

TRAMAS SOCIALES EN TORNO DEL PLAN ESTRATÉGICO VITIVINÍCOLA



GABRIELA PINTO OVIEDO¹

*Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Facultad de Ciencias Sociales.
Universidad Nacional de San Juan.*

RESUMEN

El cultivo y transformación de la vid en la provincia de San Juan estructuró el denominado Complejo Agroindustrial de Base Vitícola, sus cadenas productivas y sus industrias inducidas y satélites. La sociedad sanjuanina y el Estado - mediante las políticas estatales.- se involucraron en esta actividad.

El rol del Estado en la formulación e implementación del PEVI (Plan Estratégico Vitivinícola) fue y sigue siendo el de articulador de demandas y posiciones de los distintos actores, y de mediador entre los intereses de los mismos.

El análisis de las Tramas Sociales que generó el PEVI requiere estudiarlo como una política pública, y en consecuencia, dar cuenta de la complejidad de su origen, de la multiplicidad de las organizaciones intervinientes. La noción de Territorio - entendido como espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos sociales, donde los agentes identifican los objetos en torno de los cuales disputan el control y exhiben posiciones de poder - aporta a la comprensión del por qué de la participación de los distintos actores en la formulación y ejecución de la política pública en estudio.

El objetivo general de este trabajo es describir las tramas sociales en torno a la formulación e implementación del PEVI. Los objetivos específicos son detallar: a) el rol del Estado en todas las etapas que transita este Plan; b) las relaciones/comportamientos de las organizaciones participantes; c) las organizaciones que se crearon a partir de su implementación.

La evaluación del mencionado plan es un punto crítico ya que por sus características - ex-post, externa a COVIAR (Corporación Vitivinícola

¹ Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, Argentina. E-mail: gabrielapintooviedo@yahoo.com.ar

Argentina) y al mismo PEVI, difusa, parcial y no integral, burocrática y con poca participación del sector privado - encierra el peligro de sesgo.

Metodológicamente, se llevó a cabo un estudio de caso basado en análisis de datos secundarios y entrevistas a agentes de donde se derivan algunas posiciones

PALABRAS CLAVE: políticas públicas – Estado – tramas - organizaciones.

ABSTRACT

The grape growing and processing in the province of San Juan structured the Viticultural Base Agroindustrial Complex, their supply chains and their induced and satellite industries. San Juan's society and the state - by the state policies - engaged in this activity.

The role of the state in the formulation and implementation of the PEVI (Wine Strategic Plan)

was and remains as the articulator about demands and positions of the various actors and mediator between the interests thereof.

Analysis of social patterns generated by the PEVI requires study as a public policy and consequently to account for the complexity of its origin, of the multiplicity of organizations involved. The notion of Territory - understood as a space where they appear and social of dispute resolution, where officers identify objects around them fighting for control and power and positions exhibit - contributes to the understanding of why the participation of the different actors in the formulation and execution of the study Public Policy.

The overall objective of this research is

to describe the social networks around the formulation and implementation of the Viti-vinicultural Strategic Plan. The specific objectives expect to detail: a) the role of the state in all the stages that the plan has been passing through so far; b) the relationships/behaviors of the participating organizations; c) the organizations that were created from the need to implement this particular public policy.

The plan's evaluation is a critical point by its features - ex-post, external to COVIAR (Argentina Wine Corporation) and the same plan, diffuse, partial and nonintegral, bureaucratic and low private sector participation - has the danger of bias.

Methodologically, was conducted a case study based on analysis of secondary data and interviews with agents from which it derive some positions.

KEYWORDS: publicpolicy - state - networks - organizations

INTRODUCCION

El estudio de las Tramas Sociales que generaron y que genera el PEVI, requiere del estudio del mismo a partir de concebirlo como una Política Pública. Dar cuenta de la complejidad de su origen, de la multiplicidad de organizaciones que contribuyeron a su creación, de las instituciones generadas por él y, de las organizaciones creadas para materializarlo, siguiendo obviamente la trayectoria recorrida por ellas. La noción de Territorio aporta a la comprensión del por qué de la participación de los distintos actores en la formulación y ejecución de la Política Pública en estudio.

ABORDAJE TEÓRICO

Territorio

Según Arqueros (ARQUEROS, 2007) el concepto de territorio ha sido discutido en el ámbito de la geografía desde diversas perspectivas (...), desde la “materialista”, en la que el territorio ha sido concebido como sustrato material, objeto físico y fuente de recursos; hasta una perspectiva “cultural” en la que se privilegia la dimensión simbólica del territorio y las representaciones que en él se crean.

Se entiende por territorio al *“espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, culturales y políticos, en donde se ponen en juego los diferentes intereses y se disputa el poder económico y político. Por lo tanto, el territorio es una trama resultante de comportamientos institucionalizados y localizados en un espacio determinado, de actores y organizaciones heterogéneos que se vinculan por actividades productivas y/o*

consumo, en forma contradictoria, regular y continuada. (MANZANAL, 2007). Decir que los actores se vinculan es decir también que se relacionan, acuerdan, disputan, logran alianzas y generan conflictos. Se disputan la apropiación de objetos, la puesta en producción de recursos y bienes, la imposición de símbolos, de las creencias y los valores de una sociedad. Es así que los agentes, producen socialmente el espacio, siempre en relación con otros actores; y siempre en ejercicio de Poder.

