

A. LORDA - P. MARTINS - C. ALBALADEJO - G. HANG (editores)
RED AGRITERIS

Políticas públicas para una agricultura argentina diversa



edulp

debates

Políticas públicas para una agricultura argentina diversa

Políticas públicas para una agricultura argentina diversa

**AMALIA LORDA
PAULO MARTINS
CHRISTOPHE ALBALADEJO
GUILLERMO HANG
(editores)**

Red Agriterris
(Red Internacional de Investigación
“Actividad Agropecuaria, Territorio
y Sistemas Alimentarios Localizados”)



Políticas públicas para una agricultura argentina diversa / Amalia Lorda ... [et al.].

- 1a ed. -

La Plata : EDULP, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6568-89-2

1. Políticas Públicas. 2. Agricultura. I. Lorda, Amalia
CDD 338.18

Políticas públicas para una agricultura argentina diversa

Amalia Lorda - Paulo Martins - Christophe Albaladejo - Guillermo Hang
(editores)

Juan Pablo Lavagnino
(responsable de la revisión)



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDULP)

48 N° 551-599 4° Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina

+54 221 44-7150

edulp.editorial@gmail.com

www.editorial.unlp.edu.ar

ISBN 978-631-6568-89-2

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© 2026 - Edulp

Impreso en Argentina

Agradecimientos

Se agradece al INRAE de Francia (Institut de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement), Département de Recherche ACT (Actions, Transitions et Territoires) por la ayuda a la publicación de este libro.

Se agradece a CONICET-IMHICIHU (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas) por el trabajo de edición y revisión coordinado por Juan Pablo Lavagnino y Laura Jiménez.

Se agradece a la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata, y en especial al Ing. Forestal Pablo Yapura, por su colaboración en esta edición.

Índice

Prólogo	11
Introducción	15
Coexistencia de modelos de agricultura versus focalización de las políticas públicas <i>Rodrigo Palleres Balboa, Emilio Ferrario, Guillermo Hang</i>	
PRIMERA PARTE	31
SALIR DE LA “INVISIBILIDAD”, UN CAMINO DIFÍCIL	
CAPÍTULO 1	33
La (in)formalidad como condicionante para los pequeños tambos <i>Lisandro E. Butler, Gustavo F. Larrañaga y Guillermo M. Hang</i>	
CAPÍTULO 2	65
Políticas sanitarias y agricultura familiar. El caso de la Triquinosis Porcina en Argentina <i>Agustina Castro, Diego A. Boyezuk, Guido M. Príncipi y Guillermo M. Hang</i>	
CAPÍTULO 3	101
Roles y división sexual del trabajo en las distintas estrategias de comercialización de la agricultura familiar en el Cordón Hortícola Platense <i>Sofía Hang, Carolina Murga, Edgardo González y Laura Camera</i>	
CAPÍTULO 4	125
Políticas de alimentación saludable en Argentina <i>Graciela Borrás y Clementina Sebillotte</i>	
SEGUNDA PARTE	201
TRABAJO PROSPECTIVO Y DEMOCRACIA A NIVEL LOCAL	
CAPÍTULO 5	203
Auge y diversidad de los enfoques prospectivos en América Latina <i>Laura Jiménez y Christophe Albaladejo</i>	

CAPÍTULO 6.....	231
Juego en Territorio y metodologías participativas en Patagonia.	
El caso de Río Mayo	
<i>Juan Manuel Diez Tetamanti, Lelis Ailín Feu y Pablo Grané Raheb</i>	
TERCERA PARTE.....	275
ACTORES, MESAS, INSTITUCIONES Y GOBERNANZA	
CAPÍTULO 7.....	277
Redes de políticas públicas sobre organismos participativos	
de la agricultura familiar, campesina e indígena en Argentina	
<i>Rodrigo Palleres Balboa, Edgardo González,</i>	
<i>Gustavo Larrañaga y Guillermo M. Hang</i>	
CAPÍTULO 8.....	301
Cuenca Láctea Santa Fe Centro y agenda pública	
<i>María Cecilia Ferreira</i>	
CAPÍTULO 9.....	351
La gobernanza de los bienes naturales:	
la Mesa Regional de Tierra Choya-Guasayán	
<i>Dominga Ledesma, Pablo Barbetta, Marcelo Contreras</i>	
<i>y Gastón Godoy Garraza</i>	
CUARTA PARTE.....	395
REFLEXIONES EN EL MARCO DE LA ENSEÑANZA O DE LA EXTENSIÓN	
CAPÍTULO 10	397
Las ciencias sociales en la carrera de Ingeniería Agronómica en la FCAyF-	
UNLP desde los años 90	
<i>Agustina Mendizábal, Guillermo M. Hang</i>	
<i>y Gustavo F. Larrañaga</i>	
CAPÍTULO 11	431
Extensión rural en el enfoque territorial en Argentina:	
conceptos y estrategias	
<i>Jeremías Otero</i>	
Coordinadores	455
Autores	457

En este libro se presentan trabajos que desarrollan conocimientos sobre políticas agropecuarias y de innovación implementadas en Argentina a nivel nacional y subnacional, movilizando aportes teóricos y metodológicos de los estudios sobre políticas públicas, con una visión histórica y prospectiva. Estas políticas se aplican en un cuadro general de copresencia de modelos de desarrollo agropecuarios, y de la preocupación por el impacto de las políticas en el territorio. En particular, varios capítulos abordan las políticas públicas a favor de la agricultura familiar, de la agroecología, de los trabajadores rurales (una categoría olvidada de las políticas) y de la innovación técnica para el sector agroalimentario. Pero también se analiza la relación de los distintos modelos de agricultura con las políticas públicas y los procesos de inscripción de cada modelo en la agenda pública. Los presentes aportes buscan contextualizar y ubicar en una trayectoria histórica a las políticas públicas que acompañan actualmente las diversas formas de agricultura.

En la ciencia política han surgido trabajos que tratan de integrar de forma relacional al actor y a la estructura, a la hora de comprender los resultados políticos. El análisis de los *policy networks*, tanto desde la escuela de intermediación de intereses como desde la gobernanza, utiliza el institucionalismo centrado en los actores y ofrece una guía para la búsqueda de explicaciones de la emergencia y la implementación de las políticas públicas. Esta perspectiva analítica, nacida hace 30 años, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas.

Muchos dispositivos de gobernanza, como los Observatorios de dinámicas territoriales o las Mesas locales temáticas, se plantean como una construcción colectiva –entre investigadores, agentes de desarrollo y actores locales– de dispositivos que permitan manejar las informaciones y los conocimientos estratégicos de un territorio, tratarlos y compartirlos, para ayudar a construir una visión convergente de futuro de esos territorios. Es de gran interés poder analizar cómo estos dispositivos intentan comprender las transformaciones y complejidades a diversas escalas territoriales para lograr una mayor, no solo eficiencia, sino inteligencia, en la implementación de los proyectos de desarrollo y/o en la gestión de conflictos.

Se presentan en este libro aportes desde investigaciones que permiten profundizar los trabajos anteriores de la Red de investigación Agriterris sobre competencias en el desarrollo rural, con enseñanzas para el ejercicio de los oficios del desarrollo rural y para el acompañamiento de la actividad agropecuaria. En particular se presentan muchos avances que permiten: definir mejor los contextos de acción; caracterizar las estrategias de intervención a nivel local de los actores del desarrollo; una reflexión sobre el rol de los agentes de desarrollo en la formulación y en la implementación de políticas públicas a nivel local.

Este libro, entonces, aporta al análisis de los marcos de las políticas públicas, los nuevos instrumentos y nuevas competencias para el desarrollo rural y agropecuario como direcciones complementarias de investigación para estudiar la acción de desarrollo, acompañando la actividad agropecuaria y del desarrollo rural.

Coordinadores de la Red Agriterris

Albaladejo, Christophe

Godoy Garraza, Gastón

Lorda, Amalia

Martins, Paulo

Moaty Maizi, Pascale

Santos de Assis, William

INTRODUCCIÓN

Coexistencia de modelos de agricultura versus focalización de las políticas públicas

Rodrigo Palleres Balboa, Emilio Ferrario, Guillermo Hang

Nos complace introducir este libro, “*Políticas públicas para una agricultura argentina diversa*”, luego de un arduo trabajo, comenzado hace varios meses, en donde realizamos seminarios de avances con quienes hoy son los protagonistas de esta edición y de varios intercambios que posibilitaron concluir con esta publicación. Se presentan en la misma varios trabajos de una gran calidad que seguramente enriquecerán a quienes se adentren en cada capítulo.

Algunas cuestiones sustantivas a tener en cuenta cuando se intenta avanzar en el tratamiento de temáticas como política y desarrollo, que dan un mayor encuadre a los propósitos de este libro, son aquellas que hablan de la enorme complejidad de las mismas. Existe un gran número de miradas, enfoques y pensamientos elaborados a través del tiempo que, sobre los mismos términos, describen, explican y proponen ángulos de análisis muy distintos.

Este aspecto multifacético de los abordajes resulta totalmente válido, toda vez que los conceptos se encuentran comprendidos por las ciencias sociales y que intentan abarcar simultáneamente dos

grandes dimensiones que son el espacio y el tiempo. Estas resultan determinantes al momento de analizar, bajo la forma de proceso, lo acontecido a nivel mundial y su impacto a nivel regional y nacional en todo lo que hace a la concepción de la política y el desarrollo que, habiendo surgido en determinados sitios y momentos, se han desplegado a nivel mundial en mayor o menor medida.

Por otra parte, parece muy interesante tomar, dentro de las distintas miradas que existen, el concepto de “política” afirmado por Medellín Torres “en la estructuración de las políticas, cada avance de la política se produce por cada nuevo contexto que se genera” (2004; p. 31). Asimismo, sostiene que no se deberían concentrar los esfuerzos en el estudio de las políticas públicas en sí mismas, sino que deben ser entendidas desde la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emanan. “No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno” (*Ibid.*, p.8).

Se podría preguntar entonces, ¿quiénes han protagonizado o intervenido en mayor o menor medida en los distintos procesos de política? ¿quiénes han tomado decisiones para formular y ejecutar dichas políticas? ¿qué intereses representan? ¿en qué sitio o espacio se dieron? ¿en qué momento?

A partir de estas interrogaciones, comienzan a emerger algunos de los problemas que se pueden corroborar en los procesos de toma de decisiones, en la ejecución y en los resultados obtenidos a partir de la aplicación de normativas bajo la figura de planes, programas, proyectos e instrumentos. Esto ocurre en Argentina con varias normativas de distinta magnitud que se han estudiado al observar distancias significativas entre los extremos del proceso de política: formulación y resultados.

Es así que, frente a la coexistencia de modelos de agriculturas, se puede sostener que las políticas públicas con las que se cuenta,

al menos en Argentina, están enfocadas en mayor medida hacia la atención de situaciones en las que predomina el modelo empresarial, no dando respuesta a las problemáticas de otros tipos de agriculturas (en particular familiar y campesina).

En cuanto a los trabajos presentados en este libro, los agrupamos desde el punto de vista metodológico, tomando criterios vinculados a la escala, las temáticas abordadas o los enfoques utilizados. Esta decisión no buscó una clasificación rígida, sino una que permitiese el ordenamiento de los capítulos. En la temática de este libro se abordan cuestiones de la política y de las políticas públicas, así como su relación con las instituciones, los actores, el territorio, el género, la agroecología, realizando un análisis crítico de las políticas, de la necesidad de su diferenciación desde la formulación o elaboración, su sanción, ejecución, evaluación y la prospectiva con que deberían ser tratadas.

También han sido incluidos capítulos que trascienden en parte a lo enunciado en el párrafo anterior, pero que se estima oportuna su inclusión en este libro, dado que corresponden a temáticas abordadas en la Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER), que hacen referencia a contenidos de formación y de extensión, que se han considerado dentro de un contexto político, económico y social significativamente condicionante para su concreción y evolución. En buena medida, su tratamiento permite dar sustento a cuestiones básicas que han servido para la estructuración de las temáticas que configuran las líneas de investigación de la Red de investigación AgriteRRis, presentada en el prólogo por los coordinadores del libro y de la colección en la cual el libro se enmarca.

De la misma manera -y tomando como tópicos o asuntos que en el tiempo de vigencia de la Red AgriteRRis fueron adquiriendo más centralidad-, aparece el tratamiento que se realiza sobre género y alimentación saludable. A continuación, se encontrará un breve acercamiento a cada capítulo de acuerdo a un agrupamiento por afinidad temática, considerando los criterios mencionados previamente:

a) Salir de la “invisibilidad”, un camino difícil

El trabajo presentado por Butler, Larrañaga y Hang G., sobre la informalidad/formalidad productiva como condicionante para el des-
envolvimiento productivo en pequeños tambos de la provincia de Buenos Aires, es un interesante estudio en el que se puede corroborar la existencia de significativos riesgos en los agricultores familiares cuando pasan de una situación considerada de informalidad a la formalidad, dada por su encuadre dentro de las políticas públicas vigentes. Los autores abordan los marcos legales establecidos para la producción y manufacturación lechera con la mirada puesta en las pequeñas producciones familiares, haciendo hincapié en la Cuenca del Abasto Sur en relación con el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y la Capital Federal. Se investigan las normas impuestas, así como los modos que asume la agricultura familiar para salir de la informalidad productiva y los vínculos de este proceso con la planificación e implementación de políticas públicas. A lo largo del trabajo, se ha buscado generar conocimientos sobre los procesos económicos, culturales y político-institucionales, ligados a la formalización de las pequeñas producciones de masa para mozzarella, estando en íntima relación con el desarrollo de tramas productivas y comerciales en conjunto con la valorización de sus productos, analizando las limitaciones, los efectos e impactos de esta acción sobre los territorios. Se ha podido encontrar similitud entre la presión fiscal ejercida y las normativas higiénico-sanitarias requeridas, encontrando para ambos una falta de discriminación según escala y tipo de producción, estratificación económica y sectorización productiva. La complejidad de las gestiones necesarias, sumado a la limitación de los medios necesarios para acceder a las mismas se refleja en un mayor riesgo de incumplir con algunas de sus obligaciones, dando como saldo una gran inestabilidad social y económica. Se ha podido comprobar la elevada complejidad de los procesos de formalización, entendiendo que las producciones familiares tambe-
raseras ponen en riesgo

su permanencia al intentar salir de la informalidad productiva sin un fuerte y sostenido acompañamiento por parte del Estado, debido a los altos costos de inversión requeridos, a la dificultad de alcanzar y mantenerse en el sinnúmero de cumplimientos normativos higiénicos/sanitarios y fiscal/tributarios, como a la escasa claridad en la obtención de información para su cumplimiento y renovación.

La investigación llevada a cabo por Castro, Boyezuk, Príncipi y Hang, G., sobre el Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en Argentina les permite analizar, a partir de un caso, las políticas públicas sanitarias para la producción porcina y sus efectos sobre la agricultura familiar. Entendiendo que las políticas públicas son desarrolladas bajo un paraguas de negociación entre los agentes y las instituciones involucradas, atravesadas por diferentes relaciones de poder, se buscó indagar si la misma contempla los distintos modelos de producción porcina presentes en el país. Para ello, se utilizaron dos marcos teóricos: el ciclo de acción de las políticas públicas y el institucionalismo centrado en los actores. La metodología fue de tipo cualitativa mediante un estudio de caso. Para la recolección de la información se utilizaron diferentes técnicas: exploración profunda de la Resolución 555/2006 de la ex SAGPyA; revisión bibliográfica de boletines informativos y técnicos, exploración de otras políticas públicas dirigidas al sector; entrevistas en profundidad estructuradas y semiestructuradas a 25 actores e informantes claves; encuestas a productores/as porcinos familiares de la región pampeana localizadas en el partido de Cañuelas, provincia de Buenos Aires y el Noroeste de la provincia de Córdoba. Se encuestaron un total de 42 familias.

Del estudio se desprende, como principal aporte, que la política pública sanitaria analizada no ha podido contemplar las particularidades que tiene la producción porcina familiar. De este modo, queda en evidencia la necesidad de contar con políticas públicas sanitarias dirigidas hacia el sector porcino familiar, para disminuir la aparición de triquinosis y otras enfermedades de relevancia para la salud

pública de la población. Se puede evidenciar como, en el proceso de formulación y ejecución de una política pública, no se ha tenido en cuenta la heterogeneidad existente en los actores que participan en los modelos de producción y la diferencia de pesos relativos en los intereses de los decisores de política que han intervenido en cada oportunidad. Pensando en la copresencia de modelos de desarrollo agropecuario, donde se observan lógicas empresariales y familiares, es factible pensar que tanto la representación que tenga cada modelo en la esfera pública, así como la dotación de recursos materiales y simbólicos con los que cuentan, se verá reflejado en la incorporación de demandas en la agenda pública y en su posterior materialización en respuestas estatales o políticas públicas.

En el trabajo presentado por Hang, S, Murga, Gonzalez y Camera se problematiza la división sexual del trabajo y la asignación de determinados roles a las mujeres de la agricultura familiar en el Cordón Hortícola Platense, dentro de diferentes estrategias de comercialización. Dando cuenta de que la comercialización es una de las problemáticas estructurales a las que se enfrenta la agricultura familiar, hacen foco en la participación en ferias y en la venta directa a consumidores a través de bolsones de verduras y productos de la economía social. Mediante un abordaje metodológico principalmente cualitativo, donde se combina el análisis bibliográfico con entrevistas semiestructuradas presenciales y virtuales, buscan dar cuenta de cómo la división sexual del trabajo, en tareas de cuidado no remuneradas y tareas productivas remuneradas, se manifiesta dentro de las organizaciones de la agricultura familiar. En las reflexiones finales, elaboran que la vulnerabilidad del sector se reafirma y agrava al ser analizada con perspectiva de género. Afirman que las mujeres, además de realizar trabajo productivo, se ven perjudicadas por ser las únicas responsables del trabajo reproductivo y las tareas hogareñas (tareas de ciudadano no remuneradas). Este perjuicio se refleja en la imposibilidad que tienen de contar con tiempo libre y esparcimiento, además de la falta de reconocimiento de la importancia de las tareas

por ellas realizadas. Dan cuenta de la importancia de las estrategias de comercialización directa en la mejora de la calidad de vida de las mujeres, pero sin soslayar que la gran mayoría de la comercialización se realiza a “culata de camión”, ámbito exclusivamente masculino. Finalizan destacando la necesidad de políticas públicas específicas que potencien las estrategias diferenciadas de comercialización que protagonizan las mujeres de la agricultura familiar.

Las políticas de alimentación saludable son un ejemplo de proceso social e institucional que logra abrir un camino fuera de la informalidad. En el desarrollo del capítulo elaborado por Borrás y Sebillote, se puede observar el análisis que hacen de manera contextualizada de las estrategias y acciones realizadas especialmente en el marco de la implementación del Plan Nacional Argentina Saludable (2009), donde las autoras analizan el ciclo de esta política y ponen de relieve la percepción de los diferentes actores involucrados en los procesos de construcción de una política pública que busca promover una alimentación saludable en la población y mejorar la calidad nutricional de los alimentos. Este análisis es llevado adelante mediante un enfoque integral de la acción pública, donde se tienen en cuenta la multiplicidad de actores en la arena pública más allá del sector estatal. En relación a la estrategia metodológica, las autoras recurrieron a un diseño exploratorio cualitativo para analizar los procesos de construcción social de las políticas alimentarias y los cambios en las modalidades de gobernanza, como también la comprensión de la dinámica y los procesos de diseño e implementación de las políticas.

En definitiva, este artículo reseña la genealogía de la política alimentaria en Argentina en el contexto económico, político y social nacional (desde principios del siglo XX hasta las primeras décadas del siglo XXI), donde se ponen en evidencia la implementación de nuevos instrumentos políticos como los convenios marco con la industria, los acuerdos voluntarios, el trabajo de comisiones mixtas público-privadas en mesas temáticas dedicadas a la calificación de los alimentos a través del etiquetado frontal, la reducción de sodio

y azúcares, la eliminación de grasas trans y el mejoramiento de los entornos escolares. La investigación muestra la construcción social de una política pública, las tensiones y realineamientos entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil; analizando los conflictos de intereses, los desacoples y vínculos interministeriales en los niveles nacional y provincial, atravesados por los cambios de gobierno durante los últimos veinte años. En las conclusiones, observan una evolución en las políticas alimentarias, desde un enfoque centrado en los sectores vulnerables y en situaciones de grandes carencias alimentarias, liderada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; a uno basado en la salud pública de toda la población, coordinado por el Ministerio de Salud de la Nación. Sin embargo, en materia de acción pública en alimentación, no se ha podido romper con la inercia de las acciones políticas dictadas por la urgencia social, frente a las necesidades y demandas de la población.

b) Trabajo prospectivo y democracia a nivel local

En el capítulo que propusieron, Jimenez y Albaladejo muestran la progresiva incorporación del enfoque participativo en la prospectiva en América Latina. Para esto, realizan una revisión de la diversidad de los métodos prospectivos locales que emergieron en el subcontinente, para ver tanto sus similitudes, como las diferencias más significativas y así poder reflexionar las prospectivas como herramienta de acción pública. En primer lugar, llevan adelante un análisis de la historia de los enfoques y de su inscripción en los contextos de las distintas épocas donde, por un lado, hacen una revisión del contexto y origen de las prospectivas locales, las principales escuelas de estudios prospectivos, su definición como campo multi, inter y transdisciplinario del conocimiento y, por otro lado, identifican experiencias significativas y valiosas que han sido hitos en el desarrollo del método. En segundo lugar, implementan una mirada sobre la diversidad de los métodos practicados en la actualidad, brindando una visión panorámica e integral de las técnicas movilizadas y, al mismo tiem-

po, se preguntan acerca de los métodos que combinan esas técnicas citando dos ejemplos, uno de Brasil y otro de Colombia. Por último, rescatan elementos retóricos y metodológicos relevantes en estrategias prospectivas locales en América Latina y se preguntan sobre la especificidad de la relación con los actores y la acción de ellos.

En el capítulo escrito por Diez Tetamanti, Feu y Grané Raheb, se presenta un estudio prospectivo en la localidad de Río Mayo, la cual está situada en la Patagonia argentina, en la Provincia de Chubut. Este estudio surge del proceso de trabajo realizado en el marco del proyecto “Análisis prospectivo sobre potencialidades y necesidades sociales y económicas locales en Río Mayo” que fue solicitado en 2019 por la Municipalidad. Para la realización del estudio prospectivo local implicado, desde la Cátedra Libre de Cartografía Social de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, donde pertenecen los autores y las autoras, diseñaron un dispositivo de trabajo incluyendo metodologías participativas para la construcción de escenarios futuros de la localidad de Río Mayo. Las metodologías contemplaron dos herramientas específicas de investigación-implicación-acción: la cartografía social y el juego en territorio. La metodología de trabajo fue ajustada al caso y de carácter implicado, a partir de la incorporación plena y activa de sujetos y actores locales. Para ello, hicieron hincapié sobre potencialidades y necesidades locales relacionadas con: la expansión demográfica y urbana; el trabajo y la juventud; el turismo y; las posibilidades de intervención socio-comunitaria, entre otras. Trabajaron junto con el municipio, vecinos/as y estudiantes de los últimos años de la enseñanza secundaria, con el propósito de lograr el más alto nivel de implicación requerido por el caso. En los resultados, muestran una serie de escenarios diagnóstico posibles que se construyeron en conjunto con la comunidad local y que apuntan a la continuidad de trabajo en diferentes líneas de acción, los cuáles pueden facilitar y ordenar las políticas públicas de Río Mayo en los próximos 20 años.

c) Actores, mesas, instituciones y gobernanza

Palleres Balboa, González, Larrañaga y Hang concentran su estudio en el Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena de Argentina, caracterizándolo en su trayectoria histórica a través de la mirada de las organizaciones que lo integran. Optaron por un enfoque metodológico-cualitativo que incluyó entrevistas semiestructuradas y la revisión de documentos y publicaciones oficiales sobre el caso de estudio. Consideran a la política pública como la acción que proviene del contexto social, y que desde la esfera estatal se recibe y transforma en una intervención pública sobre ese contexto. Entendiendo al Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena como un proceso de política pública, operativizan la investigación con las herramientas propuestas por el institucionalismo centrado en los actores, posicionándose en una zona intermedia entre los enfoques sociocéntricos y estadocéntricos. Logran de esta manera una caracterización de este espacio institucional por parte de las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena que lo integran, en tanto actores que participan y se referencian en el Consejo como marco institucional. Sus percepciones son presentadas en tres elementos: uno simbólico, vinculado a la relevancia de la existencia misma del Consejo; uno centrado en la articulación de las organizaciones con otros actores de la red de política pública; y el último, que destaca la intención de profundizar esa articulación en cuanto se propone al Consejo como el espacio que encauce las demandas de la agricultura familiar, campesina e indígena, de forma tal de impulsar el diseño de políticas públicas que las atiendan. Concluyen al proponer la posibilidad de continuar trabajando sobre la temática profundizando en la continuidad de demandas que articula históricamente el Consejo (principalmente el acceso a la tenencia segura o propiedad de la tierra) y ampliando la red de política pública a actores que no forman parte de la agricultura familiar, campesina e indígena, pero que confluyen en una red más grande de políticas agrarias nacionales.

En el capítulo escrito por Ferreira, sobre la participación en la formación de la agenda pública de los productores primarios tambeños (caso de la Cuenca Santa Fe Centro), se realiza una historización del sector lácteo argentino que va desde la década del setenta del siglo pasado hasta el comienzo del siglo XXI. Moviliza para estudiar el período actual las últimas teorías del de la acción colectiva y de la erosión de las formas de representación tradicional (Rosanvallon, 2007; Peruzzotti, 2001). El trabajo de terreno se concentra en el caso de la cuenca lechera del Centro de Santa Fe y se propone indagar, mediante un intenso trabajo de terreno, cuál es la participación de los actores de la producción primaria en la formación de la agenda pública para su sector. Metodológicamente, la autora considera utilizar el estudio de casos y la recolección de información mediante entrevistas semiestructuradas a diferentes actores del sector lechero de la Cuenca de Santa Fe. Aquí, la autora moviliza la construcción social de la agenda pública en un período de emergencia de los “sujetos sociales” del sector lácteo. Identifica la existencia de inestabilidad en las políticas para el sector lácteo, marcadas por su carácter de efímeras o de poca aplicación. Esto se corresponde con lo percibido por alguno de los actores, en relación al déficit o inexistencia de políticas públicas para su sector productivo. Se destaca el precio de la leche como único factor de orden y la preponderancia de los actores industrializadores en la formación del mismo.

En su trabajo sobre la Mesa Regional de Tierra Choya-Guasayán (Santiago del Estero, Argentina) los/las autores/as Ledesma, Barbetta, Contreras y Godoy Garraza analizan los procesos territoriales de gobernanza en torno al control y acceso a los bienes naturales, tomando como referencia empírica al caso de un dispositivo que es la Mesa Regional. Para su análisis, las perspectivas conceptuales se concentran en la Teoría del Acceso (Ribot y Peluso, 2003), indagando las relaciones de poder en torno a la apropiación de los bienes naturales, y en la Teoría de Interfaz Social de Norman Long (2007) indagando los puntos en los que se intersectan las acciones político-territoriales

de los actores en la gestión de estos bienes. Los aportes del trabajo apuntan a evidenciar que, bajo un régimen neoliberal, los procesos de gobernanza de anclaje territorial muestran la emergencia de espacios de organización, con una matriz contra hegemónica que busca transformar formas de dominación político-económicas concretas. La metodología empleada por los/las autores/as adopta un enfoque cualitativo etnográfico (observación participante, entrevistas semiestructuradas y análisis documental).

A partir del trabajo realizado los/las autores/as consiguen dar cuenta de la inexistencia de acuerdos que logren la co-construcción de un territorio común que haga posible la coexistencia de modelos de desarrollo. El caso bajo estudio es entendido como un caso de copresencia, en el que los procesos de disputa por el territorio denotan relaciones de conflicto y violencia entre las diferentes formas de apropiación. Rescatan la posibilidad de pensar algunas instancias estatales relevadas como estrategias posibles para que ambos modelos de desarrollo coexistan, señalando como dificultades las formas de apropiación y violencia empresariales que se legitiman desde algunas esferas estatales, además de la primacía jurídica del derecho estatal.

d) Reflexiones en el marco de la enseñanza o de la extensión

En el texto elaborado por Mendizábal, Larrañaga y Hang, G., derivado de avances logrados en una tesis de la Maestría PLIDER, se aporta al conocimiento, descripción e interpretación de los procesos de cambio curricular en la carrera de Ingeniería Agronómica de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata (FCAyF-UNLP), en el área de las ciencias sociales, desde la década del noventa hasta la actualidad. Queda claramente explicitado, a lo largo del documento, el significado y trascendencia de los distintos contextos políticos nacionales vividos y su influencia sobre los tratamientos de los planes de estudio en la Facultad. El diseño de investigación elegido es el estudio de caso, tomando como caso a la FCAyF-UNLP y sus planes de estudio desde la década del noventa.

Algunos de los primeros resultados, en base a las entrevistas y los documentos analizados, muestran que las ciencias sociales favorecen el acercamiento a distintas realidades agropecuarias, forestales y rurales, mediante herramientas y conceptos que permiten descripción, análisis e interpretación del contexto sectorial, nacional, regional y mundial. Asimismo, aportan herramientas de observación y comunicación, para una visión de conjunto integral del objeto de estudio, que implica componentes biológicos, tecnológicos, económicos y sociales. A su vez, son la base para la interpretación de enfoques, marcos teóricos y metodologías de acción e investigación para la práctica de generación de conocimientos. Es decir, permiten comprender la complejidad del sistema productivo para operar e intervenir responsablemente sobre el mundo natural y social del sector rural.

Por último, otro de los desafíos que argumenta esta investigación es fortalecer la educación agropecuaria superior para que impulse políticas, programas y servicios con una visión de desarrollo rural a nivel nacional y regional derivado de enfoques heterodoxos. En este sentido, la formación debería ser con orientación humanista, holística y contextual, a través del reconocimiento de la heterogeneidad y la necesidad de atender problemáticas y necesidades diferentes, teniendo en consideración la comprensión de que el conocimiento que se genera debe resultar apropiado para distintos tipos de actores.

En su capítulo, Otero reflexiona acerca de los nuevos enfoques de extensión y desarrollo rural en América Latina, donde se observa la primacía del denominado Desarrollo Territorial, que ha coexistido con otras perspectivas teóricas como lo son, por ejemplo, el desarrollo local y la agroecología. El objetivo del trabajo ha sido identificar los marcos conceptuales y estrategias de intervención que han predominado en las experiencias de extensión rural desarrolladas en Argentina, entre 2000 y 2018. Para llevar adelante esta investigación, el autor basó su metodología en el análisis del contenido de trabajos de investigación, experiencias y ensayos, presentados en las diez Jornadas Nacionales de Extensión Rural realizadas durante el período con-

siderado. Además del enfoque territorial, en este trabajo se movilizan otros conceptos complementarios a este, como agricultura familiar, la innovación como construcción social, el enfoque agroecológico, la dimensión de lo local y la economía social, que se identifican en las estrategias de intervención de los extensionistas.

A modo de cierre

En relación a los once capítulos que se presentaron en este libro, queremos agradecer a los autores y autoras que participaron en su elaboración y felicitarlos por la publicación. Esperamos que su lectura contribuya a seguir reflexionando acerca de la complejidad en las políticas públicas, el ejercicio de la gobernanza, la relación entre actores e instituciones, la formación de los agentes en procesos de extensión rural, la transversalidad del enfoque de género, la centralidad de la alimentación saludable y las transformaciones que son necesarias en nuestros diversos territorios, debido a las emergencias, disputas y complementariedades entre formas de agricultura.

En cuanto a problemáticas que se vienen abordando y otras emergentes se podrían destacar dentro de las políticas públicas a tener en cuenta aquellas que promuevan la inclusión de temáticas transversales como la alimentación, la agroecología, el género, la juventud, la gobernanza de bienes naturales. Esto teniendo en cuenta que es a partir de las demandas de la sociedad, algunas instaladas y otras en proceso de emergencia, que se busca la participación y la construcción de poder, para orientar las políticas públicas hacia estas líneas que seguramente enriquecerán futuros debates, estudios e investigaciones.

Asimismo, se estima conveniente seguir avanzando en el intercambio de ideas sobre la manera más adecuada de realizar estudios/ investigaciones, con un marco teórico y metodológico común, sobre las políticas públicas que se han implementado y se deciden, en los tres países que constituyen la red AgriteRRis. Esto permitiría analizar en cada contexto, las particularidades y especificidades de las

mismas, pero partiendo desde una base acordada, que posibilite dar mayor coherencia a las interpretaciones que se puedan realizar de los resultados obtenidos de cada investigación.

Referencias

- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Colegio de San Luis-CIESAS.
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales 93. División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Peruzzotti, E. (2001). La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial. En I. Cheresky & I. Pousadela (Eds.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 289-307). Paidós.
- Ribot, J. C.; Peluso, N. L. (2003). A theory of access. *Rural Sociology*. 69(2), 153-181.
- Rosanvallon, P. (2007). La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Manantial.

PRIMERA PARTE

Salir de la “invisibilidad”, un camino difícil

La (in)formalidad como condicionante para los pequeños tambos

*Lisandro E. Butler, Gustavo F. Larrañaga
y Guillermo M. Hang*

Introducción

El impacto de las políticas públicas agropecuarias en la década de los 90 produjo cambios importantes en la reestructuración de la producción primaria. Tomando como eje conductor al mercado, el Estado, minimizado y muchas veces pasivo, sancionó leyes y formuló políticas orientadas y definidas bajo los términos de eficiencia, mercado libre, competitividad y rentabilidad, construyendo un marco de relaciones de desigualdad y poder. Esta articulación, asimétrica, conduce a una convivencia en los territorios de diversos modelos agropecuarios, coexistiendo establecimientos altamente tecnificados, con gran capacidad productiva, con otros más pequeños, cuya adopción tecnológica fue baja o nula, obligándolos a desempeñar su producción en los márgenes de la informalidad¹, por la imposibilidad de

1 La OIT define a la economía informal como: “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y

adaptar su sistema productivo a las nuevas exigencias tecnológicas, contempladas en las normativas vigentes.

Las características del contexto daban un escenario por demás complicado para las producciones pequeñas, ya que muchas de ellas no tenían acceso a financiamiento, no contaban con capital para inversión y la oferta de capacitaciones era escasa para adaptarse a las nuevas tecnologías, tornándose extremadamente difícil la supervivencia. Estas condiciones llevaron a un fuerte proceso de concentración de la producción, a costa del pasaje a la informalidad y hasta la desaparición de producciones tambeiras pequeñas, por no encontrarse dentro de los llamados tambos eficientes, debido a que habían quedado relegados por su baja productividad y calidad de producto. Tal situación de “atraso tecnológico” actuó como limitante a la hora de colocar el producto en el mercado, que exigía mayores niveles de calidad, así como mayores volúmenes que permitiesen aumentar la eficiencia en la logística empleada. Estos tambos con deficiencia tecnológica fueron los que tuvieron que encontrar canales de comercialización alternativos a las grandes usinas lácteas, comercializando en pequeñas usinas con bajas exigencias en cuanto a calidad de leche. Alternativamente, debieron convertirse en elaboradores de masa para mozzarella², un subproducto lácteo, con bajas exigencias en cuanto a calidad, logística de entrega, e instalaciones para su elaboración, incursionando así en una nueva dimensión manufacturera láctea, agregando valor a su producto, dando cuenta de la adaptabilidad y flexibilidad de las pequeñas producciones al contexto (Nogueira, 2008).

empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, esta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos” (90 Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, Ginebra, OIT).

2 Masa acidificada (producto intermedio obtenido por coagulación de la leche por medio de cuajo y/u otras enzimas coagulantes apropiadas), complementada o no por la acción de bacterias lácticas específicas (Código Alimentario Argentino. Capítulo VIII Artículo 618 - (Resolución Conjunta SPRyRS y SAGPyA N° 33/2006 y N° 563/2006).

Ante esta problemática, los organismos estatales abordan, sin grandes éxitos, acciones de fomento a la formalización productiva y comercial, englobando producciones con un amplio abanico de actividades y ocupaciones informales que se caracterizan por el reducido tamaño, los bajos niveles de productividad y el escaso capital para operar, tratándose de un sector que se desarrolla al margen de las reglas de juego establecidas por el Estado. Esto es, al margen de las normativas vigentes. Esta falta de éxito en los procesos de formalización nos permite vislumbrar que, para los pequeños emprendimientos, potenciales generadores de agregado de valor local, es necesario acciones previas de análisis, revisión y adecuaciones de la estructura normativa.

Es entonces que se vuelve indispensable la realización de un análisis de la política pública que resulte capaz de esbozar los orígenes de la informalidad, identificando con mayor precisión los factores que inciden en esta. De esta manera, se han abordado los marcos legales establecidos para la producción y manufacturación lechera con la mirada puesta en las pequeñas producciones familiares de la Cuenca del Abasto Sur, estableciendo múltiples relaciones entre la trayectoria que ha experimentado este sector y las principales transformaciones políticas, económicas y sociales de la Argentina en las últimas décadas. En este sentido se procedió a investigar en particular, las normas existentes, así como los modos que asume la agricultura familiar para salir de la informalidad productiva.

Área de estudio

Se ha analizado a la Cuenca del Abasto Sur en relación con el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y la Capital Federal, por contener no solo la mayor aglomeración poblacional del país con una gran heterogeneidad social, sino que también goza del principal polo industrial, financiero y comercial, y las sedes de los gobiernos de la Nación, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. Esto hace que, por un lado, la masa pre-madurada para

mozzarella, producto obtenido en la unidad tambo fábrica analizada, goce de una demanda firme y constante, con una comercialización dinámica, responsable de un activo circulante que permite el inmediato e indispensable retorno de dinero en efectivo, posibilitando el consumo, los gastos y los costos de la familia y de la producción. Este efectivo operado en la instancia de comercialización primaria, le otorga al productor un cierto grado de libertad para maniobrar en los canales informales y fundamentalmente le da la posibilidad de transitar por fuera del sistema tributario e impositivo.

La relación con la Región Metropolitana de Buenos Aires es tan íntima que su tercera corona históricamente formó parte de la región del abasto, donde las producciones adquieren características propias, encontrando casos donde los animales pastorean en espacios públicos, en los márgenes de rutas y caminos vecinales, visibilizando uno de los principales problemas de la producción en este territorio, las limitaciones al acceso de la tierra (INTA, 2012). Esta corona comparte con la Cuenca los partidos de Brandsen, Cañuelas, General Rodríguez, Marcos Paz y San Vicente. A la vez, si contemplamos una cuarta corona ubicada entre la R. P. N° 6 y la R. P. N° 41, también comparten los partidos de General Las Heras y Magdalena.

Marco Teórico

El Marco Teórico propuesto aborda tres ejes fundamentales: a) el Desarrollo territorial local como concepto de creación de sujetos y eje de construcción del entramado rural, incluyendo sus particularidades y potencialidades, buscando una integralidad de las relaciones socioeconómicas, para incorporar este concepto como uno de los niveles claves para el diseño de políticas económicas, sociales y productivas; b) La informalidad productiva como gran condicionante para esa tarea; y c) el análisis de las Políticas Públicas como potencial instrumento para la contención y el fortalecimiento de la agricultura familiar y consecuente impacto en el desarrollo rural.

Desarrollo, desarrollo territorial local y la importancia de la producción familiar en la configuración agroproductiva de la Argentina

La Argentina, caracterizada por ser desde sus inicios un país agroganadero, comienza a sufrir un proceso de mutaciones que puede remontarse al proyecto políticoeconómico de la última dictadura militar (1976-1983) y que se radicaliza en la década del noventa del siglo pasado, con la plena implementación del modelo neoliberal, dando como resultado una transformación estructural en el seno de la actividad agraria. En dicho marco, mediante políticas públicas de desregulación del Estado y liberalización comercial, se potenció el desarrollo de los agronegocios, conformados por grandes empresas, semilleras y pools de siembra que juntamente con un reducido número de firmas exportadoras y con un componente financiero importante, inciden fuertemente en la dinámica del sector agropecuario argentino (Giaracca *et al.*, 2008). Iniciándose una progresiva retirada del Estado, dejando en manos de organizaciones no gubernamentales la responsabilidad de actuar en el ámbito rural y cumplir las funciones que tradicionalmente han estado reservadas al sector público, privatizando de este modo la función social del Estado, con una evidente falta de coordinación política y estratégica (Manzanal, 1990). Sumada a esta apertura y desregulación del mercado, se tendió a un aumento de la escala de las explotaciones viables y una consecuente concentración del poder económico en el medio rural, profundizando los problemas de equidad, orientando y definiendo los rumbos de las políticas de desarrollo, mientras el Estado, minimizado y muchas veces pasivo, no solo sancionó leyes y formuló políticas que beneficiaron mucho más los intereses de las empresas de capital nacional y transnacional, sino que les cedió la toma de decisiones.

El nuevo paradigma del desarrollo territorial-local y su recorrido en la Argentina

En este escenario neoliberal, donde en la Argentina de los años 90 se plasmaban los primeros programas de intervención, en América Latina ya se comenzaban a discutir nuevos enfoques de desarrollo, analizando lo “local-rural”, como nuevo espacio de estudio, en donde los potenciales recursos son otorgados por actores fundamentales, los locales. Esta nueva atmósfera a la que Arturo Escobar (2005) denominó posestructuralismo, resignificó el concepto “desarrollo”, otorgando la conducción y la organización de la vida social al sujeto (Eschenhagen, 2001) como agente de desarrollo con sus prácticas del saber, del hacer y de la economía política de la verdad (rasgo característico del desarrollo), a través de la generación masiva de conocimientos, adaptando los avances tecnológicos y creando versiones locales de intervención (Escobar, 2005), perfeccionándose al abandonar la intervención netamente productiva (agricultura y ganadería) para valorizar la cuestión territorial.

Por ello, según Schejtman y Berdegúé (2004), se requiere una compleja arquitectura institucional, para mediar entre el Estado, el Mercado y la Sociedad conteniendo cinco elementos: 1) las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; 2) la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; 3) las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva; 4) las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil; y 5) los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el Desarrollo Territorial Local (DTR). A tal efecto se deben aplicar políticas públicas que moldeen el empoderamiento de las explotaciones, respetando su tipo de producción, con sus prácticas, sus técnicas, sus ritmos y sus

costumbres, con la capacidad de manufacturar sus materias primas para sostenerse, reestructurarse y fortalecerse, alcanzando un afianzamiento por medio de un tejido productivo integrado cooperando y compensando las asimetrías.

Como fruto de estas nuevas líneas de abordaje teórico planteadas en los años 90 en América Latina, recién en la Argentina se comienza a hablar del Desarrollo Territorial Rural³ en la segunda mitad de la década del 2000, viéndose plasmada esta propuesta a través de programas de intervención política, en aras de profundizar las reformas que posibiliten una consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil de orden local o territorial en los procesos de desarrollo rural. Se puede observar así la predominancia de la política por sobre la economía y el Estado sobre el mercado, con fuerte apoyo al pequeño productor rural y a la inclusión de los sectores más vulnerables de la estructura social (Feito, 2008).

En lo sustancial, para el sector agropecuario, el Estado nacional crea y pone en marcha los Programas de Desarrollo Rural que significó un paso importante hacia políticas estatales focalizadas en pequeños productores, avanzando hacia su visibilización y terminando con el supuesto de una relativa homogeneidad de los productores en el sector agropecuario, los cuales demandan una atención especial con distintas y múltiples herramientas. A efectos de contrarrestar las externalidades del proyecto neoliberal, nos encontramos con la necesidad de atender los aspectos legislativos, normativos e imposi-

3 Definimos el **DTR** como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.

El DTR descansa sobre dos pilares estrechamente relacionados, la transformación productiva y el desarrollo institucional cuyo contenido es necesario precisar:

La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado.

El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva (Schejtman *et al.*, 2004).

tivos para el abordaje de la compleja estructura burocrática estatal, poniendo especial atención a las consecuentes informalidades productivas causadas por esta, y considerándola como la probable principal causa de la exclusión de las pequeñas producciones de la esfera formal de producción.

De tal manera, se estima trascendente y necesario reflexionar para que el rediseño institucional tenga como propósito fundamental la seguridad y soberanía alimentarias, con base en pequeños productores, en términos de equidad y sostenibilidad (Fletes Ocon *et al.*, 2016), ya que mediante el modelo convencional se sigue expulsando población del aparato productivo, polarizando a la sociedad y aumentando la masa de marginados (Manzanal *et al.*, 2006).

Agricultura familiar y la informalidad como contexto en la producción primaria

El impacto de las políticas públicas de los noventa y la consecuente crisis que generó en los primeros años del siglo XXI, produjeron cambios importantes en las formas de organización de la economía, en el funcionamiento de los mercados laborales y en la reestructuración de la producción alimentaria (Craviotti, 2008). Este hecho da como resultado un incremento de la informalidad⁴ en el empleo, en la producción y en la actividad económica (Carpio, 2007).

La agricultura familiar, no queda exenta del mercado ni de las normas de funcionamiento estatal, su grado de dependencia sobre el mercado de bienes y servicios es directamente proporcional a su condición de oferente de productos. Esta articulación, asimétrica, conduce a transferencias del sector de la agricultura familiar al resto de la economía, por ser subordinada no solo por la agricultura

4 Apoyándonos en el significado del concepto de producción informal de Carpio como aquella que realizan los que no se encuentran registrados y, por ende, las actividades que llevan a cabo no se rigen por las leyes, reglamentos y normativas vigentes, siendo su forma de producción y comercialización por fuera de los circuitos formales (2007).

capitalista, sino también y no menos importante por el complejo industrial, entrando en juego su viabilidad (Fernández Equiza, 2010), por ser este intercambio de compra de bienes y servicios finales y venta de sus productos, en término de sus precios relativos, sistemáticamente desfavorable (CEPAL, 1980). La exclusión atañe a personas que están fuera de una sociedad de la que, al mismo tiempo, forman necesariamente parte: intentan vivir o por lo menos sobrevivir en las condiciones de esa sociedad, movilizar recursos existentes y desarrollar estrategias diversas. Estrictamente hablando están, no fuera de la sociedad, sino fuera de ciertos circuitos y prácticas y ya no son de la incumbencia de ciertas instituciones por lo mismo que incumben a otras (Granda Aguilar, 2008), estructurando y limitando el comportamiento de la sociedad. De tal manera, se puede ver que lo formal se encuentra representado por las leyes y reglamentos, mientras que la representación de lo informal estaría basada en las costumbres, convenciones y patrones de conducta autoimpuestos. Estos contratos entre los individuos institucionalizados están orientados a enfrentar las fallas del mercado, buscando una mayor simetría en el poder de negociación, el acceso a la información y la distribución de los riesgos.

Esta función que debería tener el Estado para los pequeños productores tendría como fin generar mejores condiciones para el acceso a los mercados, promoviendo el protagonismo en las instituciones públicas y privadas para abordar los mercados informales y las cadenas de valor (Muñoz y Viaña, 2012). Sin esta injerencia, los pequeños productores se vieron y se ven obligados a buscar alternativas institucionales, políticas económicas en los intersticios del propio Estado, obteniendo como resultado no solo sustento de sus unidades productivas, sino y más aún, permitiendo su desarrollo y fortalecimiento, estableciendo cierta autonomía y hegemonías basadas en redes sociales y de parentesco, sustituyendo en gran medida el rol Estatal (Tassi, 2012). Se origina así, una economía oculta dentro de la economía oficial, coexistiendo mercados formales e informales asociados y no reconocidos.

En este contexto no se conciben términos absolutos, sino que se admite el uso de términos relativos, asumiendo que toda actividad formal posee una cuota de informalidad y toda actividad informal posee un cierto margen de operación en la formalidad (Tokman, 2001). Inmersos en estas relatividades los pequeños productores van buscando su protección y mejoría, entrando y saliendo ante los posibles escenarios favorables y desfavorables, permitiendo cambiar rápidamente las estrategias de producción y comercialización (Tassi, 2012). Se busca, en este modelo agroalimentario sostenido por empresas transnacionales, no solo una mejora de su economía, sino el respeto y consolidación de pautas culturales, familiares, sociales, ecológicas y de arraigo (Pengue, 2014).

La acción o inacción por parte del Estado, De Soto (1987) la analiza bajo una mirada neoliberal, sosteniendo que el problema no es la economía informal, sino el Estado, por ser esta una respuesta popular espontánea y creativa ante la incapacidad de este para satisfacer las aspiraciones más elementales. Bajo esta mirada, plantea que la informalidad es de carácter netamente superestructural ya que los países de América Latina están en la etapa mercantilista, definida por un Estado que oprime a la iniciativa privada, la desalienta, la enfrenta abiertamente con el complejo sistema de normas y regulaciones que limitan o les impiden desplegar su capacidad y los obligan a operar ilegalmente violando las normativas existentes (De Soto, 1987). En la misma línea, pero tomando al mercado también como condicionante, podemos representar la informalidad como un intento de crear y fomentar circuitos económicos paralelos a los reconocidos por el Estado, regidos por códigos, prácticas y valores que no conciben con los intereses del Estado y del mercado empresarial (Tassi, 2012).

Sobre este aspecto y con enfoque en los sistemas agroalimentarios, es relevante la creciente importancia en el sector rural de las normas y estándares privados transnacionales que hoy regulan de manera determinante el funcionamiento de estos sistemas. Esto trae aparejada la ausencia de un sistema legal no discriminatorio; y la presencia de

mecanismos de arbitrajes confiables y accesibles (Schetjman y Berdugué, 2004). Por ello, se requiere la adecuación del sistema normativo existente para que contemple las necesidades reales de los que no están en condiciones de cumplir, asumiendo que la factibilidad de la formalización depende en parte de la capacidad de crecimiento de la unidad productiva, y en mayor medida de la adecuación a los sistemas regulatorios (Tokman, 2011).

Por otra parte, Carpio define y caracteriza las unidades de producción informales por la escasez de los recursos con que operan, lo cual determina los bajos niveles tecnológicos y de productividad con que actúan (Carpio, 2007), diciendo que generalmente el escaso tamaño y la escasez de recursos determinan ciclos productivos orientados por las necesidades de subsistencia que muchas veces les impiden aprovechar las oportunidades del mercado para mejorar el ciclo productivo.

En este contexto entra en escena la problemática de la informalidad productiva en las pequeñas producciones. Se agrega la vulnerabilidad social del productor y su familia por las condiciones de pobreza, los déficits de coberturas en salud, seguridad social y la ausencia de seguros contra riesgos laborales (Carpio, 2007) los cuales implicarían gran parte de la sustentabilidad familiar (Tomassino, 2001).

Políticas públicas expresadas en marcos normativos-legislativos

La capacidad Estatal se ve reflejada en las políticas públicas promocionadas, y es en este aspecto en donde se puede ver la facultad y suficiencia del Estado para articular con la sociedad con sus instituciones y organizaciones (Mendiaz, 2004), llevando a cabo reformulaciones y reinterpretaciones dinámicas, y así llegar a la construcción de políticas públicas derivadas de profundos procesos de interacción (Martínez Nogueira, 1995).

Esta necesidad deviene de lo que Cuadrado Roura (2006) califica como cambios institucionales, capaces de lograr objetivos que con

la actual estructura estatal no sería factible. Se puede considerar que en nuestro país esto se inicia a partir del año 2003, luego de la crisis política, económica y social vivida en el país en el año 2001. De esta manera, se produjo una profunda transformación en la concepción del Estado, promoviendo su participación e intervención, dando comienzo a una concepción de la política pública bajo un

“Nuevo Modelo en construcción, productivo/inclusivo, orientado principalmente a la economía real y al empleo, promoviendo la recuperación de los márgenes de autonomía del Estado con relación al mercado y a los organismos internacionales, diversificando y complementando la matriz productiva nacional” (García Delgado, 2010).

Castellano (2014) amplía y complejiza este concepto, abogando por la inclusión de la heterogeneidad de actores y sujetos que dan forma y sustancia al Sistema Agroalimentario Argentino y ponderando a quienes llevan adelante la producción. En tal sentido, aquellos sobre los cuales dicha iniciativa recae son los productores primarios y agroindustrias (micro, pequeñas y medianas, y con diferentes lógicas de organización social de la producción), por constituir la interface sobre la que se asienta la posibilidad de un mayor agregado de valor y su captación local en el territorio, favoreciendo así una redistribución de la renta generada en las tramas de las que participan y que usualmente son gobernadas por un núcleo reducido de empresas que imponen dinámicas propias de acumulación. Se coincide con lo concebido por Strom Thaker (op. cit. en Zeller, 2007, p. 4) y definido como “vulnerabilidad del estado”⁵, en donde

5 Estructuralmente, la vulnerabilidad del Estado a la influencia del sector privado, está ligada a la dependencia del Estado a las inversiones de este sector. A menores niveles de crecimiento, se espera que el Estado sea más dependiente del nivel de las nuevas inversiones. Cuando el Estado tiene un amplio acceso a fuentes alternativas de capital que puede usar para fomentar el empleo y el crecimiento económico, las presiones del sector de negocios surten menor efecto, debido a que el Estado puede buscar apoyo en otra parte (Strom Thaker, 1997 en Zeller, 2007, p. 4).

la influencia del sector privado con grandes capacidades de inversión y lobby condicionan la formulación e implementación de determinadas políticas públicas. **Esta articulación, asimétrica, en la coexistencia de modelos de producción y la creciente importancia** en el sector rural de las normas y estándares privados son impuestas a escala global por enormes empresas transnacionales que regulan de manera determinante el funcionamiento de estos sistemas, a través de la imposición de formulaciones y aplicaciones de estándares de manera unilateral a los gobiernos nacionales, tiene hoy mucha más importancia en estructurar las decisiones de los principales agentes económicos de la región, que casi cualquier norma pública dictada de conformidad con las leyes de cada país.

Si tomamos estas complejidades y realidades, fue imprescindible que la Agricultura Familiar logre su denominación como sujeto, el cual le permitiese comenzar a participar en la “arena política”⁶, revistiendo un carácter esencial, pues es a partir del mismo, o más bien de las variables que intervienen en su consideración como tal, es que se constituye como un sujeto de política pública en un contexto. Esto significa, en algún punto, una novedad en la construcción de las políticas orientadas al medio rural en Argentina, ocupando un lugar en la “agenda”⁷ pública (Martínez Nogueira, 1995). En ese marco de construcción inclusiva y productiva, la discusión se encuentra dominada por las nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil, nutriéndose de la visión del problema según quienes los padecen (Neiman, 2010), y con visión de generar una plataforma en donde se pueda ejercer influencia sobre las normas establecidas, para así poder superar las limitaciones de la formalidad,

6 Si entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores “arena política” (Zeller, 2007).

7 “Agenda” se refiere a aquellas cuestiones que demandan la atención de la ciudadanía y que se debaten en la esfera pública, contrastando interés, aspiraciones, percepciones, evaluaciones, y generando demandas sobre la acción estatal.

teniendo voz y voto en cuanto a las fuerzas que condicionan y afectan las producciones formales e informales (Vorley *et al.*, 2013).

Es sobre este estado de situación que se plantea el interrogante de cómo el Estado, interviniendo en el cumplimiento sobre las normativas de los sistemas de producción de los pequeños productores, garantizará competitividad por fuera de los mercados formales, para permanecer en el tiempo y fortalecerse, porque desde ya que ningún individuo es informal, sino que sus actividades y acciones lo son.

Metodología

Se planteó como metodología, la investigación bajo la corriente cualitativa de investigación social. El trabajo se realizó en base al estudio de casos múltiples (Yin, 2009), constituidos por un proceso social, una situación y un escenario específico, construido a partir de un recorte empírico y conceptual de la realidad de los pequeños productores tamberos en cuanto a su situación productiva en relación al control del Estado conformado como un problema de investigación, buscando la comprensión de las causalidades locales y su generalización analítica en términos conceptuales y empíricos (Neiman y Quaranta, 2006), dando la posibilidad de examinar, en la Cuenca del Abasto Sur, los efectos contemporáneos de la construcción y ejecución de las políticas públicas.

Se utilizó como técnica las entrevistas semiestructuradas y en profundidad a familias productoras (con producciones formalizadas y no formalizadas), funcionarios de los tres estamentos del Estado, técnicos de terreno, docentes e informantes calificados, a la vez que se realizaron observaciones participantes de los eventos de estudio (Yin, 2009) como asambleas de productores, talleres y encuentros de productores para poder entender el fenómeno en la vida real en profundidad, dando comprensión en las condiciones del contexto tal cual lo plantean Yin y Davis (como se citó en Yin, 2009).

Se analizaron datos cuantitativos aportados por organismos oficiales sobre la producción láctea Nacional, Provincial y por Cuenca,

con recopilación de datos en censos nacionales agropecuarios, registros del SENASA, registros del Ministerio de Desarrollo Agrario, así como de Gobiernos Locales, obteniendo información sobre su evolución y sus principales transformaciones. Complementando lo anteriormente señalado, se utilizaron materiales gráficos como revistas y noticias surgidas en los principales periódicos nacionales y portales de Internet sobre el sector lácteo y sobre la producción de masas pre maduradas de manera específica, así como documentos técnicos de referencia.

Resultados

La actividad láctea en Argentina y su representación en la provincia de Buenos Aires durante los últimos 30 años: décadas de 1980, 1990, 2000 y 2010

En la década de 1980, los productos lácteos elaborados estuvieron bajo una dinámica productiva motorizada por y orientada hacia el mercado interno (Gutman, 2000), donde los excedentes no encontraban oportunidades en el mercado externo. Esto generó una fuerte crisis en el sector provocada en cierta medida por los vaivenes económicos y políticos que se fueron dando en el país durante dicha década. Por estos tiempos el modelo de producción lechera era pastoril, operaba con una dotación inicial de capital fijo y escaso capital variable, con mano de obra no calificada. Funcionaba con una mínima sanidad y escasa alimentación adicional. Hacía uso de los ciclos naturales de pastos y partos (producción estacional), obteniendo menor productividad a bajo costo y de calidad media, y así constituía un sistema productivo sustentable (Bisang *et al.*, 2003). Este modo productivo se mantuvo hasta finales de la década, en donde comienzan las transformaciones productivas, tecnológicas y organizativas en la producción primaria, impulsado y estimulado por las grandes empresas lácteas a través de sus servicios de extensión (Gutman, 2000). Posteriormente, en la década del 1990, la creación del MERCOSUR y la desregulación económica produjo un sin fin de contradicciones

en la cadena. La transformación tecnológica que había comenzado en la década anterior se ve estimulada por la apertura de los mercados internacionales, permitiendo la tecnificación tanto a nivel primario como industrial, en un contexto caracterizado por la concentración de la propiedad y la reducción del número de tambos que no pudieron afrontar el “salto” tecnológico, debido a que este esquema de funcionamiento impulsaba a la producción primaria hacia un modelo tecnológico de mayor requerimiento de capitales (fijos y circulantes).

Este reflejo de la situación Nacional se advierte del mismo modo en las Cuencas Lecheras de la Provincia de Buenos Aires, donde su participación a nivel nacional ha oscilado entre el 20% y el 23%, acompañando la tendencia nacional; pero en el contexto mencionado anteriormente, la respuesta de la provincia, por las características de sus unidades productivas lecheras, es relativamente más rápida, registrando una caída del número de tambos existentes y un aumento de la producción media de alrededor del 74% aproximadamente. En tal sentido, podemos nombrar como causal de esta baja del número de unidades productivas, el dominio de la comercialización de la leche fundamentalmente por firmas de gran escala (80%), estando ausente en este eslabón empresas cooperativas, reforzando el dominio oligopólico de procesamiento y/o comercialización de la leche, observando una mayor incidencia de la venta directa al circuito minorista por parte de los tambos que quedaron en el camino del “salto tecnológico” (Castellano *et al.*, 2009).

Caracterización del tambo-fábrica en la Cuenca del Abasto Sur

Dimensión productiva

Los tambos que fueron marginalizados por no cubrir con los requisitos tecnológicos industriales se vieron obligados a iniciar una puesta en marcha de estrategias productivas que puedan garantizar su permanencia en el campo, entre ellas la venta de masa, en la mayoría de los casos bajo condiciones de informalidad. Esto lo podemos ver expresado en una frase enunciada por un productor señalando que, “*si nosotros no hubiésemos empezado con la masa teníamos que cerrar el tambo porque no le podíamos vender a nadie...*” (E. P. 4)⁸.

Dentro de este eslabón primario, nos encontramos con una diversidad de situaciones socio-productivas, con ordeño mecánico, pero con serias deficiencias de infraestructura respecto a la reglamentación vigente, con un bajo nivel de adopción tecnológica, como lo es la implementación de inseminación artificial, el enfriado de la leche y la suplementación alimenticia de las vacas generando una alta dependencia de insumos externos. No obstante, podemos enumerar entre las principales dificultades comunes, el desconocimiento del estado sanitario de los rodeos, precarias condiciones en la rutina de ordeño y en las condiciones de elaboración y/o conservación de la masa producida. Al respecto una productora sentenciaba “*Cuando empezamos no teníamos nada, ordeñábamos a mano y teníamos 15 vacas, hoy pudimos comprar la máquina de ordeño, pero no nos alcanza para poder comprar o mejorar en otras cosas...*”, asumiendo en otro pasaje de la entrevista que, “*es muy difícil poder juntar plata para hacer al-*

8 Entrevista (E) productor/Productora (P) número de entrevista (4). Se realizaron entrevistas a productores y productoras tamberos/as-maseros/as: se seleccionaron aquellos que se encontraban produciendo de manera informal y tamberos-maseros que se encontraban funcionando dentro de la formalidad, obteniendo información de ambos, permitiendo construir un perfil de tipo de producción y conocer las decisiones estratégicas de éstos para la permanencia. Se cuenta con las grabaciones de todas las entrevistas realizadas, no incorporando al trabajo la identidad del/la entrevistado/a para guardar su confidencialidad.

guna mejora, porque lo que ganamos con la venta gran parte se va en alimento y en gastos del campo”. (E. P. 2).

La fuerza de trabajo en estos sistemas es mayormente familiar, existiendo en algunos establecimientos tercerización de labores y/o trabajo ocasional de algún empleado, pero predominando la presencia de productores familiares jóvenes que habitan el medio rural.

Basándonos en un informe del Instituto Nacional de Educación Tecnológica –INET– (2010) podemos decir que las explotaciones familiares presentan una baja escala de producción, raramente producen más de 1.000 litros de leche diarios y, por lo general, lo hacen con una alta estacionalidad. En muchas ocasiones se trata de tambos que realizan un único ordeño diario y la estrategia productiva combina la producción de leche y la de terneros, aportando cada una de éstas ingresos similares. La baja especialización lechera se refleja en el nivel tecnológico, siendo común la cría al pie de la madre asociada a un sólo ordeño, la utilización de toro a campo o a corral, la mala calidad del forraje o el uso de pastos naturales, sin suplementación o suplementando en forma reducida en momentos específicos como el ordeño.

Informalidad/formalidad higiénico sanitaria

Las limitantes de producción que caracterizan al sector de pequeños tamberos de la Cuenca del Abasto Sur, colocaron al productor en una situación de riesgo y vulnerabilidad, operando bajo condiciones de informalidad, debido a que seguramente encuentre algún inconveniente para lograr enmarcarse en las numerosas obligaciones comprendidas en las leyes y normativas Nacionales, Provinciales y Municipales, limitando o enmarañando los procesos de formalización. Esta proliferación de reglamentos y tramites, según Campos Ríos (2006), se transforman en un número abundante de leyes, haciendo que el proceso de formalización vaya acompañado de un encarecimiento de la actividad productiva, por el hecho que para realizar y avanzar en los actos burocráticos se destinan recursos como tiempo,

dinero y esfuerzo, a la vez que expone la relación directa entre el aumento del costo y el incentivo para evadirlos. Esto quedó registrado en las diferentes instancias de la observación participante en donde quedaban planteados los diversos inconvenientes para lograrlo, expresados en frases como “...hace rato que estoy intentando habilitar, pero siempre me falta algo” (O. P. A. 2)⁹; o con respecto a la inversión inicial, “...pero ustedes lo que nos están pidiendo que construyamos vale mucha plata”, “yo estoy alquilando, entonces toda la plata que me va a llevar construir para habilitar no la recupero más y se la queda el dueño del campo...” (O. P. A. 4).

Nos es útil para diferenciar las informalidades en este tipo de producciones, abordar la economía no registrada, estudiado por Porters y Haller (2004), permitiéndonos reforzar la diferenciación entre lo estrictamente normativo higiénico/sanitario y lo fiscal/tributario, comprendiendo las actividades que incumplen con los requisitos de los organismos del Estado, sea cual fuere su nivel, en materia de inscripción o registro de la producción, siempre dentro de actividades informales relacionadas con bienes lícitos (leche), produciendo por fuera del ámbito de la regulación del Estado, pero teniendo como objetivo la supervivencia de una persona o de un hogar a través de la producción directa con fines de subsistencia (economías informales de supervivencia). Esta consideración nos parece transcendental ya que se pudo corroborar en el trabajo de terreno su imprecisa diferenciación, expresada en una entrevista a un productor que enunciaba “pero encima... me tratan como a un delincuente y yo lo único que hago es trabajar todos los días, no es que yo no quiera estar en regla, es que no puedo” (E. P. 6).

Narodowski (2013) reflexiona en torno a la optimización de los recursos de la esfera pública al buscar una menor complejización de la formalización, debido a que los aumentos de las regulaciones pueden ser determinantes para la definición de la estructura económica-

9 Observación (O) p (participantes) a (tipo) numero (2). Jornada de Presentación de posibles procesos de formalización. Brandsen, 2017.

productiva y del rol de los actores, por el hecho de que, a la hora de agregar valor, los organismos requieren una serie de exigencias difíciles de cumplir en la práctica por parte de estas unidades productivas. Este punto es lo que nos lleva a proyectar que las producciones de masa para mozzarella que se encuentran funcionando en condiciones de marginalidad y precariedad, hacen que el encuadramiento dentro de los canales formales de producción le originen una complejidad que los volvería insosteniblemente dependientes de procedimientos administrativos, tecnocráticos y burocráticos, que atentarían contra la tipicidad, calidad e incluso permanencia en la producción de la misma (Barragán López, 2016).

En torno a esto es sumamente interesante lo que plantea la CEPAL (1980) al afirmar que la economía informal puede cumplir el papel de un entorno protector que evita la carga de regulaciones caras y complejas que pueden hacerlos fracasar prematuramente o poner en riesgo su crecimiento, floreciendo la conjetura que a medida que las unidades productivas maduran, ingresan a la economía formal contribuyendo a su crecimiento (Portes y Haller, 2004), y esto lleva a relacionar directamente la posibilidad de entrar en la esfera formal a partir del aumento de su escala productiva.

Informalidad/formalidad fiscal/tributaria

Los Pequeños Productores Familiares poseen explotaciones que, por sus dimensiones, disponibilidad de medios de producción y, cantidad y calidad de bienes producidos, no alcanzan a generar excedentes para la acumulación de capital, o bien, visto desde otra perspectiva, no alcanzan a generar ingresos mayores a los necesarios para sostener la reproducción simple de una unidad. Este deterioro en los procesos productivos sumado a la baja rentabilidad hace que, insertos en las cadenas agropecuarias en condiciones de muy baja productividad (Rossi y León, 2005), actúen por fuera del sistema registral tributario. Podemos aquí utilizar dos términos genéricos de la economía utilizadas por Feige (como se citó en Portes y Haller, 2004), en primer lugar,

la “economía informal” que abarca las actividades económicas que omiten el costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las relaciones de propiedad y producción; y en segundo lugar, utilizaremos “la economía no declarada”, que consiste en la realización de acciones que soslayan o evaden las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios, esto significa que no se declara el monto de los ingresos que deberían declararse a las autoridades impositivas (Portes y Haller, 2004). Esto fue plasmado por un productor expresando, *“yo estoy habilitado, hago remito, tengo bolsa y todo, pero no puedo facturar todo, todo lo que vendo, porque si no, me paso de lo que me pide el contador, y si me paso, me cobran una cantidad de plata que sería imposible de que pueda pagar”*. (E. P. 7).

El escenario planteado se desarrolla en un marco donde los sistemas de administración tributaria no cuentan con categorías de contribuyentes específicas para pequeños productores, comprobando que el sistema registral no contempla la situación del pequeño productor, lo que implica las mismas obligaciones que dicho sistema les impone a los medianos y grandes productores. Esto demuestra que, tratados como cualquiera de los grandes tambos empresariales, para el pequeño productor implicaría involucrarse en un nuevo universo administrativo de facturación y contabilidad electrónica, nómina, carga fiscal, cuenta de cheques, clave bancaria para las declaraciones por sistemas (Internet), inscripción a sistemas de seguimiento y declaración, etc.; sumado a que lo deben poder llevar a cabo en un medio con serias deficiencias de infraestructura y servicios públicos que aqueja a las zonas rurales y claves para el acceso fluido y practicable de la información (Barragán López, 2016) con la que no se cuenta, que involucra los tres niveles gubernamentales con varias de sus reparticiones, el acceso a la información de calidad, claridad y funcional¹⁰.

10 adj. Dicho de una cosa: Diseñada u organizada atendiendo, sobre todo, a la facilidad, utilidad y comodidad de su empleo. Real Academia Española. <https://dle.rae.es>.

Es sobre estas dimensiones que Álvarez y Lauria (2013) expresa que para promover la permanencia de los tambos es necesario conocer, entender y atender las principales causas que afectan su sustentabilidad, incluyendo de forma indisoluble aspectos productivos, sociales, económicos y ambientales. Son estos obstáculos los que encuentran los pequeños productores al momento de iniciar un proceso de formalización, todas perfectamente enmarcadas en políticas macroeconómicas y sectoriales necesarias para adecuar las realidades y confeccionar una estrategia para el manejo sustentable de los recursos regionales (Barkin, 2002). Es claro que se trata de la construcción política del mercado y al mismo tiempo del Estado, es decir, es un producto de la lucha política por imponer un determinado modelo de economía, de sociedad y de Estado (Narodowski, 2013).

Conclusiones

De las primeras conclusiones a las que se puede arribar y probablemente la más importante, es el debate sobre la visión del sujeto informal. En este sentido, se considera dentro de los términos productivos del presente trabajo que ninguna persona es informal, sino que lo informal es su producción, o sus medios de producción, siendo la persona absolutamente legal y formal, con derecho e identidad, con necesidades y problemáticas a la que se le tiene que asegurar la seguridad laboral y social.

Los cambios tecnológicos generaron, por un lado, la desaparición de unidades productivas, y por el otro, la aparición de los que lograban sostenerse a partir de la elaboración de productos con escaso valor agregado, como la masa para mozzarella, comercializando su producción en circuitos marginales, por la incapacidad de afrontar las inversiones para los cumplimientos de las normativas y leyes higiénico-sanitarias, así como una alta carga impositiva. Se operó así, fuera del control sanitario, comercial y fiscal de los Estados Nacional, Provincial, como Municipal, colocando al productor en una situación de riesgo y vulnerabilidad, determinando la informalidad como es-

trategia para garantizar su permanencia en el campo. Ya que la intervención del Estado la vimos presente en el armado de las diferentes reglamentaciones, normativas, programas y sistemas electrónicos a los que el productor se debe encuadrar necesariamente para adquirir la formalidad dentro de la actividad. Esta intervención fue basada en una visión parcial y sesgada hacia las grandes empresas, sin tener en cuenta la coexistencia de un sector (los pequeños emprendimientos) al que le acarreó un escenario absolutamente hostil, dado que no es igual la capacidad de afrontar los marcos legales e institucionales Estatales, con sus normativas y burocracias por parte de un productor mediano y/o de un gran productor capitalizado, con relaciones formales dentro y fuera del sistema económico y con estrechos vínculos con las instituciones financieras, que la de un pequeño productor con ingresos de subsistencia, con una inserción informal y sin canales de obtención de crédito institucionalizado. Es así que, ignorando esta copresencia de modelos productivos y pretendiendo imponer un modelo de desarrollo unilineal, lejos se estará de homogeneizar la actividad agropecuaria, sino que resultará en un perjuicio a la sostenibilidad, poniendo en peligro la viabilidad económica de las familias productoras de pequeña escala y, en consecuencia, se aumentará la evasión y la informalidad higiénico sanitaria.

La complejidad del Estado, en cuanto a los procesos de formalización abordados, nos lleva a poner en un lugar central la universalización y facilitación de la información, como medio para la minimización de los inconvenientes y riesgos que podrían surgir en este, creyendo que parte de la generación de equidad se alcanzará con una mayor y mejor accesibilidad a los organismos del Estado.

Se considera fundamental plantear la necesidad de abrir distintos y variados frentes de debates en cuanto a la obtención de la inocuidad y de la calidad de los productos finales de los establecimientos familiares. Sin poner en discusión lo absoluto de la “inocuidad”, proponiendo rediscutir los caminos para obtenerla, siempre en el marco de la exigencia y la seriedad que la salud pública amerita.

Es interesante nombrar la similitud encontrada entre la presión fiscal ejercida y las normativas higiénico-sanitarias requeridas, encontrando para ambos una falta de discriminación según escala y tipo de producción, estratificación económica y sectorización productiva. La complejidad de las gestiones necesarias, sumado a la limitación de los medios necesarios para acceder a las mismas se refleja en un mayor riesgo de incumplir con algunas de sus obligaciones, dando como saldo una gran inestabilidad social y económica.

El trabajo realizado permitió comprobar la elevada complejidad de los procesos de formalización, entendiendo que las producciones familiares tamberas maseras ponen en riesgo su permanencia al intentar salir de la informalidad productiva sin un fuerte y sostenido acompañamiento por parte del estado, debido a los altos costos de inversión requeridos, a la dificultad de alcanzar y mantenerse en el sinnúmero de cumplimientos normativos higiénicos/sanitarios y fiscal/tributarios, como a la escasa claridad en la obtención de información para su cumplimiento y renovación. Por eso se torna necesario para poner en marcha esta maquinaria estatal una alta asignación presupuestaria y una continua articulación territorial capaz de motorizar un proceso de empoderamiento de las familias productoras y un fortalecimiento de sus unidades productivas, integrando una estrategia de acompañamiento crediticio con un análisis pormenorizado de las obligaciones, con el objetivo de dilucidar los inconvenientes del proceso de formalización y así dar paso a las posibles readecuaciones de las regulaciones y procedimientos según las escalas y diversidades productivas. Se propone esto desde una óptica en donde se renuncia a la idea de una discusión por una menor o más laxa regulación, seguimiento e inspección, sino que se plantea eliminar de raíz las causas que los han puesto en tal situación a través de una adecuación y sectorización de las reglamentaciones hasta el momento improcedentes. Y es mediante estas modificaciones y/o adecuaciones que se otorgará la posibilidad de incluir a un mayor número de unidades productivas dentro de la esfera estable de aseguramiento de inocuidad por parte

del Estado, abandonando los voluntarismos políticos para avanzar hacia un proceso de fortalecimiento en base a reglas claras, concretas y establecidas por todos los actores.

Referencias

- Álvarez, H.; Lauría, M. (31 de octubre - 1 de noviembre de 2013). Ley de lechería: lineamientos para promover el crecimiento del sector lechero. *Actas de las VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas (FCE) - Universidad de Buenos Aires (UBA)*.
- Barkin, D. (2002). "El desarrollo autónomo: un camino a la sostenibilidad". En *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía. El desarrollo autónomo: un camino a la sostenibilidad*. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101002060759/9barkin>
- Barragán Lopez, E. (2016). "Entre oportunidades y obstáculos. Lo que devela el proceso de inserción del queso Cotija artesanal en la economía formal". *Entre Diversidades*, 7. <https://biblat.unam.mx/es/revista/entrediversidades-revista-de-ciencias-sociales-y-humanidades/articulo/entre-oportunidades-y-obstaculos-lo-que-devela-el-proceso-de-insercion-del-queso-cotija-artesanal-en-la-economia-formal>
- Bisang, R.; Gutman, G.; Cesa, V. (2003). "La Trama de Lácteos en Argentina" en *Lineamientos para fortalecer las fuentes del desarrollo económico* (pp. 1-80), CEPAL, Ministerio de Economía de la Nación.
- Campos Ríos, G. (23-25 mayo de 2006). "Área: economía social el autoempleo y la economía informal". X Jornadas de economía crítica. Barcelona, España. http://www.asociacioneconomiecritica.org/wp-content/themes/vantage/JEC_old/jec10/index.htm
- Carpio, J. (2007). "Formalidad e informalidad en los mercados de trabajo en la región: Los programas de promoción de la microempresa». FOCO (Foro Ciudadano de Participación por la

- Justicia y los Derechos Humanos. Serie: Documentos de Trabajo N° 5. Buenos Aires, Argentina. <https://es.scribd.com/document/378375914/Formalidad-e-Informalidad-doc-5>
- Castellano, A.; Issaly, L.; Iturrioz, G.; Mateos, M.; Terán, J. (2009). “Estudios socioeconómicos de los sistemas”. Agroalimentarios y agroindustriales N° 4. Proyecto Específico 2742 (INTA).
- Castellano, A. (2014). *Conducta, dinámica y patrones tecnológicos de la cadena de lácteos bovinos*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. E-Book. https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_mincyt_conducta_dinamica_patrones_tecnologicos_c.pdf
- CEPAL. (1980). “América Latina en la nueva estrategia internacional de desarrollo”. En *Revista de la CEPAL*, 11. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38094?locale-attribute=es>
- Conferencia Internacional del Trabajo. (2002). “El trabajo decente y la economía informal”. Sexto punto del orden del día. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. El trabajo decente y la economía informal. Primera edición 2002. 90 Reunión. Informe VI. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- Craviotti, C. (2008). Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino. En Jorge Granda Aguilar (Comp.), *Pobreza, exclusión y desigualdad* (pp. 249-265). FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/109606-opac>
- Cuadrado Roura, J. (2006). *Política Económica, Elaboración, Objetivos e Instrumentos*. Mc Graw Hill.
- De Soto, H. (1987). *El Otro Sendero*. Sudamericana.
- Eschenhagen, M. (2001). Argumentos para repensar el “desarrollo”. *INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales*, 17, 109-122.
- Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y practica social. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y socie-*

- dad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Feito, M. (2008). “Políticas públicas de desarrollo territorial: el caso del Municipio del Pilar, Provincia de Buenos Aires, Argentina”. V *Congreso Internacional de la Red SIAL*, Mar del Plata, Argentina.
- Fernández Equiza, A. (2010). La sustentabilidad de la agricultura familiar en la Argentina. En Manzanal, M. y Neiman, G. (Comps.), *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos* (pp. 297-318). Fundación Centro de Investigación, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.
- Fletes Ocón, H.; Ocampo Guzmán, G.; Valdiviezo Ocampo, G. (2016). “Reestructuración de la agricultura e inseguridad alimentaria. Las iniciativas y retos de los pequeños productores en Chiapas”. *Entre Diversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 7. <https://doi.org/10.31644/ED.7.2016.a04>
- García Delgado (Comp.) (2010). Rol del Estado y Desarrollo productivo e inclusivo. Ideas para el Bicentenario. CICCUS.
- Giarracca, N., Teubal, M., Palmisano, T. (2008). “Paro Agrario. Un conflicto alargado”. *Realidad Económica*, 237, 33-54. http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_237.pdf
- Granda Aguilar, J. (2008). Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino. En Granda Aguilar, J. (Comp.), *Pobreza, exclusión y desigualdad*, (pp. 11-32). FLACSO.
- Gutman, G. (2000). “La industria láctea en la Argentina en la década de los noventa”. En Kosacoff, B.; Yoguel, G.; Bonvecchi, C.; Ramos, A. (Eds.), *El Desempeño Industrial Argentino, Más Allá de la Sustitución de Importaciones*, (pp. 180-184). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31459>
- Instituto Nacional de Educación Tecnológica. (2010). Sector Lechero “Informe Preliminar”. <https://docplayer.es/16072765-Sector-lechero-informe-final-preliminar.html>

- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2012). “Agricultura Urbana y Periurbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Creación de la Estación Experimental Agropecuaria AMBA. Comité de Edición: Maggio, A., Cieza, G., Gómez, C., Carrasco, M., Mas, D., Palacio, D. y Orueta, M. https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin_eea_amba.pdf
- Manzanal, M. (1990). Polarización y pobreza en el agro argentino. Reflexiones y propuestas para el desarrollo rural. Revista EURE, XVI (49), 51-61.
- Manzanal, M.; Neiman, G.; Lattuada, M. (Comps.) (2006). “Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios”. Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Martínez Nogueira, R. (1995). Análisis de Políticas Públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública. https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira
- Mendíaz, M. (2004). *El Estado y las Políticas Públicas. Visiones desde el Neo institucionalismo*. [Seminario de Doctorado]. Lecturas para una Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo. Facultad de Ciencias Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Ministerio de Asuntos Agrarios (2010). *Resumen estadístico de la cadena láctea de la Provincia de Buenos Aires*. Dirección de auditorías agroalimentarias: Taylor J. y la Dirección de producción Láctea: Lioi, M. https://www.gba.gob.ar/static/agroindustria/docs/direccion_de_Leche_productos_lacteos_y_derivados/ESTAD%C3%8DSTICAS/Informe_Relevamiento.pdf
- Muñoz, D.; Viaña, J. (Comps.) (2012). *¿Cómo se posicionan los pequeños productores en América Latina respecto a los mercados?*, IIED /Hivos/Mainumby, London/The Hague/La Paz. Plural Editores. <https://pubs.iied.org/pdfs/16522IIED.pdf>

- Narodowski, P. (2013). Una estrategia para sostener la actual alianza política y profundizar el cambio estructural. *Revista Realidad Económica*, 279, 100-131.
- Neiman, G. (2010). Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina. En Manzanal, M.; Neiman G. (Comps.), *La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos* (pp.79-90). Fundación Centro de Investigación, comunicación, cultura y sociedad. CICCUS.
- Neiman, G.; Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-238). Gedisa.
- Nogueira, M. (2008). *La producción familiar en lechería. Algunos comentarios sobre las características de tamberos en el departamento Iriondo durante la década del noventa*. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina.
- Organización Internacional de Trabajo (OIT). (2002). “El trabajo decente y la economía informal”. *Conferencia Internacional del Trabajo. 90.a reunión. Informe VI*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Organización Internacional de Trabajo (OIT). (2014). La transición de la economía informal a la economía formal. *Conferencia Internacional del Trabajo 103ª Reunión*, Ginebra, Suiza.
- Pengue, W. (2014). “Cambios y escenarios en la agricultura argentina del siglo XXI”. GEPAMA, FADU, UBA / Ecología UNGS / Panel de los Recursos UNEP.
- Portes, A.; Haller, W. (2004). *La Economía Informal*. CEPAL - SERIE Políticas sociales, Número 100. División de Desarrollo Social. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6091-la-economia-informal>
- Rossi, A.; León, A. (2005). *Temas fundamentales en la Inserción de Pequeños Productores en Cadenas Comerciales para una Estrategia*

- de Desarrollo Rural*, Proyecto Argentina Rural. http://biblioteca-digital.econ.uba.ar/download/riea/riea_v28_n1_01.pdf
- Schejtman, A.; Berdegú J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Tassi, N. (2012). *La otra cara del mercado. Economías populares en la arena global*. ISEAT.
- Tomassino, H. (2001). Sustentabilidad rural: desacuerdos y controversias. En Pierri y Foladori (Eds.), ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Trabajo y Capital.
- Tokman, V. (2001). *De la Informalidad a la modernidad*. Oficina Internacional del Trabajo de Santiago de Chile.
- Tokman, V. (2011). “Informalidad en América Latina: balance y perspectivas de políticas”. *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía*, 2(3).
- Vorley et al. (2013). *Agricultores de pequeña escala en el mercado globalizado: tomando decisiones en un mundo cambiante*. IIED/Hivos/Mainumby.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Fourth Edition. SAGE Publications.
- Zeller, N. (2007). *Marco conceptual Metodológico para el Estudio de las Políticas Públicas*. Subsecretaría de Gestión Pública. Instituto Nacional de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Dirección de investigación N° 44.

Referencias web

- <https://www.argentina.gob.ar/anmat/codigoalimentario>
- <http://www.saij.gob.ar/11089-local-buenos-aires-explotaciones-tamberas-semi-elaboracion-mozzarella-provincia-buenos-aires-lpb0011089-1991-06-06/123456789-0abc-defg-980-1100bvorpypel?>
- <https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ruca/actividades/>

<https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/siglea/index.php>
<https://dairylando.com/lecheria-argentina/la-lecheria-argentina/>
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=E213D8AE1789A9C460F94BD4D1B43269?id=302712>
https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_control_comercial/
https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_lecheria/?accion=-noticia&id_info=180517173131
https://www.maa.gba.gov.ar/sistemas/index_sistemas.htm
http://www.tamberos.org.ar/inst_estatuto.htm
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/89-1527.html>
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-11089.html>
<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/91-83.html>

Lectores críticos

Gustavo Soto (Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Departamento de Desarrollo Rural).

Juan Manuel Villulla (CONICET, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas y Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales).

Políticas sanitarias y agricultura familiar. El caso de la Triquinosis Porcina en Argentina

*Agustina Castro, Diego A. Boyezuk,
Guido M. Príncipi y Guillermo M. Hang*

Introducción

La producción porcina representa para Argentina un importante sector productivo, en el cual se desarrollan una gran diversidad de actores como: criaderos comerciales, acopiadores, engordadores, productores de escala familiar, de subsistencia, cabañas proveedoras de genética, entre otros. Esta heterogeneidad de actores involucrados en el sector, genera que en el territorio coexistan diferentes modelos de desarrollo agropecuario. Así, en el país, pueden observarse grandes granjas productivas que concentran la producción y se localizan principalmente en la zona núcleo de la región pampeana. A su vez, existen numerosas granjas de escala familiar localizadas en todo el territorio nacional. Si bien estas producciones porcinas (a pequeña y mediana escala) concentran la mayoría de las Unidades Productivas (UP), donde el 95% tienen entre 10 y 250 madres (Secretaría de Agroindustria, 2018), muchas veces sus lógicas productivas no quedan comprendidas por las políticas públicas formuladas o que-

dan amparadas bajo marcos normativos formulados para el modelo productivo empresarial.

La elección de esta actividad productiva por parte de los/as productores/as familiares se puede explicar, de manera simplificada, porque no demanda grandes extensiones de tierra, existe la posibilidad de alimentar a los animales con productos o subproductos que tienen costos más accesibles y es posible combinarla con otras producciones, entre otras. Estas características, permiten que la producción porcina pueda realizarse también en zonas urbanas o periurbanas del país. Sin embargo, ciertas condiciones productivas y sanitarias de los establecimientos porcinos familiares, como las instalaciones y el origen de los alimentos para los animales, conllevan a que la carne y/o sus productos manufacturados puedan estar potencialmente contaminados. Esto se puede traducir en un aumento en el riesgo de contraer enfermedades, generando un fuerte impacto en la Salud Pública de la población. Una de las enfermedades que más riesgos trae para los productores porcinos familiares –y para los consumidores– es la triquinosis. Esta es una enfermedad zoonótica¹ causada por un parásito nematodo del género *Trichinella*. En los humanos, esta enfermedad se contrae cuando se consume carne cruda, chacinados o embutidos, provenientes de un animal parasitado. Está ligada al medio en el cual se crían los animales –presencia de basurales y roedores asociados– y también al alimento que reciben.

La ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, a través del “Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en la República Argentina” (Resolución ex SAGPyA N° 555/2006) estableció, en el año 2006, los procedimientos para controlar y erradicar la triquinosis en los establecimientos. Previamente, en el año 1999, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad

1 Zoonosis (del griego, zoos: animal y gnosis: enfermedad). El concepto de zoonosis fue definido por la OMS en 1956, como aplicable a cualquier enfermedad que de manera natural es transmisible de los animales vertebrados al hombre (Matamoras, Sanín y Santillana, 2000).

Agroalimentaria (SENASA), mediante la Resolución N° 740/1999, instauró como metodología diagnóstica obligatoria la digestión enzimática artificial, método directo de diagnóstico que permite el aislamiento, visualización y cuantificación de larvas de *Trichinella spiralis*, en trozos de músculo o chacinados elaborados con carne de animales susceptibles de padecer la enfermedad. Esta técnica analítica se encuentra incluida dentro del “Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en la República Argentina”, estableciendo que los frigoríficos tienen la obligatoriedad de realizar esta técnica diagnóstica. Como es sabido, muchas veces las familias productoras porcinas no cuentan con la posibilidad de mandar a faenar a los animales a un frigorífico o matadero habilitado, siendo la faena informal en el propio establecimiento una práctica habitual. Aunque la técnica para realizar la digestión enzimática artificial es relativamente sencilla y no requiere de grandes inversiones en instrumental e insumos, aún en muchas localidades no existen laboratorios, públicos ni privados, que ofrezcan este servicio.

Si bien existe esta normativa, en algunos casos se presentan dificultades para su cumplimiento. Es por ello que, aún en la actualidad, siguen apareciendo brotes de triquinosis –en el año 2020 se registraron en la provincia de Buenos Aires 15 brotes humanos y 6 brotes humanos con foco porcino detectado²– en su mayoría relacionados al consumo de chacinados y embutidos de elaboración artesanal, provenientes de animales sin previo diagnóstico de triquinosis.

Como se dijo previamente, dentro del sector porcino argentino se desarrollan una diversidad de actores, pero los sistemas productivos que predominan (en cantidad de UP) son los familiares. Recordando que, a inicios de la década del 2000, en el país comienza a tomar cada vez más relevancia el sector de la agricultura familiar, es recién hacia finales de esta década que este sector productivo empieza a ocupar espacios institucionalizados dentro de la esfera gubernamental. Te-

2 Ministerio Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires. Ver: <https://drive.google.com/file/d/1y7G0QyXH2uHVzfIhCSKeLpXMPJnrCg6j/view>

niendo en cuenta que la política pública que se pretende analizar fue sancionada en el año 2006, pero formulada durante los años previos, y partiendo de que la política pública puede ser entendida como un “conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado” (Zeller, 2007, p. 21), y que el sector porcino nacional es caracterizado por su alta heterogeneidad de actores y lógicas productivas surgen las preguntas: ¿Qué actores e instituciones participaron de su formulación? ¿de qué manera fueron contemplados los modelos y lógicas productivas que se desarrollan en el país?

Tomando como eje esas preguntas, el presente escrito resume algunos de los resultados obtenidos en la elaboración de la tesis de Maestría en Economía Agroalimentaria de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata titulada “Resolución 555/2006 de la ex SAGPyA: Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en la Argentina. Análisis de la Política Pública, su alcance y limitaciones en los productores porcinos familiares del partido de Cañuelas, provincia de Buenos Aires, Argentina”. El objetivo del trabajo fue realizar una aproximación a las políticas públicas sanitarias para la producción porcina tomando como estudio de caso el “Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en la República Argentina” e indagar si la misma contempla los diferentes modelos de producción porcina presentes en el país. Para ello, se utilizaron dos marcos teóricos: el ciclo de acción de las políticas públicas y el institucionalismo centrado en los actores. Como se dijo, en el país coexisten dos modelos productivos porcinos que se evidencian claramente: el empresarial y el familiar, cada uno con sus objetivos y lógicas particulares. Es por eso que, si bien cada marco teórico surge de escuelas de pensamiento diferentes, pueden utilizarse de manera complementaria para obtener mayor profundidad en el estudio de las políticas públicas, permitiendo realizar no solo un análisis contextualizado históricamente, sino también evidenciando los intereses y destinatarios de las mismas.

