una tranquilidad. Los forzás menos y si se rompe uno tenés otro” (productor y prestador del servicio, 2006) en Muzlera, José Chacareros del siglo XXI. Herencia, familia y trabajo en la pampa gringa. Imago Mundi; Buenos Aires; 2009.

<sup>9</sup> El cálculo es en base a la información publicada en la edición de enero de 2014 de la revista Margenes Agropecuarios. Sólo a modo de ejemplo un campo con buen aptitud agrícola en la zona de Balcarce, para la campaña 2013-2014 se alquiló entre U\$s 300 y U\$s 325 por hectárea. Ese mismo campo para la compra venta está tasado entre 6.500 U\$s y 7.000 U\$s. Los precios de compra-venta de la tierra han disminuido –según los precios de referencia presentados por la Margenes Agropecuarios alrededor de un 20% en el último año y casi otro tanto si nos remontamos un año más atrás. en Muzlera, José La modernidad tardía en el agro pampeano sujetos agrarios y estructura productiva. UNQ; Bernal; 2013.

El tercer factor que los entrevistados hacen intervenir en su trayectoria se refiere a “la oportunidad” económica y laboral que ofrecía el mercado de servicios dado el aumento creciente y sostenido de la demanda a partir de fines de los 90. Esta demanda alentó a muchos productores a tomar la decisión de invertir en maquinaria con mayor capacidad de servicio que la requerida por su propia producción, seguros de que habría un mercado “tomador” de servicios. El mismo impulso valió en el caso de los contratistas llamados “puros”<sup>10</sup>, quienes se especializaron en este segmento de actividad respondiendo a la exigencia de los grandes demandantes. Estos últimos exigieron empresas prestadoras “full time”, que ofrecieran servicios con altos estándares tecnológicos y cuyos empleados estuviesen “en regla”, con capacitaciones continuas, capaces de incorporar los últimos equipos y tecnologías. De este modo se constituyó un mercado de servicios a dos velocidades: uno a cargo de los productores-contratistas, que ofrecieron sus servicios a vecinos y productores locales, y otro mercado de empresas de servicios capaces de garantizar la realización de las labores en cualquier territorio, en lapsos muy breves, con calidad y eficiencia. Correlativamente, lo primeros tienden a tener una cartera variada de clientes generalmente pequeños y medianos, con quienes mantienen una relación cara-a-cara y comparten un horizonte de participación territorial, mientras que los segundos crecen de la mano de unos pocos demandantes, que son grandes o megaempresarios, con quienes no siempre interactúa de manera directa y casi nunca comparten el mismo anclaje territorial:

*“Los clientes cada vez te exigen más. Algunos piden lo que no tiene lógica. Antes podías hablar con el dueño del campo, pero ahora las estancias tienen un encargado que cumple órdenes de uno que está en Buenos Aires y vos sos el jamón del sandwich. Durante más de 25 años le trillaba a dos estancias por el sur [se refiere a la zona triguera del sudeste de la Provincia de Buenos Aires] 4.000 ó 5.000 hectáreas en total, era un laburo fijo. Ahora te exigen máquinas nuevas para darte el trabajo y encima cuando vas te meten 4 ó 5 contratistas para terminar lo antes posible. Así no amortizas nunca los equipos. (Contratista de cosecha, 62 años, 2 equipos de cosecha mediano-grandes, Santa Fe)*

Las relaciones de compra-venta de servicios entre vecinos, si bien están fuertemente mediadas por el dinero, están atravesadas simultáneamente por otras lógicas y valores:

*“(…) la maquina tienen más desgrane que la de los contratistas grandes, pero a Pepe lo conozco hace años, es un vecino y cuando lo necesito está y me hace los laburos que a un contratista de los grandes no le conviene. Entonces no corresponde que no lo llame cuando tengo algo que para él es un buen trabajo” (Explicación de un pequeño productor balcarceño de por qué contrata a un vecino que tiene una cosechadora “vieja” con tecnología “obsoleta”).*

---

<sup>10</sup> Según los últimos relevamientos disponibles para la Provincia de Buenos Aires (año 2002), los contratistas puros eran 5.069 y tenían a su cargo el 60% de la superficie cultivada, 15,4 millones de hectáreas. En Lódola, Agustín; Angeletti, Karina y Fossati, Román. Cuadernos de economía nro. 72. Estructura agraria y demandantes. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires; Buenos Aires; 2005.

¿Cómo se reflejan estas “motivaciones estructurales” en las particularidades de los empresarios de cada uno de los grupos?

### **Similitudes y diferencias con los prestadores de servicio “puros”**

En este apartado nos proponemos el ejercicio de comenzar a pensar similitudes y diferencias entre quienes hacen de la venta de servicios una actividad complementaria a la producción agrícola o agrícola-ganadera y quienes la asumen como su única tarea. Como veremos más adelante, entre estos últimos, es posible indicar dos grupos: los prestadores con un pasado de productor (generalmente de tipo chacarero) y aquellos que ingresaron al sector con esta actividad (sin un pasado chacarero).

Debido a limitaciones metodológicas, este ejercicio está más orientado a la elaboración de hipótesis de trabajo bien planteadas que al establecimiento de conclusiones firmes. Esta limitación deviene del modo en que fueron contruidos los datos para ambos grupos. Los de los productores-contratistas provienen, como dijimos, de la encuesta INTERRA (2011) mientras que los datos sobre contratistas puros han sido relevados cualitativamente en distintas localidades de la Región Pampeana<sup>11</sup> entre los años 2009 y 2012, y luego complementados con datos censales o de encuestas provinciales (indicado en cada oportunidad).

#### ***La dimensión familiar***

La dimensión familiar parece ser uno de los anclajes comunes entre ambos perfiles, aunque es posible relevar singularidades. En efecto, entre los prestadores-productores, el cuadro que sigue nos indica una relación moderada entre la mano de obra familiar masculina y la venta de servicios:

#### **Tabla 13. Mano de obra masculina y venta de servicio entre productores-prestadores**

Ver tabla al final del documento

Las estadísticas sugieren que la venta de servicios es posibilitada como estrategia alternativa cuando hay mano de obra disponible; sin embargo, no muestra una relación fuerte entre ambas variables ya que cuando hay 3 o más varones en edad de trabajar, la cantidad de productores que ofrecen servicios comienza a disminuir, en lugar de mantenerse o seguir aumentando. De este modo, se podría pensar que la estrategia de prestar servicios como opción laboral para los miembros del hogar es una entre otras posibles (alquilar campos, diversificar producciones, etc.).

Al focalizar ahora en el material de investigación relativo al grupo de prestadores “puros” relevamos que la presencia de hijos varones en edad de

---

<sup>11</sup> Partidos de: 9 de Julio, 25 de Mayo, Ayacucho, Azul, Balcarce, General Pueyrredón, Mechongué, Saavedra, Saladillo, Tapalqué, Tandil y Saavedra, en la provincia de Buenos Aires. Y San Jerónimo y San Vicente, en Santa Fe.

ingresar al mercado de trabajo es un argumento reiterado por nuestros interlocutores para dar sentido a la expansión de su empresa. Así, Martín Osterman, contratista puro de 78 años de edad, con dos hijos varones y dos hijas mujeres, nos decía: *“En un momento (1986) cuando los muchachos comenzaron a hacerse adolescentes vi que la explotación no iba a dar para mantener a las 3 familias y comenzamos con las máquinas.”*

Además de observar la exclusión de las mujeres como futuras familias a integrar en la unidad económica global (en caso de incluirlas, habrían sido cinco las familias a mantener), el interlocutor evidencia la opción de invertir en el mercado de servicios (las máquinas) como una solución al cuello de botella económico que se plantearía en el futuro.

Otro caso es el de Sebastián Martín, 54 años, contratista de cosecha, quien describe la geometría de su empresa en función de los miembros (varones) de su familia:

*“¿Y yo para qué quiero más? Con dos equipos, estoy hecho. Éste [haciendo referencia a un equipo de cosecha que se encontraba en el lugar de la entrevista] lo laburo yo y el otro, mi hermano y mi hijo. ¡Si compramos uno más, tenemos que contratar a un encargado y es un quilombo! Con esto vivimos bien ¿para qué más?”*

Seguramente las diferencias entre ambos perfiles respecto de la opción de incorporar a miembros de la familia a la actividad de prestación de servicios también se relaciona con otro factor importante: la escala trabajada.

### **Superficie trabajada**

La superficie trabajada al año por los productores-contratistas, aun considerando los cultivos propios, son menores a las que trabajan aquellos que sólo se dedican, con exclusividad, a la venta de servicios

#### **Tabla 14. Superficie anual trabajada por productores-contratistas (entre cultivos a cargo del productor y de terceros)**

Ver tabla al final del documento

De los productores que prestan servicios, quienes venden siembra directa en su mayoría lo hacen en grandes extensiones (el 47% trabajan entre 1.000 ha y 4.000 ha). Quienes prestan servicios de fumigación lo hacen en superficies más pequeñas (el 46% fumigan entre propias y ajenas entre 250 y 500 ha) y quienes prestan servicios de cosecha lo hacen, al igual que los prestadores de SD, en superficies medianas y grandes (el 30% en el rango que va de las 500 a las 1.000 ha y el 36% entre las 1.000 y las 4.000 ha).

Estas extensiones, en promedio, son bastante más pequeñas a las trabajadas por los contratistas puros ya que, entre quienes sólo venden servicios de maquinaria, en particular los de cosecha, rara vez trabajan menos de 3.500 hectáreas por máquina por año y casi el 65% de ellos tenía más de un equipo de trabajo. Estos datos de nuestros relevamientos de campo están en sintonía con los presentados por Lódola, Fossati y Angeletti para el año 2002 (Lódola y Fossati, 2003) en la provincia de Buenos Aires. Casi una década

anterior a los nuestros, estos autores mostraban que de los contratistas puros, 36% trabajan entre 1.000 y 4.000 hectáreas al año y 21% más de 4.000.

### ***La antigüedad de las maquinarias***

El segundo rasgo diferenciador se refiere al tipo de maquinaria que cada uno de estos actores dispone. Según la encuesta INTERRA, de los productores-prestadores que vendían servicios de cosecha, el 49% poseía máquinas de más de 5 años de antigüedad. Los prestadores puros intentan, en su gran mayoría, cambiar la máquina entre los 3 y los 5 años:

*“(...) Difícil que veas cosecheros con máquinas de más de 5 años y si se puede ya con 3 la cambias. Los productores te piden lo último, al pedo, pero lo último y si no lo tenés te reemplazan por otro.*

*También en esto los del sudeste son los más jodidos”* (Contratista de cosecha, 2 equipos de cosecha, Santa Fe, 2010)

Como es de esperar, los riesgos que “decida” tomar cada perfil de prestador (puros o pluriactivos) al momento de adquirir una máquina suelen ser diferentes: como señalamos, la “exigencia” respecto de la modernidad y prestaciones de las máquinas por parte de los demandantes, aunque la consideren “innecesaria y exagerada”, no puede ser desoída por quienes sólo venden servicios, viéndose forzados a adquirir equipos más nuevos y con mayor capacidad de trabajo por más que constaten que el resultado del servicio no es muy distinto; para los que complementan la prestación de servicios con la producción directa, esta exigencia puede ser relativizada y ello se traduce en la mayor antigüedad de los equipos con los que prestan servicios estos productores. De los productores que vendían servicios de cosecha, el 74% ofrecían servicios con máquinas cuya antigüedad era mayor a 5 años (el 10%, menos de 3 años y el 36% de menos de 5).

Sin embargo, observamos que, entre los contratistas puros que tuvieron un pasado como productor chacarero, también influye el tipo y monto de crédito que deciden tomar para renovar sus maquinarias. En estos casos, suelen tomar créditos que representen poco riesgo en función del capital total de la empresa. Por su parte, entre aquellos contratistas sin un pasado chacarero, la toma de crédito suele ser concebida, con más facilidad, como una herramienta permanente para capitalizarse.

### ***La organización de la empresa***

Entre los contratistas puros sin pasado chacarero se exponen argumentos relativos las necesidades empresariales y las políticas de expansión:

*Entrevistado: Nosotros, para llegar a tener lo que tenemos, vivimos siempre endeudados, sino, no se puede. Mirá, para que te des una idea: estamos pagando entre \$ 50.000 y \$ 60.000 por mes a los bancos por los distintos créditos. [...]*

*Entrevistador: ¿Y la posibilidad de comprar campo?*

*Entrevistado: [...] terminar comprando un campito es el objetivo final de todos los que trabajamos en el agro, pero no se puede. Es muy caro y más allá de que los fierros se oxiden, si los trabajás rinden más.*

(...) *Entrevistado: Ella es socia y puede opinar, pero como que mucho, mucho, no sabe. En general, la mayor parte de las decisiones las tomo yo y, tal vez un poco, con la ayuda de mi hermano. Marta se queda más en lo administrativo, ahí ella es bárbara, sabe mucho, nos organiza todo... sin ella esto sería un quilombo.*

*Entrevistador: ¿Por qué llamar a tu hermana mujer, y que vivía en Buenos Aires cuando podrías haber contratado a otro contador?*

*Entrevistado: Pero mi hermana es de la familia y eso es otra cosa. Ella se esfuerza por encontrarle la vuelta para pagar menos cosas y todo eso. Un contador de afuera nos haría gastar más plata. Y siempre sería de afuera (Claudio Raimondi, 25 de Mayo, provincia de Buenos Aires, abril de 2009).*

*Entrevistado: Yo tengo bastante coraje [...] A mí me gusta ir comprando. Cuando Hugo [administrador y cara visible del pool] viene y me dice: “Roberto, tengo para hacer tal o cual trabajo, ¿vos te animás?”, yo siempre le digo que sí y compro la herramienta.*

*Entrevistador: ¿Cómo hacés? Tenés que pedir crédito, ¿no?*

*Entrevistado: Y sí. A veces a la agencia, a veces el banco, pero siempre con crédito (25 de Mayo, provincia de Buenos Aires, octubre de 2008).*

Un caso interesante para observar el rol del pasado chacarero en el desarrollo de modalidades en la prestación de servicios es el que encontramos en una empresa donde los socios titulares son dos hermanos, uno con pasado chacarero. Juan Martín (hermano mayor, 55 años) hijo de Don Rally (productor del sudoeste santafecino), a causa de su “*pasión por los fierros*”, en 1996 se convirtió en contratista de cosecha. Emprendió la actividad con un socio del cual se separó 5 años después, en 2001. Paralelamente, desde el 2009, cuando su padre se retiró de la actividad (88 años) optó por seguir trabajando en sus campos. Su hermano menor, Ignacio, nunca trabajó con el padre. Estudió de contador y una vez recibido se radicó en la ciudad de Santa Fe. Se casó con una odontóloga y trabajó en una oficina estatal hasta el año 2000, cuando se acogió a un retiro voluntario por el cual cobró U\$s 35.000. La esposa puso un consultorio en un pueblo de 7.500 habitantes, cercano a donde él se crió, y en 2009 cerró el consultorio en Santa Fe. Con los U\$s 35.000, Ignacio primero puso un *feed lot* en 6 hectáreas del campo del padre, y lo conservó hasta que -por el precio de la hacienda- ya no resultó rentable. Cuando Juan Martín, en el 2001 se separó del socio, Ignacio le propuso armar una sociedad.

Entrevistados ambos con 6 meses de diferencia<sup>12</sup>, sus miradas sobre la empresa compartida difieren significativamente. Mientras que Juan Martín nos explicaba que “*ya estoy hecho*” y que “*más máquinas es más quilombo*” porque “*No es que no me guste la gaita, pero no me gustan los quilombos y vivir siempre debiendo*”, por su parte, Ignacio apuntaba a seguir creciendo: “Los clientes los salís a buscar y cuando más o menos encontrás un equilibrio, tratás

---

<sup>12</sup> Diciembre de 2008 y julio de 2009.

de pedir un crédito y comprar una máquina nueva, para no quedarte. No es que me guste vivir endeudado, pero es la única manera.” Su preocupación pasaba más por encontrar mano de obra calificada para salir a manejar más maquinaria y permitir así el crecimiento de la empresa, que por gerenciar con eficiencia la que ya tenían.

Las diferencias señaladas entre los diferentes perfiles socio-productivos pueden deberse al menos a dos cuestiones. La primera de tipo metodológico. En la encuesta INTERRA en todos los casos se relevó la cantidad de miembros masculinos (y femeninos) del hogar y sus edades. De este modo se puede realizar el cálculo que relaciona la mano de obra potencial del hogar con la venta de servicios. En el caso de los trabajos cualitativos a contratistas puros de múltiples localidades pampeanas no siempre se consideró la mano de obra del hogar en edad de trabajar y que no lo hacían en la empresa de venta de servicios. Sin embargo, heurísticamente, el contrapunto realizado ofrece una pista interesante para profundizar la caracterización de ambos perfiles. La segunda cuestión para explicar esta diferencia tiene que ver con la idea avanzada en algunos trabajos sobre las familias agropecuarias (Muzlera, 2009 y Urcola, 2012) según la cual, en el caso de los hijos de productores-prestadores, la posibilidad de buscar horizontes de realización profesional-laboral-personal en actividades autónomas respecto de sus padres los llevaría a desvincularse de la empresa familiar.

### **Reflexiones finales**

La combinación de venta de servicios y producción de bienes *commodities* es una estrategia generalizada en el conjunto de los hogares agropecuarios pampeanos. En las dos agrocidades donde se llevó a cabo el relevamiento, el 32.8% de los hogares agropecuarios presta algún tipo de servicio de maquinarias. Esta característica es más común en la zona de Junin (38.4%), una localidad “tradicionalmente” agrícola que en la zona de San Justo (24.3%), una localidad “tradicionalmente ganadera”.

La lógica de la venta de servicios es funcional al modelo de “agricultura combo” o “agricultura de paquete” donde los procesos productivos tienden a ser homogéneos y pensados para escalas superlativas. Esto explica, en parte, que los servicios más vendidos por productores-prestadores sean los de cosecha (25.3%) y los de siembra directa (23.1%). Servicios que se brindan con maquinarias que han incrementado mucho su tecnificación y su capacidad de trabajo. Las cosechadoras son las máquinas más costosas y la soja y el maíz tienen “menor urgencia” en ser cosechados que sembrados. Así, para un productor, es más fácil y más necesario invertir en un equipo de siembra (moderno, eficiente y con alta capacidad de trabajo) que en una cosechadora con estas características. Dada las diferencias de rinde que supone trabajar aplicando estas tecnologías la demanda es alta, haciendo suponer que quienes las ofrecen encontrarán compradores. El otro elemento explicativo para comprender la implementación repetida de esta estrategia (producir y prestar servicios) es que quienes adquieren una máquina con capacidad excedente, con la cual sale a vender servicios, suelen ser demandantes de otra labor. El 62.3% de los productores prestadores es también demandante de algún otro

servicio. Sólo el 24% de los hogares agropecuarios encuestados no son prestadores ni demandantes y el 71.5% del total de los productores encuestados demanda algún servicio.

Estas explicaciones desde una perspectiva más macro no invalidan otras que obedecen a las características de los actores como ser el tipo de actividad productiva y los vínculos intra e inter empresariales que construyen.

A diferencia de quienes sólo prestan servicios (que pueden cubrir grandes distancias o trabajar cerca del hogar) estos prestadores-productores no son nómades. La venta de servicios es local. Los lazos vecinales y de parentesco son claves para entender estos intercambios en los que lo profesional se yuxtapone con otras dimensiones. Comerciar con un vecino o un pariente suele encerrar cierta lógica de mutualización. Los pagos pueden llegar a diferirse, las exigencias en cuanto a tiempos y calidades a flexibilizarse y las obligaciones de reciprocidad a aumentar.

*“Este tractor es de Pedrito. La máquina es nuestra. (...) Y es así, uno le presta una herramienta, el tractor, yo lo contrato para que me coseche.... Entre vecinos nos ayudamos” (Productor 69 años, Buenos Aires, 2014)*

En estos sujetos la venta de servicios es una estrategia complementaria a la producción. Prestan servicios con maquinaria que adquieren para utilizarla en su explotación o con un doble propósito (satisfacer necesidades propias y vender servicios). Esto explicaría por qué los productores ganaderos no venden servicios de maquinaria agrícola.

El contrapunto (ya que no la comparación) realizado con los prestadores puros nos permitió observar algunas características propias de cada perfil profesional: por un lado, las escalas tienden a ser más grandes en el caso de los prestadores puros que en los productores-prestadores; asimismo, la dimensión territorial parece ser más importante en los últimos -ya que los clientes suelen ser vecinos o parientes- que en los primeros -siendo generalmente los demandantes pools de siembra o grandes empresas agrícolas. Junto con estas particularidades, ambos sujetos socioprofesionales comparten ciertos rasgos, como el límite de la familia (hermanos varones o padre e hijos varones) para la expansión de la empresa o la presión del mercado de servicios y de la innovación tecnológica, aunque cada uno responde con rangos de autonomía diferentes. Por último, los modos en que las relaciones reales o virtuales y los conflictos y solidaridades se establecen entre estos grupos son preguntas que aún no podemos responder y que consideramos trascendentes para seguir profundizando en la comprensión de estos sujetos.

## **Bibliografía**

Agüero, R. O.; Rivarola, A.; Maldonado, R. A. (2007) Caracterización del contratismo de servicios en un sector de la pampa cordobesa: las localidades de Alcira Gigena y Berrotarán. Presentación de resultados preliminares de investigación. [En línea] *Mundo Agrario*, 7. Disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/>

Azcuy Ameghino, Eduardo (2009). El papel del contratismo de servicios de maquinaria en la caracterización socioeconómica de las pequeñas explotaciones agropecuarias en *Realidad Económica* Nro 244, 16 de mayo al 30 de junio de 2009.

Baumeister, Eduardo (1980). Estructura agraria ocupacional y cambio tecnológico en la región maicera. La figura del contratista de máquinas en *Documento de Trabajo N° 10*, Buenos Aires. CEIL.

Craviotti, Clara (2002). Pampas family farms and technological change: strategies and perspectives towards genetically modified crops and no-tillage systems. en *IJSAF* Vol. 10 *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*.

De Martinelli, Guillermo (2008). Pools de siembra y contratistas de labores. Nuevos y viejos actores sociales en la expansión productiva pampeana reciente. en Balsa, J., Mateo, G. y Ospital, M. (Comp.), *Pasado y Presente en el Agro Argentino*, Buenos Aires, Luminere.

Devoto, Rubén (1989). Contratistas de servicio y contratistas de producción en la visión de los años 80. en *Temas de investigación* Nro. 39. Febrero de 1989, INTA Estación experimental regional agropecuaria Pergamino.

Forni, Florear y Tort, María Isabel (1991) De chacareros a “farmers contratistas” en *Serie documentos de trabajo* Nro. 25, septiembre, CEIL.

Giordano, A.; González, C.; Ros, M.A. y Sione, W. (2002) Los productores graníferos de Luján: contratismo y localización. Trabajo presentado en el *IV Coloquio sobre transformaciones territoriales: “Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: perspectivas desde el desarrollo regional y local”* en Montevideo-Uruguay. Agosto, 2002

Hernández, Valeria e Intaschi, Daniel (2011). Caleidoscopio socio-productivo en la pampa contemporánea: agricultura familiar y nuevas formas de organización productiva. en Natalia LÓPEZ CASTRO y Guido PRIVIDERA (compiladores) *Repensar la agricultura familiar. Elementos para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. (pp. 223-248). Editorial Ciccus: Buenos Aires.

Hernández, Valeria, Fossa Riglos, María Florencia y Muzzi, María Eugenia (2013a). Agrociudades pampeanas: usos del territorio en Carla Gras y Valeria Hernández (Coordinadoras). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. (pp. 123-150). Buenos aires: Biblos.

Hernández, Valeria, Fossa Riglos, María Florencia y Muzzi, María Eugenia (2013b). Figuras socioprodutivas de la ruralidad globalizada en Carla Gras y Valeria Hernández (Coordinadoras). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. (151-170). Buenos aires: Biblos.

Intaschi, Daniel (2010). Transformaciones territoriales en el partido de San Cayetano (Provincia de Buenos Aires). Su influencia sobre las estrategias empleadas por los productores agropecuarios familiares para mantenerse en la actividad. Maestría, Maestría PLIDER "Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural", Laboratorio AGRITERRIS, INTA, Proyecto INTERRA, dir.: Hernández V., 1-30 p.

Leysa, Simón; Regolini, y Granato, María Florencia (2013). El sector de la maquinaria agrícola de la provincia de Córdoba. Ponencia en las *VIII Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.

Llovet, Ignacio (1991) *Contratismo y agricultura en Barsky*, Osvaldo (Editor) *El desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, INDEC, INTA e IICA.

Lódola, Agustín y Fossati, Román (2003). Servicios Agropecuarios y contratistas en la provincia de Buenos Aires. Régimen de tenencia de la tierra, productividad y demanda de servicios agropecuarios. En: *XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Mendoza.

Lódola, Agustín; Angeletti, Karina y Fossati, Román (2005). *Cuadernos de economía nro. 72. Estructura agraria y demandantes*. Buenos Aires, ministerio de economía de la provincia de buenos aires.

Muzlera, José (2009). *Chacareros del siglo XXI. Herencia, familia y trabajo en la pampa gringa*. Buenos Aires, Imago Mundi.

Muzlera, José (2012). Saber es poder. La influencia de la mano de obra calificada en las estrategias de capitalización de los contratistas de cosecha de la región pampeana en *Documentos de trabajo del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Estudios Agrarios*. Nro. 37 (pp. 53-68). Buenos Aires. Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires.

Muzlera, José (2013). *La modernidad tardía en el agro pampeano sujetos agrarios y estructura productiva*. Bernal, UNQ.

Peretti, Pedro (2013). *Chacareros, soja y gobernabilidad. Del Grito de Alcorta a la Resolución 125*. Buenos Aires, Ciccus.

Rosati, Germán (2013). Patrones espaciales de expansión de la frontera agrícola: la soja en la Argentina (1987-1988 2009-2010) en Carla Gras y Valera Hernández (Coordinadoras). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. (pp. 97-122). Buenos Aires: Biblos.

Tort, María Isabel (1983) *Los contratistas de maquinaria agrícola: una modalidad de organización económica del trabajo agrícola en la pampa húmeda*. CEIL documento de trabajo nro. 11, Buenos Aires.

Urcola, Marcos (2012). Orientación vocacional universitaria de los hijos e hijas de productores agropecuarios en el sur de Santa Fe en *Estudios Rurales*, Vol 1, Nro 2. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/928/1250>

Tabla 1. Tipo de productor según zona de residencia

Localidad	Tipo de Productor				Total
	Agrícola	Ganadero	Agrícola-ganadero	Otro	
Junín	42,0%	1,8%	55,4%	,9%	100,0%
San Justo	36,5%	16,2%	40,5%	6,8%	100,0%
<b>Total</b>	39,8%	7,5%	49,5%	3,2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

Tabla 2. Hogares agropecuarios y tipo de tenencia de la tierra

Tipo de tenencia	Porcentaje
Toda la tierra en propiedad	38,7 %
Toda la tierra tomada (Arrendamiento, aparcería, etc)	14,0 %
Combinación de las formas anteriores.	45,2 %
Otro	2,2 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

Tabla 3. Relación entre tipo de tenencia y actividad productiva

	Tipo de Productor				
	Agrícola	Ganadero	Agrícola-ganadero	Otro	
Propietario	41,7%	18,1%	36,1%	4,2%	100,0%
Tomador	50,0%	3,8%	46,2%		100,0%
Mixto	35,7%		63,1%	1,2%	100,0%
<b>Total</b>	39,8%	7,5%	49,5%	3,2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

Tabla 4. Relación entre lugar de residencia y prestación de servicios

		Prestador de Servicios		Total
		Prestador <sup>13</sup>	No prestador	
Localidad	Junin	38.4%	61.6%	100,0%
	San Justo	24.3%	75.7%	100,0%
Total		32.8%	67.2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

Tabla 5. Detalle de prestación de Servicios de los Hogares productores

Servicio prestado:	Cosechad ora	Siembra Directa	Fumigaci ón	Labranza	Fertilizac ión	Clasifica dora	Picadora
	25,3	23,1	13,4	5,9	4,8	0	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

Tablar 6. Relación entre actividad productiva y venta de servicios

	Al men os uno	Cosec ha	Siembr a- Direct a	Fumigaci ón	Labran za	Fertilizac ión	Clasificad ora	Picado ra
<b>Agrícola</b>	<b>36.5</b> %	29.7%	25.7%	9.5%	8.1%	4.8 %	0.0%	0.0%
<b>Ganadero</b>	<b>0.0</b> %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Agrícola- Ganadero</b>	<b>35.9</b> %	26.1%	26.1%	19.6	5.4%	4.8%	0.0%	0.0%
<b>Otro</b>	<b>16.7</b>	16.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

<sup>13</sup> Prestador de al menos un servicio de maquinaria.

	%							
<b>Total</b>	<b>32.8</b> %	<b>25.3%</b>	<b>23.1%</b>	<b>13.4%</b>	<b>5.9%</b>	<b>4.8 %</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

**Tabla 7. Superficie total trabajada y prestación de servicios**

		Prestador (si/no) de Servicios		Total
		No prestador	Prestador <sup>14</sup>	
<b>Superficie Trabajada</b>	<b>Hasta 100 ha</b>	73,3%	26,7%	100,0%
	<b>101 a 200 ha</b>	64,7%	35,3%	100,0%
	<b>201 a 500 ha</b>	62,5%	37,5%	100,0%
	<b>500 a 1.000 ha</b>	70,3%	29,7%	100,0%
	<b>Más de 1.000 ha</b>	63,6%	36,4%	100,0%
<b>Total</b>		67,2%	32,8%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

**Tabla 8. Relación entre régimen de tenencia de la tierra y prestación de servicios**

	Prestador o No prestador de Servicios de maquinaria		Total
	No prestador	Prestador de (al menos) algún servicio de maquinaria	
<b>Propietario</b>	87,5%	12,5%	100,0%
<b>Tomador</b>	61,5%	38,5%	100,0%
<b>Mixto</b>	51,2%	48,8%	100,0%
<b>Total</b>	67,2%	32,8%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

<sup>14</sup> Prestador de al menos un servicio de maquinaria.

Tabla 9. Propiedad de la tierra y prestación de servicios

		Prestador (si/no) de Servicios		Total
		No prestador	Prestador <sup>15</sup>	
Superficie Total Ha Propias	Hasta 100 ha	67,3%	32,7%	100,0%
	101 ha - 200 ha	59,5%	40,5%	100,0%
	201 ha - 500 ha	66,7%	33,3%	100,0%
	501 ha - 1.000 ha	78,9%	21,1%	100,0%
	Más de 1.000 ha	100,0%		100,0%
<b>Total</b>		67,9%	32,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

Tabla 10. Cesión de tierras y venta de servicios

		Prestador o No prestador de Servicios de maquinaria		Total
		No prestador	Prestador de (al menos) algún servicio de maquinaria	
Sup. Tot. Ha Cedidas	0 ha - 100 ha	90,0%	10,0%	100,0%
	101 ha - 200 ha	66,7%	33,3%	100,0%
	201 ha - 500 ha	100,0%		100,0%
	<b>Total</b>	85,7%	14,3%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

<sup>15</sup> Prestador de al menos un servicio de maquinaria.

**Tabla 11. Superficie de Tierra Tomada y prestación de servicios**

	Prestador (si/no) de Servicios		Total
	No prestador	Prestador <sup>16</sup> r	
<b>0 ha - 100 ha</b>	54,3%	45,7%	100,0%
<b>101 ha - 200 ha</b>	45,5%	54,5%	100,0%
<b>201 ha - 500 ha</b>	54,5%	45,5%	100,0%
<b>501 ha - 1.000 ha</b>	76,9%	23,1%	100,0%
<b>Más de 1.000 ha</b>	50,0%	50,0%	100,0%
<b>Total</b>	54,8%	45,2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

**Tabla 12. Relación entre prestación de servicios y toma de tierras**

	¿Tomadores de campo?		Total
	Sí	No	
Prestador o No prestador de Servicios de maquinaria	50,4%	49,6%	100,0 %
No prestador de Servicios de maquinaria	54,8%	87,3%	67,2%
Prestador de (al menos) servicio de (al algún de Prestador o No de prestador de	85,2%	14,8%	100,0 %

<sup>16</sup> Prestador de al menos un servicio de maquinaria.

	maquinaria	Servicios de maquinaria	de			
		% dentro de	de			
		¿Tomadores de campo?	de	45,2%	12,7%	32,8%
Total		% dentro de	de			
		Prestador o No prestador de Servicios de maquinaria	de	61,8%	38,2%	100,0%
		% dentro de	de			
		¿Tomadores de campo?	de	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

**Tabla 13. Mano de obra masculina y venta de servicio entre productores-prestadores**

	Prestador o No prestador de Servicios de maquinaria		Total	
	No prestador	Prestador de (al menos) algún servicio de maquinaria		
Nro de parientes varones del jefe de hogar de entre 18 y 70 años	0	75,0%	25,0%	100,0%
	1	73,7%	26,3%	100,0%
	2	58,3%	41,7%	100,0%
	3 y más	64,0%	36,0%	100,0%
<b>Total</b>		67,2%	32,8%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

**Tabla 14. Superficie anual trabajada por productores-contratistas (entre cultivos a cargo del productor y de terceros)**

<b>Superficie</b>	<b>SD</b>	<b>Fumigación</b>	<b>Cosecha</b>
<b>Menos 250 ha</b>	0,0%	27,3%	6,4%
<b>250 a 500 ha</b>	14,0%	45,5%	19,1%
<b>500,01 a 1000.00</b>	30,2%	21,2%	29,8%
<b>1000.01 a 4000.00</b>	46,5%	6,1%	36,2%
<b>más de 4000</b>	9,3%	0,0%	8,5%
<b>Total</b>	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta INTERRA.

## Género y gobierno local en la provincia de San Juan

Jorge O. Arredondo<sup>1</sup>  
Carmen Sánchez Blanco<sup>2</sup>  
Guadalupe Agüero Heredia<sup>3</sup>  
Sergio Vera<sup>4</sup>

### Resumen

Tomando como enfoque de construcción teórica y normativa los Derechos Humanos, la equidad de género debe asumirse como un valor universal. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera a la equidad de género un elemento esencial dentro del paradigma del Desarrollo Humano.

Así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama los derechos y libertades de las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición; la Constitución de la República Argentina dice en su Art. 16.- "La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas."

Estas dos sencillas premisas que conforman el orden social, político y económico en el que coexistimos, son la base de nuestro comportamiento cultural, pero nuestro sistema liberal occidental contempla en teoría estas salvedades debido a las reiteradas luchas que las mujeres y los hombres de pensamiento más progresista han dado en llamar la lucha por la igualdad de género. Esto quiere decir que en la práctica real, siguen existiendo las diferencias, y que muchas de ellas parten de ancestrales principios de conformación de lo social.

La preocupación gubernamental por consolidar políticas de estado que ubican al empleo en el centro del desarrollo social y el crecimiento económico y la aspiración de lograr más y mejor trabajo para todos, trabajo decente tal como propone la Organización Internacional del Trabajo, constituyen un marco propicio para trabajar en contra de cualquier segregación y discriminación.

En todo el mundo, tanto las mujeres como los hombres trabajan. Sin embargo, las funciones que desempeñan las mujeres son socialmente invisibles (se toman menos en cuenta, se habla mucho menos de ellas, se dan por hecho), ya que tienden a ser de una naturaleza más informal. Adicionalmente, los hombres ocupan la mayoría de las posiciones de poder y de toma de decisiones en la esfera pública, dando lugar a que las decisiones y

---

<sup>1</sup> [jorge.Arredondo@uv.es](mailto:jorge.Arredondo@uv.es)

<sup>2</sup> [carmelaa85@gmail.com](mailto:carmelaa85@gmail.com)

<sup>3</sup> [agueroheredia@gmail.com](mailto:agueroheredia@gmail.com)

<sup>4</sup> [vera\\_estudiojuridico@hotmail.com](mailto:vera_estudiojuridico@hotmail.com)

políticas tiendan a reflejar las necesidades y preferencias de los hombres, no de las mujeres.

En los países en desarrollo además, la economía formal ocupa solo a una cantidad reducida de trabajadores, y es allí donde se encuentran una mayor cantidad de mujeres con trabajos informales o domésticos los cuales continúan sin ser valorados en términos de contribución a la economía formal y a la sociedad en general.

En lo que al empleo público en Argentina respecta, existen diferentes realidades dependiendo del aspecto que se analice. En lo que concierne a las cifras totales de mujeres y varones ocupados en las instituciones públicas, sean estas, municipales, provinciales o nacionales, es decir, la composición por sexo de la planta de trabajadores y trabajadoras, se observa una prevalencia de mujeres sobre los hombres en los cargos medios, administrativos y de servicios, así como en los organismos cuya función pública está destinada a la educación, la salud y los servicios sociales. Los cargos directivos de mayor jerarquía y altos funcionarios son ocupados en mayor porcentaje por varones, así como aquellos cuyas funciones han sido cultural y socialmente definidas como “masculinas”.

No es diferente la situación de la mujer como empleada pública en los gobiernos locales.

En este trabajo se analiza la evolución del empleo desde el punto de vista del género en el ámbito del Municipio de la Capital de San Juan. Para lo que se ha realizado un estudio cuantitativo mediante el cual se describen la cantidad de trabajadores y trabajadoras, así como su concentración dependiendo de la función que ejercen, en una serie temporal que comienza en el año 2005 y finaliza en el año 2014.

Los resultados obtenidos pueden ser equiparables a la realidad del resto del sector público, a lo que hay que sumarle que no solo en el municipio tomado como caso de estudio, si no en el resto del mapa municipal de la provincia de San Juan, los trabajadores carecen en la mayor parte de los casos de profesionalización y/o formación específica para el cargo que ocupan o las funciones que llevan a cabo. Los municipios sufren algunas debilidades institucionales históricas que afectan directamente a la calidad del empleo, como la elevada dependencia del ejecutivo provincial, la falta de recursos propios y el elevado porcentaje del gasto que debe ser destinado a salarios.

Si de remuneración monetaria hablamos, puede afirmarse que no existe diferencia posible entre géneros cuando del mismo cargo, función, categoría, etc. se refiere, ya que en el sistema público es legalmente inviable dicha diferenciación.

Es así que las políticas de empleo que los municipios pueden ejercer son también débiles, y mucho más si la orientación de estas está puesta en la equidad de género, una tendencia de las políticas públicas de dimensiones amplias y con prioridades variables.

El desafío pendiente es el de recorrer la distancia entre las normas y su aplicación para asegurar el ejercicio de los derechos consagrados.