“Las relaciones sociales proyectadas en el espacio configuran un territorio”, entonces “el territorio sintetiza las relaciones de Poder, tanto material como simbólico” (MANZANAL; 2007). Según Lopes de Souza (LOPES DE SOUZA; en MANZANAL, 2007) el *“territorio es el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de Poder”* y, en su estudio *“lo que importa es quién domina o influencia y cómo domina o influencia en ese espacio, dado que el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio de Poder”*. Por lo tanto, ejercer Poder en un territorio alude al concepto de *territorialidad*, es decir se trata de abordar *“las dimensiones política, económica y cultural, pues está íntimamente ligado a cómo las personas organizan el espacio y cómo le dan significados al lugar; y por lo tanto, contribuyen a la (re) producción de un determinado orden social”*(ARQUEROS; 2007). En otras palabras, territorialidad significa intentar influenciar, afectar, y/o controlar las conductas de una sociedad por parte de un actor individual o colectivo; esta es otra forma de denominar al ejercicio del Poder. Y todo ello en torno a objetos

materiales o simbólicos.

Por lo tanto, territorio no es lo mismo que espacio geográfico, el cual está delimitado por las fronteras, o bien, por las convenciones de los hombres. De ello se deriva que pueden existir territorios que traspasan las fronteras geográficas, o bien que son menores a lo que está en ellas contenido; porque definitiva los actores, los sujetos, los agentes que desarrollan relaciones sociales, de Poder, las proyectan y configuran el territorio, producen socialmente el territorio. Y además es necesario aclarar que puede haber continuidad geográfica o bien contigüidad geográfica de un territorio, pero también puede haber algún actor individual o colectivo fuera del espacio geográfico, que logra imponerse en el ejercicio del Poder, logrando un espacio virtual (territorios en red).

Ahora bien, explicitados los conceptos de territorio y territorialidad, cabe preguntarse desde la Ciencia Política ¿qué pasa con ese actor (individual o colectivo) que ejerce Poder (material o simbólico) en el seno de una estructura social, ubicada en un territorio y que logra imponer regularmente su voluntad, materializada en símbolos y/o cosas? Pues puede pasar que se convierta en bloque hegemónico o bien, clase social dominante en términos de O'Donnell (O'DONNELL; 1982) es decir que aquel grupo con *“posiciones en la estructura social determinada por comunes modalidades de ejercicio del trabajo y de creación y apropiación del valor”* y que tiene mayores probabilidades de dominar según posea *“recursos de dominación”*,

y cuanto más recursos posea (económico, de información, científico-tecnológicos), mayor probabilidad de conseguir más recursos y por ende dominar y/o de reproducir el esquema de dominación; excepto el recurso de la coerción física que queda reservado al Estado Capitalista según el autor. (O'DONNELL, 1982). Por supuesto que el logro de imponer la voluntad de un grupo o clase no se da de un momento a otro, sino en este proceso social, a veces conflictivo, a veces tenso, a veces calmo en apariencia, y siempre en presencia de una hegemonía discursiva que pretende reforzar aún más (y sobre todo ideológicamente) a la dominación ejercida por este/estos grupo/s.

Instituciones y Organizaciones

“Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, o más formalmente las coacciones, restricciones o limitaciones ideadas por el hombre para conducir la interacción humana. En consecuencia ellas estructuran los incentivos en el intercambio humano” (MANZANAL; 2007), pero no son cualquier norma o regla, sino aquellas compartidas y conocidas, y aceptadas en cuanto a su cumplimiento, sea voluntario o no. Lo que interesa en este punto es cómo influyen las instituciones la producción social del territorio.

Ahora bien, la interacción humana se da únicamente bajo la forma de relaciones entre personas, entre sujetos, entre actores y son sus conductas las que están ‘moldeadas’, determinadas, restringidas, limitadas por esas instituciones. Existe entonces un contexto social que condiciona

el accionar del hombre. En ese orden de cosas aparecen también las organizaciones definidas como *“grupos de personas, que conforman una instancia, un sistema o una estructura, formal o informal, de coordinación y cooperación, con el fin de alcanzar objetivos comunes (que no podrían lograr en forma individual) y por ello acuerdan o establecen una distribución de tareas y funciones y crean y/o aceptan normas y reglas de funcionamiento”* (MANZANAL; 2007).

Si el territorio es el lugar donde se proyectan las relaciones de Poder, y las instituciones restringen y/o controlan las conductas y las relaciones generadas en torno a objetos materiales o simbólicos, es necesario indagar el concepto de trama.

Tramas

Arqueros apunta que *“para acercarnos a comprender cómo operan las restricciones/controles en juego (...) se identifican los agentes presentes en el territorio y sus vinculaciones en torno a problemáticas específicas. Trama sirve para identificar las relaciones sociales que se entretajan en torno a un objeto disputado, material o simbólico. Las tramas se conforman por los actores locales y extra-locales (que también pueden influir en su dinámica) y sus vinculaciones, que se manifiestan como acciones de cooperación y/o disputas. Las tramas no son estáticas, se arman y desarman en el tiempo y se rigen por ‘reglas de juego’ que son construidas y reconstruidas por la interacción entre los actores involucrados”* (ARQUEROS; 2007). Las tramas no pueden estudiarse

en forma aislada, sino en relación a otras tramas. El territorio es el ‘lugar’ donde se asientan las tramas, éste las condiciona, y a su vez las tramas se proyectan en el territorio, se dice entonces que hay una relación dialéctica entre ellos.

Entonces se ejerce territorialidad (Poder), en un territorio determinado, y socialmente construido, a través de las tramas entretajadas por los actores/agentes.

Cuando los actores tejen estas tramas, se disputan el control de un objeto, y esa disputa cobra tal magnitud (determinada por la importancia de/los actor/es o bien del objeto) que logra posicionarse en el seno de la sociedad bajo la forma de debate, es decir que consigue ser ‘tematizada’ y se hace necesaria la presencia del Estado, nos encontramos ante las nociones de Estado y de Políticas Públicas.