Metodología

La metodología utilizada para llevar a cabo el trabajo fue de tipo cualitativa. Este tipo de estudios intenta describir sistemáticamente las características de las variables y de los fenómenos observados intentando generar y perfeccionar categorías conceptuales, descubrir y validar asociaciones entre fenómenos, comparar los postulados generados a partir de fenómenos observados en distintos contextos, descubrir relaciones causales (Quecedo Lecanda y Cataño Garrido, 2002), pero no es objetivo de las investigaciones cualitativas generalizar sus resultados. A su vez, las investigaciones cualitativas proponen un rescate de la voz de los actores y sus vivencias, en la búsqueda de construir una descripción e interpretación profunda de aquello que los actores participantes de la investigación afirman o niegan, de lo que hacen y creen hacer, de lo que perciben de su realidad y de su papel en un contexto determinado (Chaverra Fernández *et al.*, 2019). Para el desarrollo del trabajo se utilizó el método denominado Estudio de Caso (EC).

Según Macluf *et al.* (2008), el EC es una metodología de investigación que “nace de la necesidad o deseo de entender un fenómeno social complejo, puesto que permite a los investigadores detectar las características más representativas y holísticas de los eventos y/o fenómenos de la vida real” (p. 8). Hay que considerar, como sostiene Alves-Mazzotti (2006) citado en (Chaverra Fernández *et al.*, 2019), que el objetivo principal del estudio de caso no es generalizar sus resultados, pero, sin embargo, a partir de ellos sí se pueden generar proposiciones teóricas que serían aplicables a otros contextos.

Considerando que las políticas públicas son construcciones sociales, se puede afirmar que las mismas son fenómenos complejos de analizar. Para el estudio de las políticas públicas, en general la estrategia metodológica que ha predominado son los estudios de caso (Jaime *et al.*, 2013). Según Scharpf (2000), esta elección se fundamenta en la posible aplicación de los resultados de los análisis y las inves-

tigaciones del objeto de estudio. Por un lado, se pueden realizar investigaciones con la intención de hacer comparaciones y desarrollar hipótesis causales (estudios de casos comparativos). Por otro lado, se encuentran los estudios de tipo exploratorio, cuya finalidad es identificar determinadas características que permitan explicar la política analizada. Esta última opción enmarca el presente trabajo, buscando identificar como la Resolución 555/2006 de la ex SAGPyA se constituyó como tal, cuales fueron (y son) las percepciones de los actores involucrados en la misma, de los destinatarios, las limitaciones que presenta, así como las posibilidades de modificación.

Para la recolección de la información se utilizaron diferentes técnicas: exploración profunda de la Resolución 555/2006 de la ex SAGPyA; revisión bibliográfica de boletines informativos y técnicos, exploración de otras políticas públicas dirigidas al sector; entrevistas en profundidad estructuradas y semiestructuradas a 25 actores e informantes claves; encuestas a productores/as porcinos familiares de la región pampeana localizadas en el partido de Cañuelas, provincia de Buenos Aires y en el arco Noroeste de la provincia de Córdoba. Se encuestaron un total de 42 familias.

Algunas consideraciones teóricas previas

La conceptualización de las políticas públicas no resulta una tarea sencilla. Esta complejidad parece estar dada, por un lado, por el carácter polisémico del concepto, es decir por los varios significados que se le asigna a la palabra, particularmente en los países hispanos. Además, porque es posible reconocer que no existe un consenso en el campo de las políticas públicas sobre las dimensiones o características que permiten la identificación de una política pública (Jaime *et al.*, 2013).

Para aproximarse al concepto, Meny y Thoenig (1992) citado en Jaime *et al.* (op. cit.), definen a las políticas públicas como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. En este sentido, se resalta el importante rol que juegan las instituciones (como estructuras de autoridad

legitimada) quienes serían las que ejecutarían dichas acciones. Una definición interesante desarrolla Álvarez (1992, *op.cit.* en Martínez Oliveros, 2015) incorporando a esta el origen que tienen estas acciones llevadas a cabo por el Estado. Señala que las políticas públicas surgen como respuestas a diversas emergencias, producto de las demandas de grupos sociales con suficiente capacidad (podría tomarse como “poder” para ejercer influencias) de presionar a los organismos públicos. Entiende por demanda social una necesidad o aspiración insatisfecha o no plenamente satisfecha que una vez expresada o identificada exige alguna forma de acción pública o intervención (Martínez Oliveros, 2015).

Zeller (2007) advierte que no existe una definición única de política pública, el concepto puede tener diversas interpretaciones y alcances y las diferentes teorías que existen sobre el Estado y los diversos abordajes analíticos determinan las distintas interpretaciones posibles del término. Además, aporta:

La política estatal, como una toma de posición frente a la resolución de la cuestión, no tiene porqué ser “unívoca, homogénea ni permanente”; puede ser lo contrario, ya que la política estatal es un “conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, observadas en un momento histórico y en un contexto determinados (p. 21).

En resumen, las políticas públicas pueden reflejarse como la acción o inacción de los Estados, que son desarrolladas bajo un paraguas de negociación constante entre los agentes y las instituciones involucradas, y que cada uno de ellos dispone de una variedad de recursos, muchas veces escasos, e intereses contrariados. Entonces, las respuestas que pueda dar el Estado a esas demandas o necesidades sociales va a depender en cierta medida de las capacidades que tengan esos actores de ponerlas en agenda o en consideración para su abordaje.

Entendidas como ciclo de acción, las políticas gubernamentales constituyen un proceso que, en sus distintas etapas, requiere actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventualmente de la reformulación de objetivos y acciones (Martínez Nogueira, 1995). Este enfoque conceptual, permite estudiar a las políticas públicas desde una perspectiva dinámica pero ordenada cronológicamente. Para el análisis de las mismas, se propone partir de la problematización de determinados temas que parecerían ser relevantes para la sociedad –o, mejor dicho, una parte de ella– y como estos entran, o no, en la agenda pública. El mismo autor afirma que “frente a un problema existen diversas alternativas de políticas” (*Ibíd.*, p. 29).

En la formulación de la política pública participarán varios actores. Esa definición es la que dará legitimidad a las alternativas consideradas y la que eventualmente convocará a distintos actores sociales a incidir sobre la formulación misma (Martínez Nogueira, 1995). Siguiendo la secuencia teórica que propone el ciclo de acción, la implementación sería la esencia misma de las políticas públicas, ya que, a partir de ella, se producen las transformaciones y su impacto en la sociedad. Es en este momento que se realiza la movilización de los recursos materiales y humanos, y afecta, además, al ámbito privado (Zeller, 2007). Una vez implementadas las políticas públicas, se propone que las mismas atraviesen un proceso de evaluación de los resultados, partiendo del supuesto que cada toma de posición del Estado frente a un determinado problema genera impactos que realimentan el proceso y lo llevan a nuevas situaciones que generan nuevas políticas (*Ibíd.*). Por último, Jaime *et al.* (2013) sugieren que es necesario reconocer el aprendizaje que deja el proceso de evaluación y proponen pensar ese momento como un momento de reflexión crítica, es decir, donde puedan analizarse los aciertos y errores de la política, dejando abierta la posibilidad de su modificación.

La mirada del institucionalismo centrado en los actores establece que, dentro del sector público, existe una compleja red de actores (públicos y privados) que se mueven dentro de un marco institucional y

es este quien condiciona y les da sentido a sus comportamientos. El institucionalismo centrado en actores toma conceptos del enfoque de redes de políticas públicas³ (*policy networks*), ya que expone que la relación política no surge por la suma de preferencias de actores individuales, sino que son las estructuras las que moldean los procesos de formación de esas preferencias en cada uno de los actores (Zurbriggen, 2004). Por ello, el institucionalismo centrado en los actores resalta la importancia que tienen las instituciones⁴ a la hora de establecer los grados de libertad en los cuales pueden desenvolverse los diferentes actores involucrados en el proceso. Zurbriggen (2006) establece que “las instituciones son variables que median entre el poder y los resultados. Las interacciones entre los actores no se desarrollan en un espacio neutro, sino en un espacio estructurado por relaciones de ‘poder’” (p.76).

Por otro lado, este marco teórico aporta determinadas herramientas para analizar las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles y como se establecen los modos de interacción entre ellos mismos y la estrategia implementada para la disputa en la arena política. Para Scharpf (2000), las preferencias de los actores tienen siempre al menos dos dimensiones: por un lado, una dimensión individual, el interés propio organizacional y, por otro lado, un interés normativo (internalizado e institucionalizado) de obligaciones y aspiraciones. Se puede ver, desde esta perspectiva, que las políticas públicas no son el resultado de la puja de los actores tratando de hacer prevalecer sus preferencias individuales, sino que se debe prestar atención al rol que desempeñan las instituciones en la formación de las preferencias individuales cuando se transforman en acciones y opciones colectivas (Zurbriggen, 2004).

3 El enfoque de redes analiza la elaboración de políticas públicas estudiando el comportamiento de los actores dentro de los contextos institucionalizados. Propone que las políticas públicas no surgen solo de actores con preferencias y estrategias, sino que emergen de redes interorganizadas (Zurbriggen, 2004).

4 Como instituciones se entiende a los procedimientos, rutinas, normas, es decir reglas construidas socialmente (Hall y Taylor, 1996; Scharpf, 1997).

Para Scharpf (1997) las instituciones son las influencias más importantes sobre las acciones de los actores ya que estas acciones van a depender de las “reglas” y “modos de actuar” construidas socialmente, es decir institucionalizadas.

Resultados

El Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en la República Argentina desde la óptica del ciclo de acción y del institucionalismo centrado en los actores

Para comenzar a analizar el Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en la República Argentina como una política pública sanitaria cuyo destino son las producciones porcinas, hay que mencionar que, hasta la mitad de los años noventa, el sector porcino era considerado, en comparación con otras producciones, una actividad marginal. Por eso, hasta ese entonces, eran pocas las políticas públicas que estaban dirigidas específicamente a este sector. Se pueden nombrar, como ejemplos, el Sistema de Información de Precios y el Sistema de Tipificación de Reses Porcinas por contenido de tejido magro implementadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) (Campagna y Papotto, 2009). También surgen algunas políticas públicas sanitarias. Por ejemplo, desde el año 1996 (Resolución SENASA N°193/96) el país adoptó el método de Digestión Enzimática Artificial (DEA) para detectar infecciones de *Trichinella spiralis* en carnes porcinas destinadas al consumo. En el año 1999, mediante la modificación de la Resolución SENASA N°193/96 –Resolución SENASA N° 740/1999–, esta técnica queda establecida como único método de diagnóstico obligatorio. Esta situación marginal, en cuanto a respuestas estatales, se vio modificada en los primeros años de la década del 2000. Ante un cambio en el modelo económico y político del país, la producción porcina comienza a ocupar un lugar cada vez más protagónico en la agenda pública (Papotto, 2006). En ese contexto surge la política pública analizada.

Desde la mirada del ciclo de acción (Fig. 1), los antecedentes son los que van dando lugar a la construcción del problema, o mejor dicho a la problematización de determinados temas relevantes para la sociedad, o para una parte de ella. En este sentido, y profundizando sobre lo comentado anteriormente, se puede nombrar algunos hechos que sucedieron previo a la formulación de la normativa y que dieron lugar a la problematización de la enfermedad. Por un lado, la formación hacia mediados de la década de 1990 de profesionales del área de la salud (veterinaria y humana) en el abordaje de la enfermedad, pero, sobre todo, el aumento en el número de casos humanos de triquinosis, potenciado con la muerte de una persona, tal como menciona un entrevistado:

“Si bien no había denuncias de casos porcinos, había brotes humanos, y en esos años hubo brotes humanos bastante grandes, de algo de 300 personas. En uno de esos brotes, hubo una persona grande que murió de triquinosis y eso fue algo que trascendió (...)” (Ex profesional técnico Ministerio Desarrollo Agrario de la Pcia. Bs. As. Referente experto triquinosis 27.07.20).

Además, se comenzaron a poner a punto las pruebas diagnósticas, situación fundamental y que brindó el marco para que, en el año 1996, el país adoptara la técnica de Digestión Enzimática Artificial como método diagnóstico de triquinosis (Resolución SENASA N°193/1996) y ya en el año 1999 (mediante la Resolución SENASA N°740/1999) la Digestión Enzimática Artificial se convirtiera en el único método obligatorio de investigación de *Trichinella spiralis* en carne de cerdo y sus subproductos.

“(...) Se empezó a fortalecer los laboratorios, empezamos a capacitar junto al Ministerio de Salud a todos los veterinarios municipales para que implementaran la técnica,

tuvimos que capacitar a todos los que hacían antes triquinoscopía en los laboratorios y frigoríficos.” (Ex profesional técnico del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Pcia. Bs. As. Referente experto triquinosis 27.07.20).

Hay que remarcar que el paso del diagnóstico de triquinosis mediante triquinoscopía a la DEA, tuvo un fuerte componente de recomendaciones internacionales. Aquí la Unión Europea, a través de algunos de sus países miembros (principales productores porcinos a nivel mundial), jugó un rol central:

“(...) Yo llego a fines del (año) 93 y se hacía triquinoscopía directa (en SENASA), cuando en Asuntos Agrarios veníamos trabajando en base a la capacitación que yo había recibido en el CEPANZO⁵ sobre digestión artificial. (...) Cuando llego a SENASA a fines del 93, y veo que estaban haciendo una técnica que es triquinoscopía directa, que tiene mala sensibilidad y permite que la gente se enferme, dije *no acá hay que hacer digestión artificial*. Me llevó dos años convencer a los jefes. No podían entender como un tipo joven, que venía de provincia, se metía a hablar de triquinosis en SENASA. Logré sacar la primera Resolución de digestión artificial en SENASA, la 193/96, que tenía un peso de muestra muy chico, porque la Unión Europea trabajaba también con muestras chicas”. (Ex profesional técnico SENASA referente experto laboratorio triquinosis 15.10.20).

Ahora bien, una vez planteado el problema, comienza la etapa de formulación de la política pública. Martínez Nogueira (1995) menciona que uno de los factores más críticos para que el problema sea

5 Centro Panamericano de Zoonosis, perteneciente a la Organización Panamericana de la Salud.

tratado como tal es la apropiación del mismo por grupos específicos de actores como, por ejemplo, colectivos de profesionales, entidades de representación de intereses como cámaras empresariales. Este punto tuvo una relevante importancia en la formulación de la normativa, donde participaron de la misma, principalmente, profesionales de las ciencias de la salud tanto humana como veterinarias y asociación de productores porcinos, la AAPP⁶ y COPROSA's⁷ nucleados en la CONALEP⁸.

“Se hizo con la CONALEP, la CONALEP corrigió la discusión todo. Participaron los que formaban parte en ese momento de esa comisión. Las cosas que se hacían con respecto a porcinos pasaba por la CONALEP. Había decanos de la facultad, representantes de las facultades, gente del ministerio de producción de las distintas provincias las que más cerdos tienen lógico... estaba el GITEP⁹, estaba la asociación, estaba el INTA, la cámara de chacinados, es-

6 La Asociación Argentina de Productores Porcinos (AAPP) es una de las organizaciones gremiales del sector agropecuario argentino más antiguas. Fue fundada en junio de 1922 con la finalidad de promover la producción porcina. Actualmente está compuesta por más de 400 socios distribuidos en todo el país. Su producción anual representa aproximadamente el 70% de la faena nacional de ganado porcino.

7 Comisiones Provinciales de Sanidad Animal.

8 En el año 2003, mediante Resolución N°369 de SENASA, se crea la Comisión Nacional de Lucha Contra las Enfermedades de los Porcinos (CONALEP). Esta comisión era coordinada por la Dirección Nacional de Sanidad Animal de SENASA y se encontraba conformada por entidades oficiales y privadas. Con los años, fueron surgiendo nuevas entidades relacionadas al sector porcino que estaban interesadas en la discusión de las políticas sanitarias porcinas. De esta manera, luego del paso por consulta pública, en el año 2019 se modifica la Resolución N°369 y se crea en el ámbito de la Dirección Nacional de Sanidad Animal del SENASA, la Comisión Nacional Asesora de Lucha contra las Enfermedades de los Porcinos (también denominada CONALEP). Es a partir de este momento, que el sector de la agricultura familiar tiene representación en dicha comisión.

9 El Grupo de Intercambio Tecnológico de Explotaciones Porcinas G.I.T.E.P., se formó en el año 1993, con productores y empresas dedicadas a la producción porcina, cuyo objetivo era lograr la suficiente capacitación que les permitiera aplicar tecnologías para aumentar la rentabilidad. En el año 1995 se constituyó formalmente el Grupo de Intercambio Tecnológico de Empresas Porcinas.

taban todos... nosotros convocábamos a todo el mundo”
(Ex Funcionario SENASA 30.07.21).

“En ese momento las normativas se escribían en central y participaban representantes de algunos centros regionales que eran los referentes porcinos, se daba una discusión y entiendo que también en la CONALEP” (II Funcionaria SENASA 29.07.21).

Las estrategias para abordar un problema, en este caso mediante la formulación de una política pública, puede variar según los intereses, valores y apreciaciones particulares de cada uno de los actores involucrados. De acuerdo con Zeller (2007), los diferentes actores tomarán una postura –y acción– distinta frente a los problemas. Es así que es interesante observar las diferentes percepciones que pueden hacerse de los problemas, según el actor que se trate. En este sentido, si bien la creación de la CONALEP dio el marco de institucionalidad para empezar a generar normativas específicas para el abordaje de problemas sanitarios de los porcinos, como en el circuito de cría comercial la situación se presentaba como controlada (el número de focos porcinos estaba por debajo del 1%), los empresarios del sector no tenían ninguna intención en programas para disminuir la prevalencia de la enfermedad en los circuitos de cría familiar o de subsistencia ya que no lo consideraban (ni lo consideran) un problema propio (CONALEP, 2005 citado en Caracostantogolo, Martínez y Castro, 2008).

Continuando con la propuesta metodológica del ciclo de acción, una vez formulada la política pública, comienza la etapa de la implementación de la misma. Thoenig (1985, *op.cit.* en Subirats, 1994) sugiere que la acción de implementar puede ser entendida como poner en práctica, aplicar el programa de acción para resolver el problema planteado. La puesta en marcha de la normativa bajo estudio fue compleja, resaltando algunas cuestiones en este sentido. Por un lado,

al no contar –hasta ese momento– con marcos normativos para abordar la enfermedad, la implementación de las acciones que establecía el Programa resultaban novedosas, por lo tanto, requirió de un gran trabajo y esfuerzo para comunicar y capacitar a los/as técnicos/as, profesionales, decisores gubernamentales y productores/as. La normativa consta de veintiún componentes con objetivos, estrategias y acciones para cada uno de ellos, siendo los componentes: “Información”, “Educación Sanitaria” y “Capacitación”, quienes abordan específicamente las estrategias y acciones para llevar adelante los puntos mencionados anteriormente.

Por otro lado, la amplitud de la normativa sumó dificultades a la hora de su implementación ya que, por ejemplo, en el objetivo 3.4.6 menciona generar la sanción de ordenanzas municipales¹⁰ que establezcan una serie de acciones en cuanto a la habilitación de los predios porcinos, condiciones higiénico-sanitarias, registros o relevamientos de los mismos. Si bien para el abordaje de esta enfermedad son muy importantes las acciones y las estrategias locales, la incorporación al Programa del componente “habilitación y saneamiento de predios” le introdujo cierta complejidad a la hora de implementar localmente esta normativa, en palabras de informantes entrevistados:

“Cuando uno quería implementar esa normativa básicamente terminaba implementando partes, que eran las partes del SENASA, pero las partes donde se enunciaban la habilitación o ciertas cuestiones que no estaban en manos del SENASA ya ahí se diluía el cumplimiento (...).” (II Funcionaria SENASA 09.06.21)

“La 555 tiene parámetros de habilitación de predios, enfermedad, alimentación, tiene un montón de otras cosas

10 3. Objetivos. 3.4.6. Generar la sanción de ordenanzas municipales que: a) regulen las zonas y formas de tenencia de porcinos, con sus correspondientes instalaciones; b) condiciones higiénico-sanitarias; c) relevamiento de las explotaciones porcinas; d) registro municipal de criadores de cerdos.

que hasta nos juega en contra, porque se agarran de cosas que dicen ahí para darle RENSPA o no a productores (...)” (I Funcionaria SENASA 25.05.20).

“La 555 es como que es muy amplia, lo hablábamos con los abogados de jurídico, que es una expresión de deseo todo lo que uno no quiere que pase (...)” (II Funcionaria SENASA 09.06.21).

Otra cuestión que suma dificultades al proceso de implementación es considerar a la enfermedad como una enfermedad erradicable, es decir, eliminar de manera completa la presencia de la enfermedad, tal como se menciona en el título de la norma. Esta es una de las cuestiones que se intentará modificar en el proceso de reformulación de la misma.

“(...) habla de erradicación algo absurdo para esta enfermedad y más con esas acciones, imposible erradicar la triquinosis, para empezar eso...” (Funcionario SENASA 03.03.21).

Se puede decir que la implementación sería una de las fases más complejas dentro del ciclo de una política pública, ya que supone la necesidad de interacción entre el aparato administrativo (quien establece la norma), los recursos humanos (quienes la implementan) y los recursos materiales, financieros y tecnológicos con los que cuentan quienes van a llevar adelante el proceso de implementación de la misma. Es así que, coincidiendo con Jaime *et al.* (2013), la implementación puede entenderse como un proceso *reflexivo* ya que, durante el proceso, se va generando una cadena de acciones y decisiones que van impactando sobre otras acciones y decisiones. Es decir, todos los actores que de alguna manera intervienen en la implementación de la política van incorporando otra información, marcos conceptuales-teóricos nuevos, transformando la implementación en un proce-

so de aprendizaje, de creación de nuevos recursos, nuevos vínculos entre actores, lo que dará lugar a una evolución, maduración o transformación de la política pública (*Ibid.*).

El proceso de evaluación es comprendido como el momento de apreciación de los impactos que tuvo la norma en el sector para quien estaba (y está actualmente) dirigida. Hasta el momento que fue sancionado el Programa, no existía marco normativo integral para el abordaje de esta enfermedad. Sin embargo, la triquinosis era considerada, por muchos actores, como un gran problema de salud pública, existiendo algunas políticas que normaban algún aspecto de la misma¹¹. La elaboración de un Programa específico para el abordaje de la triquinosis fue considerada para muchos como positivo, ya que permitió visibilizar un gran problema de salud pública:

“Antes realmente era un problema de salud pública y había menos información. Entiendo que esa normativa aportó algo en cuanto a campañas de prevención, se eliminaron animales que eran positivos, muchos que no, pero muchos que sí, y se tomó esa medida drástica porque era la manera que se tenía en ese momento para controlar... bueno había que controlarlo de alguna manera y la manera que se encontró era matar todo de manera inmediata” (II Funcionaria SENASA 09.06.21).

Coincidiendo con Zeller (2007), quienes se encargan de aplicar o implementar la normativa pueden evidenciar determinadas dificultades externas o internas. Así, a medida que el Programa era puesto

11 Algunos marcos normativos que existían previa sanción de la Resolución 555/2006 eran: el Decreto N° 30 del 7 de enero de 1944, que incorpora a la Triquinosis Porcina al Artículo 4° de su similar del 8 de noviembre de 1906, que aprueba el Reglamento General de Policía Sanitaria de los Animales. El Decreto N° 40.571 del 26 de diciembre de 1947, que determina algunas acciones en lo que respecta a la lucha contra la Triquinosis en el ámbito nacional. La Resolución 740/99, que regula las pruebas de laboratorio que se deben efectuar para el diagnóstico de Triquinosis.

en marcha, fueron surgiendo ciertas dificultades a la hora de poder llevar adelante algunas acciones. La que mayor dificultad presentaba (y presenta) es el Art. 16 de la norma, donde se mencionan las acciones ante la comprobación en los predios con existencia de porcinos del incumplimiento de alguna de las disposiciones de la norma. Y establece que esa situación dará lugar a declarar el predio como de alto riesgo sanitario, lo que implicará la clausura preventiva del mismo, extracción de muestras, diagnóstico oficial y de comprobarse la existencia de Triquinosis, el sacrificio sanitario de los porcinos existentes. Esto último comenzó a ser cuestionado por varios actores como representantes técnicos provinciales, técnicos/as locales, productores porcinos, sobre todo medianos y pequeños productores:

“La mayoría veíamos como buena limitante la severidad de la norma. Que en realidad al hacer un diagnóstico positivo por digestión artificial todo va a la faena, era como obsoleto hasta en un punto pensar de esa manera. Todo tiene que ver de las condiciones de un criador, cuando no cumplen ninguna medida de bioseguridad, comen basura” III (Funcionaria SENASA 14.10.20).

“(…) SENASA tenía todo el procedimiento que es el que está en la resolución, donde dice cómo actuar ante un foco (…). Esto siempre hizo ruido... se aplicaba siempre la normativa en base a lo que dice la resolución en cuanto al tratamiento de los focos (…) se actuaba en bases a lo que dice que tiene que hacer el SENASA que es la interdicción, el censado, el vaciamiento, el envío a faena de todos los animales (…) es una cosa que siempre generó conmoción” (Entrevista Funcionaria II SENASA 09.06.21).

“De hecho hace poco hemos charlado de esto, el principal miedo del productor es que les saquen todos los chanchos” (II Coordinación de AF de SENASA 14.05.20).

Además de la severidad de la norma en cuanto a la actuación ante la presencia de un foco, fue observado por los/as técnicos/as entrevistados el Art. 6 de la misma, donde queda establecido que: “La totalidad de los laboratorios de diagnóstico para Triquinosis deberán encontrarse inscriptos y, para ser habilitados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, deberán cumplimentar los requisitos establecidos en el Anexo IV de la presente resolución (...)”. Esta condición que debían cumplir los laboratorios podía cumplirse solo en algunos casos, sobre todo por los establecimientos frigoríficos. Hay que remarcar que, en muchos casos, las producciones porcinas familiares no tienen acceso a faena formal, es así que los laboratorios locales (municipales, instituciones educativas, entre otros) juegan un papel fundamental a la hora de prevenir esta enfermedad.

“Le intentamos buscar la vuelta como para hacer que esté por fuera de la Red, cierta capacitación y registro de laboratorio por fuera de eso. No sé cómo avanzó porque no lo logramos formalizar, intentamos hacer un registro de laboratorios para que esté publicado y la gente lo pueda buscar, pero no lo logramos. La realidad es que la mayoría de los laboratorios que hoy dan diagnóstico de triquinosis no están en la Red (...)” (Funcionaria II SENASA 09.06.21). “Sí, que no pasa por una faena habilitada, ni municipal, ni provincial, ni nacional. Lo hacen en su casa. Otro momento hubo un problema con el ácido clorhídrico. Esto también es una limitante... regular la venta del ácido y puso muchas condiciones para el profesional que lo pedía. Entonces en vez del municipio hacerse responsable, le hacían responsable al veterinario. Y el veterinario de bromatología no quería saber nada, imagínate” (III Funcionaria SENASA 14.10.20).

Si bien la Resol. 555/2006 no pasó por una metodología de evaluación propiamente dicha, sí fue analizada por diferentes actores involucrados –de manera directa o indirecta– en la misma, situación que fue abriendo el camino a su reformulación, tal como se mencionó anteriormente. Así, desde el año 2011, el Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en la Argentina, está sujeto a modificación, como lo plantean algunos/as técnicos/as en sus entrevistas:

“El proyecto (de normativa para modificar la 555) lo empezamos a escribir en el año 2011-2012, a partir de comentarios e inquietudes de: ¿porque se hacía el vaciamiento?... eso es una cosa que siempre generó conmoción, el sacrificio de todos los animales, el impacto que eso tiene más aún cuando son productores familiares (...) entonces muchos criticaban esa postura de la normativa de eliminar el 100% de los animales del establecimiento, eso siempre fue cuestionado” (Entrevista Funcionaria II SENASA 09.06.21).

“En verdad no se quiere hacer lo que se hacía antiguamente, que es una cosa espantosa y cruenta desde el punto de vista del bienestar animal y también desde el acompañamiento del productor que tiene la mala suerte de su establecimiento convertirse en foco de triquinosis, ese vacío sanitario que se hacía ante un foco de triquinosis (...). La 555 quedó bastante obsoleta, para empezar, habla de erradicación (...) imposible erradicar la triquinosis, para empezar eso...cambiarle el título a esa resolución. Y después lo que no se contempla ahí es la posibilidad de incorporar de hacer análisis serológicos a través de un Elisa sobre el animal vivo” (Entrevista Funcionario SENASA 03.03.21).

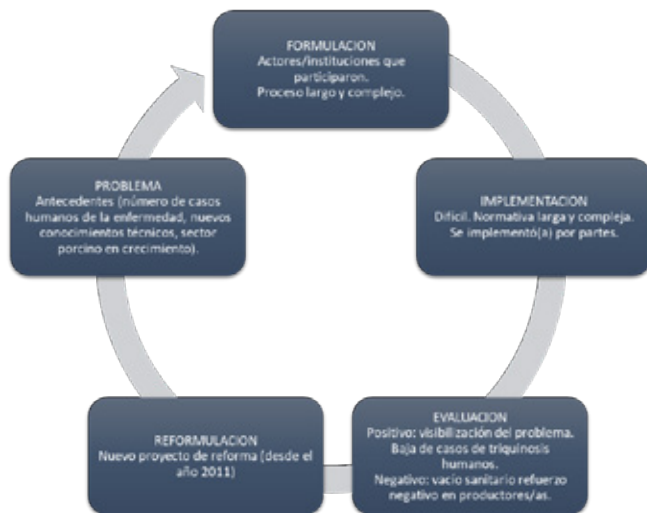
“Yo que estoy trabajando en el proyecto de actualización de la 555, que hace un montón de años se vienen trabajando. Es una norma que tiene tres páginas, escuetas, que va directamente sobre lo concreto, que es solamente la enfer-

medad (...). La nueva norma lo que plantea es que primero que nada habla de control de la enfermedad, no habla de habilitación ni permisos, ni nada de eso” (Entrevista Funcionaria I SENASA 25.05.20).

De esta manera, se evidencia que son varios los puntos que se busca modificar de la norma, teniendo en cuenta, por un lado, la disponibilidad de nueva información y conocimientos (como la puesta a punto de técnicas de diagnóstico serológico) y por otro, la incorporación de nuevos actores que participen de la elaboración de la misma.

Figura 2.1

Principales etapas de la Resolución 555/2006 desde el ciclo de acción de las políticas públicas.



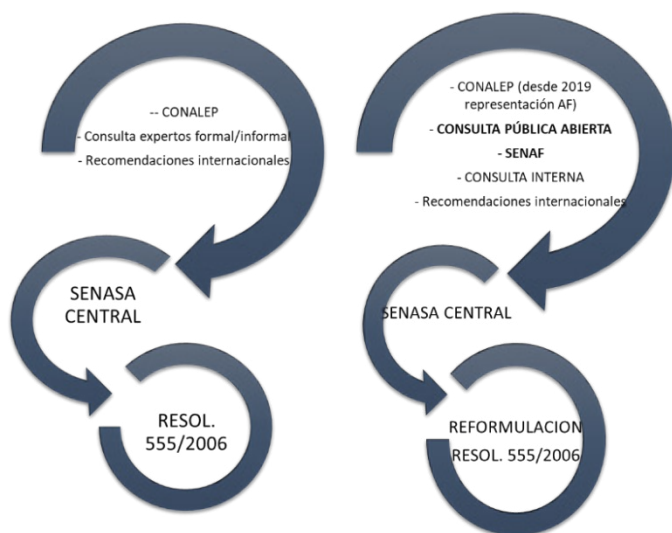
Nota. Fuente: elaboración propia.

Para complementar el análisis de la política pública y poder establecer algunas respuestas a las preguntas que enmarcan este trabajo, se consultó otro marco conceptual, el institucionalismo centrado

en los actores. Este enfoque establece que, dentro del sector público, existe una compleja red de actores (públicos y privados) que se mueven dentro de un marco institucional y es este quien condiciona y les da sentido a sus comportamientos. En la Figura 2.2 puede apreciarse, de manera resumida, como estaba establecida esa red de actores amparadas bajo el marco institucional de SENASA en el momento de elaboración de la normativa analizada y como lo es actualmente, en el momento de su reformulación.

Figura 2.2

Red de actores amparadas bajo el marco institucional de SENASA al momento de elaboración de la normativa y al momento de su reformulación.



Nota. Fuente: elaboración propia.

El SENASA, como marco institucional que contiene a la red de actores que formulan las políticas públicas sanitarias de alcance nacional, a lo largo del tiempo fue cambiando algunas de sus caracterís-

ticas. A modo general se puede decir que el origen de las funciones de la institución comienza a finales del siglo XIX, en pleno auge del modelo económico denominado “agroexportador”¹². Esto fue así ya que el país debía brindar determinadas garantías sanitarias de sus materias primas exportadas. Con el correr del tiempo, estas funciones fueron focalizadas también a atender nuevas problemáticas de la producción agropecuaria destinadas al mercado interno. En el año 1996, mediante el Artículo 38 del Decreto nacional N° 660, basado en la ley 24.629, se fusionó el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) constituyendo el actual SENASA¹³. La atención institucional estaba puesta en normar sobre las cadenas productivas que estaban fuertemente vinculadas con el mercado externo. A partir del año 2003, el gobierno nacional propuso fortalecer las acciones y capacidades del organismo, generando acciones y programas que vayan más allá de las demandas del sector agroexportador. En este sentido, se crearon Centros Regionales para abarcar necesidades y problemáticas específicas de los distintos territorios. Además se incluyó al sector de la agricultura familiar, actor clave para la producción de alimentos para el mercado interno, como dice en la página Web oficial de SENASA:

“En ese marco se incluyó a la agricultura familiar dentro de las funciones a controlar por el SENASA. Dadas las particularidades locales, regionales y de tamaño del sector se está trabajando en la formulación de normas específicas que contemplen la realidad de los productores y, al mismo tiempo, aseguren la sanidad y la inocuidad de la producción destinada al mercado interno”.

12 Este período transcurre de 1880 a 1930 y, de manera general, el sector agropecuario era la principal actividad económica que motorizaba al país, estableciéndose una gran concentración de poder en manos de los grandes estancieros. Para ampliar ver: Rapoport (2007).

13 <https://www.argentina.gob.ar/senasa/que-es/historia#:~:text=Las%20funciones%20de%20lo%20que,primas%20desde%20la%20Rep%C3%ABlica%20Argentina>

Si bien se puede pensar que tempranamente existió una manifestación explícita por parte de la institución de incorporar a otros sectores productivos sobre todo relacionados con el mercado interno, predominó la formulación de normativas relacionadas con el control de los productos exportables. En el año 2009, SENASA comienza con un proceso interno de trabajo con el sector de la agricultura familiar y, en el año 2014, el mismo queda institucionalizado mediante la creación de la Coordinación de Agricultura Familiar de SENASA, unidad dependiente de la presidencia de la institución. Obviamente este cambio de perspectiva institucional, en el sentido de incorporar como actor destinatario de sus normativas sanitarias a la agricultura familiar no estuvo (ni está) exento de resistencias internas. Esto se puede explicar siguiendo a Zurbriggen (2006) donde la autora afirma que los marcos institucionales influyen no solo en los comportamientos de los actores que las conforman, sino también, en última instancia, en las políticas públicas que se obtienen como resultado. En cierto sentido, las instituciones no deberían ser pensadas solo como reglas formales mediante las cuales actúan los actores, sino que también condicionan de manera subjetiva el modo en que los actores que las conforman interpretan el mundo (*Ibid.*). En el caso de SENASA, como se viene diciendo, es de esperar que este cambio del marco institucional que se da al incorporar de manera explícita a un nuevo actor destinatario de sus políticas públicas, necesite tiempo para poder ser apropiado por parte de los actores que la conforman:

“Si bien los pequeños productores o la agricultura familiar no es un sujeto desconocido porque inevitablemente los planes sanitarios recaen... bueno pensar políticas diferenciadas o un abordaje... ponerle el ojo especialmente al sector era todo... es todo un trabajo interno que hay que ir como desandando” (Entrevista Coordinación AF SENASA I 29.03.21).

Retomando el caso de la producción porcina, recién entrando en los años 2000, comienzan a gestarse políticas públicas específicas. Como se vio anteriormente, la elaboración del Programa de triquinosis tuvo como antecedentes la enorme cantidad de casos humanos de la enfermedad y el número de focos en pjaras. A modo de recordatorio, en esos años el país atravesaba su mayor crisis política, social y económica, siendo altísimos los niveles de desocupación y pobreza. Por las características productivas de los cerdos, mencionadas en apartados anteriores, la tenencia de los mismos fue utilizada por muchas familias como estrategia para la obtención de alimentos a bajo costo, aumentando el número de tenedores de cerdos en áreas urbanas o sobre basurales. Pero, como se comentó detalladamente con anterioridad, la tenencia de cerdos, además de ser una estrategia coyuntural de las familias en extrema vulnerabilidad, es una de las producciones que predomina en la agricultura familiar. A todo esto, recordar que la elaboración de chacinados y manufacturas es una costumbre arraigada culturalmente en varias regiones del país.

Como fue comentado previamente, la triquinosis entra en la agenda como un problema de salud pública que afectaba y tenía como origen principalmente a los productores de subsistencia. Recordando que fue recién en la primera década de los años 2000 que comienza a institucionalizarse la agricultura familiar como categoría analítica, política y como actor fundamental en el abastecimiento de alimentos al mercado interno. Por lo que, al momento de la formulación de la normativa, para la institución (SENASA) y para muchos/as técnicos/as, decir productores de subsistencia era sinónimo de pequeños productores o productores familiares. Volviendo a lo comentado anteriormente, tanto para la construcción de la problemática como para la formulación de la normativa participaron no solo algunos/as técnicos/as de SENASA, sino también los actores –públicos y privados– que formaban parte de la CONALEP. En ese momento, en la conformación de esta comisión, no existía la participación ni de decisores estatales, ni técnica ni de organizaciones de productores

que representaran intereses de la agricultura familiar. Como en las producciones de lógicas empresariales la triquinosis era una enfermedad que estaba controlada, ya que el número de focos estaba por debajo del 1%, las acciones de la normativa fueron pensadas para los sistemas en los que consideraba que la enfermedad sí era un problema: los familiares, de subsistencia o los de los basurales, todos tomados como sinónimos. Es decir, la normativa fue pensada por actores cuyas lógicas e intereses no necesariamente eran los mismos que las lógicas e intereses de los destinatarios. Acá toma especial importancia mencionar que, dentro de SENASA, se fueron generando espacios formalmente institucionalizados donde se discute tanto acciones institucionales como demandas sectoriales propias de la agricultura familiar. Se puede nombrar, en términos generales, el espacio de consulta pública, en la cual se recogen opiniones de actores públicos al momento de modificar o formular una normativa nueva y, como espacios de intercambio importantes para la agricultura familiar, la creación del SENAF –una comisión donde participan representantes de organizaciones de la agricultura familiar¹⁴ y otras instituciones vinculadas con el sector– y la participación de la agricultura familiar en la CONALEP, espacio donde se discuten las políticas públicas sanitarias porcinas, mencionada anteriormente. Además, en este periodo fueron surgiendo otras políticas públicas institucionales que fortalecieron no solo la visibilización de la agricultura familiar, sino también el desarrollo de conocimiento en ciencia y tecnología pensada desde y para estas lógicas productivas. Esto también estuvo acompañado de la incorporación, en algunas instituciones de I+D como el INTA, de un nuevo enfoque conceptual para pensar las acciones territoriales denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR). Si bien abarcar en profundidad al enfoque DTR escapa a los objetivos de este

14 Participan organizaciones con representación a nivel nacional. Algunas de ellas son: Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), Federación Agraria Argentina (FAA), Frente Nacional Campesino (FNC), Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF).

trabajo, es necesario mencionar que este enfoque permitió tener en cuenta las nuevas condiciones de la ruralidad, la interacción entre los diferentes actores del territorio, así como las disputas de poder e intereses que persiguen los mismos. Y, coincidiendo con lo dicho por Fernández (2016), este enfoque conceptual impregnó las políticas públicas destinadas a la agricultura familiar, sobre todo durante el periodo del 2004 al 2015. Entonces se podría afirmar que, la formación de nuevos profesionales y técnicos/as bajo nuevos paradigmas productivos y enfoques conceptuales, y la oportunidad de participar, tanto técnicos/as como organizaciones de productores, en nuevos espacios de intercambio y decisión, fue enriqueciendo no solo la mirada y la perspectiva de acción de SENASA, sino también la posibilidad de que los intereses de la agricultura familiar puedan tener un lugar en la arena política institucional, fundamental para la elaboración o adecuación de normativas que acompañen y fortalezcan estas lógicas productivas. Tal como lo afirman informantes entrevistados:

“La 555 es del 2006, la hizo otro SENASA, que fue gestada años anteriores que era otro SENASA, que el 2010, 2012 e incluso ahora. Era otro SENASA en cuanto a su conformación técnica, los profesionales, la edad de los profesionales, la formación de los profesionales y el rol de SENASA fue mutando, del típico SENASA de los 90, eso mutó y también influye, también influye la presión del externo, es complejo. (...). El SENASA tenía muy puesto el traje de policía sanitaria, pero policía policía y después con los años se fue aflojando, si bien seguimos siendo policía sanitaria, organismo de contralor porque es nuestro rol certificador del país ante el mundo e internamente también, tenemos y ampliamos nuestro horizonte, nuestras capacidades (...) se abrió un poco el juego además a consultar, ahora se consultan las normativas mediante consulta pública, esas cosas antes no existían, antes se escribía una

cosa y se hacía eso (...).” (Entrevista Funcionaria II SENASA 09.06.21)

“(...) la comisión que le llaman SENAF está aprobada por resolución SENASA. Incluye a la representación de las organizaciones. Ese fue como nuestro ámbito 2014, 2015 con las organizaciones sentadas en el SENASA con una comisión de trabajo con otras instituciones y ahí armamos como una agenda que fue un poco el motor de arranque, diagnóstico y para dónde íbamos. Ahí arrancamos en modificar algunas normativas, abordar algunas temáticas que eran las que se planteaban de mayor urgencia” (Entrevista Coordinación AF SENASA I 29.03.21).

Podría decirse, en términos del institucionalismo centrado en actores, que en la última década se fue ampliando la red de actores interesados en la formulación y modificación de las políticas públicas sanitarias con impacto en la agricultura familiar. Es mediante esta red –que podría ser tanto los nuevos espacios institucionalizados mencionados anteriormente como también las relaciones que se fueron gestando entre los actores por fuera de los marcos formales institucionales– que los actores intercambian ideas, opiniones, y también negocian las posibles soluciones a los problemas (Zurbriggen, 2011), en este caso las políticas públicas sanitarias como, por ejemplo, la modificación de la normativa analizada:

“La representación del tema de la agricultura familiar en una comisión nacional (CONALEP), que para nosotros eso es importante, porque casi todos los programas sanitarios tienen comisiones nacionales y esto es una manera también de ir abordando los temas más desde los espacios que de hecho están formalizados para eso” (Entrevista Coordinación AF SENASA I 29.03.21).

La Resolución 555 es un programa con alcance nacional, que, como fue registrado en las entrevistas a informantes calificados, para poder implementarse –aunque sea parcialmente– necesita de la participación de los actores locales involucrados. A lo largo del trabajo, se hizo mención a la complejidad que presenta la implementación de la normativa por la extensión de la misma, pero, sobre todo, por la severidad que manifiesta. Acá es necesario decir que son los/as técnicos/as locales quienes aplican las normativas en los territorios. En este sentido, los/as informantes calificados entrevistados/as con funciones de gestión en SENASA manifestaron que la implementación de la normativa –en lo que refiere a la clausura y vacío sanitario ante la presencia de un foco– prácticamente no se aplica más quedando el accionar ante un foco a criterio de los/as técnicos/as locales. Comentaron, además, que para respaldar las acciones de los/as técnicos/as locales existen circulares, es decir, actos administrativos que desde SENASA central les indican a las oficinas locales. Ahora bien, si bien existen esas circulares que “respaldan” los accionares de quienes deben hacer cumplir la norma de manera local, lo cierto es que los/as técnicos entrevistados manifestaron que la Resolución 555 es la que sigue actualmente en vigencia por lo cual insisten en la necesidad de avanzar con ese proceso de reformulación de la política, ya que son ellos/as quienes firman toda la documentación. Es así que puede verse la importancia que tienen las instituciones a la hora de establecer los grados de libertad en los cuales pueden desenvolverse los diferentes actores involucrados en el proceso. En este caso, los márgenes dentro de los cuales los/as técnicos/as y decisores locales aplican la normativa, cuales son los recursos que tienen a disposición, cuáles son sus estrategias, sus reglas, en definitiva, que comportamiento adoptan dentro de los contextos institucionalizados (Zurbriggen, 2004). De esta manera, se coincide con lo dicho por Zurbriggen, donde la autora establece que “las instituciones son variables que median entre el poder y los resultados. Las interacciones entre los actores no

se desarrollan en el espacio neutro, sino en un espacio estructurado por relaciones de ‘poder’” (2006, p.76).

Reflexiones finales

El presente trabajo tuvo como principal objetivo contribuir al análisis de las políticas públicas sanitarias que se encuentran vinculadas al sector de la agricultura familiar, intentando identificar si en la formulación de estas políticas públicas se encuentran representados los intereses y las lógicas de este sector productivo. Para eso, se tomó como estudio de caso una política pública, cuya finalidad es el control y erradicación de una enfermedad que tiene fuerte impacto en las producciones porcinas familiares. Los marcos teóricos utilizados han permitido realizar un análisis en profundidad de la política pública, evidenciando los actores e intereses que los motivaba al momento de su formulación.

Pensando en la copresencia de modelos de desarrollo agropecuario, donde se observan lógicas empresariales y familiares, es factible pensar que tanto la representación que tenga cada modelo en la esfera pública, así como la dotación de recursos materiales y simbólicos con los que cuentan, se verá reflejado en la incorporación de demandas en la agenda pública y en su posterior materialización en respuestas estatales, o políticas públicas.

Haciendo una historización del surgimiento de la política pública analizada, se evidenciaron algunos hechos puntuales que marcaron el accionar estatal en cuanto al abordaje de la triquinosis como problema, como el aumento del número de casos humanos y la mejora en las técnicas analíticas. Sin embargo, la formulación de un programa específico para su abordaje pudo sustentarse por el aumento en la participación, en el ámbito de gestión estatal, de diferentes actores involucrados con el sector porcino. En este sentido, como espacio de decisión institucionalizado, se destaca la CONALEP. Ahora bien, yendo un poco más allá y como nos indicaran los marcos teóricos utilizados, se pudo identificar a los actores e instituciones que forma-

ron parte de su elaboración y formulación. El Programa de Control y Erradicación de la Triquinosis Porcina en la Argentina se desarrolló en un contexto donde la agricultura familiar, como categoría analítica pero también política, recién comenzaba a instalarse en el país. Es más, todavía la agricultura familiar no tenía ningún tipo de representación en espacios institucionalizados, ni lugar en la agenda pública. Fue así que, una política pública cuyos principales destinatarios son las producciones porcinas familiares, fue pensada por actores ajenos a estas lógicas productivas. Profundizando en este punto, hay que resaltar que ni siquiera las producciones porcinas familiares eran reconocidas como parte del sector porcino nacional, sino como tenedores de cerdos, asentados en su mayoría en los basurales o en sus cercanías. Si bien esta situación se puede presentar de manera coyuntural como una estrategia que se dan familias en extrema vulnerabilidad, no parece menor volver a recordar que, casi el 70% de las UP tienen hasta 50 madres (Secretaría de Agroindustria, 2018). Estos datos corroboran la importancia del sector de la agricultura familiar en la producción porcina nacional.

De esta manera, y para dar respuestas a las preguntas que enmarcan el trabajo, se pudo ver que la política pública analizada no pudo contemplar, al momento de su formulación, las lógicas productivas del sector de la agricultura familiar. Es decir, las demandas y necesidades de este modo de producir (y de vida), no tenían, hasta ese momento, representación en los espacios de decisión estatal, como si lo tenía, obviamente, el sector empresarial.

Sin embargo, desde la perspectiva de los marcos teóricos movilizados, se expuso que las políticas públicas no son estáticas, sino que se van modificando en tanto el contexto se va reconfigurando. La política pública analizada no es la excepción. Estos intentos de reformulación de la norma responden a varios motivos. Por un lado, el reconocimiento por parte del estado nacional de un sector tradicionalmente postergado como el de la agricultura familiar. Esto se materializó en la creación de una Secretaría de Estado, así como en otras

políticas públicas dirigidas particularmente para este sector. Por otro lado, y ya hablando específicamente de la normativa analizada en este trabajo, la incorporación de manera formal de representantes de los intereses de la agricultura familiar en espacios de decisión institucional, permitió comenzar a discutir, puertas adentro, las limitaciones y dificultades que presenta la normativa para su implementación. Cuando se menciona representantes no solo se destaca la participación de decisores estatales y sobre todo de la Coordinación de AF de SENASA, sino también de técnicos/as con extensa trayectoria de trabajo con las familias productoras porcinas y, sobre todo, de productores/as familiares organizados/as.

Algo que hay que resaltar es que, en realidad, las normativas sanitarias en general no han sido formuladas teniendo en cuenta las lógicas y particularidades de la agricultura familiar. Contemplar las lógicas productivas de los sistemas familiares no significa que se pierda de vista la inocuidad ni sanidad del producto normado, como, desde el sentido común, es pensado. Sino que estas son imprescindibles para que las producciones familiares puedan contar con marcos normativos que las incluyan y reconozcan, en lugar de expulsarlas. Y si bien en los últimos años esta situación ha comenzado a cambiar, es decir, algunas normativas sanitarias se están repensando desde la óptica de la agricultura familiar, estas transformaciones son lentas o no responden a las urgencias o necesidades que tienen las producciones familiares. A esta altura parece evidente decir que, para continuar y profundizar este camino, es necesario contar con la representación de los intereses de la agricultura familiar en los espacios de decisión de la esfera pública.

Como comentario final, considerar las condiciones socioprodutivas de los productores porcinos familiares a la hora de formular políticas públicas sanitarias, permitirá no solo disminuir la aparición de esta enfermedad (y otras) de relevancia en la Salud Pública, sino que, además se podrá potenciar a este importante sector e insertarlo en procesos productivos competitivos y sostenibles.

Referencias

- Campagna, D.; Papotto, D. (2009). *Características socioeconómicas del sector porcino en Argentina*. Apuntes de la cátedra de Sistemas de Producción Animal (Producción Porcina). Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Rosario.
- Caracostantogolo, J.; Martínez, M. L.; Castro, M. N. (2008). Epidemiología de la trichinellosis y situación en la Argentina. *Cacchione, Durlach, Martino*, 389-395.
- Castaño Garrido, C. M.; Quecedo Lecanda, M. R. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista Psico-didáctica*, 14, 5-39.
- Chaverra Fernández, B.E.; Cortés, D.F.G.; Palacio E.V.G. (2019). El estudio de caso como alternativa metodológica en la investigación en educación física, deporte y actividad física. Conceptualización y aplicación. *Retos*, (35), 428-433. Disponible en: <https://revistaretos.org/index.php/retos/article/view/60168/47058>
- Fernández, L. F. (2016). El Desarrollo Territorial Rural y su influencia en las políticas para la agricultura familiar. *Cuestiones de sociología*, 15(18). 1-17. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/65634/CONICET_Digital_Nro.d3b2afe5-7714-49c7-9554-5e8dd758bb49_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Fernández, B. E. C.; Cortés, D. F. G.; Palacio, E. V. G. (2019). El estudio de caso como alternativa metodológica en la investigación en educación física, deporte y actividad física. Conceptualización y aplicación. *Retos*, (35). 422-427.
- Hall, P.A.; Taylor, R.C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 1-35.
- Jaime, F. M.; Dufour, G. A.; D'Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Macluf, J. E.; Beltrán, L. A. D.; González, L. G. (2008). El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias so-

- ciales. *Ciencia administrativa*, 1, 7-10. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/estudio2008-1.pdf>
- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Oliveros, A. Y. (2015). Las políticas públicas. Modelos y contenidos. *Fermentum*, 72(25), 34-40.
- Matamoros, J.A. ; Sanín, L.H. ; Santillana, M.A. (2000). Las zoonosis y sus determinantes sociales : una perspectiva a considerar en salud pública. *Revista de salud pública*, 2 (1), 17-35.
- Papotto, D. (2006). *Producción porcina argentina: pasado, presente y futuro*. V Congreso de Producción Porcina del Mercosur, Río Cuarto.
http://www.produccion-animal.com.ar/produccion_porcina/00-v-congreso_prod_porcina/17-papotto%20131.pdf
- Rapoport, M. (2007). Mitos, etapas y crisis en la economía argentina. Nación-Región-Provincia en Argentina. *Pensamiento político, económico y social*, 1, 9-28.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Routledge
- Scharpf, F. W. (2000). Institutions in comparative policy research. *Comparative political studies*, 33(6-7), 762-790.
- Secretaría de Agroindustria (2018). Anuario 2018 Porcinos. Área Porcinos. <https://bibliotecadigitalsagyp.magyp.gob.ar/files/original/63b2ceab427653b2b406f5939ffc81ea.pdf>
- Subirats (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. INAP.
- Zeller, N. (2007). Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas. Dirección de Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaria de Gestión Pública. Buenos Aires.
- Zurbriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, (30), 167-188.

- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política*, 26(1), 67-83.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24(66), 181-209.

Lectores críticos

- María del Carmen Ferragine (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Veterinarias).
- Ruben Arias (Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales).

Roles y división sexual del trabajo en las distintas estrategias de comercialización de la agricultura familiar en el Cordón Hortícola Platense

*Sofía Hang, Carolina Murga,
Edgardo González y Laura Camera*

Introducción

La comercialización es un eslabón esencial en la cadena de producción que vincula diversos actores (productores/as, intermediarios, consumidores/as, Estado, mercados, etc.) y que, en el caso de la agricultura familiar, muchas veces, se identifica como una problemática, trascendental para abordar, puesto que, tal y como explica Espina, “la comercialización y la agricultura familiar son medulares en el mercado interno” (Espina en Vitteri *et al.*, 2019, p. 11).

Las dificultades que enfrentan los y las agricultoras familiares para lograr “relaciones equitativas en los diferentes mercados” (Carracciolo, 2019, p. 133) se deben a su menor (o nulo) poder de negociación y se relacionan con

la falta de acceso a la tierra en cuanto una apropiación de adecuada escala productiva, limitado acceso a información y financiamiento, falta de infraestructura para acopio y acondicionamiento, alto costo del flete, bajos niveles de

formalización en aspectos jurídicos, sanitarios y comerciales, escaso valor agregado de los productos, entre otros (*Ibíd.*).

Particularmente, expresa Caracciolo (2018) que si bien los productores de hortalizas y los granjeros y/o la agroindustria alimentaria artesanal que producen en fresco o procesado tienen la opción de la venta directa que elimina intermediaciones, todavía no son estrategias accesibles para la mayoría. Entonces, continúa la autora afirmando que estos sujetos, en general, intercambian productos con acopiadores de sus zonas recibiendo un menor precio por sus productos, pero asegurándose el cobro de los mismos. Y luego agrega, siguiendo a Viteri (2013), que esta elección se relaciona al “escaso conocimiento, falta de redes comerciales consolidadas y problemas de logística (sin transporte, geográficamente distante de los mercados físicos, bajo volumen productivo, etc.)” a los que se enfrentan dichos productores (Caracciolo, 2019, p. 133).

Es así, entonces, que retomamos la idea de que la comercialización de la producción es una de las principales problemáticas a la que se enfrenta la agricultura familiar (Feito, 2020; Caracciolo *et al.*, 2012), por lo que, ante los modos hegemónicos de comercialización planteados e impulsados por los mercados capitalistas, la agricultura familiar y la economía social y solidaria plantean estrategias de comercialización más favorables para el sector y para las y los consumidores. Tal como surge de las entrevistas realizadas y como se profundizará más adelante, las mujeres de la agricultura familiar en el Cordón Hortícola de La Plata (CHLP)¹, en su mayoría migrantes bolivianas², participan de las diferentes estrategias de comercializa-

1 Este trabajo se hace extensivo a parte de los municipios de Berazategui y Florencio Varela, ya que su cordón productivo es totalmente asimilable al CHLP.

2 Siguiendo a Ambort: “La condición migrante opera como factor de vulnerabilidad en la medida en que, cuando la residencia es ilegal o precaria opera como un factor de imposibilidad para el acceso a derechos ciudadanos. Por otro lado, el desconocimiento de las reglas, derechos, usos y costumbres del país son factores que

ción que impulsan en conjunto y desde las organizaciones de la agricultura familiar³.

En este punto es necesario resaltar dos cuestiones, por un lado, la importancia de las organizaciones del sector, ya que el nivel organizativo de la agricultura familiar en el CHLP es muy alto y, por el otro, el rol de las mujeres en la comercialización de la producción y la división sexual del trabajo dentro de las organizaciones.

Respecto al primer tema, Maggio y Alcoba (2021) afirman que las organizaciones de la agricultura familiar canalizan la representación de diversos intereses y que pueden entenderse como el resultado de determinados hechos sociales, históricos y políticos que promovieron la producción de alimentos después de la crisis económica, social y política del 2001. A partir de entonces, se fomenta “un nuevo enfoque de desarrollo territorial, donde el Estado impulsa nuevos procesos organizativos que se plasman en entramados institucionales, a través de programas de desarrollo técnico-productivo y socio-organizativo” (*Ibid*, p. 26). Por su parte, Ambort (2017) se refiere a procesos asociativos relevantes, a organizaciones consolidadas que demandan cuestiones estructurales y que tiene referentes que cumplen un rol central en la conformación y persistencia de la propia organización.

Sobre la participación de las mujeres en estas organizaciones, cabe aclarar que es muy alta y que las mismas ocupan diversos espacios, destacándose la falta de mujeres en espacios de toma de decisión y su alta intervención en espacios vinculados a género, es decir que dicha participación se da de acuerdo a la división sexual del trabajo (Camera *et al.*, 2019).

retrasan la exposición pública, la libre circulación, y la autopercepción como sujeto de derechos, con posibilidad de exigir para sí mejores condiciones (de trato, de vida, de ingresos). Asimismo, el racismo y la discriminación...” (2017:61).

3 Siguiendo a Ambort (2017), la referencia a organizaciones de la agricultura familiar incluye tanto movimientos sociales, como grupos de hecho, asociaciones civiles, cooperativas y otras figuras jurídicas que se adoptan desde los grupos de productores y productoras que entienden que el asociativismo es una herramienta fundamental para dar cuenta de sus problemáticas e impulsar los reclamos pertinentes.

Particularmente respecto al abordaje de la comercialización con una perspectiva de género, la FAO afirma que la incorporación de

cuestiones de género al desarrollo de las cadenas de valor agroalimentarias no solo es necesario desde el punto de vista de los derechos humanos; sino que también es un prerequisite para garantizar el crecimiento sostenible en los ámbitos de intervención (FAO, 2017, p. 13).

Así, la FAO entiende que

las dinámicas de género están estrechamente vinculadas al ciclo de desarrollo de la cadena de valor: la eficiencia de la cadena de valor depende en gran medida de vínculos sólidos y la colaboración positiva entre los actores, entre los cuales las mujeres son participantes importantes, aunque suelen ser invisibles o ignoradas. (FAO, 2017, p. 3).

Es decir, que este análisis permite vislumbrar el trabajo fundamental pero escasamente reconocido de las mujeres. Por último, expresa la FAO (2017) que la forma de funcionamiento de la cadena de valor determina las diferencias en la remuneración y la naturaleza cualitativa de las funciones productivas de los individuos como por ejemplo uso del tiempo, adopción de tecnologías de ahorro de mano de obra, y participación en la toma de decisiones; y que estas determinaciones son consecuencia de las relaciones entre mujeres y hombres afectadas por el contexto social y económico.

Para continuar, se avanza con el contexto y descripción del CHLP, ya que se considera destacable porque el mismo provee de alimentos a millones de personas, constituyéndose de este modo en el cinturón hortícola verde más importante del país. En este sentido, Cieza, Ferraris, Seibane, Larrañaga y Mendicino establecen que La Plata es “la responsable de la provisión del 82% de hortalizas que se comerciali-

zan en el Mercado Central de Buenos Aires” (2015, p. 134). En este Cordón Hortícola se destaca la producción intensiva florihortícola y la gran concentración de productores y productoras de la agricultura familiar en toda su extensión, siendo que la incorporación de determinada tecnología (invernáculos), principalmente con posterioridad a la Revolución Verde y las fuertes políticas neoliberales de los años 90, generó un gran aumento en la producción que junto con los altos niveles informalidad y precariedad del sector, permitió el desarrollo de una producción intensiva de pequeña escala y con una competitividad sin precedentes (Ambort, 2017).

En relación a los establecimientos (unidades productivas) que forman el CHLP, “existe una minoría de establecimientos considerados grandes, responsables de un gran volumen de la producción total, y que funcionan íntegramente como empresas agrícolas” (*Ibid.*, p.46), mientras que la gran mayoría de explotaciones son pequeñas unidades a cargo de familias productoras, es decir a cargo de agricultores y agricultoras familiares.

De este modo es que, por un lado, la existencia de un número más que significativo de agricultores y agricultoras familiares en el CHLP y las dificultades existentes en torno a la comercialización de su producción, mientras que por otro la existencia de roles y trabajos diferenciados para los productores y productoras en torno a su condición de mujer o varón (división sexual del trabajo dentro de sus explotaciones y dentro de las organizaciones), es que se propone el abordaje de la comercialización en esta zona desde una perspectiva de género. Es decir, que en el presente trabajo problematizamos respecto de la división sexual del trabajo y la asignación de determinados roles a las mujeres de la agricultura familiar dentro de las diferentes estrategias de comercialización que adoptan las organizaciones de la agricultura familiar en esta región perteneciente al Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA).

El objetivo del trabajo se centrará en observar cómo la división sexual del trabajo, en tareas de cuidado y tareas productivas, se ma-

nifiesta dentro de las organizaciones de la agricultura familiar. Principalmente nos enfocaremos en la participación en ferias que son impulsadas por las organizaciones o son parte central en su organización y en la venta directa a consumidores a través de bolsones de verduras y productos de la economía social.

Metodología empleada

El abordaje metodológico propuesto se basa en un enfoque principalmente cualitativo, en el que se combinan diferentes técnicas cualitativas de relevamiento de información secundaria y primaria.

Luego de un análisis bibliográfico que permitió la construcción del marco teórico con el que se trabaja, se utilizaron fundamentalmente entrevistas semiestructuradas, observación participante, análisis de documentos y datos cuantitativos como técnicas de relevamiento de información.

Las entrevistadas se eligieron de acuerdo a diferentes parámetros: género, lugar de residencia, participación en organizaciones y espacios de comercialización y trabajo vinculado a la temática. Las entrevistas se realizaron en profundidad, presenciales (en el año 2019) y virtuales (en los años 2020 y 2021). Fueron entrevistadas productoras de la agricultura familiar y una técnica del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que trabaja desde la extensión con las familias en la región, siendo que en total se realizaron once entrevistas.

A partir de la clasificación de tareas de cuidado y de tareas productivas para visibilizar la división sexual del trabajo y la metodología planteada, se pudo conocer las tareas que realizan las mujeres vinculadas a la comercialización, así como establecer la existencia de la división sexual del trabajo en estas actividades.

Agricultura Familiar

Para este trabajo entendemos a la Agricultura Familiar como un estilo de vida en el que la unidad doméstica y la unidad productiva se encuentran integradas (FONAF, 2006). Son familias que producen tanto para el consumo propio como para la comercialización y la fuerza de trabajo es aportada en principio y fundamentalmente por la misma familia con muy poca mano de obra asalariada. Los medios de producción suelen ser de propiedad de las familias, aunque la tierra muchas veces no lo es. En este sentido, Javier Balsa (2012) describe a las unidades familiares arquetípicas como aquellas en que las que la familia conforma un equipo de trabajo que se preocupa por la conservación del patrimonio familiar y forman un proyecto de vida vinculado a la actividad agropecuaria y con un cierto modo de vida rural deseable.

La ley nacional de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena N° 27.118, sancionada en diciembre de 2014, describe a los agricultores y agricultoras familiares en su artículo 5to. como

aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) Los pequeños productores, minifundistas, campesinos,

chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e). (artículo 5, ley nº 27.118)

Es decir que tanto el Estado como las organizaciones de la agricultura familiar coinciden en el establecimiento de parámetros específicos que caracterizan a este sector frente a otro tipo de productores vinculados a la actividad agraria.

Comercialización en el Cordón Hortícola de La Plata (CHLP) y estrategias de la Agricultura Familiar

En la agricultura familiar, la comercialización de los productos del CHLP principalmente ocurre en mercados tradicionales y concentradores, a base de cadenas largas de comercialización con varios intermediarios entre productores/as y consumidores/as (INTA, 2018). Sobre la comercialización en la zona, Ambort afirma que “los/as productores/as son tomadores de precios y entregan la mercadería a intermediarios que pasan quinta por quinta recogiendo verdura para llevar a los mercados concentradores (conocida como venta a culata de camión)” (2017, p. 66).

Entonces, lo que sucede es que la producción se retira de las quintas y se lleva al mercado concentrador. Una vez allí, los comerciantes minoristas acceden a la producción –en la zona de puestos o de playa libre– y la comercializan en sus locales (principalmente verdulerías). Esta cadena puede incorporar más o menos intermediarios, pero se basa en ellos, lo cual genera un gran aumento de precios y una marcada desvinculación entre productores/as y consumidores/as.

Frente a esta situación desventajosa “se construyeron paulatinamente estrategias alternativas que les permitan a los productores una mayor valorización del trabajo” (INTA, 2018, p. 67). Estas nuevas estrategias se basan en la búsqueda de canales alternativos de comer-

cialización que valorizan el trabajo de las familias de la agricultura familiar y reducen la cantidad de intermediarios (*Ibid.*).

Estas nuevas estrategias se enmarcan en los mercados solidarios⁴ facilitados por la economía social y solidaria⁵. Sobre este tema se destacan los aportes de Caracciolo, Dumrauf, Gonzalez, Moricz y Real (2012), quienes entienden que existen al menos seis estrategias de comercialización que fortalecen a la agricultura familiar: compra estatal, relación directa productor y consumidor con gestión estatal, relación directa productor y consumidor sin gestión estatal, comercializadora de intermediación solidaria, cooperativas de trabajo o comercialización de agricultores familiares y mercados asociativos mayoristas.

Tomando la clasificación anterior, las estrategias analizadas en este trabajo (participación en ferias y venta en bolsones) se enmarcan dentro de las de relación directa entre productores/as y consumidores/as con y sin gestión estatal.

En ese sentido, respecto a la venta mediante las ferias verdes⁶ de la agricultura familiar, cabe aclarar que fueron impulsadas desde el propio sector o por el Estado, pero siempre en articulación entre ambos actores, teniendo como principales objetivos:

- la generación de un canal de comercialización directo entre productores y consumidores;
- lograr un mejor precio, sin la intermediación mediante, para los y las productores (precio justo);
- productos frescos a disposición de los consumidores.

4 “Se trata de espacios en los cuales se establecen relaciones sociales entre productores y compradores, ancladas en una ética nueva que guía nuevas prácticas económicas: eliminación/disminución de la intermediación, precio justo, no explotación del trabajo, calidad, equidad de género, cuidado del ambiente” (Caracciolo Basco, 2013, p. 9).

5 Se entiende a la Economía Social y Solidaria aquella en la que “sus integrantes realizan prácticas en función de valores orientados al bien común, la equidad, la justicia, es decir por tener como finalidad la búsqueda de otra sociedad, otra economía y otra cultura, todo lo cual implica poner en juego otra política” (Caracciolo Basco, 2013, p. 4).

6 El inicio se puede rastrear en la década de 1970, en la provincia de Misiones, con las conocidas Ferias Francas impulsadas por el Movimiento Agrario Misionero.

La administración o la gestión de estos espacios se encuentra en manos de las propias organizaciones (contemplando la heterogeneidad de organizaciones descrita anteriormente) y la comercialización se da de manera individual por parte de cada familia productora o de manera conjunta; en muchas ferias los precios de los alimentos se establecen de manera acordada por parte de los y las productores y productoras participantes, aunque no es una condición necesaria de las ferias, y tienen una regularidad en su funcionamiento (semanal, quincenal o mensual).

Generalmente, los Estados municipales deben involucrarse necesariamente en estos espacios de comercialización, siendo dispar el rol cumplido por los mismos, ya que existen casos en que se impulsan estas estrategias, hasta posiciones que han dificultado su emplazamiento. Es por ello que también varían los productos alimenticios a comercializar/intercambiar en las ferias.

Por otro lado, la venta de bolsones de alimentos se viene desarrollando desde hace algún tiempo, pero claramente se evidencia que se potenció con la pandemia del COVID-19 y el cierre temporal de espacios alternativos de comercialización como las ferias verdes. Esta modalidad permitió llegar a un universo mayor de consumidores/as, que muchas veces por razones laborales o distancias no podía concurrir a las ferias. La logística de organización cambia, por lo que las organizaciones de productores y productoras debieron adaptarse rápidamente para lograr consolidar este canal de venta.

División sexual del trabajo y relaciones de género

Finalmente, entendemos necesario definir la división sexual del trabajo como la presencia en todas las sociedades de una inserción diferenciada de varones y mujeres en los trabajos reproductivos y productivos. Siguiendo a Ballara y Parada:

Se entiende por relaciones de género aquellas que son consecuencia de la diferente inserción de hombres y mujeres

en la familia y en la sociedad, y de la asignación cultural de roles diferenciados: los hombres reciben la responsabilidad de ser proveedores del hogar y las mujeres las de la crianza de hijos e hijas y el cuidado del hogar. Como resultado de esta diferente asignación de roles, culturalmente se asocia a los hombres con la producción y a las mujeres con la reproducción (2009, p.13).

En la Agricultura Familiar se observa que la división sexual del trabajo que hemos descrito con anterioridad se repite en distintos grados; es decir que las tareas reproductivas o de cuidado se encuentran a cargo de las mujeres en primer lugar y no se intercambia con los varones; en cambio las tareas productivas si son intercambiables entre varones y mujeres, y asumidas por ambos; sin embargo muchas veces las mujeres no son conscientes de su aporte y se refieren a las tareas productivas que realizan en los predios como una “ayuda”.

El desarrollo de estas tareas no remuneradas genera jornadas laborales más extensas para las mujeres y la inexistencia de tiempo libre o de ocio, ya que

este tiempo se traduce en unos pocos minutos repartidos en seis días de la semana y a media jornada del sábado, porque a pesar de que el resto del día tal vez no se desarrolle trabajo productivo en las quintas igualmente la jornada se utiliza para realizar tareas reproductivas (Hang, Camera, Murga y González, 2019, p. 11).

Esto no significa que las mujeres no tengan un rol protagónico y esencial en el trabajo productivo, al contrario, lo que quiere destacar es que el momento de la semana en que se reduce el trabajo productivo para toda la familia (sábado a la tarde), las mujeres lo destinan a la realización de trabajo doméstico y tareas de cuidado.

Al respecto, Ambort (2022) establece que las mujeres de la agricultura familiar trabajan hasta 16 horas por día, sin descanso semanal de acuerdo al momento del año al que se haga referencia, ya que la jornada laboral de invierno es más corta que la de verano. Esta extensión de la jornada laboral se da porque además del trabajo productivo el cuidado de personas mayores, de niños y de las tareas domésticas las realizan las mujeres.

Silvia Federici (2018) en vinculación con la división sexual del trabajo y la desvalorización del trabajo femenino y de las mujeres, establece que una vez que las mujeres son rechazadas en las fábricas y enviadas a realizar trabajo doméstico en sus casas se produce una dependencia de ellas del salario masculino, lo que denomina “patriarcado del salario”, por medio del cual “el varón tiene el poder del salario y se convierte en el supervisor del trabajo no pagado de la mujer. Y tiene también el poder de disciplinar” (p. 17). Esto favorece a la creación de dos partes dentro de la familia, una asalariada y otra no asalariada, contribuyendo a aumentar la desigualdad estructural entre mujeres y varones.

Si bien en la Agricultura Familiar no encontramos un salario se puede realizar una interpretación amplia en relación al ingreso económico y a los efectos que el rechazo de las mujeres del ámbito público y de las tareas productivas ha ocasionado a su situación económica y social yendo en desmedro de su poder de negociación dentro del hogar. Esta desigualdad en el poder de negociación coadyuva al surgimiento de la violencia de género en el ámbito doméstico y coarta las posibilidades de las mujeres de terminar con esas relaciones que las someten a distintos tipos de violencias.

Esta división sexual del trabajo profundiza los roles y estereotipos que profundizan las desigualdades de géneros, ocasionando mayor desigualdad entre los géneros, a favor de los varones y en perjuicio de las mujeres, ya que dedican más tiempo al trabajo (entendido en sentido amplio) y menos tiempo al descanso y ocio. En palabras de Silvia Federici: “el doble empleo tan solo ha supuesto para las muje-

res tener incluso menos tiempo y energía para luchar contra ambos” (2018, p. 31).

Experiencias y entrevistas

En las estrategias de comercialización adoptadas por la Agricultura Familiar y sus organizaciones en el CHLP se observa que, si bien tanto varones como mujeres realizan las mismas tareas en general, hay algunas tareas particulares que las desempeñan los varones o las mujeres casi con exclusividad. En palabras de una productora integrante de una asociación civil de Florencio Varela:

Cuando hay una jornada de trabajo en la parcela o en el invernadero, se convoca a todo el grupo, sea hombre o mujer están todos convocados a participar. Así que van todos. Arreglar el galpón, mejorar las calles y trabajan todos. Las mujeres si bien algunas se encargaban de trasladar cascotes con la carretilla y los hombres por ahí hacían otros trabajos más pesados, pero la presencia la hacen todos y con respecto al trabajo en las quintas es el mismo. Por ahí a la mujer lo que se le suma es el trabajo que hace doméstico, de la casa, y de más.

Asimismo, una productora integrante de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Tierra (UTT) manifiesta: *“En donde trabajo ahora no hay diferencias en el trabajo entre hombres y mujeres, ambos hacemos todo, desmontar, por ejemplo, si es muy pesado los hombres ayudan, no hay en este trabajo diferencias”*.

Todas coinciden en que hay tareas que son compartidas vinculadas a la producción, que mujeres y varones trabajan a la par. Sobre este punto, una técnica de extensión de INTA La Plata que entrevistamos aclaró:

hay tareas que a veces pueden ser consideradas como que son más asignadas al varón, de las tareas «más productivas», que tiene que ver con esto: el riego, uso de maquinaria, negocio comercial con la culata. Identifico a priori esas tres, lo demás... es muy compartido o mucho lo asume la mujer.

Entonces, resulta que “en relación a las tareas productivas tanto mujeres como varones realizan las mismas tareas, excepto en dos casos que hicieron referencia a tareas con mucho peso, como pulverizar con la mochila de veinte kilos o levantar cosas pesadas” (Hang *et al.*, 2019: p. 9).

Respecto a la comercialización, una productora, que es presidenta de una asociación civil de la localidad El Peligro declara que:

La forma de comercialización que no es a culata de camión, dentro de la organización, tenemos diferentes ejes de trabajo, dos grupos preparan los bolsones y otro hace agregado de valor que es el envasado de tomate. No menciono a la feria por el tema del COVID que se ha suspendido y todavía no hay actividad normal. Ellos se transformaron en preparaciones de bolsones, a través de la feria Manos de la Tierra.

En cuanto a la distribución de tareas agrega:

Hay diferentes tareas, sobre todo la mujer es la que organiza, la que planifica, la que administra, todo lo que es el tema de la comercialización, inclusive lo que se va a sembrar y producir para el abastecimiento de las preparaciones de los bolsones.

Finaliza explicando la división de tareas entre las que realizan solo las mujeres y las que son compartidas: “la administración está plenamente a lo que es la mujer. Lo que es preparado de la tierra, compra de semillas, es más bien tarea de la pareja”.

Con relación a la consulta del rol particular de las mujeres en la comercialización responde:

Por lo general pasa eso porque son las que más pelean el tema de los precios, en cambio el hombre es como que más acepta. Si a vos te dicen 20 pesos sale, por ahí la mujer le dice no 40 como para bajar a 30, una cosa así” y que “en el caso de los bolsones es plenamente las mujeres, son las que los llevan adelante.

Otra productora, integrante de una asociación civil de la localidad de Abasto, expone que “las mujeres siempre buscamos alternativas de comercializar en ferias y bolsones ya que en estas formas podemos defender más los precios de lo que propusimos.

Al mismo interrogante, una productora de la Asociación civil de Productores de la Agricultura Familiar San Cayetano nos cuenta: “Mira, la mujer en ferias o mercado se desenvuelven más que el hombre, mi manera de ver, somos más capaces en la venta”.

Desde la agencia de extensión de INTA La Plata afirman que

la gestión directa del negocio con la culata de camión, muchas veces eso lo maneja el varón y el camionero es varón. Hay una relación entre varones, respecto a la culata. No así en la venta directa, ahí la mujer sale mucho a la feria, muchas veces hay mujeres en el armado de bolsones.

En el caso de la asociación civil 1610, la gestión de la comercialización está en manos de una técnica mujer (que también es productora de la propia organización). Ella es quien planifica si se vende

en bolsones o verduras sueltas. Este resulta un ejemplo claro de una organización que comercializa en canales alternativos y es una mujer quien los gestiona.

Al momento de realizar las entrevistas nos encontramos con varios casos de mujeres jefas de familia que trabajan de forma individual o con sus hijos e hijas mayores de edad. Esta situación no contemplada en principio, pero que se repitió en varias entrevistas, abre nuevos interrogantes para analizar.

Estas mujeres destacan a las organizaciones de las que son parte en la ayuda y acompañamiento tanto en lo productivo como en la posterior comercialización. Además, entienden estas estrategias de comercialización como algo positivo que les permite, más allá de la ganancia económica beneficiosa, generar lazos y redes que se sostienen en la cotidianeidad. Las organizaciones en las que participan muchas veces son las que impulsan y promueven su participación en estos espacios.

En palabras de una productora que participa de una feria que se lleva adelante los días sábados en la ciudad de La Plata en la calle 13 y 72:

sí, venimos siempre. Sino no me convendría ni me hubiera convenido venir. Cuando vinimos aquí no se vendía. Éramos yo y mi hijo nada más. Y lo único que nos llevábamos era la fruta nada más. Lo que sobraba. Y hace uno o dos años que mejoró. Y ahora sí, ahora viene mucha gente.

En este sentido, y con relación a las tareas que realizan estas mujeres, la presidenta de la asociación civil de la localidad de El Peligro agrega: “En algunos casos, por ejemplo, de lo que es nuestra organización tengo mujeres solas que hacen el doble rol, las tareas que les corresponden al hombre, las hace sola”.

Otra productora de Florencio Varela dice:

hago bolsones, si me toca ir a la feria, voy a la feria, el suelo, la tierra... el trabajo es pesado, a veces toca pesado, a veces liviano, a mí las dos cosas tengo que hacer, trabajo pesado y liviano, las dos cosas tengo que hacer y no tengo a quien decirle mira hay que hacer esto, a mi hijo no más, pero estudia. Me ayuda cuando está libre.

En el mismo sentido, la productora entrevistada de la UTT nos cuenta la importancia de la organización para ella y sus hijes:

al fallecer mi esposo me quedé en la quinta que vivía, las flores se pasaban y no podía sacarlas a tiempo, el patrón se enojaba y en momentos de la venta, me engañaba en los precios. En cuarentena, quedé con mis hijos sola, sufrí mucho, había discriminación, no me daban trabajo por ser sola y mujer, diciendo que era un trabajo de hombre.

Desde que se sumó a una estrategia colectiva de la organización, observa grandes cambios en su vida. En sus palabras:

Ahora nadie me cuestiona por mi trabajo, hago plantines, otras veces los compro, pago el tractor, la luz, saco yuyos, verifico qué verdura se vende más, pero vivo tranquila. Están mejorando mi casa, tiene poca energía, pero está progresando, estoy miles de veces mejor cuando estaba sola.

Este acompañamiento de la organización da respuestas a la vida de las familias productoras y principalmente a las mujeres que son jefas de familia. La organización promueve mejores condiciones de vida, fortaleciendo el trabajo y promoviendo nuevas formas de comercialización de la producción. Ambort afirma que “la situación de extrema precariedad y vulnerabilidad que atraviesan estas familias constituye otro factor clave para comprender el desarrollo de lazos

asociativos en el sector, puesto que se constituye como estrategia para enfrentar una situación de gran adversidad” (2017, p. 97).

Conclusiones

La riqueza de las entrevistas permite visualizar en la voz de las protagonistas la situación por la que atraviesan como mujeres de la Agricultura Familiar, si bien en torno a la comercialización se observan grandes problemáticas en todo el sector; con relación a las mujeres se construyen ciertas especificidades que deben tenerse en cuenta. Es así como la vulnerabilidad del sector se ve reafirmada y agravada al analizarla con perspectiva de género.

La descripción detallada de las tareas que realizan las mujeres da cuenta que el trabajo productivo lo realizan tanto los varones como las mujeres, sin embargo, el trabajo reproductivo y las tareas hogareñas (tareas de cuidado) caen en cabeza exclusiva de ellas, significando un claro perjuicio.

La división sexual del trabajo implica desigualdades a las que se enfrentan las mujeres, principalmente en la distribución del trabajo y en la posibilidad de contar con tiempo libre y esparcimiento; además de la falta de reconocimiento de la importancia de todas las tareas que realizan las mujeres, siendo muchas de ellas necesarias para la efectiva realización del trabajo productivo.

Resulta interesante destacar que pertenecer a cualquier tipo de organización ha permitido mejorar notablemente su situación y consideración, desde lo simbólico en primera instancia, pero fundamentalmente para fortalecer lazos de comunicación y en la creación de redes, que ayudan a las estrategias productivas y de comercialización.

Las organizaciones de la agricultura familiar son una parte esencial de los cambios en las vidas de las mujeres, en lo que se resalta la posibilidad de encuentro y la forma de afrontar las problemáticas estructurales del sector. En este sentido, las estrategias de comercialización directa entre productores/as y consumidores/as son un ejemplo claro que mejora la calidad de vida de las mujeres.

Sin embargo, no podemos dejar de destacar que la gran mayoría de la comercialización se realiza a “culata de camión”, que es el modo hegemónico capitalista de comercialización, y es allí donde las mujeres han dejado claro en las entrevistas que no participan con un rol protagonista, siendo ese un ámbito exclusivamente masculino.

Entonces, por lo expuesto, entendemos que la división sexual del trabajo trasciende el ámbito familiar y se manifiesta en comercialización de la producción, en donde los varones siguen teniendo a su cargo casi exclusivamente la relación con el intermediario en el modo más común de venta como es el de “culata a camión”, en tanto que las mujeres solo acceden a ese modo cuando son jefas de familia y con muchas dificultades debido a la discriminación que debe soportar e incluso la exclusión en la actividad.

Sin embargo, esta investigación permite, entre otras cosas, visualizar también las capacidades de las mujeres desplegadas al momento de comercializar en ferias o mediante bolsones de verduras y productos de la economía popular, mostrando las condiciones generadas a pesar de las situaciones asimétricas estructurales que han vivido, donde se han fortalecido como protagonistas en sus propios hogares, predios productivos y en las organizaciones que integran.

Como reflexiona de manera sencilla y contundente una de ellas: “Me estás haciendo pensar que somos muy discutidoras las mujeres”, dando cuenta claramente de las fortalezas que han sabido construir mujeres del sector agrario.

Dichas fortalezas se ven también forjadas en los emprendimientos productivos que están a cargo de mujeres solas, donde las estrategias organizativas en colectivos asociativos permitieron apuntalar a las mismas y romper prejuicios y prácticas que parecían solo reservadas para los varones. Las mujeres jefas de familia encuentran en las organizaciones apoyo para desarrollarse como productoras y hacer frente a las desigualdades estructurales que atraviesan.

Está claro que las dificultades en el abordaje de los temas de género en la agricultura familiar distan de ser las óptimas, pero también es

cierto que, por la iniciativa de las mujeres, especialmente plasmadas en las organizaciones, ha permitido dar cuenta de la situación en la que se encuentran y en activar trabajos que visibilicen y mejoren sus situaciones.

De este modo, es que entendemos que las estrategias diferenciadas de comercialización constituyen espacios en los que las mujeres se presentan como protagonistas y hacedoras en la construcción de nuevas agendas de trabajo.

El protagonismo y fortaleza de las mujeres de la agricultura familiar necesita de políticas públicas específicas, orientadas y que generen cambios estructurales en sus situaciones particulares y colectivas, mientras tanto observamos cómo ellas no esperan y siguen moldeando sus propios destinos.

Referencias

- Ambort, M. E. (2017). *Procesos asociativos en la agricultura familiar: un análisis de las condiciones que dieron lugar al surgimiento y consolidación de organizaciones en el cinturón hortícola platense, 2005-2015*. [Tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1441/te.1441.pdf>
- Ambort, M. E. (2022). Vivir y trabajar en la agricultura familiar: una aproximación etnográfica a los roles de género en la horticultura platense (Buenos Aires, Argentina). *Trabajo y Sociedad*, 39(22), pp. 291-313. <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/39%20AMBORT%20Maria%20Agricultura%20familiar.pdf>
- Ballara, M. y Parada, S. (2009). *El empleo de las mujeres rurales. Lo que dicen las cifras*. FAO-CEPAL. <http://www.marcelaballara.cl/genydes/2009%20Ballara%20M,%20Parada%20S%20El%20Empleo%20de%20las%20Mujeres%20Ruraesl%20lo%20que%20dicen%20dicen%20las%20cifras.%20FAO%20CEPAL%20.pdf>
- Balsa, J. (2012). Agricultura familiar: caracterización, defensa y viabilidad. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 36, pp. 5-28. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riea/riea_v36_n1_01.pdf
- Camera, L; Murga, C; Palleres Balboa, R; Ambort, M. E; González, E. y Hang, S. (2019). Participación de las mujeres en espacios políticos y sociales. El caso de las mujeres agricultoras familiares del periurbano del Gran La Plata. *Brazilian Journal of Development, Curitiba*, 5(10), pp. 21805-21818. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128247>
- Caracciolo, M., Dumrauf, S., González, E., Moricz, M., Real, A. (2012). Modalidades alternativas de comercialización en la agricultura familiar: entre el supermercadismo y la soberanía alimentaria. *VI Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías*

- Regionales. Economía Social y Solidaria: Experiencias, Saberes y Prácticas.* Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Caracciolo Basco, M. (2013). *Los mercados y la construcción de tramas de valor en la Economía Social y Solidaria (rural y urbana).* Programa de Economía Solidaria. Documento de la Cátedra Economía Social y Solidaria. Enfoques Contemporáneos. IDAES. UNSAM. Buenos Aires. Versión Preliminar. <https://base.socioeco.org/docs/ess-los-mercados-y-la-construccion-de-tramas.pdf>
- Caracciolo, M. (2018). Espacios comerciales alternativos de la agricultura familiar: criterios para su análisis y diferenciación. *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo.* En M. L. Viteri, M. Moricz y S. Dumrauf (Comp.). (pp. 133-160). Ediciones INTA. <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/6242>
- Cieza, R. I, Ferraris, G., Seibane, C., Larrañaga, G. y Mendicino, L. (2015). Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata. *Revista Facultad de Agronomía*, 114 (1), pp. 129-142. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/48739/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Espina, H. (2019). Prólogo. En *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo.* M. L. Viteri, M. Moricz y S. Dumrauf (Comp.). (pp. 11-12). Ediciones INTA. <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/6242>
- FAO (2017). *Desarrollo de cadenas de valor sensibles al género. Marco de referencia.* Roma. <https://www.fao.org/3/i6462s/i6462s.pdf>
- Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo.* Edición Traficantes de sueños.
- Feito, M. C. (2020). Comercialización de la agricultura familiar para el desarrollo rural: feria de la Universidad Nacional de La Matanza. *Revista de Economía e Sociología Rural*, 58(1), <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.187384>
- FONAF (2006). Documento de los lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para

- la agricultura familiar. <http://fediap.com.ar/administracion/pdfs/Lineamientos%20para%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20orientada%20a%20la%20Elaboraci%C3%B3n%20de%20un%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20para%20la%20Agricultura%20Familiar%20-%202006.pdf>
- Hang, S., Camera, L., Murga, C. y González, E. (2019). Trabajo, mujeres y resistencias en el Cordón Hortícola Platense. *Brazilian Journal of Development*, 5(10). <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/4112>
- INTA (2018). *La agricultura familiar en el área hortícola de La Plata, Berazategui y Florencio Varela: diversas formas de dependencia y el camino de construcción de su autonomía*. L. Fingermann (comp.). Ediciones INTA. <https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/4650>
- Ley Nacional N° 27.118. Boletín Oficial de la República de Argentina. 20 de enero de 2015. Buenos Aires, Argentina.
- Viteri, M. L. (2013). Cambios en el Abastecimiento Hortícola. Una Mirada desde los Mercados Mayoristas del Gran Buenos Aires. En M. L. Viteri, G. Ghezán y D. Iglesias (Eds.), *Tomate y lechuga: producción, comercialización y consumo. Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales*. (pp. 23-48). Ediciones INTA.
- Viteri, M. L.; Moricz, M. y Dumrauf, S. (Comps.) (2019). *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo*. Ediciones INTA.

Lectores críticos

- Matías García (CONICET, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales y Universidad Nacional Arturo Jauretche, Departamento de Ingeniería y Agronomía).
- Leticia García (Instituto y Departamento de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa).

Políticas de alimentación saludable en Argentina

Graciela Borrás y Clementina Sebillotte

Introducción

A nivel mundial, el sobrepeso y la obesidad constituyen uno de los principales problemas de salud pública del siglo XXI (OMS, 2022). En Argentina, el exceso de peso afecta a más de la mitad de la población adulta (Ministerio de Salud de la Nación [MSN], 2019). Si bien esta situación atraviesa a todo el tejido social, la inseguridad alimentaria aumenta en contextos de pobreza y vulnerabilidad social en los que dichas enfermedades coexisten con la desnutrición crónica y otras carencias específicas de nutrientes (*Ibíd.*).