## Desarrollo

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo en Argentina ha sido de características altamente dinámicas durante toda su historia. En la construcción social de la Nación Argentina ha tenido una indudable y fundamental presencia. Para la experta en estudios de género y políticas públicas, Dora Barrancos, *“las mujeres fueron precursoras del Estado benefactor. Cuando éste maduró plenamente, hacia 1950 en la Argentina, pudo verse que la larga participación de las mujeres en la agitación o en la contención, aportó modelos, tópicos y asuntos fundamentales para la acción del Estado, ya fuera porque generaron leyes de protección, a las mujeres, a los niños, a los trabajadores, o porque comprometieran una manifiesta amplitud en el campo de la educación, de la salud y de la previsión.”*<sup>5</sup>

Pensar en políticas públicas que contemplen la perspectiva de género en lo que a empleo se refiere, supone dejar de lado las estrategias empleadas para descongestionar el acceso al mercado de trabajo. Estas políticas estaban diseñadas para, por ejemplo los “jefes de hogar”, contemplados así tradicionalmente solo los varones, y ponían trabas a la llegada al mercado de trabajo de mujeres y jóvenes, equilibrando las realidades sociales, económicas, culturales, etc. de personas jóvenes a las que se les alargaba el período obligatorio de educación y a las mujeres, destinadas así a las actividades de cuidado no remuneradas. Si bien el argumento con respecto a los jóvenes afirmaba la necesidad de la formación académica para la inserción de estos en mejores condiciones en el mercado de trabajo, también es cierto que en la mayor parte de los casos no se acompañaban estas medidas con la promoción del acceso específico para los jóvenes<sup>6</sup>.

El caso de las mujeres es absolutamente diferente. Si pensamos en cifras globales, podemos decir que en la región las mujeres representan el 40% de la PEA, en Argentina la cifra es similar para el cuarto trimestre del año 2014<sup>7</sup> y no difiere mucho para el Gran San Juan. A esto hay que añadirle que las cifras nos devuelven una realidad común a la región, tanto en el país como en el núcleo urbano de mayor concentración de población de la provincia de San Juan. Las mujeres representan más del 30% de las jefaturas de hogar lo que supone que el mayor ingreso que reciben esos hogares proviene del trabajo de las mujeres. El porcentaje de hogares biparentales es pues de casi un 70% y el rol del jefe de hogar, tomado como varón, está acompañado salarialmente por la mujer que se ha incorporado al mercado laboral de manera masiva. Es así que el empleo femenino es un dato importante en el aporte que hacen las mujeres para solventar los gastos de las familias y por ende la reducción de la pobreza.

En el lapso de las últimas dos décadas, la población en Argentina se ha feminizado dado que las mujeres representan el 51.29% del total de habitantes y el 52,4% si se considera a la población urbana femenina en edad de trabajar<sup>7</sup>. Esta proporción se reproduce a lo ancho y a lo largo del país con excepción de la región patagónica y algunas zonas del noreste argentino en donde la presencia de hombres es levemente mayor que el de las mujeres. En

<sup>5</sup> D. Barrancos: Directora del Instituto Interdisciplinarios de Estudios de Género (Argentina)

<sup>6</sup> Abramo, Laís. Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo: experiencias y desafíos. Revista de Trabajo. Julio – diciembre de 2005. Buenos Aires. Argentina

<sup>7</sup> EPH. 4° Trimestre año 2014. INDEC

San Juan, el 49,2% de la población son mujeres, pero en cuanto a las mujeres en edad de trabajar, la cifra asciende al 51%.

Sin embargo, las mujeres no se incorporan en las mismas condiciones al mercado de trabajo que los hombres. Culturalmente a las mujeres se les ha asignado la responsabilidad del trabajo reproductivo, mientras que los varones se ocupan del trabajo productivo. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares muestran que el 70% de la población de 18 años y más, del Gran San Juan realiza tareas no remuneradas en el hogar (tareas reproductivas), sin embargo en todas estas actividades, tanto en participación como en intensidad del trabajo doméstico, se observa un claro predominio femenino. En lo referente a las mujeres, la tasa de participación en el trabajo doméstico no remunerado es casi el 90%, y se observa como las mujeres ocupan 3 horas más que los hombres diariamente a estas tareas.

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013/91, en la que se establece la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, se dinamizaron programas de empleo que fueron vistos como complemento del modelo económico vigente. La población objetivo, tal como prevé la norma, sumaba a desocupados, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis. Esta función la cumplieron todos los programas de empleo transitorio tanto en propósitos como objetivo, al igual que el resto de las acciones de la Secretaría de Empleo y Formación, tuvieron monitoreo y seguimiento. En el caso de los programas TRABAJAR y en el PLAN JEFAS y JEFES de HOGAR -que rompe con los criterios de focalización para transformarse –por su extensión- en un programa de prestación universal.

A partir de 1993 y hasta 1995, el Ministerio de Trabajo, implementó programas de carácter transitorio y de inserción directa, intensivos en mano de obra y destinados a desarrollar obras de infraestructura económica y de interés social. Sin embargo, las dificultades que desde entonces se agudizaron y se pusieron de manifiesto con los indicadores de desempleo, hicieron que se multiplicaran las acciones para crear empleo público ya que la situación evidenciaba algo más que fallas de mercado. Así, desde 1995 y hasta el 2002, según los datos disponibles, al menos se brindó a 1.700.000 personas la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo transitorio. Por el carácter de estos programas, algunos de ellos fueron ejecutados en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social -SDS-, tales como el PROAS y el PRENO.

En cuanto al programa *Trabajar*, con iguales objetivos que los anteriores, tuvo tres ediciones, que se extendían entre 3 y 6 meses. Los beneficiarios recibían ayuda económica mensual no remunerativa de hasta \$ 200 de acuerdo a la cantidad de horas de trabajo, seguro de responsabilidad civil, a cargo del Fondo Nacional de Empleo y cobertura de salud a cargo del organismo responsable de la contratación. El denominado *Servicios Comunitarios*, estaba dirigido a quienes siendo desocupados tenían trayectoria laboral y promocionaba la incorporación de mujeres desocupadas, al plantear como requisito para la presentación de los proyectos, que el **80% de los beneficiarios sean mujeres, preferentemente jefas de hogar**. En cuanto a la duración, era breve por definición, y la prestación económica para el beneficiario es igual que para el Trabajar.

En la práctica estos puestos transitorios de baja remuneración y poca estabilidad supusieron la posibilidad de inserción real de trabajadores y

trabajadoras sobre todo en el sector público y en mayor medida en los estados subnacionales, donde los cargos transitorios fueron ocupados por mujeres en situación de alta vulnerabilidad muchas de ellas con formación escasa para el empleo pero realizando tareas equiparables a los trabajadores de planta de la institución o repartición pública municipal. Los Programas de *Desarrollo del Empleo Local* tuvieron como particularidad la acotación a estos ámbitos más pequeños, para su ejecución se convino con los municipios quienes asumían tanto el pago de la ayuda económica no remunerativa, como del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud de los/as beneficiarios/as.

En el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional se crea en el año 2002 el Plan Jefes y Jefas de Hogar, que supuso la reducción en año 2003 de la tasa de desocupación en 4 puntos, y se constituyó como el programa de mayor cobertura del país en materia de reducción del desempleo. Como en el caso de los programas anteriores fue el Estado el que mayor número de trabajadores y trabajadoras desocupados absorbió y en mayor medida en los gobiernos locales.

Con el repunte de la actividad económica y el crecimiento de la demanda en el mercado de trabajo, los programas de contención fueron reduciendo su presencia. Muchos de los cargos ocupados por los beneficiarios de dichos programas en el sector público se convirtieron en contrataciones y pases a planta permanente. Los Programas de Capacitación permanente para el empleo público llegaron a cubrir la brecha de formación entre estos trabajadores no calificados y los nuevos trabajadores que podrían ocupar cargos en la administración pública llegados en la segunda década del 2000 con mayor formación.

### **Algunas de las características de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo**

Existen algunos conceptos fundamentales para realizar la caracterización de los mercados de trabajo desde la perspectiva de género. La segregación, según Wainerman (1996) parte de un hecho empírico. El mismo se verifica cuando mujeres y varones, con el mismo nivel educativo, trabajan en sectores económicos diferentes (segregación horizontal); o cuando coinciden en un mismo sector y ocupan posiciones distintas, las mujeres las más bajas, los varones las más altas, (segregación vertical). En tanto que el concepto discriminación hace referencia explícita a la disparidad de remuneraciones entre individuos que no puede explicarse ni por diferencias en sus productividades individuales, ni por sus posiciones en la estructura de las ocupaciones. Para Becker (1957) hay discriminación cuando se otorgan “tasas salariales diferentes para dos grupos con idéntica productividad”.

Las mujeres que acceden al mercado de trabajo no lo hacen en igualdad de condiciones que los varones. No ocupan puestos directivos de forma equitativa y no perciben los mismos salarios que los varones por el mismo trabajo. Las responsabilidades familiares y actividades domésticas propias del trabajo reproductivo determinan y condicionan esta inserción laboral. El concepto de “trabajo” se asocia a una actividad remunerada realizada fuera del hogar, en

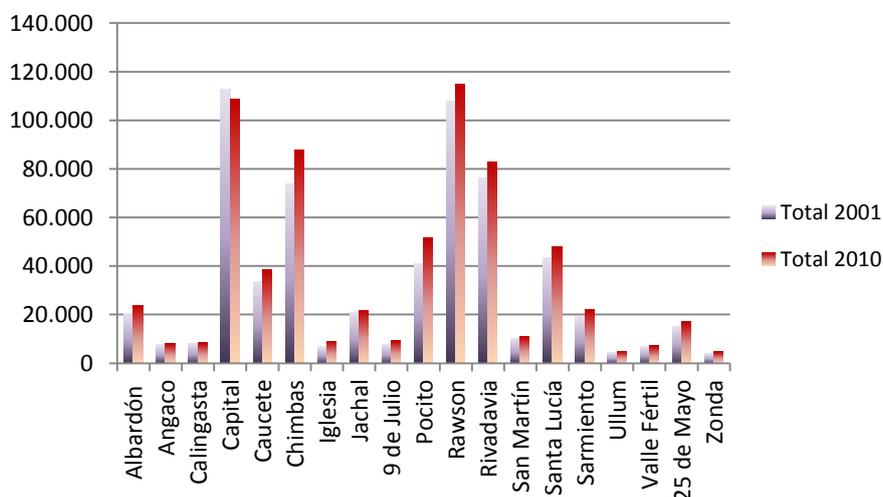
contraposición con las actividades domésticas no remuneradas que han quedado desvalorizadas y relegadas a un plano inferior.

En el mercado de trabajo las ocupaciones en las que mayoritariamente se desempeñan las mujeres se asocian al rol tradicional de “ama de casa”. Por eso se ocupan en puestos asociados al cuidado tales como los de enfermeras, maestras, empleadas domésticas, niñeras, cuidado de enfermos y mayores, etc.

Para poder analizar algunos de estos conceptos en el universo seleccionado, es importante comenzar a contextualizarlo, lo que supone comenzar con la distribución de la población en la provincia y visualizar las características del empleo relacionadas con el género.

## Población en la Provincia de San Juan

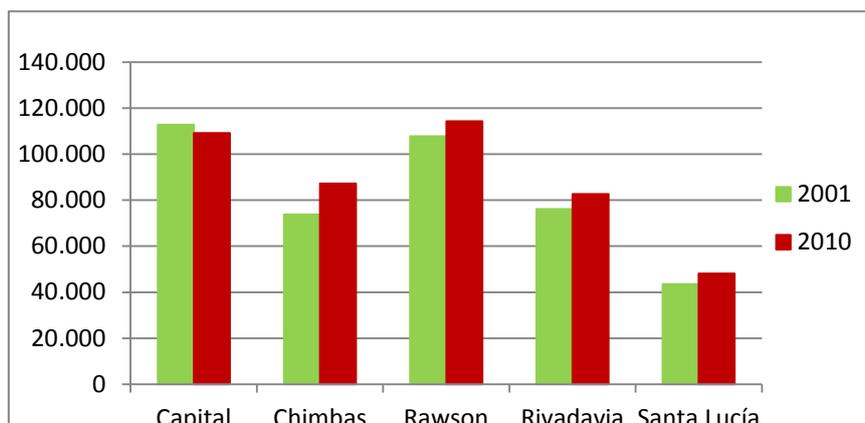
### 1. Población Total por departamento



**Fuente:** Elaboración propia en base al CENSO 2001 y CENSO 2010

Como vemos en el gráfico, la población de San Juan se concentra en el Gran San Juan, formado por los departamentos de Capital, Rawson, Chimbas, Santa Lucía y Rivadavia. Todos ellos han crecido, a excepción de Capital en el que ha decrecido la población, por diferentes causas: uno por el envejecimiento de la población existente, segundo por la naturaleza del departamento que se ha convertido en centro comercial, financiero y gubernamental; expulsando a los residentes o inhibiendo a nuevos a instalarse; y como tercer motivo podemos decir que el Plan Federal de Viviendas ha erradicado todas las villas de la Capital, trasladando a su población a barrios situados en la zona periférica del Gran San Juan.

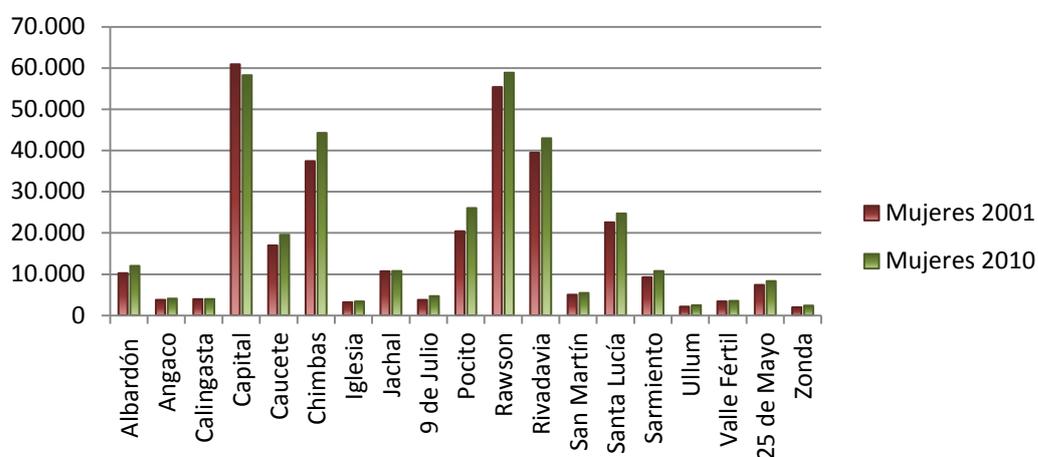
## 2. Variación de la población en el Gran San Juan



**Fuente:** Elaboración propia en base al CENSO 2001 y CENSO 2010

Por el contrario, además del cordón que rodea a la Capital, han crecido significativamente zonas como Pocito y Albardón. Un nuevo auge en la construcción de espacios residenciales en zonas semi – rurales, dirigidas a familias jóvenes de clase media, ha hecho posible este proceso.

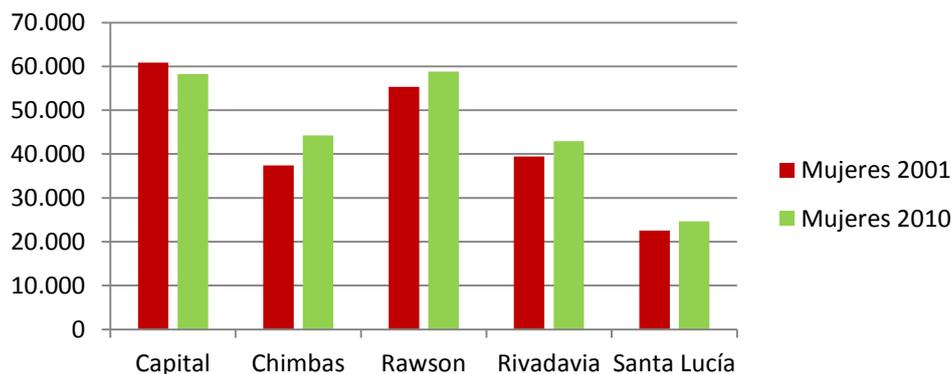
## 3. Población Mujeres 2001 – 2010



**Fuente:** Elaboración propia en base al CENSO 2001 y CENSO 2010

De la misma forma que la población total, ha evolucionado el crecimiento de mujeres y varones, con la salvedad de que en el Departamento de Iglesia aparece un número muy elevado de varones censados en el año 2010, cuya explicación es sencilla: los censados son aquellos que se encuentran en el lugar de realización del censo en el día indicado, y en el Departamento de Iglesia se han censado a casi 2.000 varones que se encontraban en los diferentes campamentos mineros. Hay que decir que no es posible verificar si son o no residentes del departamento o incluso de la provincia.

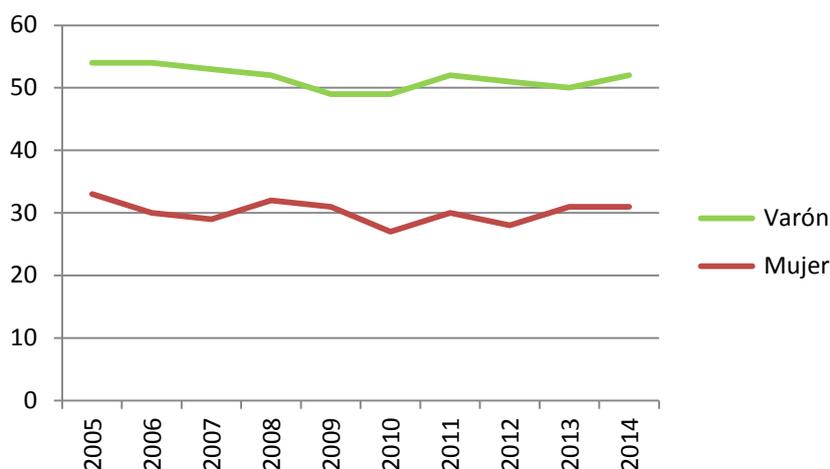
#### 4. Variación de la población de mujeres en el Gran San Juan



**Fuente:** Elaboración propia en base al CENSO 2001 y CENSO 2010

Puede verse como la distribución de las mujeres en el Gran San Juan ha seguido la misma lógica que la población total, y las mujeres han crecido en el total de cada departamento a excepción del único en el que ha decrecido, la Capital.

#### 5. Tasa de actividad



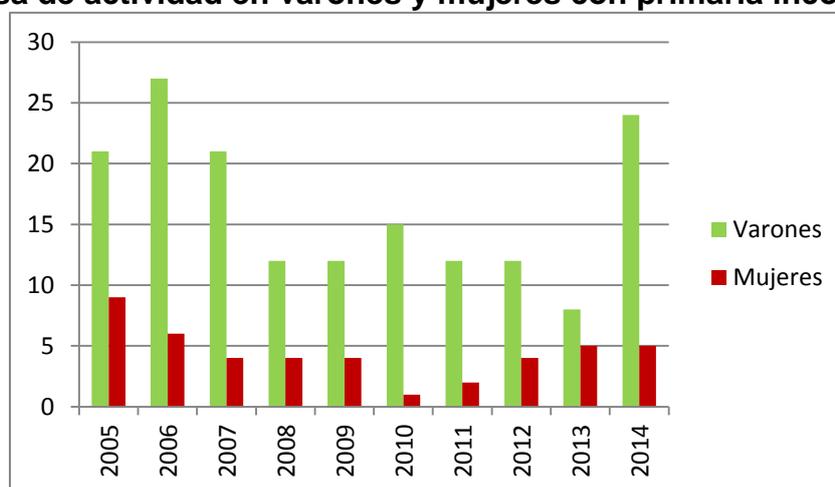
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la EPH. 4º trimestre de cada año. INDEC

La tasa de actividad indica qué parte de la población se encuentra participando activamente en el mercado de trabajo y permite separar a la población en dos subconjuntos: la población activa y la población inactiva. Se trata de un indicador de la oferta de trabajo (expresada en número de personas activas) por habitante, que sintetiza un vasto conjunto de conductas y estructuras socio-económicas. A lo largo del tiempo, la evolución de esta tasa para una misma región depende de factores tan diversos como la estructura económica y demográfica, los hábitos culturales, el nivel de imposición y la estructura tributaria, el modo de adquisición de calificaciones laborales, el nivel de riqueza y su distribución, la duración y el número de jornadas de trabajo, el ingreso esperado del empleo para distinto tipo de calificaciones, el costo de

búsqueda de empleo, la organización de los mercados y las normas que regulan el mercado de trabajo.

A lo largo del desarrollo económico suelen desenvolverse acontecimientos que afectan la tasa de actividad de diferente manera. La urbanización, la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la especialización productiva, la reducción en la duración en la jornada de trabajo, la creación de empleos flexibles o de tiempo parcial, la creciente conformación de mercados consolidados y el abatimiento de la tasa de mortalidad infantil tienden a generar un alza secular en la tasa de actividad. Por el contrario, la implantación de seguros sociales por muerte y sobrevivencia, la reducción en la tasa de fertilidad, el aumento en la esperanza de vida, el incremento de la duración del ciclo educativo y de escolaridad y la tendencia a la rigidez en los contratos de trabajo, tienden a actuar en sentido inverso. A su vez, la coyuntura económica, con su influencia sobre los ingresos del trabajo y sobre las expectativas, actúa de múltiples formas sobre estas tendencias de largo plazo.

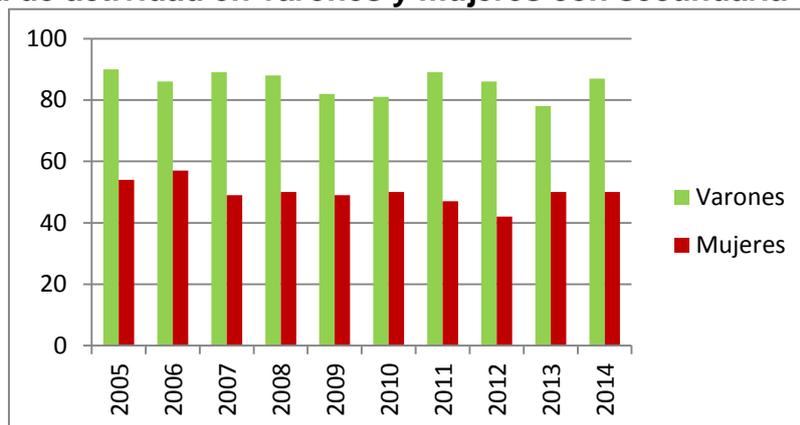
## 6. Tasa de actividad en varones y mujeres con primaria incompleta



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la EPH. 4º trimestre de cada año. INDEC

Para poder realizar una lectura de la tasa de actividad del Gran San Juan, es interesante pensar en las cifras elaboradas a partir de la EPH diferenciadas por sexo y formación académica. De esta forma puede verse como para todos los años de la serie del gráfico los varones con formación académica de primario incompleto son hasta 3 y 4 veces mayores que la de mujeres.

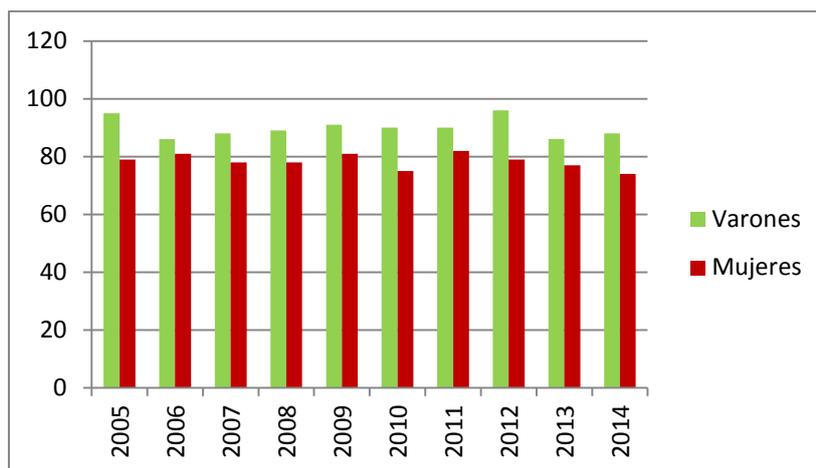
### 7. Tasa de actividad en varones y mujeres con secundaria completa



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la EPH. 4º trimestre de cada año. INDEC

Para los mismos períodos, la tasa de actividad en la población con secundaria completa por sexo, nos muestra como los varones duplican en la mayor parte de los años a las mujeres con este nivel educativo.

### 8. Tasa de actividad en varones y mujeres con universitario completo

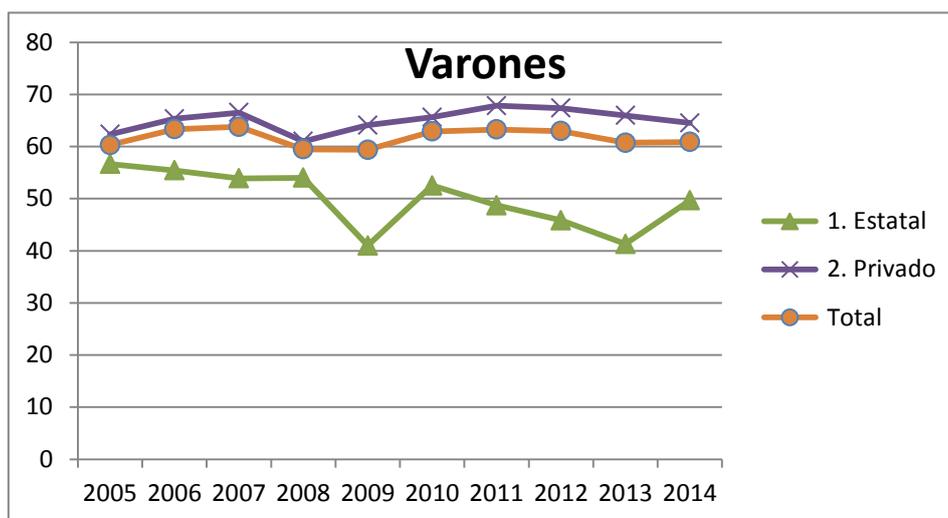


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la EPH. 4º trimestre de cada año. INDEC

En cuanto a los datos que surgen de la lectura de varones y mujeres con universitario completo, puede verse que los hombres supera a las mujeres en su formación académica pero que la diferencia no es significativa, a diferencia de lo que veíamos en la formación más baja que se muestra en el gráfico n° 6.

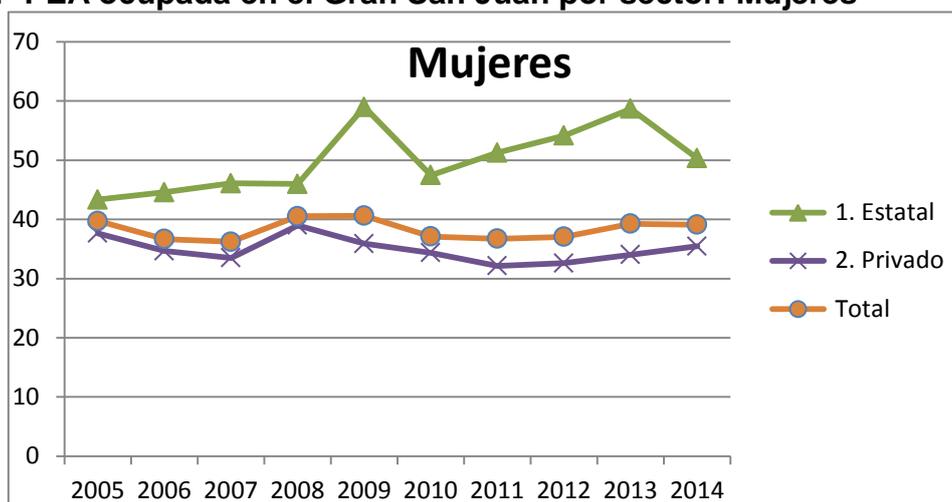
Otro dato importante de analizar es la PEA ocupada por sector en el mismo conglomerado del Gran San Juan y para el mismo período.

### 9. PEA ocupada en el Gran San Juan por sector: Varones



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH. 4º trimestre de cada año. INDEC

### 10. PEA ocupada en el Gran San Juan por sector: Mujeres



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH. 4º trimestre de cada año. INDEC

Las mujeres se ocupan en mayor porcentaje en el sector público en comparación con la ocupación de los hombres que es mayoritariamente del sector privado. Es notable como el crecimiento de la ocupación de varones en el sector privada a partir del 2008 provoca fluctuaciones a la baja en el sector público. Sin embargo la leve caída del empleo privado e varones en el año 2011 se acompaña también por una caída del empleo público, siendo el único sector que crece en el 2013 y 2014. Para las mujeres el dato es diferente, la caída de la PEA ocupada en mujeres en el año 2008 en el sector privado, continua con el crecimiento en el sector público en el 2009, pero la caída es mayor en los dos sectores y si bien se recupera el sector público en el 2013, vuelve a caer y no recupera en el mismo porcentaje en el sector privado en el año 2014.

Si analizamos los datos por Actividad principal y no solo por sector vemos que: Para el 4º trimestre del año 2014, el 7% del total de la PEA ocupada se

encuentra en la rama de Actividades de los hogares, de ésta, el 98% son mujeres. El 1% de la actividad total se centra en servicios financieros y de seguros, es acá donde el 81% de la actividad la realizan la mujeres. En cuanto a la enseñanza que supone un 9% del total de la actividad en el Gran San Juan, el 80% son mujeres. Otra de las actividades con mayor feminización y que persiste en el tiempo es aquella dedicada a la salud humana y los servicios sociales, donde se desempeñan las mujeres en un 65%. Seguidas en porcentaje de mujeres empleadas se encuentran actividades como el alojamiento y los servicios de comidas con un 51% de mujeres, las actividades profesionales, científicas y técnicas con un 50% (hay que hacer una salvedad en este punto, ya que esta actividad solo supone el 1% sobre el total de la PEA activa) y como cifra que se repite en todos los estudios de este tipo, la actividad donde se engloban el resto de los servicios es mayoritariamente femenina, con un 58% de mujeres activas.

Población Ocupada - Rama de Actividad de la ocupación principal (CAES 1.0)	Sexo					
	Varón	Mujer	Total	Varones %	Mujeres %	% Sobre el total
1. A - Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3094	825	3919	79	21	2
2. B - Explotación de minas y canteras	2368	-	2368	100	0	1
3. C - Industria manufacturera	19758	4896	24654	80	20	12
4. D - Suministro de electricidad, gas, vapor y aire	324	-	324	100	0	0
5. E - Suministro de agua: alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	719	-	719	100	0	0
6. F - Construcción	24820	595	25415	98	2	13
7. G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	18892	14962	33854	56	44	17
8. H - Transporte y almacenamiento	7912	-	7912	100	0	4
9. I - Alojamiento y servicios de comida	3231	3411	6642	49	51	3
10. J - Información y comunicación	1163	410	1573	74	26	1
11. K - Actividades financieras y de seguros	332	1388	1720	19	81	1
13. M - Actividades profesionales, científicas y técnicas	2522	2516	5038	50	50	3
14. N - Actividades administrativas y servicios de apoyo	4677	877	5554	84	16	3
15. O - Administración pública y defensa; planes de seguro social	17709	7776	25485	69	31	13
16. P - Enseñanza	3783	14859	18642	20	80	9
17. Q - Salud humana y servicios sociales	4452	8151	12603	35	65	6
18. R - Artes, entretenimiento y recreación	2233	798	3031	74	26	2
19. S - Otras actividades de servicios	2147	3023	5170	42	58	3

## 9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales

20. T - Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios	324	13116	13440	2	98	7
Total	120460	77603	198063	61	39	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH. 4º trimestre de 2014. INDEC

## Empleo y género en el Municipio de la Ciudad de San Juan

El Municipio de la Ciudad de San Juan conforma la capital de la provincia. Se encuentra situado en el centro geográfico de la misma y desde su centro se ha desarrollado el núcleo urbano y poblacional más importante de todo el territorio. Concentra la mayor parte de la actividad financiera y de servicios privados y públicos, así como la mayor parte de la actividad comercial minorista.

Si bien como ya hemos visto es el único municipio que ha perdido población, sigue siendo el primero en cantidad total de habitantes, y diariamente alberga a casi el triple de su población residente. Es por esto que la estructura de un Estado subnacional de estas características requiere de mecanismos de acción que prevén estas situaciones de concentración de población y uso masivo de servicios y espacios públicos.

La cantidad de población influye directamente en la cantidad de servicios que se demandan. Es evidente que tanto en los espacios públicos como domiciliarios, el volumen de residuos determina una mayor o menor demanda de servicios de limpieza, recogida de residuos domiciliarios y mantenimiento de áreas verdes.

Los servicios esenciales prestados por municipios históricamente tienen fundamentalmente que ver con la limpieza tanto de las vías públicas, como de los paseos y los parques; el alumbrado público y la recogida de residuos domiciliarios. Pero las características de estos servicios varían notablemente de uno a otro municipio.

En el caso de la Ciudad de San Juan, el volumen y la complejidad de los residuos ha hecho necesario un servicio que contempla camiones compactadores de novedosa tecnología y contenedores herméticos que son removidos diariamente, así como contenedores para la selección de residuos por tipo; el servicio de recolección de residuos es permanente y con llegada a todo el territorio municipal.

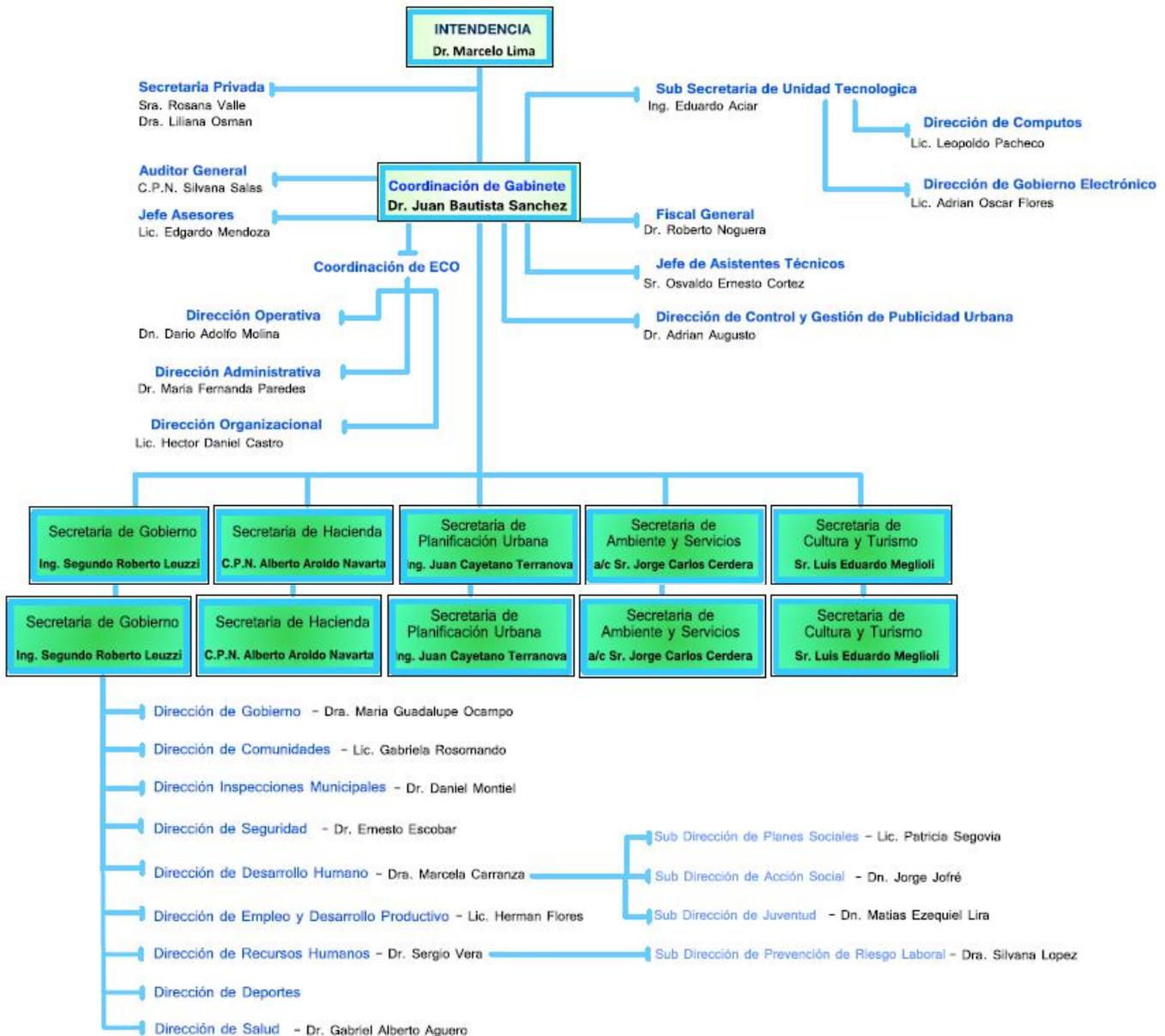
La centralidad que puede observarse en la estructura del estado nacional, se refleja de manera casi exacta en la estructura provincial, lo que hace que la distancia de los municipios al centro, es decir, a la Capital, reduzca la posibilidad de desarrollo de infraestructuras y tecnología en las zonas periféricas. Este dato es un limitante a la hora de la prestación de servicios como los que se proveen en los Centros Tecnológicos o el WiFi libre en las plazas departamentales fuera de la Capital.

La dependencia casi absoluta de los ingresos provenientes de otras esferas del Estado como los gobiernos provinciales o cualquiera sea su modalidad en los diferentes países, y desde luego de las transferencias de los estados nacionales, hacen muy compleja y casi paradójica, la realidad de los estados subnacionales que se ven motivados al cambio y sin embargo no logran aún la plena potestad sobre sus potencialidades económicas y financieras.

## Autoridades por dependencia y función del Municipio de la Ciudad de San Juan

El Municipio de la Ciudad de San Juan, si bien tiene una complejidad mayor en cuanto a su estructura debido a los requerimientos de servicios que debe prestar, tiene una estructura similar al resto de gestión y un poder legislativo formado por los legisladores de las diferentes fuerzas.

Si vemos la distribución de los cargos funcionariales y medios podemos elaborar alguna reflexión sobre la visión de género desde la que venimos reflexionando.