Políticas Públicas

Desde la Ciencia Política los esfuerzos por conceptualizar al Estado y sus *“formas de hacer”* han sido muy vastos y variados. En la línea de pensamiento de Guillermo O’Donnell y Oscar Oszlack, se puede encontrar que ellos definen al Estado como *“una relación social de dominación, que articula de manera desigual a la sociedad civil, respaldando y organizando la dominación que en ella se ejerce, y quienes la hacen efectiva son las instituciones y el Derecho como sus principales objetivaciones”* (O’DONNELL; 1982). Entonces el Estado aparece como el elemento específicamente político de la dominación en una sociedad

territorialmente delimitada; dominación es Poder o capacidad de imponer la voluntad sobre otros (incluso contra su resistencia), y es además un modo de vinculación entre sujetos sociales; es también asimétrica porque importa la necesidad de controlar ciertos medios de coerción que la sustentan. Hasta acá el Estado cosificado, pero echar un vistazo al *Estado en acción*, requiere observar sus productos, es decir cómo se concreta ese modo de vinculación entre los sujetos sociales: nos encontramos ante el concepto de *Políticas Públicas*. Los autores definen “...*políticas estatales son todas las acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad*”. He ahí el *Estado en acción*, desagregado, descongelado como estructura global, y situado en un proceso social en el que participa y se entrecruza complejamente con las fuerzas sociales.

El análisis de las políticas estatales permite desagregar y descubrir el movimiento y la acción tanto del Estado como de los demás actores de una sociedad (clases, fracciones de clase, ONGs, grupos de presión, partidos, o individuos) frente al surgimiento de una “*cuestión socialmente problematizada*”; es importante destacar que ella atraviesa un proceso complejo de definiciones, de tensiones y de tomas de posición hasta su resolución. De presencia o ausencia en la Agenda Pública² y, además

2- Según Padioleu la *Agenda Pública* se presenta como el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas. Citado por Meny y Thoenig en Meny, Ives y Thoenig, Jean

de observancia o no de esa Agenda, lo que define el peso relativo de un problema, o cuestión socialmente problematizada; como si también y, en última instancia la orientación ideológica del Estado.

En síntesis, la Política Estatal en este marco conceptual es una toma de posición del Estado que intenta de alguna forma disipar conflictos. Se desprenden así tres corolarios:

1. La política estatal no es un acto reflejo, ni una respuesta aislada, sino un conjunto de iniciativas manifiestas o no, que se observan en un momento sociopolítico determinado y que concierne a sectores significativos de la sociedad.
2. La política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas.
3. El Estado aparece como un actor más en el proceso social, su intervención supone “tomar partido”, sea por acción u omisión, en las cuestiones socialmente problematizadas.

Frente a estas “formas de hacer del Estado”, es decir las políticas públicas, siempre hay reacciones y respuestas en los actores involucrados, ellos retroalimentan el proceso social y contribuyen a moldearlo desde sus intereses y necesidades, desde su propia perspectiva, es un juego de acción y reacción, de fuerzas, donde la toma de posición se hace necesaria para la pervivencia en y del sistema.

Apuntan además los autores O’Donnell y Oszlack (O’Donnell; 1982) que: “*Esas tomas de posición son importantes en la*

Claude. 1992. “Las Políticas Públicas”. Editorial Ariel Ciencia Política.

definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son 'puntos o nudos', que pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social". Es decir, las Políticas Públicas están inmersas en un Proceso Social, se desenvuelven dentro de él, y a su vez, originan otras Políticas, tanto Públicas como Privadas. Tienen así la doble propiedad de ser originadas dentro de un proceso social y de modificarlo.

Es decir, se trata de observar a las Políticas Públicas en proceso, con sus tensiones y conflictos y no solo como un producto unilateral del Estado. Como bien expresa Aguilar Villanueva (Aguilar Villanueva; 1992) "una política es una acción con sentido y, aun cuando sea inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público bajo el razonamiento que es la mejor estrategia a seguir; pero además no es una decisión deliberada del decisor o actor gubernamental ya que se incorpora una gran variedad y cantidad de decisiones de muchos otros actores, tanto gubernamentales como extra gubernamentales, que han contribuido a darle forma a la política y que a la hora de ponerla en práctica siguen haciéndola y rehaciéndola, con el probable efecto de que los resultados finales no se asemejen a las intenciones originales. Así una política es ante todo "curso de acción" en doble sentido: el diseñado y el efectivamente seguido, no sólo lo que se declara querer hacer, lo intencional, sino también lo logrado en la continua interrelación con otros actores". Lo calculado en pos del logro de unos objetivos deseados, produce

una serie de comportamientos en la sociedad identificado como estrategia de acción colectiva seguida por sus actores". Supuesto el proceso social en el que está inmersa, la política pública es en suma: el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta; y en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce.

Para finalizar es necesario apuntar que toda Política Pública, en su ejecución y evaluación, supone la creación de por lo menos una Organización, si es que ella no está creada ya.

LAS TRAMAS SOCIALES EN TORNO DEL PLAN ESTRATÉGICO VITIVINÍCOLA

Las tramas sociales en torno del PEVI se relacionan con dos momentos: las tramas que le dieron origen, es decir las de su formulación; y luego, las tramas desencadenadas en torno a su implementación como Política.

La trama en torno de la Formulación: Foro Estratégico de la Vitivinicultura

Según un ex Presidente de COVIAR "esto comienza con el Consejo Local Asesor de la Estación Experimental del INTA Luján de Mendoza, que empieza a trabajar con todas las entidades en un proceso de construcción de confianza y trabajo. (...) En el año 2001. A partir de ahí, se empiezan a ver algunas experiencias de países que se animaron a proyectar o a planificar a largo plazo, como Australia".