La malnutrición es el resultado de las interacciones entre el mercado, el Estado y las estrategias de los hogares. Las características estructurales de la dieta argentina se relacionan no solo con factores sociales, económicos, culturales, vinculados con los nuevos estilos de vida de la población, el trabajo de la mujer, la urbanización; sino también, con las modalidades de producción y distribución de alimentos y con la expansión de un determinado modelo agrícola. La composición de la dieta de los argentinos, en general es monótona, centrada fundamentalmente en el consumo de cuatro productos bá-

sicos (trigo, carne vacuna, aceite de girasol y papa) (Britos y Saraví, 2010). Sumado a esto, la incorporación creciente de alimentos ultra procesados (Monteiro *et al.*, 2018) y bebidas azucaradas, junto a la disminución del consumo de frutas y verduras, dan como resultado una ingesta de baja calidad nutricional, rica en grasas, azúcares y sodio, pobre en fibras y micronutrientes.

Nuestro trabajo tiene como objetivo analizar de manera contextualizada las estrategias y acciones realizadas especialmente en el marco de la implementación del Plan Nacional Argentina Saludable (2009) y la percepción de los diferentes actores involucrados en los procesos de construcción de una política pública que busca promover una alimentación saludable en la población y mejorar la calidad nutricional de los alimentos. Frente a la compartimentalización de las políticas que históricamente han regulado el sistema alimentario argentino, nuestro análisis moviliza un enfoque integral de la acción pública. El capítulo reseña la genealogía de la política alimentaria en Argentina en el contexto económico, político y social nacional (a partir de inicios del siglo XX hasta la actualidad). Muestra una innovación en materia de acción pública realizada principalmente a comienzos del siglo XXI, a través de la implementación de nuevos instrumentos políticos como los convenios marco con la industria, los acuerdos voluntarios, el trabajo de comisiones mixtas público-privadas en mesas temáticas dedicadas a la calificación de los alimentos a través del etiquetado frontal, a la reducción de sodio y azúcares, la eliminación de grasas trans y el mejoramiento de los entornos escolares. Se pone en evidencia la construcción social de una política pública, las tensiones y realineamientos de las posiciones políticas y estratégicas entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, mediante el análisis de los conflictos de intereses, los desacoples y las relaciones interministeriales en los niveles nacional y provincial, enmarcados por los cambios de gobierno durante los últimos veinte años.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: en una primera parte se plantean los marcos teóricos-metodológicos que guiaron nuestro análisis y un planteo de las propuestas de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por Naciones Unidas (NU). En una segunda parte se analiza una ajustada historia de los programas alimentarios en Argentina. Luego se estudia el surgimiento del Plan Nacional Argentina Saludable (2009) partiendo del análisis del contexto, haciendo hincapié fundamentalmente en la construcción de políticas. Antes de presentar las reflexiones finales, se examina la implementación de nuevos instrumentos políticos desarrollados.

Marco conceptual y metodológico

Según Oszlak, “toda sociedad debe decidir de qué manera enfrentar y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto” (2007, p. 1). Una política pública, puede definirse como el “conjunto de iniciativas, decisiones y acciones de un régimen político frente a cuestiones socialmente problemáticas que pretenden o que buscan resolver esa situación o tornarla manejable” (Vargas Velásquez, 1998) y su construcción resulta de un “proceso de mediación social” (Jobert y Muller, 1987; Muller, 2008) entre los múltiples actores implicados (Estado, actores de la sociedad). Algunos autores definen el término “política pública” como “toda toma de posición y curso de acción adoptados por un actor que habla en nombre y representación del Estado, frente a una cuestión socialmente problematizada” (Oszlak, 2009, p. 16; Oszlak y O'Donnell, 1976). Así, Oszlak utiliza la expresión “agenda social problemática”, para referirse al “conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales” (2009, p. 10). Este autor clasifica a los actores sociales que atienden esa agenda en tres categorías diferentes, cada una de las cuales presenta una importante heterogeneidad en su seno: 1) los representantes del Estado organizados en diferentes instituciones y

en diferentes niveles; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que brindan a sus clientes y 3) las organizaciones de la sociedad civil (*Ibíd.*).

A fines de la década de los sesenta y principios de los setenta se consideraba que quienes tenían a su cargo las políticas públicas eran los actores gubernamentales. Así, las políticas públicas eran entendidas como “los programas gubernamentales, actuales y potenciales, y las acciones para abordar diversos problemas sociales” (Policy Studies Organization, 1972, *op. cit.* en Nadel, 1975), coincidiendo en que la política pública es política de gobierno. En la década de los setenta algunos autores comienzan a interesarse en las dificultades que plantea la implementación de las políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1984), abriendo la brecha a un enfoque que coloca al Estado como un actor más entre todos los que intervienen en la acción pública. Entre estos autores, Nadel (1975) considera sumamente reduccionista limitar el análisis de las políticas públicas a políticas emanadas únicamente del Estado y demuestra que los “gobiernos privados”, en particular las grandes corporaciones económicas, son importantes tomadores de decisiones políticas. En estos diferentes análisis se pone en perspectiva el rol del Estado frente al de otros actores que intervienen en las políticas públicas. Si bien en las décadas de los setenta y ochenta aún predominaba la definición tradicional de política pública como la acción del poder público (Massardier, 2003), la concepción en términos de construcción colectiva de la acción pública (Hassenteufel, 2008) está cada vez más presente. En la década de los noventa, Europa se encamina hacia el afianzamiento de un enfoque científico conocido como acción pública (Delvaux, 2007). La acción pública:

...toma en cuenta tanto las acciones de las instituciones públicas como las de una pluralidad de actores, públicos y privados, tanto de la sociedad civil como del ámbito estatal, actuando de manera conjunta, en múltiples interde-

pendencias, a nivel nacional pero también local y posiblemente supranacional, para producir formas de regulación de las actividades colectivas (Commaille, 2010, p. 599).

Estudiar la acción pública implica tomar en cuenta “la complejidad de una actividad que trasciende las barreras de lo privado y lo público, atraviesa clasificaciones político-administrativas y mezcla los diferentes niveles de intervención tanto subnacional como supranacional” (Duran, 2009, p. 323). En nuestro trabajo, consideramos la acción pública como una forma de acción colectiva, con su propia naturaleza y su propia dinámica (Hatchuel, 2003), con la participación del gobierno y todos los actores presentes en la arena pública.

La participación de actores de diferentes horizontes en la acción pública puede entenderse como “(...) un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (Velásquez y González, 2003, p. 19). Se trata de:

...un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Velásquez, 1986, p. 22).

Los procesos que caracterizan a las políticas alimentarias en Argentina muestran la necesidad de este enfoque ya que la separación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales no es evidente (alianzas, actores comunes, etc.), lo que queda demostrado por la omnipresente preocupación sobre la existencia de conflictos de interés de las partes, pero también por la necesidad de compartir conocimientos entre los actores públicos y privados. Otra razón para

movilizar este enfoque reside en el contenido de las políticas y sus campos de aplicación: en ciertos temas, como el de la alimentación, las fronteras entre lo que pertenece al dominio público y lo que forma parte de la esfera privada, no son absolutas.

Respecto a la estrategia metodológica, aplicada en función del marco conceptual que guía la investigación, se recurrió a un diseño exploratorio cualitativo que permite analizar los procesos de construcción social de las políticas alimentarias, los cambios en las modalidades de gobernanza como también la comprensión de la dinámica y los procesos de diseño e implementación de las políticas.

Para llevar adelante el objetivo señalado se privilegió la interacción directa con los actores involucrados. La metodología cualitativa implementada se basó en la realización de veinte entrevistas semiestructuradas (Kvale y Brinkmann, 2009) a representantes de organismos públicos (gubernamentales y sistema científico tecnológico), de organizaciones económicas (cámaras y empresas privadas del sector agroindustrial) y de la sociedad civil (grupos de consumidores, organizaciones no gubernamentales –ONG–). Los datos primarios analizados provienen en su mayor parte de estas entrevistas formales y, en menor medida, de observaciones directas e intercambios informales realizados durante reuniones y/o congresos en los que participaban actores políticos, económicos y científicos. Las entrevistas son transcritas sistemáticamente en su totalidad y algunos extractos textuales se utilizan para apoyar la presentación de los resultados. El análisis del discurso interpretativo y descriptivo de las prácticas y representaciones de los diferentes actores, se completa con contenidos presentes en fuentes originales: se recopilan específicamente las leyes de creación y reglamentaciones de la política bajo análisis, las minutas y los acuerdos voluntarios firmados entre los actores involucrados. También se revisan fuentes secundarias (documentos, textos y audiovisuales editados por organismos públicos y privados). Se realiza además un relevamiento bibliográfico, documental y normativo que permite contextualizar el análisis y construir la genealogía de la po-

lítica bajo estudio. Se analiza el ciclo secuencial de la política (Roth, 2002; Repetto, 2012).

La diversidad de fuentes consultadas y de modalidades de recopilación de datos movilizadas nos permiten realizar una triangulación de datos (Yin, 2012) obtenidos a partir de técnicas y de fuentes diferentes para corroborar su credibilidad. Se realizan lecturas repetidas del material disponible con el fin de familiarizarse con los datos recopilados teniendo en mente la pregunta de investigación. Luego se procede a identificar procesos y variables de estado, según la metodología SYSPAHMM¹ (Sebillotte y Sebillotte, 2010), que pueden ser asimilados a las unidades de significado producidas por los métodos de codificación (Sebillotte, 2019). Estas unidades permiten reorganizar el material recopilado en listas de categorías, facilitan la emergencia de los temas principales y ponen en evidencia sus interacciones. Para analizar las características específicas de las etapas del proceso de evolución y desarrollo de la construcción social de la política alimentaria en Argentina se moviliza un marco de análisis que incluye las siguientes tres categorías propuestas por Acquier (2007): los conocimientos, los instrumentos y las relaciones entre los actores.

Seguridad y soberanía alimentaria. La alimentación como derecho

El Estado argentino reconoce en su artículo 75, inciso 22, el derecho a la alimentación de forma implícita, al dar a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales jerarquía constitucional, superior a las leyes ordinarias. El derecho humano a la alimentación es reconocido como Derecho Humano en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Art. 25.1) de

1 Se moviliza la segunda etapa del método de prospectiva SYSPAHMM (*SYStem, Processes, Clusters of Hypotheses, Micro-and Macrosenarios*). Los “procesos” describen las transformaciones en curso y lo que hacen los actores. Las “variables de estado” permiten cuantificar dichos procesos (Sebillotte y Sebillotte, 2010).

1948 y desde entonces se incluye en numerosos tratados e instrumentos internacionales². La Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) de 1996 declara que “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996, p.1). A partir de 1996, la FAO considera dos niveles de seguridad alimentaria: el primero (macro), para poblaciones, regiones o países (nivel en el cual se confunde con el concepto de soberanía alimentaria) y el segundo (micro), para los hogares. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su sesión de 1999, identifica cuatro elementos indispensables con respecto al derecho a una alimentación adecuada: 1) La adecuación; 2) La disponibilidad; 3) La accesibilidad económica y física y 4) la sostenibilidad.

Por otra parte, el Parlamento Latinoamericano (entidad que agrupa a los congresos y asambleas legislativas de 23 países de América Latina y el Caribe), sanciona en el año 2012 la primera Ley Marco denominada “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”, que reconoce el derecho a la alimentación desde una esfera supranacional, que fortalece los tratados internacionales, a los cuales suscribe Argentina otorgándoles jerarquía institucional. Esto abre la posibilidad de judicialización, en caso de que dicho derecho sea vulnerado. La plena realización del Derecho a la alimentación requiere asegurar el ejercicio progresivo de los demás derechos. Por lo tanto, las políticas alimentarias no deben plantearse como meras políticas asistenciales, sino como formas de generar ciudadanía. El enfoque de derechos considera a las personas en su calidad de ciudadanos, que

2 En el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC) (1966), se aborda de manera más exhaustiva. También está incluido en la Convención de los Derechos del Niño (1989), en las Conferencias Internacionales de Nutrición de 1992 y de Roma de 1996.

poseen derechos económicos, sociales y políticos que son indivisibles, en razón de ser titulares de derechos: se consideran sujetos de derechos y no personas con necesidades y, por lo tanto, objeto de asistencia (Borrás, 2019). El enfoque de derechos reconoce el derecho humano a una alimentación adecuada como objetivo primario y compromete al Estado para que cumpla con las obligaciones que le competen, en virtud de los mandatos incorporados en las constituciones políticas y de sus compromisos aplicados en pactos y tratados internacionales.

La globalización de la economía conlleva cambios en las características de la oferta y la demanda de alimentos haciendo que se sumen a los problemas de falta de calorías, otros ligados a un exceso de las mismas, aportadas por alimentos de baja densidad nutricional. Así el “Informe sobre la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo” de 2018, de la FAO, señala que 38 millones de niños menores de cinco años sufren sobrepeso, y la emaciación continúa afectando a más de 51 millones de niños menores de cinco años del mundo (FAO et al., 2018). Sabemos que la inseguridad alimentaria aumenta en contextos de pobreza y vulnerabilidad social. Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos por las Naciones Unidas, el Objetivo N° 2, compromete a: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” (Naciones Unidas, 2023, p. 59). Los Objetivos y las metas son el resultado de más de dos años de un intenso proceso de consultas públicas y de interacción con la sociedad civil y otras partes interesadas en todo el mundo, durante el cual se tuvo en cuenta especialmente la opinión de los más pobres y vulnerables. La erradicación de la malnutrición infantil forma parte de los compromisos internacionales de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. La meta comprende tres indicadores que monitorean las distintas formas de malnutrición de niñas y niños menores de 5 años: 1) el retraso en el crecimiento (desnutrición crónica o baja estatura para la edad), 2) la emaciación (desnutrición aguda o bajo peso para la estatura) y 3) el sobrepeso (exceso de peso para la estatura).

En América Latina y el Caribe (ALC), los poderes legislativos se han unido y han formado el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Se trata de una red regional que ha llevado a la práctica una nueva forma de diseñar políticas priorizando el establecimiento de consensos y el respeto a la pluralidad de visiones e intereses, el trabajo colaborativo entre diversos actores, como los gobiernos, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Su visión a mediano y a largo plazo es crear nuevas políticas desde la Agenda 2030 como ruta de acción, entre otros. El Frente está apoyado por la FAO, la Cooperación Española y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). En el año 2019, el Frente tiene presencia en veintiún países y en cuatro parlamentos regionales el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), Parlamento del Mercosur (PARLASUR), Parlamento Andino (PARLANDINO) y Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Desde su formación en el 2009, esta plataforma ha impulsado leyes sobre compras públicas a la agricultura familiar, etiquetado de alimentos, reducción de pérdidas y desperdicio de alimentos y alimentación escolar, entre otros temas. Los parlamentos pueden desempeñar una función clave al promulgar legislaciones, aprobar presupuestos y encabezar procesos de fiscalización y rendición de cuentas (FAO et al., 2019).

Las políticas alimentarias en Argentina desde una perspectiva histórica

En Argentina en las primeras décadas del siglo XX se impulsaron desde formas rudimentarias hasta sistemas más formales de ayuda o asistencia alimentaria. Estas últimas tienen sus raíces en las escuelas (vaso de leche instituido en 1906, cantinas escolares desde 1928), donde se generan investigaciones acerca del estado nutricional de los niños, las enfermedades originadas por carencias y necesidades para alcanzar un adecuado crecimiento y desarrollo. Como reflejo de la crisis económica mundial en la década de los treinta, surgen las po-

líticas sociales para atender las necesidades de la población más vulnerable a la par de las ollas populares. En 1930 se funda el Instituto Nacional de Nutrición (INN) y se distribuye en todas las escuelas del país la “Cartilla dietética”, material educativo que proporciona pautas alimentarias. Desde el ámbito de la Salud se crea el Programa Materno Infantil, a partir de la sanción de la denominada Ley Palacios (Ley 12341) impulsada por un diputado socialista en 1936. El eje central era la distribución de leche a mujeres embarazadas y niños hasta los dos o seis años de edad. Durante el gobierno peronista (1945-1955), la dirección de ayuda escolar provee alimentos a los niños en edad escolar a través de la instalación de comedores en todas las escuelas que lo requieran (Borrás y García, 2014).

En Argentina, el impacto de la “revolución verde”, tuvo notables incrementos en la producción agrícola. A partir de la década de los cincuenta, se orientan las políticas productivistas que constituyen el modelo de “desarrollo rural” para los países periféricos, que pone el acento en los factores técnicos, climáticos, y de recursos naturales, sumado al control de la natalidad como fue la “Alianza para el Progreso” (Salomone, 2015). Las interpretaciones biológicas-nutricionales han estado en la base de las políticas alimentarias. En la década de los sesenta, comienzan a generalizarse los programas alimentarios de reparto de alimentos, en el marco de la política desarrollista que dominaba esa época por la administración Kennedy de Estados Unidos. En 1972, el “Programa de Comedores Escolares” se implementa a nivel nacional como una herramienta para aumentar y garantizar la matrícula escolar y mejorar el rendimiento de los alumnos con déficit nutricional (Britos et al., 2003). A partir de la década de los ochenta, con el retorno de los gobiernos democráticos, el desempleo, los ingresos insuficientes y el aumento de los precios de los alimentos, comienzan a verse como centrales en la problemática alimentaria. La reactivación de la política alimentaria se retoma a través del Programa Alimentario Nacional (PAN, de 1984 a 1989) de la mano de Raúl Alfonsín. Dicho programa consistió fundamentalmente en la entre-

ga de cajas con alimentos secos a la población en riesgo nutricional. La crisis económica de 1989 con la consiguiente hiperinflación da lugar a una situación crítica para vastos sectores de la sociedad lo que desborda la capacidad de las políticas en marcha (Aulicino y Díaz Langou, 2012). A mediados de la década de los noventa el paquete tecnológico para la producción de soja transgénica entra en Argentina marcando una aceleración de la transformación del modelo productivo agrícologanadero basado en rotaciones de cultivos y pasturas. Un modelo caracterizado por una agricultura cada vez más intensiva y menos diversificada se instala progresivamente. La profundización de las transformaciones, da lugar a una nueva época marcada por la polarización y la fragmentación social. Se pone en marcha un nuevo programa neoliberal, mediante la alianza de importantes grupos económicos y el gobierno democrático, que desemboca en un proceso de descolectivización de vastos sectores sociales (Svampa, 2005, p. 47). El nuevo modelo modifica la inserción de la economía en el mercado internacional con la apertura del mercado, que conduce a la “reprimarización de la economía”, lo que produce crecimiento económico, pero con aumento de la desocupación (Ibíd., p.34). Junto a la privatización de empresas del Estado y el proceso de descentralización hacia las provincias y municipios, la reformulación del rol del Estado en dicho período trajo aparejada la instrumentación de políticas sociales focalizadas como estrategias de contención de la pobreza, para los sectores excluidos que no pueden integrarse al mercado laboral (Borrás, 2017). En este período de mayor protagonismo de la sociedad civil (ONG, movimientos sociales), se incrementaron los programas alimentarios de reparto, complementación o suplementación, que fueron implementados casi sin interrupciones por el Estado. La entrega directa de alimentos o de bonos para la adquisición de alimentos para los grupos vulnerables fue un componente casi permanente de la política social (Britos et al., 2003). La política alimentaria orientada a las familias, que aún hoy día siguen vigentes, combina varios programas alimentarios, focalizados

en grupos poblacionales en riesgo (como las embarazadas, los niños, los adultos mayores, donde pueden superponerse programas de nivel nacional, provincial y municipal).

Es de destacar también que en ese período comienza a tomar relevancia el apoyo financiero por parte de organismo internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que funciona como un refuerzo del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) y el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) contribuyendo al financiamiento para la compra de leche fortificada, capacitaciones para el personal involucrado y para remodelación y equipamiento (Aulicino y Díaz Langou, 2012; Salomone, 2015). También en esta etapa se crea el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI) y el Programa Pro Huerta, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). Este último ofrece acompañamiento, insumos y asistencia técnica a familias, instituciones escolares y comunidad para la autoproducción de alimentos (fundamentalmente granja y huertas) y comercialización de los excedentes. En esta etapa comienza a emerger una preocupación académica por la producción agroecológica³, en oposición al modelo productivo dominante, que encuentra eco en un reducido grupo de profesionales y agricultores. Hasta fines del siglo XX las políticas alimentarias ubican al sujeto como beneficiario, carente, imposibilitado de garantizar su propia reproducción social, bajo un enfoque tutelar. Las urgencias determinan que las intervenciones sean inmediatas y se enfocan a las necesidades, no a las causas que las determinan. Son coyunturales y paliativas de las problemáticas a resolver (Salomone, 2015).

Como consecuencia de las políticas neoliberales adoptadas en la década anterior, en los inicios del siglo XXI se produce una crisis económica, política y social sin precedentes en Argentina: el aumento del precio de los alimentos en el mercado interno y la desocupación

3 A mediados de la década de los noventa, la Universidad de La Plata introdujo a la agroecología como cátedra obligatoria.

creciente (21,5%) repercuten en el crecimiento de la pobreza y alcanzan a más de la mitad (57,5%) de la población (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], 2002). De esta manera la cuestión del hambre y la desnutrición reaparecen como problemas prioritarios a resolver. En el año 2003 se crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” (PNSA), a partir de la sanción de la Ley 25724 que lleva por nombre “Programa Nacional de Nutrición y Alimentación” (Ley 25724, 2002). El mismo tiene como objetivo posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación sana, inocua, nutritiva y culturalmente apropiada. El plan propone articular con todos los programas existentes (PEA, FOPAR, Comedores escolares, Pro Huerta), transferir fondos a las provincias y fortalecer la capacitación y asistencia técnica de los equipos provinciales (Britos et al., 2003; Aulicino y Díaz Langou, 2012). El PNSA, en su título “El hambre más urgente”, combina el concepto de seguridad alimentaria e introduce la idea de hambre, que impulsa la sociedad civil. En efecto, el programa toma el nombre de una campaña homónima surgida de la iniciativa de la sociedad civil en la que participan cuatro ONG (Sophia, Poder Ciudadano, Red Solidaria, Vox Populi), el canal América TV, así como el diario La Nación y algunas empresas. La adhesión masiva de la población a esta iniciativa permite la presentación del proyecto de ley por iniciativa popular (Aulicino y Díaz Langou, 2012). Siguieron la aprobación de la ley, su reglamentación y la puesta en marcha del Programa por resolución ministerial.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) lidera los programas alimentarios y continúa siendo muy escasa la participación del MSN “como unidad ejecutora de programas alimentarios” (Maceira y Stechina, 2011, p. 55), pese a que fuera parte de la autoridad de aplicación del PNSA en sus orígenes, junto al MDS. En el caso de este último, se observa la preponderancia de los profesionales de la nutrición en el manejo y la coordinación de las iniciativas abordadas en esa etapa de inicio de una política alimentaria implementada para

paliar el hambre en la Argentina. A pesar de ello, ante la urgencia, en dichas políticas priman la asistencia y la entrega de alimentos centrados más en las calorías necesarias para alimentar a la población que en las necesidades nutricionales de los diferentes grupos en quienes se focaliza la política. Vemos que este plan alimentario parte de marcos conceptuales que buscan poner en valor el derecho a la alimentación y el empoderamiento de la ciudadanía y termina, asistiendo a la población vulnerable en calidad de beneficiarios de las políticas. No obstante, comienza a perfilarse un sistema que muestra mayor democratización de las prestaciones a través de la incorporación de la Tarjeta Alimentaria en el PNSA y en la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y la Asignación Universal por Hijo (AUH) (2009). Esta última posibilita acceder a un ingreso monetario a los sectores más pobres de la sociedad, como son los hogares a cargo de mujeres con niños pequeños o adolescentes. A partir del Plan Nacional Argentina Saludable (2009), las políticas desarrolladas por el MSN, parecen señalar un cambio en la mirada frente a la política alimentaria relacionada a la salud pública, en tanto se convierte en una política universal pensada en la salud de toda la población y no solo en los sectores vulnerables. Se comienza a perfilar un nuevo paradigma en las políticas alimentarias, focalizado en la alimentación saludable desde una visión integral con responsabilidad tanto de la demanda como de la oferta alimentaria, considerando los entornos obesogénicos y el conjunto de eslabones implicados en la alimentación desde el campo hasta llegar a la mesa de los argentinos. Se ponen en práctica medidas políticas para mejorar la calidad de los alimentos (disminución de la sal, grasas trans, azúcares), los entornos escolares, el etiquetado frontal, la promoción de frutas y verduras, el control de la publicidad dirigida a una audiencia infantil, entre otros, con cierta continuidad en los cambios de gobierno de distinto signo político.

Por otro lado, desde los movimientos campesinos e indígenas se hace hincapié en el concepto de soberanía, como un aspecto más político entendido como “el derecho de los pueblos a definir sus propias

políticas de producción, distribución y consumo” (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001, p. 4). Surgen las cátedras de Soberanía Alimentaria en las universidades (47) y se incorpora como asignatura la agroecología en tres facultades de agronomía, posibilitando de esta manera su incorporación en el mundo de formación académica y en redes experimentales de investigación y extensión. Los movimientos sociales ambientalistas, ONG y grupos organizados de pequeños productores familiares van a promover un cambio de paradigma en los que se plantea la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, cuestiones que quedaron por demás visibilizadas a partir de la pandemia COVID-19. Durante los últimos años se van judicializando los conflictos ambientales y surgen ordenanzas en los municipios o restricciones legales en el uso de agroquímicos en diferentes localidades, que alertan que más allá de la inocuidad de los alimentos es necesario saber si estos son portadores de agroquímicos que afectan la salud y la composición nutricional de los mismos. Comienzan a visibilizarse cada vez más los movimientos sociales como la UTT (Unión de Trabajadores de la Tierra), MTE (Movimiento de Trabajadores Excluidos), Mocase (Movimiento Campesino de Santiago del Estero), entre otros, en el nuevo escenario que plantea la pandemia, con los Almacenes, la venta de bolsones, fundamentalmente de frutas y hortalizas y las demandas del sector. Militantes de estos movimientos sociales empiezan a estar representados en lugares preponderantes de la agenda pública, como es la dirección del Mercado Central de Buenos Aires, en diferentes programas del MDS, o como nuevos actores hasta el momento no incorporados en mesas locales de discusión.

La agroecología como alternativa tecnológica a la agricultura predominante practicada en el país, encuentra progresivamente un eco cada vez más favorable dentro del ámbito agropecuario. En el año 2016, el movimiento agroecológico crea la Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología (Renama). Esta red acompaña a municipios en la promoción de políticas públicas y

asesora a los productores para desarrollar una producción agropecuaria basada en el marco conceptual de la agroecología. Los grupos de profesionales y de organismos de ciencia y técnica que fomentan la agroecología, el cuidado del ambiente, el manejo sustentable de tierras, la educación ambiental, la soberanía alimentaria, entre otros, se multiplican y ocupan cada vez más el espacio público, encontrando un eco favorable en la sociedad civil. Una alianza entre estos movimientos que promueven nuevas formas de producción, de comercialización, de consumo de alimentos, en relación con la salud del ambiente es cada vez más palpable. En el año 2020 se crea una dirección nacional de Agroecología en el seno de la secretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional dependiente del Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Pesca, con el objetivo de promover la transición hacia modelos productivos, de comercialización y de consumo de base agroecológica. Ejemplos de proyectos exitosos como la ciudad de Rosario con sus Ferias y Parques huertas o la granja Naturaleza Viva en Santa Fe y la estancia La Aurora, en la Provincia de Buenos Aires, con producción animal y cultivos, entre otros, señalan la emergencia de nuevos modelos productivos, de distribución, comercialización y consumo de alimentos, frente al modelo prevaleciente.

Plan Nacional Argentina Saludable (PNAS)

El MSN implementa en el año 2009 la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Enfermedades no Transmisibles. El Plan Nacional Argentina Saludable forma parte de esta estrategia.

El contexto. La identificación del problema

La malnutrición en todas sus formas constituye uno de los principales factores de riesgo determinantes de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), como las enfermedades cardiovasculares, la diabetes, ciertos tipos de cánceres, la obesidad, entre otras. Las

ECNT explican en la actualidad el 73% de las muertes en la República Argentina, siendo la primera causa de deceso en el país. Relacionado con esto se observa una baja prevalencia de actividad física que alcanza a 6 de cada 10 personas (MSN, 2018a). Uno de los parámetros de medición mundial de alimentación adecuada es el consumo de frutas y verduras, debido al impacto que tiene su deficiencia, como factor de riesgo para las ECNT. En Argentina, solo el 6% de la población consume al menos las cinco porciones diarias recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (*Ibid.*). Datos correspondientes a la totalidad del país muestran que, a mayor nivel educativo y a mayor nivel de ingresos de la población, aumenta el consumo diario de verduras y frutas. Del mismo modo, las mujeres consumen un promedio diario de frutas y verduras mayor que los hombres, lo que marcaría una feminización hacia los gustos de estos alimentos.

La sociedad se encuentra crecientemente en un “entorno obesogénico”. La epidemia de sobrepeso y obesidad obedece principalmente a factores socioambientales y culturales, patrones de consumo y al advenimiento de nuevos estilos de vida (Ponce et al., 2016). A partir del año 2005, por primera vez en Argentina, se implementa un seguimiento estadístico que posibilita detectar problemas de salud en la población relacionados con la alimentación. La Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR), realizada en los años 2005, 2009, 2013 y 2018, da cuenta de la evolución y de las tendencias del consumo de alimentos y nutrientes críticos (consumo diario de frutas y hortalizas, ingesta de sal y azúcares, etc.), y las enfermedades prevalentes relacionadas con la mala alimentación: como obesidad, diabetes, cardiopatías, hipertensión. Más de la mitad de la población mayor de 18 años, presenta exceso de peso (61,6%). Hay un aumento sostenido tanto del sobrepeso como de la obesidad en los cuatro períodos analizados. En cuanto a la obesidad, en 2018 se observa una prevalencia de 25,3%, lo que resulta en un incremento relativo del 21,6% respecto de la ENFR 2013 y del 73,3%, respecto de la encuesta del 2005 (MSN, 2018a). En el mismo sentido, la Segunda Encuesta

Nacional de Nutrición y Salud –ENNyS 2018-2019– (MSN, 2019), a nivel nacional, muestra cifras alarmantes de sobrepeso y obesidad en los adultos: el 67,9% tiene exceso de peso (siendo este más elevado en los sectores de menores ingresos, que presentan un 22% más de obesidad que los de mayores ingresos) (*Ibíd.*). La misma encuesta muestra que la proporción de bajo peso y emaciación en la población de menores de 5 años, fue de 1,7% y 1,6% respectivamente y la baja talla de 7,9%. Por su parte, la prevalencia de sobrepeso y de obesidad es significativa en la población infanto-juvenil (de 0 a 17 años). Con algunas diferencias por región, el exceso de peso alcanza al 13,6% de la población infantil (10,0% de sobrepeso y 3,6% de obesidad), mientras que, en la población de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, es el 41,1 %. También se observan carencias específicas de hierro, calcio y ciertas vitaminas fundamentales para el crecimiento; el peso insuficiente al nacer y la obesidad en edades tempranas, son problemas que comprometen seriamente el desarrollo infantil y la posibilidad de presentar diferentes enfermedades en la adultez, principalmente relacionadas con la tolerancia a la glucosa, la resistencia a la insulina, con la hipertensión, el daño vascular y otras vinculadas con el síndrome metabólico.

La Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE) muestra un aumento significativo tanto del sobrepeso como de la obesidad en estudiantes de 13 a 17 años. Según dicha encuesta, los porcentajes de sobrepeso son de 24,5%, 28,6% y 33,1% en 2007, 2012 y 2018, respectivamente. En esos mismos tres períodos analizados, la incidencia de la obesidad es de 4,4%, 5,9% y 7,8%, respectivamente. Siendo el sobrepeso mayor en varones que en mujeres y entre los adolescentes de bajo nivel socioeconómico (MSN, 2018b).

Por otro lado, Argentina presenta una de las ventas anuales de productos ultraprocesados⁴ per cápita más alta de la región (194,1 kg) (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2015). El aporte

4 El sistema NOVA (Monteiro et al., 2010) de clasificación de alimentos agrupa los alimentos según la naturaleza, la finalidad y el grado de procesamiento en cuatro

absoluto de azúcares libres a partir de productos ultraprocesados se duplica en las últimas dos décadas, mientras que el consumo de fibra baja más de 10% entre el año 2013 y el año 2016, descenso que guarda relación con los niveles de consumo de hortalizas, frutas y legumbres y el aumento de la ingesta de cereales refinados. Nuestro país es uno de los países de mayor consumo mundial de bebidas azucaradas con 137 litros per cápita, según el informe “Euromonitor International 2017”⁵, y de mayor consumo de galletitas. En promedio, se estima que cada habitante consume diariamente entre 10 y 12 gramos de sal por día (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica [Anmat], s.f.-a), es decir más del doble del máximo de 5 g/día de sal recomendado por la OMS. Con relación a las enfermedades autorreportadas, en la ENFR (2018) muestra que la presión arterial elevada entre quienes se midieron alguna vez en la vida alcanza al 34,6% de la población; en tanto que el colesterol elevado y la glucemia elevada o diabetes afectan, respectivamente, al 28,9% y al 12,7% de la población (MSN, 2018a).

El ciclo de la política Plan Nacional Argentina Saludable

Al analizar el ciclo de las políticas públicas, se observa que las mismas se cristalizan en programas y proyectos (Repetto, 2012), como es el caso PNAS. En la tabla 1 se sintetizan los principales procesos del ciclo de la política (Roth, 2002) de alimentación desarrollada por el MSN: creación, diseño y formulación, implementación y evaluación.

grupos: 1) Alimentos sin procesar o mínimamente procesados; 2) Ingredientes culinarios procesados; 3) Alimentos procesados; 4) Productos ultraprocesados.

5 Como se citó en la Resolución 693/2019 (Resolución 693/2019, 2019).

Tabla 4.1. *Principales características del ciclo de la política PNAS*

Génesis del Plan Nacional Argentina Saludable	
Organismos internacionales alertan sobre el problema alimentario	OMS: El sobrepeso y la obesidad constituyen uno de los principales problemas de salud pública del siglo XXI; Convenios Marco de la OMS para Control del Tabaco y La Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, (Asamblea Mundial de la Salud, 2003 y 2004); Carta de Ottawa para la promoción de la Salud (1986).
Identificación del problema	Contexto: Políticas neo-desarrollistas (2003 a 2015); neoliberal (2016 a 2019): neo-desarrollista (2020 a 2023). Alimentación y Nutrición: Problema en el acceso, en la distribución (inequidades) y en el consumo (hábitos alimentarios); Entornos obesogénicos, estilos de vida, urbanización, globalización alimentaria generan aumento del consumo de alimentos ultra procesados (ricos en sal, azúcares y grasas saturadas); disminución del consumo de frutas y verduras; aumento de las enfermedades relacionadas con la alimentación: sobrepeso y la obesidad, hipertensión, cardiopatías, diabetes, etc. Consenso científico internacional sobre el efecto determinante de la alimentación sobre el desarrollo de estas patologías.

La decisión: creación del Plan	Iniciativa del MSN: se conformó una comisión interinstitucional (recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), de la “Declaración de Río de Janeiro: Las Américas Libres de Grasas Trans” (2008). Año 2008 Sanción de la Ley 26396. Año 2009: Resolución 1083/2009 Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de Enfermedades No Transmisibles. Plan Nacional Argentina Saludable.
Diseño y formulación de la política	
Objetivo del Plan	Reducir la prevalencia de factores de riesgo y control de Enfermedades No Transmisibles en la población en general. Promover en la población hábitos alimentarios y actividad física saludables, con una oferta asequible de productos alimentarios saludables y reducción de alimentos que presentan riesgos para la salud.
Población objetivo	Universal: población en general.
Líneas de acción	Promoción de hábitos saludables. Regulación de productos y servicios. Promoción de entornos saludables.
Implementación de la política	
Autoridad de Aplicación	Ejercida por el MSN.
Modalidad de gestión	Centralizada en convenios marco con los actores involucrados en las mesas de negociación y descentralizadas jurisdicciones subnacionales.

Coordinación del programa y articulaciones	Comisión Nacional de Prevención y control de las Enfermedades no Transmisibles, Asesorar a las autoridades sobre las acciones intersectoriales destinadas a la prevención y control de estas enfermedades y sus factores de riesgo. Articulación con: MSN, Educación, Desarrollo Social, Economía y Finanzas Públicas, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados, Superintendencia de Servicios de Salud, las Universidades, Sociedades y otras instituciones y actores vinculados con la problemática. Convenios marco con la industria: la integran también las cámaras empresariales y Ministerio de Agricultura; Mesas de trabajo: 1) reducción de la sal; 2) de grasas trans; 3) de azúcares; 4) etiquetado frontal; 5) entornos escolares.
Tipo de pres-taciones	Promoción de hábitos saludables. Realización de campañas de comunicación sobre control del tabaquismo, alimentación saludable y vida activa. Realización de proyectos educativos en distintos niveles de enseñanza; Estudios de factibilidad de reducción/sustitución de sodio, azúcares y grasas trans en alimentos procesados de alto consumo. Acuerdos con la industria de alimentos para la reducción de los contenidos de sodio, azúcares y eliminación de las grasas trans.

Programas complementarios y acciones	Campaña: “Argentina libre de grasas Trans”. Aceite alto oleico. Incorpora al Código Alimentario Argentino el artículo 155 tris. Campaña: “Menos Sal más Vida”. Convenios con gremio de panaderos. Ley de la sal (2013). Fortificación de alimentos de consumo masivo (harinas, sal, leches). Programa Materno Infantil. Programa remediar, Médicos comunitarios, Programa Salud Cardiovascular, etc. Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo.
Evaluación. Herramientas de vigilancia y control	Nuevas Guías Alimentarias para la Población Argentina (plato). Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR), 2005, 2009, 2013, 2018. Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) 2007, 2019. Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE) 2012, 2019. Capacitaciones.

Esta representación simplificada sintetiza los puntos salientes de PNAS organizados en etapas, pero no rinde cuenta de la complejidad de la realidad en la que las fases descritas pueden tener lugar de manera desordenada y hasta superponerse. Según Muller (2008), este tipo de representación permite considerar de manera coherente y ordenada las múltiples facetas de la acción pública, pero al utilizarla no hay que olvidar que las políticas deben entenderse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos. En este sentido, más adelante, nos focalizamos en las intervenciones de los actores y en aspectos inherentes a la génesis y a la puesta en práctica de esta política.

La Ley de Prevención y Control de Trastornos Alimentarios

La OMS considera que el sobrepeso y la obesidad constituyen uno de los principales problemas planetarios de salud pública del siglo XXI, y que éstos son consecuencia directa de la malnutrición. Los organismos internacionales han diseñado planes para controlarla, en virtud de las graves consecuencias sanitarias, económicas y sociales que provocan en la población, promoviendo aunar esfuerzos en los diferentes países para reducir los factores de riesgo de estas enfermedades.

La Ley 26396 de Prevención y Control de Trastornos Alimentarios, sancionada en agosto del año 2008, declara de interés nacional la prevención y control de los trastornos alimentarios, comprende la investigación de sus agentes causales, el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades vinculadas, asistencia integral y rehabilitación, incluyendo la de sus patologías derivadas y las medidas tendientes a evitar su propagación (Ley 26396, 2008). Se apoya en el llamamiento de la Carta de Ottawa (1986) al dar prioridad a la promoción de la salud y otorgar a los individuos y a la comunidad mayor poder para controlar su estado de salud y los factores sociales determinantes y en la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, aprobados en la Asamblea Mundial de la Salud (2004). Siendo la conclusión que la estrategia más costo efectiva, sostenible y financierable para afrontar esta epidemia alimentaria mundial es una estrategia poblacional de promoción y prevención primaria (OMS, 2004).

El MSN aprueba, en el año 2009, la “Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de Enfermedades No Transmisibles” y el “Plan Nacional Argentina Saludable” (PNAS) con el objetivo de reducir los principales factores de riesgos de la Enfermedades No Transmisibles (ENT) (Resolución 1083/2009, 2009). El PNAS permite llevar a cabo acciones de promoción de la salud dirigidas a la población general y destinadas, particularmente, a la promoción de la alimentación saludable, la actividad física y la lucha contra el tabaco.

Tres ejes estructuran dicho plan: 1) Promoción de hábitos saludables; 2) Promoción de la regulación de productos y servicios; 3) Promoción de entornos saludables.

Con el objetivo de asesorar a las autoridades sobre las acciones intersectoriales destinadas a la prevención y control de estas enfermedades y sus factores de riesgo, se crea la Comisión Nacional de Prevención y Control de las Enfermedades no Transmisibles. Son invitados a integrarla, funcionarios de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Economía y Finanzas Públicas, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados, la Superintendencia de Servicios de Salud, las Universidades, Sociedades y otras instituciones y actores vinculados con la problemática.

Este dispositivo refleja una política sanitaria centrada en la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud. Por lo tanto, aspira a ser una política universal pensada en la salud de toda la población y no solo en los sectores vulnerables. Cambia la mirada en materia de política alimentaria: se comienza a perfilar un nuevo paradigma, centrado en la alimentación saludable desde una visión integral que entrelaza la nutrición, los entornos obesogénicos, la producción, la elaboración, la distribución y el consumo de alimentos. El acento puesto en la modificación de dichos entornos es fundamental, comenzando por el análisis de los entornos escolares, con la integración desde muy temprano en Argentina de la cuestión del ambiente y de la soberanía alimentaria.

Entre las líneas de acción que se priorizaron se encuentran: 1) Promoción de hábitos saludables; 2) Campañas de comunicación sobre control del tabaquismo, alimentación saludable y vida activa; 3) Proyectos educativos en distintos niveles de enseñanza; 4) Estudios de factibilidad de reducción/sustitución de sodio, azúcares y grasas saturadas y trans en alimentos procesados de alto consumo; 5) Acuerdos con la industria de alimentos para la reducción de los contenidos de sodio, azúcares y eliminación de las grasas trans y 6)

con los distribuidores y servicios de comida para la promover dietas saludables y mejorar la preparación de alimentos, entre otros.

Construcción social de la política

Reducción de las grasas trans

En el año 2008, el MSN conforma la Comisión Nacional para la Reducción de Grasas Trans de origen industrial de los alimentos de acuerdo con las recomendaciones de la OMS (2004) y de la OPS (2008) En dicha comisión, además del MSN, también están representados el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Desarrollo Social, las Cámaras de la industria alimentaria, universidades, institutos de investigación, organizaciones profesionales, cooperativas, etc. (Anmat, s.f.-b). Como resultado de este trabajo conjunto se resuelve modificar el Código Alimentario Argentino (2010) con la incorporación del artículo 155 tris, en el que se establecieron los valores máximos de ácidos grasos trans de origen industrial (AGTI) que pueden contener los alimentos industrializados⁶. De esta manera, la Argentina se convierte en el primer país de América Latina que adopta medidas para regular los niveles máximos de ácidos grasos trans (AGTI) presentes en los alimentos. Esta comisión interinstitucional lanzó en 2011 la campaña de comunicación “Argentina 2014 libre de trans” (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, s.f.). Esta iniciativa tiene como objetivo informar a los consumidores sobre la importancia para la salud de la reducción del consumo de ácidos grasos trans de origen industrial. Esta campaña también está dirigida a las industrias: a comienzos de 2010, aunque el 70% del sector alimentario en Argentina ya ha reemplazado las grasas trans en la elaboración de sus productos mediante la autorregulación, queda un 30% del sector que todavía no ha efectuado el reemplazo (*Clarín*, 18 de mayo de 2011). Para ayudar

6 No más de 2% del total de grasas en aceites vegetales y margarinas destinadas al consumo directo y de 5% del total de grasas en el resto de los alimentos, con un periodo de adecuación de 2 y 4 años respectivamente (Resolución Conjunta 137/2010 y 941/2010, 2010).

a las empresas y, entre ellas, principalmente a las PyMEs, a adaptarse a la nueva regulación reformulando y desarrollando nuevos productos, se les distribuye una “Guía de recomendaciones para pequeñas y medianas empresas” y se les propone una formación complementaria. Paralelamente se establece un programa federal para controlar el contenido de grasas trans en los alimentos bajo los auspicios del MSN (Anmat, s.f.-c). En febrero de 2014, pocos meses antes de la entrada en vigencia la reforma del Código alimentario argentino (CAA), solo 4,2 % de los alimentos no respetaba la nueva regulación (Allemanni *et al.*, 2015). Esta evolución muestra el éxito de una acción política específica, basada en el diálogo con todos los actores involucrados y consolidada por una medida regulatoria (Sebillotte, 2018) que condujo a “un reemplazo paulatino de las grasas trans por otras fuentes grasas como el aceite de palma, el aceite vegetal interesterificado y el aceite de girasol alto oleico, en productos industrializados” (Tavella *et al.*, 2016, p. 412).

¿Qué actores intervienen para alcanzar este objetivo? Cabe recordar que el origen de este proceso de mejora del perfil de grasas de los alimentos se remonta a fines del siglo XX, cuando un grupo de científicos decide analizar el contenido de grasas trans en los alimentos de consumo masivo en Argentina. Los resultados de este trabajo muestran que el contenido de grasas trans es elevado en ciertos alimentos, en particular en galletitas dulces, dulces rellenas, alfajores y barras de cereales un contenido elevado y que, en las margarinas, más del 30% del total de grasas, es trans (Tavella *et al.*, 2016). También se midió el consumo de ácidos grasos trans de la población (Debeza *et al.*, 1999). La siguiente etapa consistió en encontrar un reemplazante de las grasas trans en los alimentos transformados sin efectos adversos sobre la salud humana. En 2001, actores académicos y económicos de la protección y del mejoramiento de plantas, se abocaron a la búsqueda de una sustancia libre de ácidos grasos trans para reemplazar los aceites parcialmente hidrogenados (L'Abbé *et al.*, 2009). Finalmente, en el año 2005 se desarrolla una nueva variedad de girasol que

produce un nuevo tipo de aceite con alto contenido de ácido oleico⁷. Su integración en las formulaciones de los alimentos tiene un enorme impacto sobre la salud pública. En poco tiempo, gracias a la reformulación voluntaria de alimentos por parte de la industria, la Argentina logra reemplazar alrededor del 40% de las 30000 t de grasas trans de origen industrial producidas en el país. En el año 2005 se impuso el etiquetado obligatorio de la presencia de ácidos grasos trans artificiales en los alimentos (Resolución Conjunta 149 y 683, 2005). En el mismo año, el Programa de Alimentación y Nutrición de la Universidad de las Naciones Unidas solicita a la Argentina para que proponga un proyecto de evaluación de iniciativas de reducción de ácidos grasos trans de los alimentos llevadas a cabo por otros países latinoamericanos (L'Abbé *et al.*, 2009). La experiencia argentina se inscribe dentro del marco de las recomendaciones de la OMS (2004) y de la OPS (2008) para eliminar las grasas trans de los alimentos y se convierte en modelo para los países vecinos bajo la consigna de “América Libre de Grasas Trans” (OMS y OPS). Esta experiencia es un ejemplo de acción conjunta de actores públicos y privados para la producción de alimentos industriales más saludables.

Reducción de la sal

La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizada en 2005 pone en evidencia que un alto porcentaje de la población presenta valores de tensión arterial por encima de los normales. Los resultados de encuestas de consumo alimentario, junto a otros datos disponibles permiten estimar que más del 60% del sodio de la dieta de los adultos proviene de los alimentos procesados (entre ellos el pan aportaba más del 25%) y el resto de la sal de mesa (Ferrante *et al.*, 2015). Teniendo

7 El aceite alto oleico posee los siguientes atributos: es libre de AGTI, es fuente de ácidos grasos insaturados, es resistente a las altas temperaturas de cocción, no es un producto transgénico y tiene un precio accesible. Este aceite posee una ventaja nutricional y tecnológica ya que es tan resistente a la oxidación como la grasa vacuna o el aceite de palma.

en cuenta que el elevado consumo de sal es un factor determinante de hipertensión arterial y que la reducción del contenido de sal agregada en los alimentos puede contribuir a reducir sustancialmente la tensión arterial (Law *et al.*, 1991), entre 2006 y 2007 se lleva a cabo un estudio para, entre otros, analizar el contenido de sal del pan en Argentina y evaluar la factibilidad de reducir el sodio en panificados. La primera etapa de esta investigación consiste en efectuar una encuesta nacional en una muestra de panaderías para conocer los niveles de sodio de los diferentes productos de panificación. En este marco, el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), realiza la evaluación del contenido de sal del pan artesanal mostrando que el mismo posee valores muy elevados. A continuación, para conocer la aceptabilidad organoléptica de panes con menos contenido de sodio, se efectúa una prueba sensorial entre varios grupos de personas (expertos y consumidores) en la que se degustan panes con distinta graduación de sal comprobándose que una reducción significativa de la cantidad de sal agregada, no era detectada por los degustadores (Ferrante *et al.*, 2011). Seguidamente, otra investigación, evalúa la aceptabilidad del nivel de sal en panes en panaderías de un partido de la provincia de Buenos Aires. Se comprueba que una reducción de sal, no es percibida por los consumidores y que tampoco disminuyen las ventas ni los rendimientos en las panaderías. Estas experiencias piloto de reducción de sal en las panaderías, preceden al lanzamiento por parte del MSN de la iniciativa “Menos Sal, Más Vida”. El Ministerio de Salud de la Nación, junto a la Federación Argentina de Industrias de Panificados y Afines (FAIPA) y el INTI, elabora una campaña para promover la producción de pan artesanal con menos cantidad de sodio y prevenir masivamente enfermedades cardiovasculares. De esta manera, las industrias panaderas de todo el país, a través de FAIPA, se involucran en una carta acuerdo para disminuir la cantidad de sal en los productos de panificación en donde 10000 panaderías reciben una capacitación, un recipiente medidor de sal y un poster de publicidad destinado a los clientes de las panaderías. Los muestreos

de control realizados a lo largo del tiempo en los productos de las panaderías adherentes muestran una reducción significativa del contenido de sal en los panificados (pan, facturas, bizcochos, etc.). Cabe destacar que, aunque no se efectúan sanciones en casos de incumplimiento, estos acuerdos precursores del rubro panadero cumplen con sus objetivos y son completados en el 2015, cuando la Asociación de Supermercados Unidos (ASU), firma un acuerdo comprometiéndose a reducir el contenido de sodio en el pan elaborado por las cadenas de distribución más grandes del país que producen alrededor del 10% del pan artesanal. Desde el MSN discusiones intersectoriales tienen lugar en el seno de la Comisión Nacional de Eliminación de las Grasas Trans y Reducción de Sodio en los Alimentos abriendo el camino a la reducción voluntaria de sodio en otros productos procesados. En el año 2011, los acuerdos para la reducción de sodio se extienden a otros grupos de alimentos procesados y envasados (productos cárnicos y derivados, farináceos, lácteos, sopas, aderezos y conservas) mediante de la suscripción de Convenios Marcos de Reducción Voluntaria y Progresiva del Contenido de Sodio de los Alimentos Procesados, celebrados entre el MSN, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y las principales Cámaras de Industrias de Alimentos de nuestro país.

En el año 2013 se sanciona la Ley 26905 que promueve la reducción del consumo de sodio de la población, en la que se establecen diferentes líneas de acción. La Ley plantea la reducción progresiva de la sal contenida en los alimentos procesados hasta alcanzar los valores máximos permitidos en cada grupo alimentario, fijados por la cartera sanitaria nacional y prevé la adecuación a estos valores de las disposiciones del Código Alimentario Argentino; regula la fijación de advertencias en los envases sobre los riesgos del consumo en exceso de sal; promueve la eliminación de los saleros en las mesas de los locales gastronómicos; fija el tamaño máximo para los envases en los que se venda sal: si se trata de sobres, estos no deben superar los 500 mg, y establece sanciones a los infractores (Ley 26905, 2013). Entre

2011 y 2014, son objeto de un acuerdo voluntario de reducción de sal 579 alimentos procesados. Según los grupos de alimentos, el cumplimiento de los acuerdos varía entre el 80% (pan) y el 100% (snacks). Dentro del mismo periodo se registra una disminución importante del consumo de sal de mesa y un aumento del consumo de sal reducida en sodio (Ferrante *et al.*, 2015).

En el año 2016, la firma de convenios voluntarios continúa bajo la égida del convenio marco firmado por los Ministerios de Agroindustria y de Salud con la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL). La Ley 26905 de Reducción del Consumo de Sodio de 2013 es reglamentada tres años más tarde, a través del decreto Nacional 16/2017⁸, cuando el partido político que ejercía la presidencia en el momento de la sanción de dicha ley ya no gobernaba. En 2018 entra en vigencia la Resolución Conjunta 1/2018, que establece la reducción de sodio de 26 artículos del Código Alimentario Argentino (CAA) en productos tales como galletitas, bizcochos y similares, fiambres, embutidos, sopas y caldos (Resolución Conjunta 1/2018, 2018). El nuevo gobierno avanza de esta manera en la implementación de la ley poniendo en práctica una nueva ola de disminución del contenido de sodio de los alimentos. En el marco de este plan de descenso progresivo, también propone un protocolo metodológico para la implementación de mesas de reformulación de alimentos que se llevan a cabo con la industria, y que será aplicado, no sólo para la reducción del contenido de sodio en alimentos procesados, sino también para la disminución de otros nutrientes críticos como, por ejemplo, el azúcar (MSN, s.f.).

8 El decreto nacional 16/2017 del 4 de enero de 2017, prevé la creación en el ámbito del Ministerio de Salud, de la “Comisión Nacional Asesora para la Promoción de la Reducción del Consumo de Sodio” con el objeto de asesorar en lo relativo a la promoción de la reducción del consumo de sodio en la población argentina, conformada por organismos de control dependientes del MSN, representantes del Ministerio de Agroindustria, del sector privado, de Universidades y Centros de Investigación, de Organismos no Gubernamentales y de otros especialistas (Decreto reglamentario 16/2017, 2017).

Innovaciones instrumentales: convenios marco y mesas técnicas multisectoriales entre los actores

Convenios marco

Los acuerdos voluntarios, que resultan imposibles en la primera etapa del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2003) PNSA, dado que las cámaras industriales se niegan a participar en el proceso (Arcidiácono y Carrasco, 2012), se convierten en una realidad construida de a poco, no sin conflictos de intereses que median en estas disputas para lograr alimentos más saludables. Estos acuerdos voluntarios entre el sector privado y el sector público permiten reducir el contenido de las grasas trans y de sodio en muchos alimentos y constituyen la etapa inicial en el camino hacia la elaboración de una normativa sobre las grasas trans y la promulgación de la Ley de la sal. Estos acuerdos se materializan en la forma de convenios firmados entre el gobierno y los actores privados. Como ya se señaló, un paso relevante en estos convenios voluntarios fue la firma, en el 2016, de un convenio marco entre los Ministerios de Salud y de Agricultura con la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) para desarrollar en forma conjunta acciones de promoción para la alimentación equilibrada y saludable a través de diferentes ejes nutricionales, sanitarios, educativos y comunicacionales, en los ámbitos intra y extraministeriales, científicos, industriales y sociales. En este convenio la COPAL se compromete a articular acciones para favorecer procesos de reducción de nutrientes críticos en la composición de los alimentos envasados, como son las grasas, el azúcar y el sodio. En el acto de firma de dicho convenio el titular de la COPAL destacaba: “la industria de alimentos y bebidas cuenta con un recorrido de trabajo codo a codo junto al sector público en el que se han logrado acuerdos con resultados realmente exitosos”.

En el marco de este convenio, las cámaras sectoriales y las empresas en forma individual, se comprometieron a respetarlo con compromisos concretos de porcentaje de reducción del contenido de sodio

en los productos. Estos convenios son voluntarios, progresivos (en el caso de la sal una reducción en dos etapas de dos años cada una) y no comportan sanciones en caso de no ser respetados. Sobre este último punto, una funcionaria del MSN explica “si la empresa quiere cumple y si no quiere no cumple porque en definitiva es un acuerdo voluntario y no hay nada que lo obligue a ello.” A los efectos de su implementación, el convenio marco prevé la creación de un Comité de Seguimiento conformado por representantes de las tres partes firmantes. Sin embargo, y a pesar de este esfuerzo de seguimiento y de los monitoreos puntuales puestos en práctica por los gobiernos, los necesarios mecanismos de control organizado y sistemático, para que las mejoras de la calidad de los alimentos propuestas en los acuerdos se hagan efectivas, parecen ser insuficientes.

Como consecuencia del cambio de bandera política a fines del 2015, los funcionarios que lanzaron los acuerdos fueron reemplazados por otros que se hicieron cargo de la carpeta a fines de 2017. El nuevo equipo, en ausencia de bases de datos organizadas sobre el proceso de los acuerdos, organiza una recopilación de datos sobre dichos convenios, para analizarlos desde su lanzamiento en 2011. Los resultados de este análisis muestran que las numerosas empresas firmantes no presentan las pruebas de respeto a los convenios. Esta constatación de baja presentación de informes es un índice de incumplimiento, pero no quiere decir que las empresas no hayan realizado total o parcialmente las reducciones de sodio que habían prometido. Estos funcionarios explican que:

[en diciembre de 2017] nosotros hicimos un análisis de todo el proceso que inició en 2011 (...). Se analizaron todos los convenios. Lo que nosotros analizamos es que el porcentaje de cumplimiento del convenio fue fundamentalmente muy bajo, (...) el porcentaje más alto de cumplimiento de una de las categorías llegaba al 32% y había categorías que tenían un grado de cumplimiento de 7% u

8% (...). De todos los convenios que se firmaron, de todos los productos que se “conveniaron”, todos se comprometían a hacer informes de avances donde se establecía la reducción de sodio. Solo el 30% entregó esos informes de avance donde se podía comprobar la reducción de sodio. El otro 70% no entregó nunca la información.

El gobierno movilizó los acuerdos, como una primera etapa hacia la regulación. A pesar del bajo cumplimiento formal de los compromisos, que se puso en evidencia, los funcionarios del nuevo gobierno coincidían con sus predecesores sobre el interés de los convenios al declarar que:

Igual (...) son efectivos para... son un primer paso para el establecimiento de una ley y es efectivo en ese punto porque pone en agenda el tema y porque permite la discusión con la industria. (...) Entonces en ese sentido yo creo que son positivos. Pero que necesariamente debieron terminar en una regulación.

Un exfuncionario plantea que “los acuerdos no son la solución, son un camino con un punto de finalización” y agrega a modo de ejemplo:

ahora se trabaja en el etiquetado: regular la publicidad sobre todo la dedicada a los niños, poner políticas fiscales, impuestos especiales, regular lo que se vende y entrega en las escuelas (...) ahí la industria deja de ser socia. Los tenemos en la vereda de enfrente.

Una de las razones que llevaron al gobierno a movilizar los acuerdos con las empresas, es que no disponía de los conocimientos técnicos necesarios para imponer desde el principio una legislación

(Aggeri, 1998; Sebillotte, 2016) sin correr el riesgo de que esta sea inaplicable en la práctica (Barde, 1992). Según lo expresa un funcionario: “de nada sirve llegar a una reducción unilateral donde no se prevea la viabilidad tecnológica de esa reducción y donde no haya un acuerdo con las industrias que son en definitiva quienes deben cumplir la reducción”. En efecto, según un exfuncionario que analiza las competencias del sector público, tradicionalmente estas han sido más desarrolladas en el área de la seguridad sanitaria de los alimentos que en los aspectos nutricionales: “La capacidad del Estado en alimentos ha sido más en inocuidad que en lo nutricional. El Estado decomisa, tiene sistemas de alerta. Eso era importante cuando comíamos alimentos naturales”.

A esta dificultad de definir unilateralmente una política se agrega la falta de conocimientos y de medios técnicos para controlar una medida regulatoria en la materia. Un exfuncionario comenta que, cuando se inicia el proceso de los acuerdos voluntarios “el Ministerio de Salud no disponía de laboratorios y técnicos (ingenieros en alimentos, tecnólogos) para hacer el monitoreo. Había mucha asimetría en cuanto a poder negociar. Costó construir capacidad. El Estado no se había dedicado a eso”.

Pero, aunque el gobierno reconoció desde el principio que el rol de las industrias de alimentos era fundamental en la mejora de la calidad nutricional de la oferta, nunca se sintió demasiado a gusto con la participación de estas empresas en el proceso de construcción política, que consideraba como una atribución inherente al sector público. Cuando en el año 2017 se reanudan los procesos de reducción de sodio de los alimentos, iniciados en el anterior gobierno, una funcionaria explica:

Y también nos sentamos con la industria. No estábamos tan de acuerdo con hacerlo. Consideramos que una política tiene que salir del Estado. Pero teníamos un convenio marco de colaboración con la industria, ministerios

de agroindustria y salud, que era previo a nuestra llegada al ministerio. Nos parece que una forma de trabajar con la industria para generar transparencia en ese trabajo, es sentar a todos los actores involucrados, entre ellos la industria.

Por su parte las empresas consideraban que el Estado, al tratar de organizar la mejora de la calidad nutricional de la oferta alimentaria, excede sus prerrogativas interfiriendo en una actividad económica de orden privado. Si bien esta mejora podría representar una economía de insumos para las empresas, no está exenta de riesgos para las mismas: disminución de la preferencia de sus productos por parte de los consumidores con la consecuente reducción de ventas, dificultades técnicas en los procesos de producción en el caso de algunos productos. Pero por sobre todo las empresas interpretan esta iniciativa del Estado como una violación del marco de racionalidad política liberal creando un antecedente que podría repetirse, en el futuro, sobre otros temas que les competen. De esta manera, según expertos que participaron en la construcción de estos acuerdos, el lobby de las cámaras empresariales siguió operando por fuera de las mesas de negociación:

Hacen lobby a través de sus diputados, a través de sus senadores. Ellos hacen lobby por atrás. (...) Después entendí que, pese a la evidencia científica, pese a la baja del costo económico [de la reducción de sal] para ellos, lo veían como un avance del Estado en su actividad privada. Entonces ellos, en realidad rechazan esto que les convenía por no sentar precedentes para una futura e incierta posible regulación en el futuro sobre otras cosas que sí les pudieran resultar inconvenientes o fuente de pérdidas económicas.

En ese sentido, puntualiza que:

No se pueden estudiar las políticas públicas exclusivamente desde el Estado o la sociedad civil, sin incluir lo que sucede en la industria alimentaria, donde la gigantesca reconversión que se ha producido, influye directamente en las políticas. El lobby de la COPAL, la confederación de productores de alimentos de la República Argentina, sobre las políticas públicas alimentarias nutricionales es monstruoso (...) no tienen posición pública, no aparecen. (...) Ellos tienen legisladores, diputados. Ellos hacen lobby en el más absoluto silencio.

Más allá de las técnicas de cabildeo más o menos disimuladas, puestas en práctica por la industria, mencionadas en varios testimonios, los documentos y discursos analizados muestran que, una vez que los diferentes gobiernos se lanzan de manera decidida en el dispositivo de acuerdos, el sector privado de la producción de alimentos y bebidas en Argentina tiene un rol activo en la construcción participativa de los mismos. Una representante del sector industrial de alimentos y bebidas expresa:

(...) si no está la industria para que sea legislado o para que aporte es muy difícil...cómo pensar algo lógico, que se mantenga en el tiempo, que sea aplicable. Porque hay un montón de factores también. Un poco esa es nuestra visión respecto a cualquier tipo de iniciativa que se pudiera llegar a transformar en una política pública o no.

Las mesas de discusión como instrumento político

Paso previo a los acuerdos, las mesas de reformulación de alimentos organizadas por los poderes públicos que se llevan a cabo con la participación de la industria constituyen un espacio de discusión, de

aprendizaje y de búsqueda de consenso para avanzar concretamente en los objetivos prácticos de la mejora de la calidad de los alimentos, en particular en la fijación de los valores máximos de nutrientes críticos permitidos en los alimentos.

Estas mesas de trabajo, como instrumento político, son ampliadas y tienen una relativa continuidad con los cambios de gobierno de diferente signo político. A partir del recambio de gobierno a fines del año 2015 y después de un impasse de dos años, se redefine el nombre de esta política⁹ con la creación del Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad (Resolución 732/2016, 2016). Para contribuir en la planificación, seguimiento y evaluación de dicho Programa, se crea la Comisión Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad, que reúne instituciones gubernamentales, organismos internacionales, entidades no gubernamentales, entidades académicas y el sector privado. Este organismo técnico asesora a las autoridades nacionales y a los decisores de políticas públicas, para tomar determinaciones sobre aspectos relacionados con la alimentación basada en la evidencia científica nacional e internacional. El funcionamiento de este programa a través de esta comisión está basado en comisiones o subcomisiones asesoras sobre diferentes temáticas.

Según una funcionaria que participó en el programa:

Nosotros definimos las temáticas. En el año 2017, el gran paraguas lo dimos nosotros mismos basado en recomendaciones internacionales: de la OMS, OPS, algo de UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y de FAO, con las recomendaciones internacionales. A nivel local general nosotros hacemos los lineamientos y habla-

9 Que forma parte de la “Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Enfermedades no Transmisibles”, aprobada por Resolución 1083 del 29 de diciembre de 2009.

mos con los actores [...]. La política no la elaboramos solos, sino con otros actores.

De esta manera, en el marco del programa se constituyen mesas temáticas en las que confluyen diferentes actores públicos y privados y nuevos grupos de intercambio, sobre temas como: Reformulación de alimentos, Entornos escolares, Etiquetado de alimentos, Publicidad, promoción y patrocinio de alimentos, Promoción de la alimentación saludable y educación al público. La mesa creada en el año 2018 denominada Sistemas Agroalimentarios Sostenibles, para trabajar en la promoción de las frutas y hortalizas fue disuelta a poco de empezar. Una de las comisiones más activas del programa fue la Comisión Nacional Asesora para la promoción de la Reducción del Consumo de Sodio que moviliza diferentes las mesas para consensuar posiciones entre los actores involucrados, públicos y privados, con el objeto de plasmar los acuerdos en la legislación, para así asegurar su cumplimiento.

En cuanto a la modalidad de trabajo, dicha funcionaria explica que:

Todas las decisiones que se toman van con minuta pública. Se firma declaración de conflicto de interés y si no hay consenso en la mesa, se vota la propuesta. Como, por ejemplo, en la mesa del etiquetado no se ponían de acuerdo con la industria y todos los actores. Ahí se vota en general, la política la arman todos estos actores.

El examen de las minutas (MSN, 2017-2019) revela una preocupación, por parte de los funcionarios del MSN, de formalizar los procesos y las modalidades de trabajo capitalizando progresivamente la experiencia en protocolos de funcionamiento, como por ejemplo el protocolo de apertura de nuevas mesas de reformulación o el modelo de informe para la presentación de propuestas técnicas (Reunión de

la Comisión Nacional Asesora para la promoción de la reducción del consumo de sodio, 25 de octubre de 2018).

El análisis de las mesas como instrumento político, y más específicamente de los acuerdos, no estaría completo sin considerar al sector privado como parte integrante determinante del dispositivo. En efecto, además de participar a las reuniones convocadas por el gobierno, la organización interna y los métodos de trabajo colectivo del sector de las industrias de alimentos y bebidas, agiliza el tratamiento de las consultas efectuadas por el Estado al sector industrial en el seno de las mesas para avanzar en la concreción de acuerdos. Las industrias argentinas están asociadas en una treintena de cámaras sectoriales y estas adhieren a una superestructura, denominada COPAL, que es una cámara de cámaras que representa a los sectores y a las empresas adherentes. COPAL tiene una cultura de procesar información y de representación ante el sector público, y sus ocho departamentos técnicos tratan las diferentes agendas del sector ya sea técnicas o de relacionamiento. La modalidad de trabajo en las diferentes instancias es por consenso logrado como resultado de un debate interno. El apoyo técnico y el espacio de debate ofrecido por la COPAL y por las cámaras que la constituyen, facilita los intercambios entre los actores en pos de lograr el consenso necesario para la elaboración de las propuestas. Esta estructura cobra aún más importancia cuando se trata de encontrar acuerdos y de realizar propuestas de mejora de calidad nutricional en sectores con mayoría de PyMEs, que necesitan de este apoyo pues no cuentan con los medios técnicos, económicos y de organización suficientes para elaborar las propuestas al gobierno. Una representante de COPAL, refiriéndose a las mesas de reducción de sodio, expresaba:

Fijar una reducción posible para chacinados [con mayoría de PyMEs] no es lo mismo que fijar una reducción para galletitas [sector en el que las grandes empresas tienen un rol predominante]. (...) Por ejemplo, en lo que fue cha-

cinados, el rol de la cámara [Caicha] fue muy importante porque fue quien lideró justamente la mesa de reducción de este tipo de productos. Ahora, por ejemplo, la mesa de farináceos, como galletitas ya sean saladas o dulces, panes, todo lo que era panificado, estaban sentadas empresas más grandes. (...) ahí había como un diálogo más directo, pero porque [las grandes empresas] tienen una estructura, (...) hay más proactividad. (...) A las PyMEs les resultaba más fácil que les llegara un mail diciendo lo que se definió, a ver si era viable o no trabajarlo, que sentarse tres horas de reunión. (...) Porque no cuentan con la suficiente estructura para poder abordar ese problema, porque te implica una presencia, un compromiso y demás ahí es donde COPAL adquiere un rol más protagónico y representativo de esas PyMEs que no pudieron estar presentes, sin perjuicio de lo cual después se comparte [con ellas] lo que pasó en esa reunión (...).

Las mesas permitieron que los procesos de aprendizaje que forman parte de la construcción política pudieran llevarse a cabo. El Estado disponía de estudios y tenía claro cuáles eran sus objetivos nutricionales en materia de consumo por parte de la población, pero desconocía la factibilidad de la puesta en práctica de dichos objetivos a través de la modificación de las características de los alimentos. Las discusiones en el seno de las mesas permitieron al Estado una mejor comprensión de las posibilidades y de las restricciones, organolépticas, económicas, de conservación y relativas a los procesos industriales concretamente asociadas a las mejoras nutricionales que se buscaban. Pero el problema no se puede resumir a una asimetría de información entre el Estado y las empresas. En efecto, en este proceso, las empresas también aumentaron sus conocimientos y aprendieron a trabajar juntas sobre temas en los que se encontraban

en situación de competencia, lo que hasta ese momento no se había producido de forma tan evidente.

Un representante del sector industrial expresa:

Las mesas técnicas fueron para ver el “cómo”. Ya el ministerio tenía un objetivo. Entonces lo que en esa mesa técnica se vio fue (...) cómo podían llegar a reducir, cuál era la factibilidad en función del tiempo de cada uno. (...) Eso fue un aprendizaje también en lo que tiene que ver con la confianza. Y lo importante de trabajar juntos y que cada uno también tiene que presentar cosas reales sobre lo que se tiene que empezar a discutir. (...). Al principio no era tan sencillo. Pero bueno, la verdad que fue un ejercicio (...) Es muy interesante ese proceso como dualidad de, **so-mos competidores, pero compartiendo un objetivo en común, trabajamos juntos.**

Además, este proceso permite al sector privado sentar bases de confianza y avanzar en los instrumentos de trabajo colectivo, como lo expresa un representante de COPAL: “hoy en día ya se sabe. Nosotros compartimos una planilla y todo el mundo completa la planilla con los datos”.

Para algunos autores (Hatchuel, 2008), gobernar significa modificar las representaciones que determinan una acción colectiva e iniciar procesos de aprendizaje colectivos. Las mesas, como instrumento político, se sitúan en esta perspectiva.

Las mesas de reformulación de alimentos

En cuanto a las mesas de reformulación, durante 2018, en el marco de la Comisión Nacional Asesora para la promoción de la Reducción del Consumo de Sodio, se reunieron las mesas correspondientes a caldos, aderezos, quesos y salsas de tomate para llegar a un acuer-

do sobre los valores máximos de contenido de sodio que podrían contener estos grupos de productos (algunos de ellos eran revisados por segunda vez para fijar un nuevo valor máximo de contenido de sodio). Si bien los participantes a la **mesa de aderezos** representaban más del 90% de la participación del mercado, en otras mesas, la ausencia de ciertos actores constituye un escollo para avanzar en la búsqueda de acuerdos. Por ejemplo, en el grupo que trata las **salsas de tomate**, la construcción de un consenso es retrasada por la **falta de participación de actores claves del sector**. En tanto que en las reuniones de la **mesa de quesos** los pequeños y medianos productores, que constituyen más del 60% de los fabricantes de queso, **no estaban suficientemente representados**. Para superar este problema, a partir de la mesa se envían nuevamente invitaciones y se contacta a las empresas. También realizan una investigación para conocer la viabilidad tecnológica de una reducción de sodio que no comprometa la inocuidad de los quesos y permita aportar elementos para acompañar a las PyMEs.

Los problemas tecnológicos, en particular en las PyMEs, pueden constituir un freno para la implementación de una política de mejora de la calidad nutricional. Así, una funcionaria del MSN, considera que en estas mesas de reformulación:

a veces se sientan muchas más [empresas] grandes, tenemos problemas en encontrar las más pequeñas. Por ejemplo, a la mesa de quesos, puede concurrir el grande y no el pequeño productor. Las dificultades son particularmente tecnológicas para producir un queso con menos sodio. Es muy difícil de acuerdo al queso reducir la cantidad de sodio. Eso lo puede hacer una firma grande, por ejemplo, es más difícil con los chicos (...) el espíritu es sentarnos con todos, la realidad es que muchas veces vienen las grandes empresas.

Más allá de su impacto real, estas **diferencias de capacidad tecnológica frente a la innovación** pueden ser manipuladas por las grandes empresas o por las cámaras industriales en las negociaciones con el Estado. Al respecto la misma funcionaria indica:

[Las grandes empresas] saben que hay una ley que va a salir. Muchas veces van bajando de a poquito y **lo que proponen ya lo tienen hecho** (...). Viene el representante de la cámara y te dice en la propuesta “yo no te puedo dar una propuesta más baja porque si no los chicos no lo van a poder cumplir” (...) **la industria no es una sola, se multiplican en varias voces** (...) ahora sí el grande está pensando en el pequeño la verdad que yo no lo creo.

Desde sus primeras reuniones la Comisión Nacional Asesora para la promoción de la Reducción del Consumo de Sodio ya había anticipado la necesidad de que los organismos gubernamentales participantes, en especial el INTI, fortalezcan el acompañamiento a las pequeñas y medianas empresas en los procesos tecnológicos. De esta manera, las empresas pueden reformular los alimentos producidos respetando los valores máximos de sal acordados. Estos valores se proponen a la CONAL para la modificación del CAA (Código Alimentario Argentino) aplicable a todas las empresas nacionales.

Cabe añadir que existe una fuerte disparidad entre las preocupaciones de las pequeñas y grandes empresas en materia de calidad de productos. Entrevistas con PyMEs lácteas muestran que los esfuerzos tecnológicos para asegurar la calidad sanitaria aún absorben una gran parte de los recursos técnicos, humanos y sobre todo económicos de este tipo de empresa. Absorbidas por la cuestión esencial de la calidad sanitaria, las pequeñas empresas pueden no disponer de capacidad de innovación, de inversión, ni de medios para reformular productos para mejorar la calidad nutricional, y menos aún si se trata de disminuir la sal ya que este ingrediente juega un rol sanitario en la

conservación de los mismos. Con referencia a los proyectos de mejora de la calidad nutricional la directora técnica de una PyME láctea de larga trayectoria organizada en cooperativa nos explicaba:

Nosotros tenemos los proyectos [de mejora nutricional], pero también hay que apuntalar (...) nosotros tenemos maquinaria muy vieja, primero nos tenemos que asegurar que los productos que ya hacemos salgan con la calidad y la uniformidad que se espera, y después poder avanzar en otros productos. Hasta que no adecuamos todo lo que tenemos no podemos desarrollar algo nuevo, innovador... porque corremos el peligro que cualquier defecto que tengamos en alguna línea repercuta, y eso es arruinar el nuevo producto.

En el proceso de trabajo de las mesas se observa que, como resultado de la presentación de **contrapropuestas menos exigentes por parte de la industria durante las discusiones**, los valores máximos de contenido de sal retenidos en los acuerdos suelen ser menores a los inicialmente propuestos por el MSN. Si los esfuerzos realizados con anterioridad por algunas empresas pueden ser ventajosos en la negociación para la fijación de estos valores, estos avances voluntarios ya realizados podrían servir al Estado para demostrar a otras empresas que las mejoras son posibles. La imposibilidad por parte de las pequeñas empresas de cumplir objetivos ambiciosos podrá ser utilizado como argumento por las grandes empresas para negociar a la baja los valores máximos de nutrientes críticos, si el Estado no invierte en el acompañamiento de las pequeñas empresas. En cuanto a la sinceridad de la preocupación de las grandes empresas sobre la capacidad de cumplimiento por parte de las pequeñas, cabe recordar que todas empresas pertenecen al mismo sector; si las pequeñas no respetan los acuerdos esto también puede afectar la reputación del sector en su totalidad, convirtiéndose en un boomerang para las grandes.

Sobre algunos productos, como por ejemplo ciertos aderezos, el trabajo de las mesas de reformulación se vio demorado porque dichos productos no estaban definidos en el CAA, haciendo imposible el establecimiento de límites máximos de contenido de sodio en los mismos. Las empresas involucradas propusieron definiciones de esos productos a la CONAL para luego poder presentar los acuerdos ante dicho organismo.

En el seno de la Comisión Nacional Asesora para la promoción de la Reducción del Consumo de Sodio, se procede durante el año 2018 a la **elaboración de mensajes que deben figurar en el rótulo de los envases en los que se comercializa la sal y los mensajes sanitarios en la publicidad de los productos con contenido de sodio cuando corresponda**. El trabajo se realiza sobre la base de propuestas enviadas por los organismos participantes. Cada propuesta de mensaje sanitario y de posición sobre el límite máximo de sodio en consonancia con un sistema de perfilado debe ser respaldada con evidencia científica. Estos mensajes son seleccionados sobre la base del consenso, utilizando como instrumento de evaluación un formulario en el que los participantes, mediante un sistema de puntuación, califican y opinan sobre las proposiciones.

Entornos escolares

La mesa de trabajo de entornos escolares saludables es convocada en el marco de la Comisión Nacional de la Alimentación Saludable y Prevención de Obesidad, reuniendo actores nacionales, gubernamentales, económicos, profesionales, académicos y de la sociedad civil, como también representantes de organismos internacionales (OPS, FAO, UNICEF) cada uno de los cuales realiza la declaración de conflictos de interés personales e institucionales. Las declaraciones afirmativas acerca de dicho conflicto de interés son, en su mayoría, realizadas por federaciones o institutos de investigación en nutrición, que reciben financiamiento de la industria alimentaria. Algunos de ellos como FAGRAN (Federación Argentina de Graduados en Nutri-

ción) han cambiado su situación en la actualidad al desligarse de este tipo de “ayuda”.

En agosto de 2017, la coordinadora de la comisión plantea la necesidad de realizar un plan de acción para generar una política pública nacional en alimentación saludable y actividad física en las escuelas. Si bien existían regulaciones a nivel nacional y en la mayoría de las provincias sobre algunos puntos del entorno escolar, estas no abordaban el problema de manera integral y no siempre consideran las recomendaciones internacionales y la evidencia científica disponible. Las discusiones de esta mesa **revelan falencias en los establecimientos escolares**: 1) la ausencia de profesionales de la nutrición para armar los menús de los comedores escolares; 2) la deriva hacia el deporte y la competición de la actividad física en la escuela dejando librados al sedentarismo aquellos alumnos que no compiten ni entrenan; 3) el obstáculo que puede constituir la obtención del apto físico para que los estudiantes puedan participar en las clases de educación física (por ejemplo por falta de médicos); 4) la ausencia de personal capacitado en reanimación cardio pulmonar en la escuelas; 5) la no distribución generalizada de materiales de educación alimentaria para docentes que están disponibles y son utilizados desde hace 10 años solo en escuelas piloto; 6) la presencia y los precios de los productos saludables con respecto a otros no saludables en la oferta de los kioscos escolares, etc.

Uno de los debates principales de esta mesa se centró en el tema de los **kioscos escolares**. Todos los participantes coinciden en que son necesarios los etiquetados frontales sobre los productos vendidos y un sistema de perfilado nutricional para elegir los alimentos que forman parte de la oferta de estos kioscos. De forma unánime, los participantes consideran que debe limitarse la venta de productos no saludables en los kioscos situados en las escuelas y algunos opinan que es necesario regular también los kioscos que rodean el establecimiento escolar. Otra de las cuestiones debatidas en esta mesa tuvo que ver con la pertinencia de utilizar la denominación “kiosco

saludable” una vez que la oferta de los mismos fuera mejorada nutricionalmente. Este cambio de denominación no se consideró aplicable porque la palabra “kiosco” hace referencia a un comercio en el que se venden golosinas y otros productos no saludables. Las discusiones revelan que expresiones como “entorno saludable”, “vida saludable”, “saludable desde un punto de vista integral”, no tienen la misma significación para todos los participantes, por lo que se plantea la necesidad de definir colectivamente los términos utilizados. **Algunas nomenclaturas son objeto de desacuerdos entre los participantes.** Por ejemplo, la Sociedad Argentina de Pediatría (SAP) considera que **“no se debe hablar de alimentos no saludables”**, en tanto que el representante de la Sociedad Argentina de Nutrición (SAN) manifiesta su **desacuerdo por la utilización del término “alimentos procesados y ultraprocesados”** para referirse a los productos que podrían ser excluidos de la oferta de los kioscos escolares.

Sobre la base de una revisión bibliográfica del tema realizada en junio de 2017 y los aportes de los intercambios en el seno de la mesa, **la Secretaría de Gobierno de Salud elabora progresivamente un documento consensuado por los participantes de la mesa y los Ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y Desarrollo Social.** Dicho documento, aprobado en 2019 (Resolución 564/2019, 2019), con el nombre de **“Guía de entornos escolares saludables: recomendaciones para la implementación de políticas de prevención de sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes en las instituciones educativas”**, reúne las recomendaciones para la implementación de políticas de prevención de sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes en instituciones educativas.

La guía se estructura en dos ejes principales. **El eje alimentación saludable** que propone lineamientos sobre los criterios nutricionales en la alimentación escolar, la venta de alimentos y bebidas al interior de los establecimientos educativos, los estándares para los comedores escolares saludables, la capacitación de cocineros/as y ayudantes de cocina, el acceso al agua segura, la infraestructura escolar que faci-

lite el acceso a una alimentación saludable, los hábitos saludables de comensalidad, la educación alimentaria y nutricional, la ausencia de publicidad y de patrocinio de alimentos y bebidas en la escuela y la lactancia en la escuela. **El segundo eje de la guía concierne a la escuela físicamente activa** y propone lineamientos sobre la cantidad y la calidad de actividad física en el ámbito escolar y extraescolar, la formación docente y las infraestructuras y el equipamiento para desarrollar la actividad física.

El etiquetado frontal: un camino iniciado en el Ministerio de Salud de la Nación

En el año 2017, la Secretaría de Gobierno de Salud en el marco del Programa Nacional de Alimentación saludable y prevención de la Obesidad realiza una revisión bibliográfica de los trabajos científicos sobre los distintos sistemas de etiquetado frontal de los alimentos y sobre las experiencias de implementación de políticas de este tipo de etiquetado en distintos países (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2018)¹⁰. Esta investigación tiene en cuenta los resultados de los distintos sistemas en población adulta e infantil como también en población de diferentes niveles socioeconómicos. Este material sirve para alimentar el análisis y el debate en la subcomisión de etiquetado frontal con el objetivo de promover y consensuar la adopción de un sistema de notación de los alimentos para la Argentina basado en evidencia científica. En el seno de esta subcomisión o mesa intersectorial las entidades participantes intercambian opiniones, comparten información y bibliografía y, por último, cada una de ellas es invitada a presentar por escrito una propuesta de sistema de etiquetado frontal justificando su posición en base a su experiencia y a la evidencia científica disponible.

10 Cabe recordar que en este periodo el MSN pasa a la órbita del MDS y se convierte en secretaría, hasta que recupera su función como MSN a fines del año 2019, con la asunción del nuevo gobierno.

En las tres reuniones presenciales realizadas en esta mesa en 2017, los debates se centran principalmente en tres sistemas de etiquetado frontal que ya operan en diferentes países: 1) sistema de advertencia/octógono (implementado en primera instancia en Chile en el año 2016, posteriormente en Perú, Uruguay y finalmente en el año 2019 en México); 2) el sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA) o semáforo (en su versión coloreada), tradicionalmente utilizado en el Reino Unido e implementado en Latinoamérica por Ecuador; 3) el Nutri-Score utilizado en Francia y posteriormente en España, Bélgica, Suiza, Alemania, Países Bajos y Luxemburgo¹¹. Desde el inicio posiciones contrapuestas para considerar qué sistema adoptaría la Argentina. Los actores económicos de la industria representados por la Cámara Argentina de Productos Alimenticios manifiestan claramente su postura en contra de la utilización de los octógonos, argumentando que “no se debe asustar sino informar y educar al consumidor”. Dicha cámara sugiere que lo más difundido es el sistema de semáfo-

11 Los tres sistemas (octógonos, GDA con semáforo y Nutri-Score) son sistemas interpretativos porque indican, a través de leyendas, letras y/o colores, el grado de salubridad de los alimentos. Los dos primeros (octógonos y GDA con semáforo) son sistemas enfocados en los componentes críticos. Es decir que brindan información sobre el nivel de los componentes críticos (contenido energético, ciertos nutrientes a limitar) que constituyen al alimento, considerados separadamente, y también proporcionan alguna descripción cualitativa que orienta al consumidor en la comprensión de dichos niveles. Por ejemplo, en el sistema de advertencia por octógonos negros, cada ícono comporta una descripción cualitativa que alerta sobre el alto valor de ciertos nutrientes críticos del alimento considerado (por ejemplo: alto en calorías, alto en azúcares). En tanto que en el sistema GDA con semáforo, cada nutriente crítico considerado está representado por un ícono portador de la información relativa al contenido de dicho nutriente y la coloración de los íconos (las luces del semáforo) indican si el contenido de cada nutriente es alto, medio o bajo. El tercer sistema evaluado, Nutri-Score, es un sistema de resumen. Se diferencia de los dos anteriores en que combina el contenido de energía y de nutrientes críticos (grasas saturadas, sodio, azúcares) y también el contenido de ingredientes positivos (proteínas, fibras, hortalizas y frutas), para establecer una indicación que sintetiza la calidad nutricional global del alimento. Cada notación sintética está asociada a un color y a una letra que varían según que el alimento sea considerado más o menos favorable sobre el plano nutricional. Como hemos visto, cada uno de estos sistemas presenta un modelo gráfico diferente. Pero, además cada uno de ellos responde a un sistema de perfilado nutricional diferente, es decir que tiene, subyacente, su propio algoritmo para calcular la notación nutricional del alimento.

ros del Reino Unido ¹². Manifiesta que en la Argentina este sistema es presentado a la secretaría de comercio (del Ministerio de Producción y Trabajo), que ve “con buenos ojos el tema”. Se trata de un sistema que proporciona información sobre cada uno de los nutrientes del alimento sin llegar a emitir un juicio o una indicación sobre la calidad global del alimento. La COPAL y dicha secretaría se posicionan por escrito en favor del sistema GDA con colores o semáforos. El representante del Centro de estudios sobre políticas y economía de la alimentación (CEPEA) plantea que hay etiquetados que informan y otros que evalúan la calidad del alimento. Opina que la información global de la calidad del alimento, considerando nutrientes positivos y negativos, es, a su criterio, el mejor etiquetado. Por lo que, según las minutas de la subcomisión de etiquetado frontal del año 2017 (MSN, 2017-2019), adhiere al Nutri-Score al igual que el Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI).

La revisión bibliográfica antes mencionada concluye que, entre los sistemas de etiquetado frontal, el sistema de advertencia es el más efectivo en términos de comprensión rápida del contenido de nutrientes críticos por parte de los sectores con menor nivel socioeconómico y educativo, y también es el sistema que se muestra más eficaz para influenciar los patrones de compra. Este sistema de advertencia se basa en el modelo de perfilado nutricional de la OPS para Latinoamérica. **De acuerdo con esta evidencia científica, la mayoría de los organismos participantes en la mesa de etiquetado frontal manifiestan una preferencia por el sistema de advertencia y también por el modelo de perfilado de nutrientes¹³ sobre el que este se apoya, y que fue propuesto por la OPS para clasificar**

12 Existen diferentes versiones del “semáforo nutricional”. La versión utilizada por ejemplo en el Reino Unido propone 5 íconos para representar el contenido absoluto de energía, grasas, grasas saturadas, azúcares y sal en el alimento. Cada ícono representa también el porcentaje del valor diario de la ingesta recomendada de cada uno de dichos nutrientes que aporta el alimento. Los íconos son coloreados para identificar el alto, medio o bajo contenido de los nutrientes.

13 La Organización Mundial de la Salud define a los Sistemas de Perfilado Nutricional como herramientas para clasificar a los alimentos de acuerdo con los atributos de

a los alimentos según los atributos de su composición nutricional. Dentro de esta mayoría podemos citar a OPS, UNICEF, FAGRAN, CISPAN (Centro de Investigaciones sobre Problemáticas Alimentarias y Nutricionales), FIC (Fundación Interamericana del Corazón), SAOTA (Sociedad Argentina de Obesidad y Trastornos Alimentarios), Fundación Más Derechos por Más Dignidad, IECS (Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria), Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la SAP. Por su parte la SAN manifiesta su oposición al sistema gráfico y al modelo de perfilado nutricional plebiscitado por la mayoría, sin adherir a ningún otro sistema, en tanto que la UADE (Universidad Argentina de la Empresa) presenta nuevas propuestas propias tanto para el etiquetado como para el modelo de perfil. CEPEA y CESNI adhieren al Nutri-Score y al modelo de perfilado sobre el que este se basa (derivado del *United Kingdom's Food Standards Agency Nutrient Profiling System*). Cabe destacar que **no todos los organismos participantes de la mesa enviaron propuestas** manifestando su posición. Es el caso, por ejemplo, de AATA (Asociación Argentina de Trastornos de Ansiedad) y otros organismos de defensa del consumidor.

Posicionamiento de los actores y conflictos de interés

En la búsqueda bibliográfica sobre la que se apoya el proceso de selección del sistema de etiquetado frontal que adoptaría la Argentina, se considera el financiamiento de cada investigación para evaluar la **presencia de conflictos de interés** en los trabajos analizados. Cada una de las instituciones y personas participantes a la mesa de etiquetado frontal firmó una declaración de conflicto de interés. De las 20 instituciones participantes que enviaron una proposición escrita ocho declararon tener conflictos de interés.

su composición nutricional, aplicadas con el objetivo de prevenir enfermedades y promover la salud (World Health Organization, 2015).

Cuando se consulta a una académica acerca de su visión respecto a los posicionamientos de los diferentes actores en los encuentros realizados por dicha subcomisión, señala que

quienes están del mismo lado del mostrador son los mismos actores (...) tenemos un montón de casos de “puertas giratorias” de grandes figuras, empleados y gerentes de alto estatus, que pertenecían a empresas y que ahora forman partes de instituciones donde se tiene que regular, donde se tiene que diseñar políticas públicas, entonces acá hay serios conflictos de interés.