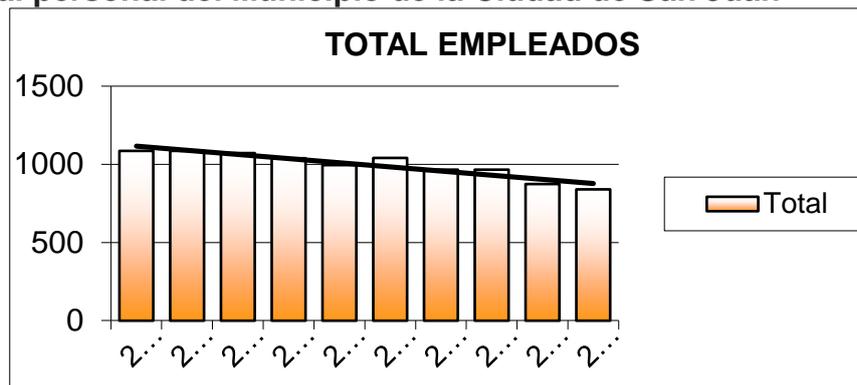
Todas las Secretarías están en manos de varones, de las 9 direcciones dependientes de la Secretaría de Gobierno, solo 3 son ocupadas por mujeres; mientras en la Secretaría de Hacienda, las direcciones se reparten al 50%; en Planificación Urbana (actividad tradicionalmente masculina) todos los cargos son ocupados por varones; en cuanto a la Secretaría de Ambiente y Servicios de 11 cargos solo 2 están ocupados por mujeres, y corresponden a actividades

relacionadas con lo femenino, la comunicación y el cuidado del ambiente; y por último, la Secretaría de Cultura y Turismo donde las mujeres ocupan el 90% de los cargos de gestión.

### Personal empleado en el Municipio de la Ciudad de San Juan

Se ha elaborado una serie temporal que comienza en el año 2005 y termina en el 2014, donde se han tomado el total de empleados registrados en la Municipalidad de la Ciudad de San Juan a diciembre de cada año.

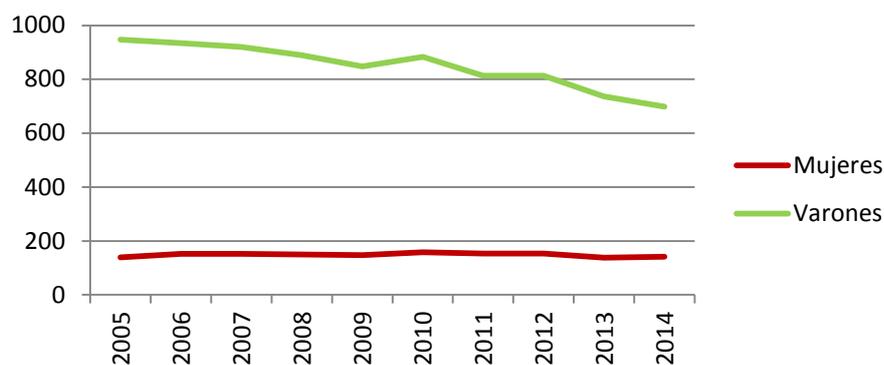
#### 11. Total personal del Municipio de la Ciudad de San Juan



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el Municipio de la Ciudad de San Juan

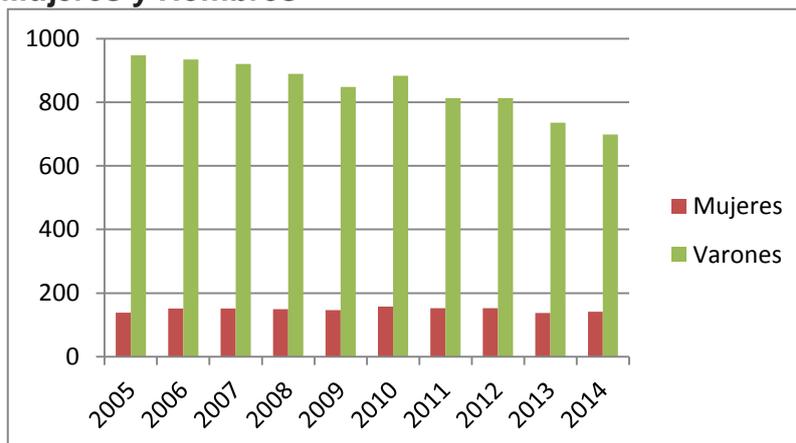
La serie muestra como a excepción del año 2010, la cantidad total de empleados ha caído en un 22% desde el año 2005, siendo la caída más pronunciada la producida en el año 2014.

#### 12. Total Mujeres y Hombres empleados



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el Municipio de la Ciudad de San Juan

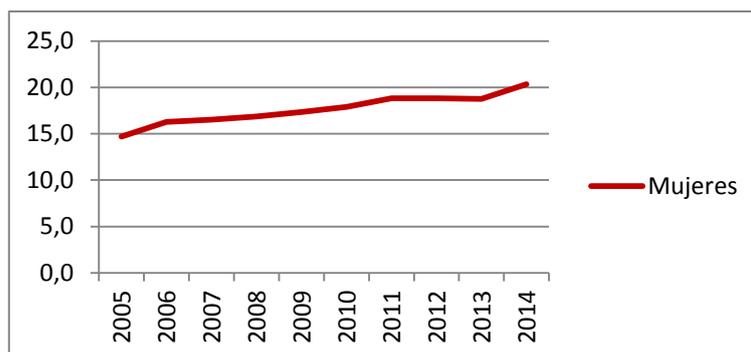
### 13. Total Mujeres y Hombres



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos aportados por el Municipio de la Ciudad de San Juan

Puede apreciarse como el número de mujeres es notablemente menor que el de hombres en toda la serie, suponiendo en su punto máximo solo el 20% del total del empleo masculino. Si bien no ha sufrido grandes variaciones si ha crecido en casi 6 puntos desde el año 2005 y hasta el año 2014.

### 14. Porcentaje de feminización del empleo en el Municipio de la Ciudad de San Juan



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos aportados por el Municipio de la Ciudad de San Juan

### Brechas de género en el mercado de trabajo

La Segregación horizontal o “paredes de cristal” se refiere a la segmentación de la participación de mujeres y hombres en los sectores de actividad económica y ramas de la estructura productiva con menores niveles salariales, es decir, la relativa feminización/masculinización de ciertos ámbitos del mercado de trabajo. Las mujeres se concentran en los sectores de comercio y de servicios y tareas de cuidado y los varones en la industria y el transporte, algo que hemos visto reflejado en las cifras que recogen las Encuestas de Población y Hogares estudiadas.

La Segregación vertical o “techo de cristal” hace referencia a la dificultad de las mujeres de acceder a puestos jerárquicos y de mayor responsabilidad y remuneración.

Aún en los casos que las mujeres acceden a puestos jerárquicos, en general son gerencias con menores remuneraciones como por ejemplo Administración, Recursos Humanos, a diferencia de los hombres que suelen ocupar las

gerencias Financieras, de Ventas y Productivas, mejor remuneradas en el ámbito privado.

Sin embargo vemos como esta situación se reproduce en el ámbito público, donde el número de funcionarias mujeres es ínfimo en la lectura que hemos realizado del organigrama de la Municipalidad de la Ciudad de San Juan, y donde las mujeres solo aparecen en los cargos medios en actividades tradicionalmente femeninas: secretarías y administrativas, finanzas y servicios sociales.

En cuanto a la brecha salarial se reconoce que habitualmente en el mercado de trabajo se paga menos a las mujeres que a los varones por hacer el mismo trabajo o un trabajo distinto pero de igual valor. Además la discriminación sexual en relación a los salarios genera que cuanto más “femenina” sea la ocupación menor es el salario para hombres y mujeres. Incluso teniendo en cuenta factores como la educación y la experiencia. Otro aspecto que influye en los salarios tanto de varones como de mujeres es el tiempo de trabajo remunerado. Las mujeres, por sus responsabilidades familiares, sobre todo en los sectores de bajos recursos donde el trabajo está más flexibilizado y menos protegido, trabajan menos horas que los varones lo que repercute en su ingreso. La brecha salarial no puede existir en el sector público ante un mismo cargo y una misma función, las regulaciones llevadas a cabo por el Estado han hecho imposible esta situación, pero las mujeres no acceden en la misma proporción que los varones a los cargos de mayor remuneración.

Los municipios se han transformado en un actor central desde el punto de vista de la promoción de estrategias de desarrollo integral. Sin embargo, esta cuestión no siempre es posible de realizarse si tenemos en cuenta las limitaciones con las que los municipios se encuentran, y es el caso claramente de la provincia de San Juan.

Limitada la acción de los municipios a la gestión de ciertos servicios públicos locales, de manera particular en ámbitos como la inversión de infraestructura o los proyectos de equipamiento local, estos quedan fuera de algunas de las decisiones en materia de políticas públicas que son fundamentales para el logro de objetivos de igualdad de género en materia de empleo. Las políticas de acceso al empleo público municipal no reconocen una posible discriminación positiva para facilitar la inserción de las mujeres en la carrera pública, de igual manera los espacios políticos de disputa del poder son aún claramente masculinos, a lo que hay que añadir e incluso enfatizar que las políticas de empleo público, o el acceso a la carrera son muy débiles en el ámbito municipal y están cargadas de clientelismo y poco tienen que ver con la capacidad o la formación de posibles postulantes femeninas.

## Los vigiladores y sus condiciones de trabajo en la ciudad de Santa Fe<sup>1</sup>

Paulina Natalia Claussen<sup>2</sup>

### Introducción

A mediados de la década de los 70, consecuencia de la fuerte crisis que experimento el modo de producción capitalista, se instauraron, tanto en los países industrializados como en los países periféricos, diversas formas de flexibilidad laboral, entre las cuales la precarización del trabajo, la subcontratación y la tercerización, ocuparon un lugar central. El fenómeno específico de la subcontratación, ha dado lugar al surgimiento de dos grandes vertientes contrapuestas, por un lado la denominada "optimista" que considera que las cadenas de subcontratación constituyen una vía para el desarrollo nacional y el crecimiento económico y la otra denominada "pesimista" para la cual la subcontratación trae consigo precarización de las condiciones de trabajo.

Por medio del presente trabajo, pretendemos abordar el fenómeno de la subcontratación desde un sector específico: las empresas de seguridad privada.

Si bien en Argentina las primeras empresas de seguridad privada se remontan a la década de los 60, este sector se mantuvo hasta finales de los 80 como una actividad marginal, pasando a experimentar en los 90 un crecimiento exponencial, no solo en lo que respecta a la cantidad de empresas existentes, sino también en lo referido al volumen de mano de obra contratado. Para la década del 90, no solo se observaba un crecimiento exponencial del sector, sino que incluso podía verse como el mismo aumentaba a la par que las tasas de desempleo crecían. Tal como señalan Beccaria y Lorenc Valcarce:

El sector empleaba alrededor de 50.000 trabajadores en 1995 y casi 88.000 en 2004. Y esto se produce en un marco de desempleo creciente: si a lo largo de los noventa la evolución de la tasa de desempleo evidencio comportamientos estrictamente ascendentes (7% en 1992, 16% en 1997 y 23% en 2002), significando que un número creciente de personas no lograba encontrar una ocupación, por su parte el volumen de empleo de la seguridad privada mostro un desarrollo contrario, empleando aproximadamente 40.000 en 1992, 60.000 en 1997 y 90.000 en 2002 (Beccaria y Lorenc Valcarce, 2006:56)

Los estudios realizados sobre seguridad privada se han concentrado en tratar de analizar las causas del origen y posterior expansión del sector,

<sup>1</sup> El presente trabajo forma parte del proyecto de cientibeca de la autora y se enmarca en el CAI+D "Innovaciones en los procesos de producción y las transformaciones en el mundo del trabajo en el marco de las reestructuraciones socio-espaciales del capitalismo contemporáneo" Programa CAI+D 2011- Universidad Nacional del Litoral. Financiamiento: UNL. Res. H.C.S. 187/13. Directora: Andrea Delfino.

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Litoral - [paulinaclaussen@hotmail.com](mailto:paulinaclaussen@hotmail.com)

basándose fundamentalmente en dos hipótesis: 1. Temor de los ciudadanos a ser víctima de delitos. 2. Percepción generalizada de ineficiencia de las instituciones encargadas del control y la prevención de los delitos. Sin embargo, ha sido escasamente vinculado a la problemática de la subcontratación laboral. Basándonos en lo anterior, es que el presente trabajo pretende abordar la problemática de la seguridad como un nicho receptor y demandante de mano de obra y también analizar cómo se establecen las relaciones y condiciones laborales de los trabajadores subcontratados del sector privado, tomándose como caso de estudio a los trabajadores de las empresas de seguridad privada que desarrollan sus actividades en la ciudad de Santa Fe.

Para alcanzar dicho objetivo, se propuso una metodología cualitativa de tipo exploratorio, basada en la realización de 12 entrevistas semiestructuradas a vigiladores que cumplen sus funciones en la ciudad de Santa Fe. La negativa de la gran mayoría de las empresas a colaborar brindando datos sobre sus empleados, hizo que la muestra deba ser obtenida recurriendo a lugares donde es habitual encontrar personal de seguridad y solicitándole a los mismos su colaboración de manera directa. Cabe aclarar que las entrevistas fueron realizadas hasta cumplir con el nivel de saturación; sin embargo el diseño de investigación y la cantidad de entrevistas realizadas no permiten hacer generalizaciones estadísticas. Dichas entrevistas se realizaron con el objeto de darle al entrevistado la posibilidad de expresarse libremente sobre la temática propuesta, de modo de no condicionar la información que este pudiera brindar a un orden de preguntas fijas y profundice sobre alguna cuestión no prevista y que pueda resultar de particular interés para la investigación.

## **1- Las empresas de seguridad privada en Santa Fe**

Según datos consultados en la base de datos del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe, al 17 de junio de 2015 la misma contaba con un total de 179 empresas registradas y 8.087 vigiladores habilitados.

En la ciudad de Santa Fe, para la misma época, se encontraban operando un total de 45 agencias, 20 de ellas radicadas en la misma ciudad, mientras que las 25 restantes, si bien operan en la ciudad de Santa Fe, depende de una sede radicada en otra ciudad. Estas empresas responden a sus oficinas ubicadas 6 de ellas en Santo Tome, 17 en Rosario, mientras que las dos restantes, 1 se encuentra en Sauce Viejo y 1 en Recreo.

## **2- ¿Quiénes son los vigiladores?**

Las entrevistas realizadas dan cuenta que en su mayoría los vigiladores<sup>3</sup> son hombres jóvenes. El 67% de los entrevistados posee una edad comprendida entre los 25 y 35 años. El 33% restante lo conforman quienes poseen entre 41 y 50 años, no hallándose personas mayores a los 50 años entre los vigiladores entrevistados. Cabe aclarar que si bien la reglamentación

---

<sup>3</sup>Para la siguiente pregunta se decide tomar como edad mínima de los trabajadores los 21 años, dicha decisión se funda en el artículo 22 de la reglamentación 521/91, la cual establece que: "El personal de las Agencias Privadas, que cubre objetivos, se denominara "vigilador" o "vigilador de seguridad", según corresponda, debiendo tener como mínimo, veintiún (21) años de edad".

vigente establece como edad máxima los 65 años, la mayoría de los entrevistados solía comentar: “acá no hay edad de jubilarse” o “acá no te jubilas a los 65 como en cualquier lado”.

En lo referido al sexo de los trabajadores, la base de datos del Ministerio de Seguridad de la provincia, daba cuenta que este sector se encontraba fuertemente dominado por los hombres, con solo un 1,49% de mujeres trabajando en seguridad privada. Las entrevistas realizadas, permiten llegar a conclusiones similares, con solo un 17% de mujeres entre la población entrevistada.

Esto da cuenta de la existencia de una fuerte segregación horizontal<sup>4</sup>, al interior de las empresas de seguridad, convirtiendo a la misma en una clara actividad masculina.

La segregación del mercado laboral, que puede ser vertical u horizontal, se refiere a aquellas situaciones en las cuales se observa una desigualdad entre hombre y mujeres. Anker (2011) sostiene que la misma podría explicarse con base en tres teorías: capital humano, segmentación del mercado de trabajo y una explicación no económica y feminista, a la cual llama teorías “sociosexuales”.

- Teoría neoclásica del capital humano

Para esta teoría la segregación se explica por la diferencia de capital humano que acumulan hombres y mujeres. Supone que las obligaciones familiares asociada generalmente a las mujeres, hacen que las mismas tengan menos incentivos para invertir en educación y en formación. Con lo cual quedan excluidas de ciertas actividades.

Otra explicación que suele sostenerse, se basa en la idea de Becker (1971) para quien los empresarios, como otros muchos individuos, pueden tener prejuicios respecto a ciertos trabajadores que se diferencian por características visibles como la raza, sexo, etc; debido a ese prejuicio los empresarios soportarán un “gasto” si contratan a una persona del colectivo discriminado. Lo que hará que los empresarios, actuando racionalmente, contrataren menos personas de dicho colectivo.

- Teoría de la parcelación del mercado laboral

Entre las teorías de la segmentación del mercado de trabajo, se encuentran el modelo Doeringer y Piore (1971) quienes sostuvieron la existencia de un mercado de trabajo dual, formado por un mercado “primario” y un mercado “secundario”.

Dado que los empleos del segmento primario son más estables, la teoría predice que estos puestos serán ocupados por hombre por considerarse que tienen menos interrupciones de su carrera laboral y mayor capital humano que las mujeres. De este modo las mujeres tenderán a ser excluidas del segmento primario del mercado de trabajo y a concentrarse en el segmento secundario, generando un mercado dual que divide las ocupaciones en masculinas y femeninas.

---

<sup>4</sup>La segregación horizontal hace referencia a aquellos sectores en los cuales las mujeres y los hombres se aglutinan en determinadas actividades dando lugar a actividades “femeninas” y actividades “masculinas”.

- Teorías socio sexuales

Para estas teorías, la situación de desventaja que padecen las mujeres en el mercado de trabajo es un fiel reflejo del patriarcado y del lugar subordinado que la sociedad y la familia les asigna.

Las teorías feministas hacen hincapié en que los estereotipos comunes y dominantes en la sociedad sobre las mujeres y sus presuntas habilidades se plasman exactamente en el mercado de trabajo y explican la división en ocupaciones femeninas y masculinas.

Creemos que de las tres teorías señaladas, estas últimas se presentan como las más adecuadas a la hora de explicar por qué la seguridad privada se constituye como una clara actividad masculina. Tal como se podrá ver más adelante, los vigiladores no suelen ser personas con altos niveles de instrucción, con lo cual la teoría del capital humano, no explicaría la presencia casi exclusiva de hombres en el sector. El modelo de Becker sobre la inclinación de los empresarios a discriminar, si bien podría servir de base para explicar porque las empresas reclutan hombres, no lograría explicar por que quienes contratan seguridad también muestran preferencias hacia el género masculino.

Por razones similares, las teorías de parcelación del mercado laboral, no lograrían explicar la segregación horizontal que suele observarse entre los vigiladores.

Creemos que la seguridad privada no escapa a ciertas construcciones sociales dominantes en nuestra sociedad, según la cual aquellas ocupaciones que implican el uso de la fuerza son realizadas en su mayoría por los hombres. Gran parte de los encargados de recursos humanos reconocía no contratar mujeres, por ser considerarlas “débiles y complicadas”.

Por otra parte, vale la pena aclarar, que si bien el resultado del trabajo de campo muestra un porcentaje mayor de mujeres que las que observamos en la base de datos del ministerio, creemos que esto se encuentra relacionado con los lugares donde las entrevistas fueron realizadas. La mayoría de las mujeres que trabajan en seguridad lo hacen en lugares como shopping, terminal de colectivos, etc., por ser consideradas por los empresarios y por quienes contratan los servicios de seguridad como “más serviciales y dispuestas a colaborar” que los hombres, lo que convierte en clave su participación en dichos espacios.

En líneas generales podemos sostener que la seguridad privada es un sector que recluta hombres y reproductor de concepciones socialmente dominantes respecto a los patrones de género.

Por otro lado, cabe aclarar que a diferencia de lo que se puede observar en otras investigaciones, en el sector de la seguridad privada, la segregación ocupacional horizontal, no parece constituirse en una “penalidad” salarial en sí misma. Es decir, aquellas mujeres que se dedican a una actividad “masculina”, no reciben ingresos diferentes al de los hombres por igual actividad.

Retomando a las características del trabajador, podemos observar que la mayoría de ellos son casados o viven en concubinato (67%), tres de ellos dijeron ser solteros/as, y solo 1 de ellas viuda.

El 75% manifestó tener hijos. Los cuales son menores a los 18 años (100%). El 50% de los entrevistados convive con su pareja e hijos dos de ellos (17%) solo con su pareja, tres de los trabajadores entrevistados (25%) conviven con

sus padres y hermanos. Mientras que solo un entrevistado (8%) vive con sus padres e hijos.

En lo referido a la situación del hogar, podemos observar que el 83% de los trabajadores cuenta con algún miembro de su hogar que trabaja. En el 60% de los casos este miembro es la pareja del entrevistado, el 40% restante se encuentra formado por un 10% donde trabajan los padres y hermano/as del entrevistado, un 20% donde solo trabaja uno de sus padres y los hermanos, y por último el 10% restante lo conforman aquellos casos donde solo trabaja el padre. Estos datos pueden ser considerados lógicos, si tenemos en cuenta que el 67% de los entrevistados convive con su pareja o su pareja e hijos, y que el 100% cuenta con hijos menores de edad.

Las actividades a la que los mismos se dedican son variadas, pudiendo observarse las mismas en el siguiente gráfico.

Gráfico N°1



FUENTE: Elaboración propia en base a trabajo de campo

## 2.1- Nivel de instrucción alcanzado.

En lo referido al nivel educativo de quienes se desempeñan como vigiladores, podemos ver que el 42% de los trabajadores poseen secundario completo, mientras que un 33% posee el secundario incompleto. Tal como se mostrara más adelante, poseer secundario completo si bien no es actualmente una obligación, como si lo es en otras jurisdicciones, suele ser uno de los requisitos de ingresos que las empresas solicitan.

El 25% restante lo conforman quienes poseen estudios universitarios incompletos. Poseer altos niveles de educación, como terciarios o universitarios, incluso secundario completo, suele ser valorado por las empresas que reclutan a estos trabajadores, ya que se considera que los mismos poseen ciertas características o cualidades asociadas comúnmente a altos niveles de estudios, como por ejemplo: trato cordial, buena escritura, un "vocabulario extenso". Algunos trabajadores solían decir "si tenés terciario mejor".

Cabe aclarar que los resultados pueden estar condicionados, debido a los lugares donde las entrevistas fueron realizadas, ya que como se comentaba

más arriba, las personas más instruidas suelen ser designadas a espacio donde existe un mayor contacto con la gente.

Se observa también, una alta relación entre el nivel de instrucción del entrevistado y su edad, los jóvenes aparecen como los más formados del sector.

## **2.2- Nivel de ingresos Familiares**

En lo referido al nivel de ingresos familiares, podemos observar que en el 33% de los casos analizados este se encuentra entre los \$6.000 y \$9.000, un 17% entre \$12.000 y \$15.000, un 33% entre \$15.000 y \$18.000. El 17% restante cuenta con un ingreso que asciende a \$18.000 o más.

Estos valores, no solo nos permitirán concluir que la mayor parte de los trabajadores son jefe de hogar, tal como se mostrara más adelante. Sino que a la vez nos muestran la importancia que representa para dichos hogares contar con algún otro miembro del mismo con trabajo, situación que se presentaba en el 83% de los casos. La relación entre nivel de ingresos familiares y cantidad de miembros del hogar desempeñándose en el mercado laboral se presenta como interesante sobre todo si tenemos en cuenta que:

Como correlato de la destrucción del mercado laboral que implicó la pérdida de empleos – o en el mejor de los casos, la baja de los ingresos – de los jefes de hogar, diferentes miembros del hogar debieron volcarse hacia el mercado en busca de un trabajo que compensara las pérdidas. (Lorenc Valcarce y Beccaria; 2005: 72-73)

Esto puede verse más claramente si tenemos en cuenta que a julio de 2015, el Observatorio de la Deuda Social Argentina perteneciente a la UCA, señalaba que una familia tipo debía contar con ingresos superiores a los \$5. 717 para no ser considerada pobre. La Fundación de Investigación Económica Latinoamericana (FIEL), para la misma época indicaba un ingreso promedio de \$6.266 mientras que para el grupo de técnicos desplazados del INDEC, que responde a la Asociación de Trabajadores de Estado (A.T.E.) dicho valor ascendía a \$6.384. Las restantes consultoras indicaban valores entre \$9.000 y \$12.000.

Teniendo en cuenta lo anterior y tomando de referencia los salarios promedios de los vigiladores (información que se mostrara más adelante), donde podremos ver que el 75% de los entrevistados ganan menos de \$9.000 y el 100% cuenta con un salario menor a los \$12.000, se observa claramente la importancia de contar con otro miembro del hogar con trabajo, sobre todo para no caer por debajo de la línea de pobreza.

## **3- ¿De qué sectores de actividad provienen los actuales vigiladores?: Sus trayectorias laborales previas**

El segundo bloque de preguntas indagó sobre la situación del trabajador previo a su ingreso a la seguridad privada. Las entrevistas revelan que previo a trabajar en seguridad el 100% de los entrevistados poseía un trabajo. Las actividades en las que estos se desarrollaban eran variadas, desde asesores de AFJP, bancarios, gastronómicos, comerciantes, albañiles, camioneros, empleados de comercio, de joyerías, de vinotecas, ciclistas, cobradores de servicios, incluyendo ex miembros del ejército. La escasa vinculación entre los

trabajos realizados por los vigiladores previos a su ingreso a la seguridad y su actividad actual, da cuenta de que la seguridad privada es un sector formado por miembros que provienen de diversos sectores conformando un grupo heterogéneo.

A diferencia de lo que ocurría en sus orígenes, donde el personal de seguridad era en su mayoría miembros o ex miembros de las fuerzas de seguridad, en la actualidad observamos que este porcentaje se ha reducido drásticamente. Estas situaciones contrastan con otras investigaciones donde se señala que "Durante la primera etapa de desarrollo de la industria de seguridad, que hemos propuesto situar entre los años 1950 y 1980, no solo los propietarios y gerentes de las empresas eran personal de las fuerzas armadas y de seguridad sino también la mayoría de sus simples agentes"(Esteban, Guevara;2007:3).

Solo el 22% de los entrevistados provenía de una fuerza pública antes de su ingreso a la seguridad privada. Estas personas presentan como principal característica, ser de mayor edad que el resto de los entrevistados, llevar más años como vigiladores que el resto y haber sido parte del ejército. La principal diferencia entre ellos se observa al momento de indicar las razones que lo llevaron a dedicarse a la seguridad, algunos manifestaban que le gustaba la actividad, mientras que otros sostenían "al que fue al ejército no le queda otra que dedicarse a esto".

Retomando al trabajo previo a su ingreso al sector, podemos señalar que más allá de la heterogeneidad de los puestos de trabajo de los cuales provienen los actuales vigiladores, estos presentan características en común, entre las que se pueden encontrar: inexistencia de contrato de trabajo (67%), horarios de trabajo excesivos (el 67% manifestó trabajar más de 10 horas diarias), sin ningún beneficio social (67%). Solo cuatro trabajadores contaban con obra social y seguro, dos con aguinaldo y solo uno de ellos con vacaciones y aportes jubilatorios.

Lo anterior nos permite concluir, que en general, los vigiladores provienen de trabajos cuyas condiciones laborales presentan diferentes grados de precariedad. Las condiciones en las cuales desarrollaban sus tareas previas, se convierten en sí mismas en la principal razón que motiva al trabajador a abandonar su puesto de trabajo. El 67% de los entrevistados abandono su anterior empleo para ingresar a la seguridad privada.

Las precarias condiciones de trabajo de las cuales provienen la mayoría de los trabajadores, hace que estos abandonen sus trabajos por uno nuevo que les ofrece como principal atractivo "estar en blanco". El "tener todo" como la mayoría solía manifestar, se presenta como la principal ventaja para que los trabajadores decidieran abandonar su anterior empleo.

#### **4- El ingreso a la seguridad privada: Canales de búsqueda y requisitos**

El ingresos a la seguridad privada, se encuentra motivado más por la necesidad que por la vocación. La mayor parte de los vigiladores (83%) sostuvo que la necesidad de contar con un trabajo estable que le ofreciera mejores condiciones laborales, fue la principal razón para ingresar a la seguridad privada. Mientras que el 17% restante manifestaba gustarle la actividad, y todo lo referido a vigilancia o seguridad, sobre todo después de haber sido parte del ejército.

En la mayoría de los casos analizados (59%) este ingreso se produjo hace menos de 3 años. Porcentaje conformado por un 42% que lleva menos de un año y un 17% que lleva entre 1 y 3 años en el sector. Un 25% lleva entre 6 y 9 años, el 16% restante lo conforman un 8% que trabaja en el sector entre 3 y 6 años y el restante 8% quienes llevan más de 9 años.

#### 4.1- Canales de búsqueda

Tal como señalan Neffa y Korinfeld (2006) y Neffa, Korinfeld, Montauti, y Giner, (2006) los buscadores de empleo y los empleadores no se encuentran en el mercado de trabajo de manera directa e inmediata como predice la teoría neoclásica ortodoxa. La búsqueda de empleo puede llevarse a cabo de maneras diversas y con el objeto de algo más que solo maximizar la utilidad.

Tanto empleadores como buscadores de empleo no tienen acceso a toda la información existe sobre empleos buscados u ofrecidos. La proporción de buscadores de empleo que se relacionan de modo individual y directo con los empleadores es muy reducida. Esto hace que la búsqueda de empleo requiera con frecuencia las intervenciones de intermediarios, como institucionales mercantiles y no mercantiles, e intermediarios no formales como serían por ejemplo amigos, colegas, familiares, vecinos, etc.

Entendiendo a los canales de información, como el uso de relaciones sociales formales e informales<sup>5</sup> con el objetivo de adquirir información para la búsqueda de empleo, lo cual es facilitado por el uso de relaciones sociales mantenidas para otros propósitos.

Del trabajo de campo surge la importancia de los canales informales por sobre los formales. El 50% de los trabajadores se enteró que la empresa buscaba personal por un amigo o familiar que trabajaba en vigilancia, aunque no necesariamente en la misma empresa que buscaba personal. Un 33% se acercó a la empresa con su currículum, sin que esta estuviera en la búsqueda de empleados, mientras que solo un 17% se enteró por medio de un aviso clasificado en el diario.

---

<sup>5</sup>Uribe, Viáfara y Oviedo (2007), definen tres tipos de canales de búsqueda de empleo: canales informales, canales informales moderados y canales formales.

Dentro de las canales formales se encuentran pedir ayuda o información a familiares, amigos y colegas.

Los canales formales incluyen a las agencias de contratación temporal, avisos clasificados, convocatorias, Internet.

Los canales informales moderados; poseen como característica el hecho de que se trata de gestiones individuales ante los empleadores (por ejemplo, llevar el currículum directamente a la empresa)

Esta clasificación se basa en las características específicas de cada canal información, disponibles en el mercado laboral. Los canales formales hacen uso de información que se difunde públicamente, en los informales moderados el trabajador puede poseer información privilegiada. Por el contrario, en los canales informales existen asimetrías derivadas de la información privilegiada que poseen algunos agentes sobre los mecanismos de enganche de trabajadores y/o las características de los trabajadores que buscan empleo.

Esto permite dar cuenta de la importancia de las redes sociales y el capital social<sup>6</sup> en los resultados en el mercado laboral.

#### 4.2- Requisitos de ingreso

En lo que respecta a los requisitos de ingreso, podemos observar que las dos condiciones más solicitadas son *examen médico* y *carecer de antecedentes penales*, en un 100% de los casos. Ambos requisitos se encuentran contenidos en la reglamentación, 521/91, que regula las agencias de vigilancia en la provincia de Santa Fe. Si bien dicha reglamentación en su art 24 señala que los trabajadores deben demostrar conocimientos en el manejo de armas y condiciones de tiro, ningún vigilador manifestó esta última condición como requisito solicitado.

*Secundaria completa*, se presenta como el segundo requisito más solicitado con un 58%, un 25% buen léxico, mientras que solo una persona (8%), manifestó habersele solicitado entrenamiento militar, aunque aclaró "antes, ahora no te piden".

En cuanto a la experiencia, podemos observar que el mismo no solo no suele ser un requisito solicitado, sino que incluso no suele ser un requisito valorado por las empresas, la mayoría de los entrevistados manifestaba "no te piden experiencia, no quieren trabajadores con experiencias porque vienen con mañas", de hecho la palabra "venir con mañas" solía ser muy utilizada por los vigiladores.

La escasa importancia atribuida por la empresa a la experiencia de los trabajadores en las tareas de vigilancia y seguridad, se pueden observar claramente en los resultados obtenidos de las entrevistas. El 67% de los entrevistados manifestó no haber trabajado previamente en seguridad, el 33% que si lo había hecho se encuentra conformados por un 16.5% que se había desempeñado en el ejército y un 16.5% que había trabajado en otra empresa de seguridad.

#### 5- Las características del empleo en el sector de la seguridad

Las entrevistas realizadas nos permiten observar que la actividad de vigilancia, presenta un alto nivel de formalidad. El 83% de los entrevistados posee contrato de trabajo con la empresa, que en el 80% de los casos es por tiempo indeterminado. Estos índices se presentan como altos, sobre todo si los comparamos con las actividades previas que desarrollaban los vigiladores, donde podíamos observar que el 67% de los mismos no poseía contrato de trabajo.

---

<sup>6</sup>Se entiende por capital social al conjunto de recursos que posee la sociedad y a los cuales un individuo puede recurrir para solucionar un problema, la utilización de canales de información constituye una de las formas de capital social en las sociedades modernas. Granovetter (1973) argumenta que en las sociedades modernas, los individuos encuentran ventajoso establecer contactos o redes relacionales, no sólo con familiares y amigos "lazos fuertes", sino también, con personas que viven lejos del barrio o comunidad de origen "lazos débiles", los cuales pueden ser importantes fuentes de nueva información y ayuda para encontrar un trabajo.

Si bien el contrato con el trabajador es por tiempo indeterminado, los vigiladores solían reconocer que permanecían en sus puestos mientras durara el "objetivo" denominación que recibe el lugar donde realizan sus actividades de vigilancia. "si consiguen una empresa que cobra más barato, nos quedamos sin trabajo" "si se cae el objetivo, te sacan, pero cuando la empresa consigue uno nuevo te llaman a vos primero, no buscan gente nueva"

En lo que respecta a los beneficios sociales en dicho empleo, podemos observar que el 100% cuenta con obra social y ART, el 83% con aguinaldo, el 92% con seguro de trabajo, mientras que el 58% posee vacaciones y aportes jubilatorios. Estos valores contrastan claramente con el de los anteriores empleos de los vigiladores, en donde el 67% no contaba con ningún beneficio social, y solo un 17% contaba con obra social.

Es importantes destacar la situación que ocurre en algunas empresas con el aguinaldo, si bien la mayoría de los trabajadores reconocía cobrar aguinaldo, el modo en el que este era abonado en algunas ocasiones escapaba al establecido por la ley. Según norma 27.073 "el sueldo anual complementario será abonado en dos cuotas: la primera de ellas con vencimiento el 30 de junio y la segunda con vencimiento el 18 de diciembre de cada año". Algunos trabajadores reconocían que en lugar de dos cuotas, la empresa dividía su sueldo en 12 y cada mes sumaba ese monto al sueldo básico. Situación que no solía ser del agrado de los trabajadores, quienes sostenían "no es lo mismo cobrar todo junto, que de a partes"

Pese a la mejora que implica la seguridad privada, sobre todo en lo referido a contrato de trabajo y beneficios sociales, las entrevistas nos permiten observar que la cantidad de horas trabajadas sigue presentándose como problemática. En general las entrevistas dan cuenta que ningún vigilador trabaja menos de 8 horas diarias. Un 58% de los entrevistados manifestó trabajar más de 10 horas diarias. Dicho porcentaje se encuentra conformado por un 42% que trabaja entre 12 y 14 horas diarias, un 8% entre 10 y 12 horas diarias y un 8% que trabaja más de 14 horas diarias. El 42% restante trabaja entre 8 y 10 horas diarias.

Los vigiladores sostenían que la cantidad de horas diarias dependía del objetivo. La mayoría de los entrevistados sostuvo que debían cubrir un "objetivo", que va desde las 200 hasta las 208 horas mensuales dependiendo de la empresa para la cual trabajan. Si trabajaban dicha cantidad de horas, se les paga el salario completo, quienes trabajaban menos se les pagaba una proporción de la cantidad de horas trabajadas, quienes trabajan más se les pagaba horas extras.

Los horarios de trabajo son por turnos rotativos, variando estos según la empresa de seguridad y en algunos casos la empresa que contrata seguridad. Trabajan entre 4 y 9 días durante el día, descansan 1 o 2 días y vuelven a hacer otro turno entre 4 y 9 días pero de noche, y así sucesivamente. En el caso de aquellos vigiladores que se desempeñaban en lugares donde solo se trabaja de lunes a viernes en horario comercial, debían cubrir la diferencia los días sábado y domingo en otro "objetivo".

Cabe aclarar que el vigilador no puede abandonar su puesto de trabajo hasta que no llegue su relevo, es decir, si un trabajador cumple funciones de 18 a 6 y a las 6 de la mañana su relevo no llega a cumplir su turno, este debe permanecer en su puesto hasta que el mismo llegue, si por razón de fuerza mayor el vigilador no se presentara a trabajar, este debe permanecer hasta las

18 y luego volver a tomar su turno. En base a lo anterior nos encontramos con trabajadores que han reconocido haber llegado a trabajar hasta 36 horas de corrido.

En algunos casos, la empresa llama a cubrir estos puestos a quienes se encuentran en jornada de descanso, según la empresa en la cual trabajan, queda o no a elección del trabajador abandonar el descanso y presentarse a trabajar. Sin embargo la mayoría de los empleados ha reconocido que quienes se encuentran en funciones suelen ponerse de acuerdo para cubrir dicho turno y así no molestar a quien está descansando.

Los vigiladores, no suelen ver con malos ojos que la empresa los llame en sus días de descansos o los haga trabajar por fuera de su turno, sino que suelen atribuírselo a una falta de solidaridad de sus propios compañeros.

Lo comentado anteriormente nos permite observar como las transformaciones de las últimas décadas han dado lugar a una sociedad donde la rutina y el tiempo de trabajo se hayan gobernado por el reloj. El tiempo de trabajo estructura las condiciones laborales de las personas, determina su dedicación y la organización de sus tiempos vitales. Dando paso de una jornada laboral clásica o “normal” hacia jornadas de trabajo “atípicas” que incluyen trabajo a tiempo parcial y el empleo temporario, horarios atípicos, tales como trabajo los días domingos y feriados, horarios rotativos, trabajo nocturno, trabajo por “objetivos”, etc.