El año 2001 fue un año que marcó el

rumbo socioeconómico del país. La crisis macroeconómica acaecida, luego de una década de Convertibilidad, tuvo profundas consecuencias en el aparato productivo argentino, pero también en lo social y en lo político. Es la época donde comenzaron a actuar con fuerza en el escenario sociopolítico, diversas Organizaciones No Gubernamentales, para proveer a la organización de espacios que contuvieran a aquellos sectores marginados. Otras organizaciones de intereses, u organizaciones sectoriales también ejercieron funciones sociales y políticas.

Para el sector vitivinícola, la etapa de Convertibilidad significó la posibilidad de poder exportar pero con subsidios; mientras que luego de la Devaluación del peso argentino, las posibilidades de obtener mayores excedentes se multiplicaron, al igual que para otros sectores exportadores.

Además la actividad vitivinícola viene mostrando desde hace ya más de una década, cambios en los productos y en los procesos, cambios en la demanda debido a cambios en las preferencias de los consumidores, cambios a nivel de las unidades productivas (fincas, bodegas y frigoríficos). Se viene mostrando además un doble proceso: por un lado reconversión de las viñas, y por otro, concentración de la propiedad en pocas manos, a la vez que predominan grandes extensiones de viñedos. Todo ello en el marco de una marcada extranjerización de la propiedad de fincas y bodegas. Asimismo, la otra característica sobresaliente, al menos en la provincia de San Juan, es la desaparición de

viñedos de pequeña y mediana extensión, debido a la expansión de la frontera urbana, es decir se arrancaron viñedos para luego lotear las fincas. Así, el negocio inmobiliario compite con el negocio vitivinícola.

Dado este escenario algunas de las Organizaciones vinculadas a la actividad, comenzaron con acciones de interacción (normales, dada la naturaleza de la actividad y del Complejo Agroindustrial de Base Vitícola), y de articulación, estratégicas, para lograr acuerdos básicos, según lo expresaron los entrevistados. *“¿Por qué íbamos a formular un plan? y era porque veíamos que venía un cambio de época, entonces nos empezamos a plantear un desafío, empezamos a comprender la vitivinicultura, el sector vitícola empezó a tener madurez en el debate, a no invalidar las opiniones que están enfrentadas o diversas, empezamos a entender los cambios globales, en el 2001 empezamos a entender que si no generábamos competitividad que si no generábamos procesos colectivos de innovación e incorporación tecnológica, nos iba a costar poder ganar mercado y mantener la sustentabilidad de los productores, ¿Por qué? Porque ya en la década del `80, (...) se expulsaron cien mil hectáreas, esto generó la expulsión de más de treinta mil familias (...) se vinieron a los municipios, se vinieron al centro y generaron la inseguridad que hoy tiene Mendoza, y parte de la inseguridad nuestra (San Juan), porque nosotros teníamos catorce mil productores, hoy nos quedan cuatro mil novecientos, antes teníamos un promedio de tres hectáreas por viñedos y hoy estamos en once; se van produciendo unos cambios muy*

importantes y un proceso de crecimiento de las ciudades donde se van apropiando de los mejores suelos y de los viñedos, porque la agricultura no puede competir con el negocio inmobiliario. Entonces empezamos a trabajar sobre eso, a definir estrategias colectivas, para mejorar la competitividad y la sustentabilidad en formas coordinadas e integradas y empezamos a actuar. Y la actuación es implementarla, institucionalizarla y ver cómo creamos consenso, una metodología de trabajo que no estábamos acostumbrados, los cuyanos nos matábamos entre San Juan y Mendoza. Entonces empezamos a trabajar en coordinación con el INTA, equipos técnicos, con algunas entidades y empezamos a trabajar con foros y lo bueno que tuvo esto es que aparte de los foros ampliados, había como setenta representantes de ONG públicas y privadas, empezamos a trabajar con los talleres de validación”.

El proceso de formulación del PEVI, tuvo entonces una trama de relaciones, donde las Organizaciones interactuaron, y articularon acciones para acordar por encima de las diferencias propias de la actividad. El sector bodeguero fue el que más activo se mostró, así como también los grandes agentes, cualquiera fuera su posición en la Cadena Productiva, y el sub-sector o producto que elaboran.

Entonces el PEVI “surge alrededor del 2000-2001, en el INTA, estación regional Mendoza-San Juan, desde, obviamente, una decisión política de las instituciones gremiales de la vitivinicultura, pero el equipo técnico o el lugar dónde se empieza a gestionar es a través del INTA y el trabajo

tiene varias partes. En primer término tiene ingenieros y demás profesionales que se encargan más que nada de la parte metodológica, de búsqueda de datos, esa información se validaba, de alguna manera se trabaja en el foro reducido, que generalmente eran los gerentes de estas instituciones, el gerente de Bodegas Argentinas, Unión Vitivinícola Argentina, de la Cámara Vitícola de San Juan y después todo eso que trabajaba la mesa chica, se validaba a nivel regional, ese fue el esquema desde el punto de vista metodológico. Se trabajó mucho en el proceso, el proceso es tan importante como el producto o el resultado. El PEVI llevó un proceso de formulación de aproximadamente 4 años, durante 4 años se reunió el equipo técnico, los foros reducidos, se hicieron validaciones en Mendoza, San Juan, La Rioja, Salta. Se apuntaba a tener un plan, una guía seria en el que todos estuvieran de acuerdo, porque obviamente es un sector con muchos años, en el que cada entidad o cada gobierno tiene sus propias diferencias lo cual es totalmente lógico, pero teniendo en cuenta que ese proceso que hubo después de los 70 y los '80, las peleas internas lo único que habían hecho fue destruir a la vitivinicultura. Cada uno sigue manteniendo su postura pero con acciones concretas. El PEVI se plantea a mediano y a largo plazo pero con acciones del presente. Esto demoró 4 años, y una vez que se creó, la idea fue crear una nueva institución que se encargara de la gestión del Plan, no de ejecutar porque habían instituciones para eso (...)”, haciendo referencia a la COVIAR, según la visión del Gerente Técnico de la misma.