Agrega que:

hay mucho cabildeo para que salga el etiquetado que menos claridad tiene a la hora de informar a la gente (...) hay una enorme infiltración por parte de la industria para cooptar profesionales, para financiar investigaciones, becas y congresos”. En el mismo sentido, una profesional de la nutrición plantea que: **“la industria alimentaria emplea siempre la misma serie de estrategias en todos los países,** y esa es una estrategia que es puerta giratoria, digamos quienes forman parte de los más altos cargos dentro de la industria alimentaria después se meten en el Estado para generar, para interferir en las políticas o para generar políticas que se ajusten a los intereses de las grandes corporaciones, en particular de la industria alimentaria.

Explica que ciertas personas que propician el Nutri-Score tienen financiamiento de una importante empresa alimentaria internacional y se refiere a dos de ellas¹⁴:

14 Los nombres de las personas, de las organizaciones y de las empresas son reemplazados por XX.

XX, que es un militante del Nutri-Score, con una organización que es XX, son organizaciones que tienen financiamiento de la fundación XX, o que han trabajado para XX (da el nombre de una gran empresa multinacional de lácteos) (...) XX que fue, director de XX, fue en algún momento director del cono sur de XX (da el nombre del Instituto de “expertise” científico de la empresa multinacional)” (...) son grandes referentes y tienen espacios pagos en los medios (...) tienen espacios pagos por la industria para salir y decir lo que dicen.

También aclara que **“hay un entrecruzamiento en lugares claves dentro del sistema científico o en organizaciones gubernamentales de parte de las personas que antes ocuparon lugares en empresas alimentarias y que actualmente siguen ocupando cargos en organismos gubernamentales o ministerios”**, independientemente de los cambios de gobiernos con distinto signo político. Desde el lado de la **academia** concluye que:

hay muchos docentes que tienen estos conflictos de interés que condicionan la formación de los estudiantes en nutrición, (...) tenías algunas materias que estaban hablando del Nutri-Score con personas que trabajan en la industria (...) **La inversión más efectiva que puede hacer la industria alimentaria es cooptar el discurso de los profesionales de la salud, interferir en la formación de los futuros profesionales de la salud**, y eso pasa un montón (...) creo que lo más terrible que tienen algunos personajes, es que se paran desde un lugar, como que se presentan como la academia, la ciencia, como puros, prístinos, y como “vengo acá a traerles la verdad revelada”, y ocultan todos estos entrecruzamientos. Además de que trabajan

para todas esas cámaras y para distintas industrias, tiene un montón de estudios con financiamiento estatal.

Desde el lado del **mercado**, en todos los países de la región que avanzaron en políticas regulatorias esta profesional considera que:

Se mueven en bloque digamos, y las mismas estrategias las tienen en todos los países. La división, la desviación, como que hay una serie de estrategias que están descritas, que tienen que ver con interferir en las políticas públicas, y son las mismas.

Lo ejemplifica refiriéndose a la consulta pública que se abrió en Uruguay, cuando se definió el decreto para establecer el etiquetado frontal, para recibir opiniones de todo el mundo. En dicha consulta se cuestionan cosas del decreto que pertenecían a legislaciones de otros países: “esto lo copiaron y pegaron de lo que ya hicieron”. Según la académica consultada esto muestra la fina línea y la conexión que existe a nivel latinoamericano entre las cámaras que nuclean a cada país miembro como la Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (ALAIAB) o la Coordinación de las Industrias de Productos Alimenticios y Bebidas del Mercosur (CIPAM).

Por último, expresa que representando a los **organismos del Estado** puede haber:

excelentes técnicos en la gestión de los programas pero que en definitiva las **decisiones centrales las toman los decisores políticos:** (...) Hay un tema que tiene que ver con la continuidad de las políticas y también con la comunicación de las políticas, y me parece que en parte también con las presiones que van recibiendo y qué intereses se van afectando.

Los testimonios analizados muestran que, en Argentina, un número elevado de representantes de los medios académicos y gubernamentales juzgan al Nutri-Score menos por las características intrínsecas de este sistema de notación nutricional que por la posición en materia de conflicto de interés de sus defensores (relaciones con la industria y/o conflictos de intereses en el presente o en el pasado). Las luchas feroces entre quienes conciben el Nutri-Score y los actores económicos de la industria y de la distribución en Francia (Julia y Hercberg, 2016; Julia *et al.*, 2018; Julia y Hercberg, 2018; Mialon *et al.*, 2018) son desconocidas por los detractores del Nutri-Score quienes tampoco hacen referencia a los trabajos científicos en los que el Nutri-Score fue comparado, en Argentina, con otros sistemas de etiquetado, resultando bien posicionado (Galan *et al.*, 2019, Egnell *et al.*, 2018)¹⁵. Entre los que se oponen al sistema Nutri-Score sólo un puñado juzga al sistema de calificación por sus cualidades intrínsecas en relación al contexto nacional. Lo consideran como menos apto para la situación argentina, donde las modalidades de consumo alimentario y la incidencia de las enfermedades crónicas ligadas a la alimentación son más preocupantes que en países europeos, como en el caso de Francia, donde el Nutri-Score se ha implementado con éxito respondiendo a las necesidades locales.

15 Galan et al (2019) realizaron un estudio comparativo para evaluar la comprensión objetiva de cinco modelos de etiquetado frontal de alimentos (Sistema de ranking con estrellas, semáforos múltiples, Nutri-Score, etiquetado frontal nutrimental con aporte porcentual al valor diario de ingesta recomendada de determinados nutrientes y octógonos negros) en consumidores argentinos. Egnell et al (2018) realizan una comparación internacional de la capacidad de esos mismos cinco etiquetados nutricionales en el frente del envase para facilitar una comprensión del consumidor de la calidad nutricional de los alimentos en 12 países (Argentina, Australia, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, México, Singapur, España, Reino Unido y Estados Unidos).

El proyecto de ley de Etiquetado Frontal llega al Congreso

El proyecto de ley de etiquetado frontal genera numerosos debates y resistencias por parte de ciertos actores en todos los países donde fue planteado. La denominada **Ley de Promoción de la Alimentación Saludable** (Ley 27.642, 2021) es tratada en el congreso en comisiones, unificando 15 iniciativas presentadas. En octubre de 2020, recibe, rápidamente, el respaldo en el Senado con media sanción. Luego de un sinuoso y dilatado proceso en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, el 26 de octubre de 2021, es sancionada con fuerza de ley. Entre sus disposiciones establece la obligación de poner sellos de advertencia octogonales negros, para ser aplicados a los alimentos que presentan un contenido excesivo de nutrientes críticos (alto en grasas totales, alto en grasas saturadas, alto en calorías, alto en sodio, alto en azúcares). En la tabla 4.2 se detallan los principales elementos que constituyen la ley.

Tabla 4.2

Ley de Promoción de la Alimentación Saludable y rotulado frontal (2021)

Aspectos relevantes	Descripción
Objetivos	- Garantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada a través de la promoción de una alimentación saludable, brindando información nutricional simple y comprensible de los alimentos envasados y bebidas analcohólicas, para promover la toma de decisiones asertivas y activas, y resguardar los derechos de las consumidoras y los consumidores. - Advertir a consumidoras y consumidores sobre los excesos de componentes como: azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y calorías, a partir de información clara, oportuna y veraz. - Promover la prevención de la malnutrición en la población y la reducción de enfermedades crónicas no transmisibles.

Sellos de advertencias	Los alimentos y bebidas analcohólicas que contienen nutrientes críticos y cuyo valor energético exceden los valores establecidos por la ley, deben incluir en la cara principal un sello de advertencia indeleble por cada nutriente crítico en exceso, con la siguiente gráfica de octógonos negros.  (Decreto 151/2022, 2022)
Leyendas precautorias	Los alimentos y bebidas que contengan edulcorantes no nutritivos o cafeína deberán tener una leyenda precautoria que alerte que esos productos no son aconsejables para niños/as.  (Decreto 151/2022, 2022)
Restricciones en materia de publicidad y promoción	Los alimentos que tengan sellos de advertencia no pueden: - Incorporar en sus envases <i>claims</i>, logos o avales, personajes infantiles, deportistas, celebridades, etc. - Realizar cualquier forma de publicidad, promoción y patrocinio de alimentos y bebidas analcohólicas que estén dirigidos a niños, niñas y adolescentes que contengan al menos un sello de advertencia.
Regulación de entornos escolares	La ley también propone trabajar sobre educación alimentaria en ámbitos escolares, así como sobre la regulación de la calidad nutricional y la publicidad de los alimentos que se pueden comercializar en kioscos escolares.
Implementación	La ley es reglamentada en marzo de 2022 y la modalidad de implementación adoptada es gradual, a realizarse en dos etapas, según las características nutricionales de los alimentos: en la primera etapa se otorga a las empresas un plazo de 9 meses para su cumplimiento, desde la fecha de entrada en vigencia de la norma. Las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), cuentan con 15 meses para la implementación de la ley. En la segunda la segunda etapa los plazos son de 18 meses y de 24 meses respectivamente.

En los debates en comisiones legislativas, realizadas en el congreso de manera virtual en octubre de 2021, surgen claramente los posicionamientos de los diferentes actores que ya venían trabajando estas temáticas desde 2017 en las mesas realizadas en el MSN.

Entre los detractores de este sistema se encuentran la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), la Cámara Argentina de la Industria de Bebidas sin Alcohol (Cadibsa), el Centro Azucarero Argentino (CAA), el Centro de la Industria Lechera (CIL). El sector industrial es reticente al sistema de advertencia y un representante COPAL lo expresa al señalar que dicho sistema “tiende a demonizar los alimentos y la industria alimentaria”. Un centro de investigación (CEPEA), por su parte, plantea que el mejor sistema de etiquetado es el Nutri-Score.

En las reuniones informativas de las comisiones de Legislación General, Acción Social y Salud Pública, Industria y Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia sobre el proyecto de ley en revisión de promoción de la alimentación saludable y etiquetado (24 de noviembre de 2020) se manifiestan las diferentes posturas de algunos de los actores involucrados (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2020). Desde el CEPEA, por ejemplo, apoyan firmemente la implementación del etiquetado frontal, pero tienen una mirada crítica sobre artículos que tienen que ver con el modelo de perfilado utilizado por el sistema de advertencia. Este centro de investigación plantea que viene estudiando el tema desde el 2009 y ha realizado ocho investigaciones financiadas por el MSN y el sistema universitario de gestión pública. Basándose en estos trabajos, explica que son partidarios de **“un etiquetado de los llamados de síntesis o resumen como el que se utiliza en Europa y es conocido como Nutri-Score”**. Aclara que una parte importante del mundo académico tiene reparos en utilizar el modelo de perfil de nutrientes de la OPS ya que considera que este exige a los alimentos lo que la OMS recomienda para la dieta en su conjunto. **Explica que, según este modelo de**

perfilado, prácticamente el 92% de los alimentos consumidos en Argentina tendrían al menos un sello de advertencia y que:

el 74% de los alimentos que las guías alimentarias promueven, el perfil de la OPS los encuentra poco saludables (...) si se aplica este criterio muchos buenos alimentos que son recomendados por nuestras Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) se verían desalentados en un contexto en verdad, no sólo complejo en términos de acceso económico a una dieta saludable, sino sumamente adverso también en cifras de prevalencia de baja calidad de dieta.

Agrega que esta discordancia con las recomendaciones de las GAPA se reduce cuando se aplican modelos de perfilado como los que utiliza el Nutri-Score o el sistema británico.

Por su parte, **el sector industrial** se encuentra a favor de un etiquetado frontal que favorezca a los consumidores, pero en desacuerdo con el texto de la ley. Según lo expresa la directora ejecutiva de COPAL:

(...) traigo la voz de las 35 cámaras sectoriales que están nucleadas en esta entidad, y de las más de 14.000 empresas de alimentos y bebidas, PyMEs y economías regionales del país que coinciden, como ya se ha mencionado, en la necesidad de discutir y de contar con **un modelo de etiquetado frontal que beneficie a los consumidores**. Creemos que podemos conciliar las diferencias e **insisto la industria está en favor de un etiquetado frontal, pero me parece importante destacar que el texto aprobado por el Senado para nosotros implica definiciones extremadamente importantes para que la norma realmente pueda cumplir su objetivo sin generar impactos negativos, tal cual está.**

Para limitar estos impactos que la industria considera negativos, sus representantes solicitan cambios en la ley. Por ejemplo, Cadibsa **pide que se mantenga en la ley la posibilidad de armonización futura en materia comercial con los países del Mercosur**. También solicita que se mantenga la referencia a OPS como perfil nutricional de referencia pero que, como en países vecinos, sea la Autoridad Sanitaria nacional quien fije los valores máximos, que se eliminen las leyendas adicionales sobre la presencia de edulcorantes y cafeína, que se revisen los plazos para el cumplimiento y que se revean las limitaciones en las alegaciones nutricionales.

Los consumidores, presentes en el debate a través de la asociación Consumidores Argentinos, se muestran favorables al sistema de advertencia ya que estiman que, en materia de consumo de alimentos, más que de respetar el derecho a la información de los consumidores, se trata de advertir:

La advertencia no es lo mismo que informar: si yo te advierto de algo estoy poniendo en conocimiento que hay un riesgo en el consumo. Por eso es importante los octógonos y no cualquier otro de los sistemas, tanto el Nutri-Score que se mencionó acá o la lupa que hay en Brasil. Lo que se está tratando de hacer con este proyecto es advertir al consumidor, teniendo en cuenta que hay un riesgo para la salud. (...) **fundamentalmente son los octógonos negros que advierten, que nos están diciendo de una manera muy gráfica y muy contundente lo que está sucediendo. Los octógonos cubren ese rol de advertencia, no lo hace cualquier otro sistema.**

Expresan que quien fabrica y vende un producto tiene el deber de advertir sobre los riesgos de su consumo y también tener en cuenta que el mismo va dirigido a un público que no tiene los conocimientos técnicos para evaluar las consecuencias que su consumo puede ocasionar.

El exministro de Salud durante el periodo 2017 a 2019, destaca en su exposición:

Este proyecto muestra una enorme calidad y surge como una **construcción colectiva en la que participaron los principales actores que tienen que ver con este proceso de la alimentación saludable en la toma de decisiones, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones científicas y las universidades, los organismos internacionales como OPS y Unicef y donde también participó la industria alimentaria.**

Conclusiones

Si bien a principios del siglo XXI las políticas alimentarias fueron gestadas fundamentalmente entre organismos gubernamentales y la sociedad civil, como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del año 2003, no se ha podido romper con la inercia de la urgencia. Las continuas crisis económicas y sociales por las que ha atravesado nuestro país, han impedido garantizar el derecho a la alimentación de todos sus habitantes. En la actualidad, los problemas ligados a la alimentación atraviesan a diferentes sectores socioeconómicos de la población: ya no se trata solamente de falta o escasez de comida, sino también de una alimentación inadecuada, sea esta por déficit de nutrientes o por exceso de alimentos poco saludables. Esto trae aparejado la extensión del espectro de enfermedades crónicas no transmisibles ligadas a la alimentación y de su incidencia en una muy importante proporción de la población argentina de todos los niveles socioeconómicos y principalmente de los más vulnerables. Para hacer frente a esta situación, y a la evidencia creciente de la importancia de la calidad nutricional de la oferta de alimentos sobre la calidad de la alimentación de la población, en el año 2008, desde el MSN se comienza a pensar en políticas universales de la mano de la promoción de una alimentación saludable. Es así que **se ponen en marcha ins-**

trumentos innovadores que tienen entre sus principales objetivos mejorar la calidad nutricional de la oferta de alimentos, como son los acuerdos voluntarios y las mesas de trabajo que propone el MSN, en las que intervienen los principales actores (gubernamentales, empresariales, académicos, y de la sociedad civil). **También se ponen en práctica instrumentos clásicos**, como las leyes de la sal, de entornos escolares y de etiquetado frontal, que fueron aprobadas por el Congreso de la Nación. De esta manera se logran importantes avances en la composición nutricional de los alimentos transformados (disminución de la sal, las grasas trans, los azúcares). Se constata que **la mayoría de los programas y planes implementados por el Estado no preveían en su diseño la evaluación de los efectos de la política, como tampoco la tecnología adecuada y suficiente para el control y seguimiento** de la evolución de la calidad de la oferta alimentaria.

Cabe destacar que, en general, sigue siendo una dificultad reconocer a la nutrición y la alimentación saludable como objetivos de una política centrada en la salud de las personas, **ya que la mayoría de los programas alimentarios nacionales, al depender del Ministerio de Desarrollo Social, se focalizan en los sectores vulnerables y en las urgencias.**

Hoy, frente a la crisis socioeconómica y el crecimiento de las enfermedades determinadas por la alimentación, se pone nuevamente en la agenda pública la cuestión alimentaria como prioritaria. Se vuelve a plantear un nuevo “Plan Argentina contra el Hambre” (fines de 2019), que nos interpela acerca de la relación entre los sistemas alimentarios sostenibles y las políticas alimentarias. La crisis que provoca la pandemia del COVID-19 a nivel mundial lleva a un recrudecimiento de la crisis económica y social que repercute en la caída de la actividad económica, debido a las medidas epidemiológicas de cuidado de la población que toma el gobierno nacional, en sus inicios a través del comité de expertos, donde el MSN tiene un rol preponderante. Este nuevo escenario plantea nuevos desafíos, en particular en el orden de lo alimentario. Dicho plan considera los mismos pro-

gramas con relación a la articulación del sistema productivo, fundamentalmente de la agricultura familiar en la producción de cercanía. Su principal novedad instrumental es una tarjeta electrónica para la compra de alimentos y productos de higiene dirigida a los sectores más vulnerables. Este plan destaca y vuelve a poner sobre la mesa el rol de la economía social, la agricultura familiar, la compra pública, etc. Esto nos lleva a pensar que, si bien ha sido importante sentar a los actores en la mesa de negociaciones (gubernamentales, empresariales, consumidores, expertos, etc.) para la construcción de políticas dentro de la órbita del MSN, **los límites para avanzar más en dichas cuestiones los impondrán la agroindustria y el modelo productivo vigente que permiten reproducir en la mesa de los argentinos la misma monotonía y falta de diversidad que se observa en la producción agrícola, centrada principalmente en la producción de soja, trigo y maíz.**

La transición hacia una situación más virtuosa está condicionada por las relaciones entre los poderes públicos, los actores económicos y la sociedad civil para la construcción de proyectos comunes y de partenariados durables y comprometidos que posibiliten mejorar la oferta de alimentos (en particular de los alimentos que resultan de un proceso de transformación industrial). También depende de los esfuerzos y la creatividad en materia de educación y de comunicación que el Estado ponga en práctica en el seno de la sociedad a través de diferentes instancias. La alimentación, constitutiva de la tradición y de la cultura de un pueblo, es indisociable de la educación y de la economía y forma parte del proyecto que una sociedad construye y renueva colectivamente para su futuro.

Referencias

- Acquier, A. (2007). *Les modèles de pilotage du développement durable : du contrôle externe à la conception innovante* [thèse de doctorat, École Nationale Supérieure des Mines de Paris]. Hal. <https://pastel.hal.science/pastel-00566487v1/document>
- Anmat (s.f.-a). *Recomendaciones para reducir el consumo de sal*. Ministerio de Salud de la Nación. [tps://www.argentina.gob.ar/anmat/comunidad/informacion-de-interes-para-tu-salud/sal](https://www.argentina.gob.ar/anmat/comunidad/informacion-de-interes-para-tu-salud/sal)
- Anmat (s.f.-b). *Argentina 2014 Libre de Grasas Trans. Introducción*. Ministerio de Salud de la Nación. https://alimentosargentinos.magyp.gob.ar/HomeAlimentos/Nutricion/argentina_2014_libre_de_grasas_trans.php#ffs-tabbed-11
- Anmat (s.f.-c). *Argentina libre de grasas trans. Monitoreo Federal de grasas trans en alimentos*. Ministerio de Salud de la Nación. http://www.anmat.gob.ar/grasas_trans/Monitoreo.asp
- Aggeri, F. (1998). *Environnement et pilotage de l'innovation : un modèle dynamique du développement durable. Le cas du recyclage automobile* [thèse de doctorat]. École Nationale Supérieure des Mines de Paris.
- Allemandi, L. ; Tiscornia, V. ; Clemente, A. ; Castronuovo, L. ; Schoj V.; Samman, N. (2015). *Análisis de los niveles de grasas trans en los alimentos industrializados en Argentina*. Fundación Interamericana del Corazón. http://www.ficargentina.org/wp-content/uploads/2017/11/informe_grasas_trans_02_10_2014-1.pdf
- Arcidiácono, P.; Carrasco, M. (27-28 septiembre de 2012). *Política alimentaria en la Argentina post crisis 2001/2. Una mirada desde la participación social, los derechos y el rol del Poder Legislativo*. III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid. GIGAPP-IUIOG. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo_2019_principales-resultados.pdf

- Aulicino, C.; Díaz Langou, G. (2012). *La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. Documento de trabajo*. CIPPEC.
- Barde, J.P. (1992). *Économie et politique de l'environnement*. Presses universitaires de France.
- Borrás, G. (28-29 de marzo de 2019). *Políticas Alimentarias: Gestión de comedores escolares*. Jornadas de Sociología de la UNMDP. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Borrás, G. (2017). Una aproximación a las políticas alimentarias y a los modelos de gestión de comedores escolares. En M. Patrouilleau, W. Mioni y C. I. Aranguren (Eds.), *Políticas Públicas en la ruralidad argentina* (pp. 119-141). Ediciones INTA, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas.
- Borrás, G.; García, J. (2014). Políticas Alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (39), 111-136.
- Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V.; Clacheo, R. (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. CESNI.
- Britos, S.; Saraví, A. (2010). Hay que cambiar la mesa de los argentinos. Brechas en el consumo de alimentos de alta densidad de nutrientes. Impacto en el precio de una Canasta Básica Saludable. *Actualización en nutrición*, 11(1), 35- 47.
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina (24 de noviembre de 2020). *Reuniones informativas de las comisiones de Legislación General, Acción Social y Salud Pública, Industria y Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia sobre el proyecto de ley en revisión de promoción de la alimentación saludable y etiquetado* [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=uEdufeDnnWs>
- Commaille, J. (2010). Sociologie de l'action publique. En L. Boussaquet, S. Jaquot y P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des Politiques publiques* (3e éd., p. 599-607). Presses de Sciences Po.

- Delvaux, B. (2007). Public action, or studying complexity. En B. Delvaux y E. Mangez (Eds.), *Literature review on knowledge and policy* (pp. 60-87).
- Debeza, A.; Sissu, E.; Gulayin, R.; Espeche, M.; Peterson, G.; Cavallero, E.; Tavella, M. (1999). Composición en ácidos grasos de triglicéridos del tejido adiposo en sujetos sin aterosclerosis coronaria. *RNC Publi Cient Sobre Nutri Clín*, 8(2), 52-55.
- Decreto reglamentario 16/2017 (2017). Promoción de la reducción del Consumo de Sodio de la Población. Reglamentación de la Ley N° 26905. 04 de enero de 2017. B.O. 33.538. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/157318/20170105?busqueda=1>
- Decreto 151/2022 (2022). Anexo II Normativa gráfica en reglamentación de la Ley 27642 de Promoción de la alimentación saludable. 22 de marzo de 2022. B.O. 34886 <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/259690/20220323>
- Duran, P. (2009). Légitimité, droit et action publique. *L'année sociologique*, 59(2), 303-344.
- Egnell, M. ; Talati, Z. ; Hercberg, S. ; Pettigrew, S.; Julia, C. (2018). Objective Understanding of Front-of-Package Nutrition Labels: An International Comparative Experimental Study across 12 Countries. *Nutrients*, 10(10), 1542.
- FAO (1996). *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica*. FAO. <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. FAO.
- FAO, OPS, WFP y UNICEF. (2019). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51685/9789251319581FAO_spa.pdf?sequence=6&isAllowed=y

- Ferrante, D.; Apro, N.; Ferreira, V.; Virgolini, M.; Aguilar, V.; Sosa, M.; Perel, P.; Casas, J. (2011). Feasibility of salt reduction in processed foods in Argentina. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 29(2), 69-75.
- Ferrante, D.; Gautero, M.; Carles, M.; Elorza, C.; Duymovich, C.; Konfino, J.; Laspiur, S.; Kosakoff, M. (2015). Iniciativa Menos Sal, Más Vida: estrategia para la reducción de la ingesta de sodio en Argentina. *Revista Argentina de Salud Pública*, 6(22), 35-39.
- Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. (7 de septiembre de 2001). Declaración final.
- Galan, P.; Egnell, M.; Britos, S.; Borg, A. F.; Pettigrew, S.; Hercberg, S.; Julia, C. (2019). Evaluación de la comprensión objetiva de cinco modelos de etiquetado frontal de alimentos en consumidores argentinos: resultados de un estudio comparativo. *Diaeta*, 37(166), 20-30.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin.
- Hatchuel, A. (2003). Le Prescripteur : libéralisme régulé ou régulation émancipatrice. En R. Laufer y A. Hatchuel (Eds.), *Le libéralisme, l'innovation et la question des limites* (pp.49-85). L'Harmattan.
- Hatchuel, A. (2008). Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective En A. David, A. Hatchuel y R. Laufer (Eds.), *Les nouvelles fondations des Sciences de Gestion* (pp. 7-43). Vuibert.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (2002). *Encuesta Permanente de los Hogares*.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*. FeniXX.
- Julia, C.; Charpak, Y.; Rusch, E.; Lecomte, F.; Lombrail, P.; Hercberg, S. (2018). Promoting Public Health in Nutrition: Nutri-Score and the Tug of War Between Public Health and the Food Industry. *The European Journal of Public Health*, 28(3), 396-397.

- Julia, C.; Hercberg, S. (2016). Research and Lobbying Conflicting on the Issue of a Front-of-Pack Nutrition Labelling in France. *Archives of Public Health*, 74(1) 1-5.
- Julia, C.; Hercberg, S. (2018). Big Food's Opposition to the French Nutri-Score Front-of-Pack Labeling Warrants a Global Reaction. *American Journal of Public Health*, 108(3), 318-320.
- Kvale, S.; Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. Sage.
- S.A. (18 de mayo de 2011). Lanza una campaña nacional para eliminar las grasas trans. *Clarín*. https://www.clarin.com/sociedad/titulo_0_B11WLRg6DXg.html
- L'Abbé, M. R.; Stender, S.; Skeaff, C. M.; Ghafoorunissa; Tavella, M. (2009). Approaches to Removing *Trans* Fats from the Food Supply in Industrialized and Developing Countries. *European Journal of Clinical Nutrition*, 63(2), S50-S67.
- Law, M. R.; Frost, C. D.; Wald, N. J. (1991). By How Much Does Dietary Salt Reduction Lower Blood Pressure? III-Analysis of Data from Trials of Salt Reduction. *British Medical Journal*, 302(6780), 819-824.
- Ley 25724 (2002). Creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. 27 de diciembre de 2002. B.O. 30070. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7249343/20030117?busqueda=1>
- Ley 26396 (2008). Prevención y Control de Trastornos Alimentarios. 13 de agosto de 2008. B.O. 31481. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9265232/20080903?busqueda=1>
- Ley 26905 (2013). Consumo de sodio. Valores máximos. 6 de diciembre de 2013. B.O. 32786. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/99389/20131216?busqueda=1>
- Ley 27642 (2021). Promoción de la Alimentación Saludable. 12 de noviembre de 2021. B.O. 34792. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252728/20211112?busqueda=1>

- Maceira, D.; Stechina, M. (2011). Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina. *Revista Cubana de Salud Pública*, 37(1) 44-60.
- Massardier, G. (2003). *Politiques et actions publiques*. Armand Colin.
- Mialon, M.; Julia, C.; Hercberg, S. (2018). The Policy Dystopia Model Adapted to the Food Industry: the Example of the Nutri-Score Saga in France. *World Nutrition*, 9(2), 109-120.
- MSN (s.f.). *Nueva reducción de sodio en alimentos procesados*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nueva-reduccion-de-sodio-en-alimentos-procesados>
- MSN (2017-2019). *Minutas de subcomisiones período 2017 a 2019*.
- MSN (2018 a). *Cuarta Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para enfermedades no transmisibles (ENFR)*. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo_2019_principales-resultados.pdf
- MSN (2018b). *Tercera Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE)*. <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/encuesta-mundial-salud-escolar-2018.pdf>
- MSN (2019). *Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (EN-NyS)*. <https://bancos.salud.gob.ar/recurso/2deg-encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud-indicadores-priorizados>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2018). *Etiquetado Nutricional frontal de alimentos*. Secretaría de Gobierno de Salud. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/0000001380cnt-2019-06_etiquetado-nutricional-frontal-alimentos.pdf
- Monteiro, C.; Cannon, G.; Moubarac, J.; Levy, R.; Louzada, M.; Jaime, P. (2018). The UN Decade of Nutrition, the NOVA Food Classification and the Trouble With Ultra-Processing. *Public Health Nutrition*, 21(1), 5-17. doi:10.1017/S1368980017000234
- Monteiro C. A., Levy R. B., Claro R. M., Castro I. R. y Cannon G. (2010). A New Classification of Foods Based on the Extent and

- Purpose of their Processing. *Cad. Saúde Pública*, 26(11), 2039-2049. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2010001100005>
- Muller, P. (2008). *Les politiques publiques*. Presses universitaires de France (coll. Que sais-je ?).
- Naciones Unidas (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf
- Nadel, M. V. (1975). The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy-Making Process. *Journal of Politics*, 37(01), 2-34.
- OMS (2022). L'OMS entame des concertations sous-régionales sur les politiques de lutte contre l'obésité. <https://www.who.int/europe/fr/news/item/24-06-2022-who-begins-subregional-policy-dialogues-to-fight-obesity>
- OMS (2004). Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Organización Mundial de la Salud. file:///D:/Les%20Documents%20de%20CS/Bureau/OMS-Estrategia-Mundial-Regimen-Alimentario-2004.pdf
- OPS (2008). Las Américas libres de grasas Trans. Declaración de Río de Janeiro. file:///D:/Les%20Documents%20de%20CS/Bureau/Grasas%20Trans-Declaracion%20Rio%20Janeiro-2008-spa.pdf
- OPS (2015). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Organización Panamericana de la Salud. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf
- Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur*, 4, 8-11.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte et. al. (Eds.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II (pp. 1490-1499). CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros,

- Presidencia de la Nación. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1753.pdf#page=11>
- Oszlak, O. ; O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Cedes.
- Ponce, M.; Allemandi, L.; Castronuovo, L.; Tiscornia, V.; Gutkowski, P.; Schoj, V. (2016). *Brechas sociales de la obesidad en la niñez y adolescencia. Análisis de la Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE)*. FIC Argentina, UNICEF.
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.
- Resolución 1083/2009 (2009). [Ministerio de Salud]. Estrategia Nacional para la Prevención y control de enfermedades no transmisibles y el Plan Nacional Argentina Saludable. 29 de diciembre de 2009. B.O. 31821. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9474466/20100114?busqueda=1>
- Resolución 732/2016 (2016). [Ministerio de Salud]. Creación del “Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad”. 6 de junio de 2016. B.O. 33396. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/146478/20160609>
- Resolución 564/2019 (2019). [Ministerio de Salud y Desarrollo Social]. Aprobación de la “Guía de Entornos Escolares Saludables: Recomendaciones para la implementación de Políticas de Prevención de Sobrepeso y Obesidad en Niños, Niñas y Adolescentes en las Instituciones Educativas”. B.O. 34080. 20 de marzo de 2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/203917/20190322?busqueda=1>
- Resolución 693/2019 (2019). [Ministerio de Salud y Desarrollo Social]. Aprobación de Guías Alimentarias para la población y del manual para su aplicación. B.O. 34101. 23 de abril

- de 2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/206272/20190425?busqueda=1>
- Resolución Conjunta 149/2005 y 683/2005 (2005). [Secretaría de Políticas Regulación e Institutos y Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca]. Incorporación al Código Alimentario Argentino de reglamentación para Rotulación de Alimentos Envasados. 8 de septiembre de 2005. B.O. 30746. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7279799/20050926?busqueda=1>
- Resolución Conjunta 137/2010 y 941/2010 (2010). [Secretaría de Políticas Regulación e Institutos y Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca]. Incorporación del artículo 155tris al Código Alimentario Argentino. 03 de diciembre de 2010. B.O. 32049. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/36352/20101216?busqueda=1>
- Resolución Conjunta 1/2018 (2018). [Secretaría de Regulación y Gestión Sanitaria y Secretaría de Alimentos y Bioeconomía]. Establece la reducción de sodio de 26 artículos del Código Alimentario Argentino. 6 de septiembre de 2018. B.O. 33961. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/192839/20180925?busqueda=1>
- Repetto, F. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Fundación CIPPEC.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Salomone, A. (2015). Un repaso de la política alimentaria argentina en los últimos 50 años. *Rev. Argonautas*, 5(5), 1- 22.
- Sebillotte, C. (2016). *Nutrition et bien commun. La construction d'un nouveau modèle d'action publique* [thèse de doctorat]. Université de recherche Paris Sciences et Lettres PSL Research University - Mines ParisTech.
- Sebillotte, C. (2018). L'Argentine dans le contexte latino-américain : consommations alimentaires, santé et politiques nutritionnelles. *OCL Oilseeds and fats crops and lipids*, 25(1), 1-20.

- Sebillotte, C. (2019). Efficiency of Public-Private Co-Regulation in the Food Sector: The French Voluntary Agreements for Nutritional Improvements. *OCL*, 26(34), 1-15.
- Sebillotte, M.; Sebillotte, C. (2010). Foresight in Mission-Oriented Research: The SYSPAHMM Foresight Method (SYStem, Processes, Clusters of Hypotheses, Micro-and Macroscenarios). *Futures*, 42(1), 15-25.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (s.f.). *Argentina 2014 Libre de Grasas Trans*. https://alimentosargentinos.magyp.gob.ar/HomeAlimentos/Nutricion/argentina_2014_libre_de_grasas_trans.php
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus.
- Tavella, M. V.; Tavella, J. M.; Gamboa-Santos, J.; Lamelo, M. J.; Mastroianni, M. (2016). Hacia una Argentina libre de grasas *trans*. *Revista chilena de nutrición*, 43(4), 408-415.
- Vargas Velásquez, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios políticos*, (13), 157-180.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia, *Revista Foro*, (1), 22.
- Velásquez, F.; González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona.
- World Health Organization (2015). *Nutrient profile model*. WHO Regional Office for Europe.
- Yin, R. K. (2012). *Applications of Case Study Research*. Sage.

Lectores críticos

- Ada Graciela Nogar (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL).
- Ariel R. Vicente (CONICET y Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales).

SEGUNDA PARTE

Trabajo prospectivo y democracia a nivel local

Auge y diversidad de los enfoques prospectivos en América Latina

Laura Jiménez y Christophe Albaladejo

Introducción

El presente libro se basa en una cooperación científica entre Francia, Argentina y Brasil (RRI Agriterris) respecto a la emergencia de un presente a la vez diverso e incierto para las agriculturas y espacios rurales de estos tres países. Frente a este desafío intelectual y de acción surge una pregunta sobre los aportes posibles de los enfoques prospectivos, aún más debido a que los mismos nacieron de intercambios intelectuales entre América Latina y Europa, como lo es esta red de cooperación científica, Agriterris. Nos interesa, en este capítulo, analizar la producción intelectual latinoamericana en el tema de la prospectiva, para caracterizar la construcción de un pensamiento propio al respecto. La realidad heterogénea de los procesos históricos, socio-culturales, políticos y económicos en América Latina, ha resultado en el surgimiento de muy diversos enfoques prospectivos en esta región. En este contexto, los temas que nos interesa plantear en este capítulo son los siguientes: ¿Qué enfoques prospectivos lograron

emerger para contribuir a la construcción de la agenda pública?¹ ¿cuáles son las características metodológicas de las prospectivas implementadas en la región?

América Latina y el Caribe es hoy en día una región eminentemente urbana y conformada por países de ingresos medios, presentando una gran heterogeneidad y muchas desigualdades. Se juxtaponen países de ingreso medio alto, miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Grupo de los Veinte (G20), pequeños Estados insulares con vulnerabilidades particulares, países sin litoral, países pobres altamente endeudados y uno de los países con mayores necesidades del planeta: Haití. Esta heterogeneidad también se manifiesta dentro de cada uno de estos países, en las desigualdades de ingreso, acceso a bienes y servicios públicos y oportunidades de movilidad social. La región ostenta la peor distribución del ingreso del mundo, además de hacer frente a una recuperación frágil e irregular, debido a las secuelas a largo plazo causadas por la crisis del COVID-19. Estas características son fundamentales para entender el sentido de los métodos forjados o adaptados para abordar la acción hacia el futuro.

Etimológicamente, la palabra “prospectiva” procede del latín ‘*pro*’ (adelante) y ‘*spectare*’ (mirar), por lo que su definición es la acción de mirar adelante en el tiempo.

Europa ha tenido una anterioridad en el interés por desarrollar métodos para la prospectiva, empezando por definirla como campo de trabajo posible para el intelectual y el investigador social en particular. Autores como Michel Godet (2007) la definen como aquel esfuerzo por lograr una previsión o anticipación que permita aclarar la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseables. Este autor menciona que lo que sucederá no está escrito y pensar en el

1 La agenda pública, según Aguilar Villanueva (1997), son los problemas de la sociedad que están puestos en discusión en forma pública y pueden, o no, desembocar en la formulación de políticas públicas.

futuro, si bien no elimina la incertidumbre, nos prepara para enfrentarla. Según Godet,

La anticipación no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción. Esa es la razón por la cual la prospectiva y la estrategia son generalmente indisociables. De ahí viene la expresión de prospectiva estratégica. Sin embargo, la complejidad de los problemas y la necesidad de plantearlos colectivamente imponen el recurso a métodos que sean tan rigurosos y participativos como sea posible, con el objeto de que las soluciones sean reconocidas y aceptadas por todos (2007: 7).

El elemento clave de las actividades en prospectiva es que no es solamente un trabajo intelectual, sino que “se centran en la acción, en el sentido de que su finalidad última es influenciar, determinar y afectar el futuro” (Godet y Durance, 2009: 17). Por lo tanto, los procesos y resultados de una prospectiva deben contribuir, facilitar o servir de guía para el proceso de toma de decisiones. Su esencia reposa en la capacidad de discernir los factores que condicionan el cambio. La prospectiva busca analizar los factores de cambio y los factores de permanencia de cada sistema, para poder visualizar los hechos portadores de futuro, que a su vez son los hechos que traen aparejadas las mayores consecuencias (*Ibíd.*). Es una herramienta de observación del entorno a largo plazo que tiene como objetivo la identificación de aspectos que pueden tener un gran impacto social, tecnológico y económico en el futuro. La prospectiva es, por su propia naturaleza, una disciplina social y transversal que adquiere valor en su realización metódica y en la variedad de expertos implicados (OCDE, 2016).

Este capítulo propone revisar la diversidad de los métodos prospectivos que emergieron en el subcontinente para caracterizar su denominador común, así como las diferencias más significativas y

reflexionar sobre las relaciones que hacen de las prospectivas una herramienta de acción pública². Los procesos de participación están en el centro de la acción pública. Nuestra intención es mostrar la progresiva incorporación de un enfoque participativo en la prospectiva en América Latina. Ese interés por las relaciones entre el método prospectivo y la participación de los interesados nos conduce a poner el énfasis sobre las prospectivas conducidas a un nivel local, por la necesidad en la acción pública de lograr, fuera de los marcos institucionalizados, la participación de actores que no son ni expertos ni representantes, sino, simplemente, actores económicos o habitantes del territorio.

Primero realizamos un análisis de la historia de los enfoques y de su inscripción en los contextos de las distintas épocas. Revisamos: 1) El contexto y origen de las prospectivas (locales en particular), las principales escuelas de estudios prospectivos, su definición como campo multi, inter y transdisciplinario del conocimiento; 2) Identificaremos experiencias significativas y valiosas que han sido hitos en el desarrollo del método.

Segundo, implementamos una mirada sobre la diversidad de los métodos practicados en la actualidad: 1) Brindaremos una visión panorámica e integral de las técnicas movilizadas; 2) Nos preguntaremos sobre los métodos que combinan esas técnicas citando dos ejemplos.

En conclusión, rescataremos elementos retóricos y metodológicos relevantes en estrategias prospectivas locales en América Latina y nos preguntaremos sobre la especificidad de la relación con los actores y la acción de ellos.

2 La acción pública está vista aquí como un concepto permitiendo una perspectiva menos estrecha, institucional y centrada sobre el Estado que la permitida por el concepto de política pública, Thoenig nos dice "... se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no solo la esfera institucional del Estado" (1997, p.28).

De la anticipación de los expertos a la participación de los interesados

Origen y contexto internacional de la prospectiva

Origen de la prospectiva en el Continente Europeo y en EE. UU.

Los estudios de futuro tienen su origen durante la Segunda Guerra Mundial, en la década de 1940, y se consolidan hacia las décadas de 1950 y 1960 con la Guerra Fría, tanto en Europa como en Estados Unidos. En Europa, específicamente en Francia, los aportes de Gaston Berger (1957)³ marcaron un hito en la elaboración de la disciplina a partir de la preocupación por la reconstrucción del país luego de la guerra. Mientras tanto, en Estados Unidos, el Gobierno jugó un papel fundamental en la creación de la RAND (*Research And Development*) Corporación en 1948 por Douglas Aircraft Company, con la finalidad de ofrecer servicios de investigación y análisis a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos (Dreyer y Stang, 2013). Mientras la preocupación de Europa giraba en torno a la construcción de un futuro colectivo de manera que no se repitieran los regímenes totalitarios, la preocupación de Estados Unidos y de la Unión Soviética pasaba por dominar la tecnología necesaria para ganar la Guerra Fría (Medina Vásquez *et al.*, 2014). Hacia las décadas de 1960 y 1970, la incapacidad de anticiparse a sucesos como la Guerra de Vietnam, movimientos sociales diversos y la crisis del petróleo, generaron una caída del interés por los estudios de futuro centrados en la estrategia militar y un aumento de la relevancia de estos estudios para la competencia económica. En este sentido, los estudios prospectivos tenían una orientación más adecuada en Europa ya que no trataban de anticipar en el sentido de prever, sino de evidenciar y explicitar las visiones del futuro para guiar la acción presente de las instituciones

3 En 1957 aparece en París, Francia, el grupo llamado Centre International de Prospective, creado y dirigido por Gaston Berger, que inicia la tradición de la prospectiva francesa. Gaston Berger publica, en la *Revue des Deux Mondes*, su artículo intitulado “*Sciences humaines et prévision*”, uno de los artículos fundacionales de la prospectiva en Francia.

y los individuos concretamente comprometidos con ella, lo que implica trabajar con y para estos actores. Es lo que puede explicar la fuerte influencia que han tenido esos enfoques en el subcontinente Latinoamericano. Este enfoque particular estimuló de hecho una segunda generación de estudios prospectivos basados en una reflexión crítica sobre el progreso comparado de los países.

Durante la década de 1980 y principios de 1990 surgió una tercera generación, a partir de un nuevo enfoque centrado en el proceso social de construcción de las visiones del futuro. Una de las principales áreas de prospectiva en las cuales los gobiernos estuvieron interesados durante estas décadas fue la de la ciencia y la tecnología. Varios Estados se han enfocado en los estudios de prospectiva tecnológica. Alemania se destacó en esta actividad, tomando la experiencia japonesa en el diseño de políticas de ciencia y tecnología, y generó estudios en vista a acompañar las políticas de investigación y desarrollo (Dreyer y Stang, 2013). Actualmente, la mayoría de las prácticas se concentran en esta tercera generación. Sin embargo, comenzó a aparecer en el mundo una cuarta generación, caracterizada por la relación entre prospectiva e innovación, a raíz de la necesidad creciente de establecer una nueva agenda global de políticas que priorice el desarrollo humano con sostenibilidad ambiental (Medina Vásquez *et al.*, 2014). O sea que la prospectiva, a nuestro parecer, ha incorporado cada vez más la imaginación y creatividad como complemento de los enfoques iniciales basados en la proyección de tendencias y la previsión.

Adaptación de la prospectiva en América Latina y Caribe

En América Latina y Caribe, los métodos de prospectiva han sido utilizados por períodos y según la importancia que los gobiernos han dado a la planificación como herramienta para mejorar la gestión pública. A partir de estos impulsos a la planificación, en algunos países se han generado capacidades en empresas e instituciones académicas interesadas en la metodología.

Es en la década de 1970 que se inicia la aplicación de la prospectiva (Concheiro, 2007; Popper y Medina, 2008), con hechos significativos como la creación en México de la Fundación Javier Barros Sierra en 1975, ya que ha sido en efecto la primera institución en América Latina dedicada exclusiva y sistemáticamente al campo de la prospectiva. También se debe mencionar la publicación en 1977 de *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano* (Herrera *et al.*, 1977) de la Fundación Bariloche de Argentina, concebida como una respuesta regional a “*Los límites del crecimiento*” elaborado por el Club de Roma en 1972. En América Latina, el proceso estuvo influido por las teorías del desarrollo y la dependencia (Medina Vásquez *et al.*, 2014).

Para plantear los enfoques en América Latina con una perspectiva distinta, los equipos latinoamericanos tomaron contacto con quienes estaban realizando trabajos de prospectiva en diversas regiones del mundo (Concheiro, 2007). Se tomaron en particular el Análisis FAST (*Forecasting and Assesment of Science and Technology*), que coordinó Ricardo Petrella en el momento del surgimiento de la Unión Europea. Esta formulación de escenarios en la lógica de un proceso de integración, pasando de la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea, desde la perspectiva científica tecnológica y de los conocimientos, pareció muy importante en su momento para pensar también la integración latinoamericana. Los enfoques *forecasting*⁴ y *foresight*⁵ (o sea, de previsión y de anticipación), parecieron a los

4 El *Forecasting* consiste en la estimación y el análisis de la demanda futura mediante algoritmos. Básicamente trabajan con herramientas matemáticas y estadísticas. Según su esquema de pensamiento, el futuro es único y está condicionado a la evolución estadística de las tendencias.

5 El *Foresight* constituye una evolución del *Forecasting*. Si bien conserva gran parte de sus principios, es decir, el análisis del futuro se basa en evolución de las tendencias, estas tendencias son analizadas en función de la opinión de expertos, por lo tanto, la selección de los expertos es vital en este tipo de herramienta (no siempre será un erudito en la materia). El *Foresight* propone que el futuro, si bien está condicionado por la evolución de las tendencias, las cuales se analizan según la opinión de expertos, uno puede prepararse para este futuro tomando las medidas pertinentes para afrontarlo. Entre sus principales herramientas de análisis se tienen:

autores latinoamericanos adecuados para su región. Adhirieron especialmente al *foresight*.

En el *foresight* se realizan ejercicio de construcción de escenario al futuro, no con fines de comparación, de simulación o de contrastación, de escenarios deseables o indeseables, escenarios catastróficos o positivos; sino con una perspectiva de la experiencia, de la construcción de alternativas y ampliar el campo de los posibles. En esa perspectiva entonces no se trabaja en un solo escenario o buscando lo probable sino evidenciando lo posible.

Con fondo de la UNESCO, se desarrollaron algunos cursos a finales de 1990 y se creó la Red Latinoamericana de Prospectiva. Se convocaron a grandes referentes teóricos y metodológicos. No fueron especialistas de la prospectiva, pero sí quienes habían hecho avances metodológicos para comprender coyunturas y perspectivas hacia el futuro. Es el caso por ejemplo de Sergio Furtado en Brasil, Francisco José Mojica en Colombia, Javier Medina en la Universidad del Valle de Cali, Eduardo Balbi en Argentina, Jorge Dobrev en Uruguay, Tomas Miklos en Perú, Alonso Concheiro y Julio Millán en México, entre otros.

En el año 2000 se realizaron los primeros seminarios de prospectiva en La Habana, en los meses de enero y febrero. El segundo seminario se llevó a cabo en México, el tercero ha sido tripartito en Colombia, entre Cali, Medellín y Bogotá. El cuarto tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina y el último en Brasil, auspiciado por la Universidad de Pelotas (Concheiro, 2007).

Se trabajaron proyectos de investigación con enfoque prospectivo, para construir alternativas. Por ejemplo, Rosa Alegría en Brasil desarrolló un Centro Comunitario de perspectivas medioambientales, ciudadanas e integracionistas con la idea de empoderar a las mujeres en las comunidades. Se desarrollaron modelos académicos novedosos dentro de los cuales se destaca la Universidad para la Inte-

Delphi, construcción de escenarios, seminarios de trabajos estructurados, análisis de escenarios y análisis de impactos.

gración Latinoamericana (UNILA), institución pública de educación superior brasileña ubicada en la ciudad de Foz do Iguaçu, Estado de Paraná, creada en 2010. La misión de la universidad es formar a futuros investigadores y profesionales a pensar sobre el futuro de América Latina en las áreas de ciencia integrada, ingeniería, humanidades, literatura, arte, ciencias sociales y aplicadas. Cuenta con profesores de toda América Latina, el 50% de estudiantes son brasileños y un 50% de estudiantes provienen de otros países latinoamericanos.

Alonso Concheiro plantea que, en la década de 1980, América latina pese a la grave crisis financiera y económica, fue el periodo en que más se reflexionó sobre el futuro (2007). En este contexto de gran dinamismo, se dio inicio a la planeación prospectiva (Matus, 1980) y se realizaron numerosos estudios de visión de país para el 2000 y años posteriores, entre ellos se publicaron: La Colombia posible; México 2010; Argentina Siglo 21; Chile 2000; Ecuador 2000; Perú 2010 (Aceituno Olivares, 2015) (Baena Paz, 2015). A comienzos de 1990, el balance es poco alentador, debido a obstáculos endémicos tales como la escasez de centros dedicados de lleno a la disciplina, la ausencia de continuidad, la inexistencia de asociaciones de especialistas, la escasa difusión de los estudios y la poca importancia concedida por los medios de comunicación a este tipo de reflexiones (Yero, 1997). El panorama mejora sustancialmente con el nuevo siglo 21 (Alonso, 2007). Pese a este auge de la disciplina, en términos generales, los gobiernos de la región han sido poco proclives a incorporar perspectivas de largo plazo en sus estrategias de desarrollo.

Aportes académicos latinoamericanos: un campo de investigación metodológica

Los aportes académicos realizados por las universidades y centros de investigación en la región han sido muy importantes. La Red Ibe-

roamericana de Prospectiva y Vigilancia Tecnológica (RIAP)⁶, el Capítulo Iberoamericano de la WFSF⁷ y el Millennium Project⁸ también han publicado excelentes materiales.

Se destaca la acción desempeñada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creado en 1962 para asistir a los gobiernos en lo atinente a gestión pública y desarrollo. Especialmente se intensificó su labor a partir del año 2000, con la realización de más de doce ejercicios de visión de desarrollo de largo plazo, con variadas metodologías y plazos. Así se generaron cambios institucionales que dieron nacimiento a capacidades para prospectivas vistas como herramientas de evaluación y formulación de políticas públicas, con el surgimiento de redes mundiales y nodos regionales insertos en universidades y dedicados al método prospectivo, un ejemplo es el Centro de Estudios Prospectivos (CEP)⁹, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

6 La Red Iberoamericana de Prospectiva (RIAP) es una de las primeras redes que se crearon en la región en el presente siglo. Años después, en el seno del Proyecto Millennium, “con las mismas características y la misma orientación hacia el análisis de la convergencia tecnológica”, se amplía y continúa como la Red Iberoamericana de Prospectiva (RIBER) (Castello Tarrega, 2018, p. 89).

7 WFSF-World Futures Studies Federation: La Federación Mundial de Estudios sobre el Futuro es una organización no gubernamental mundial, que fue fundada en 1973 para promover el desarrollo de los estudios del futuro como disciplina académica. <https://wfsf.org/>

8 *The Millennium Project (Proyecto del Milenio)* es un laboratorio de ideas o *think tank* independiente sin fines de lucro, compuesto por futuristas, académicos, responsables políticos y planificadores de negocios, que se centra en el futuro. Publica su informe anual sobre el Estado del Futuro (State of the Future Report). Examina cuestiones como el agua potable, la demografía de la población, la desigualdad de ingresos, la energía, los alimentos, la ciencia y la tecnología, la ética, la economía, la salud, la educación, la delincuencia organizada, la adopción de decisiones y la prospectiva, las relaciones entre los géneros, la demografía y la guerra y la paz. Ha crecido hasta tener 65 Nodos alrededor del mundo –un Nodo del Proyecto del Milenio es un grupo de instituciones e individuos que conectan las perspectivas locales y globales sobre el futuro–. También ha elaborado la Metodología de Investigación de Futuros 3.0 con 37 métodos diferentes para explorar el futuro. <https://www.millennium-project.org/>

9 En 2004 se crea en la Universidad de Cuyo (Mendoza, Argentina) en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, un Centro de Estudios Prospectivos, dirigido por Luis

En 1985 comienzan las actividades del Programa sobre el Futuro de América Latina (PROFAL), que incluyen una serie de estudios especializados. Se presenta una reflexión sobre las perspectivas para América Latina para el año 2000, editado por Gonzalo Martner (1986).

En abril de 1991, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en colaboración con el *Institut International d'Administration Publique* (IIAP) de Francia, realiza en Santiago de Chile el Coloquio Internacional sobre Prospectiva de la Economía Mundial y sus efectos sobre las Economías de América Latina y el Caribe. El entonces director del ILPES, Alfredo Costa Filho, presenta en este coloquio “Prospectiva e interdependencia mundial: los nuevos desafíos para la planificación” (1991). Ese mismo año se publican los resultados del primer ejercicio de prospectiva territorial en la historia del ILPES, coordinado por Sergio Boisier¹⁰: “Estrategia para el Desarrollo Regional. La región del Biobío al encuentro del siglo XXI” (Boisier, 1991).

Como espacio de intercambio de información y conocimientos, se destaca en la región la creación del “Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe”¹¹, cuyo objetivo central es apoyar a los países en el fortalecimiento de sus procesos de planificación y gestión pública, y contribuir en la vinculación de dichos procesos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de acuerdo con las realidades y prioridades nacionales y sub-nacionales. En este espacio, se ofrecen referencias de los sistemas nacionales de planificación pública de los 33 países de la región, además de informaciones de interés vinculadas a la planificación pública, a la implementación de políticas, a los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas. El Observatorio pretende

Ragno y como sub director Javier Vitale. <https://cepcuyo.com/>

10 El autor dirigió en 1990 una Misión de Cooperación Técnica ILPES/CEPAL/PNUD de apoyo al gobierno de la Región del Biobío para la preparación de una estrategia de desarrollo regional.

11 Para más información, acceder a: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>

promover sinergias y fomentar la coordinación en el fortalecimiento de capacidades en la región.

Desde 2000 hasta el presente, en América Latina, aparecen nuevos desarrollos institucionales, y ha existido una mayor continuidad en los esfuerzos (Javier Medina Vásquez, 2020). Este progreso se evidencia en el apoyo de organismos internacionales, el surgimiento de programas nacionales e internacionales, nuevos centros, institutos, servicios, proyectos y universidades interesadas. Las fuentes y los procesos de consolidación institucional son muy diversos y se combinan de manera muy particular en cada país. Las universidades y los centros de investigación han ocupado un lugar destacado, al lado de los cuales también tienen presencia las empresas públicas y los consorcios. Se han podido configurar redes de conocimiento y una comunidad prospectiva en proceso de consolidación en muchos países de la región.

Un rasgo de singular relevancia es la construcción de lazos de cooperación entre instituciones internacionales, europeas y latinoamericanas, en ejercicios concretos, desarrollo de capacidades y divulgación de manuales y documentos (Medina Vásquez, 2014). Los aportes realizados por diferentes instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Secretaría del Convenio Andrés Bello (CAB), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Programa de Cooperación Iberoamericana en Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), Red Alfa de la Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el apoyo de otras agencias internacionales para el desarrollo.

Metodología prospectiva: ¿anticipar lo probable o ampliar los posibles?

Dentro del proceso metodológico para construir escenarios posibles en el largo plazo, en la región se han utilizado herramientas prospectivas de sencilla aplicación (Pinto, 2008; Villacis Pazos, 2019). Algunas de ellas nos parecen representar la diversidad de las que existen y se detallan a continuación para dejar ver, más allá de la dimensión técnico-metodológica, visiones muy diferentes acerca de la dimensión de los métodos que se refiere a la participación.

Técnicas que son transversales a diferentes métodos

Los métodos prospectivos se caracterizan todos por un intenso uso de diferentes técnicas, en general muy formalizadas, que pueden ser compartidas entre diferentes métodos. Lo que caracteriza un método en relación con otro es el hecho de recurrir a algunas técnicas en vez de otras y la forma en que las técnicas están utilizadas y combinadas.

Técnicas de caracterización de una situación actual y de construcción de una perspectiva

Pueden ser movilizadas con actores del terreno o con expertos externos. Tres técnicas evidencian un gradiente que va desde enfoques más de tendencia hacia enfoques centrados en la posibilidad de acción y la puesta en evidencia de los posibles (aún los más improbables, y hasta en particular los menos probables...). Podemos entender así que la elección de las técnicas empleadas no es nada neutra, sino que debe corresponder a una clara elección de un enfoque, definido en particular en función del rol que se le quiere dar a los “expertos” o al contrario a los “actores concernidos” (que pueden ser también expertos a su vez).

Análisis PEST

Es una herramienta que se utiliza para realizar el análisis del macro-entorno de una empresa, departamento, persona o proyecto. Este análisis se realiza antes de llevar a cabo la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que presenta la empresa en el marco de la planificación estratégica. PEST es un acrónimo de “Político, Económico, Social y Tecnológico” (Martínez Pedrós y Milla Gutiérrez, 2012: 34). También se usan las variantes PESTEL o PESTLE, incluyendo los aspectos Legales y Ecológicos (Villacis Pazos, 2019: 234). Algunos analistas agregan solo el factor legal y reordenan el acrónimo a SLEPT. El modelo también puede expandirse a STEEPLE y STEEPLD, añadiendo factores Éticos y Demográficos. En todos los casos enfatiza la técnica sobre la caracterización del contexto inmediato de la acción.

FODA prospectivo

El FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), también conocido como análisis DAFO, es una herramienta de estudio de la situación de una empresa, institución, proyecto o persona, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz cuadrada. Es una herramienta muy utilizada para conocer la situación real en que se encuentra una organización, empresa, o proyecto, y planear una estrategia de futuro. El FODA Prospectivo (llamado también FODA con visión de futuro) va hacia el futuro para ingresar al presente y construirlo (Cervera Medel, 2008: 34). De una cierta manera, releva de un esfuerzo de caracterización del contexto, como la técnica PEST, pero orientado en función de las capacidades y objetivos de los actores concernidos.

Árbol de competencias de Marc Giget

Esta herramienta considera tres aspectos a explorar: los conocimientos, las capacidades y los productos que posee la organización que se analizan tomando en cuenta la configuración de un árbol. La raíz son los conocimientos (saber-hacer), el tronco son las capacidades (producción y servicios) y las ramas son las líneas de productos y los mercados. Al ser un diagnóstico interno, permite identificar las fortalezas y debilidades de la organización (Villacis Pazos, 2019: 236). Es una técnica muy complementaria de las dos anteriores, que se centra sobre los interesados y sus capacidades. La visión es más pro-activa, en vista a intervenir sobre una situación.

Técnicas basadas en estudios realizados por expertos

Son más compatibles con enfoques de tipo *Forecasting*, basadas sobre conocimientos establecidos por una comunidad reconocida de expertos y una capacidad de identificación y modelización de tendencias.

Abaco de Regnier

Es una herramienta de reflexión colectiva concebida por François Régnier del *Institut de Metrologie Qualitative* de la ciudad de Nancy, en Francia.

Esta herramienta sirve para identificar las variables estratégicas que son necesarias para diseñar los escenarios. Cabe aclarar que, en el diseño de escenarios, se trabaja con las variables claves, que son un número menor de la lista inicial que se obtenga de la exploración con expertos, esto porque se facilita el manejo de la información y se asume que los expertos por medio del ábaco ya determinaron las variables que mejor representen el sistema que configure los escenarios futuros (Villacis Pazos, 2019: 236).

Esta herramienta utiliza un código con los colores del semáforo para priorizar ideas. Los expertos aquí son los que diseñan la forma de representar el futuro, priorizando unas variables.

El Sistema de Matrices de Impacto Cruzado (SMIC)

Este método moviliza un compendio de técnicas que procuran considerar los cambios en las probabilidades de una serie de circunstancias y consiste en que un grupo de expertos define un tema o sistema de interés con el propósito de analizar su comportamiento dinámico en el tiempo y poder predecir su futuro posible (Sánchez Guerrero, 2010). Sirve para medir las relaciones de dependencia entre diferentes sucesos o acontecimientos que están interrelacionados. Forma parte del Método de los Escenarios y es útil para realizar el análisis del entorno, a partir del cual se pueden diseñar diferentes escenarios futuros y compararlos para tomar decisiones. El SMIC¹² hace referencia a métodos probabilísticos en función de probabilidades simples y condicionadas de hipótesis o circunstancias y su correspondiente combinación y la interacción entre dichas circunstancias. Requiere al menos de dos a ocho meses para la determinación de eventos que serán estudiados, la consulta a expertos y la interpretación de los resultados, todo dependerá taxativamente de las herramientas y técnicas utilizadas, además requiere conocimientos acerca de modelado, ciertas habilidades para analizar los datos y hasta software específico para desarrollarlo. Lo novedoso en relación a la técnica anterior es la toma en consideración de la diversidad de futuros posibles, aunque todos diseñados por expertos.

12 Para más información, acceder a: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/70-Smic-Prob-Expert.html>, consultado 12/12/2023.

Método MACTOR

El método MACTOR¹³ busca entender las relaciones de fuerzas entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados. A partir de este análisis, el objetivo del método es ayudar a un actor a elaborar e implementar su política de alianzas y de conflictos. Presenta la ventaja de tener un carácter muy operacional para una gran diversidad de juegos implicando numerosos actores frente a una serie de posturas y de objetos asociados (Ganatios *et al.*, 2018: 32). Las limitaciones que presenta el método se deben a que no siempre se dan a conocer las estrategias y los posicionamientos de los actores. Es muy difícil representar el posicionamiento o juego de un actor cuando las informaciones son contradictorias o cuando los actores son reticentes a revelar sus proyectos. Sin embargo, lo importante del método es introducir la idea de contradicción y de diversidad en los futuros y de tensión entre los actores.

Técnicas basadas en las visiones de los actores (individuales o paneles de actores)

Son métodos más creativos, heurísticos y cercanos a la visión en términos de *Foresight*.

Análisis estructural

El análisis estructural es una herramienta de estructuración de una reflexión colectiva. Ofrece la posibilidad de describir un sistema con la ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos (Riquelme Rivero *et al.*, 2019). Partiendo de esta descripción, este método tiene por objetivo hacer aparecer las principales variables influyentes y dependientes y por ello las variables esenciales a la evolución del sistema. El método de análisis estructural es, funda-

13 Para más información, acceder a: <http://en.lapropective.fr/methods-of-prospective/software/60-mactor.html>, consultado 12/12/2023.

mentalmente, una herramienta para la estructuración y organización de ideas. Este método puede ser utilizado para ayudar en la reflexión y en la toma de decisiones, para montar un proyecto de planificación prospectiva. Es un método que pueden usar los integrantes de una institución a nivel interno, lo que no excluye la apertura a la participación de actores externos.

Matriz morfológica o Matriz creativa

Es una de las técnicas más valiosas para generar gran cantidad de ideas en un corto período de tiempo. Esta técnica combinatoria de ideación creativa consiste en descomponer un concepto o problema en sus elementos o estructuras básicos. Con sus rasgos o atributos, se construye una matriz que nos permite multiplicar las relaciones entre partes. En su forma más básica, el Análisis Morfológico consiste en la generación de ideas por medio de una matriz. Los pasos a seguir son:

- Especificar el problema;
- Seleccionar los parámetros del problema;
- Hacer una lista de las variaciones;
- Probar combinaciones diferentes.

Se pueden examinar todas las combinaciones de la matriz para ver la manera en que afectan al problema. Es una técnica muy adecuada para generar ideas en un trabajo exploratorio, pero también se distingue por su complejidad para realizarla (Villacis Pazos, 2019: 243-247).

Juego de actores

El análisis del juego de actores es un método interactivo que permite comprender y analizar, de manera rápida y eficaz, los juegos de poder entre los actores vinculados en una situación dada por algo que está en juego. Este análisis es indispensable para identificar el contexto

socioeconómico y político en el cual un proceso de toma de decisión se va a llevar a cabo, así como también para iniciar un diálogo con los diferentes actores que posteriormente participarán en los talleres de concertación (Ibíd., 252). Mojica (2005: 114) menciona que los actores sociales son grupos humanos que se concentran para defender sus intereses y que actúan en función de su poder, es decir que los actores más poderosos tienen mayor influencia y menor dependencia de los demás (Villacis Pazos, 2019: 253). La posibilidad de evolución de las relaciones entre actores condiciona el futuro del sistema y los futuros posibles.

En conclusión, el análisis estructural hace emerger de los actores interesados la forma en que se presenta la situación, consiste finalmente en considerar como “expertos” a los propios actores. Los dos otros métodos introducen la posibilidad de movilizar la capacidad creativa de los mismos actores (matriz creativa), e incluso sus contradicciones o juegos de poder entre ellos (juego de actores), aumentando la complejidad metodológica.

Métodos con nombres propios

Las técnicas que acabamos de describir relevan de diferentes tipos de enfoques, con un grado más o menos intenso de participación de los actores. Las mismas se deben combinar en forma coherente para constituir un método prospectivo.

Los países que han desarrollado capacidades en la metodología prospectiva y que se presentan como los más consolidados de la región en esta área son Brasil, Colombia, México y Perú, entre otros. A modo de ejemplo presentamos el Método Grumbach en Brasil y el Método Mojica en Colombia (Dirección de Planificación-OPP, 2017).

Son ejemplos que nos permiten analizar distintas formas de combinar la paleta de técnicas enumeradas anteriormente.

Método Grumbach (Brasil)

El Método Grumbach de Gestión Estratégica se ampara en varias técnicas y métodos: el *brainstorming*, los Métodos Delphi y de Impactos Cruzados, el Teorema de Bayes, la Simulación Monte Carlo, la Teoría de Juegos y el Proceso de simulación y construcción de futuro ya mencionado. Adicionalmente, tiene su empleo facilitado por los dos softwares: el Puma – Sistema de Planeamiento Estratégico y Escenarios Prospectivos y el Lince – Sistema de Simulación y Gestión de Futuro (Grumbach, 2010: 6).

Ha sido elaborado por Raul Grumbach en 1996, a partir del estudio de escenarios prospectivos en España, con algunas ideas de autores como Ansoff, Godet y Porter, y la elaboración de escenarios prospectivos para varias empresas. Para su desarrollo, se necesitan los siguientes grupos de trabajo:

- Decisor estratégico: es el titular de la institución o quien determina la realización del estudio;
- Grupo de Control: generalmente está conformado por el personal de la institución y puede ser dividido en dos grupos: uno fijo, de al menos dos personas dedicadas exclusivamente al trabajo, que mantiene la denominación Grupo de Control, y otro que se reúne periódicamente con el primero para ayudar en la elaboración del estudio, llamado Comité de Planeamiento Estratégico. Cada uno de los grupos tiene competencias y atribuciones específicas.

Son atribuciones del Grupo de Control, el relevamiento de los datos fundamentales del sistema, la realización del diagnóstico interno y externo, la conducción de los seminarios, la aplicación de la técnica de *brainstorming*, la descripción de los eventos futuros, la ar-

ticulación y el gerenciamiento de la participación de los expertos, la introducción de los datos en los softwares. Son competencias de este grupo el planeamiento, el control y la organización, que requieren visión sistémica, habilidad política de relación, poder de articulación, movilización de personas, capacidad de trabajo en equipo y capacidad lógica de análisis, entre otras (Marcial y Grumbach, 2006).

Son atribuciones del Comité de Planeamiento Estratégico la identificación, evaluación y averiguación de la regularidad de los datos presentados en el diagnóstico estratégico por el Grupo de Control, la participación en la aplicación de la técnica de *brainstorming* y en la elaboración de los eventos futuros. Tiene competencias de planeamiento, control, organización, que requieren visión holística, habilidad de relación e interactividad, capacidad de análisis y diagnóstico, creatividad en la búsqueda de soluciones, entre otras (Marcial y Grumbach, 2006). Los peritos son expertos en el área de estudio, externos a la institución, que responden a las solicitudes del Grupo de Control. El método consta de cuatro fases, que son realizadas con el soporte de diferentes softwares (Puma, Lince y Jaguar) elaborados por *Brainstorming*: 1. Identificación del sistema; 2. Diagnóstico estratégico; 3. Visión estratégica; 4. Consolidación del planeamiento. Cada una de estas cuatro fases cuenta con proceso metodológico.

Podemos ver acá la importancia en el método no solo de las técnicas, sino que también de la “gobernanza sociopolítica” del método en el territorio y de la coherencia de su desarrollo en el tiempo (etapas).

Método Mojica (Colombia)

A partir de estudios y experiencias en investigación prospectiva, Francisco Mojica (2005) ha tomado algunas de las herramientas elaboradas por Michel Godet y generado herramientas específicas para la elaboración de un método propio en Colombia.

Las herramientas utilizadas por el Método Mojica son: “los árboles de competencia de Marc Giget”, la “matriz del cambio de Michel Godet”, la matriz “Dofa”, el “análisis estructural” (que Michel Godet

diseño con el nombre de “Mic Mac”), el “Igo” (Importancia y Gobernabilidad), el “Ábaco de François Régnier”, el análisis morfológico, el sistema de matriz de impacto cruzado (Smic), la cruz de escenarios de Peter Schwartz, los “Árboles de Pertinencia” y el “Análisis Multi-criterios” (Mojica, 2010).

En sus estudios planteó dos *modelos* de la prospectiva estratégica: el “*modelo básico*”, orientado al análisis de pequeñas empresas, organizaciones y entes territoriales o cuando las instituciones no disponen de mucho tiempo; y el “*modelo avanzado*”, que consiste en trabajar las fases anteriores con mayor profundidad.

El modelo parte de dos fuentes de información: las fuentes primarias y las fuentes de información secundarias. Ambas fuentes alimentan las primeras fases del estudio, o sea el estado del arte y la vigilancia tecnológica.

El método consta de seis fases: Fase I: Estado del arte; Fase II: Vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva; Fase III: Identificación de los factores de cambio; Fase IV: Definición de las variables estratégicas; Fase V: Poder y estrategias de los actores; Fase VI: Diseño de escenarios de futuro.

Es este tipo de método resalta el carácter estratégico de la información (sus fuentes, su recolección y sus procesamientos), en un sistema de actores que representa relaciones de poder y tensiones. Se diferencia con el método anterior ya que la prospectiva no puede reposar aquí sobre un “Grupo de Control” respaldado por una institución o un conjunto de actores claves que avalan las etapas, cuya capacidad de gobernanza determina la validez de los avances y la capacidad de operacionalizarlos en acciones.

Conclusiones

Ese breve panorama del pensamiento latinoamericano en materia de prospectiva nos permitió ver con claridad la efectividad del criterio de “la participación de los actores” para lograr construir una historia de las ideas, discernir la especificidad de las técnicas y comparar

los métodos. No se trata de una visión normativa: la participación no es siempre adecuada o deseable. Aunque en muchos casos puede aportar más proyección a los resultados, es un aumento en costos, de transacción en particular, que no debe ser planteado solo como un principio ético, sino argumentada para cada caso como una dimensión adecuada. Sin embargo, hemos comprobado que aporta una capacidad de descripción en un universo muy complejo y rico de métodos y de situaciones. Como se puede apreciar, la prospectiva en América Latina y Caribe, tiene su origen en la década de 1970 con una clara influencia de los métodos europeos en general (más específicamente franceses) y estadounidenses. Su capacidad de anticiparse al futuro e ir disminuyendo los riesgos y la incertidumbre en la región fue mediante la conformación de grupos de expertos interdisciplinarios, que en general aplicaron técnicas combinadas y herramientas simples, atendiendo y teniendo en cuenta el contexto particular de cada país. Aun con la creciente incorporación de la prospectiva en la región, los problemas actuales y futuros son muchos. La generación de la riqueza y su distribución equitativa, el desempleo y la economía informal, la débil capacidad científico tecnológica y de innovación, la escasa competitividad, la fragilidad de las democracias, la creciente inseguridad, una educación insuficiente y de baja calidad, una población que envejece, entre muchas otras problemáticas. Si bien la prospectiva se presenta en la actualidad, como un instrumento modernizador de la gestión en la política pública participativa, es a través de la participación activa por parte de quienes habitan el territorio, (en el marco de la gestión de la institucionalidad que la administra) quienes debe reforzar la motivación y los canales de comunicación (institucionales-ciudadanía), para llevar al involucramiento, seguimiento de lo diseñado de manera consensuada en sociedad, el constante estado de avance, o dificultades que puedan enfrentar los procesos, deben ser de conocimiento de la comunidad involucrada.

Situada en un entorno internacional cambiante que la obliga a redefinirse en el mundo actual, la región necesita de la prospectiva

como ciencia no tanto del futuro, pero sí de la acción en contexto con una metodología que se sustente en una visión de largo plazo, y una cobertura holística y de consenso.

Según Gonzales Alvarado, “La historia latinoamericana nos ha enseñado que, cuando la producción intelectual y la vida política se comunican, América Latina vive sus momentos más creativos y generosos” (2013: 87). Nos parece que urge una creatividad y generosidad intelectual en la región, además de un pensamiento latinoamericano prospectivo holístico, social y cultural inclusivo, ético y profundamente humano.

Referencias

- Aceituno Olivares, P. (Coord.). (2015). *Prospectiva Estratégica: Historias, Desarrollos y Experiencias en América del Sur. Los casos de Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Aguilar Villanueva, I. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alonso Concheiro, A. (2007). *Prospectiva y Planeación*. CEPAL, Santiago de Chile. https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/ConcheiroProspectiva_y_Planeacion.doc
- Baena Paz, G. (Coordinadora). (2015). *Planeación Prospectiva Estratégica: Teorías, Metodologías y Buenas Prácticas en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Dirección General de Personal Académico. Proyecto PAPIME No. PE300414. Metadata. México D.F.
- Boisier, S. (1991). *Estrategia para el Desarrollo Regional. La región del Biobío al encuentro del siglo XXI*. Santiago de Chile. ILPES. ONU.
- Castello Tarrega, M. (2018). *Ciencia, tecnología y desarrollo: políticas y visiones de futuro en América Latina, 1950-2050*. Teseo.
- Cervera Medel, M. (2008). *Sistema de inteligencia y dirección, la prospectiva como herramienta directiva*. Bogotá. Convenio Andrés Bello. Universidad Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Concheiro, A. (5-7 de noviembre de 2007). *La prospectiva en Iberoamérica*. [Ponencia] Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos “Desafíos futuros de Iberoamérica”, organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México.
- Costa Filho, A. (15-18 de abril de 1991). *Prospectiva e interdependencia mundial: los nuevos desafíos para la planificación*. En: Coloquio Internacional sobre “Prospectiva de la Economía Mundial

- sobre las economías de América Latina y el Caribe”. Organizado conjuntamente por el ILPES y el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de Francia. Santiago de Chile.
- Dirección de Planificación. OPP. (2017). *Introducción a la Prospectiva. Síntesis metodológica*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto-OPP. Montevideo, Uruguay. https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Manual_Prospectiva.pdf
- Dreyer, I.; Stang, G. (2013), *Prospectiva en los gobiernos: prácticas y tendencias en todo el mundo*. Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea-EUISS. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/YES_2013_01.pdf, 25-04-16
- Ganattios, L.; Diaz Jimenez, O.; Pérez Vargas, R. (Coords.) (2018). *Análisis Político y Administrativo. Perspectivas contemporáneas*. Universidad de Guanajuato. Guanajuato. México. La Biblioteca.
- Godet, M. (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. Cuadernos de LIPSOR N° 20. Participación de Prospektiker en colaboración con DURANCE, Philippe. Laboratoire d’Investigation Prospective et Stratégique CNAM – 2 rue Conté – 75003 Paris. Prospektiker Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, Parque Empresarial de Zuatzu, Donostia-San Sebastián
- Godet, M.; Durance, P. (2009). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Cuadernos del Lipsor. Serie de Investigación N° 10. Abril de 2009. Laboratoire d’Investigation Prospective et Stratégique CNAM, 2 rue Conté, 75003 Paris.
- Gonzales Alvarado, O. (2013). El intelectual latinoamericano: ¿continentalismo con sociedades fragmentadas? *Nueva Sociedad*, 245.
- Grumbach, R. J. d. S. (2010). *Método Grumbach de Gestión Estratégica*. Río de Janeiro. <https://es.scribd.com/document/210769631/Manual-Metodo-Grumbach-Agosto-2010>
- Herrera, A.; Scolnik, H.; Chichilnisky, G.; Gallopin, G.; Hardoy, J.; Mosovich, D.; Oteiza, E.; Romero Brest, G.; De Suarez, C.; Talavera, L. (1977). *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. Fundación Bariloche.

- Herrera, A.; Scolnik, H.; Chichilnisky, G.; Gallopin, G.; Hardoy, J.; Mosovich, D.; Oteiza, E.; Romero Brest, G.; De Suarez, C; y Talavera, L. (2004) *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano. 30 años después*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Ottawa. Canadá. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo- IIED. América Latina. Departamento de Publicaciones. Buenos Aires. Argentina. Segunda edición.
- Marcial, E.; Grumbach, R. (2006). *Cenários Prospectivos. Como construir um futuro melhor*. Editorial FGB.
- Martínez Pedrós, D.; Milla Gutierrez, A. (2012). *Análisis del entorno general. Análisis PEST*. Ediciones Díaz de Santos.
- Martner, G. (Coord.) (1986). *América Latina hacia el 2000: opciones y estrategias*. PROFAL.
- Matus, C. (1980). *Planificación de situación*. Fondo de Cultura Económica.
- Medina Vásquez, J. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva de América Latina y el Caribe*. Programa Editorial. Universidad del Valle.
- Medina Vásquez, J.; Becerra, S.; Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. CEPAL N° 129 (LC/G.2622-P).
- Mojica, F. (2005). *La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica*. Convenio Andrés Bello, Universidad Externado de Colombia.
- Mojica, F. (2010). *Introducción a la prospectiva estratégica para la competitividad empresarial*. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Administración de Empresas Centro de Pasamiento Estratégico y Prospectiva.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2016). *Future Global Shocks. Improving Risk Governance*. París.
- Pinto, J. (2008). *Las herramientas de la prospectiva estratégica: usos, abusos y limitaciones*. Cuadernos de Administración, N°. 40, julio-diciembre, 2008, pp. 47-56. Universidad del Valle Cali, Colombia.

- Popper, R.; Medina Vásquez, J. (2008). Foresight in Latin America. Case studies: Brazil, Colombia and Venezuela. En L. Georghiou *et al.* (Eds.), *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practices*, Edward Elgar Publishing.
- Riquelme Rivero, Y.; Sosa González, M.; Urra Montero, S.; Cordeiro Fernandez, N. (2019). Análisis estructural prospectivo: un procedimiento metodológico para la instrucción de la asignatura construcción de escenarios en la Universidad de Cienfuegos. *Revista Conrado*, 15(71), 144-150. <http://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado>
- Sánchez Guerrero, G. (2010). Análisis de Impacto Cruzado. <https://ciberneticaucvm.files.wordpress.com/2010/11/matrices.pdf>
- Thoenig, J.-C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 19-37. http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3185/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Villacis Pazos, D. (Ed). (2019). *Una Visión Internacional de Prospectiva Multisectorial*. UPACIFICO.
- Yero, L. (1997), Los estudios del futuro en América Latina. En J. Medina Vásquez y E. Ortigón (Eds.), *Prospectiva: Construcción social del futuro*. Universidad del Valle.

Lectores críticos

- Houdart Marie (Institut National de Recherche sur l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement [INRAE, Francia]).
- Cittadini Eduardo (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA]).

Juego en Territorio y metodologías participativas en Patagonia. El caso de Río Mayo

*Juan Manuel Diez Tetamanti, Lelis Ailín Feu
y Pablo Grané Raheb*

Introducción

Pregunta de investigación

Para nuestro trabajo, la pregunta de investigación que guió el proceso emergió de cinco reuniones sostenidas en el año 2019, entre la Cátedra Libre de Cartografía Social (CLCS); el municipio de Río Mayo y vecinos de la localidad, destacándose la participación de más de diez instituciones locales y en particular la Escuela de nivel medio N° 706, Gregorio Mayo.

“¿Cuáles son las potencialidades y necesidades locales, en Río Mayo, en función a una prospectiva, atento a expansión demográfica y urbana; trabajo y juventud; turismo; posibilidades de intervención socio-comunitaria?”

De allí se produjo el objetivo de esta investigación: “Generar un estudio prospectivo local implicado, sobre potencialidades y necesidades locales en función de los aspectos de: expansión demográfica y urbana; trabajo y juventud; turismo; posibilidades de intervención socio-comunitaria”.

La metodología de carácter implicada precisó de la incorporación activa de una diversidad importante de actores sociales locales (comerciantes, docentes, productores, empleados públicos, emprendedores, cuidadores, estudiantes, funcionarios, etc.), a partir de lo cual el trabajo se abordó y concretó en cinco etapas:

1. Diagnóstico preliminar y ajuste del enfoque y método;
2. Diagnóstico local;
3. Preparación de los instrumentos y componentes de los métodos, convocatoria y cierre de dispositivos;
4. Ejecución de dispositivos de Cartografía Social y Juego en Territorio;
5. Producción de Blog, Libro de Fichas e Informe final.

En el marco del proceso, se incluyó a los estudiantes de los dos últimos años del nivel medio, como parte de un método implicado de investigación y acción.

Por su parte, el Grupo de Investigación Geografía Acción y Territorio (GIGAT) y la Cátedra Libre de Cartografía Social (CLCS) dependientes de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB), capacitó, acompañó y ofició de certificador del proceso de investigación, así como de las conclusiones y publicaciones al respecto. Así, la autoría de los resultados¹ resulta de carácter coautorial, con los integrantes del proceso y bajo la coordinación del GIGAT-CLCS-UNPSJB.

Encuadre local de la iniciativa

Río Mayo es una ciudad de 2791 habitantes (según el Censo 2010) y de aproximadamente 2976 habitantes en 2020 (según proyecciones de la DGEyC de Chubut). Se emplaza en el sudoeste de la provincia de

¹ Pueden verse los resultados completos en los informes finales en: <http://www.fhcs.unp.edu.ar/igeopat/index.php/informes>

Chubut, dentro del Departamento de Río Senguer (Figura 6.1). Las principales actividades productivas son: Lanar, Ovina, Alimentaria y Turística de paso, dado que su ubicación en la Ruta Nacional N° 40, captura el tránsito que por esa vía circula desde y hacia otros destinos turísticos relevantes, como Los Antiguos y Calafate en la provincia lindera de Santa Cruz, Esquel en Chubut y Coyhaique en Chile.

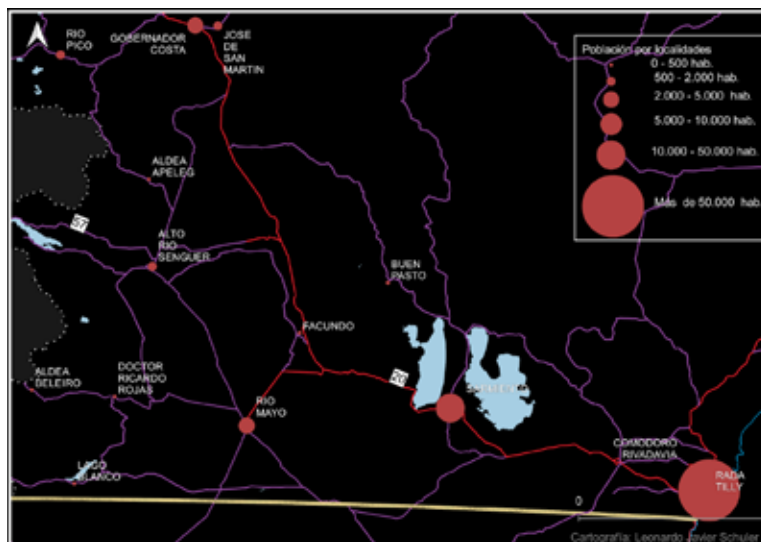
En la ciudad existe un importante componente de población de las fuerzas armadas y de seguridad (Ejército y Gendarmería Nacional) que se estima en 350 personas efectivas, lo cual, sumando a sus familias, podría llegar a representar un 30% de la población total.

En este contexto, en enero de 2018, un grupo de vecinos convocó a la CLCS-GIGAT-UNPSJB, expresando el deseo de elaborar un trabajo que pudiera reflejar una proyección a 10 años de la situación de Río Mayo.

El pedido se concentró en establecer, desde las diferencias ideológicas, de intereses e históricas de la población; estrategias conjuntas que permitan trazar planes a futuro. Esto, en síntesis, podría presentarse como la producción de una batería de iniciativas para políticas de Estado a seguir.

Figura 6.1

Cartografía ubicación de Río Mayo y contexto Regional



Nota. Fuente: Autoría de Técnico Schuller Leonardo con software libre Qgis 2.8.

Itinerario metodológico

El trabajo en terreno y laboratorio se desarrolló entre agosto de 2019 y marzo de 2020, incorporando tres grandes momentos:

- Diseño metodológico y diagnóstico
- Semana del Juego en Territorio
- Sistematización de los resultados y publicaciones

En el siguiente infograma (Figura 6.2), se puede visualizar un recorrido temporal del trabajo abordado.

Figura 6.2

Infograma temporal del recorrido del proyecto



Nota. Fuente: Elaboración propia con software libre Canva.

Diagnóstico

Para el proceso de diagnóstico se establecieron dos grandes instrumentos:

- Entrevistas
- Talleres de cartografía social, sistematizados mediante coremas

Los coremas (Brunet, 1980; 1987) (Portugal, 1996), que son representaciones espaciales simplificadas, fueron incorporados en la propia articulación metodológica, a partir del uso de estas simplificaciones espaciales que hace la dinámica de Juego en Territorio (Lardón, 2013). Esto facilitó la puesta en diálogo de diferentes textos emergentes de estrategias de movilización colectiva, tanto en la etapa de diagnóstico como en los propios resultados del Juego en Territorio.

Pero también fue una excelente propuesta para la revisión del propio proceso de trabajo interno al grupo de investigación.

Entrevistas

Se realizaron más de quince entrevistas no estructuradas a referentes sectoriales y actores locales durante el año 2019, lo cual facilitó a su vez una puesta en diálogo con la comunidad sobre el desarrollo de la propuesta en marcha. A partir de allí, las principales problemáticas relevadas en Río Mayo y en esta instancia, fueron:

- El problema de interconexión eléctrica y la permanente interrupción de los servicios eléctricos;
- El potencial turístico no aprovechado;
- La incertidumbre laboral a futuro;
- Los proyectos inconclusos, como el matadero o la planta de reciclado de residuos urbanos.

Estas entrevistas permitieron elaborar el dispositivo de trabajo en Cartografía Social, que contempló tres talleres de diagnóstico.

Talleres de Cartografía Social

Como parte del diagnóstico se realizaron talleres de Cartografía Social. Este método consiste en la producción colectiva de mapas, a partir de los cuales se intercambian los conocimientos, nociones y percepciones sobre los territorios subjetivos (Diez Tetamanti, 2018). La puesta en función de este proceso facilitó la producción de escenarios diagnósticos, que a su vez fueron útiles para trazar las primeras temáticas posibles de las “fichas de juego”² que se utilizarían más adelante en el *juego en territorio*.

A partir de los tres talleres de Cartografía Social realizados, el grupo de trabajo elaboró una serie de coremas a modo de texto complementario en el diagnóstico.

Los tres talleres fueron producidos por:

- Estudiantes del nivel medio en Río Mayo
- Vecinos adultos de Río Mayo
- Estudiantes del nivel universitario de Río Mayo, residentes en la ciudad de Comodoro Rivadavia, que se encuentra a 270 kilómetros de distancia.

La diversidad de sujetos y actores implicados permitió establecer un marco amplio de miradas, perspectivas y proyecciones sobre la localidad (Figura 6.3).

Para la realización de los talleres, se trabajó con un derrotero³ unificado y consensuado con la comunidad local, a fin de poder establecer comparaciones y sistematizaciones articuladas (Tabla 6.1).

2 Las fichas de juego son un instrumento central del Juego en Territorio, las que constituyen material de lectura e intercambio entre los jugadores, con el propósito de desplegar temas de debate. Más adelante se ve en particular este tema.

3 El Derrotero es el sistema de referencias y guía que utilizamos en el taller de cartografía social. Básicamente, el derrotero traduce el objetivo del mapeo, en una guía legible para los cartógrafos sociales y permite que éstos aborden un debate sobre el asunto central, basado siempre en el objetivo inicial, pero fragmentado en diferentes etapas que se configuran como capas. El derrotero se constituye como una secuencia de aspectos cartografiables y referenciables con un orden escénico que puede ser sistematizado.

Tabla 6.1*Derrotero de cada uno de los tres talleres realizados en 2019*

Etapas	Dibujamos...	Observaciones
Etapas 1 (con color negro)	Vamos a dibujar Río Mayo y áreas de influencia	
Etapas 2 (con color azul)	Ahora vamos a dibujar y nombrar las principales actividades económicas y emprendimientos que se desarrollan en Río Mayo	
Etapas 3 (con color verde)	Dibujamos actividades comunitarias o colectivas que se llevan adelante en Río Mayo	¿Cómo se relacionan estas actividades con las de la etapa #2 (azul)?
Etapas 4 (con color rojo)	Vamos a dibujar expectativas (tanto económicas, sociales, culturales, deportivas, etc.) para el futuro en Río Mayo	
Etapas 5	Presentación oral, general y puesta en común de las cartografías producidas	

Figura 6.3

Derrotero e imágenes de cada uno de los tres talleres realizados en 2019



Nota. Fuente: captura y elaboración propia.

Al respecto de cada taller, se sistematizaron los resultados en una serie de coremas y recurrencias.

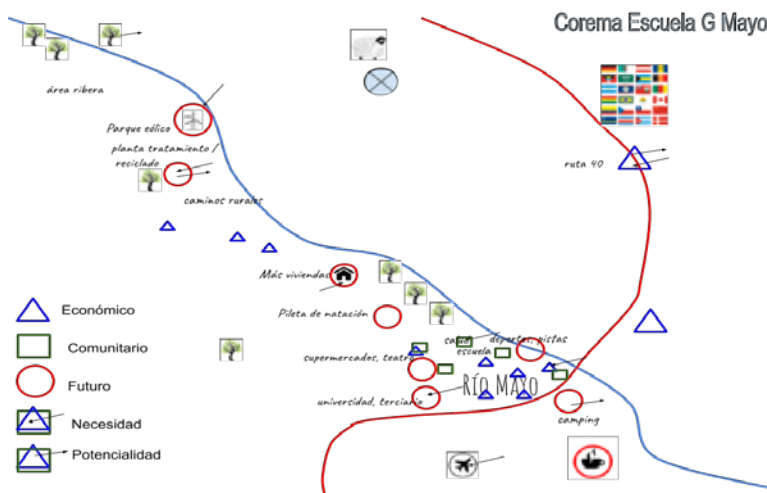
Corema 1: Estudiantes de nivel medio

El corema resultante del análisis de los mapas realizados por los estudiantes de nivel medio, se caracterizó por una contundente postura sobre la necesidad de esquemas educativos que creen conciencia ecológica (Figura 6.4). Hicieron hincapié en aplicar energías limpias y poner en operación la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos; que además la ven como una fuente de trabajo. Así mismo

se realizaron varias menciones a la necesidad de contar con más espacios físicos para actividades recreativas distintas a las disponibles.