Adam (1995, citado en Delfino 2011:98) sostiene

Que las personas encuentran grandes dificultades en coordinar los elementos flexibles e inflexibles de sus vidas laborales, familiares, amigos, ocio, actividades culturales, compromiso político, etc. Así, lo que para los empleadores es una cuestión de racionalidad y eficiencia, deviene para el trabajador en una carga insoportable por el hecho que los trabajadores no operan exclusivamente en el tiempo mecanizado, mercantilizado y racionalizado del empleo industrial, sino en la complejidad de los tiempos que deben ser sincronizados con los otros tiempos significativos y con la sociedad en la cual estos empleados viven y trabajan.

El 67% de los entrevistados sostuvo que los horarios de trabajo son complicados y dificultan la posibilidad de establecer una vida estructurada que les permita disfrutar de sus familias, amigos o realizar otras actividades que deseen, aunque sostenían que con el tiempo se acostumbraban. Las mayores dificultades se presentaban en lo referido al trabajo nocturno “es difícil para uno organizar su vida, la empresa hace cronogramas y uno sabe cuándo trabaja, pero no es fácil cuando tenes que pasar toda la noche despierto, porque usas el día para dormir. Muchos trabajadores estructuran su vida en base al trabajo, no pueden desconectar en ningún momento, llegan a la casa y hablan de trabajo y eso no está bueno”.

El tener que trabajar de corrido durante toda la noche, hacía que muchos de los vigiladores solo pudieran descansar 3 o 4 horas, ya que la mañana suelen utilizarlas para trámites o pasar un rato en familia. “Este es un trabajo full time, tenes que estar todo el día dependiendo de si la empresa te llama, no hay cumpleaños, feriados, fiestas, nada”, “lo peor es el turno de la noche, porque la noche se hizo para dormir, acá tenes que estar despierto, atento, dormís de día, estas con los horarios cambiados y eso le hace mal al cuerpo”.

Los horarios de recambio de los turnos solían también ser vistos como problemáticos a la hora de organizarse, “trabajo de 9 a 15.30, que haces a esa

hora, te corta todo”. El 33% restante de los entrevistados consideraba que si bien los horarios no son cómodos, el hecho de contar con cronogramas de trabajo claros, permite al vigilador organizar su vida diaria, ya que este sabe de ante mano el horario que le tocara cubrir.

### 5.1- Estabilidad laboral y posibilidades de ascenso

La estabilidad en el puesto de trabajo, no suele ser un rasgo característico de la seguridad privada. El 58% de los trabajadores entrevistados no consideraba a su trabajo como estable. Esta creencia parece afirmarse con el transcurso de los años en la seguridad, los trabajadores con mayor antigüedad en el puesto son los más incrédulos respecto a la estabilidad laboral que es capaz de ofrecer el sector. Incluso dentro del 42% que consideraba a la seguridad privada como estable, muchos se mostraban dudosos en que dicha estabilidad fuera para todos los vigiladores, algunos de ellos solía sostener “si, para los más viejos” o “si, si lo sabes cuidar”.

Al “caerse un objetivo” la empresa, si no consigue uno nuevo, recorta personal, empezando por los vigiladores que entraron en último lugar. Tan pronto como se consigue uno nuevo, se comienza contratando aquellos que salieron de la empresa en último lugar. Tal como se podrá observar más adelante “caerle bien” al cliente también es importante para permanecer en el puesto, ya que mera llamada del cliente a la empresa es suficiente para que el trabajador sea desplazado de su “objetivo”, aun cuando la razón del traslado sea simplemente que al cliente “no le gusta la cara”.

Las posibilidades de ascenso que es capaz de ofrecer el sector, son limitadas. La mayor parte de los agentes de seguridad privada entrevistados no perciben la existencia de una escala de ascenso determinada que les permita despegar del puesto de vigilador. Cinco de los entrevistados (42%), consideraba que las posibilidades de ascensos son nula “se es vigilador y nada más”. Cuatro de los entrevistados (el 33%) creen que existen posibilidades de ascender, sobre todo a vigilador principal o supervisor, pero dichas posibilidades son pocas. Para algunos trabajadores, el ascenso es percibido como escasamente remunerado en relación con la responsabilidad que implica, lo cual los lleva a sostener que en caso de que obtenerlo, lo rechazarían. Una de las entrevistadas sostuvo que si bien es posible escalar posiciones dentro de la empresa, no tiene intenciones de hacerlo “podes ser supervisor, pero ni loca, el supervisor no gana más, trabaja 12 horas en lugar de 8 y hace la diferencia por ese lado”. Es decir, el mayor salario del supervisor responde a una mayor cantidad de horas trabajadas por sobre los vigiladores generales y no a un mayor cargo jerárquico.

Mientras que el 17% restante de los entrevistados considera que existen posibilidades plenas de ascenso. Aunque cabe aclarar que en algunos casos lo que el trabajador ve como un ascenso, no implica puntualmente un ascenso de grado o categoría, sino simplemente ser trasladado a un lugar mejor. Es decir, el trabajador sigue siendo vigilador general, con igual salario y cantidad de horas de trabajo por turno, pero en lugar de trabajar completamente a la intemperie, pasa a tener una garita, o el que está en una garita, a un cuarto con cuatro paredes como mínimo.

Independientemente de la percepción del trabajador sobre las posibilidades de ascenso, las charlas informales con nuestros informantes claves, da cuenta

que dichas posibilidades son probables pero pocas. La mayor parte de ellos sostenía que no existe relación entre cantidad de años trabajados y la posibilidad de llegar a ser supervisor.

## 5.2- Salario

El salario del vigilador se ajusta dependiendo la categoría a la cual este corresponda. El sueldo básico, varía desde los \$6.480 hasta los \$7.775, según lo establecido en la última modificación de la escala salarial, que rige desde el 1 de julio de 2015.

En general podemos observar que los salarios de los trabajadores entrevistados se encuentran cercanos al básico establecido por convenio. El 59% de los vigiladores cuenta con salarios entre \$6.000 y \$9.000, un 25% con salarios entre \$9.000 y \$12.000, mientras que solo un 8% posee un sueldo entre \$12.000 y \$15.000. El 8% restante lo conforman quienes ganan entre \$4.000 y \$6.000, monto por debajo del mínimo establecido por convenio, sobre todo si tenemos en cuenta que dicha diferencia salarial no se debe a una menor cantidad de horas trabajadas.

La comparación entre los salarios de los vigiladores y sus ingresos familiares, nos permite dar cuenta que el 67% de los entrevistados son jefes de hogar, es decir el principal sostén económico de su familia. En el caso de estos últimos, el sueldo que obtienen como vigiladores representa entre el 60 y 100% del ingreso familiar. En un 33% de los casos, dicho salario representa entre un 30 y 50% del ingreso familiar, mientras que solo en un 17% de los casos representa menos del 30% de los ingresos familiares.

Lo cual nos permite concluir que la seguridad privada es tanto la principal fuente de recursos (92%), como así también el único empleo con el que estos cuentan (75%).

La gran cantidad de horas que deben trabajar junto con la rotación de horarios, hace difícil que el vigilador puede contar con otro trabajo además del de seguridad privada.

## 5.3- Sindicalización

Si bien la función principal de los sindicatos se funda en la defensa de los derechos de sus trabajadores, salarios y condiciones laborales. Podemos observar que el 80% de los trabajadores no están sindicalizados. Al consultársele sobre la razón que los llevo a esto, un 40% respondió no interesarle o no saber cómo se realiza el trámite, "nunca vinieron a preguntarme", "no sé cómo se hace" o la más común " porque no me interesa".

La mayor parte de los entrevistados no solía ver con buenos ojos a los sindicalistas que los representan, los mismos suelen estar asociados a la imagen de "traidores", que trabajaban para sus empleadores. Era común escucharlos decir " te sacan como \$300 y si te quejas le avisan a tu jefe y te echan" o " Trabajan para los jefes, si te quejas los llaman y les dicen vino fulanito a quejarse y después te echan".

El 17% que reconoció estar sindicalizado, se divide en dos grandes grupos, quienes fueron sindicalizados al ingresar a la empresa, y quienes se sindicalizaron por necesidad. Uno de los entrevistados manifiesta que la causa para sindicalizarse fue " porque necesitaba el sepelio". Sin embargo podemos

hallar como característica principal de los sindicalizados, su deseo de salir del mismo, fundado en las mismas razones que quienes no participan en él.

## 6- Las tareas del agente de seguridad privada

Las tareas realizadas por los vigiladores son heterogéneas, las mismas van desde el control de acceso, rondas internas, control y cuidado de vehículos, hasta controlar colectivos antes de su partida o a su arribo en terminal, control de bares, llenado de planillas de ingreso o egreso de personal, control de locales, personas, "caras que entran".

Dichas tareas no suelen variar en el tiempo, mientras permanezcan en un mismo objetivo. Los entrevistados sostuvieron en un 75% de los casos, las tareas realizadas son siempre las mismas, situación que puede considerarse lógica, sobre todo si tenemos en cuenta que el 92% de los entrevistados posee un lugar fijo de trabajo. Poseer un lugar fijo de trabajo es considerado un privilegio y ventaja de quienes logran "caerle bien" al cliente. De ahí la importancia del uso del "sentido común" para responder a las situaciones que puedan presentarse y el gran desgaste que implica para el trabajador el "estar atento a todo".

En los encuentros informales, uno de los trabajadores del área de Recursos humanos de la empresa manifestó: "acá no hay experiencia que sirva, vos podes ser el mejor, pero si al cliente no le gusta tu cara te tengo que cambiar" incluso los mismos trabajadores manifestaban algo similar " si le caes bien, te dejan trabajando acá, a veces llaman a la empresa y te piden, eso es lo mejor que te puede pasar"

Si bien el trabajador es contratado por la empresa de seguridad, debe responder a un sistema de ordenes dual, por un lado la empresa que los contrato y por el otro, la empresa que contrata seguridad. En el 50% de los casos, las tareas de un día habitual de actividad son determinadas por la empresa que contrata seguridad, en el 25% de los casos por la misma empresa de seguridad y en el 25% restante por ambas.

Los vigiladores deben responder a las órdenes de sus superiores, las cuales la mayoría de las veces son trasmitidas al trabajador por medio de un supervisor que hace de nexo entre la empresa contratante y el trabajador.

El sistema de ordenes duales a la cual se encuentra sometido el vigilador, suele generar una tensión en el mismo que lo obliga a responder con cierta flexibilidad para adaptarse a las distintas relaciones sociales en cual este participa, la cual no se limita solo a la empresa de seguridad, o la empresa contratante, sino que se extiende a otros actores sociales. Las continuas relaciones en las cuales se ve involucrado el vigilador hacen que el mismo se encuentre muchas veces sometido a realizar tareas que si bien no son partes de las tareas señaladas, deben ser realizadas en pos de evitar conflictos posteriores.

Los trabajadores solían manifestar, "tenes que caerle bien al dueño, sino te tienen dando vuelta por todo Santa Fe" o, "acá la gente viene, te pide cosas y vos no le podes decir que no, porque se quejan con los dueños y te sacan", "Si alguien te pide un favor, lo tenes que ayudar, no le podes decir que no podes hablar, o que lo hagan ellos que ese no es tu trabajo".

Las ordenes a las que están sometidos estos trabajadores llegan incluso a colocar al trabajador en una situación incómoda. Una de las tareas que se les

solicita comúnmente es retirar del lugar a personas con "cara rara", o pedirle a determinadas personas que abran sus bolsos, situación que los coloca frente a una situación incómoda, no solo ante la persona a quien le se le solicita, sino también frente al resto de la gente que se encuentra presenciando la situación, quienes algunas veces se muestran indiferentes y otras veces la observan con rechazo.

Estas tensiones que se observan en el sector, convierten a la actividad del agente de seguridad privada, en una actividad desgastante aun cuando las tareas específicas que realizan no demanden un gran esfuerzo físico. Al preguntársele sobre las responsabilidades que posee como vigiladores, el 100% contesto que estas eran muchas. "No parece pero son un montón". El sistema de ordenes dual a la que están sometidos estos trabajadores, la necesidad de utilizar el "sentido común", como ellos mismos solían sostener, para evitar conflicto tanto con los clientes de la empresa de seguridad como por quienes se encuentran en el "objetivo", coloca al vigilador frente a una gran presión, que se refleja en un exceso de responsabilidades.

### 6.1- Capacitación

Tal como señalan Esteban y Guevarra (2007), en los orígenes de la seguridad privada, el problema de la capacitación no se planteaba, ya que se daba por supuesto que los agentes eran competentes y se percibía una continuidad con la profesión de origen. Sin embargo en el contexto actual, vemos que el mismo se encuentra formado por individuos sin experiencia previa, volviéndose relevante la capacitación por parte de las empresas.

El 58% de los trabajadores entrevistados manifiesto no recibir ningún tipo de capacitación. El 42% que recibe, suele ser capacitado sobre vigilancia, "mecheras", como estar atentos a un robo, prevención y control de incendio, como actuar en caso de accidentes. Dicha capacitación suele ser realizada por la misma empresa mediante videos instructivos. La frecuencia con que la empresa capacita a sus empleados, varía en función del lugar en el que el vigilador se encuentre trabajando. Un 40% suele recibir capacitación cada 3 meses o menos, un 40% entre 1 año y 2 y un 20% entre 6 meses y un año.

Del 42% que recibe capacitación por parte de la empresa, el 80% considera que los mismos son importantes. Un 50% de los entrevistados cree que sería importante que la empresa los capacite. Mientras que el 50% que no considera importante la capacitación, se basa en la idea de que la vigilancia es una actividad que requiere mucha atención y sentido común, aptitudes que solo pueden adquirirse con la práctica. También vale aclarar, que quienes reclaman la capacitación tienen mayores probabilidades de encontrarse en situaciones de conflicto que los que no la reclaman.

El último gráfico de esta sección muestra las actividades en la que los empleados consideran importante que la empresa los capacite. Si bien podría parecer a primera vista, que existe una falta de coherencia entre las actividades sobre las que se demandan capacitación, cabe aclarar que las mismas se muestran como lógicas si tenemos en cuenta los objetivos que los empleados tienen asignados.

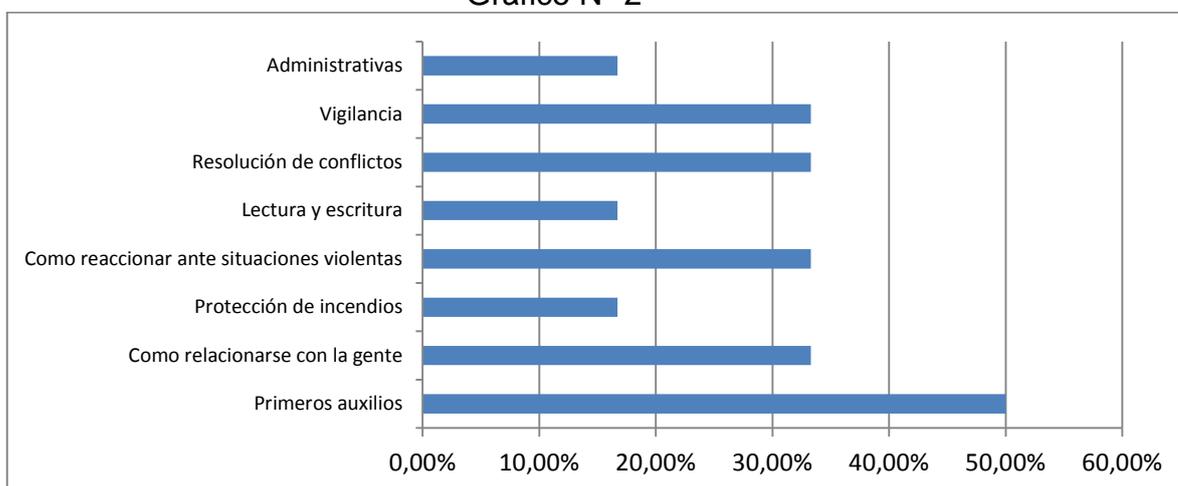
En los lugares donde se da un recambio constante de personas, como shopping o terminal de colectivos, los empleados piden ser capacitados sobre cómo tratar a visitantes o clientes, incluso un empleado del shopping comento

“la gente cree que porque viene acá a comprar te puede tratar como quiera y no es así”.

En aquellos casos donde los objetivos del vigilador demandaban completar planillas, se pedía mayor capacitación en lectura y escritura. El personal del casino creía importante ser capacitado sobre cómo reaccionar frente a personas violentas o alcoholizadas. “La gente sale borracha o nerviosa y a veces no sabes que hacer”

Primeros auxilios era la opción más demandada por aquellos que se desempeñaban en “objetivos” en los cuales suele haber un gran movimiento de gente. Una parte importante de los entrevistados señaló que la capacitación que reciben en este área es insuficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que el lugar donde se desempeñan, puede llegar a ponerlos frente a una situación de riesgo, como accidentes, incendios, etc. Saber cómo reaccionar hasta que llegue la ambulancia o policía, es importante si tenemos en cuenta que sean probablemente las primeras personas a quienes se le pida ayuda, ante cualquier inconveniente.

Gráfico N° 2



FUENTE: Elaboración propia en base a trabajo de campo

## 7- Condiciones de trabajo

Al consultársele sobre las comodidades o las condiciones en las que suelen prestar sus servicios, el 67% solía sostener que estas eran buenas. El 33% que las consideraba malas trabaja a la intemperie, sin baño ni garita donde refugiarse en caso de lluvia o frío. Cabe destacar que si bien el vigilador solía manifestarse conforme, no solía mostrarse conforme con el trabajo. La mayor parte de ellos, no tenía intenciones de permanecer en seguridad por mucho tiempo, “no me quiero jubilar acá”, “apenas consiga algo mejor, aunque sea atender un local, renuncio”, “Cuando puedo guardo algo del sueldo, tuve un accidente y me sobro de lo que me dio la ART, y así de a poco voy juntando aunque sea para ponerme un negocio”. Quienes estudiaban carreras terciarias o universitarias, tenían intención de retomar las mismas y poder dedicarse a eso. Sobre este punto debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de los trabajadores no ingreso a la seguridad privada por vocación sino que lo hizo por necesidad, razón que podría explicar la insatisfacción con el puesto.

Las malas condiciones laborales de las cuales provenían los vigiladores, hacía que estos vieran al trabajo en seguridad como una forma de superación personal, trabajar de vigilador implicaba haber progresado, poder salir de ella implica una nueva superación. Era común escucharlos utilizar la expresión “superarse en la vida” o “crecer”, como razones que los motivaban a buscar nuevos empleos.

El trabajo en seguridad les ofrece escasas posibilidades de crecimiento, sobre todo en lo personal, pero pasar a tener un contrato, obra social y seguro, puede claramente verse como un progreso. Que una vez alcanzado, da lugar a la búsqueda de mejores condiciones.

## 8- Conclusiones

Del trabajo de campo realizado se desprende que entre los trabajadores de la seguridad privada priman los hombres jóvenes, jefes de hogar, con hijos en edad escolar obligatoria, y niveles medios de formación educativa. Escasa o nulamente formados en seguridad, provenientes de empleos diversos.

La heterogeneidad de empleos previos y la escasa relación de los mismos con la seguridad privada, junto con las malas condiciones laborales de la cual provienen dichos trabajadores, se convierten en un rasgo distintivo y común de todos los vigiladores. Sin contrato de trabajo, obra social, aguinaldo, jubilaciones o vacaciones, trabajando en promedio más de 10 horas diarias. El 67% de los entrevistados abandona su empleo para ingresar a la seguridad privada.

El ingreso a la empresa de seguridad, es visto por la mayor parte de los entrevistados como un medio de superación personal. Contar con un contrato formal y obra social, implica para el trabajador un crecimiento no solo en lo personal sino también en lo profesional, aun cuando dicho contrato no ofrezca garantías de estabilidad. La seguridad privada si bien implica para el trabajador una mejora en términos salariales y condiciones laborales, no implica necesariamente un deseo de conformidad o permanencia.

La necesidad se convierte, para la mayoría de ellos en la razón principal de ingreso, constituyendo a la misma en una actividad refugio. Fuente principal de sus ingresos, hasta tanto consigan un empleo que las ofrezca mejores condiciones laborales. Como así también una de las razones principales que dificultan la posibilidad de establecer una identidad colectiva común.

Al mismo tiempo de nuestro trabajo de campo surge que el trabajo de vigilador, constituye un trabajo heterogéneo en cuantos a las funciones que los mismos deben realizar en sus respectivos puestos. Los cuales abarcan desde control de acceso, cuidado de vehículos, hasta el control de bares y colectivos.

Se puede observar que en el caso particular de la seguridad privada, la subcontratación, muestra claramente sus efectos perversos, entre los que podemos encontrar, jornadas de trabajo superiores a las 10 horas diarias, con turnos rotativos, expuestos a situaciones de riesgo en la salud, tanto por la falta de descanso como por la cantidad de horas que deben permanecer parados en un lugar, muchas veces a la intemperie, sin un espacio donde resguardarse en días de frío o lluvia. Con bajos salarios, desprotegidos sindicalmente, sometidos a un sistema de ordenes dual, que los obliga muchas veces a utilizar el “sentido común”, con escasas posibilidades de ascenso, y poco capacitados para la realización de sus tareas habituales.

Los horarios de trabajo, la presión implícita a la cual son sometidos, los llamados constante de la empresa, dificultan las posibilidades de vigilador de establecer una vida que no dependa solo de la laboral, y le permita disfrutar de familiares, amigos u otras actividades de su interés.

### **Bibliografía**

Anker, R. (1997). La segregación profesional entre hombres y mujeres: Repaso de las teorías. *Revista internacional del trabajo*, 116(3), 343-370.

Delfino, A. Las transformaciones en el mundo del trabajo desde la óptica temporal. Un tiempo con nuevos tiempos. *Revista Colombiana de Sociología; Vol. 34, núm. 1 (2011): Sociología Pragmática; 85-101.*

Esteban, K., & Guevara, T. (2007) Las formas sociales de la vigilancia: Un inventario de las prácticas laborales de los guardias privados de seguridad.

Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 1360-1380.

Lorenz Valcarce, F., & Beccaria, A. (2006). Transformaciones sociopolíticas y mercado de trabajo: el caso de la seguridad privada en Argentina. *Estudios del trabajo*, (31), 53-77.

Neffa, J. C., Korinfeld, S., Montauti, E., & Giner, V. (2006). Los intermediarios del mercado de trabajo: Situación en un momento de crisis. *Revista de Trabajo*, 2(2).

Neffa, J., & Korinfeld, S. (2006). Los intermediarios del mercado de trabajo. *Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE), CONICET.*

Viáfara, C., & Uribe, J. I. (2009). Duración del desempleo y canales de búsqueda de empleo en Colombia. *Revista de economía institucional*, 11(21), 139-160.



## Políticas de desarrollo local e intersticios sociales: entre lo macro y el territorio

Mauro Abramovich<sup>1</sup>  
Elena Alfonso<sup>2</sup>  
Moira Carrió<sup>3</sup>  
Antonio Millán<sup>4</sup>

### Objetivos del trabajo

El objetivo que se plantea en el presente trabajo es mostrar, a través de un doble enfoque-macro y microsocio- las complejidades que se presentan al analizar algunos impactos en los procesos de desarrollo local y fomento de industrialización, en una localidad de la Provincia del Chaco.

### Presentación

El trabajo del cual surge esta ponencia aborda el proceso de desarrollo local, impulsado entre otras medidas por el fomento de un parque industrial, en una localidad de la provincia del Chaco. Se utilizan marcos teóricos y metodologías diferenciadas a fin de lograr un abordaje comprensivo de ciertas problemáticas vinculadas al mundo de la producción y el trabajo.

La comuna investigada presenta características especiales dentro de la realidad económica provincial, siendo la más notoria de ellas la radicación en su parque industrial de más de 20 empresas importantes, junto a otras localizaciones en varias zonas del ejido municipal. Esta situación, producto de una política de promoción industrial, tuvo impactos visibles en diversas esferas.

Puerto Tirol, situada a diez kilómetros de la capital provincial, está comprendida en la Microrregión 3 de la provincia. Se caracteriza por tener desempleo casi nulo según las encuestas, pero acompañado de una tasa de actividad que está dentro del promedio provincial, (34% para el tercer trimestre de 2012).

Sin embargo, existen múltiples aristas en los procesos que, entre sus prioridades, buscan generar empleo utilizando mano de obra local.

<sup>1</sup> Lic. - Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional del Nordeste - [mauro.abramovich@comunidad.unne.edu.ar](mailto:mauro.abramovich@comunidad.unne.edu.ar)

<sup>2</sup> Dra. - Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional del Nordeste - [ealfonso@eco.unne.edu.ar](mailto:ealfonso@eco.unne.edu.ar)

<sup>3</sup> Lic. Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional del Nordeste - [mcarrio@eco.unne.edu.ar](mailto:mcarrio@eco.unne.edu.ar)

<sup>4</sup> Mgter - Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional del Nordeste - [eyimillan@gmail.com](mailto:eyimillan@gmail.com)

El análisis de los efectos de las políticas públicas plantea problemas epistémicos y metodológicos y requiere a nuestro criterio, además de la mirada macroeconómica sobre la región, una investigación sobre las estructuras y las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales operantes en el territorio, así como la sobredeterminación de las mismas en las decisiones y acciones de los actores, constituidos en sujetos de dichas políticas.

### **Enfoque y/o método adoptado**

Al incluir algunos indicadores macroeconómicos junto a resultados de investigaciones con técnicas cualitativas cercanas al método etnográfico, pretendemos abordar ciertas realidades locales con un mayor nivel de complejidad.

Esta faceta de la investigación se fundamenta en la pregunta por y desde el Otro es decir, que opina y hace la gente incluida en alguna de las categorías construidas externamente, especialmente las vinculadas a los discursos sobre el Desarrollo Local, así como los vínculos establecidos con sus organizaciones de pertenencia, los espacios de relaciones y algunas de las redes comunitarias detectadas previamente y operantes en la comunidad. Se espera de esta manera aportar mayor comprensión a fenómenos locales ya que, parte importante de la documentación relativa a investigaciones sobre la temática, se encuentra dominada por una mirada centrada en los programas para el desarrollo y las políticas y recetas “bajadas” desde los organismos internacionales se encuentran inmersas en el “orden del discurso” (Foucault, 1992:12), más que en las percepciones de la gente y las realidades locales.

Se asume también que las políticas de desarrollo local mediante el fomento de radicaciones industriales, requieren de estudios específicos en cuanto a la real generación de empleo de mano de obra local. Es un dato previo de esta investigación que la ausencia de oferta educativa local de niveles terciarios y orientación tecnológica, genera desaliento en segmentos de la juventud que demandan estudios con salida laboral, restringiendo sus posibilidades de incorporación a empresas con determinada base tecnológica. Las autoridades políticas locales han reconocido esto y operado en consecuencia consiguiendo en los últimos períodos se materialicen ofertas educativas acordes en la localidad.

### **Puerto Tirol y el desarrollo local**

En el año 2001, el municipio de Puerto Tirol plantea un Plan de Desarrollo llamado *TODOS POR PUERTO TIROL*. Dicho plan fue una vía para el desarrollo de la localidad, en el cual se proponía un trabajo a nivel comunal. El mismo se realizó de manera consensuada entre diversos sectores de la comunidad elaborando un diagnóstico de la situación de ese momento y planificando el destino de Puerto Tirol. Para luego, definir y proponer estrategias que permitan alcanzar el objetivo planteado.

“La simple caracterización del plan estratégico da una idea de que no es sencillo llegar a este nivel y que, si bien puede ser fácil juntarse entre distintos actores y marcar los lineamientos de un plan, lo difícil es llevarlo a la práctica y transformarlo en políticas públicas concretas. No cualquier microrregión está en

condiciones de llevar adelante un plan estratégico. Para ello hace falta avanzar en etapas que no necesariamente son lineales (plan de fortalecimiento institucional, plan de gobierno, programa estratégico, plan estratégico) pero que sí sientan las bases para un trabajo de acuerdos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado...” (Arroyo, 2001:17).

Cabe destacar que el Plan Estratégico se realizó en el marco del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, financiado con recursos de la Subsecretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación, obtenidos a partir de créditos de Organismos Internacionales. El intendente comunal jugó un rol muy importante en la concreción del mismo.

El Plan de Desarrollo contiene 4 ejes estratégicos (Barbetti *et al*, 2011):

- Eje productivo: implica la atracción de nuevas inversiones productivas, el desarrollo del turismo, del sector agrícola, la promoción de emprendimientos locales.
- Eje social: comprende la mejora de la educación sanitaria, prevención de enfermedades, asistencia focalizada a sectores vulnerables, diversificación de la oferta educativa, mejoramiento del déficit habitacional y condiciones de habitabilidad;
- Eje territorial: implica el desarrollo del parque industrial, mejora de la infraestructura de los servicios básicos urbano y rural, recuperación de la laguna, una gestión integral del territorio y el mejoramiento del espacio público barrial.
- Eje institucional: comprende el fortalecimiento del gobierno municipal, la articulación regional y la creación de una unidad ejecutora del plan de desarrollo.

En el año 2010 se realizó una Actualización del Plan de Desarrollo original reformulando sus ejes<sup>5</sup>:

- Político institucional: Revalorización del trabajo realizado en la elaboración del plan de desarrollo local 2001-2010. Una sociedad organizada, responsable y más participativa, que se proponga metas y se comprometa en sus logros. Polo industrial de interés. Una sociedad eficiente, cultural y turística; que no pierda lo bueno de una localidad sana y pequeña...
- Económico productivo: Empleo para poblaciones aborígenes y grupos etarios específicos. Acompañamiento al desarrollo del sector productivo primario e industrial. Optimización de la infraestructura y servicios turísticos. Tratamiento de residuos como actividad productiva
- Urbano ambiental: Planificación de la localización y de impactos de los parques industriales. Planificación y regulación del crecimiento inmobiliario, atendiendo demandas pendientes. Puesta en valor y explotación de los nodos identitarios a efectos turísticos.

---

<sup>5</sup>Según documento elaborado por el Municipio de Puerto Tirol

Para el periodo de actualización del Plan se observó lo siguiente en cada uno de los ejes:

- **Político institucional:** el gobierno local se posicionó como promotor del desarrollo local con una orientación que priorizaba el aspecto productivo. Por otra parte, a partir del 2010 toma mayor preponderancia la inclusión, procurando que el desarrollo alcance a mayor porción de la población local. Para esto se busca una mayor participación de los miembros de la población en la toma de decisiones respecto al desarrollo productivo.

- **Económico productivo:** hubo una mejora en el empleo, en parte debido a la buena situación económica del país y también debido a la gestión local. El gobierno nacional impulsó la creación de parques industriales, así como el crecimiento de los ya creados. Esto se vio reflejado en la radicación de 16 nuevas empresas en el parque industrial de Puerto Tirol. En la actualización del programa se propende a una mejora en las condiciones de empleo y mayor integración de las minorías.

En la siguiente tabla puede observarse la disminución de la tasa de desocupación promedio para los últimos años, para dos Micro-Regiones de la Provincia del Chaco. Puerto Tirol pertenece a la Micro-Región 3 que se ha caracterizado por tener una alta tasa de desocupación. En dicha Micro-Región, la misma ha disminuido notablemente en los últimos años en relación al Gran Resistencia (Micro-Región 8).

Tabla N° 1. Tasa de desocupación de las Micro-Regiones Oriental Chaqueña (3) y Metropolitana (8). Promedio anual.

Año	Tasa de desempleo promedio	
	Micro-región 3	Micro-región 8
2009	7,8	2,7
2010	6,0	3,4
2011	1,3	3,0
2012	1,5	1,3
2013	1,1	0,4
2014	2,7	0,1

Fuente: Elaboración propia en base a EPTHO.

- **Urbano ambiental:** Se ha dado prioridad a la planificación del crecimiento urbano de manera integral en varios aspectos: infraestructura; zonificación de actividades y ampliación del parque industrial.

**Fenómeno conexo: tensiones entre la solidaridad y el emprendedorismo.**

Como se explicó, el presente trabajo contrasta datos macroeconómicos sobre desarrollo local y empleo con determinadas realidades locales. Se espera hacer visibles ciertos fenómenos locales, incorporando algunas de las

construcciones sociales, económicas y culturales de la gente (Escobar, 2007), y aportar una mayor complejidad sobre los efectos en el territorio de las políticas públicas. En este lugar, nos concentraremos en el fenómeno de las cooperativas de trabajo.

La crisis del 2001 contribuye a la visibilidad de los altos niveles de marginalidad y pobreza. La situación de exclusión de amplios sectores de la población obligó a sectores de la población a utilizar múltiples diversas modalidades de subsistencia y reproducción.

Determinadas políticas públicas vinculadas a la economía social, intentaron paliar los graves problemas de desocupación y desempleo. Es así que la creciente utilización de la figura societaria aportada por el cooperativismo, como de trabajo, recibió un fuerte impulso en las políticas públicas de fomento del empleo y la inclusión social.

Por otra parte, se incorpora en dichos programas la categoría del emprendedor (incluida para el campo social, del “microemprendedor”).

Sin embargo, la figura del emprendedor, especialmente aplicada al campo de las políticas de empleo y programas contra la pobreza no resulta fácilmente digerible. Como lo señalan Boltanski y Chiapello:

“el espíritu del capitalismo concomitante que vinculaba el progreso económico y tecnológico a un objetivo de justicia social, en la actualidad puede ser alcanzado desarrollando un proyecto de realización del sujeto individual, que vincule el culto al rendimiento personal y la exaltación de la movilidad a concepciones reticulares del vínculo social” (2002:300).

En este sentido, ese rescate forzado de tono schumpeteriano, choca de plano con ciertos ideales del espíritu social y solidario. Es aquí donde se puede ubicar la sobreutilización de un difuso *cooperativismo* en multitud de programas de políticas públicas de empleo.

### Las cooperativas de trabajo en el Chaco

El auge de este de este tipo de cooperativas puede atribuirse a diversos motivos: entre otros, podemos mencionar la utilización en los procesos de reducción de áreas de competencias en ciertas empresas privadas, la aparición del fenómeno de las empresas recuperadas que toman la forma de cooperativas de trabajo para su gestión, y la intervención del Estado mediante la implementación de programas sociales que incentivan la utilización de la figura de la cooperativa como un medio para la creación de empleo que estimula la participación y solidaridad.

«El crecimiento de las cooperativas de trabajo comenzó durante la década de los 90, y reconoce entre sus causas el progresivo aumento de la desocupación; la flexibilización y precarización de las condiciones laborales, la recuperación de empresas por parte de sus trabajadores y la formulación estatal de programas sociales basados en la creación, el desarrollo y el financiamiento de entidades cooperativas».

El Estado nacional en 2003 puso en marcha una estrategia orientada a consolidar una red de inclusión social y asegurar una mejor calidad de vida. Así, con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la

obra”. Luego en 2006, comienza el Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y trabajo”, el Plan “Agua + trabajo”, el Programa de Inversión Social (PRIS) y en 2009 se lanza el Plan de Ingreso Social con Trabajo.

Esta política estatal tuvo su impacto en el Chaco. En el año 2003 comienza a crecer el número de cooperativas de trabajo. En el 2009, con el lanzamiento de Argentina Trabaja, la formación de cooperativas de trabajo aumentó en un 53,35% y continuó creciendo de manera acelerada.

Las medidas aplicadas por el Estado tienen la finalidad de generar puestos de trabajo orientados a la realización de obras públicas con impacto en la calidad de vida. Las obras comprenden servicios básicos, viviendas, infraestructura urbana y comunitaria y espacios verdes.

**Gráfico 1:** Cooperativas activas en Chaco.



Fuente: Elaboración propia en base al listado del INAES.

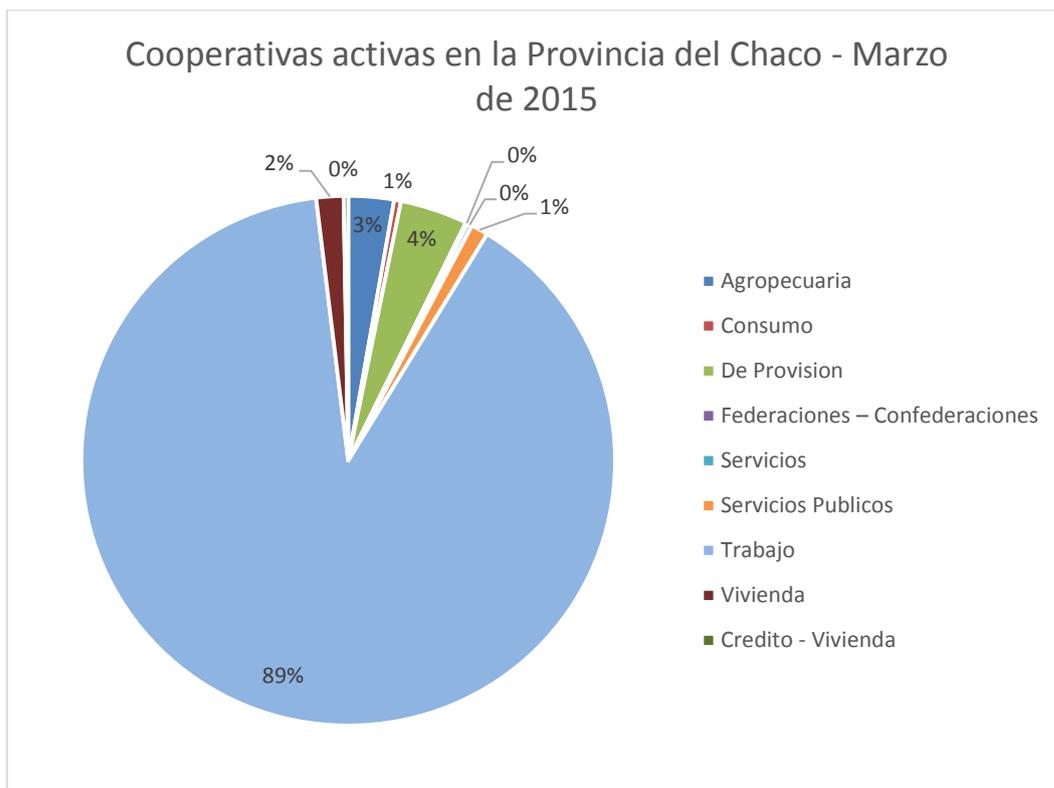
**Tabla 2:** Cooperativas activas en la Provincia del Chaco - Marzo de 2015

Agropecuaria	40
Consumo	6
De Provisión	59
Federaciones – Confederaciones	2
Servicios	4
Servicios Públicos	15
Trabajo	1294
Vivienda	24
Crédito - Vivienda	4

Fuente: Elaboración propia en base al listado del INAES.

Al mes de marzo de 2015, de las 1.448 cooperativas del Chaco, el 89% son cooperativas de trabajo. Estas fueron creadas, en gran medida, a partir del año 2009.