Esa Trama se llamó Foro Estratégico para la Vitivinicultura, y contó con la financiación del Fondo Vitivinícola de Mendoza.

Se hicieron estudios de las Cadenas Productivas, y se determinaron Fortalezas y Debilidades, y Amenazas y Oportunidades del sector, en una mesa técnica.

Luego se elevaron a un Foro reducido, o “mesa chica” compuesta por técnicos del INTA, Gerentes de empresas, representantes de Organizaciones gremiales empresarias y funcionarios públicos. Luego al Foro Ampliado, de manera que, según el Gerente Técnico, participaron todas las Organizaciones, o al menos el 90% de las vinculadas a la actividad, y fueron consultados en el proceso de validación.

La modalidad de trabajo fue la de talleres de discusión en los Territorios Vitivinícolas, en cada una de las provincias que cultivan la vid y desarrollan la industria del vino, las pasas y la uva de mesa en Argentina. La función de los talleres, además de la discusión, fue la de validación, algo sobre lo que los entrevistados hicieron especial hincapié. El proceso de validación consistió en una especie de “consulta” a todos los actores que participaron en los Foros, tanto el reducido como los ampliados. Entonces “validar” significó discutir y prestar acuerdo o no, sobre las propuestas elaboradas. *“Los talleres de validación son territoriales y eso es lo que le da la fortaleza al plan, vas por todo el país validando el plan y ahí invitás a las ONG, cuando vos invitás a las ONG tanto privadas como públicas le damos un fuerte contenido institucional, participan cien entidades, universidades, cámaras, gobiernos, ministerios de la producción,*

empezás a generar talleres de discusión. Entonces nosotros generamos o intentamos generar (...) un ámbito de planificación, coordinación y acción colectiva, no crear burocracia (...)”.

La participación es junto a la validación, algo resaltado por los informantes clave, quizás como una necesidad para indicar que “todos los sectores” participaron en la trama de generación, y ante las críticas en cuanto a la Implementación del PEVI, a la representación en el Directorio, y al destino de los beneficios del mismo, lo cual conforma otra Trama distinta, pero no desvinculada de la de Formulación. Esto lleva al análisis de la Trama en la Implementación.

Tramas en torno de la Implementación del PEVI

En la etapa de Implementación del PEVI, el primer paso fue la creación de una entidad pública no estatal que gestionara dicho Plan.

COVIAR surgió a partir de la sanción y promulgación de la Ley 25.849/2003, la cual indica sus competencias, su integración y su financiamiento.

Cualquier persona (física o jurídica) “idónea” puede ser unidad ejecutora del PEVI, es decir puede canalizar recursos de COVIAR para la ejecución de un proyecto aprobado por su Directorio, *“Las unidades ejecutoras por lo general ya el directorio sabe a quién puede elegir, cualquier persona física o jurídica se puede presentar a financiamiento de proyectos”,* y la forma de conseguirlo es presentando el proyecto, con el aval de cualquier

institución que participe en el Directorio, entonces necesariamente se dan relaciones de interacción y articulación entre las unidades que pretenden ser ejecutoras, y el Directorio.

En ese sentido, sobre el presupuesto de COVIAR se entretije una Trama, ya que sus actores, discuten, negocian y pactan, el financiamiento de uno u otro proyecto. Además como en toda generación/ construcción de un Territorio hay objetos en disputa, ese presupuesto se convierte en objeto. Y aquellos agentes que logran manejar parte o todo ese objeto, ejercen Territorialidad.

El financiamiento, para el año 2011, está sobre el tapete, obviamente por el monto y el destino del mismo.

COVIAR en sus primeros años de vida tuvo un presupuesto aproximado de 15 millones de pesos, proveniente de los aportes de las bodegas principalmente. Los productores, según la ley, no aportan.

Los primeros proyectos en ser financiados se relacionaron con el posicionamiento estratégico de los vinos argentinos en el mercado local, latinoamericano y del resto del mundo, se financiaron además diagnósticos de situación, estudios de mercado, campañas publicitarias y para la fidelización del cliente, u otras destinadas a lograr una imagen de “Vino Argentino”.

COVIAR consiguió un aporte del BID de 50 millones de dólares, percibidos en un periodo de 5 años, para el financiamiento de PROVIAR. Ahora bien, el mecanismo de ingreso de esos fondos a COVIAR fue el siguiente: se gestionó junto a los gobiernos provinciales y el nacional; para COVIAR

es un subsidio, porque lo devuelve el Gobierno de la Nación Argentina; y se canaliza a través del PROVIAR, a los pequeños productores vitícolas que se asocien a una bodega, a razón de 3.000 dólares por productor.

La cuantía del aporte genera Tramas alrededor de su destino. Para el informante clave que trabaja en COVIAR *“no es lo mismo, el presupuesto de hace 3 o 4 años atrás, que el presupuesto ahora con el crédito del BID”*. Y para los productores vitícolas de dos Organizaciones de viticultores sanjuaninos, el acceso a ese subsidio es *“burocrático”* y extemporáneo, porque no siempre llega al productor en el momento que este lo necesita.