Figura 6.4

Corema del taller con estudiantes de nivel medio



Nota. Fuente: elaboración propia en base aplicación Google

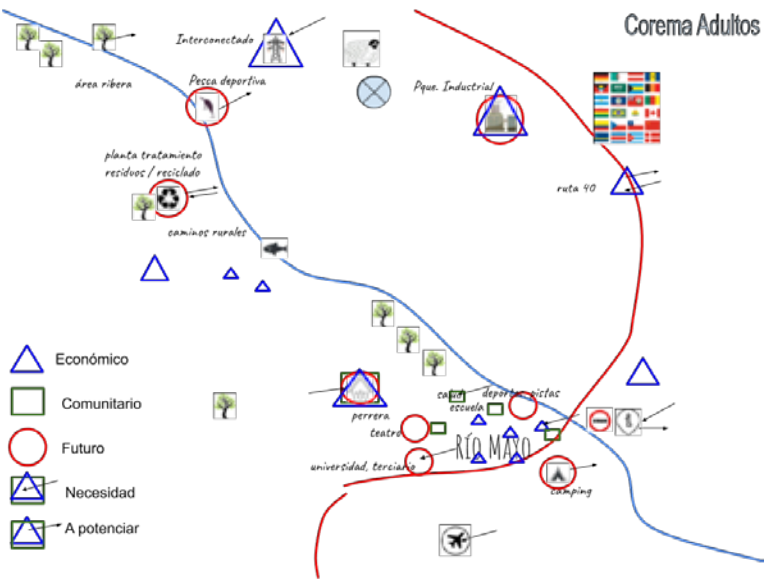
Corema 2: Vecinos Adultos

En el taller de adultos surgió como aspecto a considerar el ámbito comercial y el problema de la provisión de energía en la localidad, en relación con la deficiencia en provisión y generación, lo cual impide que muchas actividades puedan desarrollarse (Figura 6.5).

Entre otros temas resaltados estuvieron: la p. Destacándose la preocupación relacionada con las capacitaciones, la universidad, el teatro, la creación de un espacio cultural y de los elementos que componen todas las actividades deportivas en Río Mayo. Se caracterizó al turismo como una actividad emergente con muchas posibilidades, sobre todo porque la ruta Nacional N° 40 pasa por la localidad. La

actividad rural está presente en ambos casos, pero no tiene la relevancia que tuvo en otros tiempos. Ocupando un papel central, surgió el área de salud, resaltando problemáticas para los traslados como sucede en toda la región. Respecto al área de educación, se reflejó un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar la oferta para los jóvenes y adultos. Entre otros temas resaltados estuvieron: la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos, el funcionamiento de una perrera y la habilitación de un matadero.

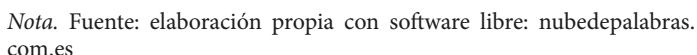
Figura 6.5
Corema del taller con adultos



Nota. Fuente: elaboración propia en base aplicación Google.

Para la sistematización de la información se tomaron como base las recurrencias de elementos mencionados, dibujados y debatidos, con énfasis en los ejes que involucran la vida cotidiana de Río Mayo. A partir de este ensayo, se produjo la siguiente nube de palabras (Figura 6.6).

Nube de palabras



- El problema de interconexión eléctrica y la permanente interrupción de los servicios eléctricos;
- El potencial turístico no aprovechado, en relación a la Ruta Nacional 40 y sectores rurales;
- La necesidad de contar con espacios recreativos diferentes a los disponibles, que tengan vinculación con lo cultural y teatral;
- La incertidumbre laboral a futuro;
- Los proyectos inconclusos, como el matadero o la planta de reciclado de residuos urbanos.

- La necesidad de ampliar la oferta educativa;
- La potencialidad de eventos deportivos y populares;
- La centralidad local en el sudoeste del Chubut, como aspecto a reforzar y aprovechar;
- La presencia de un espacio rural con poca fuerza en la escena urbana;
- La problemática de emigración de los jóvenes y de inserción laboral;
- La necesidad de potenciar actividades productivas y culturales locales;

La concreción del diagnóstico permitió avanzar sobre la propuesta del armado de “fichas temáticas”, que son un elemento central del Juego en Territorio. Para esto, se concertó un trabajo articulado con los estudiantes de la Escuela 706 de la localidad, sobre la base de 11 temas emergentes del diagnóstico elaborado, puesto en diálogo con los propios estudiantes.

La preparación de las “Fichas de Juego”

Las fichas del juego en territorio constituyen un instrumento esencial en el Juego en Territorio. Se presentan como textos cortos de no más de una hoja, que a su vez contienen infografías y elementos que permiten una fácil lectura temática. Estas fichas, fueron preparadas en conjunto por los estudiantes de 5° y 6° año del Ciclo Orientado de la Escuela Secundaria N° 706 “Gregorio Mayo”, bajo la coordinación de una docente local.

De esta manera, luego de consensuar y definir las líneas temáticas de las mismas, a partir de los temas recurrentes trabajados en los talleres de Cartografía Social, los estudiantes trabajaron de forma grupal investigando y recopilando información clave, a través de entrevistas a funcionarios públicos y otros actores sociales; consultando bibliografía y páginas de internet y, también reuniendo producción propia a partir de conocimientos cotidianos.

Esta forma de confeccionar el material de trabajo resultó innovadora para el proceso, aportando no solo a la construcción colectiva del conocimiento, sino a la apropiación del proceso del Juego por parte de la comunidad local.

Las Fichas del Juego

Todo el material recopilado se centró en la confección de once fichas, más una en blanco (“comodín”) por si la mesa sugería agregar alguna temática no contemplada.

Las temáticas abordadas fueron las siguientes:

1. Educación y Salud
2. Deportes y Recreación
3. Transporte y Conectividad
4. Cultura Tradicional y Contemporánea (Figura 6.7)
5. Actividades Agropecuarias
6. Industria y Emprendimientos
7. Energía y Servicios
8. Turismo
9. Población y Demografía
10. Comercios y Trabajo
11. Estado e Instituciones
12. En Blanco

Cada una de las mismas fueron confeccionadas por los alumnos y, posteriormente, complementadas y diseñadas por el equipo de trabajo de Juego en Territorio.

Figura 6.7

Ficha N°4 del Juego



Nota. Fuente: elaboración propia con software libre Canva.

Inserción de las fichas como material didáctico

Estas fichas fueron adaptadas como complemento pedagógico. Así, se creó el libro de texto “Apuntes de Río Mayo, complementos para la educación secundaria” que se encuentra en formato *.pdf para su descarga libre⁴.

Este producto generado es de alto valor agregado local, atento a la génesis de producción, calidad y apropiación del mismo, lo cual implica un hecho inédito en la localidad, por el cual los propios estudiantes produjeron el material de estudio, replicable.

Una vez finalizadas las fichas, el escenario estaba listo para la ejecución de la semana del Juego en Territorio.

Semana del Juego en Territorio

El trabajo más intenso se desarrolla en el marco de lo que denominamos: “la semana del juego en territorio”. En esta semana se experimentan cuatro etapas que van desde la preparación del juego, pasando por las dinámicas al interior del juego, hasta la determinación de los desafíos encontrados y la producción de escenarios.

La preparación del juego

La preparación del juego implicó, en la etapa final, una semana de trabajo en la localidad. El equipo se reunió en la localidad el primer día de la semana, comenzando las tareas de conformación de grupos de actores para participar en cada mesa. Se realizaron las reuniones de ajuste logístico con el Municipio; las invitaciones a la comunidad en los medios de comunicación locales e incluso visitas puerta a puerta de vecinos y vecinas. Esto permitió la confirmación de cada participante, generando además importante expectativa y entusiasmo.

4 Véase en: <http://www.fhcs.unp.edu.ar/igeopat/images/e-books/Apuntes%20de%20Rio%20Mayo%20V%201%20-%20Direccion%20IGEOPAT.pdf>

Como parte del itinerario puesta a punto de tareas se definió:

- El material a utilizar en el taller;
- La escala del mapa y los detalles de las fichas del juego, y otros elementos complementarios;
- Se realizaron reuniones con el equipo de trabajo local, al que se sumaron miembros de la comunidad, para colaborar en funciones de observación en distintas mesas de participantes;
- La conformación de las mesas de trabajo.

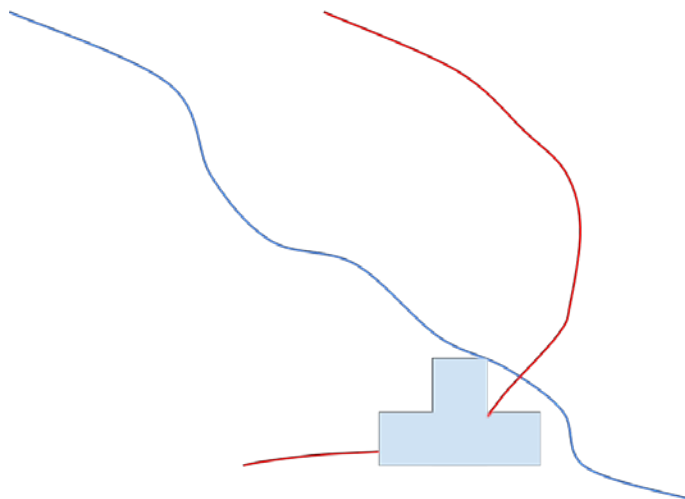
Respecto a la organización del material que se utilizó, se dispuso trabajar en seis mesas compuestas por entre cinco y ocho participantes, entre los que se encontraba el animador de mesa, un observador de contenido y un observador social. Para estas últimas tareas, participaron vecinas y vecinos de la localidad, algunos de ellos estudiantes de la escuela secundaria que ya estaban implicados en la producción de las fichas de juego.

Sobre la escala del mapa, se resolvió trabajar con un trazo del Río Mayo y una mancha urbana difusa. Esto emergió a partir del debate metodológico entre el equipo argentino y francés. En anteriores Juegos de Territorio, como en Chascomús (2018) y Vela (2020) se optó por mapas base a escala de partido⁵. Esto, en síntesis, resultó en la adaptación de la propuesta de Lardón (2013) que señala la necesidad de un mapa base a escala de partido o región (Figura 6.8); en tándem con la metodología de Diez Tetamanti (2018), que propone el abor-daje con una hoja en blanco.

5 Singularmente, en Chubut, la escala de Departamento no tiene implicancias administrativas desde su cabecera nominal (en este caso: Río Mayo) por lo que, desde la etapa de diagnóstico se evidenció la necesidad de replicar un mapa base semimudo que permitiera articular diferentes dimensiones y escalas sociales en la propia dinámica del juego

Figura 6.8

Tipo de mapa base utilizado en el Juego en Territorio (2020)



Nota. Fuente: elaboración propia en base herramientas de Office.

Una vez estipulados los roles y conformadas las mesas con la participación de actores y referentes claves que representaban diferentes sectores sociales y económicos se dio inicio a la jornada de juego, con la presencia de más de 60 vecinos y vecinas (Figura 6.9).

Figura 6.9

Imagen de El Juego en Territorio



Nota. Fuente: Captura y elaboración propia.

El juego se llevó adelante el día 11 de marzo en la sede de SOEM (Sindicato de Obreros y Empleados Municipales de Río Mayo)⁶.

Para el desarrollo, se utilizó la siguiente secuencia y duración aproximada (Tabla 6.2):

⁶ Para acceder a más información, consultar: <https://riomayo.gob.ar/juego-en-territorio/>

Tabla 6.2*Esquema de secuencia y tiempo para el juego*

Recepción café + Introducción 15'
Etapa 1: Diagnóstico 1h 15'. Se ejecuta una ronda de lectura de fichas de juego, se debate y se elabora un mapeo de diagnóstico. Cada mesa presenta el mapeo realizado ante el resto de las mesas, antes de pasar a la siguiente ronda (Figura 6.10).
Etapa 2: Escenario 25'. Se elabora un mapeo de escenario a futuro y se indica un título para cada uno de los productos – mapas (Figuras 6.11 y 6.12)
Etapa 3: Acciones 20'. Se producen fichas de acción. Esto es: qué acciones podemos comprometernos a llevar a delante comunitariamente, en función de los escenarios presentados en la etapa 2.
Presentación de los mapeos y fichas de acción. Cierre del Juego.
Intercambio de cierre. Devolución a los participantes 15'

Nota. Fuente: captura y elaboración propia.

Dinámica de las mesas

El Juego contó con un total de seis mesas de trabajo, cada una de ellas se centró en las temáticas que resultaron de mayor interés para el grupo, discutiendo y acordando la confección de los mapas. La diagramación de los mapas se vio enriquecida por la pluralidad de actores que participaron, quienes aportaron desde sus conocimientos y experiencias, construyendo así escenarios distintos unos de otros. Incluso, ante la gran concurrencia, hubo algunas mesas que contaron con más participantes de los que se tenía diagramado, por lo que emergieron disparadores temáticos distintos y de gran importancia para la construcción de los distintos escenarios.

En lo que respecta a las dinámicas, el ambiente de discusión fue ameno, con aportes de distinta índole y con un alto porcentaje de par-

ticipación en la confección de los mapas colectivos. Los participantes se entusiasmaron con la construcción de un material de investigación implicada, que colabore para generar propuestas que modifiquen la realidad local. En líneas generales, se promovieron espacios de trabajo de gran dinamismo y receptividad, generando propuestas donde primaban compromisos propios para con la tarea a continuar en el futuro cercano.

Figura 6.10

Etapas de presentación de los diagnósticos



Nota. Fuente: captura y elaboración propia.

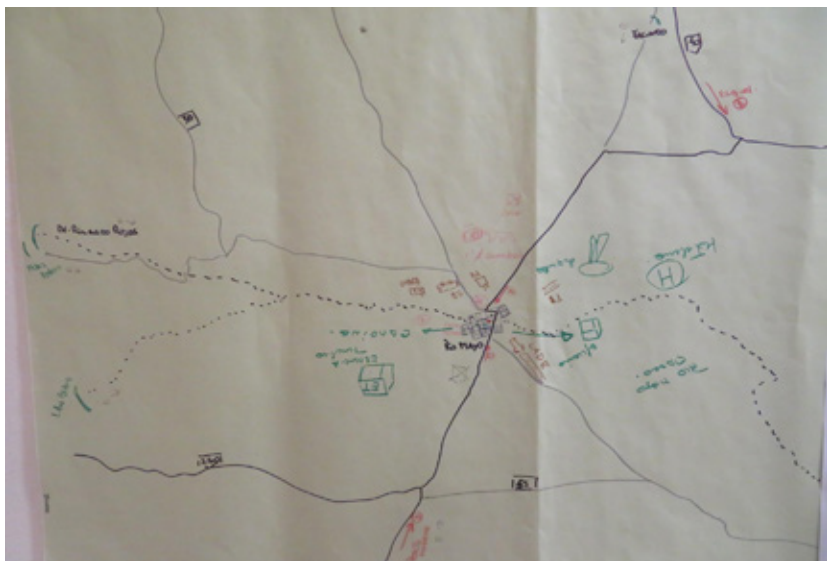
Figura 6.11

Proceso de producción de cartografías en el proceso del juego



Nota. Fuente: captura y elaboración propia

Uno de los mapeos producidos por las mesas de trabajo



Nota. Fuente: captura fotográfica propia.

Fichas de acción y desafíos identificados

En la última etapa de producción, cada una de las mesas generó una batería de fichas de acción, es decir, un instrumento que identifica acciones con compromisos e ideas para motorizar y hacer con relación a las posibilidades reales. Las fichas de acción se consolidaron en temas y fueron presentadas en la etapa final del juego. La idea de acción genera compromiso, aportando además a la conexión entre los actores presentes en el Juego y articulando líneas de trabajo concretas para traccionar las transformaciones planteadas. En esta línea, las acciones propuestas van conectadas con esos escenarios futuros que luego se plantean como cierre del proceso⁷.

7 Pueden verse en detalle las acciones propuestas por las mesas en el informe final del Juego en Territorio: <http://www.fhcs.unp.edu.ar/igeopat/index.php/informes>

Esta instancia, permitió en la etapa de procesamiento, la constitución de desafíos emergentes del juego.

A partir de las acciones propuestas por cada grupo, se identificaron una serie de Desafíos. Cada uno de ellos se compone en un posible escenario temático ilustrado con coremas, acompañado de líneas de trabajo concretas identificadas por los actores. Se plantean también las recurrencias temáticas en cada mesa, lo que nos permite pensar las urgencias con relación a la motorización de transformaciones.

a) Energía y conectividad

Figura 6.13

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Energía y conectividad

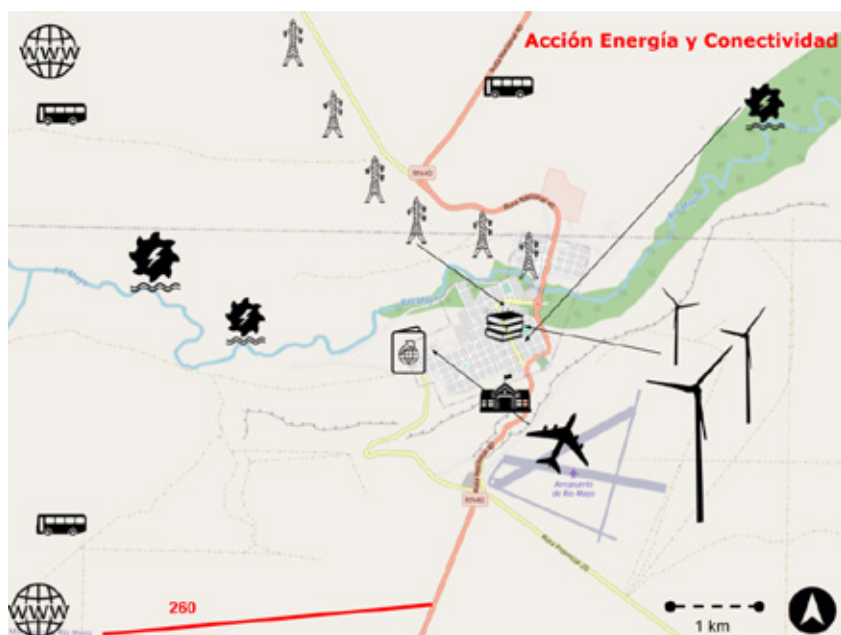


Tabla 6.3

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Energía y conectividad

Recurrencias en mesas	1	2	3	4	5	6
Tema tratado o no tratado	●	●	●			●

Nota. Fuente: elaboración propia en base a herramientas offices y software libre Qgis 3.22.

Se identificaron los siguientes desafíos:

- Resolver el problema energético de Río Mayo y la región, a través de la conexión de la localidad y poblaciones cercanas al interconectado nacional. Esto se encuentra en avances ya que a partir de la presión social y de las gestiones políticas, se anunció la inclusión de la localidad y otras de la provincia al interconectado.
- Desarrollar proyectos que aprovechen las energías renovables, reduciendo los costos de consumo, y aportando al cuidado del medio ambiente. Se propusieron además como ejes centrales en la educación.
- Gestionar el asfalto de la Ruta Nacional N° 260⁸, aportando al desarrollo de la localidad como parte del corredor bioceánico, la conectividad con la frontera de Chile y aportar al turismo como recorrido de interés.
- Mejorar el servicio de internet y telecomunicaciones
- Promover mayor oferta de transportes hacia las localidades cercanas, ampliando las posibilidades y la calidad del servicio.

⁸ Al momento de la edición de este texto, los vuelos de Lade fueron desafectados a Río Mayo.

b) Turismo

Figura 6.14

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Turismo

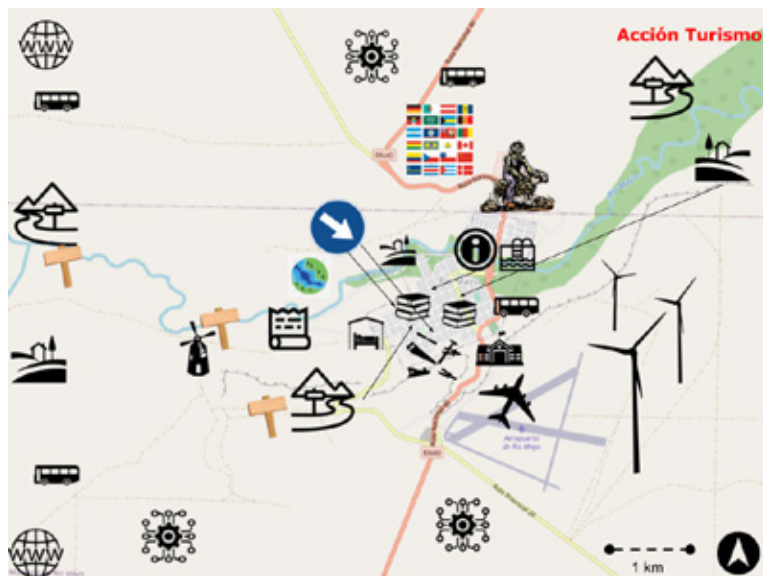


Tabla 6.4

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Turismo

Recurrencias en mesas	1	2	3	4	5	6
Tema tratado o no tratado		●	●			●

Nota. Fuente: elaboración propia en base a herramientas offices y software libre Qgis 3.22.

Se identificaron los siguientes desafíos:

- Potenciar a la localidad como un destino turístico, mejorando la oferta de servicios y así disponer de más fuentes laborales y mejorar la distribución de ingresos en la localidad.
- Conformar asociación de artesanos y productores manuales, para promover la producción local (trabajando con la Sec. de Cultura y la Sec. de Producción en capacitación), incorporándose al circuito de Turismo promovido por la localidad y generar redes de intercambio en fiestas zonales.
- Fomentar el turismo identificando y dando a conocer los atractivos de Río Mayo, trabajando con localidades aledañas en una red regional de turismo.
- Mejorar la costanera y la accesibilidad general al río; construir pileta con gaviones en el río; creando así áreas más atractivas de esparcimiento y recreación.
- Crear un itinerario con sitios históricos para ponerlos en valor y sean parte de los atractivos turísticos de la localidad.
- Realizar promoción del destino y sus atractivos a través de folletería turística y de redes sociales.
- Reforzar la cartelería y la señalética que permite al turista llegar a los atractivos y servicios de la localidad.

Se identificaron los siguientes desafíos:

- Formar Asociación de Artesanos locales con un programa de capacitaciones guiado por Secretarías de Cultura y Turismo, para promover y nuclear la producción local.
- Conformar una cooperativa ganadera que nucleee instituciones, jóvenes y emprendedores del sector y brinde capacitación en prácticas y oficios rurales con salida laboral (trabajo genuino), rescatando y mejorando la formación de trabajadores rurales y artesanos.
- Gestionar ante el Ministerio de Educación, la orientación en agroecología del colegio secundario. Solicitar al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), capacitaciones para estudiantes (dentro del horario escolar), para promover y formar a estudiantes en actividades rurales.
- Promover mayor oferta en educación, realizando encuestas entre estudiantes locales y de la zona para distinguir intereses. A la vez promocionar más vocaciones con visitas a estudiantes desde distintas disciplinas.
- Capacitar a jóvenes y servidores públicos en temáticas variadas: investigación de nuevas tecnologías, fomento de la integración regional, conformación de feria cultural regional, feria de colectividades, grupo de promoción ecológica y otros, para mejorar y fortalecer los vínculos interinstitucionales y con la comunidad.

d) Ambiente

Figura 6.16

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Ambiente



Tabla 6.6

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Ambiente

Recurrencias en mesas	1	2	3	4	5	6
Tema tratado o no tratado		●	●	●	●	●

Nota. Fuente: elaboración propia en base a herramientas offices y software libre Qgis 3.22.

Se identificaron los siguientes desafíos:

- Crear el Vivero Municipal, buscando acompañamiento de la comunidad en general, para el diseño paisajístico y ornamental, plantas comestibles y nativas; para forestar y crear espacios verdes, poniendo en valor la flora autóctona y también mejorar la disponibilidad de plantas para huertas familiares.
- Conformar grupo comunitario de trabajo para incentivar la forestación, en espacios verdes, jardines y viviendas; acompañado por el INTA, Corporación de Fomento del Chubut (CORFO), Ejército, Gendarmería y el Municipio. Apuntalar el programa con un festival a beneficio de la forestación.
- Restaurar el puente viejo, a partir de la concreción de un mural con tapitas plásticas de botella, con participación de la comunidad estudiantil; como atractivo turístico, para crear conciencia ambiental y poner en valor un icono de la localidad.
- Crear campañas de eco-botellas, con difusión en medios de comunicación, redes sociales y escuelas; para crear conciencia ambiental por reutilización de materiales e ir eliminando la contaminación del ambiente por bolsas plásticas.
- Implementar Plan de Educación en Tenencia Responsable de Animales (PETRI); con formación y capacitación a docentes, para disminuir la sobrepoblación canina, abandonos, cuidados, higiene y malos tratos de mascotas.
- Mejorar la accesibilidad a sectores del río para disponer de mayores espacios para recreación.

e) Agricultura y Ganadería

Figura 6.17
Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Agroganadería

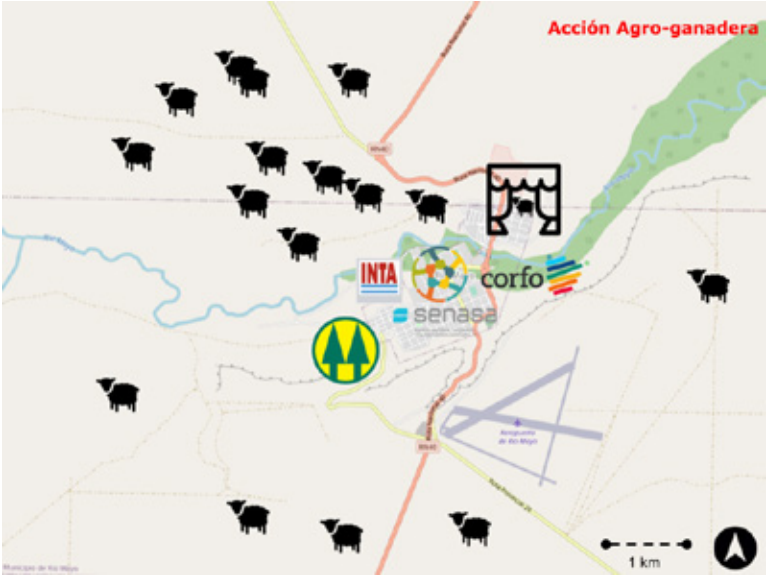


Tabla 6.7
Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Agroganadería

Recurrencias en mesas	1	2	3	4	5	6
					●	●

Nota. Fuente: elaboración propia en base a herramientas Office y software libre Qgis 3.22.

- Conformar evento Expo Ganadera, con acompañamiento de cooperativas ganaderas, la municipalidad, artesanos, agricultores y referentes culturales para fomentar y poner en valor la actividad ganadera. Proponer un espacio adecuado para la exposición.
- Declarar de interés municipal la creación de una Cooperativa Ganadera, conformada por instituciones, profesionales, comerciantes y medios de comunicación dedicada a la formación y capacitación en oficios y prácticas rurales, de jóvenes para sector.

Figura 6.18

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Salud

Nota. Fuente: elaboración propia en base a herramientas Office y software libre Qgis 3.22.

- Incorporar mas especialidades en la práctica de la salud, para brindar servicios de psiquiatría, ginecología y pediatría a la comunidad de Río Mayo y zona de influencia; actualmente deben viajar largas distancias (Esquel (406 Km), Sarmiento (126 Km), Comodoro Rivadavia (280 Km.), para poder atenderse.

Figura 6.19

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Trabajo

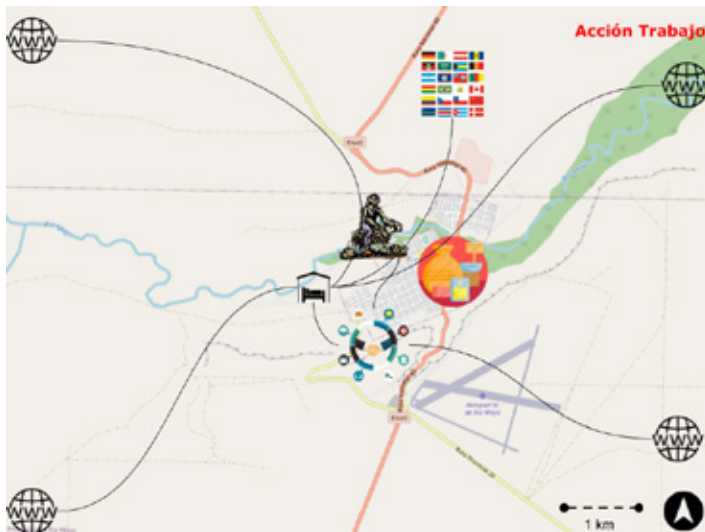


Tabla 6.9

Síntesis según recurrencias de las mesas respecto a Trabajo

Recurrencias en mesas	1	2	3	4	5	6
Temas tratados o no tratados					●	●

Nota. Fuente: elaboración propia en base a herramientas Office y software libre Qgis 3.22.

Se identificaron los siguientes desafíos:

- Conformar asociación de artesanos y productores manuales, para promover la producción local (trabajando con la Sec. de Cultura y la Sec. de Producción en capacitación), incorporándose al circuito de Turismo promovido por la localidad y generar redes de intercambio en fiestas zonales.
- Reactivar la Cámara de comercio para fortalecer e impulsar políticas sostenidas para el crecimiento de la actividad; propiciando intercambios, líneas de crédito y promoción e identificación del comercio local.

Escenarios

Para concluir el proceso del Juego en Territorio, el grupo de trabajo analizó el material producido con los vecinos presentando dos escenarios posibles a futuro. Dichos escenarios se construyeron a partir de los desafíos e ideas discutidas en las distintas mesas de trabajo, donde se plantean dos líneas de trabajo a futuro.

Los escenarios que aquí presentamos, constituyen instrumentos abstractos, que se articulan a los mapeos producidos por los jugadores de Juego en Territorio.

Como escenario entendemos las existencias y relaciones de los elementos que componen el espacio geográfico. Estas relaciones y existencias están dispuestas en función de posibilidades y manifesta-

novables, lo que puede aportar a generar nuevas fuentes laborales y a reducir los costos en otras actividades productivas.

El desarrollo integral del turismo implica la colocación de cartelera turística y señalética que permita a los visitantes y viajeros realizar un recorrido por la localidad, encontrando a disposición una variada oferta de atractivos, vinculados con la cultura del lugar y con el disfrute de distintos espacios verdes como el río, su costanera y caminos vecinales, desarrollados en conjunto con las instituciones pertinentes como el Municipio, INTA y Corfo.

La capacitación cumple un rol fundamental en la localidad, a través de la cual se forman los jóvenes y adultos que desarrollan las producciones con marca propia, quienes mantienen en funcionamiento la planta de reciclaje, generando energías alternativas reduciendo los costos de producción.

Algunos proyectos e iniciativas que pueden observarse en el mapa son: la feria ganadera, la construcción de la piscina, el embellecimiento del puente viejo y un programa de forestación.

Todos estos procesos ya se encuentran en una instancia incipiente y/o avanzada de desarrollo.

Este escenario es relevante en el sentido de que lo que propone es la inclusión de las cosas que “ya existen” o ya “están en marcha” en Río Mayo y pueden lograr mayor sincretismo. Es decir, unificar posiciones no precisamente de acuerdo, a priori. En este escenario, se pone en fortaleza lo local por sobre lo externo, lo foráneo. Lo local aprovecha sus potencialidades para poner en juego los beneficios de importaciones de recursos, capital o iniciativas que pudieran también provenir de lo externo, como ocurre con las capacitaciones, el turismo y la dinámica de innovación energética o de aprovechamiento de los residuos.

Acciones y procesos a fortalecer a futuro en relación a este escenario:

En relación al escenario descrito en el punto anterior, se enfatizan en concreto las acciones a llevar adelante:

- Enfatizar las propuestas emergentes de los jóvenes, atendiendo a nuevas necesidades y propuestas, proporcionando espacios no sólo de consulta, sino de acción.
- Revisar posibles estudios o experimentaciones con relación a la energía eólica. Ofrecer espacios para estas actividades puede resultar en interesantes propuestas por parte de universidades nacionales y/o institutos de desarrollo tecnológico. Se sugiere revisar los fondos de subsidio o crédito del Estado Nacional. FONTAR⁹ y el COFECyT¹⁰ que brindan herramientas de financiación.
- Fomentar, apoyar y producir espacios culturales que atiendan tanto a lo tradicional como a lo innovador y contemporáneo. La diversidad de espacios, en este sentido, producirá nuevos componentes o semilleros de acción a futuro.
- Confeccionar la cartelería y la señalética turística y de servicios. Puede hacerse a través de talleres municipales o trabajando con los jóvenes en las instituciones educativas. Los caminos vecinales, la costanera, el parque eólico abandonado, entre otros, resultan atractivos.
- Generar y reflotar convenios para lograr las capacitaciones pertinentes con las instituciones presentes en la localidad, apuntadas a la generación de pequeñas empresas, energías renovables, reciclaje, producción de marca local en productos artesanales.
- Recuperar propuestas como la feria ganadera u otras actividades en las cuales se puedan incorporar tanto vendedores locales como externos. A su vez, la presencia de CORFO e INTA, en la localidad, pueden fortalecer espacios de capacitación y asesoramiento,

9 Para acceder a más información, consultar: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/fondo-tecnologico-argentino-fontar>

10 Para acceder a más información, consultar: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/cofecyt>

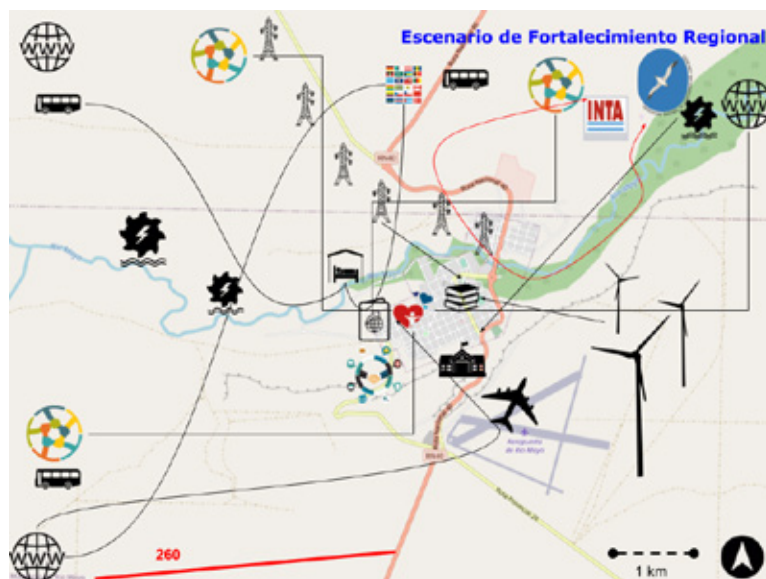
no sólo local, sino regional, atrayendo productores e inversores de otros lugares.

- Promover actividades de forestación, a través de incentivos con los vecinos, para ello existen varios procesos exitosos en el país y Latinoamérica que pueden ser aprovechados.
- Promover la importancia de la educación y la capacitación en la localidad a partir del reconocimiento y el acompañamiento del municipio local ante proyectos nuevos, profundizar los vínculos tanto con la UNPSJB como con otras universidades. La existencia de fibra óptica en la localidad fomenta una ventaja a ser aprovechada.

2. Escenario de fortalecimiento regional

Figura 6.21

Escenario de fortalecimiento Regional



Nota. Fuente: elaboración propia en base a herramientas Office y software libre Qgis 3.22.

El escenario de fortalecimiento regional tiene como centralidad a la localidad de Río Mayo, a partir de ubicar en ella todos los servicios y productos de importancia para las poblaciones cercanas. El polo económico comercial, permite que la población se abastezca de diversos productos, siendo competitivos económicamente, y pudiendo insertar la producción regional en los comercios de la localidad.

La localidad cuenta con el servicio de salud a partir de un hospital que brinda atención con especialidades diversas y un quirófano que le permite atender partos e intervenciones quirúrgicas de rutina.

En línea con lo expresado, la conectividad es un punto fuerte de la localidad, contando con una terminal de ómnibus que ofrece el servicio de transporte terrestre con distintas líneas y frecuencias, con destinos variados. A esto se le suma el aeropuerto, que permite los vuelos de cabotaje a centros urbanos de importancia de la provincia y la posibilidad de aterrizaje de aeronaves privadas.

El asfalto de la Ruta Nacional N° 260, permite el flujo regional tanto de turistas, como de transporte que vinculan a Chile con Argentina a partir del corredor bioceánico, dándole importancia en la cadena comercial, accediendo además a precios diferenciales para productos particulares.

Uno de los aspectos fundamentales de este escenario es la conexión efectiva al Sistema Argentino de Interconexión Eléctrica, el cual podría complementarse con un parque eólico. Esta característica posibilitará, sobre todo, el establecimiento de actividades industriales y manufactureras que hoy no son posibles, dado las deficiencias existentes en la provisión energética.

La interconexión aprovechando la fibra óptica existente, facilita las capacitaciones por parte de la UNPSJB y otras entidades educativas o de capacitación como INTA. La recepción de turismo internacional y las posibilidades comerciales están fortalecidas, a partir de la inserción de Río Mayo en el contexto regional y nacional, aprovechando su ubicación geoestratégica en la Ruta 40 y en el Corredor Bioceánico.

Acciones y procesos a fortalecer a futuro en relación a este escenario:

En relación al escenario descrito en el punto anterior, se enfatizan en concreto las acciones a llevar adelante:

- Fortalecer y crear una imagen regional de Río Mayo, podrá potenciar un cambio de paradigma en la concepción de turismo de paso a turismo de estadía. Será positivo profundizar la presencia en las redes sociales en la Región y el exterior. La presencia de cartelera fuera de la localidad, en un radio de 400 kilómetros, anunciando beneficios de la localidad al turista, podría ser una enorme ventaja.
- Respecto del punto anterior, será necesario capacitar a personal hotelero, gastronómico y afines en función de la recepción de turismo nacional e internacional, a fin de otorgar competitividad local.
- Crear incentivos económicos o promociones articuladas con el municipio para el fomento del turismo.
- Mejorar el acceso a la salud regional, sobre todo con relación a embarazadas, crónicos y niños. Las localidades de la región tienen problemas para el acceso a la salud, atentos a condiciones viales, climáticas y distancias. Este punto debe presentarse como un trabajo a largo plazo y en conjunto con el Ministerio de Salud del Chubut.
- Aprovechar la fibra óptica y la expansión actual de la Red Federal de Fibra Óptica, para articular las otras acciones de posicionamiento local y procesos de integración y capacitación.
- Los vuelos de la empresa LADE actualmente pueden ser promocionados en Comodoro Rivadavia como turismo de escapada. Esta particularidad, pone a Río Mayo en un lugar único. Aprovechar esta existencia puede fortalecer otras acciones emergentes.
- Recientemente ha sido firmada el acta constitutiva del consorcio Ruta Nacional 260¹¹, que prevé su asfaltado. Este proceso debe en-

11 En agosto de 2020, el Gobernador del Chubut anunció la obra de la Ruta 260 <https://riomayo.gob.ar/rn-no-260-corredor-bioceanico/>

tenderse como un inicio para el cual la población local tendrá la tarea de continuar gestiones para su concreción.

- Independientemente del asfalto de la Ruta Nacional 260, la existencia del Corredor bioceánico y la posibilidad de producir un circuito binacional que una las rutas Nacional 260 y 74 es una posibilidad de acción a tener en cuenta en la promoción turística y de circulación.
- Existe unanimidad en el consenso sobre la necesidad de mejorar la conexión eléctrica. Este proceso a mediano plazo debe ser prioritario para avanzar en futuras propuestas productivas.
- Así como en el escenario de fortalecimiento interno, será relevante profundizar las acciones con relación al aprovechamiento eólico, invitando agencias de investigación y desarrollo a establecer experimentaciones y mediciones en la zona.

Conclusión

El proceso generado por el grupo de trabajo binacional en la localidad de Río Mayo no tiene precedentes. No solo porque el dispositivo de Juego en Territorio movilizó a más 300 habitantes de la localidad, sino porque se constituyó así un método comprometido, implicado y traccionador de propuestas, y una articulación metodológica particular. En marzo de 2021, el proyecto fue declarado de interés por el municipio¹², facilitando a continuidades de trabajo entre la Universidad y el Estado y marcando la relevancia de este tipo de métodos colectivos en la apropiación territorial de un proyecto local.

Cabe destacar que ésta fue la primera experiencia donde se articularon Juego en Territorio y Cartografía Social, elemento que nutrió de herramientas a ambas metodologías. La innovación de construir el material de trabajo con los estudiantes de educación secundaria local, implicando aún más a la comunidad en el proceso de trabajo, también marcó un hito de abordaje novedoso y replicable; dando

12 Véase <https://riomayo.gob.ar/acta-no-864/>

como resultado, material de consulta pedagógica disponible para el sector educativo.

En lo que respecta al proyecto de intervención, uno de los objetivos que se plantearon inicialmente, se focaliza en superar las diferencias locales para encontrar un plano de convergencia común. Estos puntos, podrán cómodamente constituirse como líneas de trabajo a futuro y convertirse en políticas de Estado.

Entendemos que el documento de Informe Final resultante del proceso, entendemos que debe circular entre la población, los estudiantes de escuelas y otras capacitaciones, para ser debatido, discutido y redimensionado. Las propuestas que se presentan como desafíos y líneas de acción no son para nada excluyentes, pero sí pueden constituir un derrotero a seguir, con la tranquilidad de que su modo de producción fue con enorme transparencia política, ideológica y de intereses.

Las propuestas en Río Mayo abundan, hay enorme creatividad y energía para el trabajo. Los desafíos y acciones creadas apuntan a ser una guía que espera ser fortalecida y transformada.

Referencias

- Brunet, R. (1987). *La carte, mode d'emploi*, Fayard/Reclus.
- Brunet, R. (1980). La composition des modèles dan l'analyse spatiale. *L'espace géographique*. IX(4), 253-265.
- Díez Tetamanti, J. M. (2018). *Cartografía Social, teoría y método*. Biblos.
- Kastrup, V. Passos, E. Escóssia, L. (2009). *Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade*. Editora Sulina.
- Kastrup, V. (2014). Cartografiar é traçar um plano comum. En E. Passos, V. Kastrup, da Escócia, *Pistas do método da cartografia*, pp.15-41. Sulina.

- Lardón, S. (2013). Construire un projet territorial : Le “jeu de territoire”, un outil de coordination des acteurs locaux. FaçSADe, 2013, pp.1-4. <hal-01603732>
- Portugal, J. A. (1996). Modelos gráficos y coremas, representación de la información territorial en sus componentes estructurales básicos. *Investigación y espacio*, 19, 235-253.

Agradecimientos

A la comunidad y Municipalidad de Río Mayo y la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. A Pablo Soto como impulsor del proyecto. A Yanina Vallejos y los estudiantes del 5to y 6to de la Escuela Secundaria N°706 Gregorio Mayo que participaron. A Sylvie Lardon, Marie Houdart, Christophe Albaladejo y Luciano Copello y a todo el equipo de investigación.

Lectores críticos

- Lorena Álvarez Manriquez (CONICET, Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Chubut).
- Magalí Chanampa (CONICET-Instituto de Investigación y Desarrollo Productivo y Social [IIDEPyS-GSJ], Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco).

TERCERA PARTE

Actores, mesas, instituciones y gobernanza

Redes de políticas públicas sobre organismos participativos de la agricultura familiar, campesina e indígena en Argentina

*Rodrigo Palleres Balboa, Edgardo González,
Gustavo Larrañaga y Guillermo M. Hang*

Introducción

A partir de 1994, organizaciones de agricultores familiares y campesinos pertenecientes a países del MERCOSUR decidieron organizarse en una figura supranacional para representar sus intereses en ese marco de integración regional. Es en ese entonces cuando nace, formalizándose en el año 2007, la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM). Por parte de Argentina la organización participante es y continúa siendo, la Federación Agraria Argentina (FAA).

En ese ámbito se considera como un hito destacado la resolución del Grupo Mercado Común 11/04 (Gisclard, Allaire, y Cittadini, 2015). Esta norma creó la “Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR” a instancias de la COPROFAM. En el año 2003, esta Confederación había redactado y dirigido hacia el MERCOSUR la llamada “Carta de Montevideo”, en la cual se propuso la creación de un grupo ad hoc especializado “que en un plazo de

6 meses presente resultados y proponga una agenda para la política diferencial sobre la agricultura familiar al Consejo Mercado Común”. En ese mismo texto se destaca que en los países del MERCOSUR “hay dos agriculturas diferenciadas, la de base empresarial y la agricultura de base familiar”¹.

En Argentina este proceso se manifiesta mediante la construcción de un espacio de discusión y representación política: el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF). Este foro buscó reunir a todas las organizaciones de la agricultura familiar en el país con el objetivo de presentar propuestas de políticas públicas agrarias. El trabajo conjunto de las organizaciones, en encuentros que duraron varias jornadas, desembocó en la redacción y presentación de dos documentos: el Documento Elaborado por las Organizaciones Representativas del Sector Productor Agropecuario Familiar de 2006 (también conocido como Documento Base Mendoza 2006) y las Propuestas para un Plan Estratégico de Desarrollo Rural de 2008 (también denominado Documento Base 2008). Estos documentos se trabajaron con el objetivo de “establecer consensuadamente criterios comunes que definen a la producción familiar, expresada bajo el término Agricultura Familiar y establecer una serie de lineamientos para una Política de Estado para el Desarrollo Rural” (Foro Nacional de la Agricultura Familiar, 2006, p. 1). El funcionamiento de este espacio fue reconocido por el Estado el 29 de marzo de 2006 mediante la Resolución 132/2006 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, y nuevamente el 12 de enero de 2011 mediante la Resolución 8/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En el año 2007 se creó, mediante la Resolución 255/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) “con el objetivo de identificar a los agricultores familiares, a través de un registro que califique y habilite a los inscriptos para acceder a las políticas públicas

1 COPROFAM. Recuperado el 2/11/2021 de <http://www.shorturl.at/hmxAF>

que les estén específicamente destinadas”². De este extracto se puede leer como la creación del registro busca continuar con la preferencia plasmada por la COPROFAM de conseguir la aplicación de medidas y políticas diferenciadas para las personas que practican esta forma de agricultura y de vida. El artículo 5 de esta resolución establece que, para llevar adelante el proceso de registro en las provincias, están encargadas las dependencias de los programas y organismos descentralizados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, en conjunto con las organizaciones definidas por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

El 15 de agosto de 2014, mediante la Resolución 571/2014 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se creó el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. En los considerandos de dicha resolución se menciona la necesidad de contar con un espacio al interior del ministerio “de articulación institucional que agrupe a las unidades de gestión y a las Organizaciones Campesinas, Indígenas y de la Agricultura Familiar de alcance nacional”³. También se hace alusión a la posibilidad de invitar como miembros no permanentes a representantes de otros ministerios y/u organismos públicos nacionales (en tanto sea pertinente para la implementación de programas en particular) y se explicita que el Consejo “se constituye como un ámbito participativo para debatir y generar consensos sobre diseños e implementación de políticas públicas estratégicas”⁴.

El 17 de diciembre de 2014 se sancionó la ley 27.118 de “Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina”, también conocida como “Ley de agricultura familiar, campesina e indígena”. Esta normativa establece,

2 Infoleg. Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. Recuperado el 2/11/2021 de <http://www.shorturl.at/nNTU1>

3 Infoleg. Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. Recuperado el 2/11/2021 de <http://www.shorturl.at/iHX68>

4 *Ibid.*

a lo largo de sus 38 artículos, derechos y lineamientos de políticas públicas para este sector productivo. En sus dos primeros títulos (del artículo 1 al 14) establece sus fines, objetivos, definiciones, alcances y aplicación. Desde el título tercero al décimo se organizan distintas temáticas (bienes naturales, procesos productivos, comercialización, desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación, educación, formación y capacitación, infraestructura y equipamientos rurales, políticas sociales e instrumentos de promoción) que motivan la intervención del poder público a favor de la agricultura familiar. En particular, por la relevancia que tendrá a lo largo del trabajo la problemática, resaltamos el título tercero “bienes naturales y ambiente” en el que se establece la obligación de la autoridad de aplicación de articular con los organismos competentes del Poder Ejecutivo Nacional y las provincias para lograr el acceso a la tierra, como un bien social, para la agricultura familiar, campesina e indígena. Con esa finalidad se crea el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, se establecen sus objetivos, la forma de incorporación de tierras al mismo y también criterios de adjudicación. Además, en este título se establece la obligación de instrumentar un programa para el relevamiento, análisis y abordaje integral de la situación dominial de tierras de la agricultura familiar, campesina e indígena. Finalmente, en su artículo 19 suspende por tres años “toda ejecución de sentencia y actos procesales o de hecho que tengan por objeto el desalojo de agricultores familiares que al momento de la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren en condiciones de usucapir las tierras rurales que poseen”. La patente preocupación por la problemática del acceso a la tierra para desarrollar la forma de vida de la agricultura familiar será contrastada, al momento de cierre del artículo, con la información aportada por los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) de los años 2002 y 2018.

Dentro del título segundo referido a su aplicación, esta ley en su artículo 9 referencia expresamente al Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena como uno de los participantes junto

con la autoridad de aplicación de la ley en la ejecución de esta. Sobre la percepción de los integrantes de este espacio de articulación al momento de su creación se tratará el desarrollo del artículo.

Sin perjuicio de que este artículo se refiera a los orígenes del Consejo en el año 2014, y por eso es relevante la mención de ciertos espacios antecedentes al mismo, debemos mencionar uno que fue celebrado con posterioridad a su creación. Este fue referenciado por los y las entrevistadas en el marco de la investigación por lo que se hace necesaria su incorporación en esta introducción. El 7 y 8 de mayo del año 2019 se realizó, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el “Primer Foro por un Programa Agrario, Soberano y Popular” (También referenciado como “El Foro de Ferro”). Este evento fue llevado adelante por organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena, organismos educacionales, de investigación, gremiales y sociales para “discutir y elaborar un programa agrario para el sector y el conjunto de la sociedad”⁵. En este encuentro se trabajó a partir de comisiones temáticas que, luego de un primer día de discusión, elaboraron documentos con conclusiones y propuestas de políticas públicas para el corto, mediano y largo plazo, circunscriptas al tema abordado. El objetivo de este espacio era contar con la redacción de un diagnóstico y propuestas para el sector, con la finalidad de ser acercados a las distintas fuerzas políticas que en ese año participaban de las elecciones presidenciales.

En Argentina, a partir de los años 60, en los que comienzan a verse los efectos de la revolución verde en el paradigma de producción agraria, coexisten dos modelos (Albaladejo, 2017). Uno de ellos que incorpora la tecnología propuesta por el proceso de modernización (Obschatko, 1988) planteada por la revolución verde, y otro que continúa mediante la utilización de tecnologías adecuadas, de tipo humano intensivas, orientadas hacia los procesos internos del sistema productivo y que permiten sostener la existencia de mayor bio-

5 Primer Foro por un Programa Agrario, Soberano y Popular. Recuperado el 2/11/2021 de <http://www.shorturl.at/gnDS4>

diversidad y cultidiversidad (Danowski y Vivieiros de Castro, 2019). Este modelo es llevado mayoritariamente adelante por las personas que integran las organizaciones que venimos caracterizando como integrantes de la agricultura familiar, campesina e indígena. En él se ve de manifiesto que no se utiliza “menos tecnología” o “tecnología atrasada” sino que la innovación tecnológica y su adopción es diferenciada y adecuada (Thomas, 2012) a los sujetos que la desarrollan e implementan. Las personas que lo llevan adelante presentan una racionalidad económica particular (Balsa, 2008) que, si bien no las excluye del sistema capitalista imperante y de la necesaria relación con los mercados para la comercialización de su producción, se presenta como una característica distintiva de la configuración de los modelos en coexistencia.

Metodología

Este trabajo se realizó con una perspectiva no estándar (Marradi, Archenti, y Piovani, 2007) y utilizando técnicas cualitativas de recolección de datos. Mediante una entrevista semiestructurada a los y las representantes de las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena, se buscó, a través de la comprensión e interpretación cualitativa de los fenómenos observados, describir y comprender las orientaciones cognitivas y preferencias que tienen estas organizaciones que integran el Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena acerca del mismo, al momento de su creación.

Si bien esta investigación tiene un carácter exploratorio, se entrevistó a la mayor cantidad posible de representantes de las organizaciones, con el conocimiento de que no se busca llegar a conclusiones representativas, sino más bien a comprender los procesos a través de los cuales los sujetos interpretan y dan forma a lo real en su vida cotidiana (*Ibíd.*). Esta interpretación y formación de lo real, en el caso de estudio, recae en la caracterización y percepción de las organizaciones acerca del Consejo del que forman parte.

En el caso de este informe se trabajó con referentes de la Federación Nacional Campesina (FNC), Agrupación Grito de Alcorta (AGA), la Mesa de Articulación de Pueblos Indígenas en la Argentina (MATRIA) y la Asociación de Mujeres Rurales Argentinas Federal (AMRAF).

La hipótesis de trabajo que guió esta investigación consiste en que el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena es el resultado de un proceso de política pública, donde las capacidades y preferencias de las organizaciones que lo integraron originariamente explican las características principales de su funcionamiento. Se espera complementar en un futuro trabajo las conclusiones aquí recopiladas con las percepciones, capacidades y preferencias de los actores públicos que participaron del proceso de formación del Consejo para dar una idea acabada de la caracterización de esta red de políticas públicas específica.

Desarrollo

Marco teórico

Para llevar adelante el objetivo de este trabajo comenzaremos explicando algunos conceptos con los que se abordará la investigación. Estos son los conceptos de políticas públicas, de redes de políticas públicas y de los elementos de análisis propuestos por el institucionalismo centrado en los actores.

Entendemos a las políticas públicas como acciones que nacen de un contexto social, y se trasladan a la esfera estatal como decisiones de intervención pública de una realidad social (Boneti, 2017). Estas “decisiones de intervención pública” son el resultado de las características de las relaciones de poder constituidas por las organizaciones de la sociedad civil (grupos económicos, grupos políticos, clases sociales, entre otras). Estas “relaciones de poder” determinan las decisiones de intervención pública que se atribuyen a la institución estatal. Es el Estado la institución en la que se organizan e institucio-

nalizan las decisiones originadas en el contexto social, en el debate público entre las organizaciones de la sociedad civil, a partir de sus demandas, necesidades o intereses (Boneti, 2017).

Consideramos que el Estado “se constituye de una institución no neutra, resultante de una correlación de fuerzas sociales entre diversos agentes de la sociedad civil” (*Ibíd.*, p. 13). Nos situamos en una posición intermedia entre las sociocéntricas y las estadocéntricas, al considerar que la sociedad civil forma parte del Estado al aportar la correlación de fuerzas que lo constituye. Este posicionamiento nos permite dar cuenta de las contradicciones existentes al interior del mismo (García Linera, 2010).

En este marco, y con la finalidad de operativizar la investigación en políticas públicas, contamos con el análisis de redes de políticas públicas. Esta es una perspectiva analítica, nacida en los años noventa, que observa que “cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas” (Zurbriggen, 2006).

Siguiendo esta definición para explicar los resultados de las políticas debemos observar los sectores de actividad pública. Del sector que se decida observar, nos detendremos en su conformación: la red de actores públicos y privados interesados en ese ámbito, y el marco institucional en el que se da esa red. De este conjunto de elementos (actores públicos, actores privados y marco institucional) la atención se centra en sus relaciones, porque son ellas las que influyen en las decisiones de los actores y en los resultados de las políticas públicas.

Esta perspectiva se complementa con los aportes del institucionalismo centrado en los actores. Este nace como una herramienta para el análisis de las redes de políticas públicas, y busca posicionarse como una perspectiva teórica que plantea un punto intermedio acerca de la prevalencia dicotómica entre actor y estructura (*Ibíd.*).

Desde esta perspectiva teórica, se considera que los actores pueden ser (Scharpf, 1997):

1. Actores individuales: identificados con un individuo humano;
2. Actores agregados: poblaciones de individuos que comparten ciertas características salientes;
3. Actores compuestos: entidades capaces de una acción intencional a un nivel superior que el de los individuos involucrados
 - a. Actores colectivos: dependen y son guiados por las preferencias de sus miembros.
 - b. Actores corporativos: guiados por un grupo de personas distinta a la mayoría de los miembros beneficiarios de sus acciones, con un plantel de empleados que las lleva adelante.

Un elemento que se considera indispensable para construir explicaciones orientadas hacia los actores es que los mismos cuenten con capacidad de acción estratégica. La capacidad de acción estratégica es definida como el proceso en el que los actores son capaces de responder a los riesgos y oportunidades presentes en el contexto (a partir de la información que son capaces de procesar), mediante la selección de estrategias que apunten a los resultados deseados (luego de una ponderación de las preferencias divergentes al interior de los mismos) (Scharpf, 1997).

La caracterización de los actores que se realiza en el análisis propuesto desde este enfoque, consiste en identificar sus capacidades, orientaciones y preferencias (Figura 7.1). *Capacidades* es el término que busca describir todos los recursos de acción que le permiten al actor influenciar un resultado en un cierto sentido y un cierto grado. En la mayoría de los casos de estudio las capacidades más importantes son las obtenidas por los actores a partir de los marcos institucionales (*Ibíd.*).

Por otro lado, las *orientaciones* son las representaciones mentales de los actores, donde se localizan las atribuciones de causas y efectos, y los intereses subjetivos que motivan sus acciones. Constituyen un

punto clave de este enfoque porque las explicaciones propuestas para los procesos políticos están inevitablemente basadas en la subjetividad de los actores involucrados (*Ibid.*).

La orientación de los actores puede descomponerse en elementos simples, para facilitar su vinculación con los determinantes institucionales o indicadores observables de manera empírica. Estos elementos son la unidad de referencia y las orientaciones cognitivas. La unidad de referencia es la manifestación de la capacidad representativa de los individuos, de identificarse y actuar desde la perspectiva de entidades plurales o compuestas (la familia, cualquier grupo, una nación, organización de toda clase). Las orientaciones cognitivas consisten en las percepciones subjetivas de los actores sobre hechos directamente observables, las hipótesis acerca de lo que se puede observar y las relaciones causales que se pueden establecer entre esos hechos (Scharpf, 1997). Estas estarán formadas por las teorías prevalentes en un tiempo particular y en el contexto institucional particular en el cual se desenvuelvan los actores. Las orientaciones cognitivas recaen sobre los posibles cursos de acción, los resultados de esas acciones y los impactos de las mismas en las preferencias de los actores.

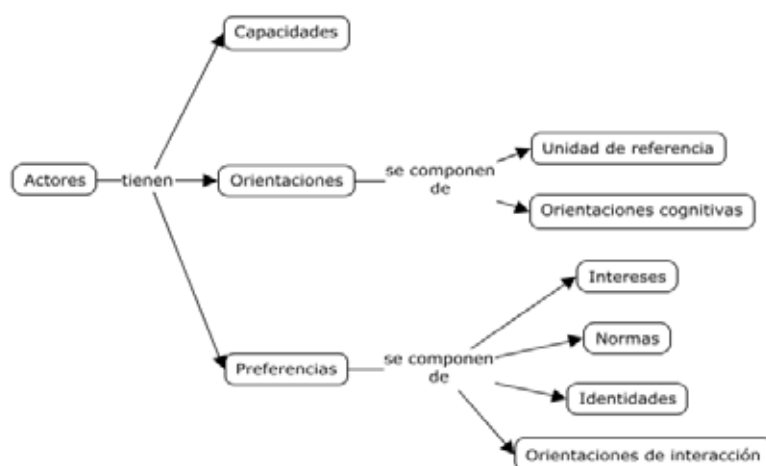
Finalmente, las *preferencias* de los actores se entienden desde este enfoque como un elemento especial en las explicaciones de los procesos de políticas públicas. Se parte de una consideración general relativa al contenido de esas preferencias (la satisfacción del interés propio, la autopreservación, la autonomía y el crecimiento de los actores), pero que siempre busca ser completada a través de la investigación empírica. En este sentido las preferencias son propias de cada actor en situación, es decir, en un contexto dado de redes de políticas públicas (*Ibid.*). Se desagregan para su mejor análisis en cuatro componentes:

1. los intereses (ya enunciados);
2. las normas (en el sentido de expectativas, tanto formales como informales, tanto antecedentes como prescriptivas, acerca de las conductas esperadas por parte del actor y sus integrantes);

3. la identidad (como elemento cohesionador al interior del actor colectivo e informador para terceros, que permite identificar preferencias no vinculadas a la satisfacción de intereses ni normas);
4. y las orientaciones de interacción (la importancia atribuida por los actores a los resultados, beneficiosos o perjudiciales, que cierto proceso de política pública tiene respecto de sí mismos y de los demás actores que participan del mismo) (Scharpf, 1997).

Figura 7.1

Actores. Síntesis de sus características y componentes



Nota. Elaboración propia en base a Scharpf, 1997.

Resultados de las entrevistas

A partir de las entrevistas realizadas, se pudo identificar que el Foro Nacional de la Agricultura Familiar del año 2006 se presenta como un elemento constante en las referencias de los y las representantes de las organizaciones. Esto es debido a la percepción del mismo como un espacio antecedente vinculado al Consejo. La única referencia an-

terior en el tiempo recayó sobre la creación de la REAF y su vinculación con la creación de consejos (similares al objeto de este artículo) en cada país integrante del MERCOSUR. Además de la mención de la realización del Foro también se recuperó la elaboración del Documento Base Mendoza 2006 como uno de sus principales resultados.

Por otra parte, se vinculó a la experiencia del Consejo Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena con la celebración del “Primer Foro por un Programa Agrario, Soberano y Popular” (Foro de Ferro) del año 2019. En este caso se referenció que en el contexto de los cuatro años que duró el mandato en el Poder Ejecutivo Nacional del Frente Cambiemos (2015-2019), el trabajo necesario para la organización y finalmente la realización de este Foro en el año 2019, se constituyó como la herramienta y el espacio más genuino para “poner sobre la mesa los problemas de los campesinos y las campesinas”.

Preguntados los y las representantes de las organizaciones acerca de los comienzos del Consejo, se señaló que “fue una lucha de las organizaciones, una conquista de las organizaciones”, que “se fue generando por las mismas organizaciones” y que se planteó por una “necesidad de diálogo entre las organizaciones y el gobierno”. También se lo entiende como la búsqueda de “un espacio institucional, como una cuestión histórica, donde puedan [las organizaciones] plantear los reclamos”. En el mismo sentido se señaló que “fue un proceso colectivo que duró un periodo muy largo de tiempo y que después se recogieron banderas de mucho tiempo anterior, hubo un grupo que las condensó”.

Otro eje sobre el que se preguntó fue acerca de los objetivos tenidos en vista por las organizaciones al momento de la creación del Consejo. Aquí se referenciaron nuevamente la REAF, el FONAF y el Foro de Ferro. Se contestó trazando una línea de continuidad de los objetivos sostenidos en esos espacios; y, además, fueron referenciados como fuente de las temáticas que dan contenido a los objetivos y finalidad del Consejo.

Las respuestas también señalaban, entre las finalidades de este espacio, la de “crear, conversar e impulsar políticas públicas que necesitamos para producir en pequeña escala, siempre desde el mismo lugar, de las políticas diferenciadas”. Se reiteró el objetivo de lograr que el Consejo funcione como un “espacio principalmente de articulación entre las organizaciones” y con la finalidad de “encauzar las demandas en políticas concretas”. El contenido de estas demandas fue referido como los temas de discusión de políticas públicas al interior del Consejo: “tierras, organización, comercialización, políticas públicas”, “el acceso a la tierra, el arraigo, el no a los desalojos” y referencias a reclamos históricos como que “el movimiento indígena siempre peleó por la tierra” y que “hoy los desalojos son la nueva pandemia, el desalojo, el desmonte sigue”.

En relación específica con los temas se planteó el objetivo de “articular una agenda legislativa desde el Consejo: ley de protección de cinturones hortícolas, ley de PROCREAR rural, ley de promoción de la agroecología, eso tiene que ser parte y tiene que ver con estas construcciones”. En esta misma línea se piensa como un objetivo el armado de una agenda “de programas y proyectos con los ministerios”. También se referenció, en términos más generales, que “las organizaciones, reclamándole al Estado, podemos generar esas articulaciones” desde el Consejo, sosteniéndolo como una de sus finalidades. Esta orientación hacia la articulación con los organismos del gobierno, también se amplía al considerar que el Consejo además “tiene que servir para la coordinación sobre todo en los territorios”.

Un elemento preponderante en las respuestas sobre objetivos del Consejo fue la sanción de ley 27.118, en el año 2014, de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”, referenciada como “ley de agricultura familiar, campesina e indígena” y “ley de agricultura familiar”. Afirmaron que “todo lo que venimos trabajando desde el año 2006 [en referencia al FONAF] hasta ahora, quedó plasmado en la ley

27.118”. Se la considera como el resultado de sus capacidades puestas en juego: “la hicimos nosotros, las propias organizaciones”.

La continuidad de la ley de agricultura familiar, campesina e indígena en los espacios de diálogo de las organizaciones puede rastrear-se hasta la REAF: “en la REAF anteriormente mencionada, llegamos a realizar el proyecto completo de lo que posteriormente se denominó ley 27.118”. Se señaló también el objetivo logrado por el Consejo, con la sanción de esta norma, de conseguir “el reconocimiento del sujeto en sí” en referencia a los pueblos indígenas, teniendo en miras la recepción de los mismos por parte de la Constitución Nacional. Finalmente, sobre la ley se mencionó como otro objetivo del Consejo el conseguir la sanción de su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Análisis de los resultados

En primer lugar, debemos recordar la definición propuesta para política pública y adecuarla a nuestro caso de investigación. Considerando a las políticas públicas como las decisiones de intervención pública sobre una realidad, que nacen de un determinado contexto social y se receptan en la esfera estatal, podemos precisar los siguientes elementos:

1. La decisión de intervención pública: tomando el caso del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, la referencia para esta decisión de política pública es la sanción de la Resolución 571/2014 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que lo crea. Además, es pertinente considerar la sanción de la ley 27.118 de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena en el año 2014, que referencia la creación del Consejo y le otorga funciones en el marco de su articulado.
2. El contexto social: aquí deben referenciarse las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena que trabajaron para la creación institucional del Consejo y que lo integraron.

3. La esfera estatal: en atención al caso de investigación y los marcos institucionales en los que se desarrolla, la esfera estatal está conformada por el Poder Ejecutivo Nacional, especialmente el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Poder Legislativo Nacional.

En el espacio contiguo existente entre el contexto social y la esfera estatal, podemos situar la perspectiva del análisis de redes de políticas públicas. La misma nos permite postular y precisar que existe un sector de actividad pública, que podemos llamar, en este caso, “políticas agrarias para la agricultura familiar, campesina e indígena”, que está conformado por actores privados, actores públicos y un marco institucional. Para el caso de estudio los actores privados se identifican con las organizaciones que conforman el contexto social, mientras que los actores públicos se corresponden con el Poder Ejecutivo Nacional, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Poder Legislativo Nacional. Por su parte, el marco institucional es el conjunto de normas positivas y materiales que se refieren a sus relaciones: para el caso la Resolución 571/2014 y la ley 27.118.

La perspectiva del análisis de redes de políticas públicas sostiene que son las relaciones entre los actores, condicionadas por la interacción entre ellos y el marco institucional, las que explican los resultados de las políticas públicas. Para explicar estas relaciones se caracteriza a los actores a partir de sus capacidades y orientaciones en la red de políticas públicas. Al interpretar las respuestas aportadas por los y las representantes de las organizaciones del Consejo, que se identifican como actores agregados de tipo colectivos, podemos caracterizar sus orientaciones cognitivas acerca de la trayectoria histórica del espacio.

En primer lugar, debemos señalar la vinculación que se evidenció entre los espacios de la REAF en 2004, el FONAF en 2006 y el Foro de Ferro de 2019 con el Consejo. No se entiende este espacio, creado por la resolución de 2014, en forma aislada o como un hecho fundacional; sino que se incorpora en una trayectoria histórica que tiene sus

antecedentes y sus continuidades en el tiempo. Este entendimiento concatenado de la celebración de estos espacios no solo contextualiza temporalmente al Consejo, sino que aporta información, como se verá, sobre la orientación de las organizaciones acerca de su finalidad y objetivos.

Precisamente el entendimiento de los objetivos y finalidades del Consejo es otro elemento que integra la orientación de las organizaciones, más precisamente, como parte de sus preferencias. Estas preferencias se encuentran atravesadas por tres elementos:

1. Un elemento simbólico: reflejado en la percepción de las organizaciones de que el Consejo es, en sí mismo, más allá de sus resultados, la satisfacción de un reclamo histórico, y la conquista de un espacio para dar relevancia a los reclamos de la agricultura familiar, campesina e indígena. Aquí puede incluirse el valor simbólico, explicitado en las entrevistas, del reconocimiento de los pueblos indígenas como actor político.
2. Un elemento de articulación: el Consejo tiene por finalidad preponderante, según entienden las organizaciones, servir como un espacio de articulación y diálogo. Esta articulación se plantea tanto para las organizaciones entre sí, como para las organizaciones y el gobierno (en sentido amplio), las organizaciones y el Poder Ejecutivo Nacional (referenciado específicamente en los ministerios) y el Poder Legislativo Nacional (por referencias explícitas), y para las organizaciones con el territorio (como fuente de las demandas que se canalizan en el Consejo).
3. Un elemento vinculado con la expectativa de la articulación: aquí aparece la referencia explícita al objetivo del Consejo de servir para el diseño e impulso de políticas públicas. Se evidencia que encauzar demandas de la agricultura familiar, campesina e indígena y convertirlas en políticas concretas es una expectativa concreta de la finalidad del Consejo. El contenido de esas políticas también se integra en este elemento: el acceso a

la tierra, la defensa del territorio (ley de protección de cinturones hortícolas), el arraigo (PROCREAR rural), la alerta ante los desalojos, ante los desmontes, la comercialización, la promoción de la agroecología y la organización del sector.

Una mención particular merece la ley de agricultura familiar, campesina e indígena 27.118. La misma puede interpretarse, a la luz de las orientaciones y preferencias de las organizaciones, como un elemento simbólico (fruto del esfuerzo de las organizaciones, que otorga un nuevo marco de legitimidad a las demandas del sector), como un elemento de articulación (al receptar la creación del Consejo y establecer los lineamientos de las políticas públicas y los organismos públicos que deberían intervenir en su formulación e implementación) y como contenido de las expectativas de esa articulación (por ser un recorrido de las políticas públicas reclamadas por las organizaciones, y dar cuenta de los objetivos esperados de la aplicación de las mismas). Esta explicitación de políticas públicas funciona también como una norma (en el sentido de elemento integrante de las preferencias de los actores) que informa a toda la red de políticas públicas de las expectativas de una parte de sus integrantes; además de ser un canalizador de una nueva necesidad de articulación: conseguir que el Poder Ejecutivo Nacional sancione la norma que la reglamente.

Por otro lado, la ley 27.118 funciona como un hilo conductor que remite a la contextualización histórica del Consejo: su diseño e implementación ha atravesado todos los espacios antecedentes al mismo. La Resolución 11/04 que crea la REAF establece en sus considerandos “la conveniencia de establecer un foro destinado al fortalecimiento de las políticas volcadas al desarrollo de la agricultura familiar en el ámbito del MERCOSUR”⁶. Por su parte, la Resolución 132/2006, que recepta el funcionamiento del FONAF, establece como uno de sus objetivos en el artículo 4 inciso c “proponer políticas, proyectos,

6 Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos. Recuperado el 2/11/2021 de <http://www.shorturl.at/muEN5>

leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes que tengan impacto en los productos de la agricultura familiar⁷; y en la Resolución 8/2011, que renueva el reconocimiento del mismo espacio se recepta un objetivo similar en su artículo 4 inciso b. Los objetivos explicitados por los marcos institucionales de los espacios antecedentes al Consejo guardan una correlación directa con la sanción de la ley 27.118, que impacta en y fortalece a la agricultura familiar, campesina e indígena.

Reflexiones finales o recomendaciones

Este trabajo planteó la recolección de datos cualitativos a partir en entrevistas semiestructuradas en tres bloques de preguntas: uno dirigido hacia los antecedentes del Consejo, otro hacia su momento de sanción normativa en 2014 y el tercero a los objetivos y finalidades tenidos en miras al momento de su creación. A partir de las respuestas aportadas por los y las representantes de las organizaciones, se logró el objetivo de caracterización del espacio en su trayectoria histórica: las referencias a la REAF y el FONAF como espacios antecedentes lo contextualizan, y la mención al posterior Foro de Ferro del año 2019 señala la dirección futura de esa trayectoria. La caracterización lograda se propone como un resultado exploratorio, que no busca agotar la complejidad del espacio bajo estudio, y que se espera complementar a futuro tanto con las percepciones, capacidades y preferencias de los demás actores privados que lo integran, como de los actores públicos que constituyen la red de política pública.

La identificación de la trayectoria histórica descrita en las respuestas aportó mucha información en relación con los objetivos y finalidades del Consejo. Estos no están aislados ni nacen en 2014, sino que son, en su gran mayoría, continuidades de los objetivos de los espacios de 2004 y 2006. La vinculación con el Foro de Ferro también

7 Infoleg. Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. Recuperado el 2/11/2021 de <http://www.shorturl.at/fjyFH>

aporta información sobre las similitudes de los objetivos esperados en ambos espacios. En este sentido, no solo el objetivo de debatir e impulsar políticas públicas se sostiene, sino que se comparten los principales temas a los cuales se refieren dichas políticas públicas.

La caracterización del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena por parte de las organizaciones se realizó a partir de sus orientaciones y preferencias. La señalada inserción del Consejo en su trayectoria histórica forma parte del componente de las orientaciones cognitivas de los actores. Por su parte, para analizar las preferencias, se identificaron tres elementos que caracterizan al Consejo:

1. el elemento simbólico, reflejado en el valor en sí mismo del Consejo por su mera existencia, y la conquista por parte de las organizaciones integradas por pueblos indígenas de su lugar como actores políticos en el espacio;
2. el elemento de articulación, referido a la característica del Consejo de ser un espacio de diálogo y debate. Aquí se identificaron cuatro direcciones para ese debate: una hacia el territorio, otra hacia el gobierno en general, otra hacia los Poderes Ejecutivos y Legislativos Nacionales y una cuarta desde y hacia las organizaciones mismas;
3. y el elemento de expectativas de la articulación, donde se identifican concretamente las expectativas depositadas en el Consejo.

Al interior del análisis de redes de políticas públicas se pueden diferenciar dos posicionamientos. Uno sostiene que el motor teórico proporcionado por este enfoque no pasa de ser una metáfora analítica para estudiar una determinada porción de la realidad. El segundo se posiciona afirmando que las redes de políticas públicas son un fenómeno efectivamente existente, que da cuenta de una forma particular de vinculación entre actores de manera no jerárquica, y de coordinación por fuera del ámbito del mercado (Börzel, s.f).

En este trabajo hemos adoptado el análisis de redes de políticas públicas como un conjunto de herramientas teóricas para abordar la realidad de las organizaciones y el Consejo que integran. Para poder pronunciarnos acerca de la existencia de una coordinación no jerárquica entre los actores privados y los actores públicos, debería continuarse esta investigación avanzando hacia los decisores de políticas públicas que han participado de la red postulada en este trabajo. La recolección de datos no debería estar en ese caso orientada hacia la caracterización del Consejo en sí (como se hizo en este artículo) sino a la caracterización de las relaciones entre los actores públicos (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, Poder Legislativo Nacional, en principio) y las organizaciones integrantes del Consejo.

Consideramos que el análisis de redes de políticas públicas, junto con el institucionalismo centrado en los actores, permite ordenar claramente los elementos de análisis de un proceso de política pública, orientando a quienes realizan la investigación, en la interpretación y la elaboración de los informes en los que se reflejan las competencias de las personas que integran la sociedad civil en su búsqueda de lograr una recepción pública de sus intereses, reclamos y demandas.

Para concluir, comentamos dos emergentes de la investigación como reflexiones finales. El primero es la constatación de la continuidad de los temas abordados y problematizados por los espacios de participación de la agricultura familiar, campesina e indígena desde el año 2004 hasta el año 2019. Especial atención nos merece la continuidad de la cuestión del acceso a la tierra, que apareció en todas las respuestas de las organizaciones como tema relevante, y que incluso ocupa un lugar destacado en la ley 27.118. La ley crea, en su Título III sobre bienes naturales y ambiente, el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar con el objetivo permitir el acceso a la tierra como un bien social. La ausencia de una reglamentación de la ley por parte del Poder Ejecutivo Nacional se utiliza como fundamento para no poner en marcha esta política pública. Mientras tanto, la comparación de

los resultados del Censo Nacional Agropecuario del año 2002 con los del año 2018 son ilustrativos de los resultados de las políticas públicas que efectivamente se ejecutan en el sector agrario: de las 333.533 explotaciones agropecuarias censadas en 2002 (contando las explotaciones con límites definidos y las que no), para el año 2018 solo se registraron 250.881, es decir que desaparecieron 82.652 explotaciones, aproximadamente una de cada cuatro explotaciones existentes a 2002 (Ameghino y Fernández, 2019).

Esta información nos da pie a la última reflexión. Como se anticipara en la introducción, actualmente asistimos a la existencia de dos modelos productivos que coexisten, siendo uno de ellos el dominante en la estructura agraria (Vivanco, 1967). La predominancia de este modelo no solo se ve reflejada en la nueva caracterización de la estructura productiva (menor cantidad de explotaciones agropecuarias, mayor incorporación de tecnología capital intensiva y una lógica eminentemente capitalista de realización de la actividad), sino que también trae aparejada la existencia de actores que manifiestan y defienden sus preferencias en consonancia con el mismo. En razón de las limitaciones físicas de la estructura agraria en relación a los objetivos sostenidos por los actores que intervienen en ella, necesariamente la defensa y sostenimiento de un modelo por parte de las políticas públicas va en desmedro del otro. En este artículo nos referimos al sector de políticas públicas bajo análisis como el de “políticas agrarias para la agricultura familiar, campesina e indígena”. Tal vez sea necesario, con el objetivo de mejorar las explicaciones de los procesos de políticas públicas, ampliar el sector analizado a uno de “políticas agrarias” en general, que nos permita dar cuenta de la existencia de otros actores, tanto privados como públicos, con una mayor vinculación con la denominada “agricultura empresarial”. Las orientaciones y preferencias de estos actores que se incorporarían al análisis nos podrían permitir mejorar la explicación de los resultados del Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena como proceso de política pública y, en términos generales, de los resultados de todas las

demandas y reclamos de las personas que participan de esta actividad productiva y modo de vida.

Referencias

- Albaladejo, C. (2017). Coexistencia en el territorio de diferentes modelos de desarrollo agropecuario: la teoría de los pactos territoriales aplicada al caso argentino. En D. Nieto, P. Palacios, P. Carricart, C. Albaladejo y A. L. d. Carvalho Fiúza (Coords.), *Transformaciones Territoriales y la Actividad Agropecuaria. Tendencias globales y emergentes locales (Actas del Seminario Internacional, La Plata 2016)* (págs. 27-52). La Plata: UNLP.
- Ameghino, E. A., y Fernández, D. (2019). El Censo Nacional Agropecuario 2018: Visión general y aproximación a la región pampeana. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 51, 5-36.
- Balsa, J. (2008). Notas para la caracterización de la agricultura familiar. <http://shorturl.at/dnAO7>
- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. CLACSO.
- Börzel, T. A. (s.f.). ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. *Mimeo*. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>
- Danowski, D., y Vivieiros de Castro, E. (2019). ¿Hay mundo por venir? Ensayo sobre los miedos y los fines. Caja Negra.
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar. (2006). *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*. FAA. DDR.
- García Linera, Á. (2010). *La construcción del Estado*. IEC-CONADU.
- Gislard, M., Allaire, G., y Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la Argentina. *Mundo Agrario*.
- Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé.

- Obschatko, E. S. (1988). Los cambios tecnológicos. En O. Barsky, F. d. Cirio, M. Gutiérrez, H. Huici, E. Jacobs, I. Llovet, . . . M. O. Murmis, *La agricultura pampeana. Transformaciones sociales y productivas* (págs. 117-138). Fondo de Cultura Económica.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Thomas, H. (2012). Tecnologías para la inclusión social en América Latina. De las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas. En H. Thomas, M. Fressoli, y G. G. Santos, *Tecnología, Desarrollo y Democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social* (págs. 25-78). Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.
- Vivanco, A. (1967). *Teoría de derecho agrario* (Vol. I). Ediciones Librería Jurídica.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83.

Lectores críticos

- Gustavo Soto (Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Departamento de Desarrollo Rural).
- Marcelo Pérez Centeno (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA]).

Cuenca Láctea Santa Fe Centro y agenda pública

María Cecilia Ferreira

Introducción

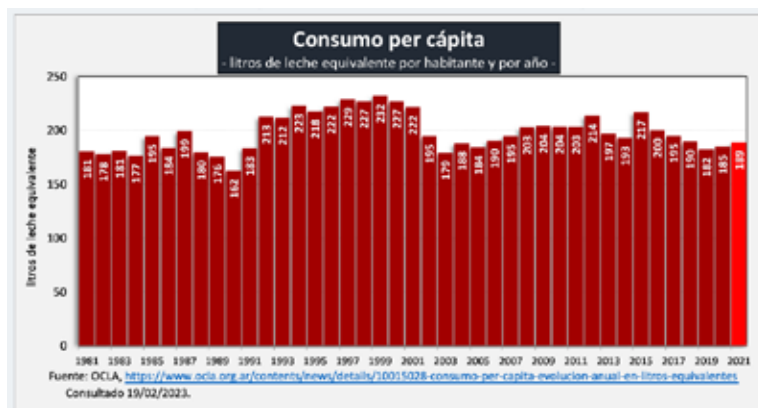
La importancia del sector lácteo en Argentina se explica tanto por la producción como por el consumo. Pese a que, en los últimos años, desde el 2015, el consumo de leche ha disminuido ligeramente, según datos del Observatorio de la Cadena Láctea Argentina (OCLA¹, ver figura 8.1) los 189 litros por habitante en el año 2021 mantienen a Argentina dentro de los países de mayor consumo en el mundo. Datos del año 2018 muestran a Argentina como el segundo país de América Latina en consumo de leche por habitante, ubicándose detrás de Uruguay². Este importante mercado interno está enteramente cubierto por la producción y la transformación de la materia prima realizadas en el país.

1 Observatorio de la Cadena Láctea Argentina.

2 Recuperado el 18 de febrero de 2023 de <https://www.businessfrance.fr/argentine-le-pays-2em-consommateur-de-lait-par-habitant-en-amerique-latine>

Figura 8.1

Consumo de leche en Argentina



Nota. OCLA. Recuperado el 9 de febrero de 2023 de <https://www.ocla.org.ar/contents/news/details/10015028-consumo-per-capita-evolucion-anual-en-litros-equivalentes>

Es importante mencionar que, en los últimos años, se produjo un aumento significativo del porcentaje exportado llegando en el año 2022 al 27,4% del volumen total producido³. Podemos comparar este porcentaje en relación con datos del año 2016, año en el cual las exportaciones eran solo del 17% de la producción, según Petreco-lla (2016). Ello significa que la producción láctea es el objeto de dos posibles fuentes de descontentos: de los consumidores si los precios internos son altos y de los exportadores si el Estado no los ayuda o impone retenciones. Esa doble fuente posible de presión sobre el Estado, el consumo y la exportación, nos condujo a interesarnos sobre la formación de las políticas públicas para este sector y en particular el rol de los productores primarios en la misma.

³ OCLA. Recuperado el 18 de febrero de 2023 de <https://www.ocla.org.ar/contents/news/details/23888865-exportaciones-de-productos-lacteos-datos-definitivos-de-junio-2022-y-provisorios>

En la base del sector, la producción primaria está realizada por un poco más de 10.000 unidades productoras de leche cruda aproximadamente, denominadas “tambos”, de tamaños y características productivas muy heterogéneas, un número en leve descenso como lo muestra la figura 8.24.

Figura 8.2
Evolución del número de tambos en Argentina



Nota. OCLA. Recuperado el 19 de febrero de 2023 de <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=17>

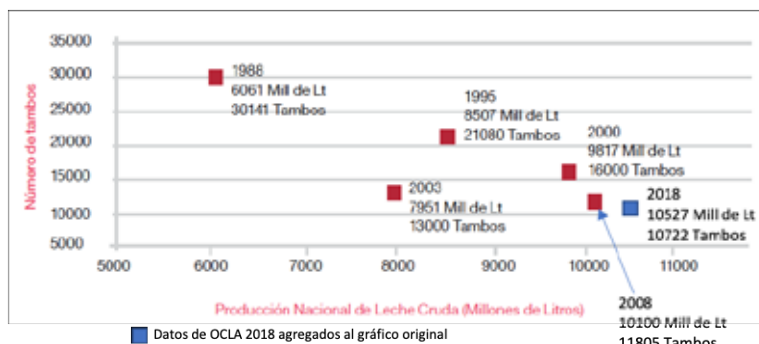
La figura 8.3, muestra que se vive un fuerte proceso de concentración de la producción, manteniendo una tendencia hacia un crecimiento sostenido y regular de la producción total⁴ debido a un aumento del tamaño de los rebaños y de la productividad por vaca. Esa concentración ha sido tal que se perdieron casi los dos tercios de las unidades productivas desde 1988.

4 OCLA. Recuperado el 19 de febrero de 2023 de <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=17>

5 OCLA. Recuperado el 18/02/2023 de <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=12>

Figura 8.3

Concentración de la producción de leche en Argentina



Nota. Fuente: PwC Argentina, 2011, actualizado con datos del OCLA, 2018⁶.

Sin embargo, la concentración no eliminó la diversidad. Según una entrevista exploratoria realizada en noviembre del 2017 a un experto del sector lácteo (tanto de la parte industrial como de la producción primaria) que fue técnico de la empresa Gándara en Chascomús y hoy es asesor privado de AACREA⁷ (Spina, 2017⁸), esta concentración se dio por el aumento del número de tambos “medianamente capitalizados”, que hoy en día llegan, en el caso de la Cuenca Abasto de Buenos Aires (alrededor de Capital Federal) en la cual trabaja este experto, a un tamaño medio de 144 vacas (de ordeño y secas). Castignani *et al.* (2005) estiman, con su muestreo de 472 tambos, que el promedio nacional es de 157 vacas para una superficie total promedio de 271 ha (gran parte en propiedad, que es el modo de tenencia más común para los tambos). Se estima que son escasos los tambos muy grandes (llamados mega-tambos) resultantes de altas inversiones (PwC Argentina, 2011). Sin embargo, Spina (*op. cit.*) sostiene que imponen una referencia destacada en materia de tecnología y

6 Para acceder a más información, consultar: <https://www.ocla.org.ar/contents/news/details/13106101-produccion-de-leche-argentina-2018>

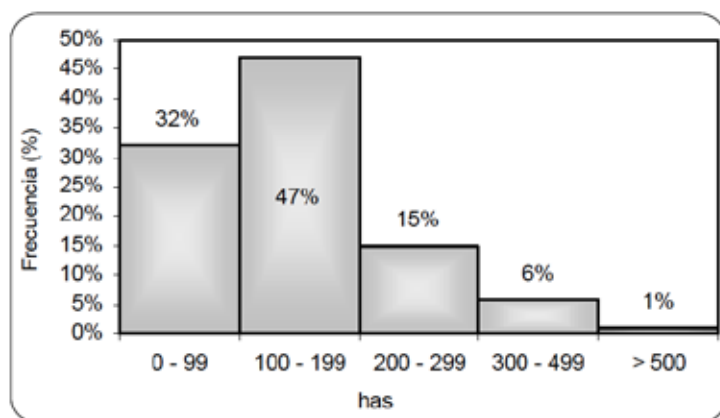
7 Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.

8 Osvaldo Spina, 2017. Comunicación personal. Entrevista exploratoria.

eficiencia que les da una importancia en la producción primaria que va más allá de su número de unidades. Pese a esa tendencia, son numerosas las pequeñas explotaciones, y es de observar que sin muchos elementos factuales se las asocia en forma directa a la informalidad como dice un informe: “sin reglamentaciones sanitarias, sociales e impositivas” (PwC, 2011; p.7). Lo que sí queda claro es que los tambos pequeños y medianos siguen teniendo un gran peso en Argentina como lo muestra la figura 8.4. De hecho, los tambos de menos de 200 ha de superficie total tienen casi el 70% de las vacas mientras que los tambos de más de 500 ha solo tienen el 1% de las vacas.

Figura 8.4

Distribución de las vacas de tambo de Argentina según estrato de superficie de los tambos



Nota. Fuente: Castignani, H. Castignani, Zehnder, Gambuzzi, & Chomicz, (2005).

Asimismo, existen muy pequeños tambos produciendo leche que no pasa por el circuito industrial formal. Esa “leche informal” tiene una importancia que es, por naturaleza, muy difícil de evaluar. Perotti lo evaluó a 748 millones de litros anuales, pero puede ser mucho más importante (2010).

En cuanto al mundo de la industria, durante los años 90, se dio una alta concentración de las empresas. En la actualidad, se producen diariamente en Argentina más de 30 millones de litros de leche, de los cuales más de la mitad están procesados por solo 13 empresas (Figura 8.5). Esas empresas mantienen estrechas relaciones con sus proveedores y existe en forma implícita un código de fidelidad entre los tambos y las empresas.