**Gráfico 2:** Cooperativas activas en Chaco – Marzo de 2015.

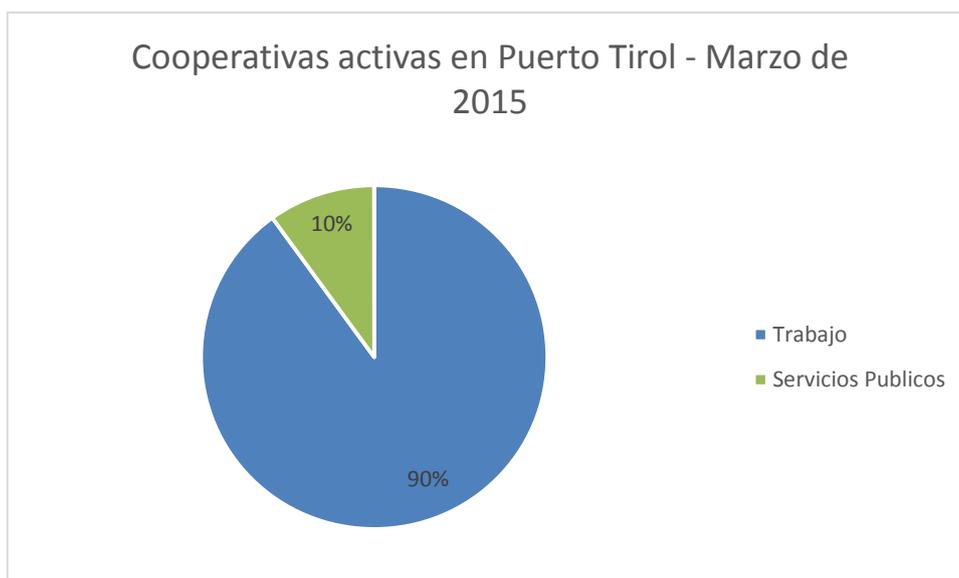


Fuente: Elaboración propia en base al listado del INAES.

### Las cooperativas de Puerto Tirol

La localidad de Puerto Tirol cuenta con 10 cooperativas. La primera data de 1985, la “Cooperativa De Provisión De Agua Potable, Otros Servicios Públicos Y Vivienda Puerto Tirol Ltda.”. En 2004 se creó la primera cooperativa de trabajo y a partir de 2009 se crearon las 8 cooperativas de trabajo restantes.

**Gráfico 3:** Cooperativas activas en Puerto Tirol – Marzo de 2015.



Fuente: Elaboración propia en base al listado del INAES.

Tal lo señalado, la creciente y exponencial utilización (a través de sus requisitos formales), de la figura societaria legal de cooperativas de trabajo y la utilización por parte de dichos contribuyentes del sistema fiscal proporcionado por el “monotributo social”<sup>6</sup> es concomitante -por lo menos en parte- con la oferta de programas de fomento de lo que podríamos llamar como *emprededorismo social*.

Como abundantes datos revelan, las cooperativas de trabajo son utilizadas de manera creciente por programas públicos de distintas jurisdicciones para trabajos en terreno. Estas tareas solían ser ejecutadas con anterioridad por los mismos dependientes del estado.<sup>7</sup>

Por otro lado, desde los años de pleno auge del neoliberalismo se registra una tendencia en la esfera de las empresas de capital privado a concentrar sus

<sup>6</sup> Para “combatir la informalidad” el Estado nacional, con un criterio “inclusivo”, creó el “Monotributo Social”; se trata de un régimen fiscal optativo y su objetivo explícito es: “facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas.” “Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.”, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>. En realidad, la expresión de sus objetivos de política social son bastante más pomposos: “El Monotributo Social es una herramienta de ‘inclusión’. Da la bienvenida a cualquier ciudadano que quiera iniciar una actividad sin contar con un gran capital económico y cuya principal fortaleza sea su capital humano (sic), adquiriendo mediante este instrumento ‘Ciudadanía tributaria’. Consiste, en una alfabetización tributaria sobre el inicio de trámites con el Estado dirigida a la población históricamente excluida, que pasa a formar parte.”

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo:

<http://ipduv.chaco.gov.ar/frontend.php/pagina?id=2099>

<http://www.diarionorte.com/article/121691/tirol-da-los-primeros-pasos-tras-una-marca-de-ropa-propia>

<http://www.noticiasdelparana.com.ar/np/index.php/vilelas/15598-puerto-vilelas-el-municipio-organizo-charla-de-formacion-de-cooperativas>

<http://www.cnvienda.org.ar/revistas/revista42/chaco.pdf>

<http://www.chacoprensa.com/nota/item,3155/seccion,2/subseccion,0/titulo,puerto-tirol-contara-con-una-senda-peatonal-de-3000-metros>

actividades en las llamadas *competencias distintivas*, delegando funciones y operaciones conexas y no centrales a pequeñas y medianas organizaciones muchas veces constituidas por los mismos ex-empleados despedidos, y bajo formas cooperativas como la nombrada. Esta estrategia empresarial que forma parte de lo que Bolstanski y Chiapello (2002) denominan el “tercer espíritu del capitalismo”,<sup>8</sup> genera múltiples efectos en el sistema laboral, que los mismos autores analizan en sus estudios. Entre otros se observan:

- la precarización de las condiciones laborales
- la pérdida de agremiados de las organizaciones sindicales de base.
- la disminución brusca de los niveles salariales en la base organizacional.

El acceso a los datos sobre este fenómeno cooperativo resulta dificultoso. La misma sobreutilización de la figura legal de la cooperativa de trabajo (o tal vez, deberíamos hablar de tergiversación de la sustancia social que fundamentó la forma jurídica), lo dejan en claro.

Datos de campo de la investigación nos permiten verificar la multitud de cooperativas de trabajo que, al finalizar su primer año legal, quedan en situación irregular al incumplir con los requisitos formales de la ley, (v.g.: presentación de estados contables)<sup>9</sup>.

Es en esta hipótesis que la investigación se desarrolla en el doble sentido teórico y metodológico antes mencionado: contrastar ciertos datos macroeconómicos sobre empleo, que a priori, permitirían conclusiones de tono positivo acerca de ciertas formas del desarrollo, con determinadas realidades laborales locales. Esa doble mirada, nos brinda la posibilidad de aportar datos empíricos sobre la realidad del empleo local en un proceso de fomento de radicación industrial. Y este planteo nos remite a su aparente opuesto, el llamado “sector informal”. Es así que dejamos abierta la posibilidad de verificar en terreno la imbricación de ambos sectores –formal e “informal”- y sus mutuas sinergias y utilidades. En este sentido, adherimos al análisis de Lautier (1989:12) respecto a las reales posibilidades de clasificar a la economía de los sectores excluidos como ‘informal’.

“En resultado, después de quince años de investigación y algunas centenas de miles de páginas, se saben sólo dos cosas del sector informal: de una parte, que es heterogéneo y se halla ligado de manera diferenciada al sector formal; de la otra, que no se organiza de manera capitalista, lo que, por lo demás, no es nada claro para quien no reduce el capitalismo a una forma de organización de la producción. En pocas palabras: no se sabe lo que es el sector informal, y sobre todo, no se sabe si forma un sector.” (1989:14).

Como el mismo autor opina, el cumplimiento de las obligaciones legales no suele resultar operativo para dividir ambos sectores. Un aporte de la investigación será señalar como, en ciertos sectores industriales (v.g.

<sup>8</sup> Los tres espíritus (o “aventuras dinamizadoras”) justificativos del capitalismo serían: la del burgués emprendedor (siglo XIX), la de la gran empresa industrial (entre las décadas del 1930 y 1960), y la del capitalismo mundializado y de alta tecnología y conectividad.

<sup>9</sup> “según información del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social –INAES ( [www.inaes.gob.ar](http://www.inaes.gob.ar) ) en la localidad estudiada, de diez cooperativas “activas”, una es de servicios públicos, el resto de trabajo”. Suponemos que las dadas de baja serán un número considerable, dada la cantidad de programas y planes sociales que impactan en la localidad.

construcción), y para determinadas actividades de las empresas (generalmente vinculadas con requerimientos laborales de baja calificación), los trabajadores pueden revestir, a la vez, las categorías de “formal” e “informal”.

Siguiendo a Lautier (1989:18), situaciones como las antes comentadas restan fiabilidad a estadísticas macroeconómicas, como las que reflejan salarios e ingresos de los trabajadores por rama de actividad económica.

#### La licuación del “espíritu cooperativo”

Por razones de espacio, incorporamos un sólo dato de terreno de trabajo precarizado que nos muestra claramente lo que significa en términos económicos, aunque con un altísimo impacto en lo social, la tendencia que mencionamos anteriormente.

Uno de los grandes organismos públicos nacionales, que viene aplicando la política de precarización laboral (*eficientismo* en el lenguaje empresarial), mediante la tercerización de las actividades de más bajo nivel en la estructura (maestranza), delegó a una cooperativa de trabajo constituida exclusivamente con el fin de su contratación, nos permite hacer visible esta traslación de renta de los sectores asalariados a las grandes organizaciones, junto con traslado del riesgo a las operarias, en las tareas de más baja calidad en los requerimientos ocupacionales. Los datos corresponden a investigación en el terreno. El organismo público opera con una de sus agencias en la localidad de la investigación.<sup>10</sup>

Gastos e ingresos según servicios que una Cooperativa de Trabajo brinda a un organismo nacional. (Datos actualizados al 2014):

Los servicios se prestaban en horario continuo de 5 horas por día: 100 horas al mes.

El total percibido según contrato: \$ 4.300.-

La tarifa bruta p/hora: \$ 43.-

La exigencia del contrato: dos personas disponibles. Total Ingresos Brutos por persona: \$ 21.- x hora

Total de gastos enfrentados por la cooperativa de trabajo: \$ 1.200.- (no se incluyen gastos de asesoramiento al contador).

Importe neto percibido por la cooperativa: \$ 3.100.-

Al exigir el convenio que sean dos personas, con una presencia continuada de 5 horas por día, el saldo por trabajadora quedaría:  $\$ 3.100 / 2 = \$ 1.550.-$  (por trabajadora por mes)

Para la misma época y organismo, el sueldo del Personal de Maestranza ascendía a \$ 9.400.- al cual habrá que sumarle (aproximadamente), 30 % en concepto de Aportes Patronales con lo cual, el costo para la empresa contratante ascendería a: \$ 12.200.- por cada trabajador, por mes. Esta cifra debemos multiplicarla por el personal mínimo requerido a la cooperativa (2 trabajadoras), lo cual lleva el costo laboral anterior a \$ 24.400.-

<sup>10</sup> De hecho, uno de los investigadores participó directamente en la constitución de la cooperativa de trabajo del ejemplo, creada para prestar servicios en una de las agencias del organismo nacional, y situada en una pequeña localidad cercana a la investigada. Dichos servicios –de maestranza-, reemplazaban de plano los anteriormente prestados por empleados de planta de la institución.

En definitiva, el ahorro para la organización pública “eficientizada” (así como la precarización financiera para las mujeres “cooperativistas”) alcanzaba los veinte pesos mensuales.

Como decíamos, los efectos que la pérdida de puestos de trabajo produjeron en los sujetos situados en la base social así como sus unidades familiares, condujeron a distintas modalidades de supervivencia las que, en un efecto paradójico por su dimensión, llevaron a parte importante de las nuevas políticas públicas (más allá del período bajo análisis), a revivir un supuesto “espíritu emprendedor”, a fin de paliar la tragedia social provocada por la pérdida de fuentes de trabajo y desocupación concomitantes.

Desde el punto de vista propuesto por Escobar, “la economía occidental debe verse como una institución compuesta por sistemas de producción, de poder y de significación” (2007, pág. 108).

Parecería que después de los efectos evidentes de sus políticas el neoliberalismo habría perdido terreno. Sin embargo, en una época en la cual los pobres y sus estrategias económicas adquieren centralidad para determinadas políticas públicas, se observa en algunos escenarios que el lenguaje economicista neoliberal retorna y hegemoniza el campo del saber, construyendo las categorías, los sujetos de sus propuestas políticas, y fijando las problemáticas que deberían ser estudiadas.

Diversos centros mundiales, como organismos internacionales para el desarrollo, academias e instituciones, impulsan políticas y prácticas originadas en esa matriz ideológica, afectando con su conocimiento experto a organismos públicos y privados que las suelen receptor sin filtros.

Como lo expresa Bourgois (2011:24) siguiendo a Foucault, es posible redefinir las diversas categorías utilizadas por las políticas y programas sociales diseñados para contener a las poblaciones arrojadas de los empleos industriales referidos en la primera parte. Estas categorías intentan incluir y hacer invisible las distintas subjetividades que se podrían hacer observables entre diversos grupos sociales, “para los cuales los efectos del biopoder y la gubernamentalidad han asumido cualidades destructivas”.

Entre otras, se consideraron en este trabajo dos figuras que nos sirven de contraste con el tratamiento de las diversas políticas públicas: las organizaciones cooperativas, con especial énfasis en la modalidad de cooperativas de trabajo, y la del microemprendedor. Son dos líneas estratégicas que han adquirido relevancia en nuestro país en la última década.

Los contrastes de datos macroeconómicos con los obtenidos por técnicas cualitativas en terreno, resaltan las complejidades que los análisis sobre los efectos en las políticas de desarrollo local procuran estudiar. Es por lo anterior, entre otras razones, que la investigación que nos guía decidió un doble abordaje, tanto teórico, como metodológico. Desde la mirada macroeconómica, hasta la incorporada por la antropología social.

Las múltiples miradas de la investigación permiten apreciar que las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales que operan y estructuran los territorios y espacios urbanos sometidos a procesos de desarrollo, suelen quedar ocultas bajo indicadores cuantitativos que, al priorizar una mirada global, tornan difusas o directamente no muestran las estructuras relacionales y los procesos de emergencia vinculados a dichas dinámicas.

## Bibliografía

ARROYO, D. (2001): *Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina*. En Burin, D. Y Heras, A.I. (comp.) Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones CICCUS. La Crujía. Bs. As.

FOUCAULT, Michel (1992): *El orden del discurso*, Tusquets Editores, Buenos Aires.

LAUTIER, Bruno (1989): *La Jirafa y el Unicornio, del "sector informal" al sistema de empleo*, Foro Nacional sobre empleo Bogotá, 14-17 de febrero 1989.

ESCOBAR, Arturo (2007): *La invención del Tercer Mundo*, Fundación editorial El Perro y la Rana, Venezuela.

BOLTANSKI, Luc y CHIAPELLO, Éve (2002): *El nuevo espíritu del capitalismo*, Akal, Madrid.

POLANYI, Karl (2011): *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimp., Buenos Aires.

BARBETTI, Pablo; GENES, Cesar y LAPROVITTA, Ataliva(2011): *Los planes estratégicos y el desarrollo local en la Región NEA. Los casos de Puerto Tirol y Goya*.

MUNICIPAL DE PUERTO TIROL (2011): *Actualización Del Plan De Desarrollo Local De Puerto Tirol 2001 – 2010*. Marzo de 2011. Puerto Tirol.

## Precariedad del empleo asalariado en el Aglomerado Gran Rosario: magnitud, atributos y evolución entre los años 2008 y 2014

Martín Carné<sup>1</sup>

### Introducción

Es sabido que en Argentina, el abandono de la convertibilidad cambiaria hacia 2002 cortó la recesión arrastrada desde 1998 e inauguró un período de recuperación económica que fue progresivamente mejorando los valores hasta entonces exhibidos por algunos de los indicadores con que dar cuenta de la situación socioeconómica, tales como el nivel y evolución del Producto Interno Bruto, las tasas de desempleo y subempleo o el porcentaje de hogares bajo línea de pobreza y/o indigencia (Arceo, et al., 2008; Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2011 –en adelante CIFRA–).

En tanto área económicamente abierta, el Aglomerado Gran Rosario (AGR)<sup>2</sup> no quedó exento de esta tendencia. La nueva y más alta paridad en el tipo de cambio (administrada por el Banco Central) favoreció el perfil productivo de su *hinterland*, nutrido por actividades agropecuarias y establecimientos metalmeccánicos que motorizaron la reactivación de la construcción así como la demanda de servicios (en particular los financieros, inmobiliarios y los vinculados a transporte y almacenamiento (Woelflin et al., 2010).

No obstante esta dinámica, la sostenibilidad del llamado modelo de post-convertibilidad habría comenzado a mostrar signos de interrogación hacia el año 2008. Esto se debería, por un lado, a la persistente tendencia al alza de los precios internos (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, 2012 –en adelante CENDA–) que afectaría la competitividad de las manufacturas domésticas y, con ello resentiría las oportunidades de crear nuevos puestos de trabajo. Por otro, la pérdida en 2009 del superávit fiscal habría obligado al gobierno nacional a financiar su gasto vía endeudamiento con el Banco Central, hecho que reforzaría el proceso inflacionario. Además, superadas la crisis financiera internacional con epicentro en 2009 (Machinea, 2009; Krugman, 2012) y la recuperación observada en 2010 y 2011, tanto la economía nacional como la del AGR han venido transitando años de amesetamiento, los que se explican por la caída en los precios de las *commodities*, la recesión brasileña (principal socio comercial de Argentina) y la menor demanda de China.

<sup>1</sup> Facultad de Ciencia Política y RRII (Universidad Nacional de Rosario) – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - [carnetes@hotmail.com](mailto:carnetes@hotmail.com)

<sup>2</sup> Las localidades comprendidas por el AGR son: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Roldán, Rosario, San Lorenzo, Soldini y Villa Gobernador Gálvez (Instituto Nacional de Estadística y Censos, en adelante INDEC).

Es en este contexto que cobra sentido indagar –en términos estrictamente **descriptivos**– por la evolución de la precariedad laboral del empleo asalariado del AGR entre 2008 y 2014. Para ello, se utilizan las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes a los terceros trimestres de dichos años. La selección de este trimestre (estando disponibles bases más actuales como las del primer y segundo trimestre de 2014, por ejemplo) responde a la precaución por evitar eventuales distorsiones asociadas a cuestiones estacionales. A su turno, el análisis inicia en 2008 por tres motivos: primero y fundamental, la no disponibilidad de la base de datos correspondiente al tercer trimestre de 2007. En segundo lugar, 2008 es un año en el que los efectos locales de la llamada “crisis financiera internacional” todavía no tenían traducción a nivel ocupacional. Por último, porque algunas voces señalan que ya hacia entonces el modelo de *post-convertibilidad* habría menguado su capacidad de crear empleo genuino y registrado.

## 1. Marco conceptual

Sin desconocer que gran parte del debate teórico sobre precariedad laboral ha estado acotado a describir lo que serían algunas de sus manifestaciones antes que a precisar la naturaleza<sup>3</sup> y las causas del fenómeno, el presente trabajo comparte la definición de Pok y Lorenzetti (2004) según la cual la precariedad laboral remite a una “inserción endeble” de la población *asalariada* en la producción social de bienes y servicios. Esta definición recoge aportes del “empleo inseguro e incierto” (Lindenboim, Serino y González, 2000) y del empleo “atípico” o “anormal” (Feldman y Galín, 1990) para referir, por un lado, a la vulnerabilización del lazo que une al trabajador con su puesto de trabajo a partir de la existencia de modalidades contractuales que no aseguran el mantenimiento y continuidad de la relación salarial en el mediano y largo plazo y, por otro, a la ausencia o debilitamiento de protección frente a accidentes laborales, enfermedades, despidos, jubilación. En su conjunto, lo anterior da cuenta del fin del modelo salarial capitalista clásico, típicamente edificado en torno al contrato por tiempo indeterminado (CTI), sujeto a negociaciones colectivas y representación sindical, regido por el salario mínimo, vital y móvil, los seguros sociales y las asignaciones familiares.

El empleo precario puede darse tanto en unidades productivas “formales” o “modernas” del aparato productivo (laboratorios biotecnológicos, empresas de desarrollo de software, entidades bancarias) como en aquellas “informales”, organizadas con baja dotación de capital para generar ingresos de subsistencia, que operan con bajos niveles de productividad y hacen las veces de “actividad refugio” dada la imposibilidad de permanecer en el desempleo (venta ambulante, cadetería, kioscos, talleres de reparación, etcétera).

---

<sup>3</sup> Sobre la naturaleza de la precariedad laboral, Graña (2015) ha sostenido que la misma responde a las dificultades para competir a escala mundial de algunas empresas. En efecto, las empresas que por su rezago productivo no pueden competir en un pie de igualdad con otras, apelan a crear puestos de trabajo precarios, pagando salarios insuficientes para garantizar la adecuada reproducción de material y simbólica de los trabajadores. A su turno, esto es aprovechado por las empresas que sí pueden competir y comprar fuerza de trabajo al valor que asegure su normal reproducción.

El empleo asalariado no registrado (y por ende no protegido por la legislación laboral), el empleo asalariado fraudulento y los asalariados registrados con contratos por tiempo determinado (CTD) son tres formas en las que se expresa la precariedad laboral.

Legalmente, el empleo asalariado siempre supone la existencia de un contrato de trabajo entre empleador y empleado. Estas regulaciones jurídicas que ordenan las relaciones laborales –como la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744/74 por citar un caso–generalmente suponen erogaciones de dinero para los empleadores en concepto de asignaciones familiares, contribuciones previsionales, indemnizaciones por despido, riesgos de trabajo, ítems que a su vez significan derechos de los trabajadores aunque representen costos de producción. Para reducir éstos y procurar mejores condiciones con las que operar y competir en el mercado, el no registro del vínculo laboral ante las oficinas estatales de seguridad social suele ser, en determinadas circunstancias, una práctica corriente entre quienes desarrollan una actividad productiva con trabajadores en relación de dependencia. Esta situación conlleva la evasión y el incumplimiento de toda normativa laboral e implica una máxima vulnerabilidad para el trabajador.

No obstante lo anterior, la precariedad laboral también asume formas legales. Tal el caso de los asalariados fraudulentos y de quienes, estando registrados ante el Estado, trabajan en relación de dependencia en el marco de contratos con tiempo de finalización. El asalariado fraudulento constituye un tipo de empleo precario dado que allí el uso desleal de la ley permite encubrir bajo apariencias de cuentapropismo lo que de hecho es una relación de dependencia salarial. Así, el supuesto “cliente” elude los costos (componentes del salario indirecto) asociados a tener mano de obra en relación de dependencia pero fija al trabajador –mediante un contrato de locación de servicios– horarios laborales, ropa y lugares de trabajo, tipo de bien a producir o servicio a prestar, proveyéndole incluso los bienes de capital y la materia prima. Aquí, “trabajadores *jurídicamente independientes* se encuentran en una situación de *dependencia económica* similar al trabajo asalariado pero sin sus derechos” (Neffa, 2010: 30) siendo el derecho comercial o civil y no el derecho laboral el que pasa a regular estas relaciones

Por su parte, los asalariados registrados con contratos por tiempo determinado (CTD) son precarios porque carecen de una estabilidad que los proteja contra riesgos e incertidumbres del mercado de trabajo. Al igual que la del asalariado fraudulento, la figura del CTD ganó masividad durante los años '90 –flexibilización laboral mediante– para permitir que las empresas puedan regular a bajo costo sus dotaciones de personal y así mejorar su competitividad en contextos de apertura y desregulación económica.

Las variables en base a las cuales operacionalizar el concepto de precariedad laboral y mensurar los asalariados afectados (sean de unidades productivas del sector privado o bien empleados del Estado) son:

a) descuento jubilatorio. Esta variable refleja la presencia o ausencia de protección legal para el trabajador. Se consideran precarios los asalariados que

no gozan de tal descuento tanto si la ocupación es por tiempo indeterminado como si tiene tiempo de finalización.

b) cantidad de clientes para los que habitualmente trabaja el negocio/empresa/actividad, para así dar cuenta de los “asalariados fraudulentos” en caso dicha cantidad sea igual a uno (1).

c) la variable “tiempo de finalización del empleo”, para ponderar entre los asalariados formales, registrados y con descuento jubilatorio, aquellos con CTD.

Por último cabe aclarar que no se analiza la evolución del Servicio Doméstico dado que si bien la EPH trata a este universo de trabajadores bien como “asalariados” en caso trabajen para un único hogar, bien como “cuentapropistas” si trabajan para más de uno, su demanda proviene de hogares, los que “no conforman establecimientos económicos en el sentido de combinar factores productivos y asumir riesgos empresariales para la obtención de beneficios” (Woelflin et al., *Op. Cit.*).

## 2. El análisis de la evidencia

Desde el punto de vista de la condición de actividad económica (Tabla 1), entre los terceros trimestre de 2008 y 2014, la población económicamente activa (PEA) del AGR creció un 15,6%, equivalentes al ingreso al mercado de trabajo de unas 90.000 personas. En igual período, hubo 82.100 ocupados más, lo que explica el crecimiento de los desocupados en poco menos de 8.000 personas. La tasa de actividad (expresa a la PEA como proporción de la población total) aumentó el 1 punto porcentual (46,2% y 47,2% respectivamente) que cayó la población inactiva (53,8% y 52,8%).

**Tabla 1. Condición de actividad de la población del AGR. 3º/08-3º/14**

	3º/08			3º/14		
	Casos	Porcentaje	Porcentaje	Casos	Porcentaje	Porcentaje
Ocupado	521.885	90,6	41,9	604.021	90,7	42,8
Desocupado	53.869	9,4	4,3	61.629	9,3	4,4
<b>PEA</b>	<b>575.754</b>	<b>100,0</b>	<b>46,2</b>	<b>665.650</b>	<b>100,0</b>	<b>47,2</b>
Inactivo	497.636	74,2	39,9	542.231	72,7	38,4
Menor de 10 años	172.996	25,8	13,9	203.197	27,3	14,4
<b>PEI</b>	<b>670.632</b>	<b>100,0</b>	<b>53,8</b>	<b>745.428</b>	<b>100,0</b>	<b>52,8</b>
<b>Total</b>	<b>1.246.386</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.411.078</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH (INDEC).

En cuanto a la categorización de los ocupados, la Tabla 2 muestra en primer término el menor porcentaje de asalariados en el total de categorías ocupacionales: en el tercer trimestre de 2014 hubo una caída de casi 7 puntos porcentuales con respecto a igual período de 2008. Esta magnitud se trasladó casi en forma lineal a los cuentapropistas, hecho que puede estar reflejando

dificultades para crear empleo asalariado y como respuesta, la opción por salidas laborales independientes.

**Tabla 2. Categoría ocupacional ocupados AGR. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Patrón	28.688	5,5	31.251	5,2
Cuenta propia	97.472	18,7	153.330	25,4
Obrero o empleado	391.828	75,1	413.523	68,5
Trab. fliar. s/remun.	3.897	0,7	5.917	1,0
<b>Total</b>	<b>521.885</b>	<b>100,0</b>	<b>604.021</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

La Tabla 3 (la cual excluye al Servicio Doméstico) muestra el aumento del empleo público asalariado que tuvo lugar entre el 3º trimestre de 2008 e igual período de 2014. Los 4,5 puntos porcentuales de incremento equivalieron a una variación relativa del 31%. Si bien en base a la EPH no puede saberse si este empleo (18.000 asalariados estatales) responde a los Estados municipal, provincial o nacional, sirva recordar que en estos años, la estatización de Aerolíneas Argentinas y la expropiación a Repsol de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) contribuyeron a expandir la dotación de empleo público, hecho que pudo manifestarse a nivel del aglomerado. Estos ejemplos no suponen desconocer que tanto los municipios como el Estado provincial recurren a modalidades contractuales precarias que engrosan el número de trabajadores estatales.

**Tabla 3. Asalariados AGR según naturaleza estatal o privada del establecimiento. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Estatal	50.491	14,3	68.369	18,8
Privado	299.813	84,7	292.719	80,3
De otro tipo	3.486	1,0	3.231	0,9
<b>Total</b>	<b>353.790</b>	<b>100,0</b>	<b>364.319</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

En función de la definición anteriormente dada a la categoría de precariedad laboral y de las variables seleccionadas para operacionalizarla, la Tabla 4 muestra una mejoría en los asalariados registrados que gozan de contratos por tiempo indeterminado (CTI): este grupo pasó del 58,2% a casi el 63% del total de asalariados (+4,6 puntos porcentuales, casi un 8%). Los asalariados no registrados perdieron 6,4 puntos de participación (-21,7%), mientras que los "fraudulentos", aunque pocos, aumentaron su presencia. Por su parte, los asalariados registrados con CTD también disminuyeron entre las puntas del período.

**Tabla 4. Asalariados AGR según atributos de precariedad. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Servicio doméstico	38.038	9,7	49.204	11,9
Fraudulentos	874	0,2	3.865	0,9
S/desc. jubilatorio	115.057	29,4	95.028	23,0
Registrados con CTD	9.846	2,5	5.903	1,4
Resto registrados	228.013	58,2	259.523	62,8
<b>Total</b>	<b>391.828</b>	<b>100,0</b>	<b>413.523</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

### 2.1 Asalariados sin descuento jubilatorio

Como se vio anteriormente, más allá de la reducción observada, este es el segmento más grande de los asalariados precarios. De la Tabla 5 se desprende no sólo que los varones han sido los más afectados por el empleo no registrado sino que la tendencia se agudizó hacia el 3º trimestre de 2014.

**Tabla 5. Asalariados sin descuento jubilatorio AGR según sexo. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Varón	75.968	66,0	65.716	69,2
Mujer	39.089	34,0	29.312	30,8
<b>Total</b>	<b>115.057</b>	<b>100,0</b>	<b>95.028</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

En términos etarios, hacia 2014 se redujo la participación en el empleo asalariado no registrado de los jóvenes y adultos de 45 años y más, siendo la franja de trabajadores de entre 25 y 44 años la que concentró más de la mitad de este tipo de puestos de trabajo (Tabla 6).

**Tabla 6. Asalariados sin descuento jubilatorio AGR según tramos etarios. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
15 - 24 años	38.429	33,4	24.890	26,2
25 - 44 años	47.670	41,4	50.787	53,4
45 años o más	28.958	25,2	19.351	20,4
<b>Total</b>	<b>115.057</b>	<b>100,0</b>	<b>95.028</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Con respecto a la posición en el hogar (Tabla 7), se observa un cambio en la distribución de roles: “Hijo/Hijastro” pasó de un 44,3% en 2008 al 32,1% en 2014 (-12,2 puntos porcentuales). La posición “Jefe” se mantuvo en torno al 35% mientras que “Cónyuge/Pareja” compensó en parte la anterior baja, subiendo algo más de 8 puntos porcentuales. Aún careciendo de evidencia, puede hipotetizarse que la mayor permanencia de los jóvenes en la inactividad económica responde a estímulos estatales como el Programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* (lanzado en 2008), el que representó una transferencia condicionada de ingresos que habría desincentivado la búsqueda de empleo.

**Tabla 7. Asalariados sin descuento jubilatorio AGR según posición en el hogar. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Jefe	41.480	36,1	33.300	35,0
Cónyuge/Pareja	17.509	15,2	22.559	23,7
Hijo/Hijastro	50.982	44,3	30.509	32,1
Yerno/Nuera	1.032	0,9	2.690	2,8
Madre/Padre	1.676	1,5	1.157	1,2
Hermano	383	0,3	3.054	3,2
Otros familiares	549	0,5	1.759	1,9
No familiares	1.446	1,3	0	0,0
<b>Total</b>	<b>115.057</b>	<b>100,0</b>	<b>95.028</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

En cuanto a la relación entre nivel educativo y empleo no registrado, hacia 2014 descendió el peso de asalariados con menores credenciales educativas. En 2008, este grupo (sin instrucción + primaria incompleta + primaria completa + secundaria incompleta) representaba casi el 48% de asalariados, porcentaje que descendió seis años después a 39,4%. La contraparte (aumento) estuvo en aquellos trabajadores con formación secundaria y universitaria completa (ver Tabla 8).

**Tabla 8. Asalariados sin descuento jubilatorio AGR según nivel educativo. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Primaria Incompleta	11.808	10,3	6.152	6,5
Primaria Completa	22.469	19,5	11.402	12,0
Secundaria Incompleta	18.834	16,4	18.392	19,4
Secundaria Completa	25.898	22,5	30.034	31,6
Universitaria Incompleta	19.947	17,3	14.099	14,8
Universitaria Completa	14.100	12,3	13.571	14,3
Sin instrucción	2.001	1,7	1.378	1,5
<b>Total</b>	<b>115.057</b>	<b>100,0</b>	<b>95.028</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

*Comercio* fue la rama de actividad con mayor participación porcentual entre los asalariados sin descuento jubilatorio (Tabla 9). En 2014 explicó algo más del 26% del total mientras que en 2008 su valor se ubicó en 20,4%. Otra actividad concentradora de empleo no registrado es *Construcción*, la que también aumentó su peso relativo. Entre ambas explican casi la mitad de inserciones “en negro”. Otra actividad que experimentó una fuerte suba fue “Actividades administrativas y servicios de apoyo”, la que engloba a servicios de seguridad privada y limpieza. Estas actividades coinciden con los planteos de Graña (2015), quien sostiene que las empresas “rezagadas” (en cuanto a su competitividad) que generan empleo precario se ubican en ramas “donde las inversiones en tecnología sean reducidas y esporádicas y donde el mercado sea más o menos estable de manera de no tentar a empresas grandes a incorporarse” (*Op. Cit.*; 12)

**Tabla 9. Asalariados sin descuento jubilatorio AGR según actividad económica. 3º/08-3º/14**

	3º/08	3º/14
	Porcentaje	Porcentaje
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,0	1,3
Explotación de minas y canteras	0,0	0,0
Industria manufacturera	12,9	9,0
Suministro de electricidad, gas, vapor y a./a.	0,0	0,6
Suministro de agua y gestión de desechos	0,0	0,7
Construcción	18,5	21,8
Comercio	20,4	26,4
Transporte y almacenamiento	4,9	5,7
Alojamiento y servicio de comidas	11,8	2,5
Información y comunicación	1,3	0,7
Actividades financieras y seguros	0,8	0,9
Actividades inmobiliarias	0,8	0,0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	5,0	3,7
Actividades administrativas y servicios de apoyo	0,3	4,0
Administración Pública	2,7	4,4
Enseñanza	2,0	1,2
Salud humana y servicios sociales	5,5	6,1
Arte, entretenimiento y recreación	3,9	3,6
Otros actividades de servicios	7,1	5,6
Actividades de hogares	0,0	1,8
Ns./Nc.	1,1	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH (INDEC).

## **2.2 Asalariados fraudulentos**

Acerca de los asalariados fraudulentos, destaca su baja aunque creciente participación dentro del total de asalariados: pasó de representar el 0,2% en 2008 a ser el casi 1% seis años después. Este incremento puede asociarse a que los contratos de locación de servicios confieren la posibilidad al locador del servicio (sea el Estado, una persona física o una persona jurídica del sector privado) de no renovarlo si la coyuntura económica lo hiciera conveniente.

Si bien los márgenes de error asociados a estos bajos valores pueden hacer inconveniente cualquier análisis, hacia 2014 tales trabajadores ya no fueron exclusivamente varones como en el 3° trimestre de 2008 sino que un 37,4% estuvo representado por mujeres (Tabla 10).

**Tabla 10. Asalariados fraudulentos AGR según sexo. 3°/08-3°/14**

	3°/08		3°/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Varón	874	100,0	2.420	62,6
Mujer	0	0,0	1.445	37,4
<b>Total</b>	<b>874</b>	<b>100,0</b>	<b>3.865</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

A su vez, entre puntas, cambió la conformación etaria de este grupo: si en el 3° trimestre de 2008 los asalariados de 45 años y más eran más de la mitad, en el 3° trimestre de 2014 tal tramo pasó a explicar 1/3 del total mientras que los 2/3 restantes correspondieron a los asalariados de entre 25 y 44 años. Con esto, los asalariados fraudulentos “rejuvenecieron” (Tabla 11).

**Tabla 11. Asalariados fraudulentos AGR según tramos etarios. 3°/08-3°/14**

	3°/08		3°/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
25 - 44 años	379	43,4	2.520	65,2
45 años o más	495	56,6	1.345	34,8
<b>Total</b>	<b>874</b>	<b>100,0</b>	<b>3.865</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Otro interesante aspecto a destacar refiere a la posición en el hogar de los asalariados fraudulentos (Tabla 12). Hacia el 3° trimestre de 2014, la totalidad de estos trabajadores clasificó como “Jefe” o “Cónyuge/Pareja”; seis años antes “Hijo/Hijastro” expresó algo menos que la mitad de los mismos. Esta evidencia coincide con la merma antes observado en los asalariados sin descuento jubilatorio, donde la posición “Hijo/Hijastro” perdió 12 puntos porcentuales (ver Tabla 6).

**Tabla 12. Asalariados fraudulentos AGR según posición en el hogar. 3°/08-3°/14**

	3°/08		3°/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Jefe	495	56,6	2.304	59,6
Cónyuge/Pareja	0	0,0	1.561	40,4
Hijo/Hijastro	379	43,4	0	0,0
<b>Total</b>	<b>874</b>	<b>100,0</b>	<b>3.865</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Desde la óptica del nivel educativo (Tabla 13), hacia 2014, casi el 70% de los asalariados fraudulentos exhibió un nivel educativo de medio a alto (secundario y universitario completa), correspondiendo el 30% restante a trabajadores de bajas calificaciones. Seis años antes la totalidad del grupo mostró un nivel de secundario incompleto.

**Tabla 13. Asalariados fraudulentos AGR según nivel educativo. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Primaria Completa			1.221	31,6
Secundaria Completa			1.966	50,9
Secundaria Incompleta	874	100,0	0	
Superior Universitaria Completa			678	17,5
<b>Total</b>	<b>874</b>	<b>100,0</b>	<b>3.865</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH (INDEC).

De acuerdo a la Tabla 14, las actividades económicas desarrolladas por los asalariados fraudulentos pasaron de concentrarse en *Industria manufacturera* y *Servicios de transporte y almacenamiento* en 2008 a distribuirse en *Industria manufacturera*, *Suministro de agua* y *Comercio* hacia 2014. Es decir, la práctica de evadir los costos asociados al trabajo en relación de dependencia han atravesado todas las actividades económicas sin distinguir entre industria, servicios y comercio.

**Tabla 14. Asalariados fraudulentos AGR según actividad económica. 3º/08-3º/14**

	3º/08	3º/14
	Porcentaje	Porcentaje
Industria manufacturera	43,4	28,6
Suministro de agua	0,0	36,6
Comercio	0,0	34,8
Transporte y almac.	56,6	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH (INDEC).