Según el Presidente de la Asociación de Viñateros Independientes de San Juan *“En la COVIAR sólo están representados los intereses de los grandes bodegueros importantes mientras que los viñateros más chicos se quedan afuera de todos los beneficios”* (...) *“Desde que nació la COVIAR estamos advirtiendo sobre la falta de representatividad que tenemos los viñateros, no se sienta ningún viñatero a la mesa de discusión y se deciden cosas que los afecta directamente”*. Y respecto del Proyecto de Integración de los Pequeños Productores al Negocio Vitivinícola, declaró a un diario de la Provincia de San Juan que *“ese programa de integración no es un beneficio, es un sometimiento de los viñateros a las grandes bodegas y esperamos que la plata de las retenciones les llegue realmente”*.

Para la Federación de Viñateros, COVIAR y su Proyecto PROVIAR, es burocrática

e insuficiente en el monto destinado al productor “Con esto del PEVI (haciendo referencia al Proyecto de Integración de Pequeños Productores en el Negocio Vitivinícola) yo algo más o menos conozco, hay algunos que ya le han salido los beneficios, es muy burocrático el tema, hay mucha gente que me ha comentado que ha abandonado el trámite, imagínese que tienen que concurrir a contadores y demás, hay gente que lo ha seguido pero hay gente que lo abandonó porque le cansó el tema de la burocracia. Y después el tema que la inflación que hay en este país, porque acá la inflación es en dólares, yo creo que hay que reajustarla, entonces respecto a los 3000 dólares no sé...porque si bien el productor no es un profesional sabe de precios de palos, alambres, el productor ve que con 3000 dólares no le alcanza, entonces no sé si la COVIAR, que es la entidad que da los beneficios, van a retocar estos montos porque hoy nos encontramos con que permanentemente están aumentando los insumos, no sé si irán a hacer algún cambio”.

Es importante destacar que estas dos Organizaciones no participan del Directorio de COVIAR, según COVIAR. El argumento que esgrime a su vez COVIAR es que “(...) la Federación de Viñateros de San Juan, que ha criticado mucho a los gobiernos, que la COVIAR no ayuda a los productores, piensan que la COVIAR ayuda solamente a las grandes bodegas, cuál es el tema? En primer término la COVIAR no va a resolver el problema de todos los productores, obviamente es una institución que tiene sus fallas, que tiene cosas por mejorar y demás. Por ahí a organismos

que critican a la Corporación se les ha recriminado por ahí la participación, cualquier persona puede participar de los foros de la COVIAR, obviamente debe ser un referente calificado, siempre han sido foros muy abiertos, por ahí las críticas que duelen porque no están fundadas, son que la COVIAR no deja participar, que es una mesa cerrada, y no es así”. Además son críticos “productores aislados, de la zona oeste de Mendoza. Cuál es la realidad? Que las bodegas pagan, y la COVIAR no puede hacer acciones aisladas, entonces es muy difícil ver en el conjunto, más con un solo aporte (se refiere al aporte de los agentes)”.

El destino de los fondos de COVIAR, anterior al préstamo del BID, y posterior a él, genera algunas preguntas que pueden seguir guiando en análisis más profundos:

- ¿El objetivo de integrar a los pequeños productores solo podía hacerse con fondos distintos de los originales de COVIAR? ¿Hacia falta el aporte del BID para llevar a cabo acciones estratégicas relacionadas con ese objetivo?
- ¿Hay relación entre el hecho de que los productores vitícolas no aportan al sostenimiento financiero de COVIAR, y el de que el proyecto que los involucra sea financiado con fondos distintos?
- ¿Es verdad que los productores no están representados en el Directorio de COVIAR?
- ¿Tienen espacio para participar, se les da efectivamente la posibilidad de hacerlo?
- En definitiva ¿Cuáles son los intereses

que crea un monto de esa cuantía en los sectores productores, bodeguero y mostero?

El rol del Estado en torno del Plan Estratégico Vitivinícola

El rol del Estado a lo largo de la formulación y de la implementación del PEVI, fue y es de articulador de las demandas, y de las posiciones de los distintos actores. Es otras palabras el Estado sigue siendo el mediador entre los intereses de los grupos y entre los grupos.

Además participa activamente en la obtención de fondos para el financiamiento de los proyectos del PEVI, y a través de organizaciones como INTA, participa en la selección de proyectos a financiar; en la investigación y en las capacitaciones que se instrumentan desde el Plan.

Sin embargo, el Estado no participó ni participa en ningún tipo de evaluación de la Política.

Organizaciones

1. Organizaciones que participaron en la génesis del Plan Estratégico Vitivinícola

Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agraria (AACREA); Asociación de Cooperativas Vitivinícolas; Asociación de Viñateros de Mendoza; Bodegas de Argentina; Cámara Argentina de Fabricantes y Exportadores de Mosto; Cámara de Bodegueros de San Juan; Cámara Riojana de Productores Agropecuarios; Centro de Viñateros y Bodegueros del Este; Comisión Nacional Vinos de Argentina; Unión Vitivinícola

Argentina (UVA); Vinexport (Exportadores de Vino de San Juan); Facultades de Ciencias Agrarias y Ciencias Económicas de la UNCuyo; Fundación Instituto de Desarrollo Rural (IDR); Fundación ProMendoza; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV); Universidad Católica de Cuyo (San Juan)

2. Organizaciones creadas a partir del Plan Estratégico Vitivinícola

La Corporación Vitivinícola Argentina, que es una persona jurídica de derecho público no estatal, creada por la Ley 25.849/2003, para la gestión y coordinación de la implementación del Plan Estratégico Vitivinícola. Es la organización encargada de administrar los fondos públicos que le asigna la Ley y todo otro fondo que los modifique o complemente; además de créditos y subsidios, fondos en concepto de devolución de retenciones.