Figura 8.5

Ranking de las industrias lecheras en Argentina en % de la leche procesada total

RANKING DE INDUSTRIAS LACTEAS DE ARGENTINA				Jul21-Jun22
Ranking	Empresa Láctea	Recepción en litros de leche por día	Participación respecto al total de leche producida	Participación acumulada respecto al total de leche producida
1	Saputo	3.788.192	11,9%	11,9%
2	Mastellone Hnos. SA - La Serenisima*	3.450.000	10,8%	22,8%
3	Williner - Ilolay	1.355.861	4,3%	27,0%
4	Punta del Agua*	1.100.000	3,5%	30,5%
5	Noal SA	990.964	3,1%	33,6%
6	Adecoagro	848.254	2,7%	36,3%
7	Nestlé	800.231	2,5%	38,8%
8	García Hnos. Agroindustrial SRL - Tregar	794.994	2,5%	41,3%
9	Verónica	742.510	2,3%	43,6%
10	Corlasa - Grupo Gloria	673.624	2,1%	45,7%
11	Milkaut - Savencia Argentina*	660.000	2,1%	47,8%
12	SanCor Coops. Udas. Ltda.	533.333	1,7%	49,5%
13	La Sibila	501.518	1,6%	51,1%
14	Manfrey Cooperativa de Tamberos	437.232	1,4%	52,4%
15	Sobrero y Cagnolo SA	427.181	1,3%	53,8%
16	Danone *	360.000	1,1%	54,9%
17	Ramciac - Peiretti y Otros	284.847	0,9%	55,8%
18	La Ramada	276.595	0,9%	56,7%
19	Cremigal	268.404	0,8%	57,5%
20	Lácteos Vacalín - Rodríguez e Hijos SA	260.812	0,8%	58,3%
21	Fabrica de Alimentos Santa Clara	239.920	0,8%	59,1%
22	Cooperativa Arroyo Cabral	225.542	0,7%	59,8%
23	La Lácteo	202.565	0,6%	60,4%
24	Tonutti	185.109	0,6%	61,0%
25	Alimentos Refrigerados SA	156.327	0,5%	61,5%
26	Pampa Cheese SA	140.705	0,4%	62,0%
27	La Varense SRL	106.830	0,3%	62,3%
Total		19.811.552	62,3%	62,3%
Promedio leche producida 2021/22		31.800.058	100,0%	100,0%

(*) Los litros de leche recibidos por estas empresas son estimados por OCLA en base a datos de informantes calificados.

Source: <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=12>. Consultado 19/02/2023.

Nota. Fuente: OCLA. Recuperado el 19/2/2023 de <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=12>

De esta caracterización se desprende que los actores de la producción primaria, los tambos como se los suele denominar en Argentina, están sometidos a fuertes transformaciones que podrían ir en contra de sus posibilidades de participar en la formulación de políticas públicas. Entre las transformaciones y presiones a las que se encuentran sometidos, se pueden mencionar las siguientes: desaparición de unidades productivas; gran diversidad y dispersión de estas en muchas organizaciones; bajo número de operadores desde la industria que los coloca en posición oligopólica; el cambio climático; inestabilidad de los mercados mundiales. En cierta medida la modernización e inversión en tecnología puede ser sentida para algunos productores no solo como una opción, sino también como una presión. E inversión en tecnología.

En cuanto al alcance geográfico de la pregunta de investigación, la misma es nacional, porque es en este nivel que cobra sentido la noción de “Sector”. Sin embargo, haremos un foco sobre los casos de estudio de una cuenca lechera, por ser la más importante del país. Elegimos la cuenca lechera del Centro de Santa Fe por su importancia en el volumen de la producción del Sector lácteo a nivel nacional. Con este estudio, nuestro objetivo es evidenciar las formas de participación política o asociativa de los actores de la producción primaria a partir de un trabajo de terreno en el corazón de una de las regiones más “tamberas” del país.

Los tambos en Argentina se concentran principalmente en cuatro provincias: Santa Fe con 3720 tambos, Córdoba con 3449, Buenos Aires 2430 y Entre Ríos con 627 tambos (PwC Argentina, 2011), sumando así el 90% de la producción de leche del país. La figura 8.6 muestra las principales cuencas lecheras del país. La zona 4 en esta figura que es la del Centro de Santa Fe es la más importante del país en términos de cantidad, totalizando el 90% de la producción total de la provincia (Castignani *et al.*, 2008).

Figura 8.6

Localización de las principales cuencas lecheras en Argentina



Nota. Fuente: Perotti, 2010, p. 4.

Antecedentes: la construcción social de la agenda pública en un período de emergencia de los “sujetos sociales”

El tema de la participación de los productores lácteos, en la formación de la agenda pública del sector, se inscribe en forma más general en el tema de las relaciones de la producción primaria del sector lácteo con la industria y el Estado, el cual ha sido muy estudiado.

Tratándose del mencionado sector, un autor de referencia en casi todos los trabajos analizados sobre el tema en cuestión es Graciela Gutman, en particular porque propone una visión histórica de la construcción de estas relaciones. Según esta autora (Gutman, 1999), en la historia del sector lácteo, cada década tiene una impronta muy marcada que influye sobre la problemática de la etapa que le continúa. Observamos que, esa estructuración conceptual de la historia del sector (en cuatro grandes etapas), es utilizada como referencia por otros

analistas del sector (Alasino y Arana, 2014; Nogueira, 2009a). Cada etapa representa una lógica diferente de organización de los actores y en particular de los actores de la producción primaria. Tan fuerte es esta periodización que las problematizaciones efectuadas por los autores son específicas para cada uno de los períodos. Esta periodización nos permitió encontrar la bibliografía pertinente para el tema y organizarla.

La década de los '70 estuvo marcada por un fuerte proceso de modernización productiva impulsada por grandes empresas lácteas a través de sus servicios de extensión. En esa época los servicios de las empresas y de las cooperativas fueron claves en la inserción social y técnico-económica de los tambos en el sector. Así surgió un estrato de “productores eficientes y tecnificados”, de mayor escala y con relaciones estrechas con la industria. Estos grandes tambos ya producían en los años '70 el 30% de la leche. Gutman (1999) subraya la importancia de ellos en la organización del Sector lácteo a partir del año 1980.

Durante la década del 90, se produjo un profundo proceso de desregulación, bien descripto y analizado por Graciela Gutman (*Ibíd.*). La organización anterior fue eliminada y paralelamente la industria de la leche ha vivido en la misma década un intenso proceso de concentración de los actores agroindustriales, en particular de las cooperativas, así como lo señalan algunos autores (Nogueira, 2011). Según María Elena Nogueira (2009b), el Grupo SanCor es representativo de esta evolución que lo distanció de los intereses de los productores de base, los tamberos.

Otra dimensión importante que surge en los años 90 y que fue sugerida en una entrevista exploratoria que realizamos a un profesional del INTA⁹, especialista del sector y que ha ocupado cargos de jerarquía en el mismo, es la presión que ejercen las exportaciones sobre el funcionamiento del sector lácteo. Este tema está explícitamente

9 Gustavo Conosciutto, 2016. Comunicación personal. Entrevista exploratoria en INTA Buenos Aires.

mencionado por algunos autores que trabajan la cuestión de la organización del sector (Vértiz, 2017 a&b) y el tema aparece subyacente en toda la literatura (Alasino y Arana, 2014; Gutman, 1999; Gutman *et al.* 2003; Nogueira, 2011). Se trata del efecto de las exportaciones (de las cuales el 50% se exportan como *commodity* en forma de leche en polvo) sobre el funcionamiento del mundo lácteo, las relaciones entre los productores y la industria en particular, y las negociaciones intersectoriales. En efecto, Nogueira (2011) señala que en los años 80 el complejo lácteo estuvo orientado básicamente hacia el mercado interno, siendo la trama exportadora de desarrollo más reciente a partir de los años 90. En la misma dirección, otros autores (Bisang *et al.*, 2008) calificaron como “internista” al mercado del sector lácteo de los años 80. Con esta palabra tuvieron la intención de remarcar que lo esencial era el mercado interno, ya que las exportaciones tenían un comportamiento anticíclico en relación con la demanda local, lo que generó el concepto de “excedente exportable” (Gutman *et al.*, 2003, p. 81). Esta situación fue cambiando a finales de la década del 90 con la apertura comercial y la desregulación, llegando así a que progresivamente las exportaciones pasen a representar más del cuarto de la producción total, hasta la actualidad. Semejante importancia significa una salida que, si no está realizada por el sector hipermodernizado y empresarizado que lo vende, interfiere en forma directa sobre las negociaciones de los precios del mercado interno, según los trabajos de los especialistas de las exportaciones lácteas (Guiguet *et al.*, 2013).

El siguiente período, del año 2000 en adelante, está marcado por una baja en la producción y la crisis en los precios al productor. Mario Lattuada elaboró una hipótesis de “concentración/dispersión dialéctica”, o sea, de una tendencia a la dispersión de los intereses agrarios y, en el sentido opuesto, otra igualmente vigente, de concentración o corporatización fortaleciendo la representación unitaria o de pocos interlocutores (la industria láctea en particular y los grandes tamberos) (Lattuada, 2006). Este desequilibrio en la representación ha sido interpretado por este autor y por María Elena Nogueira (2009a)

como una dificultad para la elaboración de políticas públicas idóneas para el sector ya que introduce un sesgo en los modos de concertación. Los trabajos de los mencionados autores nos permiten identificar que un eje central de la problemática de la reorganización de la producción primaria del sector lácteo, luego de la desorganización de los años 1990, es la débil participación de los productores tamberos en la formación de la agenda pública.

Lo novedoso, también de este período, es la creación de numerosas organizaciones como APL, APLECOR, APLESAFE¹⁰, etc., destinadas a representarlos (Nogueira, 2010). Estas organizaciones son además de una naturaleza distinta a la de las organizaciones gremiales de los años 60. En primer lugar, porque son específicas del sector lácteo, o sea que no representan al agro en su conjunto, incluso cada una de ellas está basada en participaciones inscriptas en una cuenca láctea, sin pretensión de representar la misma y, por otra parte, los analistas las consideran “débilmente institucionalizadas” y próximas de las características de los llamados nuevos movimientos sociales (García Delgado, 1994).

En efecto, los sociólogos mostraron el debilitamiento de las formas tradicionales de representación (Rosanvallon, 2007) que caracteriza el conjunto de las sociedades occidentales, correspondiendo con el surgimiento de un sujeto social que basa sus acciones y su participación sobre una lógica y una interpretación personal. Esta forma de participación llamada “acción colectiva” por algunos autores (Melucci y Avritzer, 2000; Peruzzotti, 2001), es la convergencia de acciones de individuos guiados no más por intereses de clases, sino por representaciones personales tal como lo teoriza la sociología del

10 Asociación de Productores Lecheros de la provincia de Córdoba (APLECOR). Asociación de Productores Lecheros de Santa Fe (APLESAFE). Asociación de Productores Lecheros del Norte de Buenos Aires (ALPLENOBA). Asociación de Productores del Sudoeste de Buenos Aires y La Pampa (APLESOBEP), etc. Estas asociaciones confluyeron en otra de alcance nacional, denominada Asociación de Productores Lecheros (APL).

sujeto (Dubet y Wieworka, 1995 y mucho antes que ellos Norbert Elias, 1990).

Las perspectivas científicas a propósito de las relaciones entre los productores tamberos y las industrias están bien descritas por Craviotti *et al.* (2020; 147). Estas perspectivas oponen trabajos que consideran a los productores como empresarios, a trabajos que desvelan su subsunción al capital, transfiriendo valor de la producción primaria a la industria.

En este trabajo, agregamos una tercera perspectiva a la de “empresarios” o “subsunción al capital”, como forma de contribuir a la superación de esta dicotomía que estiman necesaria (Craviotti *et al.*, 2020). Estos últimos autores, en el trabajo mencionado, exploran muchas otras dimensiones que las económicas o que las de dominación, rescatando la importancia para entender la complejidad de las relaciones agroindustriales de los comportamientos, las relaciones interpersonales y en particular las de parentesco, amistad o de pertenencia a diversas redes sociales, incluso de vinculación con el Estado y sus agentes. En este escrito nos proponemos profundizar en esta dirección teórica viendo a los productores como sujetos sociales, o sea como individuos que definen sus objetivos y comportamiento no solo por su pertenencia a una clase o un tipo social particular, o por sus intereses económico, sino por sus inserciones e identidades sociales singulares vistas como construcciones propias (Dubet, F. & Wieworka, M., 1995; Elias, 1990).

Es así como, si bien no debemos perder de vista la influencia de las etapas anteriores al año 2000¹¹, formularemos nuestra pregunta de investigación en función del período posterior al 2000. Es a partir del año 2000 que se refuerzan las nuevas formas de participación en el sector lácteo, con el surgimiento de nuevas asociaciones locales y ac-

11 Esta etapa estuvo marcada por la importancia de la extensión, capacitación en la elección de nuevas tecnologías y la emergencia de nuevas formas de trabajo y organización de este, que resultó por ejemplo en “empresarización” de las cooperativas, el rol sociopolítico fuerte de los grandes productores, así como la influencia de los actores vinculados al sector exportador.

ciones autoconvocadas, que nos parece una señal de la emergencia de la figura del “sujeto” dentro de los productores primarios. Por esa razón, vamos a dar un rol de primer plano a las palabras y las interpretaciones de cada uno de los que participan en la producción primaria o que están en contacto directo con ella (estudiosos de los tambos, gremialistas, técnico CREA¹², agentes de la industria en relación con los tamberos, etc.), porque las razones del sujeto se enraízan en una historia, un posicionamiento y una identidad propia del individuo (Dubet, F. & Wieworka, M., 1995).

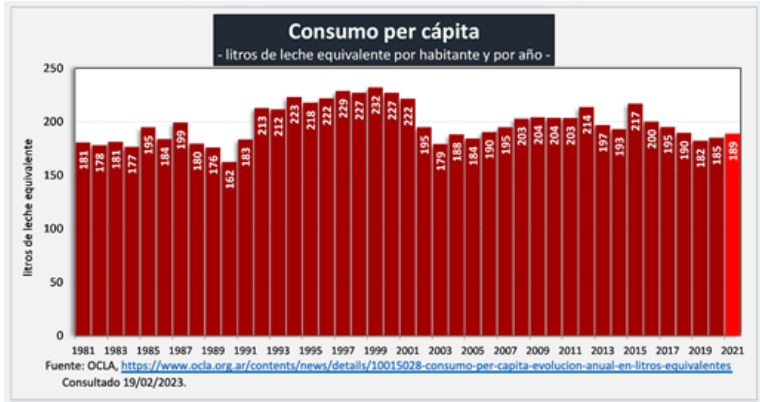
Metodología empleada

Se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas a diferentes actores de sector lechero de la Cuenca Sur de Santa Fe, en el segundo semestre de 2019 (ver cuadro N°1). Las entrevistas consistieron en solicitarles un relato sobre sus trayectorias en la actividad y luego su visión de la organización del sector y de la participación en él. En la parte descriptiva de la trayectoria, si bien se dejaba total libertad a los actores para armar su propio relato, se sugirió comenzar, al menos desde el momento en que el actor entró en la actividad, en particular si es un productor, y que describieran cuáles fueron los momentos claves en toda su trayectoria, siempre buscando obtener una descripción de su actividad, de la participación y del contexto social, productivo y organizativo.

12 Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.

Cuadro 8.1

Entrevistas realizadas en 2019



El Cuadro 8.1 presenta las entrevistas realizadas. La selección de los entrevistados buscó la mayor diversidad de puntos de vista, sin pretender alcanzar ningún tipo de representatividad. El principio ha sido más bien el de “saturación” (Sautu, 2005), o sea, de seguir buscando más interlocutores hasta lograr un panorama completo de la situación de estudio y que cada nueva entrevista no agregue más información fundamental.

El procesamiento consistió en desgrabar en su integralidad cada entrevista de una duración de entre dos a tres horas cada una y aplicar un análisis de contenido evidenciando los grandes temas que estructuran el discurso, así como las relaciones entre “temas” que hizo el interlocutor, inspirándose del análisis estructural del discurso (De-mazière & Dubar, 1997).

En ausencia de política pública reina el “orden del precio”

La dominación de la industria en el mercado interno

A la pregunta sobre qué políticas existen para el sector y sobre las políticas que a su criterio deberían existir, prácticamente todos nuestros interlocutores mencionaron la necesidad de líneas de crédito “blandas”. El crédito nos ha sido indicado como un tema central, dado que los tambos requieren inversiones importantes por animal y por hectárea, y porque las inclemencias climáticas, en particular las inundaciones en Santa Fe, hacen surgir por momentos altas necesidades de liquidez. En momentos de inundación, la entrevistada N°1 nos mencionó que la Provincia otorgó un subsidio de 2000 pesos por vaca, pero dice que no lo recibió para uno de sus tres tambos y que para los otros dos “los recibió mal y tarde, o sea no sirvió para afrontar las necesidades en su momento para comprar comida”. Lo que finalmente ha sido clave en este momento crítico, es que “las empresas, ante la necesidad de leche, salieron a pagar más...”. Entonces los productores requieren financiamiento para invertir o poder pasar momentos de crisis, y como los créditos no están disponibles (al menos con condiciones que les parezcan aceptables) y tampoco los subsidios, la única posibilidad que les queda es autofinanciarse. Esa situación le da un rol central a la cuestión del precio de la leche, o más globalmente del cobro si incluimos el plazo de entrega efectiva del dinero por parte del comprador. Tal es así que el entrevistado N°8 expresó claramente que un recurso tan esperable de las políticas públicas como es el crédito pasa finalmente a depender totalmente del precio: “En la medida que el negocio es bueno, los créditos aparecen [o sea que los bancos salen a ofrecer]”.

Los productores describen esta cuestión del precio y del cobro como algo que les pesa. La Entrevistada N°1, por ejemplo, se pregunta cómo hacer para “librarnos de toda esa coyuntura de eso de cuánto me pague y todo eso, más centavos y demás...”. La percepción del

precio y de su evolución ocupa un lugar determinante en las decisiones: “El productor lechero define la orientación y la producción que hace en base a lo que le van ofreciendo [el mercado]” (entrevistado N°8, productor y responsables de CRA¹³). En esta “temática del precio”, hay que incluir el “plazo” ya que en general el productor cobra de la industria 40 días después de entregar. No es solo una cuestión de demora en el pago, sino también de incertidumbre en el cobro al menos cuando se entrega a algunos operadores como SanCor¹⁴ que pueden tener dificultad de pago y terminan pagando más tarde aún, o no pagando nunca: “más de una vez [dijo la Entrevistada N°1] se presentaba el cheque al cobro y resulta que no tenía fondos...”, y la Entrevistada N°3 nos dijo: “SanCor no nos pagaba la producción, teníamos una deuda de tres meses y habíamos salido de dos inundaciones”.

En esa ausencia de políticas públicas reina el orden del mercado, que los interlocutores designan con la palabra clave “precio” en casi todas las entrevistas. Como dicen Craviotti *et al.*, es significativo que “En el lenguaje imperante en la actividad, el productor no vende su leche, sino que la ‘entrega’ a una usina” (2020; 150).

Ese “orden del precio” como proponemos llamarlo en este trabajo y que rige la entrega, está dominado por los industriales: “los industriales hacen el precio que le van a pagar a los productores” (entrevistada N°1); “[el sector lácteo argentino] está librado a los actores comerciales” (entrevistado N°8, productor y representante gremial). Esa dominación está reforzada por la ausencia generalizada de contratos escritos entre productores e industriales y por la renegociación mes a mes del precio: “Algunos [productores] se ofrecieron solos [entregaron directamente a la empresa Saputo¹⁵], pero todos los meses tenían que pedir el precio. Entonces cada mes la pregunta que le ha-

13 Confederaciones Rurales Argentinas.

14 Es una cooperativa de segundo grado, formada por muchas más pequeñas, con sede en la «cuenca lechera central» argentina en la frontera entre las provincias de Santa Fe y Córdoba.

15 Compañía canadiense de productos lácteos que tiene su sede principal en Montreal, Quebec, Canadá, fundada como una tienda de quesos en 1956.

cían a la empresa era: ‘cuánto me pagas?’” (Veterinario entrevistado N°9). El representante de CRA (entrevistado N°8) estima que es ilegal esa ausencia de un contrato escrito porque según el Código Civil Argentino no se trata de una acción de compra-venta realizada en el acto, el plazo de pago hace que se trate de una relación de suministro que el Código Civil regula de otra manera, la que permitiría al productor no tener tantas incertidumbres en cuanto al “precio”: “te doy la leche para que la elabores pero ahí [en el contrato que debería existir pero no existe] figura cómo me vas a pagar, cuándo y en qué condiciones... figura un precio que va a ser un precio de referencia”.

En este contexto, nos confirma el especialista del sector de la UNL¹⁶ (entrevistado N°12), los industriales más grandes que son del orden de 18) marcan unilateralmente a nivel nacional), según él, las orientaciones en el precio, y entonces son decisivos en el momento de tomar las grandes decisiones productivas del sector formal de la leche. Nos hizo observar que, en el momento fuerte de SanCor, al menos una cooperativa figuraba en este círculo de los grandes e incluso, según el mismo interlocutor, era en sí misma formadora de precio. Eso no existe más desde que, en estos últimos 10 años, SanCor se desarticuló. El mismo especialista subraya la poca transparencia de la información en este mundo de industriales, al menos para los productores, que impide a estos últimos conocer los determinantes de las decisiones que conducen a la definición del precio. Desde los actores que controlan el consumo, la gran distribución está en una posición fuerte ya que vende el 30% de los lácteos totales del país según nuestro interlocutor de CRA. Pero, según este último, no es suficiente para controlar la cadena y ni siquiera para figurar en los círculos de definición de los precios por la importancia que tienen los numerosos comercios de barrio que no solo comercializan la mayor parte de los lácteos, sino que además lo hacen a menudo sin emitir factura, y comercializan una porción sustancial de la “leche informal”.

16 Universidad Nacional del Litoral.

Es así como nuestro interlocutor de CRA, en sus análisis, le da mucha importancia al control que tienen los industriales argentinos sobre el mercado interno ya que les permite conseguir un precio muy alto para sus productos. Nos dijo: “[...] cada litro de leche se paga mucho más [al industrial, no al productor] que en el exterior porque el consumidor argentino paga más por ejemplo un kilo de queso Brie¹⁷ acá que lo que sale en Francia. Se sigue consumiendo mucho porque tenemos mucho hábito todavía. Cada vez menos leche fluida pero sí mucho queso”. Con mayor claridad aún nos alerta: “La dirigencia industrial no ha entendido que importar lácteos es muy buen negocio para un supermercadista. Aun no se hace [porque no hay un gobierno liberal]”. La consecuencia, según el mismo interlocutor, es que los industriales no están incentivados a modernizar sus instalaciones y racionalizar el trabajo en las fábricas. Nos dijo: “puedo ser muy bueno produciendo leche con costos muy bajos, pero si la industria es obsoleta entonces el costo [final del producto elaborado] es muy alto. Australia, Nueva Zelanda, grandes exportadores mundiales, elaboran leche en polvo a 350 dólares la tonelada. Argentina lo hace por 600 a 800 dólares la tonelada, con tecnología obsoleta. Tenemos fabriquitas porque privilegiamos el mercado interno”. También evalúa que la industria láctea argentina emplea 12 veces más mano de obra por tonelada de producto elaborado que los países que nos citó, según él, por la baja concentración de las plantas, aún de tamaños modestos si se las compara a nivel internacional y por la influencia del sindicato de los operadores de las fábricas ATILRA¹⁸.

Estaríamos entonces frente una paradoja: desde finales de los años 90, Argentina se habría transformado en un país “exportador estructural” de leche, según interlocutores como los entrevistados N° 8, 10, 12 y 13, o sea que no solo exporta los excedentes del mercado interno, sino que exporta con regularidad, como lo hemos mencio-

17 Queso de pasta blanda elaborado en la región francesa de la Brie la cual da su nombre.

18 Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina.

nado anteriormente en base a los datos de OCLA. Estos últimos años se exportaron anualmente un cuarto de la producción total, que es más de 10.000 millones de litros anuales. La consecuencia es que esa leche debe ser exportada si o si, porque de ser colocada en el mercado interno desplazaría los precios. Un actor muy vinculado a los industriales como lo es el entrevistado N° 10 nos comenta que el precio de la leche en el mercado internacional sigue casi exactamente las variaciones del precio del petróleo. Por otra parte, sostiene que es importante el precio de los alimentos balanceados: “con un litro de leche compras 2 kg de maíz y está bien, si compras 2,5 está mucho mejor, pero, si solo conseguís 1,5 kg, la cosa está mal porque si no la podés suplementar la producción cae”. En este sentido podemos observar que el sector lácteo obtiene casi un subsidio con la política de las retenciones a las exportaciones de granos ya que esa política permite conseguir alimentos balanceados más baratos en el país. Pero, pese a este estatuto de exportador y esas ventajas a nivel internacional, un interlocutor como el entrevistado N° 8 estima que los industriales limitan las tecnologías de transformación y la eficiencia del gerenciamento a un mercado interno que controlan los industriales y que les da precios muy altos a sus productos. Si desarrollamos esa visión entonces, que no pudimos corroborar con la literatura, podemos detectar una representación en la cual existiría una política pública en Argentina: la que consiste en proteger este mercado interno para un sector industrial que no compartiría ese beneficio finalmente con nadie, y menos con los productores...

O sea que, en forma indirecta, como es el caso de las retenciones o de los derechos de importación de alimentos, vemos que existen políticas públicas, aunque no hayan sido pensadas específicamente para el sector lácteo. Podemos hablar de políticas que influyen sobre el sector y no de políticas para el sector lácteo. El entrevistado N° 8, sin embargo, evalúa que los impuestos que pesan sobre los productos lácteos alcanzan el 43% de la renta total de la cadena y estima que es un factor que afecta la competitividad a nivel internacional.

Cuando las industrias salen a buscar leche... rompen el “orden” que ellas mismas impusieron

El entrevistado N° 8 (responsables de CRA y productor lechero) afirma que se produjeron cambios muy profundos en el sector lácteo desde los años 90: “Es otro mundo. Todo cambió. Pero la relación entre la producción y la industria sigue siendo la misma que hace 50 años atrás”. En cierta forma el mismo interlocutor se contradice porque afirma que desde hace una década el productor se diversificó y depende menos de la leche (al menos el productor mediano o grande), que es más ágil para los negocios y también que está perdiendo la fidelidad que tenía a una industria. Esa fidelidad ha sido fuerte en la época en que las empresas privadas rivalizaban con las cooperativas, en relación con los servicios de técnicos y de extensión que ofrecían a los productores, a través de los cuales transferían importantes paquetes tecnológicos. Vértiz (2017a, pp.157-160) describe esos servicios y nos hace entender la relación de exclusividad que construían de hecho con los productores. El entrevistado N° 8 nos dijo: “Antes nosotros decíamos: ‘tiene la camiseta puesta’, debajo de la piel la tenía, se podía morir con la marca. Ahora eso se terminó. Entonces no se justifica darle todo un servicio [el de extensión] porque resulta que después si no le gusta el precio se va por otro lado”. Entendemos que esa “fidelidad” si bien se quiebra, hoy en día sigue existiendo en cierta medida y es por esa razón de que hay una cierta continuidad en la relación entre el productor y la industria. Craviotti *et al.* (2020; 157) citan un estudio de la Secretaría de Agricultura del año 2016 en el que se expresa que, sobre 7.800 tambos registrados como proveedores de la industria, solo 529 (un 7%) cambiaron de comprador para su leche en los últimos dos años.

El entrevistado N° 2, que ha trabajado para la industria antes de instalar a sus hijos en una explotación tambrera, ha sido muy explícito al respecto de esta fidelidad del productor. Nos dijo: “... son tal vez

dos o tres generaciones que le vienen entregando leche a Milkault¹⁹ [para tomar un ejemplo de una empresa para la cual él trabajó]. Es increíble, pero tiene un peso terrible a la hora de tomar una decisión, de cambiarse de industria. [...] Aunque estén cobrando mucho menos, hay gente a la que los hemos ido a ver para comprarles la leche [para que se la entreguen a la empresa en la cual trabaja actualmente] y que nos dijo: ‘...Lo que pasa es que yo voy a Milkault y compro los quesos, los dulces... y ustedes no tienen eso’. [...] Pero es terrible eso, hay gente en Verónica [...] que han estado sin cobrar y no se iban porque el abuelo entregaba. Es patológico del lado económico-financiero porque... Es lo mismo con SanCor que ha dejado de pagar a muchos productores y sin embargo ellos son SanCoristas a muerte [...] siguen fiel a una idea, es una idea más que otra cosa porque del lado de la industria vos lo mirás y es puro negocio, los números son fríos: si te cierra, te cierra, y si no te cierra no te cierra”. Esta cultura de la fidelidad, no correspondida del lado de la industria, está reforzada por acuerdos tácitos entre industriales. Vértiz (2017b) explica bien la cartelización, indicando que es un pacto implícito que consiste en que una industria no va a buscar leche a los tambos que entregan a la competencia. Es más, explica el “*clearing*”, que hace que una industria que necesita leche prefiera comprar a otra industria un excedente que obtenerlo directamente de tambos. El entrevistado N° 8 nos dijo: “Ellos [los industriales] se ponen de acuerdo en decir: ‘bueno, yo a vos no te saco tambos’. Y por más que [el productor] vaya y le ofrezca, esa fábrica no lo toma”. Esos acuerdos tácitos entre industriales, más la informalidad de la compraventa, hace que sea muy arriesgado para un tambo cambiar de comprador. El hecho de que los contratos entre industriales y productores sean individuales y orales habilita según Vértiz (2017b) una gran asimetría. Se termina respetando (de un lado) e imponiendo (del otro lado) una “fidelidad” que es un ele-

19 Empresa láctea argentina, fundada en 1925 en Frank, provincia de Santa Fe. Desde el año 2011 es controlada por la compañía francesa Savencia.

mento clave en la formación del precio, o sea en lo que llamamos “el orden del precio”.

Sin embargo, este orden del precio, y en particular esta estabilidad en la relación, tienen sus momentos en los cuales son transgredidos: “¡cuando hay faltante!”, según la expresión de entrevistado N° 10. Nos explicó este actor que esa situación de “faltante” es estructural. “Después de que florece la cebadilla en Argentina, 10 días después está el pico [de producción] y luego empieza a bajar, es una cuestión estacional. Empieza a bajar, y baja un 10% respecto a lo que estamos hoy [septiembre], la industria se desespera, no tiene leche los gastos de estructura se lo comen y salen a comprar leche cara” (entrevistado N° 10). Este faltante, que conduce según este interlocutor a una baja de la producción en verano del orden de 10 a 15% en relación con el pico de la primavera, se ve agudizado por la importante capacidad ociosa de la industria (casi el 50%) y la ausencia de flexibilidad en cuanto al personal empleado, representado por un sindicato fuerte. Como no hay marco regulatorio, y en particular no hay un fondo de regulación, las empresas “salen a buscar leche porque no pueden tener la planta parada y al operario no lo pueden sacar porque tienen el gremio que lo mata [a la industria] [...]”. Eso contribuye a que la industria haga emerger un mercado informal: “Falta leche, como falta leche no hay producto, viene el camión acá y en vez de 17 [pesos] te paga 32. Y el productor quiere cobrar al día, en un país con el 3% de inflación por mes...” (entrevistado N° 2). Todos los productores no pueden, o no se animan, a participar de este mercado informal cuya deslealtad es denunciada por algunos de nuestros interlocutores: “las políticas públicas deberían regular el sector informal... genera mucha desventaja [...] hay gente que es deficiente en su producción o en su manejo económico o en lo sanitario. Lo triste de eso es que es desleal. Yo cobro 15 pesos finales. En época de escasez se llevan tu leche y te dejan una bolsa con la plata, o sea, cobras al día” (entrevistado N° 2). Entonces, tanto el orden del precio impuesto unilateralmente por la industria como los momentos de transgresión de este orden se be-

nefician de una falta de transparencia: “El mercado nacional es poco transparente, históricamente hay poca transparencia en el mercado, de precio y de venta informal, porque hay un mercado informal de leche [...] en blanco vos tenés que pagar el impuesto a las ganancias”.

Una industria que se privatiza, se concentra y se “extranjeriza”

Todos nuestros interlocutores nos mencionaron la fuerte dinámica de concentración que se produce en la industria láctea desde hace dos décadas y que condujo a una disminución importante de la presencia de las cooperativas. Esta representación es coincidente con la literatura que menciona “una consolidación del modelo de agronegocios” en el sector lácteo, o sea, “un incremento de escala en las explotaciones agrarias, una mayor incorporación del capital financiero, un mayor peso de tecnologías externas en los sistemas de producción y un modelo de producción en red que consiste en la fragmentación de las tareas en diferentes agentes” (Vértiz, 2017b; 61). El interlocutor más enterado de esos cambios es el entrevistado N° 10, quien trabajó muchos años para Milkault y vio los cambios desde adentro. Hasta 1995, Milkault era una cooperativa, luego se constituyó “Milkault Sociedad Anónima”. En 1999 la misma hizo una apertura de capital e ingresa un fondo de inversiones llamado MBA (un conjunto de bancos). Luego lo compró Falabella, una empresa chilena. Posteriormente aparece la empresa francesa Bongrain para adquirir la empresa Lácteos Santa Rosa que tenían queserías en Argentina. Bongrain, pasó a llamarse en el año 2015 Savencia, compró Milkault y puso como gerente a un ex responsable de marketing de Danone. Dicha empresa, actualmente, es una de las empresas lácteas que menos deuda tiene, sostiene el entrevistado N° 10. Asimismo, sostiene que el endeudamiento es el gran problema de la industria láctea argentina y fue lo que hizo caer a SanCor. Por otra parte, el mencionado entrevistado nos indica

que, TreGar²⁰, en relación con este tema, se encuentra en una mejor posición.

La empresa gigante canadiense Saputo compró La Paulina²¹ y Molfino²², llegando a procesar hoy 4.000.000 de litros diarios aproximadamente. El entrevistado N° 10 nos explicó que los expertos esperan que compre más empresas argentinas. Una parte de SanCor, luego de su desarticulación, a fines de los años 2010, ha sido retomada por los propios productores y otra parte lo tomó la empresa Vicentín, quedándose con la planta de Córdoba y la de Chivilcoy, así como con la marca para determinados productos. SanCor se quedó solo con la planta de Súnchales la que procesa, aproximadamente, 1.000.000 de litros diarios.

El entrevistado N° 10 también nos explicó que la empresa Arcor compró una parte importante de La Serenísima, en particular la planta de General Rodríguez, y La Serenísima se quedó solamente con una parte de la producción de quesos y con la producción de leche en polvo. La línea “Ser” de La Serenísima pasó a ser parte de Danone, empresa francesa.

Sin ser exhaustivos, estos cambios muestran claramente la dinámica actual en la parte industrial. Una segunda tendencia, mucho menos marcada pero interesante para mencionar, porque tiene que ver con el vínculo entre la producción primaria y la transformación, es la que consiste (para algunos industriales) en controlar una parte de su suministro produciendo parte de la leche que procesan. Es el caso emblemático de la empresa entrevistada N° 7 que dispone de 4 tambos grandes para abastecer con 230.000 litros diarios a la planta exportadora de leche en polvo, procesando 470.000 litros diarios en

20 Empresa de origen familiar ubicada en la ciudad de Gobernador Crespo, provincia de Santa Fe.

21 Empresa láctea fundada en el año 1921 en Villa María, provincia de Córdoba. Desde el 2003 pertenece a Saputo Inc., de Canadá.

22 Molfino Hermanos es una empresa subsidiaria de Saputo Inc., opera desde Rafaela, en la provincia de Santa Fe y Tío Pujio, en la provincia de Córdoba. Molfino Hermanos produce diferentes variedades de quesos y productos lácteos e ingredientes.

total. La política de esta empresa es la de autoabastecerse. Pero el entrevistado N° 10 nos explicó que otras industrias han comprado tambos para asegurarse una parte de la leche que procesan. Adecoagro, que compró parte de SanCor, produce 300.000 litros por día en sus tambos. Ilolay²³ (Williner) llega a producir 220.000 litros. Adecoagro tiene 18.000 vacas aproximadamente en producción llegando a producir 180.000 litros. El resto de los industriales no le da tanta importancia al autoabastecimiento, son los casos, por ejemplo, de Saputo que no produce leche propia y de TreGar que, de los 700.000 litros diarios que procesa llega a producir apenas 50.000 en sus tambos.

Precio vs. calidad, sistema confinado o pastoril: dos mundos lácteos diferentes

Para que se imponga una dominación tan importante de la industria a través del “orden del precio”, cualquier litro de leche debe ser equivalente a otro, o sea, que la leche debe ser un perfecto *commodity* y, de esta forma, quitarle al productor toda posible injerencia en la definición del producto. El entrevistado N° 10, un ejecutivo importante que trabajó en dos grandes industrias de la región nos explicó que a partir de la crisis del 2001 el sistema de pago dejó de diferenciar las entregas de leche para pagar de manera uniforme por litro cualquier tipo de leche. En ese momento había faltante de leche porque se habían fundido varios tambos, la industria buscaba leche y luego de instalar, en forma generalizada, la compra por volumen, no se volvió nunca atrás, y la normativa sobre la liquidación única que se implementó a partir del 2011 no ha modificado sustancialmente esa tendencia según ese interlocutor, conocedor de las prácticas de los grandes operadores. Hoy, sin embargo, se destaca una empresa, TreGar, que mantiene una política de retribución por materia útil (según los porcentajes de grasa butírica y de proteína). Escuchando al entrevistado N° 2, un joven productor que entrega la leche a esta industria, pudimos observar

23 Empresa láctea argentina, ubicada en la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe.

la oportunidad que brinda esta forma distinta de suministro que, a su vez, permite desarrollar un sistema de producción diferente. Este sistema está basado en alimentación de tipo pastoril, o sea, las vacas no están confinadas y son de raza Jersey, lo que determina una organización diferente del trabajo.

Este productor, que solo tiene vacas de raza Jersey o cruza Jersey, nos informa que la producción media por vaca es de 25,5 hasta 26 litros diarios para un sistema basado en alimentación pastoril, silo y balanceado. Estima que con un sistema confinado con vacas de raza Holando podría llegar a 38 litros diarios por vaca, pero con más gastos en insumos veterinarios por animal y más leche de descarte debido al uso de antibióticos. La raza Jersey le aporta una materia prima con mejores contenidos: actualmente 4% de grasa y 3,7% de proteínas lo que le permite lograr un mejor precio con TreGar, empresa que le compra toda su producción: “logramos que la calidad de la leche tenga impacto sobre el precio”. También es buena la calidad bacteriológica de la leche, con un bajo recuento de colonias de bacterias y de células somáticas, lo que indica una calidad alta del ordeño. Otras empresas, en particular una en Franck que pertenece a Bongrain, se mostraron interesados, no solo porque les es conveniente como productores de quesos, sino porque al pertenecer a un grupo internacional deben respetar normas de calidad a las cuales se comprometió la empresa.

El entrevistado N° 2 nos menciona otra ventaja del sistema, menos intensivo que el sistema confinado, y que busca el máximo rendimiento del animal. Este sistema está basado en una raza más rústica como lo es la Jersey y como consecuencia hace que el trabajo de los tamberos sea menos tenso. Se realiza, en efecto, solo dos ordeños diarios, en vez de tres como lo es generalmente en los sistemas confinados. Por otra parte, el animal va a buscar voluntariamente mucho de su alimento cuando pastorea, con lo cual se reducen los costos de funcionamiento (en alimento, tractores, equipamiento, tratamiento de efluentes, remedios, etc.) son mucho menores según nuestro in-

terlocutor, así como todos los que se expresaron sobre el tema. A este sistema de producción lo llama “simplificado” y por consiguiente lo considera más estable.

El sistema de pago modulado por la calidad de la leche les permite introducir importantes cambios técnicos que tienen repercusiones sobre la salud animal, la forma de valorización de los recursos del territorio, el trabajo humano, etc. Sin embargo, el sistema pastoril, con o sin vacas Jersey, se practica también fuera de este sistema de pago y es emblemático de las explotaciones familiares. El entrevistado N° 3 lo practica, pero, sin embargo, no adoptó la raza Jersey porque, aunque sería una raza mucho más adecuada al sistema pastoril por ser más rústica, el problema es la venta del ternero macho: “Jersey es mala palabra para el machito”. De hecho, el sistema pastoril está muy difundido, pero no es el caso de la raza o cruza Jersey.

El entrevistado N° 12, investigador de la Universidad del Litoral, especialista en producción láctea que ha realizado estudios de posgrado en Nueva Zelanda y trabajó, entre los años 2017 a 2019, en la Subsecretaría de Lechería del Ministerio de Agroindustria de la Nación, nos ha caracterizado los dos sistemas. Por un lado, el sistema confinado consume más insumos (alimentos, remedios, etc.) y requiere una inversión media de 4.000 dólares por vaca. Este sistema moviliza tecnología de punta, es compatible con la raza Holando, al menos los animales seleccionados en EE. UU. y Canadá, para producir en modo estabulado. Es un sistema muy promocionado por el lobby de las industrias que venden los equipos y los insumos. Por otro lado, el sistema pastoril que consume mucho menos insumos requiere menos de 1.200 dólares de inversión por vaca y es más compatible con la raza Jersey o cruza con Jersey. Es un sistema muy utilizado en Nueva Zelanda con buenos niveles de producción. El entrevistado N° 12 no le ve mucho futuro al sistema confinado en el mundo porque estima que es contrario a los esfuerzos que se realizan contra el calentamiento global. Desde el punto de vista económico tampoco sería conveniente porque si analizamos la tasa de conver-

sión de 1 kg de alimento balanceado para un rumiante, observaremos que es mucho menor que para un monogástrico. Como consecuencia no sería conviene criar vacunos con otra cosa que no sea el pastoreo.

Sin embargo, los productores entrevistados, incluso uno que tiene un sistema pastoril y otro en confinamiento, estiman que las inundaciones en Santa Fe le dan poco porvenir al sistema pastoril por la exposición del animal al riesgo: su alimentación depende de un pasto que puede ser inundado y su lugar de descanso puede ser inundado, impidiéndole echarse. Sin embargo, no todo el territorio de Santa Fe es inundable e inversiones en infraestructura, como por ejemplo hacer una red de drenaje, les permitiría resolver esa dificultad.

Lo que nos enseña esta “tensión” entre dos sistemas técnicos diferentes es que el mundo de la producción láctea no está unificado, ni en la actualidad ni en su horizonte, porque las dos orientaciones son presentadas por los científicos como dos futuros posibles, incluso representados por distintos países reconocidos como “de avanzada” por los científicos según la literatura, y por nuestros interlocutores: EE. UU. y Canadá, por un lado, y Nueva Zelanda por otro. Eso significa que las políticas públicas deberían definir qué orientación técnica quieren promocionar, o si quieren dar cabida a las dos, pero en este caso con qué condiciones y objetivos para cada una de ellas.

Actualmente, la tendencia que marcan los grandes actores económicos y el Estado es más bien la del sistema confinado y de un pago por la cantidad, no por la calidad. El entrevistado N° 3 nos explicó al respecto que, cuando entregaban a SanCor, habían sido seleccionados en la Exposición de Mercoláctea como uno de los 10 mejores tambos por la calidad, a nivel nacional en la categoría de los tambos de menos de 5.000 litros diarios. El mismo nos dijo: “SanCor se quiso sacar la foto con nosotros, pero les dije: ‘todo muy lindo, pero ustedes a mí me pagan la leche al precio común, normal...’ [...] Cuando les dije eso a la semana vinieron a nuestro tambo a revisar las instalaciones y nos dijeron: ‘con estas instalaciones no podemos pagarle la leche como de calidad A+, no tienen las instalaciones adecuadas...’

[...] Lo que les dije a SanCor fue: ‘a lo mejor nosotros no tenemos las instalaciones que ustedes piden, pero la calidad si la tenemos’. [...] Y nunca nos pagaron ni 10 centavos más [...] Cuando vinieron los chinos a ver los tambos de la región, acá no los trajeron porque no daban las instalaciones. Los llevaron a ver los tambos que ¡wuahhhh! esos tambos que no sabes si entras en un laboratorio o en un baño, con azulejos y todo... Los llevaron ahí. Pero la realidad no estaba ahí, estaba en los campitos de mierda, ¡porque yo siempre digo que tengo un campito de mierda!’. Es así como, tanto la reglamentación de bromatología como los reglamentos internos de la industria, e incluso en este caso de las cooperativas, favorecen a los productores que tienen el tamaño y la capacidad financiera de invertir en las instalaciones (corral con piso, instalación de agua fría y caliente, luces, sala de ordeño en espina de pescado, paredes pintadas, etc.). Esa política no toma en consideración las prácticas y los saberes, ni siquiera los resultados efectivos y medidos, solo las inversiones que no las puede hacer cualquier productor. También al no realizar las obras colectivas de drenaje, que es responsabilidad de la provincia y de los municipios, las inundaciones son un factor importante en el momento de decidir por un sistema estabulado o pastoril, acentuando la tendencia a la estabulación completa que imprime el “orden del precio” y la importancia que se le da a la cantidad de leche entregada, como *commodity*, pese a políticas públicas que intentaron implementar otro tipo de regla como lo fue el sistema de liquidación única.

El asociativismo aún está muy presente en la esperanza y representaciones de los productores

La entrevistada N° 1 es muy representativa de las familias de productores que han tomado una fuerte participación en el cooperativismo del sector lácteo. A su padre lo llama “El Gremialista” y nos cuenta con orgullo que su abuelo paterno fue uno de los fundadores de la cooperativa de tamberos de Sunchales que, hoy tiene 90 años. Dicha cooperativa a su vez fue una de las fundadoras de la cooperativa de

segundo grado SanCor, hace 85 años, razón por la cual se la conoció luego en SanCor con el nombre de “Cooperativa N° 1”. A los 27 años, su padre se instala en forma independiente como productor lechero y la cooperativa ha sido una ayuda importante para asumir esa autonomía. Por eso nos cuenta el golpe que ha sido para ellos dejar de entregar a SanCor en el año 2017, luego de esta historia familiar. Nos comentó que SanCor había tenido altibajos desde hacía varios años, que se veían reflejados en la demora en los pagos, pero que luego de dos inundaciones no les fue posible financieramente seguir en SanCor, aunque siguen vinculados a la Cooperativa de Sunchales que entrega a su vez a la empresa Saputo S. A. en la planta en la ciudad de Rafaela, Santa Fe.

En los relatos, podemos observar que se destacan los servicios que aportan las cooperativas, más allá de la comercialización. Hoy en día el primer servicio de la cooperativa de Sunchales (que tiene 45 socios) es la recolección de leche, servicio que no brinda la empresa Saputo. La cooperativa tiene sus camiones y se compromete a retirar la leche, sabiendo que hoy en día los productores disponen de un tanque refrigerado que permite al menos acumular dos días de ordeño, en caso de inundación. Los otros servicios que nos mencionó la misma entrevistada son la formación de los productores, la extensión y el asesoramiento técnico. Juan (entrevistado N° 3) y su esposa, subrayaron la importancia fundamental de los servicios de pulverización, labranza y silo. Un servicio no menor que fue mencionado por varios interlocutores y que lo hemos visto es la facilidad de pago para los insumos o servicios. Es así como nos comentaron que la cooperativa significa un aporte esencial para el pequeño productor: “...y desean que siga existiendo muchos años más para que todos los pequeños productores puedan seguir adelante”. El Veterinario (entrevistado N° 9) recuerda que SanCor en su mejor momento hasta tenía máquinas viales para arreglar los caminos, y la esposa del entrevistado N° 3 valoró que SanCor haya sido el actor que capacitó a los productores para hacer leche de calidad. Es más: su hijo recordó que fue SanCor

quien impulsó la “liquidación única” en el mundo lácteo, intentando que el precio recibido por el productor sea en relación con la calidad de la leche. O sea, la cooperativa impulsó una dinámica de transparencia en el sector. Es más, notamos que la entrevistada N° 1 conoció a su actual esposo gracias a la participación de ambos en el Centro juvenil de SanCor, por lo que se confirma el rol social y territorial de la cooperativa que, claramente, es puesto en evidencia por autores estudiosos de las cooperativas pampeanas (Carricart, 2012). Si se agrega el rol de SanCor durante décadas como formadora de precio de la leche a nivel país, podemos ver que actuó casi como una política pública.

Hemos escuchado muchos elogios en torno a SanCor y las cooperativas en general, sin embargo, SanCor también ha sido objeto de palabras muy duras por parte de los productores entrevistados, manifestando un descreimiento en cuanto a la honestidad de sus responsables y a su capacidad en representar a los productores de base del movimiento. En muchas entrevistas hemos escuchado quejas acerca de las organizaciones gremiales o cooperativas tradicionales del sector agropecuario, un descreimiento que nos pareció muy parecido a lo que Rosanvallon (2007) describió en general como una crisis de las democracias representativas, y que llama “la desconfianza” hacia la dirigencia y el sistema de representatividad en general. Como bien nos indica el autor, esta crisis afecta a todos los niveles de la sociedad, desde la representación política a la representación gremial o a la asociación de barrio.

Por ejemplo, para las cooperativas, todos los integrantes de la familia del entrevistado N° 3 han tenido discursos críticos. La esposa del mismo declaró; “...acá en la zona somos cooperativistas [...] y Sunchales es la Capital de la cooperativa, pero yo digo siempre y ahora con más razón que es la capital de los mafiosos, porque a SanCor se la han robado. Es la casa madre, es la planta más grande del país. ¡Se le robaron!”. Habría una deshonestidad inherente no solo a la clase dirigente: “Se llenaron los bolsillos de guita. Y alguien como yo

nunca iba a entrar en el Consejo”, sino que más profundamente la deshonestidad sería una característica de la función: “Te iba a pasar lo mismo [en caso de ser parte del Consejo de la cooperativa], vos te ibas a poner igual que los otros (risas)” (dijo el hijo), “capaz que ahora tendrías una sala de ordeño en espina de pescado” (Veterinario entrevistado N° 9).

Pero también le reprochan a SanCor haber realizado malos negocios, por haber estado demasiado cerca del poder político y de los gremios: “el gobierno de Chávez no pagó por la leche que le dio Cristina, y ahí SanCor no cobró y se calló” (hijo del entrevistado N° 3). “Por el solo hecho de ser cooperativa y de tener un gremio como ATILRA, entraba gente”. Finalmente, la visión que se tiene de la cooperativa es que hay demasiados jefes que no defienden la organización: “Todas las empresas tienen dueño. SanCor no tenía dueño. Cambia mucho porque a SanCor: ¿quién lo manda? No lo manda nadie, eran todos jefes...”. Al tener “mucha gerencia” la consecuencia es que hay demasiados gastos administrativos. Esta ha sido la percepción de todos los productores que se expresaron sobre SanCor. Eso fue en el momento de las entrevistas, año 2019, que recordemos que es el año que concluye la caída de esta organización, lo que ha podido influir sobre las percepciones del momento.

De manera general los productores expresaron que no se sienten representados en este momento por ninguna organización. En cuanto a las organizaciones tradicionales del sector en su conjunto (Sociedad Rural local, gremios como Federación Agraria Argentina, Confederación Rural Argentina, etc.) estiman que representan mal a los productores tamberos, y peor aún a los más pequeños: “En la Sociedad Rural de Sunchales se junta un grupo de productores que no tienen muchos problemas económicos, además no tienen tambo...” (hijo del entrevistado N° 3). “Si vamos al tema de la Sociedad Rural [de Sunchales], lo veo muy politizado” (entrevistada N° 1). En cuanto a la representación por los “cuatro grandes” (CRA, SRA, CONINA-

GRO, FAA²⁴), el propio representante de CRA admitió que “el sector lechero es un sector que nunca tuvo gran representación desde los grandes, por eso aparecieron otras [organizaciones] chiquitas”. El entrevistado N° 2 respondió a nuestra pregunta sobre la representación del sector en el mismo sentido: “En realidad tanto la lechería como los productores no tienen una representación marcada en el país, ni siquiera tenemos un marco legal donde comercializar la leche”. La entrevistada N° 6 nos confirmó esa percepción sobre las asociaciones que los representan mal según ella: “estamos solitos acá...”, y la misma palabra ha sido utilizada por el veterinario entrevistado N° 9 para caracterizar al productor luego de la fragmentación de SanCor: “el productor quedó muy aislado, muy solo...”.

“Esa problemática gremial de los productores hace que exista esta dispersión” y el entrevistado sigue sosteniendo que tarde o temprano van a tener que organizarse porque si no la política va a seguir avanzando sobre la producción agropecuaria...” (representante de CRA y productor lechero). Según el mismo interlocutor, la consecuencia de este déficit de representación por las organizaciones gremiales tradicionales se debe al surgimiento de nuevas asociaciones: “El sector lechero es un sector que nunca tuvo gran representación desde los grandes, por eso aparecieron otras más chicas”. La aparición de las Asociaciones de Productores Lecheros (APL), estos últimos años solo hizo aumentar esa fragmentación según nuestros interlocutores. La entrevistada N° 1 y la familia del entrevistado N° 3 no se sienten representados por esas asociaciones, nos explican que: “Son los grandes que se meten en eso, pero si a un grande le preguntas como es ordeñar ... ¡nunca en su vida ordeñó! ¿Entonces cómo nos va a representar si no lo hizo nunca?”. El entrevistado N° 12 respondió a la pregunta sobre las nuevas asociaciones en un sentido similar: “Te encontrás con qué hay representantes gremiales en la lechería que no tienen

24 Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO) y Federación Agraria Argentina (FAA).

tambo. Bueno, tuvieron... Con buenas intenciones y todo, pero están representando un sector al cual no pertenecen directamente". La entrevistada N° 1 nos dijo: "fue gente desconforme y que sale al mando de una asociación, pero con poca gente [...] no tienen productores que los acompañen, entonces quedan peleando solos". Según el Veterinario (entrevistado N° 9) no tuvieron peso: "se crearon un montón en el momento crítico en que estaban todos desesperados, principalmente cuando SanCor no pagaba. Después cuando apareció otra empresa para pagar la leche, viste..., ellos no tuvieron peso, se quedaron ahí y no se realizaron más reuniones". La entrevistada N° 1 también en un momento compartió esa visión de una movilización volátil, muy parecida a lo que describen autores como Alberto Melucci para caracterizar la acción colectiva: "El sector es muy así, cuando hay situaciones que movilizan está unido". Varios interlocutores insistieron en que el "productor tambero es individualista" (entrevistado N° 8), o que no se involucra o compromete: "... pedimos [los productores lácteos], pero no participamos..." (entrevistada N° 1).

Sin embargo, al lado de esas declaraciones negativas sobre la participación, los actores expresaron también satisfacciones que resultan de un involucramiento de algunos de los tamberos en cooperativas locales o comités encargados de obras. Ya hemos visto el rol fundamental de la cooperativa tambera para aportar servicios. Cabe mencionar que los productores también son socios simultáneamente de cooperativas agrarias con las cuales comercializan los animales y compran insumos agrícolas. Son a su vez socios de cooperativas de servicios, una de las más importante para el tambo es la cooperativa de electricidad, de la cual expresaron que están muy satisfechos.

Finalmente, no nos olvidemos de que todos manifestaron su gran satisfacción por los servicios de SanCor en los "buenos tiempos" de la cooperativa. O sea que, las fuertes declaraciones que hicieron en contra de SanCor, pero también el desagrado que expresaron por la mala participación, en sus propias organizaciones y hacia sus dirigentes no puede ocultar la gran cultura del cooperativismo que siguen teniendo

los productores, así como sus esperanzas al respecto. La entrevistada N° 1 hasta nos dijo: "... habría que volver a refundar SanCor, porque es lo que todo el mundo dice: 'vamos a volver a refundar SanCor'...". Esa experiencia en la participación se ha volcado en estos últimos años en hacer funcionar a los Comités de Cuenca que se han formado, luego de las últimas inundaciones, para encarar algunas obras urgentes de drenaje. Las máquinas las pone la provincia y los socios productores deben pagar el funcionamiento. Cabe destacar que, todos nuestros interlocutores se declararon estar satisfechos al respecto, como así también de los Consorcios camineros.

Sin embargo, la negatividad de sus comentarios respecto a SanCor no impidió a nuestros entrevistados formular nuevos proyectos de participación que nos parecieron estar basados sobre una estrategia distinta. Las primeras cooperativas atendieron un abanico amplio de necesidades de los productores y de sus familias, no solo con el objetivo de que su trabajo sea más productivo, sino también para desarrollar dentro de ese ámbito, sus vidas privadas. O sea, abarcaba los aspectos económicos, culturales y/o sociales. Hoy en día de hecho, esos servicios siguen siendo muy valorados. Pero los proyectos de asociación actuales entre productores han sido formulados en las entrevistas hacia otra dirección. En coherencia con la pregnancia del orden del precio que hemos comentado, las intenciones de participación se orientan, en efecto, todas hacia el control de los mercados. Cuando una persona tan comprometida como la entrevistada N° 1, que continúa con una tradición familiar muy volcada hacia la participación en múltiples instituciones del sector y del territorio²⁵, nos dice que "le gustaría participar", llama mucho la atención. Pero luego escuchándola describir sus deseos de participación, podemos ver que son todos diferentes a la de sus experiencias anteriores. Se corresponden más con la expresión del entrevistado N° 8 de la "profesiona-

25 El padre ha sido miembro del consejo de la cooperativa y fue concejal. Ambos participaron en CREA, en un Grupo Cambio Rural, y actualmente la Entrevistada N° 1 participa en la Sociedad Rural de Sunchales, es la secretaria del Comité de Cuenca.

lización de la venta de leche”. La entrevistada N° 1 estima que deben lograr “escala” asociándose e incluso transformando la leche. El entrevistado N° 8, representante de CRA, propone armar grandes consignatarios de leche de más de 1.000 productores para poder superar la fragmentación de los productores y así tener una mejor capacidad de negociación frente al lobby de los industriales. Esos consignatarios de leche, en manos de los productores, deberían permitir, según el entrevistado, que los productores primarios tengan mayor poder de negociación del precio frente a los industriales. Esta es la posición de CRA sobre este punto, es más, la idea sería que, con la ayuda de una política pública, los productores consigan tener algunas plantas grandes de procesamiento de la leche. Cuando le preguntamos qué diferencia habría entonces con una cooperativa, primero contesta que la cooperativa, como fue el caso de SanCor, solo defiende a sus socios, después nos dijo que a él y a CRA en general “les encantaría que sea cooperativa, pero para que sea cooperativa... la gente escucha la palabra ‘cooperativa’ y le agarra aberración, porque las cooperativas se fundieron. Entonces hemos averiguado [en CRA] y llegamos a la conclusión que el sistema que mejor funcionaría sería el de estar en una Sociedad Anónima, donde los consignatarios sean socios porque son mucho más ágiles en las tomas de decisiones y porque no hay vicios. El vicio está rápidamente controlado. En cambio, las cooperativas se transforman en pequeños estados públicos, nadie es dueño de nada y todos quieren privilegios. Lamentablemente es así”. Nos dijo que este proyecto de CRA ha sido elevado a nivel de la Provincia de Santa Fe hace tres años pero que quedó sin respuestas. Para caracterizar este tipo de propuesta desde los productores, el entrevistado N° 8 ha tenido, para definir sus propias prácticas al respecto, una expresión que nos parece muy interesante: habló de “profesionalizar la venta de leche”, hablando ahora de su tambo: “Vendemos dentro de una organización que se llama ‘Tambo Pampa’. Somos 15 productores aproximadamente que, de alguna manera, profesionalizamos la venta de leche. Uno de los socios es especialista en comercialización prima-

ria y fue gerente de comercialización primaria de Saputo. Juntamos alrededor de 80.000 litros diarios de leche y la vendemos a varias industrias, no a una sola, como forma de defensa y de tironeo de los precios. Este sistema que hemos encontrado, de mover la leche de uno a otro, hace que tengamos mejores precios. [...] Estamos siempre algunos pesitos por encima del promedio de la gente y aunque sigue siendo insuficiente, para nosotros es importante”.

En la expresión “profesionalizar la venta de leche” cada palabra es importante para caracterizar la diferencia con el período anterior que ha sido el gran momento de las cooperativas con su capacidad de inserción en el territorio, la innovación técnica y los mercados. Ahora se trata de concentrarse solo en la inserción en los mercados para conseguir precio a un commodity, y para eso movilizar una capacidad gerencial que no proviene de la cultura asociativa o cooperativista, sino del seno de las grandes empresas (Saputo se cita claramente como referencia de esta cultura gerencial). Es finalmente lo que permitiría, en esta lógica emergente, no salir del orden del precio, ya que esta no es la propuesta, sino aumentar el poder de negociación de los productores dentro del mismo.

En conclusión, si bien el sector lechero se presenta como habiendo carecido de representatividad específica hoy, en el contexto de la caída de SanCor, se presenta un panorama general de crisis de la representación. Queda en evidencia que el asociativismo ha tenido un papel muy importante y que sigue teniendo importancia en las perspectivas de los productores, con nuevas propuestas. Sin embargo, la situación hoy en día, pese a un fuerte pasado de cultura asociativista de los productores lecheros, con una remanencia no desdeñable hoy, es la de un gran desequilibrio entre actores industriales potentes, en número reducido y muy organizados frente a un mundo de productores muy atomizado y descreído en cuanto a sus líderes y a las formas de representación anteriores.

Las políticas públicas: el Estado y el “orden del territorio”

De las palabras de nuestros entrevistados emerge con claridad la expresión de un déficit de políticas públicas, tema que no es nuevo, en Argentina. Para una actividad que requiere tantas inversiones y que está sometida a crisis severas y reiteradas (climáticas, de mercado, etc.), las políticas deberían otorgar créditos para poder hacer frente a ellas. Sin embargo, solamente el sector cooperativista parece haber tenido acciones al respecto, ya que han sido mencionadas las facilidades de pago ofrecidas en su tiempo por SanCor para pagar insumos y servicios las cuales fueron mencionadas por la entrevistada N° 6: un crédito esencial que benefició a su padre para instalarse, pero que fue otorgado por Milkault cuando era todavía una cooperativa.

Lo que sí surge de las entrevistas como una política pública “de hecho”, es la protección de un mercado interno con precios altos que parece beneficiar exclusivamente a los actores industriales y que, puede en parte, explicar el interés de grupos extranjeros en comprar industrias lácteas nacionales. Algunos de nuestros interlocutores nos hablaron de un lobby industrial que explica este mercado interno muy controlado por un tipo de actores, y que revela también que el país no consiga definirse como exportador ya que lo esencial de las rentas para la industria provendría del 80% de la leche vendida en el mercado interno.

Las políticas sanitarias de control de tuberculosis y brucelosis en particular sí tienen impacto y deben ser mencionadas. Sin embargo, dos de nuestros entrevistados nos explicaron que esas políticas sanitarias terminaron proporcionando el control a los actores industriales. En efecto, en la provincia de Santa Fe los resultados han sido muy buenos debido a un “plan piloto” impulsado por el SENASA²⁶, el Colegio de Veterinarios y los laboratorios, según el entrevistado N° 9. Pese a estos logros, el Estado decidió, a nivel nacional para la tuberculosis, no imponer más los controles de sangre por parte del SE-

26 Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

NASA, sino satisfacerse con las Pruebas de Anillo en Leche (PAL)²⁷ realizadas con la leche por los industriales, en la confidencialidad de sus instalaciones sin pasar por laboratorios independientes. En este contexto, al menos el Veterinario entrevistado N° 9 mencionó el papel notable del INTA²⁸ que, “está ahora más abierto que hace 20 años”, acepta realizar los análisis de leche y de sangre (para mastitis, tripanosoma, tuberculosis, etc.) con las muestras que los profesionales le mandan. Es la única pericia independiente que existe hoy en día, pero vale la pena mencionarlo ya que el INTA una vez más aparece aquí como una política pública destacada.

Nuestro interlocutor, representante de CRA, nos explicó que lo que falta en Argentina es la construcción, desde el Estado, de un “mercado institucionalizado de lechería”. Si bien existe una Mesa de Competitividad Lechera a nivel nacional, no es suficiente. Según el entrevistado N° 8, lo que se requiere no es un organismo más sino “Reglas”: “Acá no hay leche de referencia, o sea no hay una referencia de producto. Si yo quiero saber cuánto vale el kilo de carne, tengo como referencia a Liniers, y lo tengo todos los días. Si yo quiero saber cuánto cotiza la soja, lo puedo saber todos los días [en la bolsa de cereales]. En cambio, la leche es una negociación individual”. También nos dijo: “No hay mercado institucionalizado de lechería. Hay cuatro cadenas que tienen mercado institucionalizado, el resto de los 32 [productos] que tiene la actividad agropecuaria no lo tienen, o sea que lo que te cuento para la lechería es también para el algodón, la yerba mate, el té, la uva, la caña de azúcar...”. El entrevistado N° 12 también advirtió que el mercado de la leche en Argentina es “históricamente poco transparente”.

El entrevistado N° 8 menciona un importante esfuerzo para crear fuentes de información pública, que es una condición para la construcción de un mercado institucionalizado. En efecto, es en el

27 Pruebas indirectas empleadas en el diagnóstico presuntivo de la brucelosis bovina.

28 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

seno de la FunPEL²⁹ “donde funciona el OCLA [Observatorio de la Cadena Láctea Argentina] que es el organismo creado por el Estado y que se pasó a FunPEL para que publique toda la información proveniente de fuentes públicas y privadas que haya [...]. No es suficiente, porque si la industria dice: ‘no quiero arbitraje cuando mando al laboratorio mi leche’ y me dice para la proteína y la grasa: ‘es lo que digo y si no te gusta anda a otra agroindustria’ entonces no hay arbitraje”. También como lo mencionamos anteriormente el entrevistado N° 8 expone que la relación entre el productor y la industria es ilegal porque es de compraventa cuando debería ser de suministro: “yo te vendo de palabra, y el Código Civil argentino dice que debería haber un contrato de suministro”.

Según la opinión de varios de nuestros interlocutores, el sector lácteo debería estar organizado, institucionalizado en particular, a nivel regional antes que a nivel nacional: “En realidad nosotros [en CRA] decimos que la lechería es una actividad regional, las que más deberían trabajar [en las políticas públicas] son las Provincias, el poder lo deberían tener las provincias lecheras, no el Estado nacional: Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, son las más grandes” (entrevistado N° 8). Y el mismo interlocutor sigue: “[La lechería] es una cadena agroalimentaria de mucho impacto regional, no es una actividad nacional. Es una actividad muy regional. Tal es así que las cuencas están bastante bien delimitadas en cada una de las provincias que las tienen y que son enormes dinamizadoras de la economía en donde están asentadas”. El problema que menciona es que “el gobierno provincial lamentablemente ha jugado para el lobby industrial”.

Más allá de acompañar este “orden del precio”, las políticas públicas no pueden descuidar el territorio, al contrario, por dos razones: primero porque las cooperativas como lo hemos visto se retiran del acompañamiento que realizaban al territorio y segundo porque aparece, con las nuevas exigencias en relación al modo de vida, la

29 Fundación para el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina.

dificultad de mantener la mano de obra que asume el ordeño, tarea que los robots no van a poder solucionar, al menos no en el mediano plazo y no para las explotaciones pequeñas y medianas.

Muchos de los interlocutores lo dicen: toda política hacia la lechería beneficia al territorio. El entrevistado N° 8 incluso hizo el cálculo de cuánto factura la lechería (160.000 pesos por hectárea en el momento que realizamos la entrevista) y nos hizo constatar que es el triple de lo que factura la soja (47.250 pesos por hectárea). Además, esa facturación en el caso del tambo está menos concentrada en una renta única consumida en otro lugar, sino que circula en gran parte en consumos locales de servicios y productos. También la necesidad de mano de obra es muy grande.

La explotación de la entrevistada N° 1 emplea 16 personas (de varias familias) y contribuye al sustento de 50 personas. El entrevistado N° 2 tiene 20 empleados a tiempo completo los cuales algunos viven en su campo y otros en localidades de proximidad. Pero el gran problema levantado en todas las entrevistas es como mantener a la principal mano de obra que requiere la actividad: la de los tamberos, o sea, el personal que ordeña. No es una cuestión de ingresos, sino de condiciones de vida. “Si uno le da comodidad a la gente [a los tamberos y a los productores], se quedan en el campo”. O sea, hace falta electricidad (trifásica), escuelas y caminos. Las escuelas están según nuestros entrevistados y hay satisfacción en cuanto a la red eléctrica, pero el gran problema son los caminos, en particular por los períodos de inundación que aíslan las familias de las escuelas y de las ciudades. No es solo un problema de entrega de la producción, sino de poder llevar a los chicos a la escuela: “Acá hacen falta caminos, ya sea arenado o ripiado, pero que se pueda sacar la producción. Cada vez quedan menos tambos porque te dicen: ‘¿pero acá quién querés que te venga a ordeñar?’. Y yo les digo que ordeñar es un trabajo como cualquier otro, el problema es que en el campo la gente no quiere ir, no porque no quieren laburar, sino porque no hay camino. En el campo no nos olvidemos que hay niños chiquitos, hay lugares con gente grande. Si

llueven 90 mm y te quedaste sin salir y encima estamos lejos de un riopio que, hoy en día está muy desmejorado, representa una dificultad muy grande” (esposa del entrevistado N° 3). Mejorar las condiciones de vida en los tambos es un elemento clave. Así lo expresó el entrevistado N° 2 como una prioridad: “Antes de dar un salto tecnológico, yo prefiero darle confort a la gente [sus empleados] porque son ellos los que, cuando hay un temporal de 20 días, están acá y deben estar cómodos para trabajar, para vivir con sus hijos, y desarrollar su vida. Es necesario un lugar cómodo”. Esto es un aspecto que requiere de políticas públicas, ya sean locales, provinciales o nacionales, más aún ahora que las cooperativas parecen tomar una tendencia en la cual se retiran de esta función en el territorio. Si bien algunos como el entrevistado N° 8 ven en la robotización una solución para el futuro, es probable que no sea así para todos.

Conclusión

La literatura analizada muestra con claridad que, contrariamente a lo que afirmaron algunos de nuestros interlocutores, las políticas públicas hacia el sector lácteo han sido numerosas en Argentina. El primer intento, fallido, fue la propuesta de CARBAP³⁰ y de la UGT³¹, fundada en 1920, de una Ley de Lechería que contemplaba una Junta Nacional de Lechería al igual que las de carne o de granos (Nun, 1991). Con lo cual se estima que las políticas públicas comenzaron con la creación en 1958 de la Dirección General de Lechería (Vértiz, 2021) que es el inicio, en realidad, de la concretización de una agenda de gobierno que ha tenido diversas acciones para organizar el Estado a través de la creación de diferentes organismos o planes, pero con poca intervención directa en el sector.

Alasino y Arana (2014) recuerdan en su trabajo, la lista de intervenciones del Estado sobre sí mismo para, por ejemplo, hacer que

30 Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa.

31 Unión General de Tambero.

varios de sus organismos compartan la misma información, es el caso del SIGLeA³² que es una plataforma de intercambio de información entre todos los eslabones de la cadena cuyo objetivo es simplificar la transmisión de datos dentro del sector y lograr una base de datos única. Esta estructura permite que, las tres principales fuentes de datos relacionas con el sector: AFIP³³, SENASA³⁴ y al MAGYP³⁵, compartan una base de datos común sobre los tambos y el precio de la leche. Con esto logran disminuir la cantidad y complejidad de los trámites, solicitar menos información, pero de más utilidad y por consecuencia, bajar los costos administrativos en general³⁶.

El “Laudo Alfonsín” creó, en el año 1986, dos organismos importantes de concertación en el sector: la COCOPOL³⁷ y el FOPAL³⁸, los cuales son considerados por los autores (Nun, 1001; Alasino y Arana, 2014) como el inicio de una historia de intentos de concertación en el sector que recién luego del 2002 consiguen contemplar la presencia del Estado al lado de las organizaciones de la industria y de los productores primarios. Tal es así que Nogueira (2009) habla, en relación al laudo Alfonsín, de una “participación trunca” debido a que el Estado se colocó en un papel secundario.

La historia de las políticas públicas para el sector lácteo está marcada por una fuerte inestabilidad, que aparecen como muy efímeras o de poca aplicación. El sector privado es finalmente dejado libre para establecer las reglas (Nun, 1991). En 2002 se fijan derechos sobre las exportaciones de leche en polvo (15%) y de quesos (10%), una de las finalidades fue el control de los precios domésticos de los lácteos. Recién en el año 2005 el Estado, preocupado por la inflación de los productos alimentarios, interviene más activamente imponiendo re-

32 Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina.

33 Administración Federal de Ingresos Públicos.

34 Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

35 Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación.

36 https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/siglea/_archivos/Que_es_el_SIGLeA.pdf

37 Comisión de Concertación de Política Lechera.

38 Fondo de Promoción a la Actividad Lechera.

glas sobre los precios, en parte a cambio de una disminución de las retenciones sobre las exportaciones. Las medidas, que apuntaban a bajar los precios del mercado interno, no fueron aceptadas fácilmente por los productores primarios. Esta defensa de los precios internos ha sido la gran acción del Estado, junto con algunas políticas en favor de los tambos más pequeños, aunque estas últimas políticas han sido de bajo impacto (Alasino y Arana, 2014; Vértiz, 2021).

Sin embargo, nuestros interlocutores convergieron en opinar que no hay, e incluso que nunca hubo, “políticas públicas” para el sector lácteo en Argentina, al menos lo que ellos entienden con esta palabra. Algunos nos mencionaron que en alguna época existieron ciertas disposiciones con una intención del Estado Nacional de regular el sector, pero nunca alcanzaron lo que ellos estiman que se podría llamar “política pública” porque según ellos les faltaron a esas disposiciones oficiales envergadura y/o duración.

En este vacío de políticas, el sector cooperativista consiguió reemplazar parcialmente al Estado, pero desde la desaparición de SanCor esta presencia se está desvaneciendo.

El único orden que consigue regular con una cierta permanencia en el tiempo el sector formal de la leche, e incluso el sector informal, es el precio. La formación del precio aparece en efecto, en todas las entrevistas realizadas, como el primero de los criterios que permite regular las relaciones entre los diferentes actores de la cadena. La característica de esta regla es que es impuesta unilateralmente por los actores industriales, ya que no existe un marco regulatorio impuesto por el Estado. Ese unilateralismo se ha acentuado recientemente por el hecho de que el actor cooperativista que pesaba en la definición del precio (SanCor), el único actor que podía tener la imagen de ser más favorable a los tamberos ha desaparecido.

Nuestros interlocutores acordaron en estimar que no hay, y que nunca existió, un conjunto coherente, estable y específico de disposiciones oficiales para este sector. En esa ausencia apareció claramente en sus relatos que lo que regula la actividad y orienta el comporta-

miento de todos los actores de la cadena es la “formación del precio de la leche”. Es un orden que rige en toda la parte formal de la cadena y que está controlado e impuesto por la industria. El precio se define cada mes entre un número reducido de industrias (18 grandes) hoy con la desaparición de SanCor en manos de capitales que son privados e incluso cada vez más extranjeros. La relación es muy desequilibrada entre los productores (divididos) y la industria (concentrada). La información no se comparte y la controla la industria, el producto es un *commodity* solo identificado por el volumen con lo cual los productores no pueden hacer valer un saber hacer sobre sus características, y para reforzarlo los productores heredaron una relación de fidelidad hacia su comprador que no comparte este último. Es más, en caso de “faltantes”, la industria sale a buscar leche y pagarla mejor y sin plazos a productores que pueden y aceptan vender en la informalidad.

Esto sería entonces la descripción, muy coherente que nos hicieron los interlocutores de la región de estudio sobre las reglas que prevalecen en la inserción de los productores en el sector. Sin embargo, también nos mencionaron mundos u órdenes paralelos que interfieren con este orden dominante: un enclave que es el orden de la calidad impulsado prácticamente por una sola industria, el orden cooperativo que ha sido muy importante pero hoy es claramente declinante, y el orden deseado del Estado y de la Ley que no consigue emerger.

Referencias

- Alasino, C. M., y Arana, H. M. (2014). Políticas y Desempeño del Sector Lechero Argentino entre 2003 y 2011. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(6), 127-148.
- Bisang, R., Porta, F., Cesa, V., & Campi, M. (2008). *Evolución reciente de la actividad láctea: el desafío de la integración productiva* (DP. Proyecto de Cooperación PLA/05001. Serie Documentos de Proyectos). Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3612>
- Carricart, P. (2012). *Cooperativas rurales y territorios en la Región pampeana argentina. Transformaciones sociales, económicas y organizacionales*. La Colmena.
- Castignani, H., Zehnder, R., Gambuzzi, E., y Chimicz, J. (2015). *Caracterización de los sistemas de producción lecheros argentinos, y de sus principales cuencas*. INTA.
- Castignani, M. I., Castignani, H., Osan, O., & Cursack, A. M. (8-10 de abril de 2008). *Caracterización de la producción primaria del complejo lechero de la provincia de Santa Fe, Argentina: Indicadores estructurales y tecnológicos* [Paper]. X Congreso Panamericano de la Leche, San José, Costa Rica.
- Castignani, H., Zehnder, R., Gambuzzi, E., & Chimicz, J. (2005). *Caracterización de los sistemas de producción lecheros argentinos, y de sus principales cuencas*. INTA.
- Craviotti, C., y Vértiz, P. (2020). Traspaso trunco: la continuidad de los productores lecheros familiares, en cuestión. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* (18), 119-136.
- Craviotti, C., Vértiz, P., y Walked Sánchez, N. (2020). Los vínculos productores-industrias lácteas. En C. Craviotti (Ed.), *Lechería, territorios y mercados* (pp. 147-170). Lugar.
- Demazière, D., y Dubar, C. (1997). *Analyser les entretiens biographiques. L'exemple des récits d'insertion*. Nathan.

- Dubet, F., y Wieworka, M. (1995). *Penser le sujet*. Fayard.
- Elias, N. (1990). *A sociedade dos indivíduos*. Jorge Zahar.
- García Delgado, D. (1994). De la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales. En García Delgado, *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural* (pp. 177-210). FLACSO-Norma.
- Guiguet, E., Rossini, G., García Arancibia, R., Vicentín Masaro, J., y Coronel, M. (2013). *Cambios y tendencias en las políticas lecheras de los principales participantes del mercado internacional (2000-2012)*. Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía Aplicada Litoral (IECAL).
- Gutman, G. E. (1999). Desregulación, apertura comercial y reestructuración industrial. La industria láctea en Argentina en la década de los noventa. En D. Azpiazu (Ed.), *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo* (pp. 33-163). FLACSO-Norma.
- Gutman, G. E., Guiguet, E., y Rebolini, J. (2003). Los ciclos en el complejo lácteo argentino: Análisis de políticas públicas lecheras en países seleccionados.
- Lattuada, M. J. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Melucci, A., y Avritzer, L. (2000). Complexity, cultural pluralism and democracy: collective action in the public space. *Social Science Information* (Maison des Sciences de l'Homme / Sage Publications) (39), 507-527
- Nogueira, M. E. (2009a). *Agendas de gobierno y concertación en el sector lácteo argentino. Dilemas para la construcción de política pública (1983-2008)*. (Doctorado en Ciencia Política), Universidad Nacional de Rosario.
- Nogueira, M. E. (2009b). *Cambios recientes en las formas de organización sectorial en lechería. Sus efectos sobre la conformación de la agenda de gobierno y la implementación de políticas*. [Paper].

- XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, Argentina.
- Nogueira, M. E. (2010). La problemática láctea desde una mirada política: actores y formas de representación sectorial en el último tiempo. *Mundo Agrario*, 11(21).
- Nogueira, M. E. (2011). *Estado y sector lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas: Argentina 1983-2008*. Prohistoria Ediciones.
- Nun J. (1991). La política lechera: un caso de privatización del espacio público. En J. Nun y M. J. Lattuada (Eds.), *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias* (pp. 73-105). Manantial.
- Peruzzotti, E. (2001). La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial. En I. Cheresky y I. Pousadela (Eds.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 289-307). Paidós.
- Perotti, E. (2010). *Sector lácteo argentino*. Bolsa de Comercio de Rosario, Departamento de Capacitación y Desarrollo de Mercados.
- Petrecolla, D. (2016). Estudio sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Lechero de la República Argentina (Informe público). Buenos Aires.
- PwC Argentina. (2011). Análisis Sectorial N° 3. Industria Láctea. <https://www.pwc.com.ar/es/agribusiness/publicaciones/assets/analisis-sectorial-no-3-industria-lactea.pdf>.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial.
- Sautu, R. (2005). Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. Lumiere.
- Vértiz, P. (2017a). *El complejo lácteo argentino: integración subordinada de la producción primaria a la dinámica del capital agroindustrial (período 2002-2015)*. [Tesis de Doctorado en Ciencias

- Sociales, Universidad Nacional de La Plata]. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68855>
- Vértiz, P. (2017b). La cúpula agroindustrial del complejo lácteo argentino: integración subordinada de la producción primaria a la dinámica del capital industria. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (46), 59-103.
- Vértiz, P. (2021). Políticas públicas en el complejo lácteo argentino: la intervención estatal, el mercado y los agentes sociales de la producción. *Estudios Rurales, Universidad Nacional de Quilmes*, 11 (21), 1-15.

Lectores críticos

- Patricio Vértiz (Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales).
- Clara Craviotti (CONICET, Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas).

La gobernanza de los bienes naturales: la Mesa Regional de Tierra Choya-Guasayán

*Dominga Ledesma, Pablo Barbeta,
Marcelo Contreras y Gastón Godoy Garraza*

Introducción

Las comunidades campesinas de Santiago del Estero forman parte de un escenario en el que el control y el acceso a la tierra constituyen una problemática extendida en Argentina y en toda Latinoamérica. En Argentina, este escenario acompañó la constitución del Estado nación hasta la actualidad, pero su conflictividad comenzó a adquirir otras dimensiones a partir de la hegemonía del modelo del agro-negocio y de los fuertes y, en algunos casos, fructuosos procesos de resistencia al modelo. Una conflictividad emergente de un conspicuo avance de la frontera agropecuaria impulsado por el agronegocio, que se caracteriza por su carácter extractivo y concentrador, y consecuentemente la conformación de nuevas asimetrías y conflictos que ponen en juego las garantías de acceso a estos bienes¹ por parte de las comunidades campesinas e indígenas.

1 Ivars (2013), identifica a los recursos naturales como bienes comunes naturales, proponiendo que el término recurso natural refleja una realidad que se encuentra más allá de su materialidad y que su proceso histórico implicó un cambio radical en

Entonces, si bien las problemáticas por el control y el acceso a la tierra tienen un contexto sociohistórico definido, contextualizamos nuestro análisis en la conflictualidad que se abre con la aparición del modelo de desarrollo agropecuario basado en los agronegocios, moldeada por las disputas territoriales y la emergencia de acciones colectivas de comunidades campesinas e indígenas. Desde Santiago del Estero, emerge así un creciente activismo político por parte de las comunidades campesinas, a través de la confluencia en espacios de organización para la defensa de sus derechos y sus territorios. Surgen así múltiples organizaciones entre las que el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) es la organización más representativa a nivel provincial, seguido de las Mesas de Tierra y otros espacios de organización –grupos, centrales, asociaciones, uniones–, articulando todas ellas en el trabajo sobre los conflictos y las necesidades de la ruralidad santiagueña.

En las Mesas de Tierra confluyen organizaciones campesinas con la Iglesia Católica y Organizaciones No Gubernamentales y Gubernamentales, con el objetivo de construir un espacio de discusión, asistencia y elaboración de propuestas ante la conflictualidad por la tierra y el territorio. Estos espacios fueron legitimados por el Estado provincial, permitiendo la apertura de canales formales de diálogo. Esta articulación le confiere a las Mesas de Tierra una arquitectura de gobernanza que les permite operar en un campo de relaciones de fuerza en torno al control y acceso de los bienes naturales. Para analizar estos procesos, centramos nuestro estudio de caso en la Mesa Regional de Tierra Choya-Guasayán. Basado en ello, nuestro objetivo será analizar los procesos territoriales de gobernanza previa identificación de los distintos modos de apropiación en el territorio y análisis de las relaciones de poder que se encuentran en este proceso de

las relaciones sociedad-naturaleza, proceso que indujo a que la naturaleza pase a ser un factor productivo más. Así mismo, la resistencia al poder y a la uniformización e instrumentalización de la naturaleza contenida en el término recurso natural, es reflejada y refractada por el término bienes comunes naturales que surge en el contexto de luchas sociales por la apropiación, el manejo y el uso de la naturaleza.

apropiación, considerando la perspectiva de la copresencia de modelos de desarrollo en el agro. Esto último se desprende de pensar que, en el marco de procesos de gobernanza, el Estado provincial regula las disputas territoriales entre los actores subalternos y los grupos hegemónicos en torno a la copresencia de formas de dominación política, económica y simbólica. Considerando que en el territorio se dan relaciones de poder en torno a la apropiación y valoración de los bienes naturales, el análisis tendrá como perspectiva conceptual la **Teoría de Acceso** de Ribot y Peluso (2003), a través de la identificación y mapeo de los mecanismos mediante los cuales se obtiene, controla y mantiene el acceso a los bienes en disputa. Asimismo, el campo que vincula al Estado se analizará desde la Teoría de **Interfaz Social** de Norman Long (2007), a través del análisis de los puntos en los que se cruzan las acciones político-territoriales de todos los actores. Los aportes del trabajo apuntan a evidenciar procesos de gobernanza con un anclaje territorial, en el contexto de un régimen neoliberal en el que emergen formas de organización probablemente con una matriz contra hegemónica, que busca transformar formas de dominación político-económicas concretas.

Iniciar el debate en torno a los procesos territoriales de gobernanza que se vinculan a los espacios de organización, implica primero hacer referencia a la noción de gobernanza. Para ello acudimos a definir primero la gobernanza como un modo de regulación social, convertida desde mediados de los 90 en la matriz política de la globalización neoliberal (Santos, 2007). Este nuevo modo de regulación, fue difundido en América Latina por organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional –FMI–, Banco Mundial –BM–, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–), apuntando que en este marco el Estado debe garantizar el cumplimiento de la ley, dar lugar a la participación de la sociedad civil y garantizar el Estado de derecho (Mazurek, 2009; Zubriggen, 2011).

Considerando estas perspectivas, sumamos la propuesta de Martínez Valle (2012) en la que se identifica la gobernanza como un proceso de construcción de propuestas colectivas y diseño de estrategias orientadas a evitar conflictos. En relación a ello, Hufty y Arreghini (Mazurek, 2009) identifican una estrecha relación entre gobernanza y construcción del territorio, visto que la gobernanza se corresponde a una construcción social, en la que cada sociedad desarrolla sus modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisión o de resolución de conflictos. Esto permite inferir el rol de los procesos de gobernanza en la organización territorial, favoreciendo la conformación de un territorio en el que los actores tienen una mayor participación en las decisiones sobre su desarrollo. Cabe recordar que aquí el Estado tendrá un rol determinante en la construcción del territorio, por su acción reguladora y económica en el marco de un modelo de desarrollo asociado al paradigma extractivista.

No obstante, consideramos que si los actores locales participan colectivamente en la gestión de políticas públicas, no solo las luchas contrahegemónicas podrían resultar en algunos casos exitosos, sino también se podría dar cuerpo a lo que Santos (2007) visibiliza como una “matriz de gobernanza contrahegemónica”, la cual requiere de la articulación de organizaciones y movimientos sociales, con el objetivo de combinar estrategias, definir programas políticos y ejecutar acciones en forma colectiva. En esta matriz de gobernanza contrahegemónica el autor identifica que, en su relación con el Estado, los ámbitos organizacionales debieran mantener su autonomía en la lucha contrahegemónica contra este; no obstante, si el Estado fuera un aliado potencial, la institucionalización de acuerdos donde converjan la acción estatal con la de los movimientos contrahegemónicos, podría resultar beneficiosa. Desde esta perspectiva teórica, consideramos que las Mesas de Tierra en Santiago del Estero tienen potencialmente una “arquitectura de gobernanza contrahegemónica”, debido a que constituyen ámbitos con un fuerte proceso participativo –en algunos casos de articulación con el Estado– a través del cual las comuni-

dades participan en la gestión de políticas públicas, en el marco de luchas sociales que se concentran en la defensa del territorio y los bienes naturales.

Por último, analizar estos procesos de gobernanza considerando la perspectiva de la copresencia de modelos de desarrollo en el agro, implica abordar las relaciones de la actividad agropecuaria en y con el territorio. Ante ello, Albadalejo (2017) pone en evidencia ciertas dinámicas en el uso de los bienes naturales para la región pampeana que, en nuestro caso, nos permiten pensar a escala local y provincial en términos de las relaciones entre las formas de apropiación del campesinado y las del sector empresarial. Su planteo parte de sostener que actualmente en el territorio ninguna forma de agricultura logra la hegemonía, o, en otros términos, ninguna de ellas –aún el agronegocio– logra imponer completamente su modelo de desarrollo como modelo agrario. Esto se debe a que una hegemonía implicaría disolver las demás formas de apropiación, anulando su pretensión de también ser modelo; incompletud que explicaría la copresencia y, en el mejor de los casos, una coexistencia entre estos modelos. Para el autor, la copresencia supone un cierto grado de complementariedad entre las distintas formas de agricultura –y uso de la tierra–, aun no compartiendo el mismo horizonte de transformaciones del territorio; mientras que la coexistencia ya implica instancias de negociación entre los modelos para la coconstrucción de un territorio común, pudiendo alcanzarse acuerdos respecto a formas de uso de la tierra que no se yuxtaponen, sino que logran coexistir de manera coherente.

Metodología

El desarrollo de este análisis se trabajó mediante un diseño de tipo cualitativo enmarcado en el estudio de la gobernanza de los bienes naturales en el marco de las Mesas de Tierra de la provincia de Santiago del Estero. Dada la complejidad del tema a abordar este trabajo toma como estudio de caso la Mesa Regional de Tierra Choya-Guayaán, bajo el criterio de la participación de INTA como un actor

más de estos espacios. El método global bajo el cual se realizó la investigación cualitativa es el etnográfico, para investigar los procesos de gobernanza que se dan en las Mesas de Tierra, con la pretensión también de interpretar las significaciones de las políticas públicas y los bienes naturales para los diferentes actores del territorio. La investigación cualitativa etnográfica tiene el propósito de analizar los procesos y fenómenos sociales, prácticas, instituciones y patrones de comportamiento, para desentrañar los significados construidos alrededor de ellos, en un contexto o entorno que puede ser de redes de relaciones sociales.

El método etnográfico se apoyó en la técnica de observación participante y se complementó a través de entrevistas y el análisis documental, buscando con ellas la reconstrucción de los significados de los sujetos sociales en el análisis de procesos. Las entrevistas fueron semiestructuradas, individuales y grupales, realizadas a actores de las mesas, familias campesinas con conflictos de tierras y otros sujetos que forman parte de la apropiación de bienes naturales (empresas y productores individuales). El procesamiento de la información primaria recolectada se analizó mediante las siguientes herramientas: clasificación y codificación de entrevistas, condensación e interpretación de significados, análisis del discurso y análisis e interpretación teórica de la información. Para este procesamiento se elaboró una matriz cuyas categorías responden a los mecanismos de acceso a los bienes naturales, que van construyendo los actores en los procesos de disputas territoriales. Así, las categorías analizadas se identifican y conceptualizan en la Tabla 9.1.

Tabla 9.1

Matriz de análisis para los mecanismos de acceso a los bienes naturales

Mecanismos de acceso	Participación: en espacios de organización, redes de organización, espacios institucionalizados
	Redes de relaciones sociales: articulación con otras organizaciones o grupos
	Resistencia: acompañamiento en el lugar del conflicto para la defensa del territorio ante amenazas actores interesados, ajenos a la posesión
	Acuerdos: instancias entre que le dan institucionalidad a la copresencia de distintas formas de uso, dado entre interesados en un mismo bien
	Presión a vías estatales: es la ejercida sobre agencias del poder judicial y ejecutivo, así como fuerzas de seguridad, beneficiando el acceso de quienes ejercen esta presión
	Jurídicos: prerrogativa a favor de una persona para gozar del acceso a un bien
	Coerción: comprende las acciones de fuerza o amenaza que imparten violencia

Nota. Fuente: Elaborado por Dominga Ledesma sobre la base de entrevistas.