### **2.3 Asalariados registrados con CTD**

De los asalariados con descuento jubilatorio, en 2014 sólo un 1,4% (5.900 asalariados aprox.) declaró que su empleo tenía tiempo de finalización; este porcentaje fue del 2,5% en 2008 (unos 9.800 trabajadores). Así, la reducción operada en este grupo fue casi del 40%. Vale remarcar que la precariedad para estos asalariados viene dada por la ausencia de estabilidad laboral una vez finalizada la duración de su contrato. Esto genera incertidumbre con respecto al futuro y, en simultáneo, una considerable rotación en la mano de obra, rotación

que traba las posibilidades de que la misma logre especializarse en una determinada actividad productiva.

La Tabla 15 muestra un cambio en la composición de estos asalariados: ser las mujeres mayoría en el 3° trimestre de 2008, seis años después los porcentajes prácticamente se invirtieron, pasando a ser los varones quienes más cuentan en estos empleos precarios.

**Tabla 15. Asalariados registrados con CTD según sexo. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Varón	4.152	42,2	3.189	54,0
Mujer	5.694	57,8	2.714	46,0
<b>Total</b>	<b>9.846</b>	<b>100</b>	<b>5.903</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

El 81% de este grupo de asalariados con descuento jubilatorio pero con CTD calificó en 2014 en el tramo etario 25-44 años, 15 puntos porcentuales más que en 2008 (Tabla 16). A la par, en este año también se redujo la participación de trabajadores más jóvenes (15-24 años) y de 45 años y más.

**Tabla 16. Asalariados registrados con CTD según tramos etarios. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
15 - 24 años	1.867	19,0	566	9,6
25 - 44 años	6.541	66,4	4.811	81,5
45 años o más	1.438	14,6	526	8,9
<b>Total</b>	<b>9.846</b>	<b>100,0</b>	<b>5.903</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

En cuanto a posición en el hogar, la principal diferencia que estos asalariados mostraron entre el 3° trimestre de 2008 e igual período de 2014 es la alta presencia de la posición "Nieto", la que compensó la merma observada en "Yerno/Nuera" (Tabla 17).

**Tabla 17. Asalariados registrados con CTD según posición en el hogar. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Jefe	2.190	22,2	1.198	20,3
Cónyuge/Pareja	2.620	26,6	1.631	27,6
Hijo/Hijastro	3.986	40,5	2.401	40,7
Yerno/Nuera	760	7,7	0	0,0
Nieto	0	0,0	673	11,4
No familiares	290	2,9	0	0,0
<b>Total</b>	<b>9.846</b>	<b>100,0</b>	<b>5.903</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Se trató de mano de obra dependiente que hacia 2014 mostró un alto nivel educativo: casi el 70% de la misma declaró educación universitaria (con una leve mayoría para quienes terminaron sus estudios de grado). En 2008, el segmento de trabajadores con este tipo de formación representó el 50% aproximadamente del total de trabajadores (Tabla 18).

**Tabla 18. Asalariados registrados con CTD según nivel educativo. 3º/08-3º/14**

	3º/08		3º/14	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Primaria Completa	1.356	13,8	1.092	18,5
Secundaria Incompleta	522	5,3	0	0,0
Secundaria Completa	2.971	30,2	672	11,4
Universitaria Incompleta	1.165	11,8	1.952	33,1
Universitaria Completa	3.832	38,9	2.187	37,0
<b>Total</b>	<b>9.846</b>	<b>100,0</b>	<b>5.903</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

*Enseñanza* fue la actividad a la que más se dedicó este recorte laboral. En 2008, ella representó casi el 50% de trabajadores. En 2014, perdió peso (al igual que *Industria manufacturera*), el cual fue compensado por fuertes crecimientos tanto en *Comercio* como en *Construcción* (Tabla 19).

**Tabla 19. Asalariados registrados con CTD según actividad económica. 3º/08-3º/14**

	3º/08	3º/14
	Porcentaje	Porcentaje
Industria manufacturera	18,3	11,4
Electricidad, gas, vapor	2,9	0,0
Construcción	4,3	9,6
Comercio	0,0	24,1
Transporte y almac.	8,9	8,9
Actividades financieras	7,7	0,0
Actividades administ.	9,9	0,0
Actividades profes., cient.		8,9
Enseñanza	47,9	37,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia en base a EPH (INDEC).

## Conclusiones

Sintetizando los hallazgos recién expuestos, sirva destacar que entre el tercer trimestre de 2008 e igual período de 2014, en el Aglomerado Gran Rosario, con excepción de los asalariados fraudulentos, **las manifestaciones de precariedad** en el empleo asalariado, lejos de desaparecer, se **atenuaron**. En términos agregados, si en 2008 –excluyendo el Servicio Doméstico– las tres

manifestaciones analizadas de empleo precario (asalariados sin descuento jubilatorio, asalariados fraudulentos y asalariados registrados pero con CTD) representaron un 35,5% del nivel total de asalariados (públicos y privados), en 2014 tal porcentaje fue de 28,7%. Transcurridos 6 años, la mejora observada parecería no haber alcanzado una magnitud razonable que permitiese avizorar una rápida, sostenida y más completa reversión de estas ocupaciones.

Otro dato destacable es el **aumento de la participación estatal** (en cualquiera de sus niveles, municipal, provincial y/o nacional) **en la creación de empleo asalariado**. El empleo público, de representar un 14,3% del empleo asalariado total en el 3º trimestre de 2008, se ubicó, en igual período de 2014, en 18,8%. Excluyendo el Servicio Doméstico, esto representó la creación de unos 17.900 puestos de trabajo asalariados, la cual compensó la pérdida de empleo en el sector privado (-7.100 puestos de trabajo aprox.). Si a esta diferencia se suma el empleo creado por el Servicio Doméstico (11.100 ocupaciones), se arriba a los 21.700 empleos asalariados creados entre las puntas del período.

Asimismo, los datos revisados muestran hacia el 3º trimestre de 2014 una llamativa caída en el porcentaje de trabajadores asalariados, caída compensada por el crecimiento de los trabajadores cuentapropistas. Como se dijo, este fenómeno, de no responder a un comportamiento ocasional, estaría indicando que ante la insuficiente creación de empleo asalariado, la respuesta natural es el autoempleo. De la comparación surge que las **actividades cuentapropistas aumentaron**, en términos absolutos, casi 56.000 ocupaciones (57%) mientras que los puestos de trabajo asalariado hizo lo propio pero en menos de la mitad (21.700 ocupaciones, 5,5%).

Desagregando el universo de los asalariados precarios, aquellos carentes de descuento jubilatorio disminuyeron, en valores absolutos, 20.000 trabajadores (-17,4%). Quienes permanecen en tal situación fueron, hacia 2014, en un 50% trabajadores de entre 25 y 44 años, es decir, ni jóvenes ni en edades próximas al retiro del mercado de trabajo. Estos dos grupos, por su parte, perdieron participación. Desde el punto de vista de la posición en el hogar, es de destacar la disminución de la posición "Hijo/Hijastro", la que pasó de 44,3% en 2008 a 32,1% en 2014. Si bien no es un valor particularmente bajo, la merma en la participación económica relativa de este grupo podría indicar los efectos de algunas intervenciones del Estado nacional tendientes a su retención en el sistema educativo (Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina). En cuanto a nivel educativo, hacia 2014 estas inserciones laborales porcentualmente afectaron a trabajadores con mayor formación educativa, lo que señalaría exigencias más altas por parte de los empleadores para contratar mano de obra. Por último, en cuanto al tipo de actividades que estos asalariados desarrollaron, *Comercio* y *Construcción* se llevan casi el 50% de las inserciones. No es novedad que son éstas justamente las actividades donde más prolifera el no registro. Si bien podría aquí argumentarse la conveniencia de reforzar las tareas de inspección a nivel ministerial, no dejan de ser atendibles los argumentos ya mencionados de Graña, para quien las empresas que crean este tipo de ocupaciones, en casos, lo hacen para poder operar ya que, de no ser así, no podrían competir.

Los asalariados fraudulentos, aún siendo casi residual su proporción dentro del total de empleo precario y debiendo tomarse con precaución sus valores dados los coeficientes de variación que muestran, aumentaron fuertemente durante el período demarcado. Es un fenómeno que afecta más a los hombres que a las mujeres y, en un 60%, a los jefes de hogar. Casi el 50% de quienes facturan a un único cliente han concluido el secundario mientras que un 17% aproximadamente finalizó una carrera universitaria. Estos rasgos contrastan con lo observado en 2008, cuando el nivel educativo del 100% de estos trabajadores era de secundaria incompleta. Esta modalidad laboral atraviesa actividades de todo el aparato productivo, sean industriales, de servicios o comerciales.

Por último, los asalariados registrados pero con contratos por tiempo determinado fueron en su mayoría mujeres (casi 58%) hacia 2008, rasgo que se invirtió en 2014. En este último año, los trabajadores se concentraron en el tramo etario 25-44 años (81%), indicando la pérdida de participación de los trabajadores más jóvenes y los más viejos. Esta mano de obra se dedicó principalmente a la *Enseñanza* (37%), al *Comercio* (24%) y a la *Industria manufacturera* (11,4%), tres actividades que dependen de la evolución de la actividad económica y en las cuales los CTD permiten un ajuste de la planta de trabajadores sin tener que pagar –llegado el caso– indemnizaciones. Asimismo, por la naturaleza de ellas, la rotación de la mano de obra podría no afectar –en principio– de forma sensible la calidad del bien a producir o del servicio a prestar. Quienes tienen contratos con tiempo de finalización son trabajadores con nivel educativo alto: el 11% de ellos terminó el secundario, el 33% inició pero no terminó una carrera universitaria y el 37% sí terminó la educación superior.

### **Bibliografía**

Arceo, N. et al. (2008). *Empleo y salarios en la Argentina: una visión a largo plazo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2012). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002 – 2010*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2011). Informe de Coyuntura N° 8. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20Nro%208.pdf>

Feldman, S. y Galín, P. (1990). “Nota introductoria”, en P. Galín y M. Novick (editores), *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: CEAL/CIAT/CLACSO.

Graña, J.M. (2015). Hacia una teoría unificada de la precariedad laboral. Ponencia presentada en el 12° Congreso de ASET. Buenos Aires, 5, 6 y 7 de agosto. Disponible en: [http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/3\\_Grania.pdf](http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/3_Grania.pdf)

Krugman, P. (2012). *¡Acabad ya con esta crisis!*. Barcelona, España: Crítica Editorial.

Lindenboim, J., Serino, L. y González, M. (2000). “La precariedad como forma de exclusión”, en J. Lindenboim (compilador), *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*. Cuadernos del CEPED. N° 4. Buenos Aires: FCE-UBA.

Machinea, J. L. (2009). “La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica”, en *Revista CEPAL*, México, N° 97, 33-56.

Neffa, J.C. (2010). “Naturaleza y significación del trabajo/empleo precario”, en M. Busso y P. Pérez (coordinadores), *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Pok, C. y Lorenzetti, A. (2004). “Los perfiles sociales de la desigualdad en Argentina”. Buenos Aires: CIEPP.

Woelflin, M. L, Ghilardi, M. F y Yoya M.A (2010). “Caracterización de la evolución económica reciente del Aglomerado Gran Rosario (AGR): avances y desafíos de la próxima década”. XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Mendoza.

## ¿Puede el crecimiento económico llegar a todos (en todos lados)? Evidencia de la expansión de la etapa pos-convertibilidad

Agustín Mario<sup>1</sup>

### Resumen

Durante la reciente expansión 3,3 millones de los 3,1 millones de empleos creados fueron a la mitad de la población que por lo menos completó la secundaria –dejando una destrucción neta de más de 100 mil ocupaciones para aquellos que no terminaron el secundario. Aunque el número de oficialmente desempleados cayó hasta algo por encima de los 800 mil en el grupo de veinticinco años o más, todavía quedan en ese grupo casi 4,9 millones de trabajadores potencialmente empleables –la suma de aquellos que están activamente buscando trabajo (y están contabilizados como oficialmente desempleados) y aquellos que están actualmente fuera de la fuerza laboral pero estarían dispuestos a participar. En la dimensión regional, prácticamente la totalidad de la reducción de los potencialmente empleables (el desempleo corregido) ocurrió en el Gran Buenos Aires (GBA), lo cual pone en cuestión la capacidad de una expansión generalizada para proveer empleos en las regiones que más los necesitan. Como la expansión no ha sido suficiente para remediar este intolerablemente alto nivel de desperdicio de recursos humanos, se requieren políticas de empleo activas, bien dirigidas. Una de estas políticas es un programa de oportunidad laboral que contrata “cómo están y dónde están”, brindando trabajos de salario mínimo a todos aquellos que estén listos, quieran y puedan trabajar. El programa crearía un stock amortiguador de trabajo del que los empleadores podrían contratar durante los repuntes de la economía en lugar de competir por los trabajadores que ya están empleados (y, por ende, presionar al alza de sus salarios), y por ende alcanzaría el pleno empleo –manteniendo el valor de la moneda- y mejoraría la sustentabilidad de los asentamientos sociales.

### Introducción

Conforme la larga, relativamente robusta expansión de la era kirchnerista llega a su aparente final, es tiempo de hacer un balance del impacto que ha tenido sobre las oportunidades del mercado laboral. Para Aldo Ferrer, la economía argentina se encuentra en las proximidades del pleno empleo: “...la progresiva apreciación del tipo de cambio y la inyección de gasto público en una situación cercana al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra generaron el actual escenario de incertidumbre y deterioro de las expectativas. Esto se reflejó en el aumento de las presiones inflacionarias...” (2014, p. 7).

---

<sup>1</sup> Becario de finalización de doctorado en CEUR-CONICET, y docente en la UBA y la UNSAM.

Muchos comentaristas han destacado la “rigidez” del mercado laboral en los últimos años. Empleadores de varias regiones han reportado dificultad en cubrir vacantes de empleo. La pregunta que nos hacemos aquí, sin embargo, es si el aumento del empleo ha sido compartido en toda la población en edad de trabajar. Más específicamente, ¿la expansión económica ha generado oportunidades de empleo para aquellos con menores niveles de calificación o se requerirán políticas específicas para proveer oportunidades de empleo a los menos calificados?; ¿ha habido convergencia en los resultados de los mercados laborales regionales? Encontramos que de los más de 3 millones de nuevos puestos trabajo creados entre 2003 y 2014, 3,3 millones fueron para el 54% de la población que al menos terminó la secundaria –dejando una destrucción neta de más de 100 mil empleos para el 46% del mismo grupo poblacional que no completó la secundaria. El supuestamente rígido mercado laboral no ha sido exitoso en atraer trabajadores de baja calificación a la fuerza laboral. Por ende, aún en el pico de la expansión hay un intolerablemente alto nivel de recursos humanos desperdiciados. Se requerirán políticas laborales activas, regionalmente dirigidas, para proveer oportunidades laborales a los menos calificados, esto es, aquellos no alcanzados por la expansión pos-convertibilidad.

### **Evaluación de las condiciones generales del mercado laboral**

Por casi cualquier medida convencional, el mercado laboral actual es más robusto de lo que lo ha sido en décadas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la tasa de desempleo oficial ha caído al 6,4 por ciento en el cuarto trimestre de 2013, el nivel más bajo en más de dos décadas; específicamente, desde octubre de 1992, cuando la tasa de desempleo abierto alcanzaba al 6,6 por ciento de la población activa. La tendencia de largo plazo a la caída de los salarios reales que comenzó a mediados de los 1970s se ha detenido. De hecho, el poder adquisitivo del salario promedio de la economía argentina subió hasta niveles que no se veían desde hace, por lo menos, dos décadas. Los salarios reales han aumentado 65 por ciento desde 2003, el período más largo de aumentos sostenidos al menos desde 1950, de acuerdo con González (2011). Del cuarto trimestre de 2013 al cuarto trimestre de 2014, el INDEC reportó también que el salario nominal promedio aumentó un 33,2 por ciento, o 7,2 puntos porcentuales más que la tasa de incremento del índice de precios al consumidor nacional urbano (subió 26 por ciento durante el mismo período).

Los datos también sugieren que el aumento del empleo se ha extendido a través de todas las categorías de sexo, región y edad. Por ejemplo, datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos muestran que la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2013 para varones de dieciséis años o más es la más baja desde mediados de los 1980s, evidenciando un leve incremento en 2014. Para las mujeres mayores de quince años la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2013 es la más baja desde comienzos de los 1990s. El Gran Buenos Aires y las regiones del norte del país disfrutaron hacia 2013 de las tasas de desempleo más bajas desde que los datos se desagregaron por primera vez en 1996; las regiones de Cuyo, Pampeana y Patagónica, en tanto, alcanzaron los menores registros de desempleo unos años antes evidenciando posteriormente cierto retroceso en este indicador. Los cocientes entre el

empleo y la población sugieren tendencias similares. La tasa de empleo de trabajadores de dieciséis años o más ha crecido –aunque con algunos altibajos a mediados de la década de los 1990s- desde mediados de los 1970s, al menos hasta 2013 cuando alcanzó su nivel máximo de 57,1 por ciento. La actual expansión ha incluido mejoras en las tasas de empleo de varones y mujeres, como también en cada una de las regiones del país.

El panorama general entonces es uno de caída de las tasas de desempleo y aumentos de las tasas de empleo en la etapa pos-convertibilidad. Esto parece ser consistente con la mirada de que los mercados laborales se encuentran al menos en las proximidades del pleno empleo y de que el crecimiento económico ha aumentado las oportunidades laborales para todos los grupos. De hecho, el consultor Miguel Bein ha advertido sobre la necesidad de corregir los desequilibrios heredados de la apreciación cambiaria del mundo de tasa cero y “boom” de precios de los *commodities* (modelo pro-consumo) que permitió impulsar el “tren bala” al pleno empleo, y virar hacia un proceso de inversión sostenido en el tiempo que le permita alcanzar el “tren lechero” del desarrollo económico (Bein, 2015). Sin embargo, un análisis más detallado indica que esto podría no ser así para quienes no finalizaron el secundario así como tampoco para quienes viven en determinadas regiones del país.

### **Condiciones del mercado laboral para trabajadores de baja calificación e implicancias espaciales**

Los analistas creen que el logro educacional es un buen proxy del nivel de calificación. La población argentina (de veinticinco años o más) está prácticamente dividida en partes iguales entre aquellos que al menos completaron el secundario y aquellos que no lo hicieron: el 46 por ciento de la población de 25 años o más no ha finalizado la secundaria, el 24 por ciento completó el secundario pero no asistió a la universidad, el 11 por ciento tiene alguna educación universitaria pero no la completó, y el restante 19 por ciento tiene un título universitario.

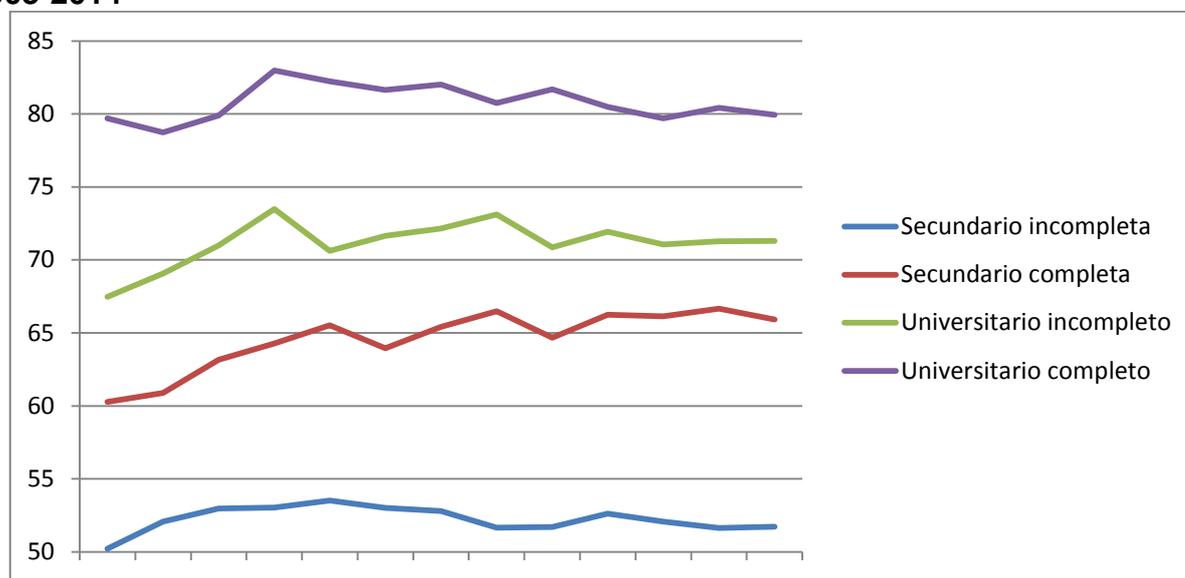
Uno podría esperar que conforme una expansión continúe y conforme las condiciones del mercado laboral se vuelvan rígidas, los empleadores busquen más abajo en el continuo de calificaciones de modo que los empleos “derramen” hasta alcanzar a los menos calificados. Quizás un empleador preferiría contratar a un graduado universitario, pero si el mercado se vuelve tan rígido que las firmas deben sobre-pujar por los graduados universitarios, el empleador podría conformarse con un empleado que aún no haya obtenido un título universitario e invertir en capacitación adicional para llevar la calificación del empleado hasta el nivel deseado. Un empleador que hubiera estado feliz de contratar alguien con un par de años de educación universitaria podría tener que conformarse con un graduado del secundario. Y así sucesivamente, hasta el empleador que debe llegar hasta el grupo de quienes no terminaron la secundaria. A su vez, esto implicaría un crecimiento del empleo a lo largo y ancho del territorio: primero se incrementaría en las regiones que cuentan con una población (relativamente) más educada, pero, eventualmente, todas las regiones deberían observar los beneficios de un mercado laboral en expansión.

Si esta opinión fuera correcta, podríamos esperar también que conforme los mercados laborales se tornaran más rígidos, las tasas de desempleo caerían primero para los trabajadores de niveles de calificación más altos y luego para

trabajadores con menos calificación y educación. Sin embargo, varios expertos en economía laboral reconocen que hay flujos grandes hacia y desde la fuerza laboral, con muchos individuos convirtiéndose en empleados o dejando la fuerza laboral sin haber sido nunca contabilizados como desempleados. Además, cuando el crecimiento del empleo es fuerte, se esperaría que muchos que habían estado fuera de la fuerza laboral (no buscando activamente trabajo) pudieran comenzar a buscar trabajo y algunos de estos podrían ser contabilizados como desempleados. Por ende, las tasas de desempleo solas podrían no contar toda la historia, y una mejor indicación de mejores perspectivas laborales podría ser la tasa de empleo. Se esperaría ver tasas de empleo crecientes, primero para los de mayor calificación, y luego para los de menor calificación. Eventualmente, si los mercados laborales se volvieran lo suficientemente rígidos, las tasas de participación en la fuerza laboral de todos los niveles de calificación deberían converger hacia alguna tasa máxima factible.

En la superficie, podría parecer que la convergencia de tasas de empleo está teniendo lugar. Como la figura 1 muestra, la tasa de empleo para quienes tienen 25 años o más con, al menos, alguna educación terciaria (aquellos que no obtuvieron un título de grado) aumentó 3,8 puntos porcentuales hasta un 71,3 por ciento; la tasa para los que terminaron el secundario aumentó 5,6 puntos porcentuales hasta un 65,9 por ciento; y la tasa para quienes no finalizaron el secundario ha aumentado 1,5 puntos porcentuales hasta el 51,7 por ciento. En contraste, la tasa de empleo de aquellos un título universitario se mantuvo virtualmente constante durante la expansión en poco menos del 80 por ciento<sup>2</sup>.

**Figura 1. Tasas de empleo, población de 25 años o más, por educación, 2003-2014**



Fuente: Elaboración propia basada en EPH-INDEC

<sup>2</sup> Nos enfocamos en la población de 25 años o más (al menos que se indique lo contrario). Esto permite remover la mayoría de las personas que todavía estarían en la secundaria o que podrían haber completado la secundaria y aún no han asistido a la universidad, pero que podrían planear asistir. Por ende, si la población con secundario incompleto de veinticinco años o más declina, por ejemplo, esto es principalmente debido a muertes más que a un incremento en el número que se gradúa del secundario o asiste a la universidad.

Un documento del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social observa que “La reducción de la desocupación se extendió a todos los estratos y grupos sociales, incluso en aquellos que presentaban, al menos en teoría, mayores restricciones para acceder al empleo. Se advierte que la cantidad de desocupados de bajo nivel educativo...se reduce en un porcentaje muy superior al promedio de los desocupados” (MTEySS, 2010:38), lo cual proveería también evidencia en apoyo de la mirada de que la expansión ha llegado a todos los grupos poblacionales. Entre 2003 y 2014 la tasa de desempleo cayó del 6,1 por ciento al 2,9 por ciento para los graduados universitarios, del 12,4 por ciento al 5,7 por ciento para trabajadores con alguna educación superior, y del 12,2 por ciento al 5,5 por ciento para los graduados de secundaria. La mayor mejora fue experimentada en la parte inferior de la escala educativa: la tasa de desempleo cayó 8,7 puntos porcentuales hasta el 5,8 por ciento para los que abandonaron la secundaria.

Hay varias buenas razones para cuestionar el escenario optimista pintado por las estadísticas oficiales de la actualidad argentina. Primero, las brechas entre aquellos que completaron la universidad y quienes abandonaron el secundario son enormes, especialmente para las tasas de empleo. Casi la mitad de aquellos que no terminaron el secundario permanecen sin estar ocupados aún luego de más de una década de crecimiento, comparado con sólo un quinto de los graduados universitarios. Si la actual expansión aumenta la tasa de empleo de los que no finalizaron el secundario en sólo 1,5 puntos porcentuales durante un período de 12 años, por extrapolación simple, la expansión tendría que continuar por otros 272 años antes de que la brecha pudiera cerrarse. Segundo, podría esperarse que la tendencia hacia tasas de empleo más altas para los no calificados se revirtiera tan pronto como la economía se frene, con los trabajadores de baja calificación “últimos en ser contratados” siendo los “primeros despedidos”. Muchos analistas, incluyendo el Fondo Monetario Internacional (FMI), creen que la expansión terminará pronto y que la probabilidad de una recesión es alta. De hecho, el FMI pronostica una contracción del producto argentino de 0,3 por ciento para el año 2015 (FMI, 2015). Esto significa que las brechas podrían ensancharse respecto, al menos, de los niveles actuales. Además, si en lugar de comparar las tasas de empleo de aquellos que no terminaron el secundario con las de quienes obtuvieron un título universitario, se las contrasta con las del grupo que terminó la secundaria o asistió pero no finalizó el nivel educativo terciario, la convergencia no parece estar siquiera teniendo lugar. Por ejemplo, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2011) observan las tasas de empleo por nivel educativo y establecen que “aunque todas las categorías educacionales continuaron creciendo hasta el final de 2006, la intensidad se debilitó en el caso de los trabajadores menos calificados...desde entonces, este grupo sufrió un estancamiento y una mayor reducción durante la crisis, mientras las otras categorías fueron capaces de preservar sus tendencias de crecimiento previas” (Damill et al., 2011:55). De hecho, los autores reportan que durante el período 2003-2010 los trabajadores menos educados mostraron una reducción en su participación en el empleo total del 46,5% al 40,8%.

Observamos números agregados de empleo y población en más detalle para determinar si las oportunidades de empleo se incrementaron significativamente para los menos calificados durante la robusta expansión de la etapa pos-convertibilidad. Mientras que es cierto que las tasas de desempleo cayeron y

las tasas de empleo aumentaron, es menos claro que estos datos indiquen condiciones del mercado laboral sustancialmente más favorables para la (casi) mitad de la población que no finalizó el secundario. De hecho, la aparente mejora podría haber tenido que ver más con la reducción de la población de aquellos que no terminaron la secundaria. Esta situación sería un caso donde los porcentajes y las tasas pueden ser muy engañosos. En principio, este no parece ser el caso en la economía argentina pos-convertibilidad: más allá de su menor participación, Damill et al. (2011) reportan un incremento en términos absolutos, de puestos de nivel educativo bajo en el período analizado; de hecho, el aumento del empleo de este grupo representó el 19% del total –el grupo de educación media explica 51% del aumento total y el de educación alta el 31% restante. La figura 2 presenta los datos en forma diagramática para clarificar la situación. La parte superior de la figura 2 muestra que la población argentina creció en 3,5 millones entre 2003 y 2014, el empleo aumentó en 3,1 millones, el desempleo cayó en 658 mil, y el número de individuos fuera de la fuerza laboral se incrementó en 1,3 millones. La situación, entonces, no parece ser consistente con la mirada de que actualmente el mercado laboral se encuentra en las proximidades de la ocupación plena porque el empleo no creció más rápido que la población. Además, la parte inferior de la figura 4 muestra que la totalidad del crecimiento de la población consistió en individuos con al menos la secundaria completa –los grupos que ya tenían tasas de empleo altas. El número de quienes no terminaron el secundario cayó en 578 mil, aún cuando el número de personas de este grupo fuera de la fuerza laboral se incrementó en 213 mil<sup>3</sup>. De hecho, algo sorprendentemente, no hubo incremento neto en el número de ocupados que no terminaron la secundaria durante toda la expansión. Esto significa que todo el aumento de la tasa de empleo de este grupo (reportada más arriba y por Damill et al., 2011) fue debido a una disminución de la población y nada del aumento de la tasa de debió al incremento de la ocupación.

Este resultado difiere del que reportan tanto Damill et al. (2011) como Beccaria y Maurizio (2012), quienes encuentran un aumento en términos absolutos de la ocupación de personas con nivel educativo bajo considerando la estructura del empleo hasta 2010. La diferencia no se explica, sin embargo, por los diferentes períodos considerados ni por el hecho de que el análisis aquí realizado se limita a la población de veinticinco años o más, sino que lo hace por el hecho de que los citados autores limitan su análisis a lo que denominan empleo “genuino”, esto es, el nivel de ocupación neto de los planes de empleo. Más allá de la forma en que se define el empleo “genuino”, lo que es indiscutible en base a estos resultados es que los planes de empleo (muy especialmente el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados) llegaban, principalmente, a los grupos de educación baja –ya que cuando se los incluye en el análisis, se encuentra una destrucción neta de empleo, y cuando se los excluye el resultado es inverso.

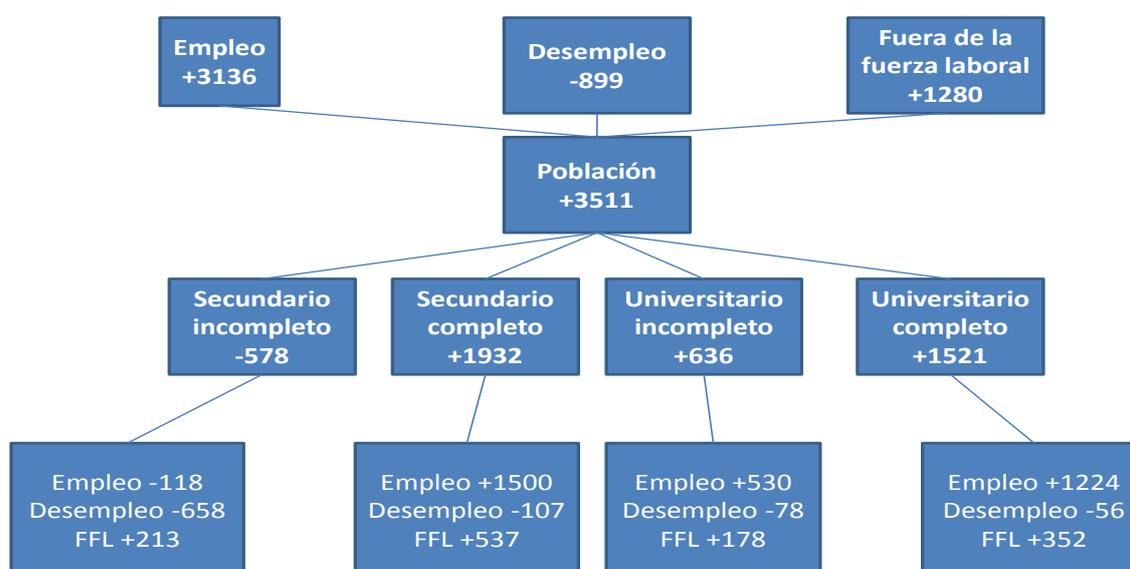
Aquellos que tenían al menos alguna educación terciaria obtuvieron 1,8 millones de empleos, mientras que 1,5 millones de los 3,1 millones de nuevos empleos –casi el 48 por ciento- fueron a quienes tienen como máximo nivel educativo alcanzado el secundario completo. Aunque es cierto que el número

---

<sup>3</sup> La categoría secundaria incompleta incluye personas de todos los grupos etarios. Siendo que porción sustancial de estas están en el grupo de 65 años o más, podemos asumir que la mayoría de la declinación de la población en este grupo puede ser atribuida a muertes.

de desempleados cayó en 658 mil para el grupo de educación baja, el panorama general del empleo no es uno de mejora sustancial para aquellos con bajas calificaciones. Se podría argüir, con base en el incremento de su tasa de empleo, que la situación de quienes no terminaron la secundaria mejoró. Sin embargo, durante la totalidad de la expansión de la era pos-convertibilidad, se observó una destrucción neta de empleos (de más de 100 mil ocupados) para la (casi) mitad de la población de veinticinco años o más que no completó la educación secundaria. Por ende, los datos contradicen fuertemente la historia que dice que un mercado laboral rígido está obligando a las firmas a contratar a los menos calificados.

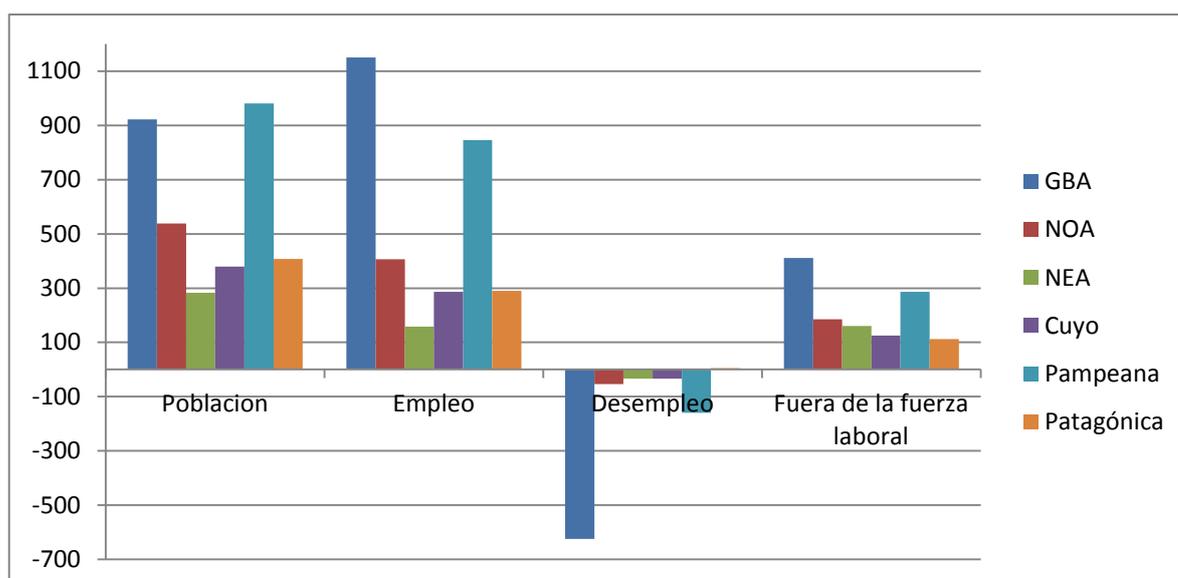
**Figura 2. Cambios en población, 25 años o más, por estatus de empleo y educación, 2003 a 2014 (Cambios en miles)**



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

En la dimensión espacial se observan ciertas tendencias comunes a las distintas regiones que componen el territorio nacional (Figura 3). En todos los casos, el incremento de la población surge de la combinación de aumentos del empleo y la población fuera de la fuerza laboral en conjunto con una reducción del desempleo. No obstante estas similitudes, debe destacarse, por ejemplo, el crecimiento poblacional de la región Pampeana, el más importante –en términos absolutos- durante el período 2003-2014. Por su parte, sobresale también la reducción del desempleo en el Gran Buenos Aires y el (leve) aumento del mismo en la región Patagónica, la única en la que se verifica este resultado. La población inactiva se incrementa de modo más significativo –relativamente al cambio en el conjunto de la población- en el Noreste. Quizás el resultado más relevante en términos espaciales sea que el GBA es la única región en la que el incremento del empleo superó al de la población.