Entonces en teoría, los recursos con que cuenta COVIAR, se componen de una contribución que especifica la Ley, a pagar por parte de las empresas vitivinícolas, por cada litro de vino, mosto, champagne, por cada kilo de uva, y demás productos vitivinícolas, despachados al mercado interno y externo; por las multas impuestas por COVIAR a las empresas en virtud del régimen de sanciones; legados y donaciones de los particulares; por los aportes del presupuesto de las provincias vitivinícolas; y por todo otro recurso público asignado al cumplimiento de los objetivos del P.E.V.I., sea de origen nacional o provincial, u organismos o agencias de

asistencia financiera, estatales o privados, provinciales, nacionales o internacionales.

Tiene como órgano de gobierno un Directorio de Representantes integrado por diecisiete miembros. Doce miembros titulares y doce suplentes en representación del sector privado, y cinco miembros titulares y cinco suplentes en representación del sector público. Los miembros del Directorio duran tres años en sus funciones, puede renovarse automáticamente, excepto el Presidente de la entidad, y pueden ser revocados por la entidad a la que representan. Todos los miembros del Directorio de Representantes de la Corporación, ejercen sus funciones ad-honorem.

Cuenta con varias aéreas: el área de Planificación y Monitoreo; el área Técnica; el área Investigación y Desarrollo; el área Pequeños Productores; el área Administrativa; el área Comunicación Institucional; el área Gestión Institucional. COVIAR en su sitio web no indica en qué ámbito se encuentran las áreas de Comunicación y Gestión Institucional. COVIAR no cuenta con un área específica de Evaluación. Cosa que es de destacar debido a que podría ser un ámbito más de discusión y de valoración de las acciones, además de control del cumplimiento de los objetivos y/o de corrección de puntos críticos.

3. Las unidades ejecutoras

Las unidades ejecutoras son Organizaciones que están vinculadas a la implementación del Plan Estratégico Vitivinícola. Son personas físicas o jurídicas que tienen como misión la de llevar a la práctica y evaluar

los proyectos financiados por COVIAR.

Hay unidades ejecutoras que existían antes de la formulación e implementación del PEVI, y otras que se crearon luego, tal como la Asociación Ad-Hoc de Pequeños Productores, creada a partir de la necesidad de implementar PROVIAR, el Proyecto de Integración de Pequeños Productores.

Como expresó el informante clave, cualquier persona física o jurídica puede presentarse a COVIAR a solicitar financiamiento de un proyecto. Un ex Presidente de COVIAR expresó que *“tiene que ser una entidad pública o privada, que demuestre idoneidad en las acciones”*.

Para que una Organización pueda ser unidad ejecutora debe presentar algún proyecto al Directorio de COVIAR, con el apoyo de alguna de las Organizaciones que lo integran, someterlo a su consideración, si fuera aprobado, luego de otorgado el financiamiento, implementarlo, evaluarlo, *“las unidades ejecutoras presentan un informe de avance en un formulario, un informe final cuando terminan el proyecto, la instancia que falta por ahí es la instancia de evaluación entonces en el foro de mercado interno se juntan y dicen bueno la campaña tuvo estos resultados”*, enviar los informes de evaluación de resultados y rendición de cuentas, y participar de los Foros de unidades ejecutoras. *“Cada unidad ejecutora un poco más un poco menos hace una evaluación de sus propios resultados en la ejecución de un proyecto”*.

Así, de alguna manera todas las Organizaciones participantes en COVIAR son unidades ejecutoras *“El Fondo Vitivinícola para promoción en mercado*

interno, que fue quien financió el arranque del PEVI; Vinos de Argentina para mercado externo; el INTA, que es unidad ejecutora; Bodegas Argentinas; la Unión Vitivinícola Argentina; La Cámara de Bodegueros de San Juan; La Cámara Riojana de Productores Agropecuarios” entre otras.

La implementación del Plan Estratégico Vitivinícola también supone la necesidad de la creación de otras Organizaciones, no al interior de COVIAR sino a partir de proyectos financiados por COVIAR. Es el caso de la Asociación Ad-Hoc de Pequeños Productores. *“Se han creado equipos especiales, en el caso este del proyecto con financiamiento del BID, se armó el equipo, contando los ingenieros y todo, es un equipo de unas 150 personas, que se creó para poner en marcha el proyecto o sea directamente, ese es el equipo de uno de los proyectos, pero a su vez como no había una institución de productores que fuese representativa de todos, se creó una asociación ad hoc de pequeños productores donde está la Cámara Vitícola de San Juan, el Centro de Viñateros del Este, la Asociación de Viñateros de Mendoza, o sea confluyeron todas las organizaciones de productores a modo de unidad ejecutora y debajo de la unidad ejecutora se creó el equipo del proyecto, es un equipo que no había, y bueno es un proyecto de mucha plata también”.*

Se crearon también Centros de Desarrollo Vitícola. Estos Centros son puestos en valor por los entrevistados ya que tienen funciones de capacitación pero también de relevamiento de información respecto de los pequeños productores de cada zona

de influencia. Funcionan en San Juan en la Estación Experimental del INTA, y en Media Agua, Departamento Sarmiento. Los Centros realizaron relevamientos sobre las características de las unidades productivas (cantidad de hectáreas, tipo de uva cultivada, sistema de riego, propiedad de la tierra, maquinaria, etcétera), pero también los aspectos sociales tales como edad del productor, composición familiar, vivienda, actividad de los hijos, entre otras. Asimismo estos Centros se relacionan con otras Organizaciones del sector Público y Privado, con fines sociales o bien de desarrollo social y de transferencia tecnológica y de capacitación.