Por último, para las técnicas de análisis documental y de archivos se utilizaron legislaciones provinciales y nacionales, decretos, discursos de representantes de las mesas, fuentes periodísticas, gacetillas de prensa, publicaciones en redes sociales, discursos radiales, informes técnicos de instituciones que trabajan en el territorio, documentación legal de tierras en disputa, sentencias judiciales, registro de poseedores, actas de reuniones de mesa, actas de asambleas y notas generadas por las mesas. Cabe destacar que, si bien no todas estas

fuentes están citadas en este ensayo, todos los aspectos metodológicos identificados forman parte del trabajo de campo de la tesis doctoral “La gobernanza de los bienes naturales: Análisis de las Mesas de Tierras de Santiago del Estero, en el período entre 1990 y la segunda década del siglo XXI”².

Desarrollo

Las Mesas de Tierra de Santiago del Estero

En Argentina, a pesar de sus antecedentes en las luchas campesinas, las reformas agrarias no tuvieron lugar. No obstante, entre fines de la década del 60 y los años 70 del siglo XX, según Galafassi (2012) surgieron diversas organizaciones sociales y/o productivas que cuestionaban el modelo de desarrollo de sociedad dominante. En este período, surgieron las Ligas Agrarias del nordeste del país (principalmente en las provincias de Misiones, Chaco, Formosa, Corrientes y norte de Santa Fe) como el movimiento agrario más importante después del Grito de Alcorta³. Estas organizaciones apoyaban a los pequeños productores, campesinos y trabajadores rurales marginados de las políticas de modernización implementadas por el Estado. En efecto, el programa y las acciones de las Ligas –como conjunto y en cada caso– combinaban reclamos de variado tipo, desde aquellos que giraban en torno al sistema de comercialización –asociado con la figura del colono-farmer– hasta aquellos asociados con la condición campesina, particularmente la reivindicación del acceso y tenencia de la tierra (Barbetta y Domínguez, 2016). Posteriormente, la última dictadura militar implicó la represión y desarticulación de las Ligas (Calvo y Percíncula, 2012; Galaffassi 2012).

2 Ledesma, D., tesis doctoral en curso.

3 El Grito de Alcorta representó una de las primeras acciones colectivas de protesta de los sectores rurales subalternos en la región pampeana, iniciada en 1912 como resultado de la mala distribución de la tierra. Movilizando a los trabajadores rurales o campesinos sin tierra a su organización política, consolidada a la fecha en la Federación Agraria Argentina (FAA) (Bidaseca y Lapegna, 2006; Wahren y Guerreiro, 2020).

La vuelta a la democracia en el país implicó la reemergencia de organizaciones campesinas, algunas de ellas reivindicando su pasado liguista, como es el caso del Movimiento Agrario Misionero, con el objetivo de resistir a las acciones de gobiernos locales, provinciales y nacionales; así como de terratenientes, empresas nacionales y transnacionales, para evitar el despojo de sus tierras, que silenciosamente debieron soportar durante la dictadura militar (Barbetta y Domínguez, 2016).

En Santiago del Estero, el activismo campesino comenzó a hacerse visible con el llamado “Grito de los Juríes” en 1986, una movilización liderada por la Iglesia Católica y la Comisión Central de Campesinos⁴ que convocó a 1500 campesinos en contra de los desalojos por parte de empresarios vinculados a la expansión de la frontera agropecuaria. Bajo este mismo contexto de conflictividad, surge posteriormente en 1990 el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCA-SE), que denunciaba un nuevo impacto de la expansión de la frontera agropecuaria en la provincia. Entre sus objetivos más generales, se encuentran:

“(…) buscar soluciones a problemas comunes, (...) ser representante de los campesinos frente a las autoridades, (...) apoyar las peticiones de cada una de las organizaciones que lo integran respetando su autonomía, (...) promover la capacitación en cooperativismo y gremialismo, (...) [hacerse] escuchar en los espacios de poder y en los distintos organismos del gobierno provincial relacionados con la política agropecuaria” (MOCASE, 1990).

4 La Comisión Central de Campesinos fue la primera organización campesina formalmente constituida en Santiago del Estero, como instancia de reclamo ante las autoridades, con sede en Los Juríes, Dpto. General Taboada (Rea y Gómez Brandan en Silveti *et al.*, 2004)

El MOCASE continúa su lucha en la conformación del derecho al acceso a la tierra y al territorio como derecho, sustentado en prácticas posesorias con base en el modo de vida campesino, caracterizado por un equilibrio ecológico y social. Años más tarde, numerosas organizaciones de base campesina se originaron en distintas zonas de la provincia, algunas de las cuales se nuclearon al MOCASE (Desalvo, 2014; Durand, 2006, Leguizamón, 2008).

Posteriormente, en el marco del Jubileo por la Tierra del año 2000, el Obispo Diocesano Monseñor Juan Carlos Maccarone invita a conformar una mesa de concertación denominada Mesa Provincial de Tierra (MPT) para acompañar a las organizaciones campesinas zonales en los conflictos de tierra (Leguizamón, 2008). La MPT se forma en el ámbito de la Pastoral Social del Obispado de Santiago del Estero y se integra por todas aquellas organizaciones que trabajan en la defensa del derecho a la tierra y el territorio con las comunidades campesinas, es decir organizaciones campesinas zonales de la diócesis, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG). Este espacio de concertación, se constituyó como un ámbito en el que resonaban los conflictos integrales de la ruralidad, a partir de los cuales se generaban instancias de contención, asistencia y elaboración de propuestas ante las problemáticas.

A partir de la consolidación de la MPT, algunas de las organizaciones campesinas zonales comienzan a autodenominarse también “Mesas de Tierra”, con un alcance en su accionar de carácter local, identificándose así 14 mesas distribuidas en la provincia desde el año 2000, de las cuales no todas ellas se encuentran vigentes en la actualidad. El carácter local de estos espacios implica la organización de comunidades campesinas a nivel zonal –localidades de un mismo departamento-, algunas a nivel departamental y otras a nivel regional, en las que confluyen organizaciones de más de un departamento de la provincia. En la mayoría de estas Mesas de Tierra participan no solo representantes de comunidades campesinas, sino también de la Iglesia Católica, de ONG y de instituciones nacionales y provinciales que

trabajan en los territorios de cada mesa. El objetivo de estos espacios, reside en la promoción y defensa de los derechos campesinos a partir de procesos de organización colectiva. En palabras de un integrante de las Mesa de Tierra para representar la identidad del espacio:

“(...) estar organizado es lo mejor que hay. Toda cosa, al estar organizado, tiene más derecho a defender lo que uno cree que está defendiendo, porque si no está organizado cualquiera va a venir y va decir esto es mío. Y al estar organizado va a decir pará, aquí vamos a hablar, no vengas con que va sé tuyo. Así lo definiría yo” (H, Entrevista, 7 junio de 2018).

En el año 2013, a partir de la aprobación de un proyecto productivo vinculando a las organizaciones zonales de los departamentos Choya y Guasayán, ante la necesidad de aunar esfuerzos para trabajar por la emergencia hídrica y agropecuaria⁵, dos mesas zonales de tierra se unifican en la Mesa Regional de Tierra Choya-Guasayán, espacio que tomaremos en este trabajo como estudio de caso para nuestro análisis y el cual se encuentra trabajando en dos departamentos del sudeste provincial⁶ (Fig. 1). Este ámbito ampliado tiene una

5 Debido a las escasas lluvias en el período 2012-2013, las provincias del Noroeste Argentino sufrieron un profundo proceso de sequía. Esta situación, llevó a que las comunidades campesinas, organizaciones de productores, organismos e instituciones, elaboren una serie de reclamos, relevamientos e informes para el Gobierno Provincial. Ello derivó en la formulación del Decreto N° 2090/2013 que declara al territorio provincial en estado de Emergencia Agropecuaria y/o Desastre Agropecuario.

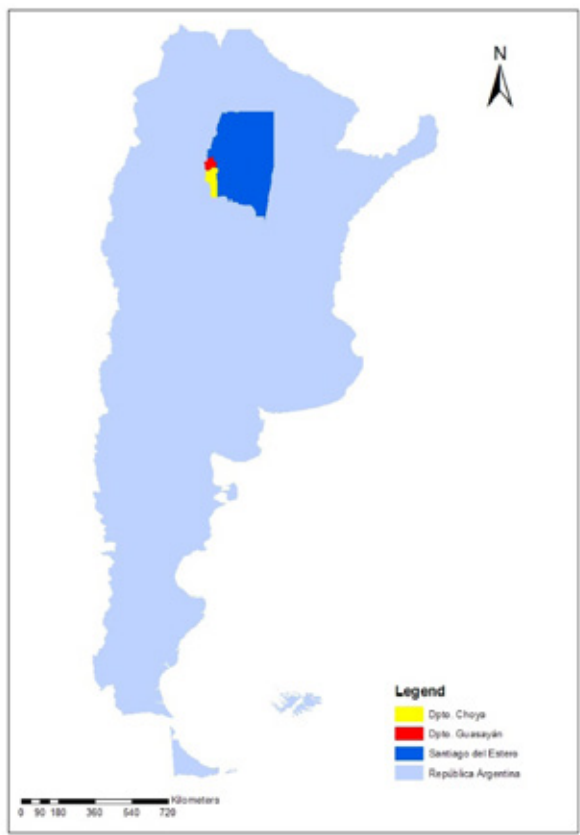
6 Los departamentos Choya y Guasayán se encuentran geográficamente vinculados por un cordón serrano que se corresponde con la avanzada oriental del sistema del Aconquija en Tucumán y hermano del levantamiento de las sierras de Ancasti en Catamarca. Ambos departamentos pertenecen al área de secano en la provincia de Santiago del Estero, con un clima de tipo árido que marca ciertas limitaciones en la región –sequía, déficit hídrico, estacionalidad marcada, precipitaciones torrenciales, erosión hídrica y eólica, falta de agua potable, falta de agua para riego, suelos salinos, arenosos, y escasos pastizales– (Contreras et al., 2014). En esta zona árida, los procesos productivos y reproductivos están adaptados a sus características y dinámicas, a través de la organización familiar.

arquitectura en la que se vincula a más de 50 comunidades campesinas, y participan, además la Pastoral Social, la ONG Bienaventurados los Pobres (BePe-ONG) y actores institucionales que trabajan en el territorio: representantes del Comité de Emergencia y Registro de Poseedores⁷, INTA y Agencias de Desarrollo Local.

7 Mediante el decreto 215/06 de la gobernación de Santiago del Estero, se creó el Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra con el objeto de brindar asistencia técnica y jurídica para iniciar el proceso de regularización en la tenencia de la tierra. Posteriormente en el año 2007 y en un marco de articulación con la Mesa Provincial de Tierras, el gobierno de la provincia a través del Decreto N° 1929/07 concretó la creación de un Comité de Emergencia para su intervención en conflictos de tierra. Ambos organismos se crearon bajo la dependencia de la Jefatura de Gabinete del gobierno provincial, como una herramienta para acompañar la gestión de la Mesa de Diálogo por la Tierra y la producción (Ley Provincial N° 7.054), a la cual le corresponde el tratamiento y análisis de los temas relacionados con la problemática de la tierra, a fin de proponer medidas y acciones pertinentes especialmente en lo relacionado con la preservación de los bienes naturales, conservación del ecosistema, el resguardo de los derechos individuales y colectivos, y el desarrollo de los sistemas productivos con prácticas sustentables bajo el modo de vida de las comunidades involucradas.

Figura 9.1

Departamentos Choya y Guasayán ubicados en la provincia de Santiago del Estero, región noroeste de la República Argentina.



Nota. Fuente: Elaborado por Dominga Ledesma, ArcGis Erdas 10.1.

Modos de apropiación de los bienes naturales en el territorio

Para Toledo “la apropiación de la naturaleza constituye el primer acto del proceso metabólico por medio del cual los seres humanos organizados en sociedad producen y reproducen sus condiciones materiales” (1999, p. 8). Estas formas de apropiación pueden configurarse a través de diferentes usos de los bienes naturales, conformando los siguientes modos básicos de apropiación de la naturaleza: extractivo o cinegético, característico de las primeras sociedades de cazadoras y recolectoras; campesino o agrario, iniciado con la agricultura y la domesticación de animales; el agro urbano que surge con el requerimiento de nuevos materiales y más alimentos en los espacios urbanos; y el modo agroindustrial o moderno, producto de Occidente y de la revolución industrial y científica.

Cuando se trata de las comunidades campesinas, las relaciones con la naturaleza van más allá del uso de los bienes naturales para reproducir sus condiciones materiales. Es decir, estos actores tienen modos de apropiación material, y también modos de apropiación simbólica-cultural, a través de los cuales los bienes naturales adquieren un significado que reconfigura la relación con el territorio. En este sentido, vale aclarar que por apropiación material hacemos referencia al uso productivo de los bienes, caracterizado por la actividad diversificada en tanto uso múltiple del bosque, la cría de animales, el cerco (cultivo asociado de maíz y cucurbitáceas), la huerta, el manejo del agua, algunas forestaciones de pequeña escala –con fines alimenticios, forrajeros y de manejo de bosque– y el agregado de valor –elaboración de quesos, arropes, dulces, artesanías, etc.– mientras que, para una apropiación simbólica-cultural, las comunidades se valen de los significados construidos sobre los bienes naturales, entre los que encontramos el uso comunitario de éstos, los saberes locales, los sitios arqueológicos y sagrados, el paisaje como representación del espacio, además de la posibilidad de intercambio de productos ela-

borados entre las familias. En síntesis, por parte de las comunidades campesinas se observa un modo de apropiación predominantemente comunitaria, cuya relación con la naturaleza no solo es material, sino también tiene un carácter simbólico, cultural e identitario que hacen al espacio vivido, espacio atribuido del derecho de posesión de estos actores y del que depende su reproducción social “(...) porque yo me considero poseedor de la tierra y con derecho sobre todos los recursos naturales” (H, Entrevista, 7 junio de 2018).

Por otro lado, nuevos modos de apropiación comenzaron a hacerse visibles en el territorio, a partir de la década del 80: “(...) habrá sido allá por el 84 que han entrado todas empresas a Santiago, porque Juárez –gobernador entonces– ha empezado a tener aliados de los empresarios que le bancaban la política del 83 para adelante (...) si se ha vendido mucha tierra fiscal, todo” (H. Entrevista, 7 junio de 2018). Así, un modo de apropiación privada da cuenta de relaciones con la naturaleza más económicas, las cuales fueron generando situaciones de conflicto con los modos campesinos. Estas relaciones económicas con la naturaleza, si bien se encuentran en el origen de las sociedades modernas capitalistas, consisten en una apropiación privada de la naturaleza por medio de la compra y venta de los bienes naturales, transformando los elementos de la naturaleza en mercancías sobre las cuales se genera el derecho a la propiedad. Según Polanyi (1989) ésta es la forma moderna capitalista que asumió la relación sociedad-naturaleza, una relación de control y dominio de la naturaleza basada en la apropiación privada.

Asimismo, Leff (2005) destaca que en la actualidad y debido a la mediación de los avances tecno-científicos, asistimos a un proceso de sobre-mercantilización de la naturaleza, basado en la privatización de la biodiversidad. Esto puede notarse con mayor visibilidad con el surgimiento y consolidación del régimen productivo del agro-negocio, modelo que considera a los bienes naturales como *commodities*, profundizando un productivismo exacerbado que avanza verticalmente sobre los actores locales. Dicha situación generó una

explosión de conflictos territoriales que dieron origen a las luchas de las comunidades indígenas y campesinas por su patrimonio natural, entretejidas en las reivindicaciones por su identidad, su cultura, su territorio, sus lenguas y sus costumbres (Giarracca, 2006; Leff, 1995; Svampa, 2013).

En el territorio, estos nuevos modos de apropiación se asocian a empresarios tanto santiagueños como provenientes de otras provincias (Córdoba, Tucumán, y Santa Fe), y a la instalación de emprendimientos agropecuarios dedicados a la ganadería, explotaciones mineras (áridos y minerales), caza deportiva (cotos de caza) y producción de carbón. Estos actores se relacionan con el territorio principalmente a partir de la necesidad de obtener ganancias económicas del uso de los mismos bienes naturales que requiere el modo de vida campesino. Los actores locales del territorio comentan sobre el uso y las formas de apropiación de algunos empresarios:

“(...) seguramente ganadería. ¿Qué no de Rosario eran? Han entrado y han llegado, no sé ni cómo habrán llegado, porque hasta el día de hoy no sabemos cómo han llegado. Empiezan a trabajar al frente de ahí en el lugar, contratan a vecinos nuestros para trabajar. (...) Claro, iba a desalojar 300 familias, era muy loco, todo Guampacha. Ellos pretendían 18.000 hectáreas, no solo Guampacha sino también San José” (M. Entrevista, 11 de diciembre de 2018).

Como se puede observar, estamos frente a un escenario de disputa en donde los modos de ser y estar campesinos e indígenas en el territorio se enfrentan a otros modos de apropiación y valoraciones de los bienes naturales de carácter mercantil propios de la lógica de los agronegocios. De esta manera, el avance empresarial sobre el territorio campesino e indígena no sólo implica el establecimiento de mecanismos como la violencia y las estrategias judiciales para acceder a un determinado bien –la tierra, el bosque nativo o el agua–,

sino también supone un intento de desterritorializar ontológica y epistemológicamente campesinos, pequeños productores e indígenas (Giraldo, 2015). En otras palabras, se trata de una lógica que propone la subordinación de la naturaleza por la economía, del espacio vital por el espacio económico global, la sustitución del dominio público y comunal por el privado, mediante un proceso de mercantilización o capitalización de la naturaleza.

Asimismo, como señala Hocsman (2014), el agronegocio debe entenderse como resultado de un nuevo maridaje entre mercado y Estado, en clave de concentración económica y exclusión social. Un maridaje diferente de aquel propio del modelo anterior, denominado **modelo agroindustrial**, donde existían arreglos institucionales para garantizar la articulación de copresencia de distintos sujetos socioeconómicos de la estructura agraria y agroalimentaria (Giarracca y Teubal, 2008). En este contexto, frente la ineficiencia del Estado para garantizar los derechos territoriales campesinos e indígenas, éstos reclaman el derecho a participar en la toma de decisiones en las políticas públicas que afectan sus condiciones de existencia y la autogestión de sus recursos productivos. Así, la gestión participativa de los bienes naturales, es un principio que se integra a la lucha principalmente de comunidades campesinas, apuntando al acceso, a la apropiación y a la gestión colectiva. En este sentido, consideramos que, en clave de cuestionar la apropiación y valoración de los bienes naturales del agronegocio, el campesinado santiagueño incorporó a sus modos de apropiación material y simbólica un sentido político, a través del cual no solo busca reivindicar los derechos campesinos, sino también legitimar ante la sociedad y el Estado su relación con la naturaleza. Para este último, la conformación y participación de espacios de organización empoderados y con cierto grado de autonomía, se fue tornando clave en los procesos de disputa por los bienes naturales.

Relaciones de poder en el acceso a los bienes naturales

Partimos de la idea de que la conflictualidad en el territorio por apropiación y valoración de los bienes naturales debe pensarse considerando las relaciones de poder que se establecen entre los actores del territorio. Para tal fin, Ribot y Peluso (2003) proponen la Teoría del Acceso como un método de análisis que puede utilizarse en un marco de conflictos por los recursos naturales –para nosotros bienes naturales–, basado en la identificación y mapeo de los mecanismos mediante los cuales se obtiene, controla y mantiene el acceso a los recursos. La formulación de esta teoría toma la noción de **acceso** como la habilidad de los actores para beneficiarse de los recursos, poniendo acento en conjuntos de poderes constituidos dentro de redes de poderes. A partir de esta noción, cuando las discusiones giran en torno a un conjunto de relaciones de acceso, toma fuerza el concepto de **propiedad**, el cual evoca sobre los derechos o reclamos de acceso afirmado en algún tipo de legitimación. Bajo esta relación entre ambos conceptos, se vinculan los derechos para beneficiarse de los bienes –propiedad– con la habilidad de obtener el beneficio de éstos –acceso–. Así en el análisis, el acceso implica no solo el estudio de la propiedad, sino también de las relaciones y posiciones sociales de los actores que le otorgan la capacidad de obtener, controlar y mantener el acceso a los recursos bajo un conjunto de poderes.

Para configurar el acceso a los recursos, tales conjuntos de poderes se constituyen a través de mecanismos que buscan legitimar los derechos y reclamos de acceso. Es decir que, bajo esta perspectiva, tanto el acceso como la propiedad de los recursos no depende solo de un marco jurídico, sino también de otras formas que se constituyen como mecanismos. Metodológicamente, es el estudio de estos mecanismos los que nos permitirán analizar las relaciones de poder en torno al acceso a los bienes naturales, indagando no solo en quienes se benefician, sino también en los medios que utilizan, los procesos mediante los cuales se benefician y las “relaciones sociales” que limi-

tan o permiten beneficios, así como el contexto político-económico en que tienen lugar los reclamos por el acceso y la propiedad. Bajo esta perspectiva teórica, resulta interesante la preocupación por estudiar el acceso a los bienes naturales –como objeto de disputa–, en el contexto de una matriz de relaciones sociales en la que los actores invisten un conjunto de poderes para beneficiarse, considerando que ello nos permitiría comprender los procesos de gobernanza que se generan en torno al uso y la gestión del acceso a los bienes naturales.

Los modos de apropiación de los bienes naturales, se configuran a través de mecanismos resultantes de diversas formas de control y acceso, en el sentido de formas sociales relativas a arreglos institucionales y jurídicos, que pueden ser más o menos formales. En este sentido, los actores del espacio rural santiagueño han venido desplegando una serie de mecanismos específicos que les permite apropiarse no solo de los bienes naturales, sino también de recursos identitarios y sociales del territorio. En la Mesa de Tierra Choya-Guasayán, los mecanismos tienen como primer objetivo la reconfiguración socio política de las comunidades campesinas para proyectar el territorio desde lo colectivo, es decir la organización de las familias campesinas como sujetos activos en el desarrollo territorial, desde el saber colectivo de las comunidades. Ello deriva en luchas sociales que apuestan no solo a la resolución de los conflictos emergentes, sino también a la valorización cultural y económica de los bienes naturales, y a la concesión de derechos de las comunidades. Así, los procesos de disputa hicieron que las organizaciones campesinas fueran generando acciones colectivas defensivas y propositivas frente al proceso de desterritorialización vivido, acciones que forman parte de sus mecanismos para el acceso a los bienes naturales.

Antes de identificar estos mecanismos, es necesario plantear el contexto político sobre el cual los actores han desplegado los mecanismos para el acceso, ya que estos últimos resultan específicos según los distintos escenarios. Para ello, elegimos en principio hacer un recorte temporal entre la década del 90 y primera década del siglo

XXI, el cual se corresponde con el período en que la Mesa de Tierra Choya-Guasayán inicia las bases de su origen a nivel comunitario y hasta donde mantiene su labor presencial en torno al acceso. No obstante, consideramos importante plantear el contexto político extendiendo el análisis a dos décadas anteriores al período mencionado, a modo resaltar el salto cualitativo que fueron teniendo las respuestas del sector campesino respecto a la etapa bajo estudio. En este sentido, se identifica primero la etapa de los desalojos silenciosos (Alfaro, 2000) en el período que se extiende entre fines de la década del 60, con los primeros desalojos a campesinos de la provincia –Suncho Pozo, Dpto. Taboada–, hasta principios de la década del 80, con el advenimiento de la democracia, etapa que se caracterizaba por una escasa o nula respuesta de los campesinos y de las repercusiones en las autoridades debido quizá a la inestabilidad institucional. A partir del 1983 el ex gobernador Carlos Juárez retoma su mandato en el cargo, en un contexto democrático que comenzó a mostrarse permeable al ingreso de ONG y con ello los intentos de organizar a sectores para trabajar diversas problemáticas sociales; no obstante, esta etapa también representó una época de dominación política que, bajo una estructura represiva, minimizaba o anulaba los reclamos vinculados a los sectores más vulnerables (Rea y Gómez, 2004, en Silveti *et al.*, 2004). En el año 2004, el Régimen Juarista finalmente cae de la mano de una importante protesta social⁸, con la consecuente Intervención Federal a la provincia. A partir de allí, se da cuenta de otra etapa en la que los reclamos sociales comenzaron a permear al gobierno interventor, situación que a partir del 2005 con el gobierno radical electo se consolida en relaciones institucionalizadas con distintos sectores de la sociedad, hasta la actualidad.

8 La emergencia de esta protesta social yace en el esclarecimiento del denominado Doble Crimen de La Dársena, el cual se encontraba asociado a integrantes y a aliados políticos y económicos del gobierno de turno. Asimismo, esta movilización estuvo impulsada por opositores del Partido Radical, a modo de enfrentar al régimen durante su consolidación en el sistema político (Silveti *et al.*, 2004).

Bajo este escenario, los actores vinculados a la Mesa de Tierra Choya-Guasayán fueron desplegando diversos mecanismos que hemos categorizado en términos de participación, redes de relaciones, resistencia y acuerdos. Así podemos decir, que entre los primeros mecanismos para garantizar el acceso a los bienes naturales que fueron desarrollándose, fue la **participación** de las familias campesinas en espacios de organización inicialmente propiciados por Iglesia Católica, espacios denominados Comunidades Eclesiales de Base (CEB)⁹ que en el territorio comenzaron a consolidarse en la década del 90, para desarrollar alternativas para enfrentar las problemáticas locales. Años más tarde, solo en uno de los departamentos –Guasayán–, las CEB comenzaron a confluir en **Organizaciones Zonales** que agrupaban a varios referentes de CEB, proceso que se vio comprometido por la elevada demanda de trabajo y las grandes distancias entre las comunidades. Estas son las organizaciones que, a partir del año 2000, luego de la consolidación de la MPT, comienzan a conformarse como Mesas de Tierra Zonales, con la incorporación de la organización Bienaventurados los Pobres (BePe) para la Mesa del Dpto. Guasayán y de la Pastoral Social del Obispado de Santiago del Estero para la Mesa del Dpto. Choya. La participación activa de familias y luego referentes de comunidades campesinas, llevó al fortalecimiento de los procesos organizativos identificados en la consolidación de espacios ampliados, que como veremos más adelante resultaron claves para desarrollar los demás mecanismos de acceso. No obstante, se destaca que la participación a pesar de su importancia en la regionalización de espacios de organización, no implica la persistencia de la representatividad campesina en los espacios ampliados –Mesas Zonales

9 Las CEB se conforman como un ámbito de organización zonal de comunidades campesinas que tenían cercanía geográfica, en busca de abordar las problemáticas comunes desde lo catequístico, jurídico y productivo. Leguizamón (2008) expresa que, en nuestra provincia, las CEB surgen a fines de la década del 80, desarrollando un nuevo modelo eclesial de organización a través de la actividad misionera y el acompañamiento de los agentes pastorales, en la tarea de reflexionar y buscar alternativas a los conflictos que se les presentaba como comunidad, siendo uno de los principales la tenencia de la tierra.

y Mesa Regional–, dificultando su proceso de legitimación y gestión del acceso.

“A mí me parece que los espacios regionales y zonales, si no se fortalecen las bases también pierden legitimidad, y esa es una crítica quizás. (...) vos puedes tener estas dos cosas –Mesa Regional y Zonal–, pero vos cuando pierdes tu vecino, tu base, tu comunidad, también no sirve de nada. (...) Esas dos cosas tienen que darse, entonces la pata del territorio, que era lo que a nosotros nos ha costado cuando se vuelve a armar... por eso te digo que yo me acuerdo de que ese es un proceso que hemos hecho con la L. –técnica de la ONG BePe– de volver a convocarlos para que se reúnan porque no se reunían ninguna de las comunidades (...) (M. Entrevista, 11 de diciembre de 2018).

Estos espacios de organización mencionados, al estar íntimamente ligados a la iglesia, fueron articulando con otras organizaciones campesinas de la provincia, entre ellas el MOCASE. De aquí, destacamos como otro de los mecanismos a las **redes de relaciones** de la que se valieron para la lucha por el acceso, ejercicio que fue ampliando su articulación a lo largo del tiempo con otras ONG –INCUP, Greenpeace–, instituciones –Secretaría de Derechos Humanos de la provincia– y redes de abogados voluntarios –Práctica Alternativa del Derecho (PRADE) y Servicio Jurídico Solidario de Frías–. Estas redes de relaciones construidas les permitieron plantear principalmente estrategias de defensa ante conflictos de tierra, comúnmente utilizadas por las demás organizaciones, así como contar con el acompañamiento de representantes de otras organizaciones campesinas de la provincia en uno de los mecanismos más utilizados: los procesos de resistencia.

“Yo lo que me acuerdo más, es el acompañamiento que se recibe de las zonales. Porque va la gente de Figueroa, la gente de Copo, la gente de Pellegrini” (M. Entrevista, 11 de diciembre de 2018).

“De las zonales de MOCASE. Hasta M. –dirigente campesino– iba a cantar la vidala. (...) Será que por eso nosotros tenemos esto de llevar y decir... pucha si ellos se han tomado el tiempo de amanecer en la carpa –símbolo de resistencia–, porque nosotros no podemos ir a acompañar con el conflicto de ellos” (A. Entrevista, 11 de diciembre de 2018).

Dada entonces la articulación con otras organizaciones campesinas, la **resistencia** es un mecanismo atribuido principalmente al repertorio de acciones del MOCASE ante situaciones de conflictos; y la vinculación de la Mesa de Tierra con esta organización dio lugar a que estos procesos formaran parte de las estrategias de defensa del territorio. Este mecanismo, es acompañado también de un símbolo que lo representa, siendo este las carpas de resistencia, las cuales consisten en la instalación de una carpa o de un ranchito en el lugar de conflicto, el que los actores de la Mesa, familias del lugar, representantes de otras Mesas de Tierra y otras organizaciones, utilizan para permanecer en el lugar para evitar el avance de la instalación de empresarios sobre las tierras, o como un modo de resistir a órdenes de desalojo hasta lograr alguna medida judicial que reconozca el derecho posesorio de la familia o la comunidad en conflicto.

“(...) Y había allá otro problema con una empresa cordobesa, han arrendado un campo para sacar yeso. Y ahí tenía problema un chango (...) y lo íbamos a acompañar. Ahí hemos hecho un ranchito, hemos estado ahí, ya habían entrado con una máquina en el campo, y ahí lo hemos hecho salir de ahí del campo” (H. Entrevista, 7 de junio de 2018).

Como puede notarse, estos mecanismos de resistencia han representado en algunos casos la posibilidad de mantener el control de la tierra, evitando que avancen tanto las órdenes de desalojo como la instalación de empresarios. No obstante, aun interviniendo el Estado, en algunos casos han culminado quitando el control de la tierra a los campesinos.

Por otro lado, se destaca que como mecanismo de control a los bienes naturales se fueron estableciendo también una serie de **acuerdos** formales que de algún modo le dieron institucionalidad a la co-presencia de distintas formas de apropiación. En este sentido, denominamos acuerdos formales a aquellos procesos mediante los cuales el Estado respalda tanto el modo de vida campesino como las formas productivas del sector empresarial. Respecto a los primeros se resalta la ejecución de proyectos¹⁰ por organismos nacionales y provinciales, así como ONG que fueron fortaleciendo al sector campesino con tecnologías, insumos, materiales y procesos organizativos que le permitieron acceder principalmente al agua. Estas acciones, en términos jurídicos, implican el fortalecimiento de los derechos poseedores campesinos y por ende el control campesino sobre los bienes naturales.

Por otra parte, los actores representados en el sector empresarial, con quienes se generan los principales conflictos por sus formas de apropiación, desarrollan principalmente mecanismos de dominación político-económica. Por un lado, bajo el amparo de un Estado provincial cuyas políticas agrarias se orientan en mayor medida para este sector, utilizan los beneficios jurídicos y económicos e incluso presionan vías estatales para instalar sus intereses productivos, cuya prosperidad tiene que ver más con estos actores particulares que con el Estado y la población rural local. Por el otro, buscan también gene-

10 Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Programa ProHuerta, Programa de Minifundio, Programa Proagua, Programa Progranja, Programa de Huertas Educativas, Programa Procarne, Programa Proagro, Programa de Rumiantes Menores.

rar acuerdos con miembros de la comunidad tales como escrituras de donación, comodato gratuito y otros documentos que, de una forma u otra, suponen el reconocimiento de la propiedad de la tierra a favor de las empresas y, por lo tanto, la renuncia por parte de los campesinos a sus derechos posesorios, bajo la promesa de generar trabajo en la zona. Sin embargo, el acuerdo no es la única estrategia para desarticular la resistencia campesina (Barbetta, 2009) o deslegitimar el derecho campesino a la tierra. En efecto, cuando los empresarios no logran desarticular los procesos organizativos, despliegan mecanismos jurídicos, tales como recurrir al poder judicial, ya sea a través de juicios por reivindicación como de desalojo¹¹. Pero también mecanismos de coerción como los desalojos violentos, amedrentamiento de los miembros de la comunidad a través de las denominadas guardias blancas¹², usurpaciones, entre otras; muchas veces con anuencia de los poderes locales –comisionados, policía local, jueces de paz, entre otros–. En este contexto de aumento de la violencia en el agro santiagueño, dos militantes del MOCASE Vía Campesina, Mariano Ferreyra en 2011 y Miguel Galván en 2012, fueron asesinados.

De esta manera, por un lado, las Mesas mantienen relaciones de tensión con la policía provincial, el poder judicial y algunos comisionados municipales, dada sus estrategias de limitar o silenciar las reivindicaciones sociales de las comunidades, es decir, estrategias que invisibilizan las acciones y reclamos en defensa del territorio y los bienes naturales. Por otro lado, el grupo de actores vinculados a los mecanismos no formales de institucionalización de las prácticas de las Mesas de Tierra, se encuentra integrado por las instituciones que aplican programas estatales, la Iglesia Católica, las organizaciones no

11 En el ámbito judicial, el conflicto por la tierra se configura entre los detentadores de los títulos registrales –los empresarios del agro y/o comercializadores de tierras– frente a los poseedores –los campesinos e indígenas–. (Véase al respecto: Barbetta, 2009).

12 Denominación que reciben aquellas llamadas bandas armadas de civiles que actúan sobre los campesinos intimidando con violencia en respuesta de los empresarios, que buscan desalojar a los pobladores locales del territorio.

gubernamentales y otras organizaciones campesinas e indígenas, actores con quienes las mesas se vinculan eventualmente para el fortalecimiento al ámbito organizacional y a las familias campesinas desde lo productivo, jurídico, organizacional y cultural.

Procesos de gobernanza sobre los bienes naturales

Considerando la gobernanza como un proceso de construcción de propuestas colectivas y diseño de estrategias orientadas a regular los procesos de apropiación y a evitar y/o resolver conflictos, nos encontramos con procesos de interacción entre los actores del territorio, desplegando acciones político-territoriales en articulación con el Estado. Su análisis puede ejecutarse a través de las relaciones que lo componen, y para hacerlo adecuadamente, Long (2007) sugiere analizar a éstas como parte de procesos de negociación, adaptación y transformación de los significados entre los actores. Para ello, consideramos que el enfoque de interfaz social puede ayudar a entender estos procesos de construcción y reconstrucción social desde una perspectiva orientada al actor. Según el autor:

Las interfaces típicamente ocurren en los puntos donde se cruzan diferentes, y a menudo conflictivos, mundos de vida o campos sociales, o más concretamente, en situaciones sociales o arenas¹³ en las cuales las interacciones giran en torno a los problemas de pontear, acomodar, segregar o disputar puntos de vista sociales, evaluativos y cognoscitivos (*Ibíd.*, p. 136).

13 “Son situaciones sociales en que tienen lugar las contiendas sobre asuntos, recursos, valores y representaciones. Son sitios sociales y espaciales en que los actores confrontan entre sí, movilizan relaciones sociales y despliegan medios culturales discursivos y otros medios culturales para el logro de fines específicos incluyendo quizá solo permanecer en el juego. (...) En ellas se busca resolver discrepancias en las interpretaciones de valor e incompatibilidad entre los intereses de los actores” (Long, 2007, p. 125).

En nuestro caso, estos puntos se corresponden a las intersecciones que se generan entre los actores locales, empresariales y estatales en torno a la gestión de los bienes naturales. Intersecciones en las cuales los actores negocian o confrontan mediante sus acciones político-territoriales, generando procesos de transformación en la política pública como parte de los procesos de gobernanza en el territorio. En este sentido, tomaremos las acciones político-territoriales de los actores para analizarlas desde la práctica social y discursiva, explorando en ellas las discrepancias, interpretaciones, conocimiento y poder que van dando lugar a los puntos en los que los campos sociales se cruzan.

En el análisis de la práctica social se deben comprender las redes de relaciones que se conforman en determinados contextos o escenarios; mientras que en el análisis de la práctica discursiva se deben comprender el juego de significados que se construyen como representación de una realidad. La importancia de indagar en ambas prácticas reside, en palabras de Long (2007), en que:

Una arena social o campo se construye de un modo discursivo y se delimita en la práctica por el uso del lenguaje y las acciones estratégicas de varios actores, además de requerirse de evidencia empírica de hasta qué punto se logra el consenso con respecto a la definición de situaciones (p. 125).

Es decir que, ante instancias de confrontación o negociación entre los actores en torno a la gestión de los bienes naturales, debemos analizar las redes de relaciones que se van conformando como acciones estratégicas y las representaciones que se van construyendo, de manera que nos permita entender los acuerdos formales e informales que le dan institucionalidad a la copresencia de múltiples formas sociales en un mismo escenario.

Del análisis de los mecanismos de acceso y control realizado en el apartado anterior, se desprende que los actores en el territorio despliegan sus acciones en una interfaz que finalmente resultan en procesos de negociación o confrontación en torno a la gestión de los bienes naturales. En el ámbito de la Mesa de Tierras Choya Guasayán, la mayoría de los conflictos vienen siendo principalmente territoriales, dentro de los cuales la tierra es uno de los bienes naturales más disputados entre las comunidades campesinas y actores empresariales. En este sentido, hasta el año 2018 –año de finalización de trabajo de campo– se registraron 20 conflictos de tierra que afectaron a más de 1000 familias y 17 comunidades campesinas vinculadas a la Mesa. El 85% de estos surgieron a partir del año 2000, con empresarios que a través de usurpaciones y órdenes de desalojo disputaron el acceso a aproximadamente 56.000 ha. Ante ello, la mayoría de los conflictos –excepto aquellos previos a la formación de la Mesa– fueron resueltos exitosamente bajo mecanismos de resistencia en articulación con la Mesa de Tierra, ya que en un solo caso el empresario logró avanzar sobre el territorio de una comunidad. Cabe aclarar, además, que en algunos casos la resistencia fue acompañada por instancias de mediación, resultando en un solo conflicto favorable tanto para el empresario como para la comunidad, caso al que haremos referencia posteriormente.

Así, desde la práctica social se identifica que las comunidades campesinas y el empresariado fueron desarrollando acciones que giran principalmente en torno a la conformación de redes de relaciones que les permitieron llegar a las instancias de negociación o confrontación. De esta forma, identificamos por ejemplo desde el origen de las Mesas de Tierra, cómo las familias campesinas fueron generando procesos organizativos que permitieron aunar la lucha, no solo de familias, sino también de comunidades. Y en este camino de organización, se destaca que con el tiempo estas redes fueron abriéndose no solo a las instituciones eclesiales –punto de origen de sus procesos organizativos–, sino también a instituciones gubernamentales y ONG.

Una apertura que, con la consolidación de las Mesas de Tierra a partir del año 2000, se fue cristalizando con la incorporación a este espacio de agentes estatales y no gubernamentales en las tomas de decisión en torno a la gestión de políticas públicas y no sólo de asistencia ante determinadas problemáticas. Asimismo, en la actualidad, se fueron incorporando también otros grupos de organización campesina de la provincia –MOCASE y otras Mesas de Tierra–, y aun cuando dicha participación es eventual, resulta clave para la defensa del territorio.

Por otro lado, los actores empresariales fueron desarrollando otro tipo de redes de relaciones más individuales, concentradas en las vías estatales. Es decir, un vínculo cuya presión económica sobre las agencias del poder judicial y ejecutivo, así como fuerzas de seguridad, les permite avanzar con el acompañamiento de éstos últimos sobre el acceso a la tierra tanto por vías legales como ilegales. Tal como describen dos dirigentes campesinas un conflicto de tierra que afectó a varias familias de comunidad:

Ese ha sido uno grande ha sido, porque él le presenta un interdicto de recobrar la posesión a aquellas 9 familias en el Puestito (A. Entrevista, 20 de noviembre de 2018).

Estaba la S. de jueza, porque yo me acuerdo que una vez fue con el empresario y ella le decía que ella estaba del lado del empresario, que sí tenían que cederle a él” (N. Entrevista, 20 de diciembre de 2018).

Como se mencionó anteriormente, los actores empresariales se encuentran asociados a empresarios tanto de la provincia como de provincias vecinas, afectando no solo a familias campesinas sino también a comunidades. Los conflictos aquí generados se fueron desencadenando en procesos de negociación o confrontación entre ambos actores, apoyados en las redes de relaciones creadas incluso como mecanismo de acceso. En estos procesos, la resolución de los conflictos culminó de forma beneficiosa para las familias y comunidades

campesinas siempre que, dentro del fortalecimiento brindado a través de las redes de relaciones, tuviera lugar el asesoramiento jurídico particular. En este sentido, así definen un proceso de confrontación ante un conflicto que afectó a una comunidad del Dpto. Guasayán:

Y se ha hecho un interdicto, todo lo que ha sido la defensa en el territorio, y se ha hecho la defensa legal también. Por eso te digo que se utiliza como defensa, se utilizan los juicios de prescripción, relevamiento, todo. Se hace un interdicto, se lo llevan los abogados... el interdicto ese no sé si ha resuelto che. Yo la verdad que nunca he vuelto a preguntar. El Dr. C. –abogado defensor de organizaciones campesinas– lo ha llevado, él lo ha seguido a ese interdicto. Distribuciones Integrales –empresa– se ha ido, creo que nunca se presentó en la notificación del interdicto. Por eso debe haberse terminado por caducidad, porque ellos no se presentan. Claro, iba a desalojar 300 familias, era muy loco, todo Guampacha. Ellos pretendían 18.000 hectáreas, no solo Guampacha sino también San José” (...) (M. Entrevista 11 de diciembre de 2018).

Sin embargo, es importante resaltar que el acceso a la justicia en general y el asesoramiento jurídico en particular, son una dificultad que afrontan las comunidades campesinas por sus altos costos –de traslado, pago de honorarios, etc.– (Barbetta, 2009; Barbetta, Godoy Garraza, Mioni, 2016).

En los conflictos por la tierra, los procesos de confrontación fueron los más frecuentemente desarrollados entre las comunidades campesinas y los empresarios. Conflictos en los cuales en la medida que los empresarios desplegaban sus ya descritas acciones legales e ilegales mayormente apoyados por agentes estatales, las comunidades campesinas junto a las Mesas de Tierra responden con la más fuerte

de sus estrategias, la resistencia apoyada en la fuerza del pueblo, la que algunos dirigentes consideran que se va perdiendo con el tiempo.

Claro, él –empresario– a mí me decía “No, a mí me han dicho que son tres familias”. Justo le digo yo. “Bueno usted, ¿quiere reunirse con las familias para que vea cuántas son?”. Sí por favor, con tal de que no venga el MOCASE, porque yo ya he tenido conflicto (...). Bueno y se hace la reunión en casa, había 40 familias y bueno temblaba el viejo. “No, mire que yo vengo pacíficamente, ustedes revisen mi camioneta, yo no tengo ni armas, nada”. Pero nadie le había hablado. “Nosotros tampoco somos violentos”, le decía J. –referente campesino, miembro de la Mesa de Tierra–. Y me acuerdo había una viejita (...) Doña J. –referente campesina de la comunidad–, se para la viejita, había mucha gente mayor, se para la viejita y le dice “Mire señor yo tengo 80 y pico de años, jamás nadie ha venido a decir que esto es mío ¿ahora usted va a venir a decir que es de usted?”. Claro por eso yo siempre digo, que la fuerza la tenemos nosotros, que es la voluntad popular, la fuerza del pueblo, pero como lo haces entender ahora a la gente... está en el “no te metas” (N. Entrevista 20 de noviembre 2018).

A estas respuestas exitosas, puede sumarse al menos un caso particular de negociación con el empresario, que representa un logro de la comunidad en cuanto a conflicto de tierra. Este es el ejemplo de la defensa del territorio de toda la comunidad de Villa Guasayán, Dpto. Guasayán, quienes consideran que, gracias a una instancia de mediación con el empresario, luego de varios años de conflicto violento, con el apoyo de agentes eclesiales lograron el control sobre la superficie de tierra que formaba parte de su territorio.

(...) Y bueno, de ahí nosotros cuando cambiamos de abogado nos decían ellos iban a negociar primero para que nos dé la mitad por lo menos de la tierra y quede la mitad para ellos [empresario]. Y bueno después dice no, es un charlatán, no vamos a llegar a ese arreglo. Y bueno, y de ahí después interviene el padre M. [Obispo de la Diócesis de Santiago del Estero] que estaba, y se vamos a Tucumán y ahí mediamos. Definimos ahí con las hermanas, la Dra. Ch. [abogada del grupo de DDHH de la Diócesis], en Tucumán (...) Nos reconocen todo y nos reconocen 70 ha para la comunidad a parte de las 120 que teníamos nosotros. Yo tenía 58 y M. D. [otro referente de la comunidad] tenía 62, eran 120. Sobre las 120 nos reconocen 70 ha más para la comunidad (H. Entrevista, 7 de junio de 2018).

Estas respuestas si bien resultaron exitosas desde el punto de vista de la comunidad, de modo tal que en la actualidad pudo garantizar la permanencia de las comunidades, deja en muchos casos entrever que tales mecanismos no fueron suficientes para evitar la reducción del territorio campesino. Esto se debió principalmente a que, a pesar de los procesos de resistencia y algunas negociaciones consideradas exitosas, el empresariado en muchos casos avanzó con la instalación de infraestructuras y acuerdos con integrantes de la comunidad en torno al uso de la tierra, algunos aún con el asesoramiento jurídico que defendían la posesión.

(...) Guasayán ha podido poner en ejercicio todas las herramientas y vas a ver en la resolución del conflicto. Yo por eso digo, Guampacha hoy puede haber fracasado en el pago del honorario –de asesoramiento jurídico–, en un montón de cosas internas, en la división interna, pero la gente ha mantenido la totalidad del territorio. Guampa-

cha hoy sigue intacta. Ponele que hoy la vendan, lo que sea, pero siempre ha estado intacta, pero Villa Guasayán, no. Villa Guasayán ha perdido territorio. Ingallina Courtade [empresario] le corta varias partes de Villa Guasayán. Ellos no avanzan en la defensa civil, nunca presentaron un interdicto, no hay juicios de prescripción. Si vos preguntas, no sé si con M. [abogado defensor de familias campesinas] habrán llegado a hacer alguna presentación. Nunca han hecho ninguna estrategia de defensa de la tierra. (M. Entrevista, 11 de diciembre de 2018).

Puede notarse en este relato, el cual hace referencia al mismo conflicto de la comunidad de Villa Guasayán, que la resolución de un conflicto de tierra tiene éxito cuando se desarrollan procesos de resistencia. No obstante, la negociación a pesar de ser considerada por los mismos beneficiarios como exitosa, no deja de representar para otras comunidades campesinas una estrategia del empresario mediante la cual avanza sobre el control del territorio campesino.

A partir de las discrepancias en las representaciones de la misma realidad, incluso dentro del mismo grupo de actores puede notarse que el juego de significados construidos en torno a algunos procesos y conceptos, forman parte también del origen y del tipo de resolución del conflicto. Así, en este grupo de actores encontramos diferencias de interpretaciones en torno a las estrategias de defensa de la tierra y a la posesión. En cuanto a la generación de estrategias de defensa las discrepancias podrían deberse quizá a la escala organizativa en la que son generadas y los actores que intervienen en la toma de decisiones, en el que entra en tensión el carácter mediador que suelen tomar los agentes eclesiales y estatales dentro de la Mesa de Tierra y frente a un carácter confrontador que caracteriza a dirigentes campesinos sobre todo vinculados a otras organizaciones campesinas. Por otro lado, en términos de la posesión se notan también diferencias en las concepciones, tomando algunos la idea de que la posesión representa

un derecho en su asociación a lo jurídico tal cual se expresa en el Código Civil Argentino y para otros representa el control sobre los bienes naturales en su asociación con lo consuetudinario. Es decir, que sobre todo para quienes reproducen su modo de vida en el territorio, la posesión implica más bien un derecho a la tierra arraigado a las construcciones simbólicas, independientemente de las dinámicas territoriales que pudieran alterar desde el punto de vista jurídico la posesión.

Las discrepancias en torno a este último término, también suelen presentarse en la interpretación de los agentes estatales, principalmente aquellos que de alguna u otra forma buscan emprender el camino a la regularización de tenencia de tierras –por prescripción veinteañal– en manos de campesinos, o a otorgar un reconocimiento del Estado provincial a la posesión campesina. Un ejemplo de este proceso, puede notarse a partir de la implementación de una política pública provincial, el Registro de Poseedores, la cual a partir del año 2019 comenzó a incorporar un sistema de registración de comunidades campesinas que logre contemplar no solo el uso particular de las familias, sino también el uso comunitario de los bienes naturales, aspecto que desde el establecimiento de la noción de propiedad en el ámbito jurídico queda de lado ante el reconocimiento estatal. Si bien esta política representa un avance en la lucha de las comunidades campesinas, su implementación encuentra obstáculos cuando establece ciertos requisitos bajo los cuales las familias acceden a la registración, siendo estos el autorreconocimiento como poseedor según lo establece el Código Civil y contar con los límites de uso particular y comunitario bien definidos. Desde el trabajo de campo puede notarse, que ambos requisitos no solo han representado dificultades para el acceso de algunas familias a la registración, sino también conflictos entre estas. Esto se debe, como se mencionó en el párrafo anterior, a que el significado construido en torno a la posesión por las familias remite a la existencia de un derecho local, informal más o menos consuetudinario que es negado tanto por los operadores judiciales como

los funcionarios del Registro de Poseedores. Estos últimos, al negar la existencia de otras formas de derecho a la tierra y el territorio y al centrarse únicamente en el derecho estatal, imposibilitan que familiares directos que por las dinámicas territoriales debieron alterar su permanencia en el territorio, ya sea por migraciones estacionales o permanentes, puedan ser registrados como poseedores, aun cuando la comunidad campesina le atribuye su derecho a la tierra de manera consuetudinaria, ya que los consideran aún parte de la comunidad y de la toma de decisiones.

Asimismo, la definición de límites de uso de los bienes naturales también representa una barrera para acceder a la registración comunitaria, ya que esto no se asocia al modo de vida campesino, sino más bien a la propiedad privada. Este aspecto genera conflictos al interior de las comunidades, ya que para las familias y comunidades campesinas estos límites son más bien dinámicos en función de su reproducción social y el reconocimiento del derecho a la tierra de sus familiares. Es decir que, la política de registración requiere encontrar los límites del uso particular de las familias y del uso comunitario de los bienes, materializados en mojones¹⁴ y alambrados o deslindes¹⁵. Esta materialización del área de uso no es una práctica común principalmente en el uso comunitario de la tierra ya que, por sus características, el pastoreo extensivo de sus animales caprinos y vacunos –principal sistema productivo de las comunidades campesinas en la provincia– no conoce de límites materiales que impidan el uso de la tierra. Al mismo tiempo, la materialización de los límites de uso particular, a pesar de poder encontrarse con mayor probabilidad, se obs-

14 Los mojones se corresponden a la materialización de los vértices del área de uso en este caso. Estos deben ser contruidos de manera tal que sean visibles, de fácil identificación y difícil su remoción; no debiéndose corresponder a árboles, esquina de caminos u otras referencias que no sean “contruidas” para la delimitación del área de uso.

15 Los deslindes, también llamados picadas, consisten en la práctica de marcar una senda estrecha en un área boscosa a modo de demarcar las líneas divisorias del área de uso. Esta práctica en un área de bosque constituye la tarea previa a la construcción de un alambre.

taculiza cuando las familias quieren reconocer el derecho a la tierra a familiares directos que no se encuentran, pero vuelven al territorio, ya que conocen que para el agente estatal que registra, la materialización implica la vinculación directa del poseedor con el uso de la tierra al momento de la registración. Con todo ello, los conflictos que genera hacia adentro de las comunidades campesinas giran en torno al intento de materializar una dinámica de uso de la tierra que no se encuentra en el modo de vida campesino, lo que en la práctica genera tensiones entre familias y la incertidumbre de si es beneficioso o no el proceso de registración en términos de los requisitos que establece la política pública.

Por otro lado, consideramos que el rol del Estado municipal también ha ido prestando diferencias según sea interpretado desde la comunidad o desde de los mismos agentes estatales, así como según la escala temporal que se tome. Con ello queremos decir que una política provincial implementada a partir del año 2005, con la designación de comisionados municipales en el interior provincial fue sufriendo transformaciones en los objetivos y expectativas que ambos actores depositaban en la figura de estos representantes municipales, quienes surgen como resultado de un acuerdo de las comunidades campesinas con el gobierno provincial solo en algunos estados municipales.

“Porque Zamora –gobernador entonces– en su campaña se reunía con los campesinos, y entonces nos dijo esa vez en la casa diocesana que busquemos una persona desde la comunidad como para que sea algo así como... no ha dicho como comisionado, sino como para que se vincule el gobierno con la comunidad. Entonces ahí lo pusimos nosotros a L. Á. y a P. A. –campesinos miembros de la comunidad–, han sido propuestos por la comunidad y ha respetado Zamora” (A. Entrevista, 20 de noviembre de 2018).

No obstante, posteriormente a estas designaciones de la comunidad –año 2009–, no solo ya no fueron respetados estos acuerdos, implementando la designación por elección, sino también que para las comunidades las comisiones municipales representan en la actualidad un mecanismo de neutralización de la lucha campesina, que fue cooptando mediante un vínculo laboral a numerosas familias campesinas.

“Las comisiones municipales han hecho el sistema del puntero político, llevando a muchas de las familias de las comunidades a trabajar en la comisión municipal y no queriendo que participen de los espacios organizativos, porque lo iban a cuestionar, lo típico del político” (M. Entrevista, 11 de diciembre de 2018).

Por último, se resaltan también las interpretaciones que el empresariado le atribuye a la tierra y al dominio de la misma a diferencia de las comunidades campesinas, pero muy en sintonía de los agentes estatales. En este sentido consideramos que, desde el discurso de los actores, la tierra representa para el empresariado un bien natural con el que pueden establecerse relaciones económicas de las cuales pueden obtenerse ganancias, para el Estado quizá más un recurso cuyo uso debe ser regulado en beneficio económico y social de la población, y para las comunidades locales representa un espacio social en el que se desarrolla el modo de vida campesino.

Así, el campo del territorio está constituido por múltiples puntos críticos en los que se intersectan los actores en torno a la gestión de los bienes naturales. Estos puntos críticos son identificados en nuestro caso por los conflictos en los que los procesos de disputa ponen en juego no solo los mecanismos de control y acceso sino también los significados que se construyen en base a ciertos conceptos, llevando con ello a que estos conflictos en la mayoría de los casos sean resueltos mediante la confrontación y en menor medida mediante la

negociación. Quizá sean entonces estas situaciones las que llevan a la permanencia de relaciones asimétricas en el territorio, en detrimento del control en manos de campesinos, a pesar de que el Estado busque reconocer y fortalecer el modo de vida campesino con algunas políticas públicas.

A modo de conclusión: ¿es posible la copresencia de modelos de desarrollo?

Desde el abordaje de la copresencia y/o coexistencia entre modos de apropiación de los bienes naturales en el territorio, se observa que no existen acuerdos suficientes que hagan a la coconstrucción de un territorio en común que hagan posible la coexistencia de modelos de desarrollo. En todo caso, para el territorio de las Mesas de Tierra podría adoptarse la perspectiva de copresencia, en los que los procesos de disputa por el territorio denotan relaciones de conflictos y violencia entre las diferentes formas de apropiación. En otras palabras, estamos frente a un territorio con una copresencia violenta de los modelos de desarrollo y que, pese a una fuerte dominación sociopolítica y económica de las formas de apropiación del sector empresarial, no ha logrado erradicar una de las formas tradicionales de apropiación de los bienes de la naturaleza, la del campesinado.

En este sentido, la reconfiguración del territorio en el marco de esta forma de copresencia de los modelos de desarrollo, ha dado cuenta de un repertorio de acciones por parte de sus actores. En el caso de los actores empresariales, sus acciones dan cuenta de una forma de dominación político económica a través de un poder económico, por su mayor capacidad económica, de un poder del derecho, por estar apoyados por las vías jurídicas en términos de regulaciones jurídicas conservadoras que pesan principalmente sobre la propiedad de la tierra, y de poder político, por su vínculo con los intereses gubernamentales locales, provinciales y las fuerzas de coerción. Por otro lado, en el campesinado santiagueño se han identificado sus mecanismos en tanto luchas sociales por sus modos de apropiación

y por el territorio, a través de un poder territorial en el que la reconfiguración organizacional de las comunidades las transforma en una fuerza política, un poder de reivindicación para la legitimación de la identidad y el territorio campesino, y de poder cultural, en términos de valores culturales y estrategias productivas alternativas.

Aun en este contexto adverso, de copresencia violenta, han surgido diferentes instancias de gobernanza de los bienes naturales que muestran por parte de algunas instancias estatales –como el Comité de Emergencia o el Registro de Poseedores–, recorridos y estrategias posibles para que ambos modelos de desarrollo coexistan. Sin embargo, la falta de reconocimiento de las formas de apropiación y valoración de los bienes naturales, así como de otras formas jurídicas más allá del derecho estatal, implican una limitante a dicha intencionalidad. Por otro lado, las formas de apropiación y violencia desplegadas principalmente por los actores empresariales, pero también legitimadas desde algunas esferas estatales, remiten a la dificultad de reconocer y/o pensar un territorio en el que coexistan diferentes modelos de desarrollo, en donde las condiciones materiales y culturales del campesinado puedan ser reconocidas de una manera justa y en igualdad.

Referencias

- Albadalejo, C. (2017). Coexistencia en el territorio de diferentes modelos de desarrollo agropecuario: la teoría de los pactos territoriales aplicada al caso argentino. Transformaciones territoriales y la actividad agropecuaria: tendencias globales y emergentes locales. En *Actas del seminario internacional*, 27-52. La Plata: Universidad Nacional de la Plata.
- Alfaro, M. I. (2000) Modalidades de intervención estatal y actores sociales en el mundo rural: el caso de Santiago del Estero [Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires], Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0057_AlfaroMI.pdf.
- Barbetta, P. (2009). En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero [Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires]. Mimeo.
- Barbetta, P. y Dominguez, D. (2016). Derecho a la tierra y activismo rural en argentina: de las ligas agrarias a los movimientos campesinos. *Alternativa, revista de estudios rurales*, (16).
- Barbetta, P; Godoy Garraza, G. y Mioni, W. (2016) Cultura jurídica, producción de verdad y conflictos territoriales. Disputas recientes por la tenencia legal de la tierra rural en la provincia de Salta, Argentina. *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*. Gipuzkoa: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. 8(2), 88-107.
- Bidaseca, K. y Lapegna, P. (2006). “El Grito de Alcorta revisitado: Cultura y sentimientos en la acción colectiva”, *Anuario*, 21, 309-336.
- Calvo, C. y Percínula, A. (2012). Ligas Agrarias en Chaco y Corrientes. Experiencias de organización campesina en contextos de transformación territorial. *De Prácticas y Discursos*, 1(1), 1-36. <https://doi.org/10.30972/dpd.11775>

- Carrizo, M. C., y Sili, M. (2018). Desarticulación y fragmentación de iniciativas de desarrollo rural. La experiencia reciente de la provincia de Santiago del Estero, Argentina, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 18(30) pp. 43-83.
- Contreras, M.; Auhad, L.A.; Orellana, P.L.; Pisano, P. (2014). Trabajo Campesino: Estructura y tipologías de los sistemas productivos del Suroeste de Santiago del Estero. Serie de informes técnicos N°90. EEA Santiago del Estero-INTA.
- Desalvo, M. A. (2014). El MOCASE: Orígenes, consolidación y fractura del movimiento campesino de Santiago del Estero. *Astrolabio*, (12).
- Durand, P. (2006). *Desarrollo Rural y Organización Campesina en Argentina. El caso del Movimiento campesino de Santiago del Estero* [Tesis de Doctorado, Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina].
- Galafassi, G. (2012). Economía regional y emergencia de movimientos agrarios. La región Chaqueña de los años setenta. *Revista Nera*, (10), 11-36.
- Giarracca, N. (2006). Territorios en disputa: los bienes naturales en el centro de la escena. *Realidad Económica*, 217, 51-68.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (2008). Del desarrollo agroindustrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino. En Mançano Fernandes, B. (Comp.), *Campesinado y Agronegocio en América Latina*, CLACSO.
- Giraldo, O. F. (2015). Agroextractivismo y acaparamiento de tierras en América Latina: una lectura desde la ecología política. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(4).
- Hocsman, L. D. (2014). Horizonte para la producción campesina y agricultura familiar en el modelo agroalimentario hegemónico mundial. Visión desde el Cono Sur. *Instituto de Altos Estudios Nacionales*, 35.
- Ivars, J.D. (2013). ¿Recursos naturales o bienes comunes naturales?: Algunas reflexiones. *Papeles de trabajo*, Centro de Estudios Inter-

- disciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, (26), 88-97.
- Ledesma, D. V. *La gobernanza de los bienes naturales en el marco de las Mesas de Tierras de Santiago del Estero, en el período entre la segunda mitad del siglo XX y la segunda década del siglo XXI* [Tesis Doctoral en curso] Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Filosofía y Letras. San Miguel de Tucumán.
- Leff, E. (2005). La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*, Rio de Janeiro: UNESCO.
- Leff, E. (1995). ¿De quién es la naturaleza? Sobre la reapropiación social de los recursos naturales. *Gaceta Ecológica*, (37), 28-35.
- Leguizamón, M. A. (2008). La lucha por la tenencia de la tierra, una clave de reflexión pastoral en torno a la organización campesina. *Anatéllei: se levanta*, 10(19), 19-29.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. El Colegio de San Luis-CIESAS.
- Martínez Valle, L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. *Ciências Sociais Unisinos*, 48(1), 12-18.
- Mazurek, H. (Ed.). (2009). Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina (Vol. 25). Instituto Francés de Estudios Andinos.
- MoCaSE (1990). *Acta fundacional*. Mimeo.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. La Piqueta.
- Ribot, J. C, Peluso, N. L. (2003). A theory of access. *Rural Sociology*. 69(2), 153-181.
- Santos, B. D. S. (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En Santos, B. D. S., y Rodríguez Garavito, C. A. (Eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Anthropos.

- Silveti, M., Schnyder, C., Godoy, M., Leiva, J., Únzaga, V., Rea, P., Díaz Brandán, C. y Gómez, C. (2004). La Protesta Social en Santiago del Estero entre febrero de 2003 y marzo de 2004. *VI Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://cdsa.aacademica.org/000-045/369>
- Svampa, M. N. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina, *Nueva Sociedad*, 224.
- Toledo, V. M. (1999). Campesinidad, agroindustrialidad, sostenibilidad: los fundamentos ecológicos e históricos del desarrollo rural. *Revista de Geografía Agrícola*.
- Wahren, J. y Guerreiro, L. G. (2020). Luchas campesinas en Argentina: la supervivencia de un sujeto incómodo en los albores del Siglo XXI. *Conflicto Social*, 13(24), 181-215.
- Zubriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19 (38), 39-64.

Lectores críticos

- Sandra Schiavi (Universidade Estadual de Maringá [UEM], Brasil).
- Ana Garay (Instituto de Estudios para el Desarrollo Social [INDES, FHCSyS/ Universidad Nacional de Santiago del Estero-CONICET]).

CUARTA PARTE

Reflexiones en el marco de la enseñanza o de la extensión

Las ciencias sociales en la carrera de Ingeniería Agronómica en la FCyF-UNLP desde los años 90

*Agustina Mendizábal, Guillermo M. Hang
y Gustavo F. Larrañaga*

Introducción

Primeros pasos de la carrera de Ingeniería Agronómica y de la FCyF

La unidad académica que presentamos en este trabajo, actualmente Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCyF), forma parte del conjunto de establecimientos educativos con orientación agropecuaria de Argentina. Su historia se remonta al año 1883, en el que se inician los estudios agronómicos y veterinarios en la Escuela Agronómico Veterinaria de Santa Catalina, en el predio de igual nombre (actualmente en el partido de Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires). Esta Escuela devino en la Facultad de Agronomía y Veterinaria en base a una ley del Congreso de la provincia de Buenos Aires en el año 1889, mientras que el Poder Ejecutivo provincial dispuso su traslado a la ciudad de La Plata, en la que está asentada desde el año 1890.

Posteriormente, y por un convenio suscripto entre ambos gobiernos en el año 1902, la provincia cedió sin cargo a la administración nacional la propiedad de la Facultad de Agronomía y Veterinaria, junto con el establecimiento de Santa Catalina y el Observatorio Astronómico para, finalmente, formar parte de las instituciones fundacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), creada en 1905. En el año 1921, se separa la Facultad de Veterinaria como Unidad Académica autónoma y la Facultad de Agronomía se centra en el dictado de la carrera de Ingeniería Agronómica (Molina y Staltari, 2008).

Según Díaz Maynard y Vellani (2008), la enseñanza de las ciencias agronómicas estuvo dominada por el paradigma físico-mecánico que abarcó en general a la biología y sus aplicaciones, lo cual se correspondía a una producción signada por paquetes tecnológicos, destinados a cubrir áreas agrícolas diversas y extensas de países muy diferentes. Su apogeo lo constituyó la denominada revolución verde, apoyada sobre una singular concentración de recursos económicos y capacidad técnica en centros internacionales de investigación agrícola, financiados principalmente por fundaciones con sede en Estados Unidos. La revolución verde se orientó a obtener rendimientos máximos sobre la base de una tecnología de muy altos insumos, fertilizantes, riego, pesticidas y herbicidas, que obtenía respuesta de cultivares (híbridos o de polinización abierta) de gran adaptación a esas condiciones por su capacidad de transformación en grano, su resistencia al vuelco y a algunas enfermedades y su relativa insensibilidad al fotoperíodo.

La Facultad de Agronomía mantuvo su autonomía (excepto durante las interrupciones recurrentes del orden institucional por el poder militar) conservando una práctica pedagógica de carácter verbalista y enciclopedista, basada en la enseñanza y la investigación en el paradigma físicomecánico. Con la vuelta de la democracia en diciembre de 1983, se inicia una etapa de “normalización” de las universidades argentinas y en la Facultad se comienzan a plantear algu-

nas variantes respecto a lo desarrollado hasta el momento. Entre estas variantes se destacan la búsqueda de relación con los productores de la región, un inicio bastante incipiente de utilización del enfoque de sistemas para tratar de identificar y caracterizar a actores del agro, revisión del modelo de enseñanza vigente y la convocatoria a profesionales de Ciencias de la Educación para diagnosticar y proponer, entre otras cuestiones, la capacitación de docentes (Hang, 2014).

En el año 1985 se crea la Unidad Pedagógica de Agronomía (UPA) y allí se inician actividades con especialistas y con la participación de Ingenieros Agrónomos. Los objetivos originales fueron la capacitación docente de todo el claustro, poniendo en marcha módulos con distinto nivel de complejidad y abordando diferentes cuestiones que hacían a la mejor formación de los docentes y el trabajo para la modificación de los planes de estudio (Hang, 2005).

En el año 1990, la UNLP aprobó una propuesta de la propia Unidad Académica que consistía en disolver la Escuela Superior de Bosques (creada en 1960) en tanto dependencia y modificar la anterior denominación de Facultad de Agronomía por la actual denominación de Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF), motivada por la aspiración de legitimar la importancia del desarrollo y consolidación igualitaria de ambas carreras, Ingeniería Agronómica e Ingeniería Forestal, como ejes del proyecto académico-institucional de la Facultad.

Si bien desde la década anterior la Facultad se encontraba abocada a la tarea de analizar los programas de todas las asignaturas con el objeto de provocar una renovación de los mismos, bajo la coordinación de una Comisión Especial, recién en los años noventa la idea de integración de los conocimientos comenzó a discutirse en las facultades de ciencias agrarias y de ciencias forestales. Uno de los antecedentes fue el Plan de Estudios 1984/85 de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional Córdoba y los cambios introducidos en los años 1984/1989. Uno de ellos es la creación de la asignatura denominada Observación de la Realidad Agrícola Ga-

nadera que fue la primera experiencia propedéutica establecida en la Argentina (Díaz Maynard y Vellani, 2008). La falta de integración de los conocimientos adquiridos en los diferentes cursos y su aplicación a realidades concretas tomaban fuerza en el diagnóstico para el cambio de plan de estudios. Es así que, en las distintas facultades del país, se comienza a atender la problemática antes descripta, aunque con diferencias temporales y en cuanto a la forma de implementación.

Políticas educativas y sectoriales

Los cambios en los planes de estudio requieren ser comprendidos en el marco más amplio de políticas públicas y concepciones del desarrollo rural que atraviesan las instituciones y a los sujetos que intervienen en ellos. En este sentido, se propone identificar las políticas públicas dirigidas al sector agropecuario productivo y educativo derivadas del contexto sociohistórico y su influencia en los procesos de determinación curricular (De Alba, 2013) de la carrera de Ingeniería Agronómica. A su vez, indagar sobre los posicionamientos de los sujetos implicados y las condiciones institucionales para llevar adelante las reformas curriculares.

En Argentina el sector agroalimentario se presenta como una de las actividades fundamentales de la estructura económica, tal como puede verse reflejado en su desarrollo histórico, y al mismo tiempo, muestra características sumamente variadas. La década del noventa trajo grandes cambios al panorama, con los fenómenos de mundialización y de innovación tecnológica, que solicitaban transformaciones en la enseñanza de las ciencias agronómicas para poder dar respuesta a las necesidades de la producción agropecuaria y el sector agroindustrial nacional.

Durante aquellos años se modifica el contexto político y económico nacional, se puede observar la aplicación de una política económica de ajuste estructural de neto corte neoliberal, cuyas ideas se trasladaron a todos los sectores de la sociedad. Reforma del Estado, minimización y reemplazo por el mercado, desregulación y apertura de la economía,

fueron los ejes en torno a los cuales se ponía en marcha una nueva etapa, que también comprendía una reforma de la educación superior, afectando la estructura y funcionamiento de las universidades. Claramente, la reforma aludida no es un proceso neutral, toda vez que considera que las universidades deben cumplir un papel subsidiario del desarrollo capitalista, perdiendo fundamento así, la concepción de la educación superior universitaria como un derecho y la de los estudiantes como sujeto político (Puiggrós, 2005 y 2006).

El período 1989-2000 se caracterizó por la reconfiguración de las políticas de educación superior y un alto intervencionismo estatal del campo. En este sentido, se presenta, entre otros acontecimientos, la agenda de reformas promovida en conjunto por el gobierno y agencias internacionales de crédito como el Banco Mundial (BM), que se basó en torno a la calidad, la evaluación de las instituciones, y la generación de recursos propios por parte de las universidades. Se fue moldeando un modelo de ampliación y diferenciación de las agencias de gobierno y regulación de la educación superior, con la creación de la Secretaría de Política Universitaria (SPU) y posteriormente la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en 1995. Nuevos organismos como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Consejo de Universidades y los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) promovieron la evaluación institucional y de las carreras de grado y posgrado junto con la acreditación de estas últimas desde la SPU (Bentancur, 2004; Suasnábar y Rovelli, 2010; Atairo y Rovelli, 2020).

El financiamiento se canalizó a través de mecanismos competitivos de distribución. Una de las herramientas fue el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), para impulsar el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de las instituciones universitarias estatales y los proyectos destinados a sostener reformas académicas. Contemplaba diversas áreas de inversión como equipamiento de laboratorios, becas de posgrado, concurrencia de docentes visitantes, consultorías, modernización de bibliotecas (Plencovich, 2018).

La consolidación del papel del Estado como Estado Evaluador y de la evaluación como eje estructurante de las políticas universitarias constituyeron los rasgos dominantes del período (Suasnábar y Rovelli, 2010).

La recuperación del protagonismo estatal durante los años 2000 se hace palpable a través de leyes sancionadas y programas especiales impulsados desde el Ministerio de Educación de la Nación. Si bien marca un giro diferente de las políticas neoliberales de la década del 90, no parece suficiente para afrontar exitosamente la coyuntura. El desafío es fortalecer las capacidades del gobierno de la educación con el propósito de idear e implementar políticas pedagógicas y curriculares que acompañen las transformaciones, como también garantizar la sustentabilidad del modelo de financiamiento y su justa redistribución entre las provincias. En el caso del campo de la educación superior la dificultad de construir un nuevo sentido para el sistema en su conjunto parecería responder a los intereses cruzados entre la gestión gubernamental y la corporación de los rectores. Se profundiza la disociación entre autonomía, y planificación y coordinación estatal como consecuencia de los escasos lineamientos gubernamentales (Suasnábar y Rovelli, 2010).

Durante el ciclo anterior la agenda de política adquirió la forma de un “paquete de reforma” impulsado y/o promovida por los organismos internacionales, en los años 2000 sería el resultado de la convergencia de políticas educativas diferentes y a veces contradictorias. Vale mencionar que forman parte de un conjunto de iniciativas de reparación social que implican la expansión de los derechos educativos, demanda gestada en la resistencia frente a las reformas neoliberales. La ampliación del acceso a todos los niveles, el reconocimiento de derechos de poblaciones excluidas y marginadas, y el crecimiento notable del financiamiento educativo, será recuperado y plasmado en un conjunto de nuevas leyes de educación que se sancionarían en estos años. Esta expansión y ampliación de derechos educativos aconteció en el marco de un extraordinario ciclo de crecimiento económico,

el cual no solo posibilitó un aumento del financiamiento educativo como nunca antes había acontecido, sino también permitió una reducción significativa de la indigencia, la pobreza y el desempleo, aunque dicho impulso no alcanzaría para modificar la desigualdad estructural de las sociedades latinoamericanas (Suasnábar, 2018).

En lo que se refiere al sector agroalimentario, desde los años noventa es impulsado un modelo agrario de agricultura industrial. Este se manifiesta en nuestro país, entre otros factores, con el auge del cultivo de la soja, ya que durante aquellos años se libera al mercado como cultivo transgénico. En efecto, a partir de este desarrollo, Argentina se transforma en uno de los principales países del tercer mundo en el que se impulsan los cultivos transgénicos. Todo ello de la mano de la siembra directa, la semilla RR (Roundup Ready) resistente al glifosato, y con las empresas transnacionales como sus principales favorecidas (Teubal 2006; Barsky y Dávila, 2008).

Las instituciones estatales que conforman el sector agropecuario, establecidas en los años treinta y cincuenta, son desarticuladas en 1991 por el decreto N° 2284/91 de desregulación económica o reducidas, y se les confían algunas misiones no sectoriales como la contención de la pobreza. En particular, se puede hacer referencia a los programas de desarrollo rural, entre fines de los años ochenta y principios de los noventa, que son destinados a acompañar uno de los “efectos colaterales” de las políticas neoliberales: el aumento de la pobreza (Albaladejo y Bustos Cara, 2006).

La política de privatización y de reforma del Estado llevó, entre otras medidas, a la privatización de los ferrocarriles, las zonas portuarias, la desregulación del transporte terrestre y la supresión de los organismos de regulación del mercado (Juntas Nacional de Granos y de la Carne, etc.). Asimismo, la eliminación y minimización de organismos y atribuciones que significaban intervenciones directas y regulaciones en los mercados de productos agropecuarios fue una política que se extendió a las agencias estatales de investigación y extensión que contaron con políticas de reducción de personal, conge-

lamiento de vacantes, y restricciones presupuestarias severas (Albaladejo *et al.*, 2012; Lattuada y Nogueira, 2011).

En relación con la problemática del desarrollo rural, si bien tiene algún antecedente incipiente en la década de 1980 con el retorno a la democracia, se instala definitivamente en la Argentina en la década de 1990, cuando se diagnostica que la mitad de las explotaciones agropecuarias del país desaparecerían, incluyendo buena parte de los pequeños y medianos productores de la región pampeana, en las condiciones del nuevo modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía. Es decir, el desarrollo rural comienza a ocupar un lugar en la agenda pública nacional en el proceso de consolidación de un modelo que minimiza el rol del Estado, desplaza las decisiones al mercado, considera innecesarias y contraproducentes las políticas sectoriales y propone programas asistenciales y compensatorios para quienes se encuentran destinados a la exclusión en el nuevo contexto de acumulación e integración a la economía mundial que las propuestas de ajuste estructural del Consenso de Washington imponían (Lattuada y Nogueira, 2011).

Desde entonces una variedad de iniciativas y de programas fueron puestos en marcha en distintas regiones, con diferentes beneficiarios, modelos de intervención, fuentes de financiamiento, agencias responsables y actores públicos y privados involucrados. Uno de los primeros antecedentes es la creación de la Unidad de Minifundio en el año 1987 dentro de la organización del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), que ha continuado sus actividades hasta la actualidad como Programa Minifundio. Entre 1990 y 2002, en el marco de los programas de ajuste estructural del Consenso de Washington, se llevaron adelante en la Argentina una docena de programas (Prohuerta, Cambio Rural, Programa Social Agropecuario PSA, Proinder, entre otros¹) de asistencia y de desarrollo para pequeños

1 Prohuerta (1989-continúa), es el programa de Promoción para la Autoproducción de Alimentos dirigido a población residente tanto en áreas rurales como urbanas; Cambio Rural (1993-continúa) es el Programa Federal para la Reconversión

y medianes productores agropecuarios a cargo de diferentes agencias gubernamentales (INTA, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca SAGPyA) sostenidos por distintas fuentes de financiamiento (Presupuesto Nacional, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Mundial BM, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA). A ellos se agregaron programas llevados adelante en forma directa entre organismos de financiamiento internacional y organizaciones gremiales empresarias y de la sociedad civil sin intervención de agencias públicas, como los impulsados por el BID con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN (Lattuada *et al.*, 2015).

Algunos programas focalizan específicamente en los pequeños productores familiares, como el Programa Minifundio. En otros, como Proinder, la población objetivo se define explícitamente como “pobre” y se caracteriza a partir del indicador de NBI (necesidades básicas insatisfechas) o de un nivel de ingreso anual relacionado con el definido para determinar la línea de pobreza. En el caso de Minifundio y PSA, se dirigen a población rural en situación de vulnerabilidad, exclusión o precariedad sin definirla explícitamente como pobre ni utilizando indicadores o métodos de medición de pobreza. Aquellos programas que tienen una definición más amplia de la población objetivo que incluye, pero trasciende el universo de los pequeños productores familiares, son Cambio Rural y Prohuerta.

En el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, el gobierno desplazó a las asociaciones gremiales de ámbito nacional, empresarias y sindicales, del lugar de interlocutores privilegiados y este fue ocupado por representantes de los organismos multilaterales de crédito, del sector financiero, y de las empresas de servicios estatales privatizadas (Lattuada y Nogueira, 2011).

Productiva de la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria; Programa Social Agropecuario PSA fue el primer programa de desarrollo rural de alcance nacional para pequeños productores minifundistas y sus familias en el que se combinaba ayuda financiera con asistencia técnica y capacitación (1993-2013); Proinder fue el Proyecto de Desarrollo de Pequeños productores Agropecuarios (1998-2011).

Sin embargo, los programas de desarrollo rural 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 (que implicó la expulsión de pequeños y medianos productores). A pesar de los programas implementados y de la duplicación de los niveles de producción y de exportaciones agrarias a partir de una modernización tecnológica y organizacional de la producción, en solo una década el 21% (Censos Nacionales Agropecuarios 1988 y 2002) de los establecimientos agropecuarios existentes, en su mayoría, de dimensiones pequeñas y medianas, desaparecieron en un proceso de acelerada concentración económica y exclusión (Lattuada *et al.*, 2015).

En el siguiente período el Estado nacional ya no es considerado subsidiario del mercado, sino el actor principal de la recuperación, con capacidad para orientar y regular el mercado, la administración gobernante se plantea reasignar los recursos y redistribuir la riqueza. Ahora bien, en los primeros años para el sector agropecuario, el Estado nacional no adoptó modificaciones del aparato heredado de la etapa anterior hasta el año 2008. Una excepción fue la incorporación de profesionales y técnicos en los organismos de Ciencia y Tecnología, especialmente el INTA que, además, a partir del año 2003 vieron crecer en forma significativa sus presupuestos y su capacidad de acción en el terreno en materia de desarrollo rural. Asimismo, la creación en el año 2005 dentro del INTA del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF), con una estructura conformada por cinco Institutos (IPAF) en cada una de las macrorregiones: NOA, NEA, Pampeana, Cuyo y Patagonia.

Una de las primeras señales acordes al nuevo paradigma político fue la creación en el año 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, en una coyuntura política enmarcada en el denominado conflicto “campo-gobierno”, aunque este se concentraba claramente acotado a los intereses de la región pampeana. Recién el siguiente año se crea y pone en funcionamiento en sep-

tiembre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación que se constituyó en un factor que contribuyó a la reducción de los niveles de conflicto. A su vez, el Ministerio contribuyó a consolidar en la agenda pública la problemática de la agricultura familiar y su representación, que históricamente no había sido sujeto relevante de la agenda sectorial.

Desarrollo y Desarrollo Rural: conceptualizaciones y prácticas

Durante los años setenta se produce el surgimiento del desarrollo rural como concepto, en respuesta al problema no resuelto de la pobreza en América Latina durante las décadas del 50 y 60, como consecuencia del modelo de desarrollo dominante (Sunkel y Paz, 1993; Ceña Delgado, 1994).

Uno de los antecedentes es el Desarrollo Comunitario dentro del Desarrollo Agrario/Rural. Es una estrategia vinculada a las acciones agronómicas de extensión que pretende generar formas autogestionarias “de acción social colectiva” para conseguir: la aceptación de estilos de agricultura industrializada por parte de la población local, satisfacer sus necesidades básicas y construir mecanismos de organización comunitaria para obtener la participación local en la maquinaria modernizadora de la administración estatal para la transferencia tecnológica externa. El primer proyecto piloto es en el año 1948 en Uttar Pradesh, India, promocionado y financiado por la Fundación Ford (Sevilla Guzmán, 2000).

Otro antecedente es la idea de desarrollo económico, que surge como campo dentro de la Economía, después de la II Guerra Mundial, expresada en dos grandes corrientes de pensamiento: en países desarrollados, basada en las teorías económicas clásica y neoclásica sobre intercambio y ventajas comparativas; y otra originaria de América Latina, denominada estructuralista, muy crítica con la anterior, que incluye la Escuela de la dependencia y los Nuevos planteamien-

tos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas ONU).

En el primer caso se planteaba el intercambio como el motor de crecimiento y desarrollo. Dentro de esta corriente ortodoxa los enfoques principales fueron: etapas de crecimiento de Rostow y economía dual de buena parte de los llamados “Pioneros del Desarrollo” (Nurkse, Hirschman, Rosenstein-Rodan, Lewis). La economía del desarrollo en esta fase se conoce bajo el nombre de Teoría de la Modernización (Hidalgo Capitán, 1996). Por otro lado, en América Latina, el enfoque estructuralista tuvo sus orígenes en los trabajos de un grupo de economistas de la CEPAL dirigidos por Raúl Prebisch, que intentaban caracterizar los factores fundamentales en el crecimiento de la región. En ambos casos, se coincidía en que la meta a alcanzar era la industrialización, pero en este caso orientada hacia adentro, aunque con diferencias acerca del papel del sector agrario.

Sin embargo, los gobiernos de la región y las agencias internacionales ponen el énfasis, acorde a los niveles de pobreza en el sector rural en esos años, en aumentar la producción agraria mediante la adopción de tecnología de los países desarrollados, originadas en los centros internacionales de investigación como, por ejemplo, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) en México. Con los años se observa el fracaso de esta estrategia y se comienza a trabajar en el incremento de la producción, pero basado en el conocimiento desde adentro del propio sector agrario.

Por otra parte, el énfasis en la investigación y la extensión de los años sesenta resultó en la llamada Revolución Verde, como estrategia para el crecimiento de la producción agraria. Pero el entusiasmo inicial se fue aplacando con los resultados obtenidos y sus efectos. Asimismo, la estrategia basada en el modelo Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), de los años sesenta y setenta, tampoco tuvo los resultados esperados. Es por esto que los estructuralistas ensayan replanteos desde la CEPAL, también como respuesta a la crítica de la ortodoxia y las visiones críticas.

Aunque no se logra un cuerpo de doctrina con una visión global y a largo plazo, presentan diversos aportes centrados en temas o problemas específicos como, por ejemplo: crecimiento con equidad (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Organización Internacional del Trabajo [OIT], Banco Mundial [BM], programas de Desarrollo Rural Integrado [DRI]), el enfoque de necesidades básicas (OIT, BM), necesidad de reforma agraria, preocupación por los niveles de nutrición, desarrollo endógeno (UNESCO Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de la ONU), preocupación por las limitaciones de los recursos naturales (ecodesarrollo), el modelo de innovación inducida, interés por el empleo, etc. Sin embargo, los enfoques de la década anterior resultan antecedentes al modelo de desarrollo que irá construyéndose bajo el nombre de “desarrollo sostenible”.

A principios de los años ochenta comienza el resurgimiento del modelo neoclásico a través de la llamada contrarrevolución neoclásica, con el acento nuevamente en el crecimiento. Los economistas ortodoxos sugirieron básicamente dos tipos de estrategias: Industrialización basada en la exportación, basados en los NICs (*New Industrialized Countries*); y estrategias macroeconómicas considerando a la agricultura como motor de crecimiento, basados en la Revolución Verde (Bustelo, 1998).

Durante estos años, paralelamente a las principales corrientes de pensamiento y de intervención, sobre el desarrollo de los países y sus territorios rurales, se fueron conformando distintas líneas de pensamiento y propuestas que, posteriormente, contribuirán a una concepción del desarrollo más compleja, incorporando a las variables económicas, cuestiones ecológicas, sociales y culturales en reemplazo de la visión de la modernización y del Consenso de Washington (Lattuada *et al.*, 2015).

En la década del noventa durante la profundización de la modernización, la hegemonía del modelo único de desarrollo se quebró y se diversificaron los modelos de desarrollo y, por lo tanto, los uni-

versos profesionales de los ingenieros agrónomos. El crecimiento de la pobreza rural y también su reconocimiento oficial son fenómenos relativamente nuevos. En Argentina el “desarrollo rural” no entró por la puerta de los problemas ambientales como en Europa, sino por la de la pobreza y por las políticas neoliberales (Albaladejo *et al.*, 2012).

Una de las razones por las cuales la temática del desarrollo rural fue ajena hasta una época bastante reciente, se explica por la preponderancia económica, social y simbólica de una región pampeana excedentaria en alimentos, y con una producción extensiva con tecnología moderna, tempranamente articulada al mercado mundial. En contraposición con la situación de las economías regionales, especialmente en el Noroeste, el Noreste y Cuyo, que poseían mayores similitudes con las realidades campesinas y con los territorios donde el tema del desarrollo rural ocuparía un lugar destacado, como en muchos países latinoamericanos. Así, el desarrollo rural fue ignorado en el plano nacional por su escaso peso económico para el funcionamiento de la economía en su conjunto, asentada en el núcleo pampeano y rioplatense, y porque el bajo número de personas, el nivel de recursos movilizados, el grado de organización y activación social, no fueron suficientes para que sus necesidades y sus reclamos alcanzaran un lugar en la agenda pública nacional (Lattuada *et al.*, 2015).

La Argentina, sin antecedentes en programas de desarrollo rural, con la recuperación democrática de 1983 inició las primeras experiencias y avanzó en negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en la última etapa del modelo de intervención conocido como Desarrollo Rural Integrado (DRI). Los contenidos y las acciones de estas primeras experiencias remiten a los contextos en los que el desarrollo rural se conceptualiza como un punto de llegada bajo las indicaciones de la teoría de la modernización (Albaladejo *et al.*, 2012; Lattuada *et al.*, 2015).

Curriculum

La vieja discusión sobre similitud o diferencia entre plan de estudios y curriculum, de acuerdo a Alicia De Alba (2013), ha quedado rebasada y hoy el debate se centra más en la pertinencia y factibilidad del campo, por lo que el debate obliga a una reconceptualización de la noción de curriculum. Actualmente, el estudio toca temáticas y problemáticas tales como el curriculum como práctica social, la diferenciación entre curriculum formal, vivido y oculto; la función social del curriculum en cuanto a transmisión y reproducción cultural, social, política e ideológica, o bien desde una perspectiva no sólo de reproducción sino de resistencia y lucha social, así como de producción cultural.

La autora propone entenderlo como:

la síntesis de elementos culturales (conocimientos valores, costumbres, creencias, hábitos) que conforman una propuesta político-educativa pensada e impulsada por diversos grupos y sectores sociales cuyos intereses son diversos y contradictorios, aunque algunos tiendan a ser dominantes o hegemónicos, y otros tiendan a oponerse y resistirse a tal dominación o hegemonía. Síntesis a la cual se arriba a través de diversos mecanismos de negociación e imposición social (*Ibíd.*).

Se plantea para les universitarias que desarrollamos tareas en las universidades públicas, la obligatoriedad de llevar a cabo un esfuerzo de contextualización y una reflexión obligada respecto del currículo universitario ante los retos del siglo XXI. Propone abordar la problemática de la relación entre sujetos de la determinación curricular y transformaciones del currículo en las universidades públicas mediante el proceso de determinación curricular como un proceso en esencia social, que puede comprenderse a la luz de la complejidad de

los procesos sociales en general. El proceso de determinación curricular se produce a través de los procesos de lucha, negociación e imposición que se desarrollan entre diversos grupos y sectores de la sociedad interesados en determinar el tipo de educación que se ha de propiciar a través de un curriculum específico. La noción de grupos o sectores es insuficiente, por lo que se presenta la noción de sujeto social, que se caracteriza por tener conciencia histórica, esto es saberse parte de un grupo o sector que suscribe determinado proyecto social. Así, en el campo del curriculum podemos hablar de sujetos sociales del curriculum, dentro de los cuales se encuentran los sujetos de la determinación curricular, los sujetos del proceso de estructuración formal del curriculum, y los sujetos del desarrollo curricular. Por otra parte, los procesos de determinación curricular en las instituciones de educación superior varían de acuerdo a las particularidades de cada institución y de las carreras (De Alba 2013).