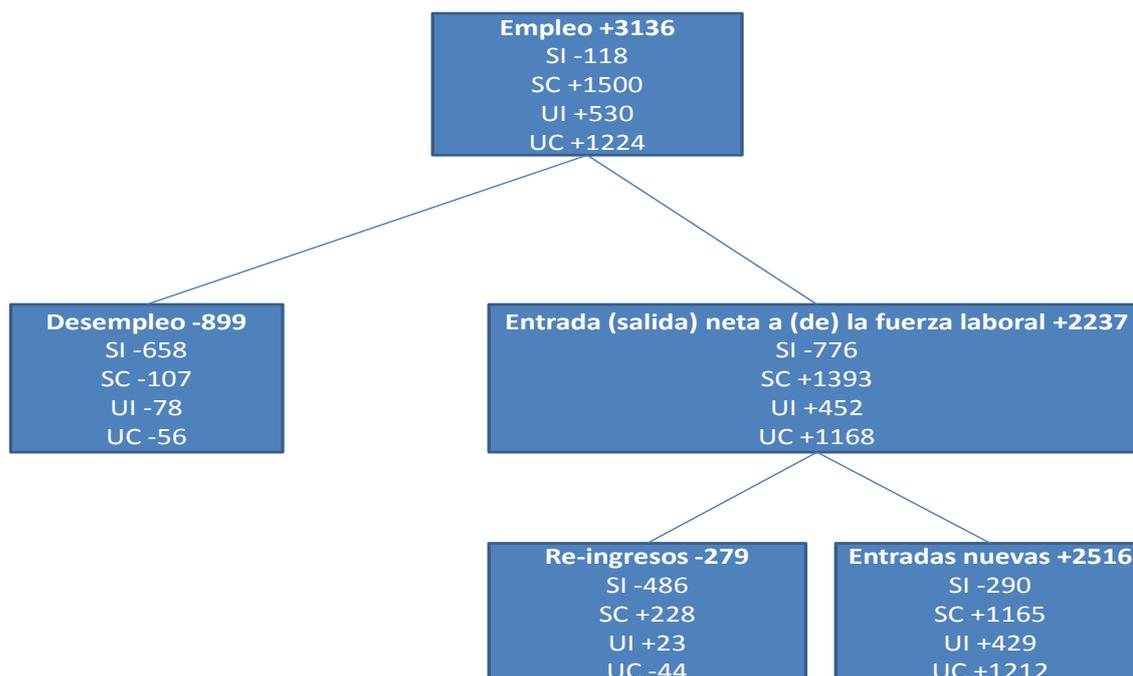
**Figura 3. Composición espacial de los cambios en el la población, el empleo, el desempleo y la población fuera de la fuerza laboral, 2003-2014**



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La Figura 4 examina la situación en más detalle. Calculamos cuánto del aumento del empleo provino de una reducción en el número de desempleados, cuánto de una reducción en los trabajadores que están fuera de la fuerza laboral, y cuánto de puro crecimiento poblacional. De los 3,1 millones de aumento neto del empleo, 899 mil pueden ser atribuidos a una reducción del desempleo, con 658 mil atribuidos a la reducción del desempleo entre aquellos que no finalizaron el secundario y 241 mil a una reducción del desempleo de quienes al menos completaron el secundario (56 mil para los graduados universitarios, 78 mil para los que tienen universitario incompleto y 107 mil para los que completaron el secundario). El incremento restante del empleo de 2,2 millones puede ser atribuido a entradas netas a la fuerza laboral debidas al incremento poblacional y de la tasa de participación en la fuerza laboral. Algo sorprendentemente, el grupo de secundaria incompleta representa una pérdida neta aquí; la reducción del desempleo (de 658 mil) para este grupo se suma a la reducción total del empleo para este grupo (de 118 mil). En otras palabras, todo el aumento del empleo que puede ser atribuido a entradas netas provino de empleos que fueron a trabajadores que al menos completaron el secundario. Las entradas netas con al menos el secundario completo contabilizaron 3 millones, y la reducción del desempleo para este grupo llenó otros 241 mil empleos. Esto significa que se crearon 3,3 millones de nuevos empleos que fueron al 54% de la población (mayor de 24 años) con al menos el secundario completo, dejando una destrucción neta de 118 mil empleos para el 46% de la población (del mismo grupo etario) que no terminó el secundario. El análisis espacial de las variaciones en el nivel de empleo revela algunos resultados interesantes. En particular, vuelve a sobresalir el Gran Buenos Aires por ser la única región en la que el incremento del empleo es explicado mayoritariamente por la caída del desempleo -54 por ciento de la variación-, y no tanto por la entrada neta a la fuerza laboral. Por el contrario, en las restantes regiones, la tendencia es exactamente la opuesta: las entradas netas a la población activa explican más del 80 por ciento del aumento del empleo; el caso extremo es la región Patagónica, en la que, como se mencionó, tuvo lugar un incremento de la población desocupada, implicando que las entradas netas a la fuerza laboral dan cuenta, necesariamente, de la totalidad del aumento de la ocupación.

**Figura 6. Cambios en empleo, población de 25 años o más, por educación, 2003 a 2014 (en millones)**



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuando se analizan más en detalle las entradas netas para separar los re-ingresos de las nuevas entradas, se estima que todo el crecimiento del empleo puede ser atribuido a nuevas entradas. Aquí se usaron *proxies* porque es imposible identificar re-ingresos y nuevas entradas usando pools de corte transversal. Se tomó el crecimiento (o declinación) poblacional para cada grupo poblacional y se lo multiplicó por la tasa de empleo del grupo en 2003 para obtener una estimación de cuántas de las adiciones (o sustracciones) netas a la población del grupo se debería haber esperado que hallara empleos (perdiera empleos). De nuevo, los que completaron la secundaria representan más que el total del aumento de empleo neto de las nuevas entradas –el crecimiento puro de los números de este grupo debería haber sido suficiente para llenar más de 2,8 millones de nuevos empleos. En otras palabras, la creación de empleo durante la expansión kirchnerista fue sólo apenas mayor que lo que se requería para proveer empleos para las entradas nuevas de quienes al menos terminaron la secundaria; los empleos “extra” fueron llenados reduciendo las filas de desempleados. La creación de empleo no fue suficiente para atraer trabajadores de fuera de la fuerza laboral; de hecho, en un sentido importante, hubo una pérdida neta de oportunidad laboral para los individuos de baja calificación, que están fuera de la fuerza laboral. Esto puede ser atribuido ya sea a un relativamente rápido crecimiento de la población que al menos completó el secundario o al relativamente bajo ritmo de creación neta de empleo, como se prefiera. En otras palabras, no hubo crecimiento del empleo suficiente para evitar que nuevos trabajadores con, por lo menos, el secundario completo excluyeran del acceso a la ocupación a los trabajadores de baja calificación. El panorama general no es ciertamente uno de tremendo

incremento del empleo para la (casi) mitad de la población que no completó el secundario.

El análisis, entonces, plantea interrogantes acerca del grado de rigidez del mercado laboral. Aunque pueda ser cierto que existan cuellos de botella, el panorama general no es uno de presión significativa sobre los mercados laborales –la creación de empleo sólo siguió el ritmo del incremento del número de trabajadores con por lo menos secundaria completa.

### **Una expansión no es suficiente**

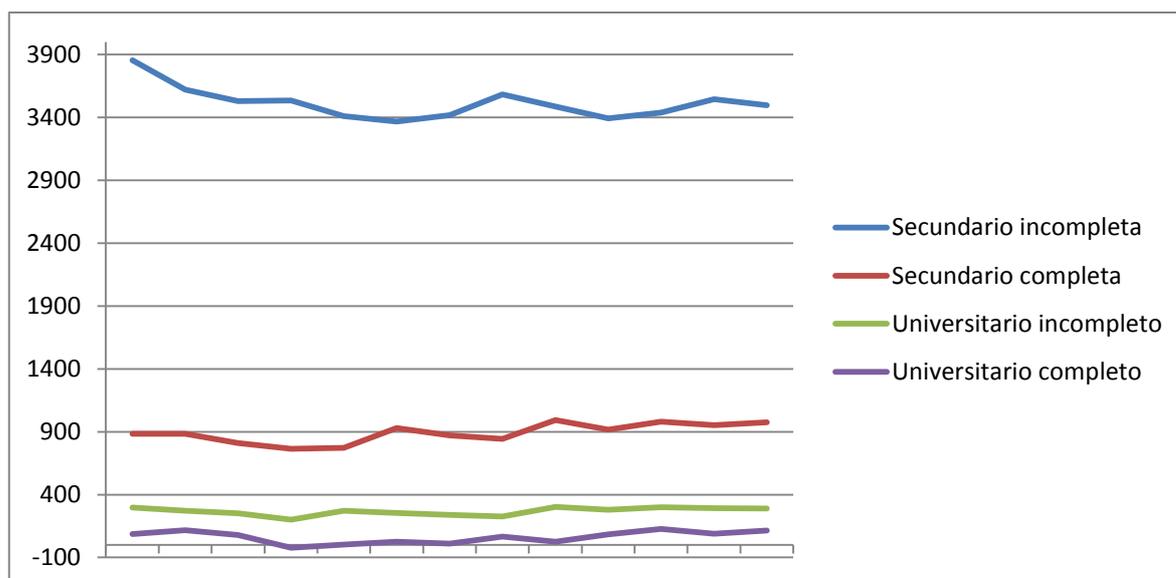
Aún luego de la larga y robusta expansión de la etapa pos-convertibilidad, alrededor de 8,4 millones de adultos de veinticinco años o más permanecen fuera de la fuerza laboral –muchas veces mayor que los 821 mil que están oficialmente desempleados. Los economistas han entendido desde hace tiempo que los flujos entre las categorías oficiales de ocupado, desocupado e inactivo son grandes: una parte importante de aquellos individuos que pierden su empleo se convierten oficialmente en población fuera de la fuerza laboral antes que en desempleados (Marshall, Briggs y King, 1984:364). Un estudio reciente de Fernando Groisman y M. Eugenia Scofienza (2013) destaca que la problemática del desempleo oculto es un aspecto escasamente estudiado en los últimos tiempos pero muy relevante como herramienta analítica. Los autores proveen evidencia de la estabilidad de dos indicadores del fenómeno del desaliento entre 2004 y 2012 en el contexto de una tasa de desocupación que se redujo sensiblemente. Concluyen que estos resultados justifican la consideración del desempleo oculto en el diseño de políticas de protección social. Por esta razón, no es posible confiar solamente en datos de los oficialmente desempleados para obtener estimaciones de cuántos individuos aceptarían empleos si éstos estuvieran disponibles. Además, la disponibilidad de empleo sola no determina si un individuo se incorporará a la fuerza laboral. Los individuos pueden estar fuera de la fuerza laboral por un número de razones: los salarios que pueden conseguir pueden ser demasiado bajos (por ejemplo, para aquellos con bajas calificaciones); las responsabilidades familiares pueden ser demasiado grandes (por ejemplo, una persona podría tener que quedarse en el hogar para cuidar de los niños o parientes enfermos); normas culturales y expectativas pueden levantar barreras (por ejemplo, la participación en la fuerza laboral de las mujeres es mal vista en algunos grupos); o mala salud (mental y física) o características personales (por ejemplo, antecedentes criminales) pueden disminuir el deseo de trabajar de los individuos y su deseabilidad desde el punto de vista de los potenciales empleadores.

Aunque es difícil, creemos que vale la pena obtener lo que podría pensarse como una estimación de máxima del número de potencialmente empleables, que incluiría no sólo a aquellos que están buscando trabajo activamente (que ahora cuentan como desempleados) sino también aquellos que están actualmente fuera de la fuerza laboral pero que podrían ser empleados si se cumplieran algunas condiciones. Para obtener este estimador, asumimos, siguiendo a Wray y Pigeon (2000), que la tasa de participación laboral de los graduados universitarios, de veinticinco años o más, en 2014 (82,3 por ciento) representa un máximo factible con el argumento de que dados mercados laborales rígidos para los altamente calificados, es razonable asumir que todos

los graduados universitarios que quieren trabajar están trabajando o activamente buscando trabajo, con sólo algún desempleo friccional y con virtualmente nadie involuntariamente fuera de la fuerza laboral. Usando la tasa de participación de los graduados universitarios, luego calculamos cuántas personas potencialmente empleables existían para cada categoría educacional y cada región, restando el número de ocupados del número de empleados objetivo, el cual está basado en una tasa de participación del 82,3 por ciento de la población de cada categoría. Los cálculos muestran que en el segundo trimestre de 2014 había 113 mil graduados universitarios, 290 mil con universitario incompleto, 974 mil con secundaria completo y 3,5 millones con secundario incompleto que hacen un total de cerca de 4,9 millones de potencialmente empleables. Esto significa que si se pudiera incrementar las tasas de participación en la fuerza laboral de todos los grupos educacionales a la tasa actualmente experimentada por los graduados universitarios, 4,9 millones más de individuos estarían en la fuerza laboral. Obviamente, este número excede en mucho el número de oficialmente desempleados (que era de 821 mil para la población de veinticinco años o más en el cuarto trimestre de 2014).

Como se muestra en la Figura 5, la actual expansión ha reducido el número de potencialmente empleables en 246 mil. Virtualmente la totalidad de la reducción puede ser atribuida a una caída en el número de desempleados (algo que destacamos anteriormente); a pesar de la magnitud de la expansión, no hubo mejora respecto de las oportunidades laborales para quienes se encuentran fuera de la fuerza laboral –de hecho, dada una reducción de 246 mil en los potencialmente empleables y otra de 899 mil en los desempleados, entre 2003 y 2014 tuvo lugar un incremento de 653 mil potencialmente empleables que están fuera de la fuerza laboral o, lo que es lo mismo, potencialmente empleables no contabilizados como desempleados (los desempleados “ocultos”). La expansión no hizo demasiado para reducir el desperdicio de potencial humano que resulta de mantener individuos fuera de la fuerza laboral que podrían participar. Si cada uno de los 4,9 millones hubiera estado empleado a tiempo completo y hubieran producido 10 pesos de PIB por hora trabajada, el PIB hubiera sido 98 mil millones mayor.

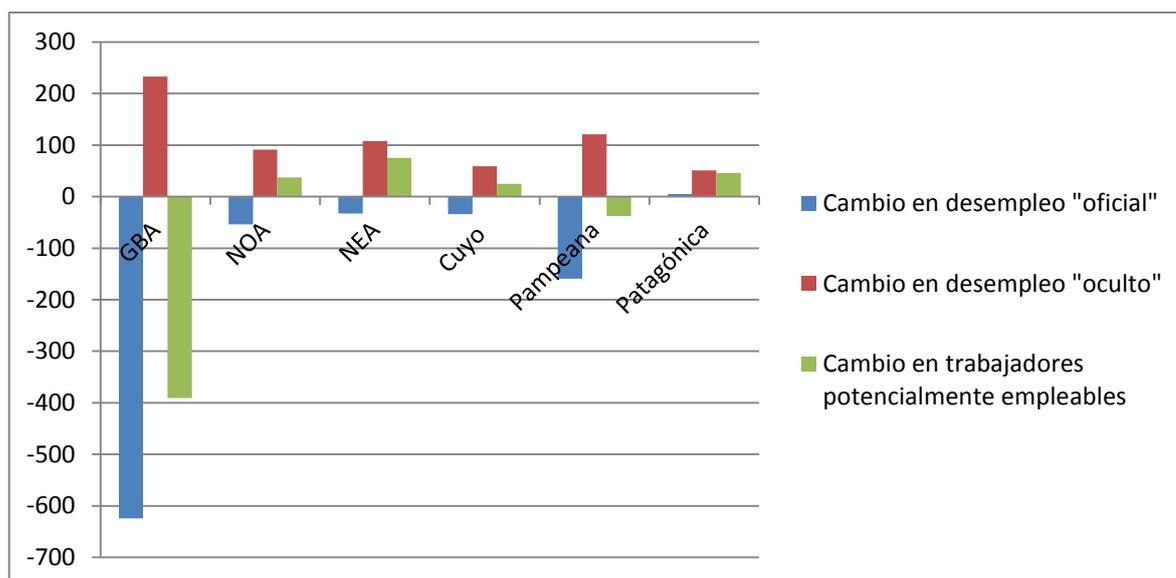
**Figura 5. Trabajadores potencialmente empleables, 25 años o más, por educación, 2003 a 2014 (en miles)**



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

El análisis regional de los trabajadores potencialmente empleables revela algunos resultados sorprendentes (Figura 6). Como se mencionó anteriormente, la región Patagónica se destaca por ser la única en la que la cantidad de desempleados “oficiales” ha aumentado. Además, el número de desempleados “ocultos” se incrementó en todas las regiones, aunque sólo en el Gran Buenos Aires y (levemente) en la región Pampeana la caída del desempleo superó –en valor absoluto- al aumento del desempleo “oculto”. En otras palabras, sólo en GBA y la región Pampeana tuvo lugar una reducción de los trabajadores potencialmente empleables, con el resto de las regiones evidenciando un comportamiento opuesto. Prácticamente la totalidad de la reducción de los potencialmente empleables (el desempleo corregido) ocurrió en el GBA, resultado este que debería ser considerado a la hora de diseñar políticas públicas –de empleo y/o sociales.

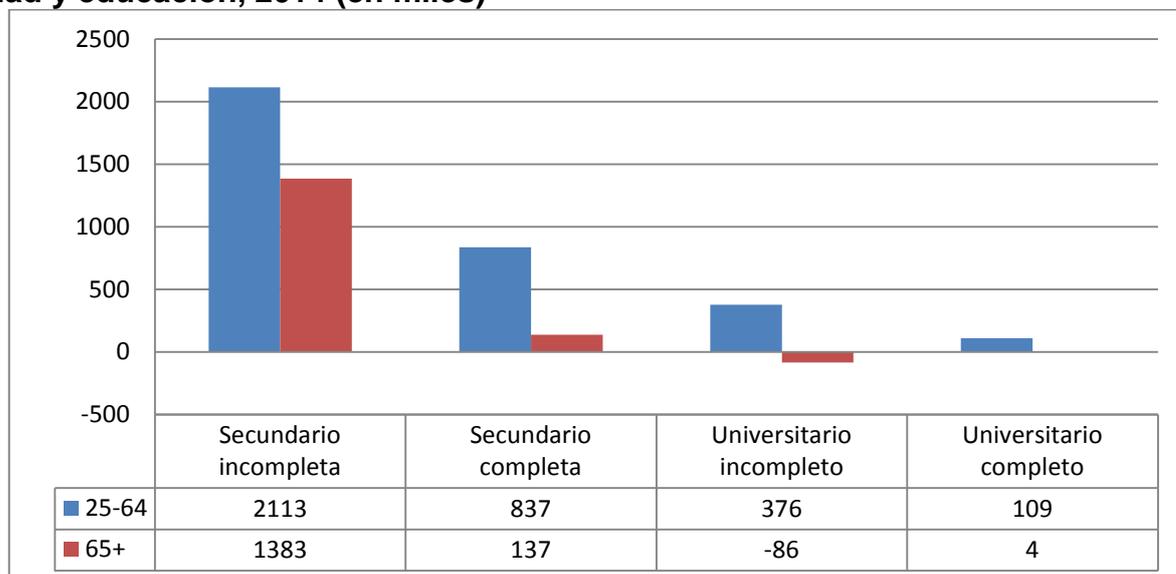
**Figura 6. Cambio en la cantidad de trabajadores potencialmente empleables, desempleados oficiales y desempleados ocultos (en miles), por región, 2003 a 2014**



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Separamos cada categoría educacional en dos grupos etarios –veinticinco a sesenta y cuatro y sesenta y cinco o más- para ver si la inclusión de las personas de sesenta y cinco o más era responsable de el sorprendentemente alto número de trabajadores potencialmente empleables, especialmente entre los que abandonaron el secundario (ver figura 7). Usando la tasa de participación laboral de los graduados universitarios en el cuarto trimestre de 2014 en el grupo etario de veinticinco a sesenta y cuatro como objetivo, que era 89,3 por ciento, luego se calculó cuántos individuos potencialmente empleables existían para cada categoría educacional del mismo modo que antes. La remoción de la población de sesenta y cinco años o más reduce el número de trabajadores potencialmente empleables en aproximadamente 1,4 millones, con casi toda la reducción explicada por los que no completaron el secundario, dejando más de 3,4 millones de trabajadores potencialmente empleables entre veinticinco y sesenta y cuatro años de edad (ver figura 7).

**Figura 7. Trabajadores potencialmente empleables, 25 años o más, por edad y educación, 2014 (en miles)**



Nota: total de trabajadores potencialmente empleables por grupo etario: 3435 miles para 25-64; 1438 para 65+. Los datos corresponden al cuarto trimestre.

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Más del 96 por ciento de la reducción puede ser explicada sólo por los que tienen secundario incompleto. Esto no es sorprendente. Primero, estimamos que casi dos tercios de la población de sesenta y cinco años o más no completó el secundario versus alrededor del 45 por ciento para el total de la población. Segundo, uno esperaría que las personas de sesenta y cinco años o más valoren (relativamente) más el tiempo libre, especialmente los adultos mayores de clase alta con pensiones y fuertes fondos de retiro, para no mencionar las redes de seguridad del gobierno. Por ende, uno podría no esperar un gran influxo de trabajadores del segmento poblacional de sesenta y cinco años o más –especialmente aquellos con un mayor logro educacional.

Por otra parte, dado que los ingresos a lo largo de la vida están significativamente afectados por el logro educacional, esperamos que muchos de los 1,4 millones de adultos mayores con secundaria incompleta que se contaron como potencialmente empleables suplementarían, si se les diera una chance, su relativamente bajo ingreso jubilatorio con salarios si los empleos estuvieran disponibles. Si bien la gran mayoría de la población de sesenta y cinco años o más es clasificada como fuera de la fuerza laboral, las tasas de empleo incluso para este grupo varían considerablemente por nivel educacional. Se estimó que el 87,5 por ciento de los que tienen secundario incompleto y tiene sesenta y cinco años o más están fuera de la fuerza laboral, comparado con sólo el 69,8 por ciento para los graduados universitarios de la misma edad. Los individuos de sesenta y cinco años o más graduados de la universidad están o bien trabajando o probablemente han elegido estar fuera de la fuerza laboral. Quienes no terminaron la secundaria de sesenta y cinco años o más probablemente no tienen opción. Dicho esto, el valor de 3,4 millones de trabajadores potencialmente empleables para el grupo etario de veinticinco a sesenta y cuatro años es una estimación razonable del número de personas que podría trabajar. Además, hay todavía una flagrante disparidad entre el número de trabajadores potencialmente empleables en la parte baja de la escala educacional y el número en la parte alta.

Por supuesto, sería un error suponer que los 4,9 millones de personas potencialmente empleables de veinticinco años o más, o las 3,4 millones de potencialmente empleables en el grupo etario de veinticinco a sesenta y cuatro años, no producen nada de valor. Muchos están cuidando de niños de pequeños o de enfermos, muchos participan como voluntarios en una variedad de actividades útiles, muchos proveen servicios a los hogares que hacen más fácil que otros participen más plenamente en la fuerza laboral, y otros probablemente participan en actividades “subterráneas” –algunas de las cuales podrían añadir a la calidad de vida de nuestra nación mientras otras probablemente la reduzcan.

Nuestro objetivo es cuestionar la capacidad de una expansión de llegar a todos (en todos lados), no argumentar que es absolutamente esencial que cada persona potencialmente empleable ingrese en la fuerza laboral.

Aunque puede ser verdad que muchos de aquellos con bajo logro educacional realmente no quieren o no pueden trabajar, esto no significa que la política pública deba hacer la vista gorda al problema. La relativamente baja tasa de empleo de los que abandonaron la secundaria incluso luego de

remover a la población de sesenta y cinco años o más indica que hay un problema social serio que aparentemente no puede ser resuelto sólo por una expansión robusta y larga. Aún si ninguno de estos individuos pudiera ser atraído a la fuerza laboral ahora, es necesario poner en marcha políticas que incrementen las oportunidades laborales para la próxima camada de jóvenes que por cualquier razón no completen la secundaria. Es altamente probable que cuánto más tiempo los individuos permanezcan fuera de la fuerza laboral, menos probable es que encuentren trabajo, especialmente si tienen bajo logro educacional. Períodos largos de desempleo implican altos costos personales y sociales (Panigo, 2013). Varios estudios psicológicos han vinculado el desempleo y la salud mental para el caso argentino (Stolkiner, 1994). Otros estudios han mostrado que el no-empleo está altamente correlacionado con la pérdida de capital humano. Por ende, aún si fuera cierto que ninguno de aquellos actualmente fuera de la fuerza laboral son realmente “empleables”, esto debería ser principalmente atribuido a los efectos negativos que la falta de oportunidad laboral tiene sobre la motivación, el desarrollo humano, y el bienestar general físico y mental. Las oportunidades de empleo deben ser creadas para aumentar las tasas de participación en la fuerza laboral de los jóvenes que no terminarán el secundario.

### **Recomendaciones de política**

Nuestro análisis evoca el debate al interior de la escuela Pos-Keynesiana entre los que Mitchell y Juniper (2007) denominan partidarios de “expansiones generalizadas” y el enfoque de política de empleo de stock amortiguador acerca de la mejor manera de incrementar las oportunidades laborales para los grupos en desventaja. ¿Es una economía en expansión con políticas macro para hacer una sintonía fina de la demanda agregada suficiente, como los “keynesianos” argumentan, o se requieren políticas micro bien dirigidas, como los partidarios de la garantía de empleo sostienen? Durante la mayor parte de la administración kirchnerista, la posición “keynesiana” fue dominante. Si bien es cierto que se implementaron programas intervencionistas en el mercado laboral durante los primeros tiempos luego de la salida de la convertibilidad, estos fueron recortados y abandonados por completo, a mediados de la primera década del nuevo milenio. Principalmente, la reforma del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (Jefes) implicó, para la política social en Argentina, la eliminación gradual del componente de creación directa de empleo. En cualquier caso y más allá de las causas detrás de la reforma del Jefes, lo cierto es que se evolucionó hacia programas de capacitación para mejorar la “empleabilidad”, pero que no aseguran la oportunidad (el derecho) de trabajar a los que desean hacerlo. Al mismo tiempo, las relativamente menores tasas de crecimiento del período posterior a 2007 ponen en duda la sintonía fina de demanda agregada “keynesiana”, con muchos economistas concluyendo que los intentos de bajar las tasas de desempleo con políticas macro que mantuvieron la demanda agregada alta trajeron inaceptablemente elevadas tasas de inflación.

La opinión predominante que guió la desarticulación del Jefes era que el crecimiento de la economía generaría oportunidades de empleo para todos (en todos lados). Sin embargo, muchos analistas ya han señalado la curiosa naturaleza del período posterior a 2007/08, durante el cual la mejora de los

indicadores laborales se desaceleró –cuando no se detuvo directamente (Beccaria y Maurizio, 2012). Se ha mostrado aquí que si bien superficialmente los mercados laborales parecen ser rígidos, pocas oportunidades laborales han “derramado”. Esto complementa análisis realizados por otros autores que muestran que, durante la expansión de la etapa pos-convertibilidad, los cambios observados en la composición del empleo según educación –sesgados hacia los niveles más educados- han sido des-igualadores (Beccaria et al., 2014). La conclusión de este capítulo es que la expansión de la era pos-convertibilidad no ha sido suficiente para llegar a todos (en todos lados) en términos de oportunidad laboral.

La Argentina tiene una larga tradición de políticas activas del mercado laboral, que van desde políticas pasivas como el Plan Trabajar a mediados de los 1990 a políticas de amplia base como el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (Jefes), que fue promulgado en 2002. Como Neffa (2012) deja claro, el período 1989-1998 “se caracterizó por una alta cantidad de políticas puntuales y específicas con bajo promedio de beneficiarios y montos de presupuesto ejecutados, así como por su corta duración y desarticulación entre las mismas” (Neffa, 2012:21). En tanto, las políticas de empleo del período 1999-2002 pueden clasificarse en: aquellas que fomentaban micro-empresarios productivos; aquellas que pretendían aumentar la empleabilidad. Más allá de algunos matices, en términos de cantidad de beneficiarios no hubo grandes diferencias con la etapa anterior. La política económica estaba dominada por la mirada de que el desempleo era un fenómeno de corto plazo<sup>4</sup>. Por supuesto, había algunas estrategias de más largo plazo, pero tenían que ver principalmente con la capacitación –el lado de la oferta del “mercado” laboral.

Durante la segunda mitad de los 90s, el gobierno argentino trató de abordar la pobreza y el desempleo implementando un programa llamado Trabajar. Este programa tenía tres fases: la primera comenzó durante la crisis del Tequila (1995-96), la segunda fue implementada durante 1999-98, y la tercera culminó en 2002. Trabajar fue apoyado por el Banco Mundial, que consistentemente le otorgó revisiones positivas. Desde la focalización y la administración del programa hasta la ejecución y evaluación de proyectos, las calificaciones realizadas por el Banco Mundial respecto del Trabajar variaban entre “satisfactorio” y “altamente satisfactorio” (Banco Mundial, 2003; Galasso y Ravallion, 2004). Sin embargo, el diseño institucional del Trabajar ya no era capaz de proveer la necesaria red de seguridad para ocuparse de los problemas sociales de gran escala, la pobreza y el desempleo que se precipitaron en la crisis económica de 2001-2002.

Luego de que la economía colapsara y el desempleo y la pobreza se dispararan, Argentina implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (Jefes). El Jefes era efectivamente la cuarta fase del Trabajar, aunque técnicamente fue ejecutado como un reemplazo –de una muy superior cobertura- de este programa.

---

<sup>4</sup> Este punto de vista continuó siendo dominante aún durante la etapa pos-convertibilidad. Por ejemplo, los trabajadores empleados en planes de empleo (principalmente, el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados) eran contabilizados como desempleados durante el tiempo que duró el programa (INDEC, 2008). Esto refleja claramente la mirada dominante de que la crisis era sólo transitoria y sólo se necesitaban esfuerzos de ayuda transitoria hasta que el “equilibrio” fuera restaurado.

La larga historia de políticas del mercado laboral en Argentina dan al menos un punto de partida para entender qué funciona y qué no. Las políticas activas (Neffa, 2012) de empleo implementadas durante la etapa pos-convertibilidad han tenido efectos en términos de los resultados agregados del mercado laboral; como se mostró en este capítulo, luego de doce años en los que la economía ha crecido significativamente, hay más de tres millones de nuevos ocupados, y casi un millón menos de desempleados. Sin embargo, las políticas de empleo no lograron incrementar las oportunidades laborales de los menos calificados.

Estas políticas pueden haber sido útiles, pero aquí se argumenta a favor de un enfoque más amplio. Hyman Minsky sostuvo que una demanda de trabajo infinitamente elástica a un salario fijo garantizaría una oportunidad de trabajo real para cualquiera que quiera trabajar (Minsky, 1986). En una línea similar, desde mediados de los 1990s, varios autores proponen un programa de oportunidad laboral que contrataría “desde abajo”, tomando a todos aquellos que estén listos, quieran, y puedan trabajar pero que no puedan encontrar empleadores que quieran contratarlos (Wray, 1998). El gobierno federal anunciaría que proveería el dinero necesario para pagar el salario del programa, más obra social y asignaciones familiares, a cualquiera listo, que quiera y pueda trabajar. Las agencias del gobierno en todos los niveles (nacional, provincial, municipal) y organizaciones sin fines de lucro designadas podrían contratar tantos nuevos empleados como deseen, con los costos laborales directos, incluyendo los beneficios de salud y familiares, pagados por el gobierno federal. La administración y la supervisión por ende serían descentralizadas, con los empleadores que participan estableciendo estándares de desempeño razonables que tendrían que ser cumplidos por los empleados del programa. El gobierno federal requeriría que todos estos empleos tuvieran un significativo componente de capacitación para preparar a los participantes para un eventual empleo en el sector privado (o en el sector público). Además, se mantendrían registros detallados de trabajo de modo que empleadores prospectivos que no forman parte del programa puedan reclutar de entre los participantes del programa. El objetivo sería crear un pool de trabajo empleable, que funciones como “stock amortiguador” del cual los empleadores pudieran contratar.

La propuesta de política de “contratar desde abajo” es mucho más ambiciosa que programas como el Jefes. Puede alcanzar un grado de empleo que no puede lograrse por una expansión sola; el problema con los programas de estímulo “Keynesiano” es que pueden acelerar la inflación mucho antes de que las oportunidades laborales para aquellos con bajo logro educacional se incrementen. La expansión generalizada “keynesiana” tampoco se ocupa de las disparidades espaciales del mercado laboral. Arestis y Sawyer (2004:11, 18) argumentan correctamente que “la estructura industrial de una región y...las variaciones en la capacidad productiva así como en la demanda agregada de la región...[conducen estas disparidades y concluyen]...en términos de implicancias de política, son requeridas políticas de demanda apropiadas para estimular la inversión y apuntalar el pleno empleo”. Pero, ¿cómo se puede estar seguro de que la inversión proveerá los empleos en las regiones que los necesitan? ¿Sobre qué base puede afirmarse que los trabajadores más desfavorecidos con calificaciones con habilidades que son probablemente inferiores a aquellas requeridas por las nuevas tecnologías serán incluidos en

la expansión generalizada? ¿Dónde está el ancla nominal? Al contratar desde abajo fijando el salario en el programa de oportunidad de empleo al salario mínimo, las presiones inflacionarias son minimizadas. De hecho, se cree que el stock amortiguador de trabajo dará lugar a una mayor estabilidad de precios de la que puede alcanzarse bajo el sistema actual, que se basa en el desempleo (y/o la fijación del tipo de cambio) para reducir las presiones inflacionarias. Por varias razones, discutidas por ejemplo en Wray (1997), los trabajadores empleados en el programa constituirían un mejor pool de empleados potenciales que la población desempleada actual. Una razón obvia es que alguien trabajando en el programa está demostrando que ella o él está “listo, quiere, y puede” trabajar en una medida que la mayoría de los desempleados no puede hacerlo.

Como se ha mostrado, (más que) todos los empleos creados durante la expansión de la etapa pos-convertibilidad fueron cubiertos por aquellos con al menos educación secundaria completa. Sólo un pequeño número de nuevos empleos fueron llenados reduciendo las filas de los desempleados con secundaria completa (el número desempleados con al menos secundaria completa cayó sólo en 241 mil y el número de aquellos con finalizaron la secundaria que estaban desempleados cayó en 658 mil). Incluso la expansión pos-convertibilidad no fue lo suficientemente robusta para causar que los empleadores tuvieran que contratar de entre las filas de los que no terminaron el secundario. Por ende, en algún sentido, el verdadero pool de reserva de trabajo estabilizador de precios bajo el actual sistema consiste en los desempleados que al menos terminaron el secundario. Como este pool es mucho más chico de lo que se requiere para llenar posiciones creadas por la expansión, la mayoría de las nuevas posiciones deben ser cubiertas por entrantes nuevos con secundario completo. En efecto, el actual sistema se basa en un pequeño amortiguador de quizás 240 mil desempleados con al menos el secundario completo para ayudar a estabilizar los precios, junto con los cualesquiera factores que determinan el flujo de trabajadores con educación secundaria completa hacia la fuerza laboral.

Como los empleadores han demostrado durante la pasada expansión, la mayoría de los nuevos empleos no van a ser, y quizás no pueden ser, cubiertos reclutando entre aquellos que no terminaron la secundaria –más allá de que estén clasificados como desempleados o como fuera de la fuerza laboral. Se requiere que la política pública incremente la experiencia y formación de este grupo que no terminó el secundario de modo que cuando la demanda del sector privado sea lo suficientemente alta, haya una alternativa a competir por los trabajadores más educados, generando presiones al alza de sus salarios. El programa de oportunidad de empleo puede ofrecer pleno empleo y una mayor estabilidad de precios –al menos en términos de lo que Keynes (1936) denominó la unidad salario- como complementos en contraste con la mirada convencional de la Curva de Phillips, la cual implica un *trade-off* entre desempleo e inflación.

Nuestro análisis ha cuestionado la medida en que los “mercados” laborales son realmente rígidos, al menos para la (casi) mitad de la población que no completó el secundario. Hemos desafiado también la noción de que la expansión ha aumentado las oportunidades laborales para este grupo. Argumentamos que es tiempo de complementar los avances en términos de garantizar ingresos para los niños y adolescentes, y los adultos mayores,

implementando políticas públicas para las personas en edad laboral, con un programa de oportunidad de empleo regionalmente<sup>5</sup> dirigido como pieza central. Estas políticas pueden crear condiciones para el pleno empleo -manteniendo el valor de la moneda- y la sustentabilidad de los asentamientos sociales.

## Referencias

Arestis, P. y M. Sawyer. 2004. "Can Monetary Policy Affect the Real Economy?", *European Review of Economics and Finance*, 3(3), 7-30.

Banco Mundial. 2003. Implementation Completion Report (SCL-43660) on a Loan in the Amount of U\$S 284 Equivalent to the Argentine Republic for a Third Social Protection Project, World Bank Report No: 26134-AR, June 30.

Beccaria, L. y R. Maurizio. 2012. "Reversión y Continuidades bajo dos Regímenes Macroeconómicos Diferentes. Mercado de Trabajo e Ingresos en Argentina. 1990-2010, *Desarrollo Económico*, vol. 52, 206, 205-228.

Beccaria, L., R. Maurizio y G. Vázquez. 2014. "Recent changes in wage inequality in Argentina. The role of labor formalization and other factors", MPRA Paper 56701, University Library of Munich, Germany.

Bein, M. 2015. Latinoamérica: Un largo camino (II), Informe Mensual, Resumen Ejecutivo, enero.

Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio. 2011. "Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All. An Analysis of the Argentine Experience", Employment Working Paper Series, 109, ILO, Ginebra.

Ferrer, A. 2014. "El pecado original de la economía argentina", *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur, N°177, marzo.

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2015. "Perspectivas de la economía mundial: crecimiento dispar, factores a corto y largo plazo", abril.

Galasso, E. y M. Ravallion. 2004. "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan *Jefes y Jefas*", *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 18(3).

González, M. 2011. "La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y

---

<sup>5</sup> Esta forma de política de empleo espacialmente dirigida se denota Keynesianismo Espacial y se distingue por tomar en cuenta la distribución espacial de la desventaja social (Mitchell y Juniper, 2007). Es posible afirmar que las ideas del Keynesianismo Espacial son consistentes con el planteo de Alejandro Rofman, quien sostiene que "la expansión de la economía no garantiza, en absoluto,...que haya una correspondiente capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo" (Rofman, 1997:83) y enfatiza la necesidad de incluir en la política de empleo las diferencias estructurales a nivel regional (Rofman, 1997:267).

2006", Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.

Groisman, F. y M. Scofienza. 2013. "Una aproximación al desaliento laboral en Argentina", Avances de Investigación N°15, Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2008. "Cambios en el Mercado de Trabajo durante el período 2003-2008", INDEC, Buenos Aires.

Keynes, J. 2005 (1936). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Marshall, R, V. Briggs y A. King. 1984. *Labor Economics*, Homewood, Irwin.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2010. *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010*, MTEySS, Buenos Aires.

Minsky, H. 1986. *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press.

Mitchell, W. y Juniper. 2007. "Towards a Spatial Keynesian Economics", in P. Arestis y G. Zezza (eds.), *Advances in Monetary Policy and Macroeconomics*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

Neffa, J. 2012. "De las políticas pasivas a las políticas activas de empleo: análisis comparativo (1989-2011)", Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N°10, CEIL-PIETTE.

Panigo, D. 2013. Efectos no lineales de la duración del desempleo sobre la desigualdad, la pobreza y la salud mental en la provincia de Buenos Aires, UNM editora, Moreno.

Rofman, A. 1997. *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90. Análisis de una relación inseparable*, Colección CEA-CBC, Buenos Aires.

Stolkiner, A. 1994. "Tiempos 'Posmodernos': Procesos de Ajuste y Salud Mental", en O. Saidón y P. Troianovski (comps.), *Políticas en Salud Mental*, Editorial Lugar, Buenos Aires.

Wray, R. 1997. "Government as Employer of Last Resort: Full Employment without Inflation", Levy Institute Working Paper No. 213, New York.

Wray, R. 1998. *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*. Edward Elgar, Northampton.

Wray, R. y M. Pigeon. 2000. "Can a Rising Tide Raise All Boats? Evidence from the Clinton-Era Expansion", *Journal of Economic Issues*, 34(4), 811-846.

## Transformaciones y precarización del trabajo académico. La situación de los docentes-investigadores mujeres y jóvenes en dos universidades de la región centro-oeste

Mariela Cuttica<sup>1</sup>  
Laura Campos<sup>2</sup>  
Eugenia Perona<sup>3</sup>  
Virginia Ponce<sup>4</sup>

### Introducción

En investigaciones recientes, se ha comprobado que durante los últimos veinte años hubo un proceso de devaluación relativa de la profesión del docente-investigador en Argentina (Juárez Jerez et al., 2010; UNIVERSIA, 2008). Las causas de dicha devaluación son múltiples, incluyendo factores como: a) una fuerte caída del salario real desde los '80; b) marcados signos de burocratización y rutinización en el trabajo; c) un alto componente de voluntariado en el desarrollo de las tareas de enseñanza; y d) en algunos casos, mayor presión en la carga laboral.