Según el Gerente del Área Técnica *“Los Centros de Desarrollo son por hablarlo de alguna manera como un club o una institución que funciona en el INTA y que organizan actividades más que nada de gestión y de fortalecimiento institucional, y hacen capacitaciones, cursos y demás, y también son la ventanilla para este tipo de proyectos (los proyectos del PROVIAR), ahí se presentan los productores para los proyectos del PROVIAR, tienen un componente de fortalecimiento institucional muy fuerte porque el consejo local que es quien dirige cada Centro de Desarrollo está compuesto por las instituciones de cada lugar, en San Juan hay uno en Media Agua y uno en Caucete, y lo componen las instituciones de ahí, y son los que evalúan los grupos, como la primera evaluación del grupo para el PROVIAR, son como nuestra ventanilla directa a los productores en la zona. Es un proyecto que no tiene que ver con financiamiento...”.* Entonces los Centros de Desarrollo Vitícola tienen

múltiples funciones, pero íntimamente relacionadas con funciones sociales, de fortalecimiento institucional, de primera aproximación al armado y financiamiento de proyectos postulantes al PROVIAR, y de participación y asistencia técnica.

REFLEXIONES FINALES

La Vitivinicultura es tan antigua como la misma Provincia de San Juan. Su historia económica se desarrolló alrededor de ella, y muchas de sus industrias se originaron y crecieron junto a la misma. Aunque a cada crisis del sector, le correspondió una crisis en esas industrias relacionadas.

El cultivo y transformación de la vid estructuró el denominado Complejo Agroindustrial de Base Vitícola, sus Cadenas Productivas y sus industrias inducidas y satélites.

Se crearon organizaciones sociales/sectoriales, y se establecieron comportamientos que, con el tiempo, se institucionalizaron. La Sociedad sanjuanina se involucró en la actividad vitivinícola. El Estado también, a través de Políticas Estatales. La Vitivinicultura fue, es y aparentemente será tematizada, y estará presente en la Agenda Pública Sanjuanina.

Las organizaciones y el Estado, los agentes involucrados, generaron y generan actualmente el Territorio Vitivinícola sanjuanino. Ese Territorio es entendido como espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos sociales; donde además los agentes identifican los objetos en torno de los cuales disputan el control; y al hacerlo exhiben posiciones de Poder

relativo distintas; y para conseguir Poder es que los actores luchan, acuerdan, negocian, logran alianzas y las rompen.

Entonces en el devenir de las relaciones sociales, que se proyectan en el Territorio, los actores generan Tramas sociales.

Las Tramas son importantes en tanto y en cuanto construyen y reconstruyen el Territorio, en este caso el Vitivinícola. El territorio es el 'lugar' donde se asientan las Tramas, éste las condiciona, y a su vez las tramas se proyectan en el territorio, se dice entonces que hay una relación dialéctica entre ellos.

Entonces se ejerce territorialidad (Poder), en un Territorio determinado, y socialmente construido, a través de las tramas entretejidas por los actores/agentes. Esos actores para lograr acuerdos entablan interacciones y articulaciones.

En el logro de los acuerdos entre Organizaciones es que surgió hacia el año 2001 la necesidad de elaborar un Plan que fuese estratégico en el sentido de tener un horizonte, unos objetivos compartidos por los sectores participantes, para la Vitivinicultura.

Su Formulación tuvo como Trama principal al Foro Estratégico de la Vitivinicultura, compuesto por Organizaciones del sector público y privado.

Su Implementación está exhibiendo la Trama de la lucha entre unidades ejecutoras por obtener financiamiento de proyectos, y el PROVIAR está generando una Trama particular, ya que la integración de los pequeños productores es una Trama en si que implica acuerdos y negociaciones entre

productores y bodegueros, mediados por equipos técnicos e instituciones públicas.

La Implementación asimismo implicó la necesidad de contar con una organización que lo gestionara: COVIAR. En la mesa directiva, en el Directorio de COVIAR, igualmente se crean Tramas.

La Evaluación del PEVI es un punto crítico ya que sus características son la de ser expost, externa a COVIAR y al PEVI, difusa, parcial y no es integral, burocrática y en términos financieros y de justificación de gastos, y con poca participación, lo cual encierra el peligro de sesgo. De ello se deriva necesariamente que no existe un área específica de Evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luís F. (1992). *La hechura de las Políticas*. Estudio Introductorio. Miguel Porrúa Editorial. México.

ARQUEROS, María Ximena. (2007). *Territorio y Tramas locales en San Carlos, Salta*. en Manzanal, Mabel *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Ciccus. Buenos Aires.

MANZANAL, Mabel y otros (compiladores). (2006). *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. CICCUS Ediciones. Buenos Aires.

MANZANAL, Mabel y otras (compiladoras). (2007). *Territorios en Construcción. Actores, Tramas y Gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. CICCUS Ediciones. Buenos Aires.

MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel Ciencia Política.

O'DONNELL, Guillermo. 1982. "Apuntes para una Teoría del Estado" en Oszlak, Oscar "Teoría de la burocracia estatal". Buenos Aires. Editorial Universidad de Belgrano.

OSZLACK, Oscar. (1982). *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires. Editorial Universidad de Belgrano.

O'DONNELL, Guillermo. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos*. CEDES. Buenos Aires. <http://www.vitivinicultura2020.com>. ar Consultado en julio de 2010

- Recibido el 30 de agosto de 2012
- Versión final presentada el 20 de diciembre de 2012
- Aprobado 10 de octubre de 2013