Se puede pensar al ámbito institucional y al curriculum como procesos de coconstrucción colectivos mediatizados por las subjetividades de los actores implicados y las condiciones institucionales. El curriculum se materializa, siendo resultado de una síntesis producto de sus entornos más inmediatos, distintos contextos influyentes, sus tradiciones como así también de la subjetividad y acciones de los actores involucrados. A su vez, entendidas estas a partir del contexto estructural más amplio en el que los sujetos se apropian de conocimientos, valores y habilidades, heterogéneos y a veces contradictorios, en que se expresan las identidades en permanente proceso de reformulación. Desde el punto de vista contextual estos ámbitos se hallan relacionados con aspectos sociales más amplios que van más allá de la propia organización, siendo los conflictos y contradicciones sus constantes dinamizadoras (Coscarelli *et al.*, 2003; Coscarelli, 2010).

El tema curricular excede el estudio de sus aspectos estructurales-formales. El desarrollo procesal-práctico del curriculum cobra importancia en el momento de comprender tanto su constitución como su devenir en las instituciones. Más allá de simples contenidos,

el curriculum es como todo campo social, un campo de luchas en el que diversas tendencias confrontan para imponer sus puntos de vista. Se suscribe a las preguntas de las especialistas: ¿los contenidos de enseñanza son sólo cuestiones científicas y técnicas desgajadas de sus soportes humanos o nos hablan también de los sujetos? ¿a quién o quiénes invocan los contenidos de nuestra disciplina, al individuo aislado o al sujeto en su entorno? (Coscarelli *et al.*, 2003; Coscarelli, 2010).

En el caso del diseño curricular y la elaboración de los planes de estudios para la carrera de Ingeniería Agronómica se toman en consideración, entre otros, los aportes trabajados por Díaz Maynard y Vellani (2008), quienes participaron en la formulación de nuevos planes de estudios en sus respectivas facultades (Universidad Nacional de Córdoba y Universidad de la República, Uruguay).

Según los autores, esta tarea consiste en elegir entre opciones teóricas, dentro del extenso campo curricular, que guardan relación no sólo con los contenidos técnicos y científicos disciplinares, sino también con aquellos que por su relevancia facilitarán su ordenamiento en una estructura integrada por otros elementos pedagógicos y sus relaciones con el contexto nacional e internacional y, en particular, con el medio rural.

Desde luego, el valor de qué se enseña, está íntimamente vinculado a cómo se enseña. De esta manera, definen un núcleo central de la carrera agronómica, como un complejo de interacciones entre clima, suelo, plantas y animales, que las comunidades humanas utilizan y manejan para satisfacer sus necesidades. Es decir, que la enseñanza agronómica superior debe abarcar un amplio espectro de disciplinas provenientes de la biología, las ciencias sociales y las ingenierías.

El objetivo del trabajo es conocer, describir e interpretar los procesos de cambio curricular en la carrera de Ingeniería Agronómica de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata (FCAyF-UNLP) en el área de las ciencias sociales desde la década del noventa a hasta la actualidad.

Se basa en los primeros resultados del trabajo de investigación de la tesis de maestría PLIDER (Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural FCAyF-UNLP) y su justificación está enmarcada en diferentes aristas. En principio, para pensar y reflexionar sobre la formación de ingenieros agrónomos resulta necesario estudiar el proceso de la formulación y definición de los planes de estudio, analizar los cambios, poder comparar con otras unidades académicas y, eventualmente, poder proponer un rediseño. Los profesionales de esta carrera tienen incumbencia en distintas actividades, entre las que se destaca la producción de alimentos y el manejo de los recursos naturales. Es decir, que habrán de actuar en un territorio determinado, junto a otros actores e instituciones.

Para intervenir y actuar en las distintas áreas es requisito fundamental su conocimiento y entendimiento integral, para lo cual tener en cuenta un eje de conocimiento social básico y complementario de los temas de base aporta a las competencias de la práctica profesional en el marco del desarrollo rural. Esto involucra el acompañamiento de la actividad agropecuaria mediante análisis de políticas públicas, trabajo en conjunto con la diversidad de actores del sector agroalimentario, acceso a nuevos instrumentos y tecnologías, entre otros.

Por último, otro de los desafíos que argumenta esta investigación es fortalecer la educación agropecuaria superior para que impulse políticas, programas y servicios con una visión de desarrollo rural a nivel nacional y regional derivado de enfoques heterodoxos. En este sentido, la formación debería ser con orientación humanista, holística y contextual, a través del reconocimiento de la heterogeneidad y la necesidad de atender problemáticas y necesidades diferentes, teniendo en consideración la comprensión de que el conocimiento que se genera debe resultar apropiado para distintos tipos de actores.

Metodología

La estrategia de investigación se basa en la corriente cualitativa (secuencia de procesos). Según diferentes autores y autoras (Mason, Marshall, Rossman, Silverman, Maxwell, Flick), presenta tres rasgos comunes: está fundada en una posición filosófica interpretativa, está basada en métodos de generación de datos flexibles y sensibles al contexto social que lo producen, y está sostenida por métodos de análisis y explicación, que abarcan la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto. Los tres componentes más importantes de la investigación cualitativa son los datos, cuyas fuentes más comunes son las entrevistas y la observación; los diferentes procesos analíticos e interpretativos de esos datos para arribar a resultados o teorías, y los informes escritos o verbales (Vasilachis de Gialdino, 2006).

El diseño de investigación elegido es el estudio de caso. Se fundamenta en un análisis de las relaciones entre muchas propiedades o variables concentradas en una sola unidad o caso, lo que ha dado lugar a diversas estrategias de abordaje encaminadas a la búsqueda de múltiples fuentes de evidencia (Yin, 1993 citado por Marradi *et al.*, 2012). Descansa fuertemente en entrevistas planteadas alrededor de unos pocos conceptos o ideas, las que se van desarrollando a lo largo del trabajo de campo. Tiene fuerte orientación holística, interpretativa y descriptiva en la cual el detalle y la particularidad no pueden ser dejados de lado. Su propósito es analizar los fenómenos y procesos sociales, prácticas, instituciones, y patrones de comportamiento, para desentrañar los significados construidos alrededor de ellos, en un contexto o entorno que puede ser de redes de relaciones sociales, sistemas de creencias, etc. (Sautu, 2003).

El estudio de caso es la FCAyF-UNLP y sus planes de estudio desde la década del noventa. En concordancia con la estrategia y el diseño de la investigación, las técnicas (Marradi *et al.*, 2012) que fueron utilizadas para llevar adelante el trabajo son el análisis de contenido de fuentes secundarias complementarias como resoluciones del Mi-

nisterio de Educación, actas del Consejo Directivo de la Facultad, anteproyectos curriculares, planes de estudio, etc.; y entrevistas en profundidad a docentes, funcionarios de distintas gestiones, estudiantes y graduados.

Primeros resultados

Mediante un documento elaborado en el año 1983, por la entonces denominada Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de La Plata, destinado a estudiantes de colegios secundarios, podemos conocer cómo se presentaban las características principales de la carrera de Ingeniería Agronómica. A fin de obtener el título se debían cursar y aprobar 33 asignaturas obligatorias y una optativa entre seis posibles. El plan de estudios, conocido como “Plan 6”, estaba integrado por asignaturas bajo régimen cuatrimestral y otras de régimen anual, y la totalidad de las materias se desarrollaban mediante clases teóricas y trabajos prácticos.

Según las incumbencias “el Ingeniero Agrónomo estudia, enseña y aplica métodos científicos tendientes a mejorar las condiciones técnicas, económicas y sociales, inherentes a las actividades agrarias”. Desde el punto de vista profesional las incumbencias se encontraban normadas jurídicamente a través de reglas provinciales y nacionales. Se presentaban como opciones las actividades en laboratorios de investigación como en estaciones experimentales, investigando y experimentando temas relacionados con el desarrollo agropecuario que tenían como objetivo final el incremento de la producción de alimentos.

También se hace mención sobre la actividad de extensión agropecuaria, que se presentaba como “transmitir al productor, en forma organizada, las nuevas técnicas de explotación producto de la experimentación, con el fin de mejorar y aumentar la producción de la tierra”. Sin embargo, la asignatura Extensión Agropecuaria era una de las seis optativas. Además, dentro de ese grupo podemos mencionar la materia Sociología Agrícola. Es decir, en aquel plan de estudios

encontramos dos asignaturas optativas con base de ciencias sociales, sumadas al “eje económico tradicional” de materias obligatorias: Economía Agraria y Administración y Legislación Agrarias.

Este “eje económico tradicional” se encuentra, por lo menos, desde los planes de estudios que comienzan a ser conocidos mediante números, que datan de la década del sesenta. Asimismo, las materias optativas mencionadas también se encuentran en esos planes. Mediante las entrevistas y los documentos curriculares se pudo reconstruir que durante el período previo al cambio de “Plan 6” al siguiente plan solo hubo pequeñas modificaciones, generalmente en las correlatividades o cambios de año de algunas materias.

En el año 1998, en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, denominación aprobada por la UNLP en 1990, se discutió y aprobó un nuevo plan de estudios identificado como “Plan 7”, que presentaba características contrapuestas al contexto político-económico de la década del noventa. Si bien se contemplaba la cuatrimestralización de todas las materias, la posibilidad de promoción sin examen final y la realización de un trabajo final para la graduación, como cambios sustantivos, no proponía en su base cambios estructurales en el sistema de enseñanza-aprendizaje, así como tampoco una adecuación de las tareas de los docentes al nuevo currículum, según se manifiesta en algunas de las entrevistas.

Sin embargo, se incluyen “de manera sorprendente” dos nuevas asignaturas de carácter obligatorio, Introducción a las Ciencias Agrarias y Forestales, como instancia de integración sincrética; y Agroecología, con una mirada alternativa al modelo agronómico hegemónico y convencional. A su vez, con la inclusión del Taller de Sistemas de Agriculturas Sustentables (TSAS), bimestral de 5° año, se buscaba dar solución a los problemas de falta de integración que presentaban los alumnos en su formación (Hang, 2014; Larrañaga, 2014).

En el documento que presenta el “Plan 7” (1998) se plasman algunas ideas respecto al trabajo realizado durante los años previos. Desde el reinicio de la democracia fue preocupación de la Facultad

reformular los planes de estudio de las carreras de Ingeniería Agronómica e Ingeniería Forestal, entre otras cuestiones por la desvinculación con las nuevas demandas y tendencias emergentes en el sector agropecuario y forestal.

Durante el tiempo transcurrido previo a la concreción del nuevo plan hubo diferentes instancias como Comisiones Curriculares, Asambleas, así como participación de instituciones académicas, profesionales y organizaciones de productores y productoras, etc. Se llegaron a concretar dos propuestas conocidas como A y B, sostenidas y trabajadas por dos grupos de docentes.

Por un lado, en el documento de la propuesta A (1997) se recurre a los antecedentes de comisiones anteriores y se plantean algunas consideraciones. Se pretendía que los profesionales entiendan la realidad agropecuaria y forestal como un todo, es decir, físico-biológico-social y, además, que fueran capaces de analizarla críticamente y comprometerse con el medio en el que actuarán. De alguna manera, en concordancia con la formación integral que propone la Universidad para les estudiantes.

Hacia referencia al contexto de aquel momento y al futuro de la práctica profesional, teniendo en cuenta transformaciones ocurridas que advertían sobre encaminarse hacia un desarrollo con características de sustentabilidad, conceptos que fueron tomados del profesor Miguel Ángel Altieri, uno de los pioneros de la agroecología en América Latina.

Se destaca de la propuesta la secuencia que propone: visión compleja de la realidad (incorporación de una nueva asignatura llamada Introducción a las Ciencias Agrarias y Forestales), ejes conceptuales que permiten analizar y comprender los elementos y procesos básicos fundamentales. Luego la visión compleja y resignificada de la realidad (también mediante la incorporación de una nueva asignatura, Agroecología general), ejes conceptuales que, en este caso, permiten analizar y comprender los elementos y procesos más elaborados. Por

último, la visión compleja y resignificada de la realidad para la intervención profesional (Taller de síntesis final).

Se promovía una formación profesional de carácter integral que además de articular una sólida formación técnica con una rigurosa visión de la realidad productiva generara consciencia del papel que tienen los profesionales como promotores del desarrollo.

Por otro lado, en el documento de la propuesta B (1997) se retomaba el debate que la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior² (AUDEAS) originó a partir de 1994 con el objetivo de consensuar un plan de estudios que incorpore pautas comunes y homogéneas en la carrera de Ingeniería Agronómica de todas las facultades, respetando la diversidad que pudiera surgir en función de los requerimientos de cada región en particular.

Como resultado del debate llevado a cabo por los representantes de las distintas facultades de agronomía, AUDEAS dio a conocer conclusiones parciales y un documento final fechado en marzo del año 1997, que constituye el plan de estudios propuesto para las mismas. Se presentan tres ejes temáticos conceptuales: eje ingenieril, eje biológico productivo y eje socioeconómico. Respecto de este último el grupo de docentes de la propuesta B se posiciona de la siguiente manera:

Hemos expresado reiteradamente nuestra discrepancia con respecto a la estructuración del eje socioeconómico, considerando que el mismo se desarrolla a partir de asignaturas obligatorias preexistentes (Economía Agraria, Legislación y Administración Agraria), asignaturas hoy optativas (Sociología, Extensión Rural) y la incorporación de nuevos contenidos, algunos de los cuales (comercia-

2 AUDEAS es una entidad que agrupa a las instituciones Universitarias oficialmente reconocidas en la República Argentina (facultades, escuelas, departamentos, institutos) que ofrecen enseñanza superior Agropecuaria y/o Forestal y que han cumplido con su adhesión. Uno de sus fines es coordinar la planificación y desarrollo de la enseñanza agropecuaria y forestal superior. <http://www.audeas.com.ar/new/>

lización, mercados, etc.) hoy forman parte de otras asignaturas, transformándose en definitiva este eje en cinco materias obligatorias al agregarse una Introducción a la Realidad Agropecuaria y Forestal en primer año (Arturi *et al.*, 1997).

Planteaban un crecimiento injustificado argumentando que la identificación de un eje determinado en el desarrollo de la carrera no necesariamente debe implicar la incorporación de nuevas asignaturas, sino que dicho eje constituye una temática relevante en la formación profesional de los egresados, contenida y/o subyacente en varias asignaturas, ya sea como herramienta, como grupo de contenidos explícitos o simplemente como marco de referencia. Además, todas las materias vinculadas a la producción vegetal y animal están relacionadas con unos u otros de los conceptos y temas mencionados en el punto anterior, destacándose entre ellos la comercialización de productos agropecuarios, tipificación, calidad, mercados, etc.

El “Plan 7” es aprobado en 1998 a los cuatro meses de la asunción de una nueva gestión, aunque venía de un largo proceso donde se confrontaron variadas y opuestas posturas científicas e ideológicas, donde un mismo hecho era interpretado desde perspectivas a veces no reconciliables. Uno de los entrevistados, consejero directivo de ese período, manifestaba “todo lo que venía de las ciencias sociales era totalmente marginal, y no se lo vinculaba con la producción, era mágico”. Así, fueron transcurriendo los años y junto a los debates internos iban ocurriendo cambios científicos, tecnológicos, económicos, sociales, culturales. Finalmente, aun persistiendo las diferencias se llegó al consenso necesario.

El documento del plan presentaba un “marco de referencia para el cambio curricular” en el que se incluyen condicionantes del sector agropecuario y forestal que se clasifican como generales, particulares y educativos, donde se destacan: interés marcado por mantener la productividad, conservando la calidad del ambiente; la biotecnolo-

gía y los avances científico-tecnológicos; y la globalización y el libre comercio. El contexto en esa época estaba atravesado por la “importancia de mercado y cadenas, arrancaba todo el enfoque de agnegocios” como se describe en una entrevista.

Además, presentaba una contextualización planteando la existencia de una gran población de Universidades Públicas que poseen Facultades de Agronomía con una importante concentración local, así como condiciones favorables para un crecimiento sostenido de universidades privadas. Esta situación configuraba un nuevo panorama para las universidades públicas que era más restrictivo en recursos y más competitivo en términos de oferta educativa.

En el diagnóstico subrayan, por un lado, el importante asesoramiento por parte de la Unidad Pedagógica de la Facultad, creada en 1985; por otro lado, que la regulación (reducción o incorporación) de contenidos no había sido “orgánica” y por lo tanto ha contribuido, la mayoría de las veces, al sobredimensionamiento. Esto había configurado una superposición de temas en distintas asignaturas con predominio de lo informativo en detrimento de lo formativo, acentuándose las características enciclopedistas.

Los grandes lineamientos que se proponía la unidad académica para intentar el cumplimiento de los objetivos formulados a partir del diagnóstico fueron, entre otros:

- Mejoramiento en las metodologías de enseñanza que valoricen la participación de los estudiantes y su contacto con la realidad agropecuaria y forestal desde el inicio de las Carreras.
- Preparación de los futuros egresados para contribuir a la solución de las problemáticas que el sector agropecuario y forestal enfrenta, partiendo de la idea de que nuestra Facultad debe dar respuestas básicamente a esas demandas.

Uno de los elementos que llaman la atención en el documento curricular es la idea de “flexibilización del plan de estudios” para atender a los intereses de los alumnos sin que esto implique una especialización anticipada o una orientación formal. Se buscaba intensificar

o ampliar la formación agronómica sin aumentar la duración de la carrera y trasladar contenidos actuales a cursos optativos, a fin de no incrementar la carga horaria.

Además de la cuatrimestralización y la incorporación de tres nuevas materias obligatorias (Introducción a las Ciencias Agrarias y Forestales; Agroecología y el TSAS), en la búsqueda de que se adquirieran conocimientos y habilidades para planificar y desarrollar un trabajo de investigación y/o extensión se implementa la realización y aprobación de un Trabajo Final que forme parte del currículum, en el cual se aplicaría el método científico tradicional u otras técnicas necesarias, con un perfil integrador e interdisciplinario. La realización de este trabajo ponía el título más acorde con las restantes carreras del país y, además, a nivel internacional era una exigencia propia de un título superior.

En el año 2005, en otro contexto económico, político y social, en el que hay “recuperación económica, mirada social, mirada al trabajador, a las PyMES” y al mismo tiempo “cosechas récord todos los años” como es planteado en una entrevista, se concreta un posterior cambio curricular con la aprobación del “Plan 8”. Se incorpora una nueva instancia de integración: el Taller de Integración Curricular I (TIC I) en tercer año, al promediar la carrera, que se complementa con el Taller de Integración Curricular II (TIC II) al finalizar ambas carreras, reemplazando el TSAS del plan anterior. Además, pasa de optativa a obligatoria la asignatura Extensión agropecuaria, y se mantiene la instancia de realización de Trabajo Final.

En este nuevo documento curricular se señalan los aportes que se derivan de los balances acerca de la implementación curricular desarrollados en jornadas, talleres, reuniones departamentales y asambleas estudiantiles, desde la puesta en marcha del “Plan 7” en 1999. También, corresponde mencionar los elementos de análisis que se produjeron en el proceso de autoevaluación institucional de la carrera de Ingeniería Agronómica que permitieron reunir los aportes de

las instancias previas de diagnóstico, poniendo en evidencia debilidades del proyecto académico y, en particular, del plan de estudios.

El cambio curricular que se puso en marcha reafirma y profundiza algunos supuestos básicos de la intencionalidad formativa del plan anterior. Entre ellos, se destaca el perfil profesional de los egresados en razón de su adecuación a las incumbencias profesionales y el objetivo de garantizar el desarrollo de profesionales que asuman la responsabilidad social implícita en el ejercicio de su rol.

Los aspectos centrales de los cambios se pueden resumir en los siguientes: anualización, fusión o reubicación de cursos; reformulación y creación de espacios curriculares específicos de integración conceptual donde la formación práctica asume un rol central y adecuación de cargas horarias en áreas de vacancia.

Los núcleos problemáticos de la implementación curricular se circunscribieron alrededor de dos grandes ejes: insuficiente nivel de retención en el tramo inicial de las carreras y formación que no garantizaba adecuadamente el logro de las competencias planteadas en el perfil profesional. Dentro de los factores determinantes de esta situación, se destacan insuficiencias de integración de conocimientos, limitadas instancias de formación práctica y de espacios curriculares que trabajen la crítica, la reflexión y el desarrollo de criterios de intervención sobre problemáticas de relevancia.

En este último cambio de plan se deben incorporar las nuevas condiciones derivadas de la normativa expresada en las resoluciones 334/03 (y su modificatoria 1002/03) del Ministerio de Educación, Ciencia y tecnología (MECyT), que aprueba los contenidos curriculares básicos, la carga horaria mínima, los criterios de intensidad de la formación práctica y los estándares para la acreditación de la carrera de grado de Ingeniería Agronómica, así como la nómina de actividades reservadas para quienes hayan obtenido el título de Ingeniere Agrónome. Este factor que tiene repercusiones en el cambio es reconocido y relatado en los casos que les entrevistados fueron parte de la gestión de la Facultad de ese momento.

A manera de síntesis, se puede reconstruir el recorrido de las materias relacionadas con las ciencias sociales en el período estudiado. Como ya fue mencionado, se encuentra un “eje económico tradicional” de materias obligatorias, que en su momento eran Economía Agraria y Administración y Legislación Agrarias, en la actualidad Socioeconomía y Administración Agraria, “perdiendo” la parte de Legislación. Las materias optativas eran Extensión Agropecuaria y Sociología Agrícola, luego la primera pasa a ser obligatoria en el “Plan 8”, mientras que la segunda permanece como optativa hasta la actualidad. En el cambio curricular de la década del noventa se incorporan las asignaturas Introducción a las Ciencias Agrarias y Forestales y el TSAS, como “nuevos espacios con contenidos sociales”, en ambos casos, de manera general, con un enfoque de sistemas y de reconocimiento y visibilización de los sujetos del agro, como expresan los docentes entrevistados. Por último, en el cambio de los años 2000 se incorpora el TIC I (Taller de Integración Curricular) en tercer año, y el TSAS pasa a ser el TIC II. Vale mencionar que todas estas materias se agrupan en uno de los departamentos docentes de la Facultad, el Departamento de Desarrollo Rural.

Un nuevo plan de estudios implica siempre enfrentar intereses creados y supone, por lo tanto, una batalla, a veces conceptual y legítima, otras veces motivada por luchas por mantener o ganar espacios de poder. De sus experiencias Díaz Maynard y Vellani, extraen algunas conclusiones. La primera es que, además del apoyo estudiantil, es necesario contar con el sector docente involucrado directamente en los cambios propuestos. Esto se puede recuperar de las entrevistas realizadas, ya que en muchos casos se coincide en que “en cualquier caso el problema no son los planes, son los docentes” (2008). No habrá cambios trascendentes que no enfrenten fuertes y tenaces controversias. Siempre habrá sectores que los resistan, con los que habrá que negociar. Muchas veces otros actores, como los productores, suelen entender y acompañar los cambios propuestos más que los docentes tradicionales. Una vez aprobadas las nuevas modalidades

y ámbitos de enseñanza, deben crearse estructuras que aseguren no sólo su continuidad, sino también su fortalecimiento académico y revisión permanente.

Reflexiones finales

Los dos cambios que se describen, “Plan 6” a “Plan 7” (1998) y “Plan 7” a “Plan 8” (2004), se llevan adelante en distintos momentos históricos y políticos a nivel nacional, y a su vez, desde gestiones y conducciones estudiantiles con visiones contrapuestas. Cada grupo político representa y responde a ideas disímiles sobre la carrera de Ingeniería Agronómica, su orientación, y sobre el sector rural y sus políticas, incluso se pueden caracterizar como “dos modelos en pugna”, como se expresa en una de las entrevistas. De igual manera, se reconoce que “los contenidos cambiaron con la circunstancia de cada grupo”, tal como lo expresa De Alba (2013) al presentar una definición de curriculum que reconoce grupos y sectores con intereses diversos.

En uno de los casos, a modo de caracterización, se plantea “eficiencia en el uso de los recursos” a la hora de modificar el plan de estudios, que la relación con el medio implica “convenios con empresas”, y se propone “carreras de grado en periodos cortos como sucede en Europa”. En el otro caso se plantea “conocimiento desde dónde y para quiénes”, una de las preocupaciones es “rescatar qué pasaba en el medio (rural)” y “trabajar más de cerca con las organizaciones de productores” y con “el pequeño productor”. Mediante estos elementos se puede reconocer que los dos grupos están representados por sujetos sociales que suscriben a determinado proyecto social e institucional, enmarcado en el contexto más amplio de procesos históricos y sociales, como muestran las autoras De Alba (2013) y Coscarelli (2003, 2010).

Las ciencias sociales siempre tuvieron su lugar en los planes de estudios de la FCAyF, especialmente en lo referido a la economía y la administración. Sin embargo, el peso relativo de estas disciplinas se incrementó con el correr de los años, particularmente en los dos

cambios analizados. Es decir que esas transformaciones curriculares fueron llevadas adelante por sujetos sociales del curriculum que en esos momentos lograron imponerse y/o negociar (De Alba, 2013). La incursión en el estudio de las ciencias sociales ha contribuido a afrontar las profesiones agropecuarias desde una aproximación al entendimiento y a la comprensión de la realidad agropecuaria y forestal de manera más integral, considerando como parte central a los sujetos sociales en relación constante con el mundo que les rodea: su núcleo familiar, el espacio donde viven, donde trabajan.

Algunos de los primeros resultados, en base a las entrevistas y los documentos analizados, muestran que las ciencias sociales favorecen el acercamiento a distintas realidades agropecuarias, forestales y rurales, mediante herramientas y conceptos que permite descripción, análisis e interpretación del contexto sectorial, nacional, regional y mundial. Asimismo, aportan herramientas de observación y comunicación para una visión de conjunto integral del objeto de estudio, que implica componentes biológicos, tecnológicos, económicos y sociales. A su vez, son la base para la interpretación de enfoques, marcos teóricos y metodologías de acción e investigación para la práctica de generación de conocimientos con otros. Es decir, permiten comprender la complejidad del sistema productivo para operar e intervenir responsablemente sobre el mundo natural y social del sector rural.

Referencias

- Albaladejo, C. y Bustos Cara, R. (2006). Nuevas competencias y mediaciones para la gobernanza de los territorios rurales en Argentina. *IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigación en Globalización y Territorio*. Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina.
- Albaladejo, C., Cieza, R. y Moreyra, A. (2012). Repensar la ingeniería frente a la diversidad de paradigmas tecnológicos. La implementación de un curso de integración para las carreras de ingeniero agrónomo y forestal en la Universidad de Nacional La Plata. *Second World Engineering Education Forum (WEEF)*. Buenos Aires, Argentina
- Atairo, D. y Rovelli, L. (2020). Utilización del estudio de casos en las investigaciones recientes sobre políticas universitarias en la Argentina. En M. De La Fare (Comp.), *Bastidores de pesquisa en educação* (pp.159-190). PURGS- Brasil, FaHCE-UNLP.
- Arturi, De Antueno y Cazau. (1997). *Curriculum de la Carrera de Ingeniería Agronómica. Propuesta B*. Mimeo. FCAyF. UNLP
- Barsky, O. y Dávila, M. (2008). *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Sudamericana.
- Bentancur, N. (2004). Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina. *Pensamiento Universitario*, 11(11), 7-15.
- Bustelo Gómez, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo*. Síntesis.
- Ceña Delgado, F. (1994). Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica. *Revista de Estudios Agro-sociales*, 169, 11-52.
- Coscarelli, M. R., Alfonso, M., Ciafardo, A. y Picco S. (2003). Institución y curriculum. *Ficha de Cátedra. Teoría y Desarrollo del Curriculum/ Didáctica Superior y Observación*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

- Coscarelli, M. R. (2010). El proyecto educativo y la Institución. *Curriculum y Proyectos. Ficha de Cátedra. Teoría y Desarrollo del Curriculum/ Didáctica Superior y Observación*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Eschenhagen, M. L. (2001). Argumentos para repensar el desarrollo. *Revista INNOVAR*, 17, 119-122.
- Díaz Maynard, A. y Vellani, R. (2008). *Educación Agrícola Superior. Experiencias, ideas, propuestas*. Serie Temas de Enseñanza. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- De Alba, A. (2013). *Curriculum: Crisis, Mito y Perspectivas*. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Miño y Dávila Editores.
- Hang, G. M. (2005). Apertura de la Jornada [Ponencia]. *La intervención pedagógica en la UNLP. Historia reciente, experiencias y desafíos actuales*, FCAyF-UNLP, La Plata, Argentina.
- Hang, G. M. (2014). Prólogo. En G. Larrañaga (Coord.), *Curso de Introducción a las Ciencias Agrarias y Forestales, una primera aproximación a la realidad. Teoría y metodología para una mirada problematizadora y crítica de los distintos componentes de la realidad agropecuaria y forestal*, (pp. 6-10). Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. UNLP. Edulp. <https://doi.org/10.35537/10915/35589>
- Hidalgo Capitán, A. L. (1996). *Una visión retrospectiva de la economía del desarrollo*. Universidad de Huelva.
- Larrañaga, G. F. (2014). Capítulo 2. El Curso de Introducción a las Ciencias Agrarias y Forestales. En G. Larrañaga (Coord.), *Curso de Introducción a las Ciencias Agrarias y Forestales, una primera aproximación a la realidad. Teoría y metodología para una mirada problematizadora y crítica de los distintos componentes de la realidad agropecuaria y forestal*, (pp. 37-41). Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. UNLP. Edulp. <https://doi.org/10.35537/10915/35589>
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas

- agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural*. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Teseo. <https://uai.edu.ar/media/109538/lattuada-tres-decadas-del-desarrollo-rural-en-la-argentina.pdf>
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2012). *Metodología de las Ciencias Sociales*. CENGAGE Learning.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Educación Superior. Resolución N°1002/03. Modificación de la Resolución N° 334/2003, en relación con las actividades profesionales reservadas al título de ingeniero agrónomo. Bs As 23/12/2003.
- Molina, M. C. y Staltari, S. (2008). *125° Aniversario de los Estudios Agronómicos y Veterinarios*. Instituto Fitotécnico de Santa Catalina. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- Müller, A. R. y González, O. L. F. (1993). *Características de la carrera de Ingeniería Agronómica*. Facultad de Agronomía. UNLP.
- Mujica, Draghi, Dessy, Filgueiras, Hoffmann, Alippi, Abedini, Rivera, Yapura, Otaño, Meoni, Mattio, Tocci y Scatturice. (1997). *Propuesta Curricular A*. (pp. 19-66). Mimeo. FCAYF. UNLP.
- Plencovich, M. C. (Coord.). (2018). *La construcción de lo académico. El ethos del sistema agrario universitario*. Ediciones CICCUS.
- Puiggrós, A. (2005). *De Simón Rodríguez a Paulo Freire. Educación para la integración iberoamericana*. Convenio Andrés Bello.
- Puiggrós, A. (2006). *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente* (Ed. ampliada y actualizada). Galerna.
- Resolución CA N°38 de 1998. [Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Universidad Nacional de La Plata]. PLAN 7 de la carrera de Ingeniería Agronómica.

- Resolución CA N°222 de 2004. [Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Universidad Nacional de La Plata]. PLAN 8 de la carrera de Ingeniería Agronómica.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumière.
- Sevilla Guzmán, E. (2000). *Agroecología y desarrollo rural sustentable: una propuesta desde Latino América*. <https://geografiaposgrado.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/04/agroecologia-y-desarrollo-rural1.pdf>
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2010). Gobierno y reformas de la educación en la Argentina reciente. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 55, 17-26.
- Suasnábar, C. (2018). Capítulo 1. Los ciclos de reforma educativa en América Latina. En Suasnábar, C., Rovelli, L. y Di Piero E. (Comps.), *Análisis de política educativa. Teorías enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. (pp. 8-36). Edulp. <https://doi.org/10.35537/10915/68141>
- Sunkel, O. y P. Paz. (1993). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo*. Textos del ILPES. Siglo XXI Editores.
- Teubal, M. (2006). Expansión del modelo sojero en Argentina. De la producción de alimentos a los commodities. *Realidad económica*, 220, 71-96.
- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.).(2006). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-23). Gedisa, Buenos Aires.

Lectores críticos

- Ana Bocchicchio (Universidad de Buenos Aires-Facultad de Agronomía).
- Patricia Propersi (Universidad Nacional de Rosario-Grupo de Estudios Agrarios [GEA] de la Facultad de Ciencias Agrarias).

Extensión rural en el enfoque *territorial* en Argentina: conceptos y estrategias

Jeremías Otero

Introducción

Prácticas, teorías y políticas vinculadas al desarrollo rural se combinan de distintos modos y alternativamente, dando lugar a diferentes perspectivas (Ploeg *et al.*, 2000). La búsqueda de nuevos enfoques de extensión y desarrollo rural ha sido una constante en América Latina y, dentro de los paradigmas más recientes, se observa la primacía del denominado **desarrollo territorial**. En Argentina, las primeras décadas del siglo XXI han tenido al **territorio** como categoría central en el campo de la extensión y el desarrollo rural.

Lattuada *et al.* (2016), afirman que en América Latina puede observarse un largo recorrido en cuanto a evolución de enfoques de desarrollo rural, entre los que se destacan el Desarrollo de la Comunidad (1930-1960); los Programas de Reforma Agraria (1960-1970); los Programas de Desarrollo Rural Integral (1970-1980); los Programas de Apoyos Integrados en base a Demanda (1990-2000), y ya en nuestros días, la perspectiva de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Sili

(2005) definió a esta propuesta como un proceso de transformación rural que, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende alcanzar: a) Un alto grado de innovación y diversificación económica productiva con actividades agrícolas y no agrícolas; b) altos niveles de capital social y cultural rural a fin de fomentar la inclusión social, el arraigo de la gente a su tierra; y c) infraestructura, equipamientos y servicios eficientes para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida.

Por otro lado, según Alburquerque (2003), el enfoque territorial supone: a) la participación social, que consiste en un desarrollo participativo de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma; b) la multidimensionalidad, donde se considera que interactúan múltiples dimensiones en el territorio, entre ellas, la económico-productiva, sociocultural, ambiental, político-institucional; c) la multisectorialidad que tiende a favorecer una visión integral del territorio (en términos económicos y sociales); d) la visión de una economía de territorios, que implica la consideración de todas las actividades, productivas o no, que generan ingresos para las familias rurales; y e) la búsqueda de una mayor coincidencia institucional, que se expresa a través de una nueva institucionalidad para el desarrollo, que sea abierta, pluralista y democrática.

Landini (2016), en el marco de la caracterización de modelos y conceptualizaciones de la extensión rural (ER), plantea que es muy frecuente el apoyo a procesos de articulación interinstitucional, así como la construcción multiactoral y participativa de proyectos, ambas acciones en línea con lo que son las teorías del desarrollo territorial. La prioridad, en ese caso, es la construcción de lineamientos locales o territoriales de desarrollo para sinergizar acciones, espacio en el cual la institucionalidad pública juega un rol fundamental.

Sin embargo, como mencionan Selis y Otero (2019), este paradigma coexistió con otros marcos conceptuales alternativos como son la

agroecología (Sarandon, 2002), la **economía social** (Coraggio, 2011) o el **desarrollo local** (Arocena, 1995), entre otros. Esta pluralidad de perspectivas teóricas vinculadas a la extensión y el desarrollo rural ha sido un rasgo característico y particular del período analizado.

En ese sentido, el objetivo del trabajo ha sido identificar la diversidad de estrategias de intervención y de marcos conceptuales predominantes en el campo de la ER, en las primeras décadas de este siglo en Argentina. Cabe aclarar que no buscamos evaluar los resultados o avances en la transformación efectiva de la realidad, sino identificar el contenido propositivo de las iniciativas que han constituido, en el período propuesto, la ER en nuestro país.

En cuanto instrumento de política de desarrollo rural, la ER es una referencia válida y necesaria para indagar sobre las políticas públicas orientadas al sector agroalimentario. Los sistemas o servicios de ER son reconocidos como uno de los principales instrumentos para la puesta en práctica de políticas agrícolas y de desarrollo rural (Thorthon, 2006). La identificación y caracterización de los marcos conceptuales y las estrategias de intervención predominantes a partir del estudio de experiencias concretas, permitirá mejorar la comprensión del proceso de implementación de esta política pública.

Marco conceptual

Cuando hablamos de ER, nos podemos referir tanto a una práctica o proceso (educativo, de intercambio), a un instrumento de política de desarrollo rural, como también a la disciplina que la teoriza y estudia (Otero y Selis, 2019).

En 1967, Vellani definía a la ER como proceso y como institución, haciendo referencia a las dos acepciones precedentes. Respecto a la primera, como práctica o proceso, los antecedentes remiten a experiencias remotas definidas por el vínculo a un proceso educativo en el ámbito de lo rural o de lo agrícola. Para Alemany (2012) el comienzo de la ER en Argentina se encuentra en las comunidades originarias, donde la enseñanza de la agricultura formaba parte de sus prácticas

sociales. A su vez, dice Vellani que la “historia cita a un indio llamado Squanto quien por el año 1620 reunía a sus vecinos para demostrarles cómo el maíz crecía más vigorosamente si junto a la semilla en el momento de la siembra se colocaba un pescado” (1967:5). Por otro lado, en el contexto del devenir institucionalizado que tuvo a mediados del siglo XX en Latinoamérica, Paulo Freire (1998) profundizó en el análisis crítico de la dimensión educativa/comunicativa de esta praxis y sentó un precedente respecto a las distintas concepciones gnoseológicas que la pueden sustentar. Puso de manifiesto la distinción semántica entre “extensión” y “comunicación”, criticó lo que llamó la educación bancaria y construyó una perspectiva educativa problematizadora.

En su segunda acepción, como instrumento de política o servicio, la ER ha estado condicionada por el paradigma de desarrollo predominante en cada contexto histórico –incidiendo en la definición de sus objetivos y estrategias–. En América Latina, la institucionalización de la extensión como política pública, estuvo fuertemente influenciada por los Estados Unidos (Otero y Selis, 2016). Esta impronta se expresó en los propios componentes de los servicios que se constituyeron. La metodología, los objetivos, los destinatarios y las estrategias fueron adoptados casi linealmente. En el país del norte, las primeras acciones habían surgido a principios del siglo XX y sirvieron a la modernización de los espacios rurales. Su objetivo principal fue el aumento de la producción agropecuaria y su estrategia elemental, la transferencia de tecnologías e insumos modernos (Sánchez de Puerta, 1996).

Finalmente, siguiendo a Alemany y Sevilla Guzmán (2007), la ER en cuanto disciplina científica aplicada comprendió dos trayectorias diferentes, y por ellos definidas como extensión convencional y extensión alternativa. Cada una estuvo influenciada por diferentes perspectivas teóricas dentro del pensamiento social agrario. En ese sentido, estos autores definen al pensamiento social agrario alternativo, diferenciándolo del hegemónico, como el conjunto de propuestas

que se enfrentan al modelo productivo agroindustrial dominante, criticando el desarrollo del capitalismo en la agricultura y sus impactos sociales y medioambientales.

En esta línea, Alemán (2012) define un marco conceptual sistémico en el que establece cinco dimensiones, dos contexto-estructurales como son: a) el paradigma social y/o del desarrollo y b) las perspectivas teóricas del pensamiento social agrario; y tres dimensiones propias de la ER: a) enfoques de extensión, b) sistemas de extensión, refiriendo a la conformación institucional de la extensión como instrumento de política y c) praxis/práctica extensionista.

Cuando en este trabajo planteamos considerar el marco conceptual de las experiencias de ER, nos referimos tanto a los aspectos contexto-estructurales (paradigma de desarrollo y perspectivas teóricas del pensamiento social agrario) como a los enfoques de extensión, que inciden en el para qué, en la definición del horizonte político (Huergo, 2004) de las políticas y praxis extensionistas.

Asimismo, otro de los conceptos relevantes en este trabajo es el de estrategia de intervención. En el marco de la planificación social, la **estrategia** puede ser definida como el conjunto de movimientos tendientes a poner el objetivo al alcance (Rovere, 1993), constituye el camino para el logro del objetivo. A su vez, coincidimos con Cimaedvilla en la definición de **intervención** como el “proceso a través del cual se orienta una acción para modificar un estado de realidad identificado intersubjetivamente” (2004). Podemos afirmar que las estrategias de intervención se expresan como emergentes transversales a todas las dimensiones de la ER. En tal sentido, los paradigmas o marcos conceptuales, tanto como el enfoque, sistema (o marco institucional), o práctica concreta de ER, se constituyen en factores que condicionan (en diferentes grados) la definición de las estrategias de desarrolladas.

Metodología

La metodología se basó en el análisis del contenido de las publicaciones (investigaciones, ensayos, así como experiencias relatadas por extensionistas) presentadas en las diez Jornadas organizadas por la Asociación Argentina de Extensión Rural (AADER) realizadas durante el período transcurrido entre 2000 y 2018 (Tabla 11.1).

El análisis de contenido es entendido como un conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados y que, basados en técnicas de medida, a veces cuantitativas (estadísticas basadas en el recuento de unidades), a veces cualitativas (lógicas basadas en la combinación de categorías) tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido aquellos textos, o sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior (Piñuel Raigada, 2002).

En total, la población estuvo compuesta por 1174 trabajos (se incluyeron solo los de autoría de argentinos/as), de los cuales se avanzó primero en la lectura del título y resumen, para luego, en los casos donde se observó un desarrollo de los marcos conceptuales vinculados al trabajo de extensión y/o de las estrategias de intervención, se procedió a una lectura completa. Esta muestra incluyó cerca del 40% del total de los trabajos. Allí se expresan las praxis extensionistas, las perspectivas teóricas y enfoques movilizados, a la vez que los diferentes contextos sociales, económicos y territoriales. Por otro lado, se recurrió también a informes y documentos oficiales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ya que constituye el principal organismo estatal en la ejecución de la política pública de ER.

Tabla 11.1*Jornadas de Extensión Rural consideradas en el estudio*

	Fecha	Lugar	Trabajos presentados (de autoría argentina)	Organización local / Lema de la jornada
X Jornadas Nacionales de Extensión Rural y II del Mercosur	Mayo de 2000	Mendoza	46	Organización local: Facultad de Ciencias Agrarias - Universidad Nacional de Cuyo.
XI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y III del Mercosur	Setiembre de 2002	La Plata	88	Organización local: Facultad de Cs Agrarias y Forestales - Universidad Nacional de La Plata. Lema: La extensión y la nueva ruralidad
XII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IV del Mercosur	Setiembre de 2004	San Juan	73	Lema: Para refundar la extensión - hombre - tierra - producción
XIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y V del Mercosur	Setiembre de 2006	Esperanza	75	Lema: El compromiso con el desarrollo en un contexto de fuertes heterogeneidades
XIV Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VI del MERCOSUR	Octubre de 2008	San Miguel de Tucumán	100	Organización local: INTA. Lema: Planificando el desarrollo y la extensión rural: Políticas y estrategias para igualar oportunidades y cuidar el territorio
XV Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VII del MERCOSUR	Noviembre de 2010	Potrero de los Funes	159	Organización local: INTA. Coorganizado: AAEA-AADER.

XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del MERCOSUR	Noviembre de 2012	Concordia	179	Organización local: INTA. Lema: "Aportes al desarrollo territorial: políticas y estrategias de extensión rural"
XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del MERCOSUR	Noviembre de 2014	Rosario	98	Organización local: Facultad de Ciencias Agrarias de la UNR e INTA. Lema: "El encuentro en la diversidad"
XVIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y X del MERCOSUR	Noviembre de 2016	Cinco Saltos	151	Organización local: Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCo e INTA. Lema: La Extensión Rural y los modelos de Desarrollo en el año del bicentenario
XIX Jornadas Nacionales de Extensión Rural y XI del MERCOSUR	Septiembre de 2018	Mendoza	205	Organización local: FCA de la UNCuyo e INTA Lema: ¿Hacia dónde vamos? Contribuciones de la Extensión Rural para la Sustentabilidad de los territorios

¿Por qué considerar los trabajos presentados en las Jornadas de la AADER?

Las Jornadas de AADER en cuanto espacio de encuentro, debate y reflexión de extensionistas, investigadores y funcionarios públicos (en menor medida) actúan como referencia válida para la indagación sobre la temática. En el análisis cualitativo y cuantitativo de los artículos de investigación, el relato de experiencias y ensayos, se produce información que aporta al objetivo de la indagación propuesta.

La organización del evento se basa en la presentación de trabajos científicos, ensayos y experiencias a través de exposiciones orales

y pósteres. Los mismos son previamente evaluados por un Comité Científico integrado alrededor de 30 expertos/as en cada una de las áreas que se abordan en las Jornadas, quienes recomiendan su presentación o sugieren correcciones. Dichos trabajos son expuestos en Mesas Temáticas, constituidas en base a cada uno de los objetivos planteados, orientadas a través de un/a moderador/a y un/a comentarista que está seleccionado por su trayectoria y experiencia en el tema. También suelen realizarse dos paneles, uno de carácter nacional y otro regional que sirven de disparador para los debates en los talleres. Estos últimos se organizan como un espacio de debate a partir de diferentes temas de actualidad, que van variando en cada Jornada, en función de las realidades cambiantes que presenta la actividad (por ejemplo: cómo mejorar la formación de extensionistas; cómo promover la participación; consensos y conflictos en el trabajo del extensionista; nuevas competencias de los extensionistas; políticas e instrumentos para promover la innovación, entre muchos otros) (Sellis y Otero, 2017).

A lo largo de las Jornadas han participado en calidad de expositores numerosos referentes de la Extensión Rural, tanto del país como del extranjero. Entre ellas merecen destacarse las provenientes del sector público (INTA, Universidades, Ministerios provinciales) y del sector privado (organizaciones de productores, organizaciones no gubernamentales, empresas agroindustriales).

También han participado representantes de diversos organismos internacionales, expresando su posicionamiento sobre la temática (FAO, IICA). Los aportes han provenido de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Francia. Con el paso del tiempo se observa una mayor contribución de aportes provenientes de otros campos disciplinares (sociólogos, antropólogos, comunicadores, psicólogos rurales y sociales, geógrafos, pedagogos, biólogos), que se explica en el reconocimiento de la diversidad y complejidad de la actividad de ER, que deriva en la incorporación de otras profesiones al oficio, como también en el interés que esta actividad despierta entre otras áreas del conocimiento.

Principales estrategias de intervención y marcos conceptuales movilizados

Considerando al **desarrollo territorial rural** como objetivo general –más allá de las diferentes perspectivas posibles–, se identificaron un total de once (11) estrategias de intervención –en cuanto camino o conjunto de acciones conducentes– predominantes en el período analizado. En tal sentido y en orden decreciente, las actividades estuvieron orientadas a:

- a. **generar innovaciones técnico-productivas**, donde se destaca, como propuesta, la producción agroecológica y/o sustentable³;
- b. **promover la organización de agricultores/as familiares**, bajo diferentes modalidades: asociaciones, cooperativas, grupos, entre otros⁴;
- c. **aumentar las opciones de comercialización**, principalmente el desarrollo de mercados de proximidad, como ferias francas;
- d. **conformar mesas o espacios de articulación interinstitucional** para la gestión local del desarrollo;
- e. **valorizar lo local**, lo endógeno, como son, por ejemplo, los productos típicos o tradicionales;
- f. **abordar las cuestiones de género y el rol de la mujer** en las experiencias;

3 La promoción de innovaciones técnico-productivas es la estrategia principal y fundacional de la ER. Como mencionamos anteriormente, el sentido inicial de la ER como instrumento de política de desarrollo fue la transferencia de tecnología para el aumento de la productividad del agro. Respecto a esto, para el período analizado, la concepción del proceso de innovación ya no se basó predominantemente en la idea de transferencia, sino, como planteamos más adelante en este mismo texto, en concepciones sobre el cambio técnico que lo conciben como un proceso de construcción social. Por otro lado, no es el aumento de la productividad el criterio principal que regula el sentido de la innovación; se incluyen la búsqueda de la sustentabilidad ambiental y la equidad social como aspectos relevantes.

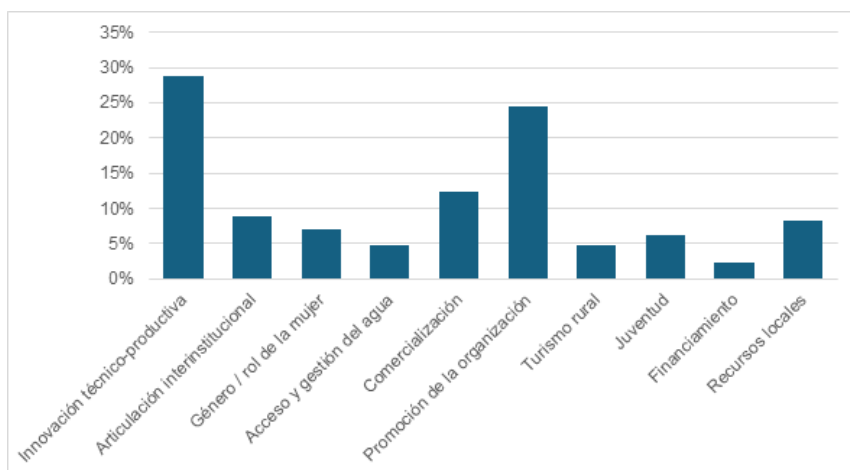
4 El trabajo cooperativo, las organizaciones campesinas, las comunidades indígenas, entre otros, aparecen como sujetos colectivos que se buscan fortalecer, en pos de múltiples objetivos: el acceso a recursos, mejoras productivas y/o comerciales, entre otros.

- g. trabajar con las **juventudes** del agro;
- h. desarrollar experiencias de **turismo rural**;
- i. mejorar el acceso y **gestión del agua** en zonas del país donde el recurso es escaso;
- j. aumentar las posibilidades de **financiamiento**, a través fondos rotatorios u otras modalidades similares.

Estas estrategias no son excluyentes entre sí, sin embargo, cada una prioriza un eje de trabajo que es el que se expresa en su definición. En general, en la fundamentación, se comparten argumentos respecto a los problemas que atraviesa el sistema agroalimentario en términos generales, pero se puntualiza en algunos elementos del diagnóstico, para definir luego el camino elegido.

Figura 11.1

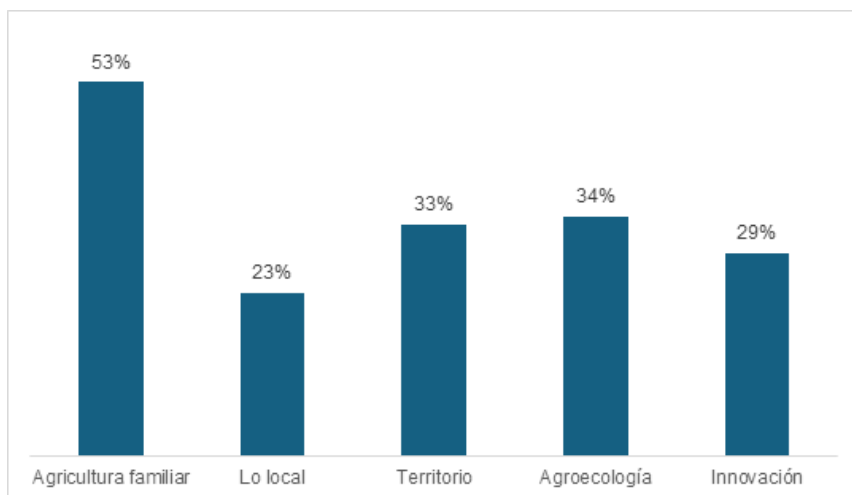
Tipos de estrategias de intervención mencionadas, según la frecuencia de aparición en las diez jornadas revisadas.



Por otro lado, en clara articulación con las estrategias de intervención, dentro de los marcos conceptuales predominantes que se han constituido como complementos al **enfoque territorial** –que, como indicamos, es el que define al período–, podemos mencionar (Figura 11.2): a) la noción de **agricultura familiar**, como categoría integradora de diferentes sujetos sociales; b) la idea de la **innovación como construcción social**, donde se aborda el fenómeno desde conceptos específicos como son las tramas sociotécnicas o las redes de diálogo; c) el **enfoque agroecológico** y la búsqueda de una producción sustentable, que implique la disminución en la dependencia de insumos y el fortalecimiento de procesos ecológicos; d) la dimensión de **lo local** aplicado no solo al concepto de desarrollo, sino también de saberes, cultura, productos o recursos; y, en menor medida, e) la noción de **economía social**.

Figura 11.2

Conceptos vinculados al trabajo de ER, según la frecuencia de aparición en las diez jornadas revisadas.



Según Alemany (2013) en el INTA, después de la crisis del 2001 se inicia un proceso de reconstrucción, recreación y fortalecimiento de la ER, a fin de modificar las propuestas de extensión propias de la década de 1990, hacia nuevos enfoques y estrategias de desarrollo rural, que le permitan reconstruir formas de intervención acordes con la nueva situación económica, social y ambiental del país. Intentando superar el paradigma de intervención neoliberal, varias instituciones comienzan a articular sus acciones a partir del **enfoque territorial**.

El Consejo Directivo de INTA aprobó en 2002 el documento “Propuesta para la transformación y fortalecimiento del Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología”, que planteaba:

[...] la extensión en el sector agropecuario y agroindustrial no se percibe solamente como un vehículo de transmisión de resultados de la investigación tecnológica hacia los productores agropecuarios, sino como un instrumento para fortalecer las capacidades locales de innovación que permitan alcanzar competitividad y sustentabilidad (INTA, 2002, p. 2).

Este documento se transformó en la piedra fundamental para la creación del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Sustentable (PROFEDER) que puso el foco en la integración, bajo un marco común, de estrategias de intervención ya existentes (focalización por audiencias) con nuevas propuestas integradoras de actores y cadenas de valor en apoyo al desarrollo local y territorial (Catullo, 2018).

Asimismo, el presidente de INTA en 2004, afirmaba dentro del Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (PEI):

[...] un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social se está gestando. Se vuelve a privilegiar la producción y el empleo por sobre otros sectores menos dinámicos y comprometidos con la historia nacional. Este modelo basado en un

tipo de cambio competitivo, estabilidad fiscal y equilibrio financiero logrará un crecimiento persistente de la economía, con sostenibilidad ecológica y social (PEI, 2004, p. 4).

Se produce entonces una reformulación de la misión institucional donde el INTA establece que durante la vigencia del PEI 2005-2015:

[...] realizará y promoverá acciones dirigidas a la innovación en el sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial para contribuir integralmente a la competitividad de las cadenas agroindustriales, la salud ambiental y sostenibilidad de los sistemas productivos, la equidad social y el desarrollo territorial, mediante la investigación, desarrollo tecnológico y extensión (*Ibíd.*, p. 30).

Según Catullo (2018), el reordenamiento institucional que implicó el PEI, supuso trabajar bajo el paradigma del desarrollo territorial, potenciando su histórica capacidad en investigación y extensión, su inserción en la sociedad argentina y sus múltiples ámbitos de participación (Consejos Regionales, Locales y Asesores).

La innovación institucional pretendía adecuarse a las nuevas demandas sociales, ambientales y tecnológicas, y justamente el foco del trabajo en ER estuvo puesto en el territorio considerando la diversidad de actores que lo integran. En ese sentido, el INTA definió a los territorios como

[...] espacios físicos y sociales en construcción, con límites dinámicos y difusos, que involucran diferentes dimensiones (económico-productiva, ambiental, sociocultural y político-institucional) y problemas emergentes dependiendo de la escala, y en los que se dan estructurales del sistema agroalimentario conforman un nuevo contexto, donde la capacidad de innovación tecnológica y organi-

zativa de los productores es un elemento central en una estrategia de desarrollo rural, con participación de las organizaciones y entidades locales” (INTA, 2017 p. 1).

El Instituto había desarrollado, en la década anterior, varios programas de intervención que se focalizaron en el trabajo con grupos de productores, atenuando parcialmente el proceso de exclusión social y despoblamiento del campo. Esas experiencias dejaron bases importantes para construir una nueva etapa. El PEI define que el Sistema de Extensión trabajará abordando el desarrollo territorial a través de estrategias adaptadas a cada condición particular, promoviendo y apoyando los procesos de transformación productiva e institucional. Para esto es necesario generar capacidades regionales con el desarrollo de equipos de extensión (grupos de trabajo) que se constituyen en articuladores de los distintos actores y demandantes de las cadenas de valor del territorio, para impulsar el desarrollo rural. El diseño de las acciones de extensión a la “medida” de las particularidades de las situaciones concretas emerge de la diversidad y especificidad local. El documento plantea que difícilmente podrán mantenerse las fórmulas genéricas uniformes del pasado y, por el contrario, habrá que aplicar ingenio y creatividad en la búsqueda y adopción de modelos organizacionales, metodológicos y operativos para cada situación (PEI 2005-2015). Esto ha tenido repercusiones en el perfil del extensionista y ha generado nuevos retos a la formación profesional para el desarrollo rural.

Asimismo, en el período analizado, la categoría **agricultura familiar** comienza a ser distintiva dentro de los organismos del Estado. En nuestro país, luego del conflicto generado en torno a la resolución N° 125 en 2008⁵, creció de forma significativa el interés estatal por este

5 El 11 de marzo de 2008, el ministro de Economía argentino, Martín Loustean, anunció la sanción de la Resolución 125/2008, estableciendo un nuevo sistema de retenciones móviles a la exportación, sujetando su aumento o disminución a la evolución de los precios internacionales. Esta medida provocó un conflicto político

sector (Fernández, 2017). Fruto de las transformaciones tecnológicas y las decisiones políticas ocurridas a fines de siglo XX, se produce la desaparición de más de 80.000 explotaciones (la mayoría, establecimientos agropecuarios con menos de 200 hectáreas) y el aumento del tamaño de la superficie explotada (que pasa de 425 a 524 ha), lo que da cuenta de un proceso de concentración de la actividad. A partir de esa realidad, Catalano y Mosse (2019), plantean que se comienza a considerar a la política pública como generadora de posibilidades para campesinos, minifundistas, colonos, chacareros, pueblos originarios, entre otros, entendiendo que sus posibilidades de reproducción están imbricadas directamente con las posibilidades de desarrollo de los territorios. El concepto de **agricultura familiar** intenta contener esta diversidad de actores, quienes detrás de sus particularidades y diferencias comparten los mismos problemas y limitaciones que reproducen su posición subordinada frente a los actores dominantes del sector. Una de las definiciones más significativas es, sin dudas, la ofrecida en 2006 por el entonces denominado Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) (hoy constituido como Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar). En el documento fundacional, se propone una definición de agricultura familiar que integra las dimensiones económicas y socioculturales, al entenderla como

[...] una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su

profundo, donde las entidades rurales, entre otras medidas, convocaron a un paro agropecuario.

interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias” (FoNAF, 2006, p. 4).

La **agroecología** puede ser definida como una disciplina científica que sintetiza y aplica conocimientos de la agronomía, la ecología, la sociología, la etnobotánica y otras ciencias afines, con una óptica holística y sistémica y un fuerte componente ético, para generar conocimientos y validar y aplicar estrategias adecuadas para diseñar, manejar y evaluar agroecosistemas sustentables (Sarandón, 2002). Como señalan Patrouilleau *et al.* (2017), en el período analizado se produjeron ciertos acontecimientos en INTA que contribuyeron a la institucionalización de la agroecología, como la creación del Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF) en 2005 y sus Institutos por regiones, con una orientación agroecológica en sus investigaciones y desarrollos. En la cartera de proyectos 2009-2012 se desarrolló un Proyecto Propio de Red de Agroecológica y de Producción Orgánica y el Proyecto Específico Acción Participativa de los procesos de transición hacia sistemas de producción agroecológicos. En 2013 se creó la Red Nacional en Agroecología (REDAE), donde se buscó articular las iniciativas que desde distintas herramientas institucionales estaban trabajando en agroecología (los programas nacionales y sus proyectos, CIPAF, los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial y el sistema de extensión). A su vez, los mismos autores señalan que, para el desarrollo de estos hitos, colaboraron ciertos procesos, internos y externos a la institución, como fueron: la experiencia acumulada de los programas de extensión como Pro-Huerta, Minifundio, Cambio Rural; el proceso de reivindicación y de visualización de la agricultura familiar a nivel nacional y regional; y la priorización de las autoridades de INTA de la visión agroecológica.

Otro de los cambios relevantes desde lo conceptual es la transformación de la noción de **innovación** o cambio tecnológico. En este caso, en términos formales, se la concibió como el producto de un proceso social complejo en el que intervienen una variada gama

de actores involucrados, más que como el producto exclusivo de un proceso de transferencia o difusión de tecnologías, conocimientos e ideas. Este supuesto diferente acerca de las características del proceso de innovación en la agricultura constituye el sustento principal para el cambio en el rol profesional del extensionista de intermediario a facilitador. El mismo ha incitado a la creación de nuevos métodos para la acción profesional, propiciado un desarrollo más participativo y comprometido, y también ha cuestionado la pertinencia de los modelos tradicionales de formación técnica. Por innovación se entiende “el resultado de un proceso colectivo donde diversos actores interaccionan y producen conocimiento para la acción” (Tort *et al.*, 2009: 12). De esta manera se introduce el nuevo paradigma de la **innovación como construcción social**.

Respecto a la **economía social**, se ha trabajado en experiencias donde emergen formas alternativas de organizar la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, ámbitos donde se asume la reivindicación de derechos humanos, el cuidado del ambiente y los bienes naturales, y la construcción de ciudadanía (Cittadini *et al.*, 2010). En términos generales, incluye las acciones enfocadas en la conformación de nuevas relaciones económicas y está constituido por las experiencias cooperativistas, las nuevas modalidades de comercialización, los fondos de financiamiento solidario, las Ferias Francas, los bolsones de verduras, entre otras experiencias que privilegian los circuitos cortos de comercialización. Caracciolo Basco y Foti (2003) sostienen que el enfoque de la Economía Social y Solidaria constituye un marco conceptual apropiado para conocer y comprender los procesos socioeconómicos que involucran a ciertos actores rurales y urbanos, agrícolas y no agrícolas. El concepto incluye a todas aquellas unidades económicas en las que no existe separación entre propietarios de los medios de producción y los trabajadores; ellos son los que toman las decisiones y los que se apropian de los beneficios obtenidos. La lógica de estos actores apunta a reproducir la vida de sus integrantes en las mejores condiciones posibles, a di-

ferencia de las empresas capitalistas, basadas en el trabajo asalariado, cuya lógica es la maximización de la tasa de ganancia a través de la acumulación privada del capital. La realidad nos muestra en este heterogéneo mundo de la economía social, actores con diversos orígenes ocupacionales: campesinos, desocupados fabriles, trabajadores sin ocupaciones estables, cuentapropistas urbanos, jubilados, amas de casa, etc. (Ferrer *et al.*, 2016).

Reflexiones finales

Este trabajo conforma una síntesis inicial de la labor realizada durante dieciocho años (2000-2018) por distintos equipos extensionistas de Argentina. El punto de partida del análisis implicó asumir al enfoque territorial como rasgo general del período analizado y se buscó identificar la diversidad respecto a otros conceptos o enfoques movilizadas y estrategias desarrolladas.

En el campo de la ER la crítica al proceso de modernización del agro se expresó en múltiples aristas que, a nuestro juicio, dieron fundamento a buena parte de las estrategias de intervención desarrolladas. En un ejercicio de simplificación, la misma podría desagregarse en tres aspectos: la insustentabilidad del modelo productivo –fundamentalmente en términos ambientales–, la exclusión y concentración de la producción –en términos sociales y económicos–, y la fragmentación y deslocalización de la actividad agropecuaria –en términos culturales y geográficos–. Estos diagnósticos tuvieron su correlato en diferentes enfoques y estrategias de intervención como las que pudimos observar en nuestro análisis.

Los enfoques (o marcos conceptuales) y estrategias mencionadas suponen la construcción de “caminos alternativos” que, a priori, parece que difícilmente permitieran, en forma clara y directa, una transformación radical y general de la realidad –que implique un desplazamiento del lugar subalterno en el que se encuentra la mayoría de los agricultores familiares–. Por otro lado, esta afirmación se condice con la idea de que la ER, como instrumento de política,

debe complementarse con otros instrumentos a fin de construir una política integral de desarrollo rural (Manzanal, 2009) que permita avanzar con cambios integrales y de fondo.

Referencias

- Albuquerque, F. (2003). *Enfoque de Desarrollo Territorial*. Documento de Trabajo N° 1. INTA.
- Alemaný, C. (2013). *De la focalización al enfoque territorial. Experiencias de extensión rural en los grandes valles de norpatagonia*. INTA.
- Alemaný, C. (2012). *Elementos para el estudio de la dinámica y evolución histórica de la extensión rural en Argentina* [Tesis Doctoral]. Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba (España).
- Alemaný, C. y Sevilla Guzmán, E. (2007). ¿Vuelve la extensión rural? Reflexiones y propuestas agroecológicas vinculadas con el retorno y fortalecimiento de la extensión rural en América Latina. *Realidad Económica*, 227, 52-74.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo* (Vol. 158). Nueva Sociedad.
- Caracciolo B., Mercedes y Foti, M. d. P. (2003). *Economía Social y Capital Social*. Paidós.
- Catalano J. y Mosse L. (2019). Agricultura familiar y el rol del Estado: Organizarse para crecer, desarrollarse para transformar la realidad. *Voces en el Fénix*, 28.
- Catullo J. (2018). Cambio Rural: 25 años de transformaciones. XIX Jornadas Nacionales de Extensión Rural y XI del Mercosur, Mendoza, Argentina.
- Cimadevilla, G. (2004) *Dominios. Crítica a la razón intervencionista, la comunicación y el desarrollo sustentable*. Prometeo.
- Cittadini, R., Caballero, L., Moricz, M., y Maniella, F. (2010). *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. INTA.

- Coraggio, J. L. (2011). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Criação Humana, Red PP-AL: FAO.
- Fernández, L. (2017). Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. *Trabajo y Sociedad*, 30.
- Ferrer, G., Barrientos, M. y Saal, G. (2016). Caracterización de las ferias francas de productores agropecuarios en la provincia de Córdoba (Argentina). *Fave. Sección ciencias agrarias*, 15(1)
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006). *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, Mendoza, Argentina.
- Freire, P. (1998). *¿Extensión o comunicación?: la concientización en el medio rural*. Siglo XXI.
- Huergo, J. (2004). Desafíos de la extensión desde la perspectiva cultural. *Dialoguemos*, 8(14), 11-15.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2002). Res. N° 234. Documento “*Propuesta para la transformación y fortalecimiento del sistema de extensión y transferencia de tecnología*”.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2004). “*El INTA que queremos*” *Plan Estratégico Institucional* (PEI 2005-2015).
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2017). Disposición N° 336: Marco conceptual para la implementación del enfoque territorial en el INTA.
- Landini, F. (2016). Concepción de extensión rural en 10 países latinoamericanos. *Andamios*, 13(30), 211-236.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2016). Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011). *Avá Revista de Antropología. Estado y política en la argentina contemporánea*, 1(21), 11-41.
- Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en la Argentina. Una perspectiva crítica. En Jalcione Almeida y Joao Armando Dessimon Machado (orgs.), *Desarrollo rural en el Conosur*, Associacao Ho-lo Meio Ambiente e Desenvolvimento, Porto Alegre.

- Otero, J. y Selis, D. (2016). La Revista “Extensión en las Américas”. Influencia de los EEUU en los servicios de extensión rural latinoamericanos *Extensao Rural*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 23(1), 42-57.
- Otero, J. y Selis, D. (2019). Educar, concientizar, transferir, dialogar... ¿qué es y para qué sirve la extensión rural? *Extensao Rural*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 26(1), 7-25.
- Patrouilleau, M. M., Martínez, L., Cittadini, E. y Cittadini, R. (2017). Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina. En Sabourin *et al.* (org) *Políticas públicas a favor de la agroecología en América latina y el caribe*. Evangraf.
- Piñuel Raigada, José Luis (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Sociolinguistic studies*, 3(1), 1-42.
- Ploeg, J. D. v. d. H. R., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., Roest, K. d., Sevilla-Guzmán, E. y Ventura, F. (2000). Rural development: from practices and policies to theory. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391-407.
- Rovere, M. (1993). *Planificación estratégica de recursos humanos*. Organización Panamericana de la Salud.
- Sánchez de Puerta, F. (1996). *Extensión agraria y desarrollo rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica.
- Sarandón, S. J. (2002). La agricultura como actividad transformadora del ambiente. El Impacto de la Agricultura intensiva de la Revolución Verde. En S. J. Sarandón (Ed.), *Agroecología: El camino hacia una agricultura sustentable* (pp. 23-48). Ediciones Científicas Americanas.
- Selis, D. y Otero, J. (2017). Historia reciente de la Extensión Rural argentina (1983-2016): una lectura a través de las Jornadas Nacionales de la AADER. *Revista de la Facultad de Agronomía*, 116.
- Selis, D. y Otero, J. (2019) Cambios y continuidades de la Extensión Rural en el período kirchnerista (2003-2015). *XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. CIEA.

- Sili, M. (2005). *La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. INTA.
- Thornton, R. (2006) *Los 90 y el nuevo siglo en los sistemas de extensión rural y transferencia de tecnología públicos en el Mercosur*. INTA.
- Tort, M. I. *et al.*, (2009). Innovaciones que promueven los programas del INTA y priorizan las unidades de extensión: relevamiento de experiencias de innovación 2007 a nivel nacional, *Documento de trabajo del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* 6. INTA.
- Vellani, R. (1967). Temas desarrollados en las clases del primer curso de orientación en extensión agropecuaria. UNLP, Facultad de Agronomía, Programa de Capacitación en Extensión Agropecuaria.

Lectores críticos

- Carlos Alemany (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA]).
- Flaviane Canavesi de Carvalho (Universidade Nacional de Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária [FAUUNB], Brasil).

Coordinadores

Albaladejo, Christophe

Ingeniero Agrónomo. Graduado del Institut National Agronomique Paris-Grignon de Francia (actual AgroParisTech) (1982). Doctor en Geografía y Ordenamiento del Territorio de la Universidad de los Alpes Grenoble (1987). Defendió su tesis de Habilitación a dirigir investigaciones de la misma disciplina en la Université de Toulouse (Francia) (2009). Es profesor titular del Taller de Integración Curricular II en la Facultad de Ciencia Agrarias y Forestales, UNLP. Es coordinador de la Red Investigación Internacional Agriterris «Actividad Agropecuaria, Territorio y Sistemas Agroalimentarios Localizados» de la cual participan diez instituciones de investigación de Brasil, Argentina y Francia. Investigador del INRAE en Francia y CONICET/IMHICIHU en Argentina.

Hang, Guillermo

Ingeniero Agrónomo. Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de La Plata (1975). Diploma Superior en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Argentina (1998). Profesor Titular Ordinario con Dedicación Exclusiva. Departamento de Desarrollo Rural. Curso Socioeconomía. Mayo 1992 a diciembre 2022. Profesor. Programa de Doctorado en Ciencia Animal. Facultad de Ciencias Veterinarias. Universidad Nacional del Centro. Octubre de 2000 a la fecha. Tandil. Director y Profesor en la Carrera de Magister Scientiae en Economía Agroalimentaria (FCAyF-UNLP), de 2002 a la fecha. Director y Profesor de la Carrera de Magister Scientiae en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER), (FCAyF)-UNLP, de 2007 a la fecha. Orientación de sus trabajos en la línea de desarrollo económico y social y políticas públicas.

Lorda, Amalia

Doctora en Geografía, UNS (2005). Formación post doctoral en Sociabilidades Rurales (2013), École Nationale Supérieure de Formation de l'enseignement agricole (Toulouse, Francia). Profesora Titular de Didáctica y Práctica de la Geografía, y del Seminario Gestión de los Recursos Naturales, Departamento de Geografía y Turismo, UNS. Categoría «1» de Investigación en el Programa de Incentivos. Directora de la Maestría “Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural”, sede UNS. Coordinadora Argentina de la Red de Investigación Internacional AgriteRRIs; Argentina, Francia y Brasil. Investigadora Asociada a Dynamiques Rurales-Structure(s) de rattachement: Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST), Universidad Toulouse Jean Jaurès, Francia, desde 2016. Coach Ontológico Profesional, Especializada en Neurociencias, Inteligencia Emocional y Programación Neurolingüística - Formaciones avaladas por International Coach Federation (ICF, 2022)

Martins, Paulo

Ingeniero Agrónomo. Graduado por la Universidad Federal Rural de la Amazonia (1974). Tiene un curso de Especialización en Planificación Educacional (1977) por la Universidad Federal de Pará (UFPA), Maestría en Agronomía (Suelos y Nutrición Vegetal) por la Universidad Federal de Ceará (1978) y Doctorado en Suelos y Nutrición Vegetal por la Escuela Superior de Agronomía Luiz de Queiroz (Esalq) de la Universidad de São Paulo (USP, 1986). Fue profesor adjunto en la Universidad Federal Rural de la Amazonía (UFRA) hasta agosto de 2006. Fue becario de Pasantía Senior en el Extranjero CAPES en 2013 mientras realizaba un postdoctorado en el Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD Francia), Maison de la Télédétection, Montpellier. Actualmente es Profesor Titular Jubilado de la Universidad Federal do Pará.

Albaladejo, Christophe

(Ver CV en apartado Coordinadores.)

Barbetta, Pablo

Doctor por la Universidad de Buenos Aires (mención en Antropología) (2009), Magister en Ciencia Política (IDAES-UNSAM-2007) y Sociólogo (2000) por la Universidad de Buenos Aires. Participó como becario, testista e investigador formado en numerosos subsidios de investigación dirigidos por Norma Giarracca y Miguel Teubal. Fue becario doctoral y posdoctoral CONICET. Se especializa en el análisis de la cuestión agraria en Argentina, especialmente en la conflictualidad por la tierra y el territorio, las acciones colectivas y resistencias del campesinado frente al avance del agronegocio. Actualmente es Profesor Adjunto a cargo de la materia Sociología Rural y del Seminario de Investigación “Acciones Colectivas, protestas y Movimientos Sociales en el interior del país”, de la carrera de Sociología (UBA). Es Investigador Adjunto CONICET con sede en el Área Estudios Rurales del Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Borrás, Graciela

Magister en Ciencias Políticas y Sociología (FLACSO) y Licenciada en Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Docente de la Facultad de Psicología/UNMDP. Investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en el Área de Economía y Desarrollo Rural de la Unidad Integrada Balcarce (INTA-Facultad de Ciencias Agrarias/UNMDP). En los últimos 17 años, ha participado en investigaciones sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria. Ha realizado trabajos que analizan procesos de diseño e implementación de Políticas Públicas en Argentina, la gestión de

comedores escolares, complementados con estudios de hábitos alimentarios y estado nutricional en comunidades escolares. Dirigió el Observatorio Nacional de Degradación de Tierras, sitio piloto Cuenca Alta del arroyo Malacara (CONICET, INTA, FAUBA, MAYDS), y proyectos de investigación y extensión de la UNMdP. Coordina un proyecto de investigación y desarrollo dentro del Plan Argentina contra el Hambre (2021-2023), del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Mincyt), en temáticas que atañen a la Seguridad y Soberanía Alimentaria.

Boyezuk, Diego A.

Médico Veterinario por la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de La Plata, Magister en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata (FCAF UNLP) y Especialista en Docencia Universitaria por la UNLP. Docente de grado del Curso de Introducción a la Producción Animal de la Carrera de Ingeniería Agronómica y docente de posgrado del Taller de Tesis de la Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural por la FCAF de la UNLP. Responsable académico de la Diplomatura Universitaria en Ganadería Familiar Sustentable de la misma facultad. Participa de Proyectos de Investigación acreditados en el área de la producción animal y dirige proyectos de extensión acreditados en torno al intercambio y fortalecimiento de saberes en la ganadería familiar desde un enfoque de la integralidad de las funciones de la Universidad.

Butler, Lisandro E.

Médico Veterinario egresado de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de la Plata. Obtuvo su grado de Master en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La

Plata. Trabaja en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria desde el año 2009, en la actualidad su sede es la Estación Experimental Cuenca del Salado, perteneciente al Centro Regional Buenos Aires Sur, cumpliendo su rol como Coordinador de Investigación, a la vez que se encuentra trabajando en procesos de Desarrollo Territoriales dentro de su área de competencia, así como al desarrollo de innovaciones para la construcción de políticas públicas para el sector.

Camera, Laura

Maestrando en Estudios Sociales Agrarios Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Abogada UNLP (2005). Jefa de trabajos prácticos concursada, con funciones de adjunta en Derecho Agrario de la FCJS-UNLP (2017). Mentora del Centro de Atención Jurídica Gratuita para la Agricultura Familiar FCJS-UNLP (2011). Publicaciones: La inclusión de la perspectiva de género como desafío pedagógico para el Derecho Agrario (2019). Trabajo, mujeres y resistencias en el Cordón Hortícola de La Plata. (2019). La problemática del arrendamiento en la agricultura familiar del cordón hortícola platense (2022). FCJS-UNLP (2017). Coordinadora en proyectos de extensión Agricultores familiares: ejercicio de derechos y garantías. y participación en proyectos de investigación sobre procesos organizativos de consumidores, perspectiva de género, comercialización en el marco de la AF, UNLP.

Castro, Agustina

Médica Veterinaria recibida en la Facultad de Ciencias Veterinarias (FCV) de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Magister en Economía Agroalimentaria, orientación Desarrollo Rural por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales-UNLP. Es Investigadora del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar de la región pampeana (IPAF-INTA). Además, es Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra de Economía Agraria de la

FCV-UNLP. Participa en proyectos de investigación y extensión vinculados con la temática de agricultura familiar y desarrollo rural. Es autora y coautora de publicaciones técnicas y científicas.

Contreras, Marcelo

Magíster en Desarrollo de Zonas Áridas y Semiáridas (MADEZAS) de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), además de ser Especialista en Comunicación Ambiental por la Universidad Nacional de Rosario y graduado en Ingeniería Agronómica por la UNSE. En la actualidad, cursa el Doctorado en Ciencias Agronómicas de la UNSE y desempeña funciones en el Área de Desarrollo Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Estación Experimental Santiago del Estero (EEASE), donde coordina un proyecto estructural del Centro Regional Tucumán Santiago del Estero sobre Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCI). Se desempeña como director de proyectos en el ámbito de producción caprina dentro del Programa Federal de Innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación. Se desempeña como docente en la Tecnicatura en Producciones Agroecológicas y Orgánicas de la Universidad Católica de Santiago del Estero.

Diez Tetamanti, Juan Manuel

Nació en Mar del Plata, Argentina, en 1979. Estudió geografía en la Universidad Nacional de Mar del Plata y en 2012 se graduó como Doctor en Geografía en la Universidad Nacional del Sur, obteniendo el mérito de la Academia Nacional de Geografía Argentina por su tesis sobre políticas públicas y acciones locales en pequeñas localidades. Realizó un pos-doctorado en la Universidade Federal de Pelotas, Brasil, sobre producción del espacio social del espacio en 2014. Ha dictado numerosos talleres, seminarios de posgrado, en geografía social en países de Latinoamérica, África y Europa. Desde 2021, es director del Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia

(IGEOPAT). Actualmente está abocado en el desarrollo metodológico de Cartografía Social, y otras metodologías de carácter colectivo. Se desempeña como profesor adjunto concursado del Seminario Ordenamiento Territorial en la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y como investigador adjunto del CONICET.

Ferrario, Emilio

Ingeniero Agrónomo graduado en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Licenciado en Ciencia Política de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Maestrando en Maestría de Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER) de la FCAyF de la UNLP.

Ferreira, María Cecilia

Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede argentina. Es abogada y escribana, egresada de la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente trabaja en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina, en la Coordinación Nacional de Vinculación Tecnológica y Relaciones Institucionales, desempeñándose en la Gerencia de Relaciones Institucionales en la negociación y gestión de convenios con organismos de ciencia y técnica de ámbito nacional e internacional.

Feu Lelis, Ailín

Licenciada en Turismo de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, donde posteriormente inició la carrera como docente. En 2016 ingresó a la Maestría en Estudios Socioterritoriales en la misma Universidad y en 2017 al Doctorado en Geografía en la Universidad Nacional de La Plata. Becaria del CONICET cofinanciada con la SC-TeIP Chubut desde 2017 hasta julio 2023. Diplomada por la Universi-

dad Nacional de la Patagonia Austral en Diseños Tecnopedagógicos en Entornos Virtuales en 2021. Se desempeña en Cartografía Social y en metodologías participativas colectivas siendo integrante de la cátedra libre de Cartografía Social de la UNPSJB-FHCSH. Se desempeña como Adjunta suplente en Práctica Profesional III y como Auxiliar Docente en la Licenciatura en Turismo de la UNPSJB, como Ayudante de docencia, Auxiliar docente y Adjunta en la UNPA. Pertenece al Grupo de Investigación Geografía Acción y Territorio.

Godoy Garraza, Gastón

Se especializó en Gestión Socio-Territorial y Participación Social en Políticas Públicas (FLACSO-Argentina-2002) y es Arquitecto (1998) graduado en la Universidad Nacional de Mar del Plata. Realizó estudios de posgrado en Desarrollo Local y Regional (UNSam-2011). Es Investigador (desde 2008) del Grupo “Bienes Comunes y Una Salud” del IPAF Región NOA (CIPAF)-INTA. Su línea de trabajo principal es en gobernabilidad (Políticas Públicas) y gobernanza (organización social y comunitaria) en torno al acceso y uso los bienes naturales y comunes por parte de la Agricultura Familiar. Se ha especializado en los aspectos jurídico-normativos asociados al Desarrollo Territorial de la Agricultura Familiar. En el marco de esas líneas de investigación ha publicado numerosos artículos en revistas y libros académicos.

González, Edgardo

Abogado. Profesor titular ordinario de la asignatura de Derecho Agrario en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Investigador y Extensionista en INTA y UNLP. Coordinador del Centro de Atención Jurídica Gratuita para la Agricultura Familiar (UNLP-INTA). Coordinador e Integrante de equipos de desarrollo territorial, políticas públicas y acceso a la tierra de la agricultura familiar. Doctorando en FCJyS-UNLP. Productor agrario familiar agroecológico en Bordenave.

Grané Raheb, Pablo

Maestrando en Estudios Socioterritoriales. U.N.P.S.J.B. - Licenciado en Gestión Ambiental egresado de la U.N.P.S.J.B. Integrante del Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia FHCS (IGEO-PAT). Integrante del Grupo de Investigación Geografía Acción y Territorio FHCS (GIGAT). Integrante de la Cátedra Libre de Cartografía Social (Extensión Universitaria, Rectorado UNPSJB). Participación en proyectos de investigación en áreas rurales y periurbanas. Publicaciones a partir de proyectos de investigación participativa. Docente en Cátedras: Ambiente Natural II y Ambiente Natural III de las Carreras de Geografía, TSIG y Lic. En Gestión Ambiental de la FHCS, UNPSJB. Docente invitado del Diplomado en Agroecología, soberanía alimentaria y políticas públicas (UNPSJB). Docente del Diplomado interdisciplinario en Prácticas Cartográficas en América Latina (UNR - PUJ Colombia).

Hang, Guillermo M.

(Ver CV en apartado Coordinadores.)

Hang, Sofía

Doctora de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Especialista en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina por CLACSO y Abogada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Es becaria posdoctoral CONICET-INTA con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar de la Región Pampeana de INTA, docente de la cátedra 3 de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP e integrante del Centro de Atención Jurídica Gratuita para la Agricultura Familiar (UNLP-INTA). Sus temas de investigación y trabajo se relacionan con la agricultura familiar, principalmente con el acceso a

la propiedad y tenencia de la tierra, políticas públicas, cuestiones de género, mujeres y normativas diferenciadas.

Jiménez, Laura

Licenciada en Turismo. Universidad Abierta Interamericana (UAI). (2004). Especialista en Investigación Educativa. Universidad del Nacional del Comahue (UNCO) – Universidad Pedagógica Nacional, México (UPN) –Instituto «Marina Vilte» de CTERA. (2003). Especialista en Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable. (UNCO-UPN- Instituto «Marina Vilte» de CTERA) (2004). Especialista en **Construcción Proyectos en Ciencias Sociales. Centro Argentino de Información Científico y tecnológico (CAICYT) (2008)**. Profesor titular de Economías Regionales, de Comercialización de Servicios y de Políticas de Productos en el Instituto Superior de Viajantes (IeSeVe). Profesional Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU).

Larrañaga, Gustavo F.

Ingeniero Agrónomo. Especialista en Ciencias Sociales con mención en Estudios Rurales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Especialista en Docencia Universitaria en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP); Especialista Docente de Nivel Superior en Educación popular Instituto Sagrado Corazón de Jesús. Magíster Scientiae en Agroecología, Sociología y Desarrollo Rural Sostenible. Universidad Internacional de Andalucía. España. Cursó el Doctorado de en Agroecología, Sociología y Desarrollo Rural Sostenible en la Universidad de Córdoba, España. Profesor en cursos de Doctorado y Maestría. Es autor y coautor de publicaciones científicas, en las temáticas de educación, extensión rural, sistemas de producción y políticas públicas. Profesor Adjunto a cargo del Curso de Introducción a las Ciencias Agrarias de la Facultad de Ciencias

Agrarias y Forestales de la UNLP desde su creación, el año 1999 y Profesor Titular de dicho curso desde el año 2016.

Ledesma, Dominga

Ingeniera Forestal por la Universidad Nacional de Santiago del Estero y Doctoranda en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) en la Universidad Nacional de Tucumán. Se desempeñó en la administración pública evaluando planes y proyectos del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (Ley Nac. N° 26.331) y en la Actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Santiago del Estero. Fue becaria doctoral cofinanciada CONICET/INTA. Integra proyectos de investigación y extensión ejecutados por INTA e institutos universitarios nacionales de distintas regiones del país. En este marco, se especializa en el estudio de los procesos de gobernanza en torno a la gestión y uso de los bienes naturales en Santiago del Estero, Argentina, con énfasis en las estrategias de las organizaciones y familias campesinas ante las transformaciones territoriales desde la segunda mitad de siglo XX. Actualmente es Ayudante Primera en asignaturas de carrera de grado y pregrado de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.

Mendizábal, Agustina

Ingeniera Agrónoma (2014). Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata (FCAyF-UNLP). Maestranda Carrera de Magister Scientiae en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER, FCAyF-UNLP). Ayudante Diplomada Cursos Socioeconomía (Ingeniería Agronómica) y Economía (Ingeniería Forestal), Departamento de Desarrollo Rural (FCAyF-UNLP). Docente Cursos Análisis y problemáticas de los sistemas agroalimentarios y Aproximación socioeconómica a la perspectiva agroecológica (Tecnicatura Universitaria en Agroecología, FCAyF-UNLP).

Murga, Carolina

Abogada y Magister en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Estudios Sociales Agrarios, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesora Adjunta interina y Auxiliar Docente concursada en la materia de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Es extensionista realizando tareas de asistencia jurídica gratuita para la Agricultura Familiar, en el Centro de Atención jurídica Gratuita para la Agricultura Familiar, programa de extensión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNLP, con el auspicio del INTA. Sus intereses de investigación versan sobre perspectiva de género en el ámbito agrario, trabajo agrario, agricultura familiar, comercialización en la agricultura familiar, derecho humano a la alimentación y desarrolla sus actividades de investigación en el Instituto de Desarrollo Agrario de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de La Plata.

Otero, Jeremías

Jefe de Trabajos prácticos del Curso de Extensión Rural, Departamento de Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF-UNLP). Tesis de Maestría en Procesos locales innovación y desarrollo rural: “La organización del trabajo en explotaciones familiares y la incidencia del invernáculo: estudio de casos en el territorio hortícola platense”. Docente corresponsable en el Curso de posgrado: *Sistemas Agroalimentarios Localizados* en las Maestrías de *Economía Agroalimentaria* y *Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural* de la FCAyF, UNLP. Integrante de proyectos de investigación que vinculan problemáticas socio-territoriales, valorización de los recursos locales y procesos de extensión en el medio rural. Integrante del Laboratorio de Investigación Reflexión Agroecológica

(LIRA). Director e integrante de proyectos de extensión orientados a la recuperación y valorización de la agrobiodiversidad local.

Palleres, Balboa Rodrigo

Abogado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (2018). Docente de la Cátedra III de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Marzo 2019. Integrante del Centro de Atención Jurídica Gratuita para la Agricultura Familiar. Febrero 2016. Doctorando por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales con beca de la Universidad Nacional de La Plata. Abril 2020.

Príncipi, Guido M.

Médico Veterinario y Especialista en Producción y Sanidad Porcina, por la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de La Plata (FCV-UNLP). Trabaja en el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires, desempeñándose en la dirección provincial de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural del mismo. Dirige y coordina varios proyectos de extensión universitaria de la FCV UNLP. Docente de grado y posgrado en los cursos de Producción Porcina y Agricultura Familiar y Desarrollo Rural en la FCV UNLP. Es autor y coautor de publicaciones técnicas y científicas.

Sebillotte, Clementina

Doctora en Ciencias de la Gestión (Mines ParisTech France - PSL Research University) e Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Desarrolla su actividad en INRAE (Instituto Nacional de Investigación para la Agricultura, la Alimentación y el Ambiente), en Francia, donde forma parte del equipo de investigación Economía Aplicada UMR PSAE Paris-Saclay. En Argentina, fue asesora en Economía Agrícola, coordinadora regional de catorce grupos de agricultores en la Provincia de Buenos Aires,

docente en la Facultad de Ciencias Agrarias de Balcarce (UNMdP) y Jefe de Trabajos Prácticos en Economía y Administración Rural en la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. En Francia, en 1996, se incorporó a la Dirección científica de Terres Inovia como responsable de la Socioeconomía y la Prospectiva. Durante más de diez años se dedicó a la realización y dirección de prospectivas en los sectores agrícola y alimentario, así como a la producción de métodos de prospectiva. Nombrada por el Ministerio de la Agricultura de Francia, entre 2002 y 2019 formó parte del Comité Técnico Permanente de la Selección de Plantas Cultivadas (CTPS). Desde el año 2002 coordina el grupo pluridisciplinario de INRAE dedicado al estudio del Complejo Oleaginoso. Investiga sobre Política y Acción Pública Alimentaria y Nutricional en el marco de la transición hacia sistemas alimentarios sanos y sostenibles.

Este libro aborda el diseño y la implementación de políticas públicas en un contexto de pluralidad de modelos agropecuarios. Una primera parte estudia los caminos, con sus riesgos y beneficios, a través de los cuales modos de producción o formas de trabajo pueden salir de la informalidad para ser objetos de políticas públicas. El ejemplo de una agricultura en pro de una alimentación de proximidad y calidad muestra que es posible. Una segunda parte analiza aportes de la prospectiva participativa local para ayudar a los actores a figurar en la agenda pública. La tercera parte estudia los dispositivos de gobernanza territorial a nivel local o regional y reflexiona sobre las dificultades y posibilidades de coexistencia entre modelos de agricultura, tamberos, por ejemplo. Finalmente, el libro termina con una cuarta parte, sobre la formación y la extensión, que en sí pueden ser políticas públicas. Esperamos que estas reflexiones sean contribuciones para imaginar modos de acompañar la diversidad en la producción agropecuaria, que es la forma más segura para encontrar soluciones a los problemas actuales de la agricultura y la alimentación, desde la creatividad e innovación de los actores.