La precarización del trabajo académico afecta no sólo a las tareas de enseñanza sino también a las de investigación, que es una de las principales fuentes de producción de conocimiento. Este fenómeno ha sido acompañado por una fuerte expansión en la investigación, de la mano de diversas políticas públicas y universitarias tendientes a incentivarla.<sup>5</sup> No obstante, al indagar acerca de la incorporación de nuevos grupos de actores a la investigación, surgen interrogantes acerca de quiénes se dedican a la investigación, por qué lo hacen y en qué condiciones lo hacen. Evidentemente, el factor regional también cumple un papel importante, ya que no es igual la situación de las universidades de la ciudad de Buenos Aires, que las del interior del país. A su vez, existen diferencias según el tamaño de la institución y la antigüedad de su creación.

El objetivo de la ponencia es indagar acerca de las condiciones de trabajo del docente-investigador en el ámbito de las Ciencias Económicas, a la luz de las transformaciones estructurales ocurridas en el ámbito académico. Para ello se trabaja con un estudio de caso dado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba (FCE-UNC), que es una universidad antigua y grande (la segunda del país por su tamaño). Esto se

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba - [maricutt@eco.uncor.edu](mailto:maricutt@eco.uncor.edu)

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba - [lauracampos96@live.com](mailto:lauracampos96@live.com)

<sup>3</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba - [eugenia.perona@eco.uncor.edu](mailto:eugenia.perona@eco.uncor.edu)

<sup>4</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba - [virgiponce@live.com.ar](mailto:virgiponce@live.com.ar)

<sup>5</sup> En la página de la Secretaría de Políticas Universitarias, "Programa de Incentivos a Docentes Investigadores", se describen algunas de las características y logros de dicho programa. En línea: <http://incentivos-spu.me.gov.ar/i15/index.php> (acceso 19/10/15).

compara con los resultados de una investigación similar en la Universidad Nacional de La Rioja (UNLAR), que también pertenece a la región centro-oeste, siendo una institución más nueva y pequeña. El énfasis del estudio está puesto en examinar lo que ocurre con distintos grupos de actores, incluyendo las mujeres docentes-investigadoras y los jóvenes docentes-investigadores.

Algunas de las preguntas que motivan el estudio son: ¿qué impacto tuvieron los cambios institucionales de las dos últimas décadas sobre las prácticas laborales en docencia e investigación? ¿Cómo ha cambiado la composición de los docentes-investigadores? ¿Qué incidencia tienen el área disciplinar y el género? ¿Qué ocurre con la situación de los docentes-investigadores jóvenes? ¿Existen "subsídios ocultos" al interior de la docencia e investigación universitarias? ¿Qué opiniones y valoraciones exhiben los propios participantes?

El trabajo se estructuró de la siguiente manera. La primera sección describe la metodología utilizada, en tanto que la segunda sección refiere al aumento de la proporción de mujeres en la profesión de la docencia universitaria. La tercera y cuarta secciones exponen los aspectos cuantitativos y cualitativos de la hipótesis de feminización, respectivamente. La quinta y sexta secciones describen la situación de los investigadores en la FCE-UNC y en la Universidad Nacional de La Rioja. Las dos últimas partes presentan la problemática de los docentes jóvenes y de los futuros docentes jóvenes en la FCE-UNC. Finalmente se sintetizan las principales reflexiones de la investigación.

## 1. Metodología

Para responder a los interrogantes planteados en la introducción se desarrolló un estudio principalmente empírico, con una metodología mixta (Hernández Sampieri et al., 2006). Las herramientas utilizadas en el trabajo incluyen el análisis de datos estadísticos y de archivo recabados en las propias instituciones, así como análisis documental a partir de fuentes secundarias. Esto se complementó con información de fuentes primarias, obtenida mediante una encuesta realizada a una muestra representativa de docentes-investigadores: 178 de la FCE-UNC y 38 de la UNLAR.

La muestra se seleccionó de manera aleatoria y con un criterio estratificado, por área disciplinar y cargo. Al interior de cada una de estas categorías se analizaron las respuestas por sexo, edad, antigüedad en la docencia y dedicación a la investigación. Las entrevistas a auxiliares jóvenes posteriormente se complementaron con una encuesta a alumnos avanzados de la FCE-UNC para confirmar de manera cualitativa cómo se verían a sí mismos en el rol de docentes jóvenes.

## 2. Aumento de la proporción de mujeres en la profesión de la docencia universitaria

En el presente trabajo se postula que una de las principales razones por detrás de la creciente proporción de mujeres en la vida académica nacional, ha sido la *feminización de la profesión del docente-investigador universitario*. La idea de "feminización" hace referencia, no meramente al ratio femenino/masculino (Riska, 2008), sino a la existencia de una devaluación de este tipo de trabajo, independientemente de que sea desarrollado por hombres o

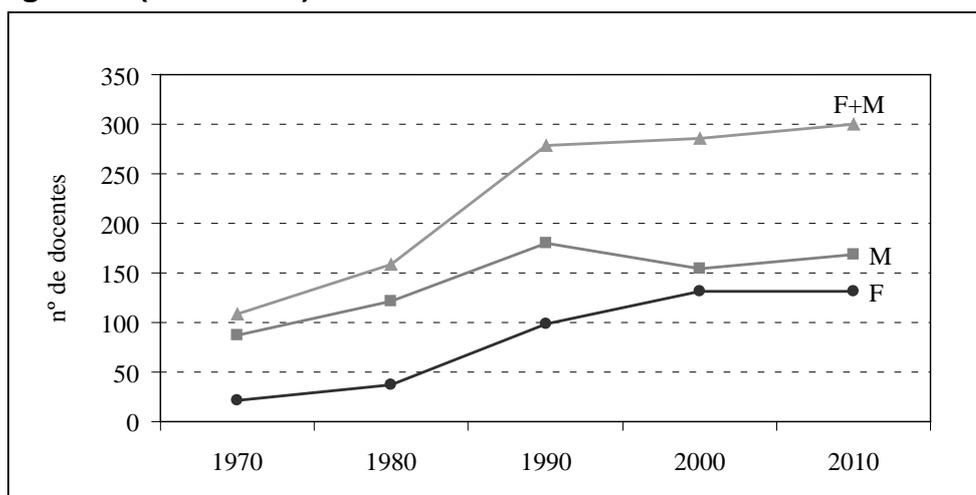
mujeres. Dicha devaluación incluye aspectos cuantitativos como el deterioro del salario real, y cualitativos como la rutinización y burocratización de las tareas, o bien la presencia de un alto componente de trabajo “vocacional” o “voluntario”.

A nivel teórico, esta idea está sustentada por diversos aportes provenientes de la economía feminista, tales como Vaughan (2007) y Espino (2010). Por otra parte, diversos estudios han encontrado evidencia empírica que señala que aquellas profesiones que se vuelven menos apetecibles en términos salariales, de prestigio social, o de desafíos personales; terminan siendo desempeñadas por mujeres u otras minorías (véase e.g., Lincoln, 2010; Stanfors, 2007).

Con respecto al trabajo de campo, para abarcar un panorama regional de la zona centro-oeste del país, se analizaron dos casos: la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR). La investigación se focalizó en el área de las Ciencias Económicas porque además de que los miembros del equipo de investigación provienen de este campo disciplinar y por lo tanto mantienen una posición de “observador privilegiado”, las Ciencias Económicas se prestan fácilmente a la contrastación de la hipótesis de feminización, debido a que los egresados de dichas carreras cuentan con claras posibilidades laborales alternativas a la vida académica. No ocurre lo mismo en el caso de otras carreras donde la docencia e investigación constituyen la principal fuente de ocupación de sus graduados.

En una publicación llevada a cabo por la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba, se calcula que la planta docente de la FCE-UNC en 2007 estaba conformada por un 47% de mujeres y un 53% de varones (Rodigou *et al.*, 2009). La brecha de género también ha venido disminuyendo en los últimos años en lo que respecta a la participación en actividades de investigación. En particular, se destaca el aumento de co-directoras mujeres en proyectos de investigación a partir del año 2006. Los datos que reflejan el avance de la participación de la mujer en la planta docente a lo largo de las últimas décadas en la FCE-UNC se muestran la Figura 1.

**Figura 1. Composición de la planta docente de la FCE-UNC por género (1970-2010)**

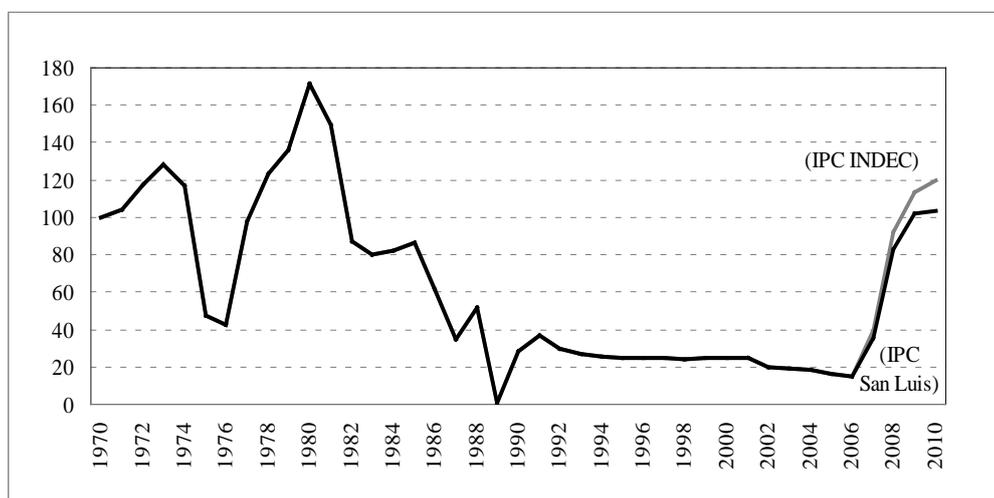


Fuente: Elaboración propia según datos de archivo FCE-UNC.

### 3. Aspectos cuantitativos de la hipótesis de feminización

Los resultados y la evidencia empírica obtenidos a partir del estudio permiten confirmar la hipótesis de que ha existido un proceso de feminización de la docencia y la investigación en Argentina. También se encontró que uno de los componentes que más ha incidido en la precarización del trabajo del docente universitario ha sido el económico (Perona, 2012).

**Figura 2. Evolución del salario real del docente universitario (1970=100)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la UNC, el INDEC y la Dirección Estadística de la Provincia de San Luis. (IPC INDEC) (IPC San Luis)

La Figura 2 describe la evolución del sueldo básico de un docente de la UNC, que es igual para todos los cargos puesto que las remuneraciones son proporcionales. Tampoco afecta en el análisis tener en cuenta la antigüedad u otros componentes del salario, dado que lo que interesa no es el valor absoluto de los mismos sino su variación. Como puede apreciarse en el gráfico, el salario docente sufrió, en términos reales, una dramática disminución a lo largo de las décadas analizadas. Después de una cierta volatilidad en los '70, el mismo experimentó un profundo retroceso y estancamiento a lo largo de 25 años, para recién exhibir una recuperación a partir de 2006. Se aprecia una clara mejoría durante los años 2007 y 2008, para luego amesetarse como consecuencia de la aceleración de la inflación. En particular, es impactante la manera en que el salario real del docente universitario se desplomó entre 1980 y 1990, perdiendo un 83,6% de su poder adquisitivo.

Lo que aquí interesa resaltar es que la hipótesis de feminización puede ser corroborada, dado que se verifica una fuerte correlación negativa entre el nivel salarial y la participación de la mujer en la actividad universitaria. En efecto, el deterioro experimentado por los sueldos docentes en 1980-1990 y su estancamiento en 1990-2000 (tanto en términos absolutos como relativos), coinciden con un importante crecimiento en la proporción de mujeres abocadas a la vida académica. En el caso concreto de la FCE-UNC, la mayor incorporación proporcional de mujeres se da precisamente en 1980-1990, con un crecimiento del 75% respecto del periodo anterior. Posteriormente el número de docentes-investigadoras femeninas continúa creciendo, alcanzándose la paridad numérica en la distribución por sexo durante la década de los '90. Como contrapartida, en este mismo período se produce una

reducción del 14%, en términos absolutos, de los cargos ocupados por docentes masculinos. Es también durante la década de los '80, en medio de la mayor caída en el poder adquisitivo de las remuneraciones en la universidad, cuando muchas mujeres logran acceder al cargo de profesor en la FCE-UNC.

Hasta ahora se ha hecho referencia al salario del docente universitario en general, sin embargo, se puede tener en cuenta la incidencia del área disciplinar, al considerar el nivel de retribuciones que existe fuera de la universidad en ocupaciones alternativas para el Contador o el Economista. Dichas remuneraciones responden en mayor medida a mecanismos de mercado, por lo que permiten inferir el costo de oportunidad de un docente en Ciencias Económicas. Si bien no se cuenta con información histórica respecto de la evolución salarial en ocupaciones alternativas, un relevamiento del nivel de salarios en la Ciudad de Córdoba (controlando por distintos niveles de calificación, flexibilidad horaria, existencia o no de aportes previsionales, etc.), permitió apreciar que un docente-investigador de la FCE-UNC percibe una retribución que, en promedio, está un 30%-50% por debajo de lo que podría conseguir en empleos alternativos tanto en el sector público como privado.

#### **4. Aspectos cualitativos de la hipótesis de feminización**

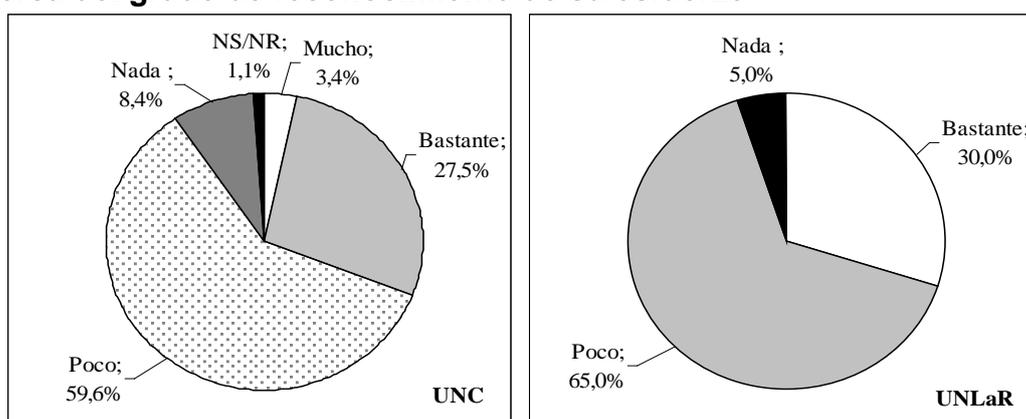
El trabajo del docente universitario no sólo ha sufrido en términos de su compensación monetaria, sino desde el punto de vista de diversos aspectos cualitativos o no monetarios que hacen a este tipo de empleo. Si bien dichos aspectos son difíciles de medir, a los fines de contar con algunos elementos de prueba se llevó a cabo una comparación de resultados de una misma encuesta aplicada a docentes de las carreras de Contador Público y Licenciatura en Economía de la FCE-UNC y de la UNLaR.

En primer lugar, la docencia universitaria presenta señales de una considerable “rutinización” de las tareas. La actividad de enseñar puede ser una labor muy creativa y algunos profesores muestran verdadera vocación y esfuerzo; sin embargo, las clases masivas, la falta de incentivos para la capacitación y en algunas ocasiones la ausencia de controles adecuados, hacen que en muchos casos el dictar clases se haya convertido en una tarea rutinaria. Para intentar medir este aspecto, se intentó determinar mediante la encuesta cuántos profesores realizan puramente actividad docente, encontrándose que un tercio de los profesores de la FCE-UNC (34%) sólo se ocupan del dictado de la cátedra. El resto (66%) realiza investigación en alguna medida, pero esta cifra debe ser tomada con cierta reserva en función de que el 65% de quienes investigan, lo hacen desde hace 10 años o menos, coincidiendo con la mayor presión e incentivos que existen en los últimos tiempos para que los docentes realicen este tipo de tarea. En conclusión, sólo un 23% de la planta docente de la unidad académica son investigadores con cierta trayectoria.

Quizás una pregunta más específica para intentar aprehender el grado de rutinización en la labor de enseñanza fue la de si “[encontraban] que hay pocos estímulos para mejorar como docente, más allá de la decisión personal de hacerlo”, ante lo cual un 49% de los docentes de la UNC y un 48% de los de la UNLaR respondieron que “mucho. Así como la rutinización de las tareas es un indicador del grado de precarización de un trabajo u ocupación, otra manera de abordar este aspecto es poner atención al nivel de estímulos o satisfacción

asociados con el trabajo. Una pregunta directa de la encuesta fue: “¿en qué medida considera que el esfuerzo en capacitación adicional y progreso intelectual son reconocidos actualmente en la universidad?”. Las respuestas se exhiben en la Figura 3, resultando llamativo el alto porcentaje de docentes (68% en la UNC y 70% en la UNLaR) que considera que su esfuerzo es “poco” o “nada” reconocido.

**Figura 3. Percepción de los docentes de la UNC y la UNLaR acerca del grado de reconocimiento de su esfuerzo**



Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta.

Existen otros indicadores cualitativos que permiten apreciar que la educación superior y la actividad científica – al menos en el área de las Ciencias Económicas – atraviesan un proceso de “feminización”. Estos incluyen, por ejemplo, las razones por las que los docentes “perciben” que se ha dado un rápido influjo de la mujer en los claustros universitarios. En opinión de la gran mayoría (tanto hombres como mujeres), ello se debe no a los mayores méritos de las docentes-investigadoras, sino a que es una ocupación flexible y compatible con las obligaciones domésticas. Independientemente de que esto sea cierto o no, lo interesante es que es una creencia generalizada, lo cual pone en evidencia la actitud, concepción y valoración que los propios participantes tienen de su trabajo.

Finalmente, existen también otros indicios de feminización, como el peso de la “vocación” en el desarrollo de la tarea de docencia e investigación, frente a compensaciones más tangibles como el dinero o el prestigio social. A partir de la encuesta, la evidencia de que los docentes llevan a cabo su labor principalmente por gusto personal – ya que son conscientes de que ésta no les reporta demasiado en términos de ingresos – es contundente. A título de ejemplo, sólo el 1,7% de los encuestados respondió que encuentra muy atractiva a la docencia universitaria en términos de ingresos. El factor monetario es, por otra parte, la causa más invocada para explicar la reducción en la proporción de hombres en los cargos docentes, especialmente en aquellos de dedicación exclusiva.

## 5. El caso de los docentes-investigadores en la FCE-UNC

A continuación se discuten algunos de los hallazgos del trabajo, que se derivan de las principales preguntas motivadoras: ¿En qué medida las nuevas

disposiciones respecto de la actividad de investigación – que le asignan una alta ponderación en la carrera docente – han incidido sobre el comportamiento de los docentes de esta unidad académica? ¿Cómo varía este comportamiento teniendo en cuenta que contadores y economistas enfrentan distintas posibilidades ocupacionales? ¿Cómo afecta la dimensión del género a la decisión de investigar?

**Tabla 1. Participación en proyectos de investigación por género y por disciplina**

<b>Economía</b>	<i>Docentes femeninos</i>	92%	Hace menos de 10 años	43%
			Entre 10 y 20 años	52%
			Hace más de 20 años	4%
<b>Economía</b>	<i>Docentes masculinos</i>	60%	Hace menos de 10 años	50%
			Entre 10 y 20 años	31%
			Hace más de 20 años	19%
<b>Contabilidad</b>	<i>Docentes femeninos</i>	64%	Hace menos de 10 años	100%
			Entre 10 y 20 años	0%
			Hace más de 20 años	0%
<b>Contabilidad</b>	<i>Docentes masculinos</i>	36%	Hace menos de 10 años	82%
			Entre 10 y 20 años	18%
			Hace más de 20 años	0%

Nota: En Economía, se encuestaron 25 docentes femeninos y 43 masculinos; en Contabilidad, se encuestaron 25 docentes femeninos y 36 masculinos; un docente de Economía y dos de Contabilidad no respondieron a esta pregunta.

Fuente: elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

En el Departamento de Economía fueron encuestados 69 docentes, 26 mujeres (38%) y 43 hombres (62%). La mayoría posee cargos con dedicación simple (64%), siendo escasos los cargos de semi-dedicación (18%), en tanto que la dedicación exclusiva alcanza al 19% (14 docentes). El 30% de los docentes tiene menos de 10 años de antigüedad, el 28% entre 10 y 20 años, el 29% entre 20 y 30 años, y el 13% más de 30 años. Finalmente, una gran mayoría del 71%, cuenta con otra ocupación.

En el Departamento de Contabilidad, de los 63 docentes encuestados, 25 corresponden al sexo femenino (40%) y 38 al sexo masculino (60%). La gran mayoría de los cargos son simples (79%), hay una escasa semi-dedicación (18%) y la dedicación exclusiva es mínima (3%, que corresponde a sólo dos docentes). El 27% de los encuestados tiene menos de 10 años de antigüedad, 32% entre 10 y 20 años, 22% entre 20 y 30 años, y el 19% restante cuenta con más de 30 años. Casi todos los docentes (94%) expresan tener otra ocupación de tipo estable o permanente. Este dato es un claro indicador de que la actividad académica por parte de los contadores presenta un alto “costo de oportunidad” y puede, por lo tanto, incidir en la decisión de investigar. La Tabla 1 más arriba resume los resultados de la encuesta respecto de la proporción de docentes que participa en investigación, por género y disciplina.

En el Departamento de Economía se observa una elevada dedicación a las tareas de investigación. Si comparamos la proporción de docentes que investiga con la de aquellos que deberían realizar tareas de investigación como un requisito formal (es decir, poseen dedicación semi o exclusiva) se revela que un número sustancial de individuos investiga *gratuitamente*, aún teniendo cargos simples.

En el área de Contabilidad menos de la mitad de los docentes encuestados participa en proyectos de investigación. Además, el 100% de las profesoras mujeres y el 82% de los profesores hombres que investigan, desarrollan esta actividad desde hace menos de 10 años. Este dato es relevante en sí mismo ya que indica que un número importante de profesores (que cuentan con una antigüedad docente considerable), recién se ha incorporado a la labor de investigar en la última década, en parte como respuesta a la presión de la nueva reglamentación para la carrera docente.

Un resultado interesante se obtiene al observar la situación de los docentes-investigadores de la FCE-UNC en función del género. A primera vista, lo que llama la atención es el *alto porcentaje de mujeres que participa en proyectos de investigación*. El 92% de las docentes mujeres de Economía afirma integrar equipos de investigación, así como el 64% de las de Contabilidad. En claro contraste, la participación de los docentes hombres alcanza al 60% en el departamento de Economía y sólo al 36% en el de Contabilidad.

## 6. El caso de los docentes-investigadores en la UNLaR

A fin de contar un panorama regional más amplio se observó lo que ocurre en el caso de la Universidad Nacional de la Rioja (UNLaR), creada en 1994 y que cuenta con las mismas carreras en Ciencias Económicas que la FCE-UNC.

En el ámbito de la UNLaR se aplicó la misma encuesta que en la FCE-UNC (Molina, 2012). La muestra incluyó a 38 docentes, 17 del área de Contabilidad (12 mujeres y 5 hombres), y 21 de Economía (9 mujeres y 12 hombres). La planta docente es joven: el 90% tiene menos de 50 años y de ellos, casi la mitad tiene menos de 35 años. Esto se debe a que en un primer momento, luego de la creación de la universidad y las carreras en Ciencias Económicas, la mayoría de los docentes eran contratados de otras universidades del país. A partir de la segunda mitad de la década pasada, la planta fue conformándose prioritariamente con egresados de la misma UNLaR.

Al ser consultados por su participación en proyectos de investigación, casi un 70% (26 investigadores) respondieron afirmativamente, sin encontrarse diferencias significativas entre las áreas disciplinares. Del total que investiga, salvo dos personas, el resto lo hace desde hace menos de 10 años. Dicho hallazgo es consistente con un grupo de docentes-investigadores jóvenes y de formación reciente. Sin embargo, llama la atención que la mayoría de los profesores y auxiliares desarrolle algún tipo de tareas de investigación, siendo que no cuentan con experiencia y gran parte de los cargos son de dedicación simple. Allí es donde se aprecia el impacto que ha habido en la actividad de investigación, como un requisito ineludible de la carrera universitaria.

En ambas universidades que están situadas dentro de la región centro-oeste, queda claro que en la actualidad, la investigación es vista como un camino esencial hacia el progreso en la carrera docente, cualquiera sea el área disciplinar. Unido a ciertos estímulos concretos, esto es lo que ha llevado a un gran número de investigadores jóvenes a incorporarse al sistema, aún cuando por la dedicación de sus cargos no tengan obligación de participar. El resultado es positivo en términos de la formación de recursos humanos. El costado negativo es que en la actualidad se induce fuertemente a los docentes a investigar, sin que estos cuenten muchas veces con la suficiente compensación, retribución o reconocimiento por su labor. Así es que, una vez

más, se confirma el fenómeno de precarización de la profesión del docente-investigador universitario (Perona, 2012).

### 7. El caso de los docentes jóvenes en la FCE-UNC

¿Cómo impactan los aspectos anteriores en el caso puntual de los docentes más jóvenes en las carreras en Ciencias Económicas? Para responder a esta pregunta, se analizó la situación específica de los Profesores Ayudantes B (antes denominados Auxiliares de 2ª), en los Departamentos de Economía y Contabilidad de la FCE-UNC (ver Ponce y Campos, 2014).

Los auxiliares docentes representan un aporte fundamental de recursos humanos a la enseñanza universitaria. En el caso de la FCE-UNC, en el Departamento de Economía, el 53% de los cargos corresponde a puestos de auxiliar (incluyendo todas las categorías); llegando esta cifra al 64% en Contabilidad. Dentro del total de auxiliares, un 40% y un 48% son Profesores Ayudantes B en Economía y Contabilidad, respectivamente.

Considerado históricamente, la cantidad de cargos de Ayudante B creció en forma importante en el periodo 1980-2010. En dicho lapso, los auxiliares de Economía pasaron de 6 a 28, y en Contabilidad de 1 a 40 (Tabla 2). En 2000 se detecta una baja en la cantidad de estos cargos en ambas áreas, debido principalmente a los exiguos ingresos percibidos por dicha tarea. Concomitantemente, de 1990 a 2000 se registra un aumento en el cargo de Auxiliar de 3ª (o Ayudante Alumno), indicando que se reemplazaron algunos puestos rentados de docentes recién egresados, por alumnos avanzados que percibían una remuneración aún menor.

**Tabla 2. Evolución de la cantidad de Profesores Ayudantes B y Ayudantes Alumnos según la disciplina (1980-2010)**

Año	Prof. Ayudante B		Ayudante Alumno	
	Economía	Contabilidad	Economía	Contabilidad
1980	6	1	0	0
1990	15	33	4	7
2000	11	25	13	9
2010	28	40	1	0

Fuente: Elaboración propia en base a información de la FCE-UNC.

Para el año 2010, crece la ocupación de Ayudante B para hacer frente al aumento de la matrícula. A su vez, el cargo de Ayudante Alumno prácticamente desaparece. En este caso se reemplaza por la figura del "Adscripto" que surge durante la década del 2000 e implica ser colaborador *ad-honorem* en una cátedra o proyecto de investigación. Es decir, pasa a ser un auxiliar sin ninguna remuneración, que se incorpora sólo como una manera de ingresar al sistema de carrera docente.

En esencia, lo que se observa es una creciente precarización en los puestos de trabajo docentes ocupados por auxiliares de menor jerarquía. En adición a la caída drástica en los salarios reales que fuera mencionada más arriba en la sección 3 (y que afectó a todos los docentes por igual), se sumó el reemplazo de auxiliares egresados por auxiliares alumnos. Posteriormente, se produjo la sustitución de estos últimos por estudiantes avanzados que trabajan *ad honorem*. Cabe destacar que las tareas a desarrollar no han variado significativamente y la carga laboral en cuanto a docencia es creciente.

El impacto sufrido por los docentes jóvenes también se aprecia desde un punto de vista más cualitativo. Ello se comprobó mediante una encuesta a una muestra de auxiliares de los departamentos de Contabilidad y Economía, en la cual estos expresaron distintas ideas y valoraciones respecto de su labor.

La muestra incluye 34 Profesores Ayudantes B: 17 de Economía y otros 17 de Contabilidad; 16 auxiliares hombres y 18 mujeres, la mayoría de los cuales (68%) tienen entre 20 y 35 años de edad. En el Departamento de Economía alrededor del 75% posee menos de 10 años de antigüedad, mientras que en Contabilidad dicha proporción baja al 40%, indicando una menor rotación o una mayor dificultad para acceder a cargos de más alta jerarquía.

Todos los auxiliares hombres y al menos el 80% de las mujeres tienen otra ocupación además de la docencia universitaria, ya sea en el ámbito público o privado, lo cual es consistente con la visualización de la carrera docente como una actividad complementaria.

Dada esta característica, ¿qué incentivos tienen los auxiliares jóvenes y por qué deciden dedicarse a la docencia? Algunas de las preguntas de la encuesta intentan abordar dichos interrogantes. Consultados por el atractivo que tiene la docencia universitaria, los resultados muestran que en primer lugar está la “satisfacción”, seguida del “desafío personal”. En otras palabras, el hecho de que una tarea sea realizada por “vocación”, es muchas veces tomado como excusa para implicar que debe ser efectuada “gratuitamente”.

Respecto a los aspectos negativos de la docencia universitaria, la mayoría de los auxiliares considera que la remuneración es baja, insistiendo en que no hay relación con las tareas exigidas. Además, se critica el escaso reconocimiento a los esfuerzos y la dificultad para ascender a cargos superiores. Esto último también es visto como un impedimento para lograr mejores retribuciones por igual tarea. Los bajos salarios aparecen con nitidez como el principal desincentivo para que los jóvenes ejerzan la actividad académica.

## **8. El caso de los futuros docentes jóvenes en la FCE-UNC**

El análisis anterior fue complementado con una encuesta a alumnos avanzados de las carreras de Contabilidad y Economía, que en un futuro cercano se ven ante la disyuntiva de tener que elegir una profesión y considerar la posibilidad de trabajar como educadores en el ámbito universitario. ¿Cómo se ven estos estudiantes avanzados en el rol de docentes jóvenes? ¿Lo visualizan como una opción?

En marzo-abril de 2013 se encuestó a una muestra de 60 alumnos de la carrera de Contabilidad y 40 de la Licenciatura en Economía de la FCE-UNC, todos los cuales adeudaban menos de 15 materias para recibirse. Si bien la muestra no es representativa en un sentido estadístico, se considera suficiente como una primera exploración, ya que los hallazgos fueron reveladores.

En general, un número muy alto de los futuros egresados opinó que le gustaría insertarse en el sector privado. Muchas mujeres desean incorporarse en algún sector en relación de dependencia y/o seguir con su formación de posgrado, lo que confirma que las mujeres buscan mayor estabilidad. Ante la pregunta de si considerarían seguir la carrera docente en Ciencias Económicas, las respuestas estuvieron divididas por mitad. No obstante, un

56% de las mujeres expresó que sí lo haría, mientras que para los varones la proporción baja al 44%.

¿Por qué elegirían la docencia universitaria quienes responden afirmativamente? Las razones más invocadas, independientemente del sexo y el área disciplinar, son: i) la posibilidad de continuar con la formación, y ii) la vocación. Es notable como, incluso desde la posición de alumnos, se acepta el rol necesario de la actitud vocacional, donde la carrera docente no se sigue por una cuestión de ingresos, prestigio, o desarrollo profesional a largo plazo. Los jóvenes estudiantes lo ven más como un “continuar en la universidad” y “contribuir a la sociedad”, ambas razones de alto contenido altruista pero no remunerado.

Por otra parte, la mayor parte de quienes sostienen que *no* buscarían trabajar en la universidad opinan que dicha tarea no les resulta atractiva y “no es su vocación”. Cabe destacar que gran parte de estos alumnos provienen de la carrera de Contador Público, que está más orientada profesionalmente y tiene un costo de oportunidad más alto en términos de empleos y salarios fuera de la universidad. En suma, se aprecia una vez más que la actividad universitaria es claramente percibida por parte de los jóvenes (incluso en el caso de estudiantes avanzados), como un ámbito de trabajo eminentemente voluntario.

## 9. Reflexiones finales

Los resultados muestran que en los últimos años ha tenido lugar un sustancial incremento en la planta de docentes-investigadores, debido a características demográficas y a transformaciones en la dinámica económica, social e institucional. En particular se observa una creciente y sostenida participación femenina que, según se alega en el presente trabajo, es en gran medida fruto de un proceso de feminización de la carrera docente. Esto se deriva de una marcada correlación inversa entre salarios reales y participación de las mujeres en la docencia e investigación, reforzada por el incremento en la cantidad de tareas voluntarias exigidas a los docentes e investigadores.

Con respecto a la labor de investigación, los cambios normativos han ocasionado un rápido crecimiento en los docentes que participan en proyectos. A su vez, el grado de participación varía significativamente según el área disciplinar y el género. Una vez más, siendo la investigación una tarea demandada por los nuevos requisitos de la carrera docente, pero no rentada específicamente, son las mujeres quienes muestran una mayor inclinación a realizarla. La comparación con el caso de la UNLaR permite confirmar los hallazgos anteriores, indicando que dicha tendencia parece producirse independientemente del tamaño y la cultura organizacional de la institución.

Con respecto a los docentes-investigadores jóvenes, se aprecia una tendencia similar. Estos actores perciben a la docencia universitaria como una actividad complementaria y que realizan por vocación personal, pobremente remunerada en relación con las exigencias y la formación que demanda, así como asociada a un fuerte componente de trabajo voluntario.

La presente ponencia intenta mostrar que, al menos en el ámbito de las Ciencias Económicas y en los casos de estudio analizados de dos universidades públicas del interior, existe un “subsidio oculto” que está siendo provisto por distintos grupos de docentes-investigadores universitarios, entre

los que se destacan las mujeres y los jóvenes. Son estos actores quienes, en la práctica, soportan gran parte del peso de la precarización de la labor docente en la educación superior.

### Bibliografía

CONICET (2008) "Indicadores institucionales". Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.conicet.gov.ar/>

Espino, Alma (2010) "Economía feminista: enfoques y propuestas". *Documento de Trabajo* DT 5/10, Instituto de Economía, Universidad de la República

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández-Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar (2006) *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill: México DF

Juárez Jerez, Hada G.; Perona, Eugenia; Cuttica, Mariela; Molina, Efraín; Escudero, Celeste (2010) *Feminización de la educación superior en las ciencias económicas: un análisis desde la economía institucional*. Proyecto Secyt 2010-2011, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba

Lincoln, Anne (2010) "The shifting supply of men and women to occupations: Feminization in veterinary education". *Social Forces* 88(5), pp.1969-1998

Molina, Efraín (2012) "Docentes en ciencias económicas en la Universidad Nacional de La Rioja: análisis de algunos aspectos cualitativos". En: Eugenia Perona (ed.), *Op.Cit.*, pp.111-127

Perona, Eugenia (2012) *Economía Feminista. Ensayos sobre el papel de la mujer en la Economía, la Educación y el Desarrollo*. Córdoba: Asoc. Cooperadora de la FCE-UNC

Ponce, Virginia; Campos, Laura (2014) "El futuro de los docentes y profesionales jóvenes en las Ciencias Económicas". Ponencia presentada a las *I Jornadas en Administración, Economía y Desarrollo*. Córdoba, Universidad Siglo 21, 28 de Noviembre

RICyT (2008) "Indicadores por país. Argentina". Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología - Iberoamericana e Interamericana, Buenos Aires. Disponible online: <http://www.ricyt.org/>

Riska, Elianne (2008) "The feminization thesis: Discourses on gender and medicine". *Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 16(1), pp.3-18

Rodigou, Maite (coord.) (2009) *Trayectorias laborales y académicas de docentes en la UNC*. Brechas de género. Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Nacional de Córdoba

Stanfors, Maria (2007) "Feminization and professionalization of pharmacies in Sweden". *Business and Economic History On-Line* 5. Disponible en: <http://www.h-net.org/~business/bhcweb/publications/BEHonline/2007/beh2007.html>

UNIVERSIA (2008) "Mujeres, protagonistas en la universidad". Disponible en: <http://www.universia.com.ar/materia/materia.jsp?materia=25836>

Vaughan, Genevieve (2007) *Women and the Gift Economy*. Inanna: Toronto

## ÍNDICE POR AUTORES/AS

Abramovich, Mauro y otros	955	Fernández, Lisandro	109
Aguirre, F. y otros	704	Flores, Héctor D y otro	346 y 524
Álvarez, Mario y otros	403	Foa Torres, Jorge y otro	809
Arias, Esteban Gabriel y otro	426	García Casal, Irene	182
Arónica, Sandra Fabiana	67	Gerez, Leticia y otros	326
Arredondo, Jorge O. y otros	919	Ghilardi, María Fernanda y otros	537
Barbero, Andrea y otro	193 y 556	Gómez Tonsich, Lucas	637
Benítez, María Andrea y otro	389	Hernández, Valeria y otro	891
Bovari, Silvia y otro	209	Herzfeld, Claudia y otro	143
Cafarell, Sonia E. y otro	489	Kozak Grassini, Agustín	439
Carmona, Juan Diego y otro	577	Magri, Arturo Federico y otro	739
Carné, Martín	967	Mandelbaum, Verónica y otro	820
Carvalho de Rezende	456	Mario, Agustín	982
Casabianca, María Luz	829	Martínez, Gerardo Roberto	29
Castagna, Alicia y otros	236	Miola, Roberto Nicolás	655
Claussen, Paulina Natalia	937	Molina, Efraín y otros	850
Colino, Evelyn y otros	616 y 793	Ockstat, Waldemar Hernán	303
Coronel, Mariano y otros	692	Ormaechea, Emilia y otro	160
Cuttica, Mariela y otro	225 y 1002	Otazo, Tamara y otro	49
De Angelis, Ignacio y otro	671	Oviedo, Alejandro y otros	364
De Lourdes Carossia, Estela y otro	865	Rausch, Gisela Ariana	472
Di Zacomio Capriles, Darío Francisco	14	Retamar, Soledad y otro	258
Domínguez Casoratti, David y otros	726	Ricci, María Beatriz	774
Facendini, María Rosa	753	Silvero, Raúl Alberto	131
		Sotto, Orlando	86
		Vigil, José Ignacio y otro	277
		Zanini, Lautaro	513